

## Qui a peur des ONG au Mozambique ? La relance d'une controverse

L'héritage colonial, le sous-développement, les « calamités naturelles »<sup>1</sup> et une guerre civile de plus de dix ans, ont apporté au Mozambique un lot de détresse et de misère qui a fait affluer sur son territoire un nombre élevé d'organisations étrangères, de provenance, d'obédience et de style très variés. Devenue massive au fil des années et des événements qui ont durement frappé ce pays depuis son indépendance en 1975, l'aide internationale et, en son sein, les ONG, ont, dès le début, provoqué des critiques et des mises en cause parfois très virulentes. Cette aide, déjà mal ressentie à l'époque du socialisme d'État qui avait fait de la souveraineté nationale son cheval de bataille, est aujourd'hui stigmatisée par un mouvement au sein de l'opinion publique où se côtoient indistinctement les nostalgiques d'un système étatique centralisé – qui fut pourtant loin de répondre aux besoins de la population – et les opposants à l'envahissement du système néolibéral. Aux yeux des uns et des autres, l'afflux d'ONG étrangères dont le nombre, au début des années 1990, dépassait déjà la centaine<sup>2</sup> sur le sol mozambicain, est apparu comme une véritable « invasion », un « mal inévitable », un « problème plus qu'une solution ». Cette brève rétrospective rappelle quelques éléments du contexte dans lequel s'inscrit le débat entre critiques et défenseurs de la cause des ONG au Mozambique, et ses transformations.

### Les années du socialisme d'État : un désert pour les ONG

Au Mozambique, l'histoire des ONG est courte : elle remonte au début des années 1980 pour ce qui est des organisations étrangères et des années 1990 pour les ONG locales. Cette histoire est en effet liée à l'histoire politique du Mozambique indépendant et à la rupture de régime qu'a connues ce pays dès le milieu des années 1980. Pas plus qu'ailleurs, les lendemains de l'indépendance et la construction de l'État-nation au Mozambique ne se sont avérés propices aux initiatives de la société civile et

---

1 C'est le nom donné au Mozambique aux catastrophes naturelles et intempéries telles que les inondations ou la sécheresse, dont le pays souffre de manière récurrente.

2. Voir la revue mozambicaine *Encontro*, « *Forum para o Dialogo sobre as ONG em Moçambique* », 1 juil.-sept. 1990 et n°2 janv.-mars 1991.

---

à l'organisation indépendante des citoyens et des groupes d'intérêt privés. Auparavant, ni le système colonial portugais ni les conditions de la lutte de libération n'avaient d'ailleurs créé de conditions favorables à l'ouverture d'un espace public, pas plus qu'à l'émergence d'une société civile indépendante. Pour des raisons idéologiques, mais aussi de défense « des acquis de la révolution », ce sont les « organisations de masse » du Parti unique Frelimo (Front de Libération du Mozambique) qui reçurent mandat de structurer la société et de guider sa participation à la vie politique et sociale dans les quartiers, les entreprises, les villages<sup>3</sup>. Elles eurent pour tâche de relayer et de faire appliquer les mots d'ordre émanant du Comité central du parti Frelimo, sans possibilité réelle d'en inverser la logique ni les priorités. Le contrôle de la vie économique et sociale – voire de la vie privée – s'effectua au cours des cinq ou six premières années du régime proclamé marxiste-léniniste qui s'employa, de différentes façons, à limiter l'action d'une bonne partie des institutions et acteurs privés dans les fonctions sociales, culturelles ou religieuses qu'ils avaient occupé au sein de la société coloniale.

Sur le plan international et dans le climat de guerre froide de l'époque, les pays occidentaux (à l'exception notoire de la Suède) ne manifestèrent aucun empressement pour venir en aide à la jeune nation indépendante, laissant le champ libre aux pays du bloc de l'Est, URSS et RDA essentiellement, qui établirent avec celle-ci un système de coopération politiquement et économiquement liée. L'aide ainsi fournie intégrait aussi bien les orientations et programmes de « socialisation » des différents secteurs de production – industriels et agricoles – que les experts, les machines, les intrants, etc. Calquée sur un modèle coûteux et inadapté, elle imprima une marque profonde dont le pays ne sortirait qu'avec peine. Très différent de cette coopération officielle entre États « frères » avec son personnel commandé, un mouvement de solidarité plus authentique s'instaurait parallèlement, à travers un flux de « coopérants internationalistes » venant apporter leur savoir-faire et leur engagement au côté du peuple mozambicain. Tiers-mondistes et sympathisants socialistes, ils se mirent au service de l'État afin de remplacer en partie les fonctionnaires et agents portugais qui avaient quitté le pays au moment de l'indépendance. Triés selon des critères politiques et intégrés dans les administrations et services de l'État, ces coopérants – qui diffèrent considérablement de ceux d'aujourd'hui – étaient tenus à un devoir de réserve et au respect des directives du pouvoir politique. Ils adhéraient également au style de vie, souvent austère, imposé par leur statut d'expert en pays socialiste, acceptant le plus souvent des salaires et des conditions de vie modestes, proches de ceux de leurs homologues locaux. Figures emblématiques des premières années du Mozambique indépendant, ces coopérants sont pour beaucoup dans la mise sur pied des programmes du nouvel État en matière d'éducation, d'alphabetisation, de soins de santé primaire, d'habitat, etc. Pour mémoire, d'autres variantes de la sympathie active d'une petite partie de l'opinion internationale à l'égard du nouvel État indépendant s'expriment aussi à l'époque

---

3. L'Organisation des femmes mozambicaines (OMM), l'Organisation des jeunes (OJM), l'Organisation du syndicat des travailleurs (OTM), les comités de défense et les « groupes dynamisateurs » sont des structures instituées par l'État au sein de la société en vue de son organisation et de sa mobilisation.

---

sous la forme d'une solidarité dite « de peuple à peuple » (*de povo a povo*)<sup>4</sup>, ou encore sous celle d'associations d'amitié avec le Mozambique<sup>5</sup>.

Jusque-là, l'État mozambicain se veut maître du jeu, seul responsable de son destin, fier et orgueilleux de sa révolution et de ses prérogatives. Le Parti et l'État ne font qu'un, leurs structures sont soudées, leurs directives couvrent l'ensemble du champ économique et social ; à aucun échelon du territoire ou de l'administration, qui ne peuvent les ignorer, il n'y a place pour l'expression de positions alternatives ou indépendantes de la société civile. Pourtant, au début des années 1980, et pour les raisons – internes et externes – qui ont été longuement analysées par des auteurs, sympathisants ou non de la cause mozambicaine<sup>6</sup>, les « lendemains » déchantent : la faillite de la coopération des pays de l'Est est patente et le choix de la « socialisation » de l'économie ont entraîné des conséquences désastreuses, surtout dans le monde rural. D'autre part, face aux agressions de l'Afrique du Sud hostile à l'entreprise révolutionnaire mozambicaine dans le sous-continent austral, le gouvernement du Frelimo doit progressivement composer avec l'ennemi ; il doit également faire appel à de nouveaux types d'aide et de coopération internationale pour pallier la grave pénurie de cadres, d'experts et de moyens financiers et matériels de toutes sortes qui paralyse peu à peu le pays. Aide alimentaire et d'urgence pour faire face aux intempéries (inondations, sécheresse, typhons...), aide financière (emprunts auprès d'organismes internationaux...), aide technique pour relancer un certain nombre d'activités sur de nouvelles bases économiques. Le Mozambique, placé au cinquante et unième rang des receveurs d'aide en provenance des pays de l'OCDE en 1981, occupe la vingt-septième place en 1985 et la douzième en 1988. Les premières ONG européennes font leur apparition au début des années 1980 : au nombre de sept à l'époque, elles passeront à 40 en 1983, 110 en 1989 et à quelques 180 en 1997<sup>7</sup>. Au cours de cette période, leur place et leur mission évolueront très sensiblement au fur et à mesure de la perte de contrôle progressive du gouvernement sur une intervention étrangère multiforme et dispersée. Dans les premiers temps, encadrées par les structures d'État qui gardent la maîtrise du choix des lieux et des modalités d'intervention, les ONG étrangères sont appelées à œuvrer en relation étroite avec tel ou tel ministère ou institution publique, transférant financements et moyens matériels, mais apportant aussi de l'extérieur une capacité d'initiative et des savoir-faire qui font défaut dans les structures étatiques. Ces dernières font ainsi parfois appel à certaines ONG étrangères, là où il s'agit de rétablir le lien et la confiance auprès de populations rebutées par l'autoritarisme et l'inefficacité des administrations et de leur personnel. Plus tard, cette aide s'imposera lorsqu'il faudra tenter de

4. Comme dans le cas des villes « rouges » d'Italie, Bologne en particulier, dont les élus et leurs partisans développaient des campagnes d'information et d'aide matérielle en faveur de certaines régions du Mozambique, la province de Cabo Delgado, en l'occurrence.
5. Pour un rappel de ce que fut l'association d'amitié franco-mozambicaine, voir M. SAMUEL, « Portugal, France, Mozambique : un témoignage », in *De la Révolution des œillets au 3<sup>e</sup> millénaire*, Université Paris 8, 2000 : 189-197 (« Travaux et Documents »).
6. Parmi ceux-ci, en France : l'ensemble des travaux de recherche de M. CAHEN sur le Mozambique, en particulier : *Mozambique : La révolution implosée. Étude sur 12 ans d'indépendance (1975-1987)*, Paris, L'Harmattan, 1987, 167 p. ; *Mozambique : Analyse politique de conjoncture*, Paris, Indigo Publications, 1990, 61 p., et dans le monde anglo-saxon : J. HANLON, *Mozambique : The Revolution Under Fire*, Londres, Zed Book 1985.
7. S. Pinto DIONIZIO, *O papel das Organizações. Não Governamentais no desenvolvimento de Moçambique : Estudo em Provincias seleccionadas*, Mestrado em Economia internacional, ISEG, Universidade Técnica de Lisboa, 1997, 134 p.

réintégrer des groupes sociaux refoulés dans l'autarcie ou la rébellion par la guerre et la dissidence. Un début de pragmatisme commence à prévaloir dans certains ministères et institutions, où l'on est prêt à reconsidérer certaines options initiales et à faire appel à des chercheurs et à des ONG étrangères pour mener des études sur des sujets controversés ou assurer la mise en place d'expériences alternatives. À titre indicatif, c'est l'expérience que fera une ONG française<sup>8</sup> qui fut sollicitée en 1983 pour participer à la relance de la commercialisation agricole dans la Province de Cabo Delgado, où la pénurie de biens de consommation menaçait de paralyser la production vivrière. Le problème du secteur familial et les risques d'un retour à l'autarcie avaient été discutés cette année-là au 4<sup>e</sup> Congrès du Frelimo<sup>9</sup>, mais il était difficile, pour les structures d'État, de revenir sur des pratiques d'échange commercial critiquées au lendemain de l'indépendance et qui s'étaient effondrées entre-temps. Un retour progressif aux incitations du marché pour stimuler la production agricole ne pouvait manquer de heurter le noyau dur des idéologues marxistes qui virent dans l'ONG étrangère un avant-poste de la CIA infiltrée dans le pays ! Cette méfiance, partie intégrante de la rhétorique d'une fraction de l'élite radicale du Frelimo et de certains chercheurs de l'Université Eduardo Mondlane, anticipait sur l'abandon du dogme socialiste et sur ce qui allait apparaître à leurs yeux, comme autant de reniements imposés par le système libéral et la coalition des bailleurs de fonds internationaux.

### Ruptures et transition

C'est toutefois l'extension de la guerre sur la presque totalité du territoire mozambicain et l'endettement aggravé de son économie qui précipitèrent l'intervention étrangère sur une vaste échelle. La déliquescence des administrations, en terme de légitimité mais aussi de moyens logistiques et matériels, explique en partie l'irruption d'une nouvelle génération d'organisations étrangères, qui prirent des positions-clé dans la fourniture et la distribution d'aide alimentaire mais aussi dans l'aide médicale d'urgence auprès des populations déplacées par les hostilités et la famine. Des organismes comme CARE, d'origine nord-américaine, ou des réseaux européens comme celui des Médecins sans Frontières (France, Espagne...) dépassent de beaucoup en taille, moyens et capacités d'intervention tout ce qui avait pu se faire précédemment en matière d'aide au Mozambique. Le développement cède alors le pas à l'aide d'urgence et la nouvelle catégorie d'ONG n'entretient plus les mêmes relations avec la puissance publique mozambicaine, en dépit des nombreuses tentatives de celle-ci pour coordonner, sinon

8. Il s'agit du Criaa (Centre de Recherche-Information-Action pour le développement). Cette organisation fut invitée à intervenir aux côtés du ministère du Commerce interne et de son office de commercialisation agricole (Agricom) dans un programme visant à freiner la chute de la production vivrière dans la Province de Cabo Delgado. Il s'agissait de remédier à la dislocation du réseau de commerçants privés et de relancer les échanges qui avaient traditionnellement permis la collecte des surplus agricoles contre des biens de consommation courante. L'identification du problème impliquait la restauration d'intermédiaires entre le petit producteur et l'office public de commercialisation agricole ainsi que le soutien aux activités du petit commerce rural. En venant les compléter, les solutions préconisées soulignaient les limites des systèmes de *machambas* et *lojas do povo* qui ne répondaient pas aux attentes ni aux besoins du secteur familial de production vivrière.
9. FRELIMO, *Mozambique : Du sous-développement au socialisme, Rapport du Comité central au 4<sup>e</sup> congrès du Parti Frelimo (Maputo 26-30 Avril 1983)*, L'Harmattan, 1983, 198 p.

contrôler, une aide internationale qui trouva son ampleur maximale en 1994<sup>10</sup>. La transition économique puis politique<sup>11</sup> qui permit la sortie de guerre était virtuellement porteuse d'ouverture et d'autonomie pour la société civile mozambicaine. Pourtant, engourdie par la guerre, le manque de moyens et d'antécédents, elle tarda à se manifester et à s'organiser, laissant une place centrale aux ONG étrangères, qui s'engouffrèrent toujours davantage dans deux nouveaux domaines : la reconstruction des infrastructures détruites pendant la guerre d'une part, la lutte contre la pauvreté, d'autre part. Ces deux tremplins, gros consommateurs de fonds d'aide internationale, ont redonné aux ONG étrangères une importance renouvelée qui les maintient, de fait, sous le feu des projecteurs et des critiques.

### Polémiques, réquisitoire et plaidoyer

Aujourd'hui, la méfiance à l'égard de l'intervention étrangère au Mozambique ne vient plus, depuis longtemps, du Parti Frelimo lui-même. L'aide internationale est sollicitée auprès de la communauté internationale par le gouvernement mozambicain : son montant est calculé et sa forme décidée dans les cercles du pouvoir, où il serait contradictoire d'exprimer officiellement des réserves à son égard. Le délitement des idéaux révolutionnaires, mais aussi les avantages économiques tirés des mesures de libéralisation et de la privatisation de l'économie par une bonne partie du personnel politique recyclé dans les affaires, expliquent qu'on ne la mette pas en question, quoi qu'on puisse en penser. La polémique est donc conduite par un lobby intellectuel – dans lequel s'inscrivent des partisans de toujours du Frelimo – qui s'interroge sur ce que le Mozambique a véritablement gagné aux revirements idéologiques et économiques opérés depuis plus de dix ans sous la pression des pays occidentaux et des plans d'ajustement structurels<sup>12</sup>. Ce débat porte avant tout – et à juste titre – sur le contenu et les effets des politiques du FMI et de la Banque mondiale qui ont à leur actif au Mozambique des programmes considérés comme de véritables erreurs, non seulement du point de vue de leur coût social, mais également du point de vue technique et économique. C'est le cas, en particulier, de certains programmes de reconstruction de routes ou de « rationalisation » du secteur de la noix de cajou qui ont fait scandale<sup>13</sup>. En réalité, c'est à travers le rejet radical de la mondialisation, telle qu'elle est conçue et « pratiquée » par les agences de Bretton Woods, que se trouve également rejetée la presque totalité de l'intervention étrangère sur le sol mozambicain, quelles que soient

---

10. S. Pinto DIONIZIO, *O papel das Organizações...*, op.cit. : 97-104.

11. La Constitution de 1990 consacre une série de principes de gouvernement : séparation du Parti et de l'État, multipartisme ainsi que les principes de pluralisme d'opinion et d'association (art.76), la liberté pour les citoyens de constituer des partis politiques et d'y adhérer librement (art.77). Les Accords de Paix, signés entre les belligérants, viendront compléter et préciser certains droits et libertés : de presse, d'association, de circulation et de résidence, etc.

12. J. HANLON, *Mozambique, Who calls the shots ?* Londres, James Currey 1991 et J. HANLON, *Peace without Profit, How the IMF blocks rebuilding in Mozambique*, Londres, Heinemann, James Currey 1996.

13. J. LEITE, « *A guerra do caju e as relações Moçambique-India na época pós-colonial* », *Lusotopie* 2000 : 295-333.

---

sa nature et sa provenance<sup>14</sup>. Dans ce procès « globalisé », on se surprend pourtant à ne jamais voir l'État mozambicain remis en cause, ni critiqué pour son acceptation inconditionnelle du nouvel ordre économique et politique. Dans l'analyse proposée, cette soumission du gouvernement est en effet attribuée aux seuls intérêts financiers des bailleurs de fonds internationaux et à la pression abusive qu'ils exercent sur les pays pauvres. Ces raisons sont justes et l'on ne saurait les minimiser, mais on aimerait les voir, dans le même temps, assorties d'une analyse aussi pertinente des faillites et démissions attribuables au pouvoir politique lui-même<sup>15</sup>. Celui-ci ne tient d'ailleurs nullement compte de l'état d'esprit de la partie de son opinion public qui s'exprime contre les libéralisations sauvages : l'impact réel des travaux et positions de ce lobby est extrêmement limité et n'infléchit en rien la poursuite des politiques d'intégration au marché international.

Dans un autre ordre d'idées, le rejet radical de toute intervention étrangère ne prend pas non plus en compte la situation des populations paupérisées qui en sont les bénéficiaires. Celles-ci, déçues dans leur grande majorité par les gouvernants et leurs promesses, accueillent sans réticence tout ce qui, en matière d'aide, peut venir améliorer leur quotidien et leurs conditions d'existence, sans s'interroger sur l'origine des dons, des projets ou des organismes dispensateurs d'aide – tous éléments qu'elles ignorent le plus souvent. Pour elles, qui sont étrangères à ce débat, la responsabilité du renchérissement du prix des loyers, des transports, des services, la pénurie de logements, etc. est, à juste titre, attribuée au pouvoir qu'ils ont élu, même s'ils font la distinction entre la figure du Président, qui recueille encore leurs suffrages, le parti Frelimo, auquel ils tendent à retirer leur confiance, et les élus municipaux, pour lesquels ils nourrissent la plus grande méfiance.

Pour s'en tenir ici à ce qui a trait aux ONG, deux niveaux de critique sont énoncés à leur rencontre par leurs détracteurs : si le plus fondamental est celui qui les accuse de contribuer à l'affaiblissement de l'État, elles sont également mises en cause pour leur mode de fonctionnement et leur manque de légitimité. Dans cette analyse, les ONG apparaissent comme les « instruments » des grands donateurs d'ordre (Communauté Européenne, par exemple) et sont, de ce fait, contraintes à une course aux contrats et à une logique de projet, dont ni les buts ni la durée ne correspondent le plus souvent à ceux des bénéficiaires. Leurs interventions sont donc considérées, non seulement comme inappropriées aux conditions des pays pauvres où elles opèrent, mais coûteuses et souvent inefficaces. De plus, leur train de vie (rémunération et niveau de vie des expatriés, conditions et moyens de travail : voitures, ordinateurs, etc.) est perçu comme une insulte à la modestie de celui de leurs homologues ou des fonctionnaires locaux avec lesquels elles travaillent (un mois de salaire d'un expert étranger pourrait rémunérer un an de travail d'un salarié local). Plus fondamental encore, leur manque

14. D. SOGGE, ed., *Moçambique, perspectivas sobre a ajuda e o sector civil*, Oegstgeet (Pays-Bas) GOM, 1997, 234 p., et le compte rendu de ce livre dans *Lusotopie*, 1998, « Des hommes en colère : FMI et Banque mondiale en ligne de mire au Mozambique » : 556-557.

15. Ce courant de pensée existe au Mozambique. Il est le fait d'un organe de presse indépendant *Metical* qui, d'une part, remet en cause le système d'aide internationale et ses effets délétères sur la société mozambicaine, mais fait aussi le procès de l'État et du personnel politique au pouvoir, considéré comme responsable de gabegie et de corruption. Tout en s'élevant contre les diktats et conditionnalités de l'aide, il dénonce pots-de-vins et détournements de fonds et se fait le défenseur des exclus, des pauvres, des petits commerçants ou artisans informels... Le fondateur, éditeur et propriétaire du journal, le journaliste Carlos Cardoso, a été assassiné à Maputo, en novembre 2000, au cours d'un attentat encore non éclairci.

de transparence est contesté dans la mesure où elles ne sont tenues de justifier de leurs actions et de leurs dépenses qu'auprès de leurs comités directeurs ou de leurs bailleurs, au mieux auprès de leur opinion publique, jamais auprès des autorités du pays d'accueil et encore moins auprès des « populations-cibles<sup>16</sup> ». Il leur est généralement reproché d'agir en parallèle à l'État et non en conjonction ou concertation avec ses services ; de créer des structures qui font double emploi ; enfin, de définir leurs lignes d'action, non pas en fonction des besoins du pays et des bénéficiaires, mais en fonction de mots d'ordre ou de modes (les enfants, les femmes, les pauvres, la société civile...) décidés dans leurs pays d'origine.

Il faut convenir que nombre de ces critiques ne manquent pas de justesse ; certaines visent le plus clairement les grosses organisations caritatives et humanitaires qui ont fait déferler l'aide alimentaire ou médicale au plus fort de la guerre civile et qui, de fait, ont souvent contourné les structures et dispositifs nationaux, pour des raisons d'ailleurs justifiées dans un certain nombre de cas. Des scandales, portant sur des détournements d'aide alimentaire par les fonctionnaires chargés de sa répartition, ont en effet porté préjudice à l'image du pays, qui souffrait déjà de son manque de cadres et de l'inefficacité des services en la matière. Pendant la guerre civile, la nécessité de pénétrer dans les zones tenues par la guérilla de la Renamo (Résistance Nationale Mozambicaine), a amené des organisations humanitaires à déborder les structures de l'État et à agir en dehors de leur contrôle. Ces différentes raisons ont longtemps attisé les antagonismes entre les instances politiques et administratives et un certain type d'ONG, dont certaines étaient d'ailleurs ouvertement hostiles au gouvernement pour des raisons éthiques, idéologiques ou politiques. Devant les problèmes financiers et logistiques de distribution de l'aide, nul doute que les donateurs font souvent le choix de leurs propres ONG nationales, sur lesquelles ils sont en mesure d'exercer un contrôle financier beaucoup plus étroit. Cette instrumentalisation n'a fait que s'intensifier avec le temps, et les conditionnalités imposées aux ONG ont eu pour effet d'éliminer les plus modestes ou les plus indépendantes qui n'ont pu résister aux pressions administratives, budgétaires et politiques des donateurs. Il est facile de constater que les tendances lourdes de l'aide internationale s'imposent aujourd'hui, à de rares exceptions près, à l'ensemble des ONG, que leur contingent soit composé de personnes « bien intentionnées, de carriéristes, d'aventuriers ou même de personnels progressistes de l'aide »<sup>17</sup>, toutes sont aujourd'hui soumises aux mêmes impératifs de « rentabilisation » de l'aide, en terme d'emplois et de reproduction des structures de leur organisation. La tutelle des pouvoirs publics ou des agences internationales, toujours plus exigeante, tatillonne et manipulatrice, a abouti à déposséder les ONG de leur élan initial et de leur liberté d'action. Une grande partie des critiques portées à l'encontre des ONG est bien inscrite dans cette relation obligée mais conflictuelle avec les systèmes officiels d'aide et de coopération.

---

16. La notion d'*accountability*, implique l'obligation de rendre des comptes. Elle est centrale dans la littérature critique anglo-saxonne et s'ajoute actuellement à celle de transparence.

17. J. HANLON, *Peace without Profit...*, *op.cit.* : 112.

### Procès des ONG ou procès des États ?

Peut-on faire le procès des ONG sans faire, en même temps, le procès de l'État dans lequel ou pour lequel elles opèrent ? Est-il légitime de faire l'un sans l'autre ? La méfiance ou l'hostilité que manifestent les ONG contre l'État et dont on leur fait grief ne découle pas aussi directement d'une adoption aveugle ou consentante de la posture néo-libérale ; elle s'explique, dans bien des cas, par l'expérience négative qu'elles ont de la négociation avec les pouvoirs publics à propos de programmes et de financement en faveur des populations en difficulté. C'est dans leur pratique quotidienne, que ce soit dans les bureaux des donateurs ou sur le terrain, que se fonde, pour nombre d'ONG, leur attitude à l'égard de l'État en général et des gouvernements en particulier, avec lesquelles les relations de « partenariat », nouvellement préconisées, sont conflictuelles et malaisées. En matière d'aide aux populations et au développement, elles se heurtent trop souvent à l'autoritarisme, à la bureaucratie et à l'inefficacité des services publics, qui n'ont souvent qu'une connaissance lointaine des réalités et des situations. Au Sud, il s'y rajoute la méfiance des fonctionnaires et des politiques à l'égard de certains secteurs de la société, l'absence de pratiques démocratiques, sans parler de la corruption et la recherche du profit personnel...

Dans l'ensemble, la faillite des politiques de développement, les « démocratisations inachevées »<sup>18</sup>, le retrait de l'État de pans entiers de services aux populations, précipitées dans une pauvreté qui n'avait jamais pris de telles formes auparavant... ces conditions ont laissé la porte ouverte à l'intervention des ONG, locales comme étrangères, et causé l'ampleur de leur engagement dans l'action publique. Actuellement, un programme de recherche sur « la société civile précarisée »<sup>19</sup> au Mozambique donne à voir l'abandon dans lequel se trouvent de nombreuses fractions de la société, face à des services publics déficients, à des équipements sanitaires et sociaux inexistantes... Dans ces conditions, l'action des ONG apparaît sans doute plus comme un palliatif que comme un ferment de luttes sociales, et c'est bien dans ce rôle que les pouvoirs institués les reconnaissent et souhaitent les maintenir.

C'est donc à travers l'analyse de l'État qu'il faut examiner le rôle et le positionnement des ONG, ce que leurs détracteurs oublient de faire le plus souvent. La plupart d'entre eux se réfèrent au mythe d'un État-providence qui, en Afrique, n'a jamais eu le moindre début de réalité. Selon les travaux de B. Hibou sur la privatisation de l'État, les observateurs et analystes qui s'en tiennent négativement à « la perte, la diminution, le délitement » de l'État, prennent « implicitement pour base, des références datées, circonstancielles et normatives qui renvoient à l'idéologie développementiste énoncée à partir des années 1950 et à une conception weberienne de l'État ; autrement dit, à sa dimension bureaucratique légale-rationnelle et à ses interventions directes, institutionnalisées et permanentes »<sup>20</sup>. Ceux-ci refusent

18. J. MAGODE, ed., *Moçambique – Etnicidades, Nacionalismo e o Estado – Transição inacabada*, Centro de estudos estratégicos e internacionais, Maputo, 1996, 168 p.

19. C. SERRA, *Les laissés-pour-compte des villes mozambicaines (Une approche plurielle de la société civile précarisée)*, Rapport à mi-parcours, Centre d'Études africaines, UEM et CODESRIA, 2001.

20. B. HIBOU, « La "décharge", nouvel interventionnisme », in *L'État en voie de privatisation*, n° spécial, *Politique africaine* (Paris), 73, mars 1999 : 6-15.

d'admettre que la place croissante occupée par les ONG (mais aussi par le secteur privé) est bien celle que l'État et ses services n'ont jamais pu remplir, ou qu'ils ont abandonnée ou cédée dans un continuel mouvement de balancier entre « décharge »<sup>21</sup> et volonté de contrôle. Décharge de l'État sur les entreprises et ONG, qui prend de multiples formes – jusqu'au « *outsourcing* » des projets de développement décrit plus haut<sup>22</sup> – mais crispation aussi de l'État par crainte de perdre, en retour, son contrôle sur les territoires et les populations ; de perdre sa légitimité, plus souvent d'ailleurs aux yeux de la communauté internationale qu'au regard même de ses mandants, crainte enfin, du fait de son effacement, de perdre une visibilité qui, le plus souvent, tient lieu d'enracinement effectif de ses structures dans le terreau national.

Au Mozambique comme dans de nombreux autres pays du Sud, les ONG, qu'on le veuille ou non, ont investi une place et pris une responsabilité croissante dans l'espace public. C'est ce que, en dépit de leurs détracteurs, et souvent avec le meilleur de ce qu'elles recèlent en leur sein, elles semblent décidées à vouloir assurer, de façon plus résolue que jamais.

Février 2002

**Brigitte LACHARTRE**

Socio-économiste du développement

Paris

---

21. Pour une analyse du concept et de son origine, voir B. HIBOU, « La "décharge"..., *op. cit.*

22. Voir, dans ce numéro, l'article de T. Van Eys sur les ONG mozambicaines.

---