

La scène angolaise

Limites et potentiel des ONG*

Les ONG sont un élément important de la société civile et du processus de développement en Angola. Elles ont émergé et se sont développées sur une courte période, qui a commencé avec la démocratisation et la libéralisation du début des années 1990 et l'adoption de la Loi sur les Associations, en mai 1991. Avant cela, il n'y avait pas d'ONG reconnues légalement et la notion même d'ONG était largement inexistante¹. Dix ans plus tard, au début 2001, on comptait 365 ONG nationales et 95 internationales reconnues légalement, en admettant toutefois que le nombre réel d'ONG et d'organisations communautaires de base (*CEDO, Community Based Development Organisation*)² est notoirement plus élevé. Le nombre croissant d'ONG a des conséquences importantes sur leur statut et le rôle qu'elles tiennent dans la société angolaise. Il existe une tendance, particulièrement parmi les acteurs internationaux, à considérer que les ONG sont toutes bonnes et utiles, et à définir les gouvernements nationaux qui limitent leur espace comme étant « anti-développement », « antidémocratiques » et

* Le titre est de la rédaction. La traduction en français de cet article est d'Éric Morier-Genoud et Brigitte Lachartre. Il s'agit d'un extrait du rapport d'Inge Tvedten, *Angola 2000/2001 : Key Development Issues and the Role of NGOs*, publié par l'Institut norvégien Chr. Michelsen, de Bergen. Il fait partie d'une série d'études menées sur l'Angola par cette fondation privée qui se consacre à la recherche en sciences sociales dans les domaines du développement et des droits de l'homme dans les pays d'Afrique sub-saharienne, du Moyen-Orient et d'Asie. Nous avons choisi de publier la partie de ce rapport qui traite spécifiquement des ONG angolaises et des ONG internationales, pour son caractère objectif et neutre et son contenu exhaustif sur une mouvance jusqu'à présent peu inventoriée. Il offre un état des lieux de ce secteur, en montrant comment le profil et le rôle des différentes organisations, ainsi que les relations entre ONG nationales et étrangères, ont été façonnés au cours des dernières années par les spécificités de la scène angolaise (guerre, crise sociale et humanitaire). La fin des hostilités et les efforts de reconstruction nationale devraient permettre de vérifier la capacité des ONG angolaises à gagner en autonomie par rapport à la tutelle de l'État et des grandes organisations étrangères qui ont dominé la scène angolaise jusqu'ici.

1. Des ONG internationales, telles que *Development Workshop*, étaient reconnues légalement depuis 1987 au travers d'accords de coopération avec le ministère angolais des Affaires Extérieures, mais la plupart étaient définies comme organisations de solidarité et leurs personnels appelés des *cooperantes*. Quelques organisations religieuses nationales réalisaient aussi des projets de développement et fonctionnaient comme ONG de développement, mais elles n'étaient pas perçues comme telles.
2. Dans les aires culturelles anglo-saxonnes et la littérature afférente au développement, le terme « organisation communautaire de base » (*Community Based Development Organisation, CBDOs*) fait référence à des structures élémentaires de regroupement adoptées informellement par des populations qui se donnent ainsi les moyens d'une organisation et d'une représentation de leurs intérêts (ndt).

« anti-droits de l'homme »³. Pourtant, il est important d'évaluer le statut et le rôle des ONG également du point de vue des gouvernements et autres acteurs nationaux et de voir comment ces organisations s'intègrent dans une situation complexe, caractérisée par des changements politiques rapides.

Dans cet article, nous voulons montrer le rôle important qu'ont joué jusqu'ici les ONG nationales et internationales en Angola, particulièrement dans les domaines de l'urgence et de l'aide au développement, mais aussi, plus récemment, dans ceux de la démocratisation et des droits de l'homme. Cela, naturellement, en référence à la fois aux besoins d'une société civile active, mais aussi à l'incapacité de l'État angolais (ou à son refus) de remplir ses fonctions sociales primordiales. En outre, il nous semble également nécessaire de susciter une attention plus grande, en particulier des ONG internationales, sur leur position et leur rôle dans la société angolaise. En effet, si elles ont une fonction importante dans les situations d'urgence et le développement, il est aussi de leur responsabilité d'établir des relations constructives avec les structures publiques existantes, en dépit des lacunes que ces dernières peuvent présenter, et de soutenir plus activement le développement d'une société civile angolaise et de sa composante ONG.

Quelques éclaircissements conceptuels

La question de savoir ce qu'est une ONG est très controversée⁴. Les définitions classiques tendent à être normatives et idéologiques, ou alors si larges qu'elles rendent la discussion et la comparaison difficiles. Dans cet article, les ONG seront définies comme « des entités formées sur une base volontaire et non lucrative, ayant comme objectif la fourniture de services ou la construction d'alternatives sociales ». Cette définition comprend aussi bien les ONG dans le sens classique que les organisations de solidarité et les Églises dans leurs activités extra-pastorales ; mais elle exclut les organisations professionnelles ou syndicales, les Églises dans leur dimension religieuse ainsi que les médias comme autres composantes de la société civile⁵.

Le nombre d'organisations non gouvernementales en Afrique s'est accru de manière importante durant les vingt dernières années. On affirme souvent que cela a eu au moins deux conséquences positives sur le développement du continent⁶. Premièrement, les ONG aideraient à amortir les effets sociaux négatifs des politiques macro-économiques sur les pauvres et les groupes vulnérables. Ensuite, la croissance du secteur ONG, parce qu'elle permet une diversification et un renforcement de la société civile, contribuerait à la démocratisation dont les pays africains ont besoin. Les ONG sont aussi souvent vues comme présentant une série d'avantages par rapport aux gouvernements et aux autres organisations d'aide lorsqu'il

3. Cette tendance ne renvoie pas seulement à l'analyse du rôle des ONG dans les pays en voie de développement. Elle vaut également en Europe.

4. A. FOWLER, « *The Role of NGOs in Changing State-Society Relations : Perspectives from Eastern and Southern Africa* », *Development Policy Review*, 9, 1991 : 53-84 et T. TVEDT, *Angels of Mercy or Development Diplomats ? NGOs and Foreign Aid*, Trenton (New Jersey), Africa World Press, 1998.

5. S. BARANYI, S. KIBILE & al., *Making Solidarity Effective. Northern Voluntary Organisations, Policy Advocacy and the Promotion of Peace in Angola and East Timor*, Londres, Catholic Institute for International Relations, 1999.

6. FOWLER, « *The role of NGOs* », *op. cit.* : 53.

s'agit d'améliorer la situation des pauvres. Elles sont plus efficaces et moins coûteuses dans les services qu'elles fournissent, elles ont une plus grande sensibilité dans le ciblage des populations les plus pauvres et les plus vulnérables, elles ont montré leur capacité à soutenir l'organisation des communautés de base et elles sont mieux armées pour promouvoir la participation populaire nécessaire à un développement durable.

Un jugement plus critique sur le statut et le rôle des ONG est toutefois apparu récemment. Tvedt affirme ainsi que les ONG ne sont, en règle générale, pas plus flexibles ou efficaces que les gouvernements⁷. Au contraire, elles sont peut-être même moins efficaces et flexibles dans certains cas, car elles n'ont pas les sanctions dont disposent les gouvernements ni l'approche « universaliste » que ces derniers adoptent généralement. Il y a aussi un fossé entre les images véhiculées par le secteur ONG et ce que ces organisations sont véritablement capables de réaliser sur le terrain. Plus qu'elles ne soulagent la pauvreté et ne promeuvent l'équité, les ONG remplissent une fonction de maintien du système en place et contribuent parfois à préserver les différences de classe en réduisant la pression sociale pour des réformes plus radicales. Enfin, la dépendance croissante des ONG du Nord à l'égard du financement des gouvernements, vide d'une bonne partie de son sens la notion même « d'organisation non gouvernementale ». De plus, certaines d'entre elles se situent dans une zone indéfinie entre organisation de développement et entreprise privée tournée vers le profit.

Encadré 1 : Une critique des ONG vues de l'intérieur

« Angola tem estado a conhecer o despoletar de várias ONGs nacionais e estrangeiras. Muitas perseguem objectivos complicados, outras difusos, mas tudo tem a ver com a falta de uma lei das ONGs ou outro documento que regule a sua actividade. O seu discurso muitas vezes ruidoso, ainda que vago, em favor dos pobres, do pleno emprego e da oposição à guerra e as minas é, para algumas destas organizações, mais uma ambição para a obtenção de projecção internacional, do que uma verdadeira solidariedade e ajuda.

No nosso país operam muitas ONGs que, de repente, passaram do campo da solidariedade, para o empresarial, mas mantendo o mesmo estatuto e as mesmas facilidades, tais como a isenção aduaneira e fiscal dos artigos e produtos importados, que são canalizados para a comercialização. É evidente que os ganhos são elevados e a concorrência com os outros operadores económicos real ».

Source : Folha 8, 26 décembre 2000

Bref survol historique

Pour autant qu'on en ait une acception large, les organisations non gouvernementales font partie de la société angolaise depuis des siècles. Les communautés traditionnelles généraient des organisations d'entraide indépendantes du pouvoir royal et, plus tard, colonial ; les Églises et les missions en Angola avaient un rôle social et d'intercession en plus de leurs activités religieuses ; et les associations, particulièrement dans les zones urbaines, ont constitué les embryons de ce qui allait devenir des mouvements de résistance organisés dans les années 1960⁸. Après l'indépendance du Portugal en 1975 et l'introduction d'un État centralisé autour d'un parti

7. T. TVEDT, *Angels of Mercy...*, op. cit.

8. I. TVEDTEN, *Angola. Struggle for Peace and Reconstruction*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1997 ; et B.A. CASTELLO, *A Força e o papel da sociedade civil angolana em busca da Paz em Angola. O momento para renovação dos compromissos da comunidade internacional para a Paz em Angola : lições aprendidas e caminhos futuros*, Maputo, Mozambique, 2000.

unique, de nouvelles associations locales et « organisations de masse » acquièrent des fonctions importantes mais sous le contrôle strict du gouvernement. Pendant les années 1980, des organisations étrangères commencèrent à établir des relations avec les « organisations de masse » ainsi qu'avec les branches développement des Églises. Ces organisations étrangères étaient définies comme des « mouvements de solidarité » et des « coopérants » plutôt que comme des ONG. Parmi les plus importantes organisations nationales se trouvaient l'*Organização das Mulheres Angolanas* (OMA), l'*União Nacional dos Trabalhadores Angolanos* (UNTA), Caritas Angola et le Conseil Angolais des Églises évangéliques (CAIE). La franco-canadienne *Development Workshop*, la suédoise *Afrikagrupperna* et la *Norwegian Peoples Aid* furent parmi les premières organisations étrangères non gouvernementales actives en Angola.

Dans le sillage du processus de paix, de démocratisation et de libéralisation initié vers la fin des années 1980, une attention croissante fut portée au rôle de la société civile et des organisations non gouvernementales dans le processus de développement. À la fin de la guerre froide, la pression extérieure en faveur des réformes politiques et économiques fut importante en ce sens, mais les événements à l'intérieur du pays ne le furent pas moins. Les Églises catholiques et protestantes firent des déclarations à la fin de 1989 appelant à mettre un terme à la guerre et à la tenue d'élections libres, et l'Association civique angolaise (ACA) fut lancée officiellement en janvier 1990 avec un objectif clair d'interpellation sur ces questions. On assista alors à tous les niveaux à un certain déclin du soutien et du respect à l'égard du parti au pouvoir et des autorités publiques, allant de pair avec une série de tentatives pour former des associations indépendantes⁹.

Les premiers signes d'un changement d'attitude du gouvernement envers les ONG apparurent avec la création de l'*Acção Angolana para o Desenvolvimento* (AAD) en novembre 1989, même si l'on trouve à l'origine de cette organisation des membres influents du *Movimento popular de libertação da Angola* (MPLA). Dès le début de 1991, le gouvernement commença à édicter une série de lois reconnaissant les droits des partis politiques, la liberté de réunion et d'association, le droit de grève, la liberté de presse, etc. La Loi sur les Associations (Lei de Associação 14/91 de mai 1991) fut prise pour réglementer aussi bien l'activité des ONG nationales que celle des ONG internationales. Cette loi était brève et, bien que de portée générale, elle offrait une relativement bonne protection de la société civile. (Voir le préambule de la loi dans l'encadré 2).

9. D. SOGGE, *Sustainable Peace. Angola's Recovery*, Harare, Southern Africa Research and Documentation Centre, 1992.

Encadré 2 : la Loi sur les Associations

« A criação das condições materiais e técnicas para a edificação em Angola de um Estado democrático de direito é um dos objectivos a atingir, na actual fase de reformas políticas e sociais.

Porém, a materialização de tal objectivo exige a participação activa e consciente de todos os cidadãos através das formas previstas na Lei Constitucional nomeadamente, no exercício do direito da associação estabelecido pelo artigo 24 daquela lei.

Algumas das disposições, que nos artigos 167 e 184 do Código Civil regulavam essa matéria, mostram-se desajustadas face às novas exigências decorrentes da aplicação da democracia, tendo em vista uma maior participação da sociedade civil nos destinos da Nação.

Tendo em conta que as associações prosseguem de entre outros, fins profissionais, científicos, culturais, recreativos e que o seu âmbito pode ser nacional, regional o local conforme a extensão onde exerçam a sua actividade, todos os cidadãos podem, nos limites da lei, constituir associações, sendo estas autónomas não havendo interferência dos poderes públicos quanto à prossecução dos seus fins ».

Source : Lei n° 14/91 (Diário da República, Sábado 11 de Maio de 1991)

D'un autre côté, la loi 14/91 n'est pas très précise sur des questions importantes comme celles de la responsabilité du secteur ONG en tant qu'institution au sein des structures gouvernementales ni sur les droits et devoirs des ONG dans la mise en œuvre concrète de programmes et projets. La première imprécision a eu pour conséquence d'obliger les ONG à établir des liens avec plusieurs institutions publiques différentes, ce qui est la cause de nombreuses complications tant au niveau du statut légal du personnel des ONG que du règlement des achats de marchandises et la fourniture des services, les impôts et taxes à l'importation, etc. Dans le contexte régional de l'Afrique australe, il y eut, à cette époque, des lois relatives aux ONG qui leur accordaient plus d'espace et qui étaient plus précises quant aux droits et aux devoirs des ONG, mais il y eut également des pays où la loi était plus restrictive qu'en Angola.

Les institutions gouvernementales étaient elles-mêmes peu claires sur la manière de traiter avec les ONG nationales et internationales émergentes. L'appareil de l'administration publique était extrêmement faible et les ONG, avec leurs buts et leurs méthodes très variées, ne trouvaient place dans aucun ministère en particulier. Il suffit, pour prendre conscience de cette évidence, de regarder les changements intervenus depuis la fin des années 1980 entre institutions gouvernementales chargées de leur coordination : les différents ministères responsables des ONG ont été, selon les époques, le ministère des Affaires étrangères, celui du Plan, du Commerce (!) et enfin celui des Affaires sociales et de la réintégration. Ces changements étaient en partie de nature politique, mais ils reflètent aussi une réelle préoccupation sur la manière d'insérer des ONG riches et importantes dans des structures publiques faibles, sans trop abandonner de souveraineté nationale.

Début 1988, le *Conga* (*Comité das organizações não governamentais em Angola*) fut mis en place afin de coordonner les activités des ONG et d'assurer une fonction d'*advocacy*¹⁰ en direction du gouvernement et autres instances décisionnelles. Le *Conga* fut tout d'abord dominé par les ONG

10. Nous avons le plus souvent conservé le terme anglais *advocacy*, qui tend à s'imposer dans toutes les langues (y compris dans le texte portugais des encadrés) et dont aucune traduction ne rend compte de façon satisfaisante (c'est également le cas du mot déjà plus répandu de *lobbying*). Il se réfère à des activités diverses qui ont à voir avec la plaidoirie ou la défense d'une cause ou d'un dossier auprès d'instances « supérieures » : État, organisations internationales ou multilatérales, afin de les amener à modifier leur point de vue ou leur décision. Nous l'avons traduit en certaines occasions par activités « d'intercession » ou « d'interpellation » (ndt).

étrangères, du fait de leur grand nombre et de leurs moyens humains et économiques supérieurs. Un autre réseau (Fonga, *Forum das ONGs angolanas*) fut mis en place en 1991, principalement, celui-ci, pour rassembler des ONG nationales. On peut analyser cette scission comme reflétant en partie les différences d'objectifs, de capacités et de moyens financiers entre les deux catégories d'ONG.

Malgré l'ouverture d'un espace politique pour les ONG, le nombre d'organisations nationales et internationales demeura relativement modeste au début. Cela s'explique par l'incertitude totale présentée par la situation politique en Angola avec, pour conséquence, la réticence des ONG internationales à s'installer dans le pays. Quoi qu'il en soit, la naissance d'un nombre croissant d'ONG nationales à partir du début des années 1990 est indissociablement liée à la présence des ONG internationales, ces dernières apparaissant rapidement aux yeux des premières, non seulement comme des partenaires professionnels, mais également comme des sources potentielles de financement. Après les élections de 1992 et le retour à la guerre, le contexte politico-économique de l'Angola se transforma en une situation d'urgence où les avancées de la démocratie furent sévèrement mises à mal. L'Unita (*União nacional para a independência total de Angola*) ne pouvait plus prétendre avoir des intentions démocratiques et pacifiques tandis que, de son côté, le pouvoir d'État était de plus en plus concentré entre les mains du Président de la République. De façon apparemment contradictoire, cela eut pour conséquence une arrivée croissante d'ONG étrangères, la plupart s'engageant dans les interventions d'urgence. En réalité, les ONG commencèrent à opérer comme des sous-traitants des pays donateurs et des agences de l'ONU.

En raison de leur rôle croissant dans les domaines de l'urgence et du développement, étant donné aussi leur légitimité internationale, le gouvernement angolais n'eut guère d'autre choix que d'accepter les ONG et d'établir les meilleures relations possibles avec elles. Cette présence, de plus en plus importante, d'ONG internationales entraîna un nouveau surgissement d'ONG nationales ; l'on en recensa vingt-six en tout - ONG nationales et internationales - officiellement enregistrées en 1996. À ce moment-là, un petit nombre d'organisations bien dotées en soutien financier dominait la scène locale, telle l'AAD, *l'Acção para o desenvolvimento rural e ambiente* (Adra) et les délégations nationales de grandes ONG internationales comme la Croix Rouge ou la YMCA (*Young Men Christian Association*). Il n'empêche, la grande majorité des ONG nationales étaient de petite taille, avec des compétences, une capacité d'intervention et des financements limités. De leur côté, les agences multilatérales, bilatérales et les ONG internationales ne consentaient que des efforts limités pour le renforcement des capacités des ONG nationales. En fait, les institutions de développement, telle que l'Usaid, excluaient explicitement le renforcement institutionnel des compétences locales et même l'Agence suédoise pour le développement international (Asdi) avait une politique restrictive à cet égard¹¹. À cette étape initiale, les rares ONG internationales, travaillant principalement dans le développement durable, qui établirent des relations de travail avec des ONG nationales, comme ce fut le cas de *Development*

11. L'Asdi attribua des fonds à l'Unité technique pour la coordination de l'assistance humanitaire (UTCAH) au début des années 1990, afin de soutenir les ONG ; ces financements ne deviendront accessibles aux ONG nationales qu'ultérieurement.

Workshop et de l'*African Humanitarian Action* (AHA), constituent des exceptions à la règle.

Vers la fin des années 1990, le nombre d'ONG nationales et internationales augmenta considérablement. L'incertitude politico-militaire qui prévalait et l'action inadéquate du gouvernement eurent pour résultat le maintien du rôle central des ONG internationales dans l'aide bilatérale et multilatérale, tandis que les ONG nationales faisaient leur possible pour leur emboîter le pas. Ce fut une période où l'on vit surgir en outre un nombre croissant d'ONG travaillant dans le domaine des droits de l'homme, à la suite des pressions et soutiens extérieurs allant dans ce sens (principalement de la part de l'ONU et des États-Unis), mais aussi à la montée du mécontentement face à l'aggravation de la situation des droits de l'homme à l'intérieur du pays. Dans un tel contexte, il n'est guère étonnant que beaucoup d'Angolais en soient venus à considérer les ONG et leurs financeurs, et non l'État, comme les principaux fournisseurs de services de base aux populations, d'aide humanitaire et de moyens financiers pour la reconstruction d'infrastructures. Il est important de noter, comme je l'ai fait ailleurs, que c'est la volonté des donateurs et des ONG de prendre en charge ces responsabilités qui a permis au gouvernement de détourner les revenus du pétrole à des fins autres que sociales. Mais en retour, cette situation devint de plus en plus embarrassante pour le gouvernement, car il commença à perdre de sa légitimité, non seulement aux yeux de la communauté internationale, mais également face à son peuple. De fait, la population était en train de devenir toujours moins dépendante de l'État¹².

Espace politique et contexte légal

Au début de l'année 2001, l'Unité technique pour la coordination de l'assistance humanitaire (UTCAH) au sein du ministère de l'Aide humanitaire et de la réinsertion sociale (Minars) enregistrait le nombre de 365 ONG nationales et 95 ONG internationales en Angola : la majeure partie d'entre elles consacre leurs activités à canaliser l'aide d'urgence, et les organisations bilatérales et multilatérales recourent largement à leurs services ; elles jouent d'autre part un rôle toujours plus important dans la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, et le gouvernement angolais lui-même a dû faire appel à elles pour la mise en œuvre certains de ses programmes¹³. Les ONG sont actuellement en mesure d'acquiescer cette importance croissante en raison d'un rapport de forces avec le pouvoir en place : ce dernier est à la fois sensible à la pression croissante qui s'exerce en faveur d'une plus grande ouverture de l'espace public à la société civile, et inquiet des conséquences qui peuvent en résulter du point de vue de sa souveraineté nationale et de son contrôle politique.

12. D. HODGES, *Angola from Afro-Stalinism to Petro-Diamond Capitalism*, Oxford (UK), James Currey, 2001 : 80. Dans la mémoire de la plupart des gens, l'État a toujours été important malgré ses lacunes. L'accès à la santé et à l'école s'est, par exemple, considérablement amélioré après l'indépendance nationale et l'approvisionnement de la nourriture par le système officiel de rationnement est resté vital jusque dans les années 1990, en particulier dans les zones urbaines.

13. Par exemple, le ministère de l'Agriculture dépend largement des ONG pour distribuer les semences dans les zones rurales.

Afin de réguler et de clarifier leur statut et leur rôle, le gouvernement s'est remis, en 1996, à l'élaboration d'une nouvelle loi sur les ONG, celle sur les associations continuant à s'appliquer, ainsi que quelques autres lois spécifiques relatives à la gestion des organisations et à la réalisation des projets (loi du travail, approvisionnement en biens et services, impôts, etc.). L'initiative de cette nouvelle loi est partie du ministère des Affaires sociales et de la réintégration et de son consultant légal, la société internationale de conseil KPMG. Ni le Conga ni le Fonga (*Forum das ONGs angolanas*) ni aucune ONG n'a été appelée à prendre part au processus d'élaboration de la loi. Elles en ont entendu parler pour la première fois en 1997 et ont, à l'époque, manifesté leur inquiétude, non seulement à cause du manque de consultation en tant que tel, mais aussi parce qu'elles ont découvert que certains aspects de la loi en préparation allaient restreindre leurs activités au lieu de créer un nouvel espace et permettre de clarifier les procédures juridiques¹⁴.

Par la suite, quelques ONG importantes (entre 5 et 7) se portèrent parties prenantes, sous l'égide du Fonga et du Conga, au processus de consultation du gouvernement, se munissant elles aussi de leur propre conseiller juridique. Elles demandèrent dans un premier temps que les nouvelles dispositions soient conçues comme un règlement ou un avenant (*Regulamento para as ONGs que operam em Angola*) venant s'ajouter à la loi existante sur les associations (n° 14/91) plutôt que d'en créer une nouvelle qui viendrait se substituer à l'ancienne. Elles étaient d'avis que cette solution sauvegarderait la protection politique existant dans la première loi et permettrait de se concentrer sur le règlement des procédures bureaucratiques qui constituent l'aspect le plus lourd du problème. Pour ce qui est de la question de la pluralité de leurs domaines d'intervention, le Fonga et le Conga ont demandé l'établissement d'une commission permanente sous tutelle du conseil des ministres qui aurait pour principale responsabilité la coordination et l'administration des activités des ONG. Mais ces propositions n'ont été acceptées ni par Minars ni par le ministère de la Justice, et les ONG poursuivent donc leurs travaux dans le sens de l'amélioration de leur proposition au gouvernement. Quatre ans plus tard et avec un niveau variable d'implication des ONG, il a été annoncé que la proposition finale de la loi serait présentée au conseil des ministres pour approbation à la fin de l'année 2000. La dernière mouture de la loi ignorait plusieurs suggestions importantes faites par les ONG. Les organisations ont en effet rencontré des difficultés à faire passer leurs idées non seulement auprès des autorités politiques, mais aussi auprès des conseillers de la firme KPMG qui n'a que peu, sinon pas du tout, d'expérience de la société civile et des ONG.

Quoi qu'il en soit, le ton général de la nouvelle loi peut être considéré comme plus restrictif que la loi existante du point de vue de la question de l'espace politique et elle contient, de plus, plusieurs contradictions évidentes ainsi que des manques de clarté. Par exemple, elle affirme des positions en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme (article 4, 2b), tout en limitant le droit à débattre de questions politiques (Article 7, 5d). Tout aussi préoccupant du point de vue des ONG, cette loi ne résout pas les

14. Une indication des objectifs poursuivis par la loi figure dans son préambule : « Nesta base torna-se imprescindível o preenchimento desta lacuna com um regulamento de todos os aspectos desenvolvidos, num quadro jurídico que compatize a política de cooperação entre o Governo Angolano e os seus parceiros Organizações Não Governamentais ».

problèmes quotidiens auxquels les ONG ont à faire face dans leur travail. Au contraire, elle renforce un système déjà très lourd de réglementations et reste vague sur la question des responsabilités institutionnelles. Finalement, cette proposition de loi fut rejetée en novembre 2000 par le conseil des ministres, ce que l'on peut interpréter comme l'illustration de l'incertitude politique et la perplexité qui continuent de prévaloir au sein du gouvernement sur le statut et rôle des ONG. À ce jour, nul ne sait le sort qui sera réservé à cette loi. Certains pensent qu'elle sera acceptée dans sa forme actuelle après une période de battement qui rendra son vote possible ; d'autres estiment que la loi sur les associations restera en vigueur pour les quelques années à venir ; pour ce qui est des représentants d'ONG, ils affirment qu'ils continueront à défendre leur première proposition de réglementation, sous couvert de la loi existante sur les associations.

Administrativement, les ONG nationales et internationales sont sous la responsabilité du Minars et de l'UTCAH. Le Minars est globalement responsable de la réalisation des politiques nationales ayant trait à l'aide humanitaire et à l'aide au développement, et l'UTCAH est responsable de l'enregistrement et de la supervision des ONG. Les deux institutions semblent avoir actuellement des problèmes à définir leur rôle et leur statut respectifs. Avec les quantités d'argent déversées dans les systèmes d'aide et d'urgence, d'autres ministères s'estiment aussi à même de jouer un rôle de coordinateur. De plus, la position de l'UTCAH dans les structures gouvernementales est peu claire, d'autres ministères demeurant les points de référence pour de nombreuses organisations. L'UTCAH se plaint qu'elle n'est pas prise suffisamment au sérieux comme autorité nationale, particulièrement par les ONG internationales¹⁵. Pour couronner le tout, Ocha (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ont *de facto* une influence beaucoup plus grande que le Minars ou l'UTCAH sur le choix des programmes à mener et elles disposent aussi de moyens financiers bien plus importants qu'eux.

Pour les ONG, cette situation politique et ce contexte légal signifient qu'elles peuvent continuer à travailler de manière relativement indépendante, quoique dans une situation d'incertitude politique et avec des difficultés pratiques considérables. À l'avenir, l'espace politique qui sera reconnu aux ONG en Angola dépendra de l'évolution de la situation politico-militaire et de la manière dont le gouvernement répondra aux pressions intérieures et extérieures en faveur d'une société civile plus forte. Cela dépendra aussi de la stratégie et des pratiques des ONG elles-mêmes et de leur propre appréhension du contexte politique angolais.

ONG nationales et internationales

Il y a des différences considérables de taille, de compétences et de capacité entre les 365 ONG nationales et les 95 ONG internationales actuellement enregistrées auprès de l'UTCAH. Des observateurs de longue

15. Deux points sont à noter en particulier à cet égard. Le premier est que la plupart des ONG ne respectent pas leur engagement de faire des rapports à l'UTCAH. Le second est que l'UTCAH est rarement invitée par les ONG pour des discussions et les ONG, quand elles sont convoquées, ont tendance à envoyer leur personnel d'exécution plutôt que leurs directeurs.

date de l'Angola, spécialistes du travail avec les ONG, affirment que parmi celles-ci, 40 à 50 ONG nationales et 20 à 25 ONG internationales seulement sont sérieusement impliquées dans le pays et ont les compétences et la capacité nécessaires pour se maintenir et continuer à y travailler. Cette évaluation se fonde sur deux hypothèses. La première est que les ONG nationales sont en majorité trop faibles et trop dépendantes de financements extérieurs pour pouvoir se transformer en organisations autonomes, solides et viables. Le second est qu'une bonne partie des ONG internationales travaille dans une perspective à court terme et qu'il y a bien des chances pour qu'elles quittent le pays lorsque la situation d'urgence prendra fin et, avec elles, les financements dont elles ont besoin. Ces hypothèses seront peut-être démenties, mais elles signifient néanmoins que les organisations internationales devraient se concentrer désormais davantage sur l'aide au développement à moyen et long terme, et que le gouvernement ainsi que les organisations d'aide internationale devraient, pour leur part, s'engager plus fermement aux côtés des ONG nationales.

Les ONG nationales

Pour être reconnues légalement, les ONG doivent passer par un processus relativement long et pénible. Elles doivent remplir une série de critères relatifs aux membres qui constituent leur base ; montrer que leurs objectifs sont en accord avec la loi sur les associations ; et prouver une certaine viabilité financière. Toutes les ONG doivent aussi présenter au moins une proposition de projet. L'enregistrement officiel se fait par le biais de la publication dans le *Diário da República* et l'émission d'un certificat du ministère de la Justice. Dans certains cas, le processus d'enregistrement a duré pas moins de quatre ans. Compte tenu de cette lenteur, un certain nombre d'ONG et de CBDO sont en activité sans être encore formellement homologuées, ce qui, selon certaines estimations, amènerait le nombre total d'ONG en Angola à près d'un millier. Les Angolais qui ont créé des ONG, viennent de différents horizons sociaux et ont différentes motivations. On a beaucoup parlé de la prédominance d'intérêts personnels dans ce choix, mais il n'y a pas de raisons absolues pour douter du sérieux de la majeure partie des ONG. Dans leur ensemble, les ONG nationales semblent être issues de trois principaux milieux : celui des structures du gouvernement, celui des Églises, et celui du groupe Bakongo, que l'on nomme *regressados*. Conformément à une perception commune en Angola qui soutient que les Bakongo sont des gens industriels, les *regressados* ont également eu, pour beaucoup d'entre eux, une expérience directe avec différents types d'associations au Zaïre et dans la République démocratique du Congo¹⁶.

La grande majorité des ONG nationales sont basées à Luanda, mais on les trouve également concentrées en quelques autres points des provinces de Benguela, Huila et Huambo. Cette concentration dans un nombre restreint de provinces est principalement liée aux zones de majeur peuplement dans le pays et aux aléas de la guerre et de l'insécurité. Elle a toutefois aussi à voir avec des conditions d'une autre nature, telle que l'attitude des autorités

16. I. TVEDTEN, *Angola. Struggle for Peace, op. cit.*, et P. ROBSON, « *Communities and Community Institutions in Luanda, Angola* » in A. TOSTENSEN, I. TVEDTEN & M. VAA (eds), *Associational Life in African Cities : Popular Responses to the Urban Crisis*, Uppsala (Suède), Nordic Africa Institute, 2001.

provinciales envers les ONG et la préférence des agences internationales (et du coup des NGO nationales) à travailler « là où les autres sont déjà ».

Une enquête menée par le PNUD en 1999 définissait 61 % des organisations de la société civile en Angola comme des ONG¹⁷. Sur les 95 organisations étudiées, 72 % travaillaient dans le domaine des services sociaux, 64 % dans l'éducation, 59 % dans la santé et 19 % dans l'éducation civique/défense des droits de l'homme (de nombreuses ONG travaillent dans plus d'un seul secteur). Les projets dans le domaine des services sociaux comprenaient l'aide aux populations déplacées (65 %), l'aide d'urgence (43 %) ainsi que l'assainissement et l'approvisionnement en eau (45 %). En ce qui concerne les budgets et moyens financiers, le tableau I ci-dessous donne des indications générales sur les financements auxquels ont accédé les ONG nationales en l'an 2000 (l'enquête ne concerne que les ONG enregistrées). Comme indiqué, presque 60 % des organisations ont des budgets qui se situent autour de 250 000 dollars USD ou moins.

Tabl. I – MONTANT DES FINANCEMENTS DES ONG NATIONALES (%)

Budget en USD (milliers)	1997	1998	1999	2000
Jusqu'à 50	45	46	47	24
51-100	11	7	8	14
101-250	9	10	12	18
251-500	8	8	5	7
501-1000	7	10	9	11
1001-2 500	13	11	8	13
Plus de 2 500	8	8	12	13

Source : UNDP, *Poverty alleviation policy in Angola. Pursuing equity and efficiency*, United Nations Development Programme, Luanda, 2000.

Comme nous l'avons dit plus haut, le *Forum das ONGs angolanas* (Fonga) a été créé en 1991 comme organisation faîtière d'ONG principalement nationales. Le Fonga a un petit secrétariat de trois personnes (y compris son Secrétaire général depuis plusieurs années, Francisco Tunga Alberto). Si l'organisation a joué un rôle important durant les années 1990 pour le développement des ONG nationales, elle a récemment dû faire face à des problèmes de nature organisationnelle et politique. Selon certains, le Fonga serait devenu une organisation basée à Luanda plutôt qu'une organisation d'envergure nationale ; il serait devenu un forum politique servant des intérêts particuliers¹⁸, et il aurait mal interprété son rôle en acceptant de réaliser des projets en compétition avec ses propres membres. Le Fonga s'efforce actuellement de rétablir son statut de puissante organisation et s'est récemment soumis à un processus d'auto-évaluation¹⁹.

17. UNDP, *Human Development Report Angola 1999*, United Nations Development Programme, Luanda, 1999. Les institutions restantes étaient des Églises/organisations religieuses (16 %), des associations culturelles (11 %), des associations professionnelles (4 %) et des syndicats (3,5 %) ; UNDP, *Poverty Alleviation Policy in Angola. Pursuing Equity and Efficiency*, United Nations Development Programme, Luanda, 2000.

18. Les accusations varient entre le fait que Fonga serait trop proche du parti au pouvoir et le fait qu'il serait un instrument aux mains des *regressados*.

19. A. JANSEN, *O Futuro do Fonga já Começou*, Luanda, Fonga, 2000. Une stratégie qui n'a pas été discutée dans le processus d'auto-évaluation est celle qui limiterait l'affiliation aux ONG les

En plus du Fonga, des ONG nationales ont constitué des réseaux. Le mieux organisé et le plus connu est le réseau Femme/Angola (*Rede Mulher/Angola* voir encadré 3). Créé en 1998, il compte actuellement 90 organisations-membres, à la fois nationales et internationales. Ce réseau a reçu un soutien financier de plusieurs institutions, dont l'Agence suédoise de développement international (Asdi) et il s'emploie à développer les compétences et la capacité de ses organisations-membres. Quant au réseau Enfants (*Rede das Crianças*), il a été établi en l'an 2000 et est encore en train d'établir ses principes directeurs et ses structures organisationnelles.

Encadré 3 : Le réseau Femme/Angola

À Rede Mulher/Angola é o forum sobre a mulher e género, uma organização de carácter não governamental, apartidária sem fins lucrativos e com autonomia administrativa e financeira, constituída formalmente em 04 de Agosto de 1998 em Luanda e de âmbito nacional. A missão da Rede Mulher é de contribuir para a formação da igualdade entre homens e mulheres. Persegue os objectivos seguintes :

- *Criar uma rede de comunicação, informação e troca de experiência sobre as questões de género e desenvolvimento.*
- *Reforçar a capacidade institucional dos membros, parceiros (governamental e parlamentar) sobre as questões de género e desenvolvimento*
- *Fazer lobby e advocacia junto das entidades governamentais e parlamentar sobre a problemática do género e desenvolvimento*
- *Facilitar a conjugação de esforços e de recursos humanos, financeiros, técnicos, materiais e jurídicos que visem reforçar as organizações membros.*

Source : O que é a Rede Mulher/Angola, Luanda 2001

La scène nationale des ONG est dominée par l'Adra dont les moyens en terme de personnel, de financement ou de portefeuille de projets sont largement supérieurs aux autres ONG. L'Adra est impliquée dans des projets d'aide d'urgence, des projets de développement et elle travaille au renforcement des compétences d'autres ONG angolaises. Sa priorité est actuellement centrée sur le PDI (*Programa de desenvolvimento institucional*). L'Adra est bien financée et travaille avec une série de différents clients²⁰.

Une enquête informelle, menée dans le cadre de la présente étude parmi quelques ONG nationales et internationales et agences d'aide bilatérales et multilatérales, indique comme organisations solides, en plus de l'Adra, l'ACM (*Associação cristã da sociedade*), la SCAM (*Solidariedade cristã de ajuda mútua*), l'ACJ (*Acção cristã de jovens de Angola*), l'APV (*Acção pela Vida*), l'APS (*Acção para a promoção social*) et le *Club Jovens* (de Huíla). Il y a aussi une série d'organisations qui sont en voie de constitution et émergent grâce à une conjonction entre leur propre acharnement et une relation constructive avec les agences étrangères de financement. Parmi celles-là, on peut citer l'Ajudeca (*Associação juvenil para o desenvolvimento comunitário de Angola*), l'AKM (*Associação Kassulos do Maculusso*) et *Ninho da Infância/Trindade*.

Les organisations religieuses constituent une catégorie d'ONG particulières, vu la forte influence des Églises catholique et protestante en Angola. Leur position rend non seulement possible la mise en œuvre de projets de développement avec un soutien à la fois populaire et politique, mais elle leur permet aussi de lutter pour la paix et la réconciliation, sans

plus viables. Si une telle stratégie présente des inconvénients, cela rendrait néanmoins l'organisation plus cohérente et plus forte.

20. En devenant une grosse organisation de développement, l'Adra a fait l'expérience (à l'instar de beaucoup d'autres organisations) de dissensions internes quant aux objectifs et aux partenaires de coopération. Plusieurs employés ont récemment quitté l'organisation.

encourir les mêmes risques que les autres organisations. Toutefois, les représentants des ONG religieuses affirment que les Églises ne sont pas encore assez fortes ni suffisamment bien organisées pour représenter une vraie force politique au niveau national.

L'organisation de développement catholique Caritas est la plus grande ONG religieuse, avec une représentation dans presque toutes les provinces. Traditionnellement, l'Église catholique a été la plus proche du parti au pouvoir (MPLA). Les Églises évangéliques sont, elles, organisées dans l'AIA (*Acção das Igrejas em Angola*), un consortium œcuménique pour l'aide, qui comprend des Églises protestantes angolaises, des ONG nationales et des agences chrétiennes du Nord, dont le but est de fournir une aide humanitaire et d'assurer un travail de réhabilitation et de développement à long terme. Ses membres incluent l'AEA (*Alliança dos Evangélicos de Angola*) et le CICA (*Conselho de Igrejas cristãs de Angola*)²¹.

Une dernière catégorie d'ONG nationales est constituée par les organisations qui travaillent sur la question des droits de l'homme. N'ayant été reconnues que dans les années 1990, elles sont encore peu nombreuses. La plupart sont financées par la MONUA-HRD (*UN Observer Mission in Angola-Human Rights Division*) ou l'Usaid. Elles s'occupent principalement de poursuivre les cas de violations des droits de l'homme au sein du système judiciaire et font un travail d'*advocacy*. Un bon exemple de ce type d'organisation est *Mãos Livres*, une organisation créée en 2000 avec le soutien de la MONUA, dont les principaux membres sont des avocats et des journalistes. L'organisation a ses propres programmes sur la radio nationale et une page entière dans le *Jornal de Angola* où elle peut exprimer ses idées et répondre à des questions.

Ayant présenté quelques ONG nationales parmi les plus solides, il faut malgré tout noter que la plupart des organisations restent de petite taille, gardent une capacité et des moyens financiers limités, dépendent de financements extérieurs et poursuivent des buts et des stratégies d'action peu claires. Il est probable que la plupart d'entre elles auront une durée de vie relativement courte, mais il y a en suffisamment d'autres avec un potentiel satisfaisant en terme de ressources humaines et de base sociale pour devenir importantes pour peu qu'on leur apporte un soutien approprié. Les points forts de ces organisations sont leur connaissance directe de la société angolaise, leurs compétences culturelles et leur volonté de réussir pour des raisons à la fois altruistes et personnelles. Leur faiblesse principale semble être liée à des problèmes généraux d'administration, tels que la formulation et la gestion de projets, l'établissement de budgets, etc.

Les ONG internationales

Les ONG internationales les plus grandes et les plus connues sont présentes en Angola (*Acção Agrária Alemã*, CARE International, OXFAM, Save the Children, MSF, Acord, *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* GTZ), etc.) et elles sont actuellement au nombre de 95. La majorité d'entre elles intervient dans le secteur de l'urgence et des situations de transition

21. L'*Igreja Kimbanguista em Angola* (IKA) est aussi membre. Cette Église a été fondée par Simon Kimbangu en 1921 au Congo belge. Étant une Église « africaine » et ayant été considérée comme politique à cause de son idéologie promouvant l'autosuffisance autant que pour ses liens avec les Bakongo du nord de l'Angola, elle fut activement réprimée durant la période du parti unique.

(entre urgence et développement) ; seule une minorité travaille dans le secteur du développement à long terme. Aucune ONG internationale n'a comme objectif la promotion des droits de l'homme, même si quelques-unes (comme *Development Workshop* et *Trocaire*) poursuivent des objectifs visant à la paix et à la réconciliation²². Selon l'étude du PNUD précitée²³, la majorité des ONG internationales ont un budget qui dépasse les 500 000 USD (voir tableau II ci-dessous), et il est également montré qu'elles entretiennent peu de liens avec l'État et le secteur privé angolais. La plupart des ONG sont financées principalement par les gouvernements de leur pays d'origine et elles ont des liens professionnels étroits avec les agences d'aides bilatérales et multilatérales quand cela est nécessaire.

Tabl. II – MONTANT DES FINANCEMENTS DES ONG INTERNATIONALES (%)

Budget en USD (millier)	1997	1998	1999	2000
Jusqu'à 50		4	4	
51-100	9	12	4	
101-250	17	4	12	14
251-500	9	12	4	
501-1000	13	23	28	29
1001-2 500	44	31	28	38
Plus de 2 500	9	15	20	19

Source : UNDP, *Poverty alleviation policy in Angola. Pursuing equity and efficiency*, United Nations Development Programme, Luanda, 2000

Une analyse plus en profondeur du travail des ONG internationales dépasserait les limites de cet article mais on retiendra tout de même que ces organisations ont un rôle vital dans les interventions d'urgence et le développement dans la situation actuelle de l'Angola²⁴. L'ONG *Development Workshop* mérite une mention spéciale pour la position unique qu'elle occupe parmi les ONG internationales, grâce à sa longue présence dans le pays et à la collaboration étroite qu'elle a établie avec le gouvernement et les ONG nationales, grâce enfin à la stabilité de sa direction (voir encadré 4). Par ailleurs, la plus importante ONG internationale en terme de moyens est la NPA (*Norwegian Peoples Aid*) qui a des activités dans l'humanitaire, le développement à long terme et le déminage.

22. Ceci est réalisé principalement au travers d'un projet de construction de la paix très prometteur, qui fait appel à une série d'organisations de la société civile angolaise.

23. UNDP, *Poverty alleviation policy in Angola. Pursuing equity and efficiency*, United Nations Development Programme, Luanda, 2000.

24. L'action des principales ONG est détaillée sur les pages internet de chacune d'elles. De façon étonnante, il semble n'y avoir que peu d'évaluations externes de leur travail.

Encadré 4 : l'ONG canadienne *Development Workshop*

Development Workshop has been working in Angola since 1981, and was for many years the only NGO in the country. DW first came to Angola at the national government's request to assist in developing policies and programs for self-help housing. Subsequently, DW participated with local government and community based partners in the first integrated squatter upgrading programme in the musseque (informal settlement) in Luanda. DW has adopted a strategy of working closely with local government and community organisations. DW's assistance has been instrumental in building the capacity of Angolan civil society partners during the crucial years since 1991. DW's current Angola programme focus is on peri-urban communities where infrastructure and other basic services are virtually non-existent and on support for the rehabilitation of social infrastructure in war affected areas in the provinces.

The programme strategy for Angola supports the institutional strengthening of national NGOs, community-based organisations, churches and local government authorities.

Source : « Development Workshop 2000 »

Le Conga s'est transformé, comme on l'a vu, en un forum d'ONG principalement internationales. Il ne possède pas de secrétariat permanent et sa direction est alternativement confiée aux principales ONG qui le composent. Tout en signifiant une répartition des tâches et des responsabilités entre plusieurs organisations, ce type de fonctionnement a réduit l'impact du comité à la fois au niveau des ONG étrangères et de leurs relations avec le gouvernement et les ONG nationales. Un autre point faible du Conga tient aussi au fait que les ONG les plus actives sont aussi celles qui ont la plus longue expérience dans le pays, alors que les ONG les plus récemment arrivées et qui gagneraient donc le plus à s'engager davantage dans cette structure, comptent parmi les moins impliquées. (Parmi ces dernières, il faut citer la plupart des ONG norvégiennes). Les principaux acteurs au sein du Conga ont pris conscience de ces problèmes et un nouveau Conga *Reformado* s'apprête à naître avec un petit groupe de liaison et un responsable pour les questions d'information.

Si les grandes ONG sont importantes, en particulier pour la mise en œuvre de l'aide d'urgence et de transition, elles ont tendance, pour la plupart, à travailler seules ou avec des partenaires étrangers, c'est-à-dire de manière isolée. Le contexte politique difficile y est sans doute pour quelque chose, ainsi que le manque de structures gouvernementales et l'absence d'un secteur privé viable ; mais cela reflète aussi le style propre qui est le leur en général²⁵. Il faut ajouter à cela que nombre d'ONG internationales ont pour règle de changer régulièrement leur personnel de direction, ce qui a des conséquences néfastes sur la continuité du travail. Leur peu de transparence et l'insuffisante attention qu'elles portent aux relations publiques ont également contribué à répandre en Angola une image des ONG internationales comme des « îlots de prospérité dans un océan de pauvreté », et l'idée qu'une bonne partie de leur financement est consacrée en fait à leurs salaires et à leurs voitures de luxe.

25. R.S.RIDDELL & S.E. KRUSE, *Searching for Impacts and Methods. NGO Evaluation Synthesis Study, OECD/DAC*. Helsinki, ministère des Affaires Étrangères, 1997.

Renforcer les compétences et les capacités

La plupart des ONG internationales déclarent explicitement vouloir travailler en relation étroite avec les ONG nationales. Et cela du point de vue de l'importance et de l'efficacité du travail qu'elles ont à accomplir en Angola, mais aussi en fonction de la nécessité de renforcer les institutions de la société civile locale, qui constitue déjà un but en soi. Mais de nombreux éléments indiquent que la coopération avec les ONG nationales et les activités visant à renforcer les compétences de ces dernières sont plus faibles en Angola que dans la plupart des autres pays de la région. À cela, les ONG internationales avancent elles-mêmes deux raisons, à savoir : i) que, à quelques exceptions près, les compétences et les capacités des ONG nationales sont extrêmement faibles et que remédier à cet état de fait prendrait trop de temps, d'efforts et de moyens ; et ii) que, dans une situation d'urgence comme en Angola, on doit donner la priorité à la mise en œuvre de projets et au sauvetage des vies humaines plutôt qu'à des objectifs de formation à long terme.

Le développement des compétences locales se fait donc de deux manières. La première consiste à intégrer directement des individus et des ONG angolaises dans le travail des agences d'aide internationales, dont les ONG. Mais, s'il y a beaucoup d'Angolais qui travaillent dans ces ONG internationales, c'est majoritairement dans des postes administratifs et techniques et très peu dans des positions de responsabilités. Oikos/*Cooperação e Desenvolvimento* est la seule organisation à avoir un directeur angolais. Quelques organisations (notamment *Development Workshop*) emploient des Angolais à des postes de responsabilités moyenne et supérieure, ce qui permet à ceux-ci d'exercer une certaine influence en raison de l'expérience acquise et de leur engagement dans l'organisation. L'autre type de mécanisme consiste à former du personnel à travers des cours spéciaux ou autres interventions de ce genre. Il y a déjà eu beaucoup d'initiatives de ce type au cours des dernières années. La plus complète a été réalisée par le PNUD et le Pact (*Private Agencies Collaborating Together Inc.*) sur financement de l'Usaid. Les programmes comportent des cours de gestion élémentaire, incluant les aspects de formulation de projet, d'élaboration de budget, d'administration générale, les techniques de communication et la mise en œuvre de projets. Les ONG qui veulent y participer sont choisies à l'issue d'un processus complet de sélection. Actuellement l'effort le plus systématique est le PDI mené à bien par l'Adra et partiellement financé par la Norad (*Norwegian Agency for Development Cooperation*) (voir encadré 5).

Un grand nombre d'ONG ont suivi des cours de ce type. Il n'empêche que très peu d'entre elles se retrouvent en situation de mettre en application ce qu'elles ont appris et d'acquérir de l'expérience en tant qu'ONG. Il est difficile pour elles d'obtenir des financements indépendants, car ceux-ci sont encore grandement liés aux alliances qu'il faut passer avec des ONG internationales. De plus, quand les fonds sont enfin reçus, les coûts de fonctionnement ne sont généralement pas compris dans les budgets ou insuffisants pour permettre à l'ONG de continuer à fonctionner entre deux projets.

Encadré 5 : Le Programme de développement institutionnel de l'Adra

Embora haja organizações em Angola que pretendam trabalhar numa linha de desenvolvimento participativo, comunitário e sustentável, os seus procedimentos, metodologias e práticas de trabalho com as comunidades contrariam isso. Deriva daí a necessidade de se melhorar a capacidade de intervenção destas organizações. Este resultado constitui uma das prioridades da Adra nesta nova fase do Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI) face à necessidade da organização melhor contribuir para o reforço da sociedade civil, aspecto nuclear da sua missão institucional. Serão prioridades quatro níveis de acções :

- *Reforço da capacidade das ONGs, associações e outras organizações formais.*
- *Reforço da acção no âmbito das redes/forums traduzida num maior envolvimento/participação da Adra.*
- *Reforço do trabalho com as organizações comunitárias de base e outras organizações informais.*
- *Reforço do trabalho da Adra com instituições do Estado especialmente a nível local [...] e com as autoridades « tradicionais ».*

Source : Adra : PDI – Sede Propostas de continuidade, Luanda, 2000.

En conclusion, on a vu que les ONG nationales et internationales en Angola s'inséraient dans une situation politique complexe et en constante évolution. Il n'est donc pas possible d'évaluer leur statut et leur rôle du seul point de vue de l'impact de leurs programmes et projets en dehors de toute autre considération. En particulier, la manière dont elles collaborent avec les autres secteurs de la société civile revêt une tout aussi grande importance. En effet, il n'y aura pas de rétablissement à long terme du pays sans que l'État, la société civile et le secteur privé travaillent ensemble de manière constructive. Comme nous l'avons dit dans un autre rapport²⁶, l'État et le secteur privé sont actuellement très faibles en Angola, ce qui laisse un certain espace politique et social à la société civile, définie comme « les institutions formelles et informelles entre l'État et la famille qui ne sont pas des entreprises privées à but lucratif ». On sait encore trop peu de choses sur les composantes informelles de la société civile en Angola, que ce soit les institutions traditionnelles, les associations locales, les relations et réseaux sociaux, si ce n'est qu'ils sont probablement très importants dans les stratégies de survie quotidienne aussi bien en ville que dans les zones rurales.

L'espace ouvert aux institutions de la société civile formelle s'est trouvé élargi, comme on l'a vu plus haut, avec le processus de démocratisation et de libéralisation du début des années 1990. Il n'est pourtant pas difficile de trouver des faits qui prouvent que les Églises, les organisations professionnelles, les syndicats, les médias et les ONG ont travaillé, malgré cela, dans des conditions très difficiles durant toutes ces années. Il existe de nombreux exemples de répression politique et de graves violations des droits de l'homme de la part du gouvernement.

Mais il est aussi possible d'identifier des signes montrant que la société civile a gagné du terrain et joué un rôle croissant en Angola. Les Églises continuent d'agir ensemble et de pousser dans la même direction, comme cela a été démontré par l'organisation commune de nombreuses initiatives pour la paix et la réconciliation. Les syndicats restent faibles, mais les organisations professionnelles (comme celles des professeurs et des avocats)

26. I. TVEDTEN, *Angola 1999/2000. Key Development Issues and National Research Capacity*, CMI Reports n° 2/2000, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2000.

ont été capables d'influencer les événements par une action concertée. Et, malgré des défaites retentissantes, tels que l'assassinat de journalistes et la fermeture de journaux, les médias angolais parviennent à produire des articles critiques sur la situation politique et sociale du pays. Dans ce contexte, les ONG nationales ont un rôle important à jouer, que ce soit pour le développement social ou pour la défense des droits de l'homme. Elles représentent un large éventail de catégories sociales et de groupes d'intérêt et leur flexibilité pourrait leur permettre de devenir de véritables acteurs du développement et de la défense des droits de l'homme. Selon nous, pour pouvoir exercer une réelle influence dans le domaine du développement et des droits de l'homme en Angola, ces ONG doivent trouver un équilibre entre, d'une part, l'établissement et le maintien d'une relation constructive avec l'État, le secteur privé et les autres secteurs de la société civile et, d'autre part, l'adoption de stratégies de développement alternatif qui conduisent à un changement radical.

Avril 2001

Inge TVEDTEN

Chercheur en anthropologie sociale
Chris. Michelsen Institute, Bergen, Norvège

[Traduit de l'anglais par Éric Morier-Genoud et Brigitte Lachartre].
