



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
AMBASSADE DE FRANCE AU MOZAMBIQUE  
SERVICE DE COOPERATION ET D'ACTION CULTURELLE

# LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU MOZAMBIQUE : DES ACTEURS EN MOUVEMENT

**Rédaction : Janaína HOMERIN**  
Stagiaire au SCAC de Maputo – Mozambique  
Janvier à Juin 2005

## **Avertissement**

Le présent document ne reflète que l'opinion de la chargée d'étude et n'engage, à ce stade, nullement l'Ambassade de France au Mozambique.

## **Remerciements**

Tenter d'établir une *cartographie* de la société civile mozambicaine n'a pu être possible que grâce à la collaboration de mes nombreux interlocuteurs.

Aussi, je tiens particulièrement à remercier toutes les personnes qui m'ont reçue et ont ouvert avec beaucoup de bonne volonté les portes de leurs organisations pour faciliter ce travail d'enquête. Je tiens à exprimer ma sincère gratitude à tous mes interlocuteurs, mozambicains et internationaux, qui au-delà des informations objectives n'ont pas hésité à me faire part de leur

sentiment, de leurs réflexions ou de leurs interrogations au sujet de ce vaste thème qui est la société civile mozambicaine.

Je remercie par ailleurs, Mme. Louise AVON, Ambassadeur de France au Mozambique, qui a donné son accord pour la réalisation de ce stage ainsi que M. Charles SEIBERT, Conseiller de coopération et d'action culturelle pour la disponibilité et les outils mis à contribution par son service.

De la même manière je voudrais également remercier M. José DA COSTA, attaché de coopération au SCAC de Maputo, qui a proposé la réalisation de cette étude, pris en charge son orientation et l'accompagnement du déroulement de cette dernière.

Enfin, j'aimerais remercier M. Matthieu GARDON-MOLLARD, en charge, via le suivi du Fonds Social de Développement, des relations avec la société civile, qui a accompagné l'élaboration de ce document.

## **Résumé du rapport**

Le SCAC de l'Ambassade de France à Maputo a mené une étude sur la situation actuelle de la société civile (SC) au Mozambique. Pour ce faire, une stagiaire a été mobilisée durant six mois. Le champ de l'étude a été largement défini en référence aux acteurs non étatiques (ANE) également appelés organisations de la société civile (OSC), évoqués par l'Union Européenne à l'occasion des accords de Cotonou de 2000, qui comprend les organisations non gouvernementales, (ONG), les organisations communautaires de base (OCB), les congrégations religieuses, les associations économiques, les syndicats et les acteurs économiques du secteur privé.

La réalisation de cette étude s'inscrit dans le cadre de l'action de la France en faveur de la promotion de la bonne gouvernance sociale au sein des pays dépendant de la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Son objectif était d'élaborer une « cartographie » des acteurs non étatiques

mozambicains devant permettre à l'Ambassade de France, d'une part, d'obtenir un aperçu de la composition des OSC ainsi que de leurs forces et de leurs faiblesses, et d'autre part, de posséder des éléments étayant le choix de ces partenariats sociaux à l'heure de l'élaboration du document cadre de partenariat (DCP).

Au regard de ses finalités, l'étude s'est ainsi concentrée sur le secteur associatif qui constitue par ailleurs une forte composante des OSC mozambicaines, même si l'analyse de la réalité des acteurs économiques est évoquée.

Le traitement de ces acteurs a permis l'examen d'un échantillon représentatif, majoritairement concentré à Maputo, de 69 entités, soit 57 organisations locales et 12 ONG internationales, mobilisant un budget total de près de 78.000.000 USD et employant autour de 4.200 personnes.

Un sondage publié en 2004 par l'Institut National des Statistiques (INE) indiquait que le pays comptait 4.217 institutions à but non lucratif, dont presque 18% se concentraient à Maputo, soit 758 unités. Il est très intéressant de noter que ce chiffre est supérieur aux 605 administrations publiques présentes dans la capitale.

La principale caractéristique des OSC mozambicaines est leur fragilité institutionnelle, qui se décline en divers aspects : mauvaises conditions matérielles, bas niveau de qualification du personnel, faible participation volontaire, difficulté à se situer de manière crédible face aux autorités publiques... Cette situation semble résulter d'une part, en grande partie, du poids de l'histoire politique du pays, où le pouvoir a toujours été centralisé (époque coloniale, guerre, régime socialiste) et en conséquence, d'autre part, de l'émergence récente de ces acteurs sociaux non étatiques. L'apparition de ces derniers avec la culture d'expression qui en découle date en effet d'une quinzaine d'années. D'où peut-être le faible degré d'organisation de la société civile en structures solides et efficaces. En phase de consolidation ces OSC n'opèrent pas encore comme un corps social homogène. Par ailleurs elles n'apparaissent pas non plus comme des acteurs totalement crédibles face aux autorités politiques ni même face aux populations qu'elles sont censées représenter.

Les OSC mozambicaines ne s'organisent pas suivant le schéma pyramidal traditionnel, où les entités s'emboîtent au sein de collectifs à chaque fois plus généraux. Elles forment au contraire un maillage, où les têtes de réseaux ont une faible capacité de coordination.

Un facteur qui ralentit le développement des OSC au Mozambique est leur lourde dépendance financière vis-à-vis des bailleurs internationaux. Une large majorité d'OSC ne fonctionne pas sur une structure financière stable mais grâce aux fonds débloqués par des financeurs étrangers sur la base de projets spécifiques. Le manque de capacité à obtenir des fonds propres met en péril la pérennité de beaucoup d'OSC qui peinent à survivre entre deux projets. Ce phénomène induit une autre conséquence qui est la rareté des OSC spécialisées. Sans une base financière stable les OSC ont difficilement la capacité de mettre en place des programmes techniques ou à long terme. Bon nombre d'OSC exerce donc des activités plutôt généralistes, intervenant au gré des priorités des bailleurs et souvent avec un faible degré de technicité.

Le Mozambique s'est engagé politiquement et juridiquement dans la voie de la bonne gouvernance et cherche les moyens d'appliquer ce choix. Le pays a proclamé dans sa Constitution le respect de libertés fondamentales telles la liberté d'expression, d'association ou la liberté syndicale. Toutefois le dispositif légal reste lacunaire, une seule loi régit l'ensemble des organisations de la société civile (OSC), mis à part les fondations. La loi sur la liberté d'association de 1991 est un texte uniforme qui s'applique par défaut à toutes les formes d'OSC : églises, ONG, associations professionnelles, associations d'assistance...

Toutefois la clef de voûte de ce processus de démocratisation passe aussi, nous semble-t-il, par la participation des acteurs de la société civile à la coordination politique du pays, dans le cadre

d'un partenariat renforcé entre l'Etat et ces acteurs socio-économiques. Or ces derniers n'apparaissent pas à l'heure actuelle comme des partenaires suffisamment structurés face à l'indispensable dialogue politique avec l'Etat. La participation des OSC est observée sur certains sujets précis à caractère sectoriel (SIDA, lutte contre la pauvreté...) mais elle reste plus souvent à un niveau de consultation que de négociation. Cela est sans doute plus le fait d'un défaut de tradition politique participative que d'une volonté de marginalisation de la part de l'Etat.

L'articulation des OSC avec l'Etat dénote d'ailleurs une certaine ambivalence. On observe au Mozambique un phénomène de perméabilité entre la sphère décisionnelle et les OSC. Il n'est pas rare que des individus fassent la navette entre une fonction publique et le milieu associatif, voire cumulent les deux, avec les conflits d'intérêt que cela peut engendrer. Cet état de fait entache la représentativité d'une partie des OSC mozambicaines. Eloignées des communautés de base et proches du pouvoir politique, elles jouissent parfois d'une bonne structuration organisationnelle mais leur légitimité sociale s'en trouve amoindrie.

Parallèlement le pays compte avec une constellation de petites organisations communautaires de base, issues d'une volonté populaire spontanée, jouissant d'un capital social fort. Ce sont précisément ces structures de base qui participent le moins à la concertation politique et souffrent d'une grande faiblesse institutionnelle. Ces OSC sont indénombrables et l'Etat n'a pour l'heure aucun moyen effectif de suivre leur développement. La mise en œuvre d'une stratégie de soutien à la bonne gouvernance au niveau du développement local permettrait à ces OSC de jouer pleinement leur rôle de partenaires sociaux à l'échelle qui est la leur.

Il faut noter également un phénomène répandu de hiérarchisation au sein d'un nombre considérable d'OSC mozambicaines. On observe souvent l'existence de structures bureaucratiques, rigides, qui permettent le maintien d'une certaine culture du chef (prestige et statut social d'être le responsable d'une ONG, de traiter avec des partenaires internationaux...). Les exemples d'associations régies selon un modèle de participation horizontale ne sont pas majoritaires. Ce **défaut de démocratie interne** est un frein à une dynamique potentiellement plus efficace dans la réalisation de leurs activités.

Notons cependant une évolution en cours au sein des OSC mozambicaines : consciente de sa faiblesse, la famille des OSC cherche à consolider ses acquis et à faire évoluer ses pratiques. Le contexte est favorable à une telle démarche. Globalement le Mozambique est sur la bonne voie en vue de l'enracinement durable d'un régime démocratique et d'un Etat de droit. Le pays a pris des engagements difficiles à réaliser, mais l'ensemble des partenaires internationaux s'accorde pour dire que les politiques du gouvernement vont dans la bonne direction. Dans l'optique de la bonne gouvernance il faut souligner les espaces de dialogue entre les différents acteurs politiques comme par exemple le PARPAII encore en cours. Le document de base sur la stratégie de lutte contre la pauvreté a été discuté et élaboré selon un processus de concertation entre les décideurs politiques et les porte-parole des citoyens.

Cet engagement des partenaires internationaux à soutenir les efforts du Mozambique dans sa lutte contre la pauvreté implique de fait la nécessité pour la communauté internationale, de s'assurer de l'existence de partenaires sociaux de qualité. Il appartient aujourd'hui aux OSC mozambicaines de répondre à ces attentes, sachant que le contexte actuel représente pour elles une bonne opportunité.

## Sommaire

<b>1. <u>Introduction</u></b> .....	p.11
<b>1.1. <u>Contexte</u></b> .....	p.11
<b>1.2. <u>Objet de l'étude</u></b> .....	p.11
<b>1.3. <u>Définition de la société civile</u></b> .....	p.12
<b>1.4. <u>Délimitation du champ de l'étude</u></b> .....	p.13
<b>1.5. <u>Méthodologie</u></b> .....	p.14
<b>1.6. <u>Déroulement de l'enquête</u></b> .....	p.15
<b>2. <u>Panorama de la société civile mozambicaine</u></b> .....	p.16
<b>2.1. <u>Entités recensées</u></b> .....	p.16
<b>2.2. <u>Emplois gérés</u></b> .....	p.17
<b>2.3. <u>Secteurs d'activités</u></b> .....	p.18
<b>2.4. <u>Masse financière</u></b> .....	p.19
<b>2.5. <u>Composition des organisations</u></b> .....	p.21
<b>2.6. <u>Ancienneté moyenne des organisations</u></b> .....	p.22
<b>2.7. <u>Portée géographique</u></b> .....	p.22
<b>2.8. <u>Influences subies</u></b> .....	p.22
<b>3. <u>Analyse de l'état actuel de la société civile au Mozambique</u></b> .....	p.24
<b>3.1. <u>Stade embryonnaire</u></b> .....	p.24
A. – Poids de l'histoire politique du pays.....	p.24
▪ <i>Emergence d'une culture d'expression des acteurs non étatiques</i> .....	p.24
▪ <i>Valorisation récente de l'initiative privée</i> .....	p.25
B. – Nébuleuse des organisations de la société civile (OSC).....	p.26
▪ <i>Une réglementation inadaptée</i> .....	p.26
▪ <i>La société civile n'opère pas comme un tout</i> .....	p.28
▪ <i>Maillage des OSC</i> .....	p.28

▪	<i>Inefficacité des forums d'ONG</i> .....	p.29
<b>3.2.</b>	<b><u>Faiblesse institutionnelle</u></b> .....	p.31
A. –	Le mouvement associatif requiert des investissements.....	p.31
B. –	Bas niveau de qualification.....	p.32
<b>3.3.</b>	<b><u>Exemples d'initiatives intéressantes</u></b> .....	p.32
A. –	Trois OSC différentes : UNAC - GMD - CTA.....	p.32
B. –	Un bon exemple de structuration d'OSC : les congrégations religieuses.....	p.35
<b>3.4.</b>	<b><u>Orientation des priorités politiques par les bailleurs de fonds</u></b> ...p.36	
A. –	Principaux bailleurs de fonds .....	p.36
B. –	Dépendance financière.....	p.37
▪	<i>Viabilité menacée</i> .....	p.37
▪	<i>Rareté des OSC spécialisées</i> .....	p.38
C. –	Aspects liés à la coopération sur projets.....	p.38
▪	<i>Inadéquation entre les conditions de l'aide et la réalité mozambicaine</i> .....	p.39
▪	<i>Harmonisation des conditions</i> .....	p.39
▪	<i>Petites associations défavorisées</i> .....	p.40
▪	<i>Orientation des activités des OSC</i> .....	p.40
D. –	Aspects liés à l'appui budgétaire au gouvernement.....	p.41
▪	<i>Dépendance de l'appareil d'Etat local</i> .....	p.41
▪	<i>L'Etat n'est pas seul maître de l'impulsion politique</i> .....	p.41
<b>3.5.</b>	<b><u>Les ONG internationales perçues comme « solution » plutôt que comme « outil » du développement</u></b> .....	p.42
A. –	De l'aide humanitaire à l'aide au développement.....	p.42
B. –	Canal de formation.....	p.43
C. –	Captation de la main d'œuvre qualifiée par les institutions internationales.....	p.43

D. – Difficultés relatives à l’appropriation des mécanismes d’aide par les acteurs locaux.....p.44

E. – Nécessité de redéfinir les approches.....p.45

### **3.6. Participation limitée de la société civile dans la coordination politique.....p.45**

A. – Articulation avec l’Etat.....p.45

- *Le gouvernement semble avoir une vision réduite du rôle de la SC...*p.45
- *La société civile entend que l’Etat assume ses responsabilités.....*p.47
- *Un exemple de partenariat avec l’Etat.....*p.47
- *Un partenariat social public/privé difficile à réaliser.....*p.48
- *Prise d’initiatives par les entreprises privées.....*p.48

B. – Liberté d’expression des acteurs non étatiques.....p.49

- *Un droit reconnu... ..*p.49
- *...parfois tenté d’être limité : l’exemple des médias.....*p.49

C. – Caractérisation de la participation.....p.50

- *Mécanismes de participation.....*p.50
- *Effectivité de la participation.....*p.51
- *Portée de la participation.....*p.51
- *Moment de la participation.....*p.51
- *Société civile contestataire non politisée.....*p.52

### **3.7. Représentativité des OSC : une donnée très variable.....p.52**

A. – Configuration de la société civile au Mozambique.....p.52

B. – Capital social.....p.53

- *Capacité organique à être représentatif.....*p.53
- *Légitimité.....*p.55

C. – Défaut de démocratie participative au sein des OSC.....p.56

- *Forte bureaucratisation du mouvement associatif.....*p.56
- *Un volontariat très limité.....*p.57

### **3.8. La bonne gouvernance comme objectif affiché.....p.58**

A. – Un engagement réel mais difficile à réaliser.....p.58

B. – L’exemple du domaine social.....p.58

C. – Bonne gouvernance atteinte ? .....p.60

<b>4. <u>Conclusions et propositions</u></b> .....	p.60
<b>A. – Appui à la société civile</b> .....	p.61
<b>B. – Caractérisation des acteurs économiques</b> .....	p.62
<b>C. - Perspectives</b> .....	p.63

## **1. Introduction**

### **1.1. Contexte**

Depuis la fin de la guerre civile en 1992, le Mozambique est un pays en paix qui offre au régime démocratique la possibilité de s'enraciner. La Constitution de 1990 proclame officiellement le multipartisme, l'économie de marché et le respect des libertés fondamentales. La nouvelle Constitution promulguée en 2004 maintient ces mêmes principes.

La notion d'Etat a par conséquent subi des transformations essentielles depuis l'indépendance du pays. Toutefois il semblerait que les citoyens mozambicains, malgré l'existence d'un cadre légal favorable, doivent encore dans une large mesure s'appropriier dans la pratique, les mécanismes d'application des principes démocratiques désormais établis. En effet, il faut faire une distinction entre la seule connaissance de l'existence de ces lois et libertés, l'intériorisation ou l'appropriation de ce que leur contenu induit au quotidien et enfin le savoir faire pour mettre en œuvre ces outils disponibles.

### **1.2. Objet de l'étude**

Le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France à Maputo a pour vocation de soutenir les acteurs locaux oeuvrant en faveur du développement. Ceci implique notamment l'instauration d'une relation partenariale avec les interlocuteurs de la société civile. Dans ce cadre il lui est donc indispensable d'avoir une connaissance la plus objective possible de cette composante de la nation mozambicaine.

Aussi le service a-t-il souhaité dresser une « cartographie » de la société civile, permettant d'en décrire les principales caractéristiques. Il s'agit d'analyser notamment :

- son stade d'évolution

- sa composition
- ses domaines d'intervention
- son articulation avec le pouvoir
- sa capacité de participation

L'étude a également comme objectif de recueillir des informations sur les interlocuteurs rencontrés, destinées à alimenter la base de données « BDSOCCIV », consultable par les services de l'Ambassade.

### **1.3. Définition de la société civile**

L'expression « société civile » ne revêt pas une signification unique, plusieurs acceptions étant proposées par différentes sources<sup>1</sup>. Cet aspect multi sémique ne favorise pas la compréhension de l'idée *d'organisation citoyenne* dans un pays comme le Mozambique, où l'expérience démocratique est relativement récente. Le rôle de groupe de pression de la société civile et sa place comme partenaire du gouvernement, dont la vocation est de participer (d'une manière qui reste encore à déterminer) à la gouvernance d'un Etat, n'ont pas été à l'heure actuelle totalement assimilés. Ce défaut de compréhension semble concerner aussi bien les sphères de décision qu'une bonne partie des acteurs non étatiques eux-mêmes.

La société civile se reporte habituellement aux modes d'organisation des citoyens qui ne s'inscrivent ni dans le secteur public ni dans le privé, c'est-à-dire globalement le milieu associatif. Nonobstant, au Mozambique comme plus généralement ailleurs, le secteur privé a considérablement contribué à la sensibilisation à de nombreuses problématiques liées au développement. Parallèlement aux organisations traditionnelles de la société civile telles que les ONG, les entreprises et surtout les associations économiques ont joué un rôle important face à l'Etat ou en partenariat avec celui-ci, en particulier dans les domaines de la réglementation commerciale, le développement d'infrastructures ou les politiques de réduction de la pauvreté.

Cette perception a conduit l'Union Européenne à proposer le concept d'**acteurs non étatiques** (ANE), tels que désignés par l'article 6 de l'accord de partenariat signé entre l'UE et les pays ACP en 2000 (Accords de Cotonou). Le texte inclut expressément parmi les ANE le secteur privé et les partenaires économiques et sociaux (organisations syndicales comprises). En définitive, les ANE sont des organisations nées de la volonté des citoyens, à but lucratif ou non, indépendantes de l'Etat, et dont l'objectif est de promouvoir un thème ou défendre des intérêts supposés communs à une majorité de citoyens. C'est cette acception qui a été retenue dans cette étude, équivalent à celle d' « **organisations de la société civile** » (OSC).

Il convient par ailleurs de mentionner que les systèmes traditionnels d'entre-aide jouent un rôle important dans la société mozambicaine. Certaines « écoles » incluent ces types d'organisation de la population parmi la panoplie des formes d'expression de la société civile. Sans remettre en cause la justesse de cette acception, en référence toutefois à la norme européenne citée, ces mécanismes informels n'ont pas été pris en compte lors de cette enquête dans la mesure où cette réalité est en soi un champ d'étude spécifique.

De ce fait, les organismes analysés dans cette étude ont tous été **formalisés et possèdent un statut juridique reconnu**. Ces entités sont de différents types et ont eu pour but de couvrir un éventail élargi : ONG, congrégations religieuses, associations économiques, syndicats professionnels, entreprises privées, coopératives...

<sup>1</sup> L'agence norvégienne de développement NORAD définit la société civile suivant ses acteurs, regroupant toutes les organisations non étatiques. Alors que selon USAID la société civile se définit par sa fonction de vecteur de démocratisation. Elle se compose des organisations non étatiques engagées dans l'adoption et la consolidation des réformes démocratiques.

## **1.4. Délimitation du champ de l'étude**

La cartographie des OSC ne prétend pas être exhaustive, mais entend donner un aperçu analytique de la situation actuelle. Pour ce faire nous avons choisi de retenir et d'examiner un **échantillon de ces OSC**, représentant différents niveaux de structuration et choisies parmi différents secteurs d'activités.

Toutefois, au regard de ses finalités, l'étude s'est plutôt concentrée sur le secteur associatif, qui constitue par ailleurs une forte composante des OSC mozambicaines, même si l'analyse de la réalité des acteurs économiques est évoquée.

Pour sélectionner les OSC, notre outil initial a été la liste de membres du plus important forum d'ONG : LINK. Celui-ci regroupait en décembre 2004 un total de 235 membres, soit 172 organisations nationales, 51 organisations internationales et 12 observateurs tels que l'Ambassade du Portugal, le PNUD, la Banque Mondiale ou la Fondation Aga Khan.

Au-delà des membres de LINK il a été décidé d'élargir le champ de nos recherches à d'autres OSC plus atypiques. S'éloignant un peu du modèle des ONG d'assistance au développement elles offrent un aperçu plus large de la composition de la société civile au Mozambique ; par exemple *Cruzeiro do Sul*<sup>2</sup> ou FEMA<sup>3</sup>, identifiées par d'autres moyens (personnalités influentes, recherche internet, recommandation par d'autres bailleurs...).

L'étude de terrain a été menée de janvier à mars 2005, limitée à la zone urbaine de Maputo (districts de Matola et Machava). Il n'a pas été possible de se déplacer à l'intérieur du territoire.

La phase d'entretiens a conduit à l'examen de 69 entités, dont 57 organisations nationales et 12 ONG internationales. Outre l'échantillon d'OSC rencontrées, trois bailleurs de fonds<sup>4</sup> ont été entendus quant à leur sentiment vis-à-vis de leurs partenaires locaux.

## **1.5. Méthodologie**

### Choix des outils

Les sources d'information sur les OSC sont extrêmement lacunaires au Mozambique. Internet, forums d'ONG et administrations publiques disposent souvent de données incomplètes et les mises à jour sont très irrégulières. Les enquêteurs ont donc préféré privilégier la méthode de l'entretien avec les responsables des organisations. Un guide d'entretien a été élaboré.

Les entretiens ont été conduits à l'aide d'un questionnaire semi-ouvert réalisé par le SCAC<sup>5</sup> et généralement suivis par une visite des locaux. Le questionnaire visait à obtenir des informations de base telles que :

- la dénomination et l'objet de l'entité,
- le(s) secteur(s) d'activités,

<sup>2</sup> Association qui se présente comme un institut de recherches composé d'universitaires bénévoles.

<sup>3</sup> Forum d'entreprises concernées par les questions d'environnement et de développement durable.

<sup>4</sup> DFID – Union Européenne – Coopération Suisse.

<sup>5</sup> Annexe 1.

- les projets et actions concrètes,
- le statut juridique et le mode de fonctionnement,
- les ressources,
- les effectifs...

Les entretiens devaient également fournir des éléments d'appréciation sur :

- la qualité de l'action menée,
- les éventuelles appartenances partisans ou religieuses,
- la viabilité de l'organisation et son degré de sérieux,
- la compatibilité avec les objectifs et les procédures de la coopération française.

Les fiches d'entretien constituent un matériau de travail non élaboré et par conséquent non communicable.

### Sélection des OSC de l'échantillon

Priorité a été donnée aux acteurs locaux. Cependant les entretiens ont montré la participation active de beaucoup d'acteurs internationaux. Aussi les organisations internationales le plus souvent citées par les OSC locales comme leurs partenaires (il faut entendre *financeur* dans la plupart des cas) ont également été contactées.

Dans le but de mieux appréhender et comprendre les différents types d'OSC, il a été choisi de procéder par panels de secteurs d'activités. Un nombre équivalent d'entités a été rencontré pour chaque préoccupation majeure liée aux questions de développement : enfance, SIDA, femmes, agriculture... Le même processus a été employé pour définir catégories d'organisations : associations professionnelles, ONG, organisations communautaires de base (OCB), syndicats...

### **1.6. Déroulement de l'enquête**

#### Prise de contact

a) Pour avoir une vue d'ensemble, les premières OSC contactées ont été les réseaux thématiques.

Toutefois la prise de contact ayant commencé mi-janvier elle a coïncidé avec deux événements qui ont retardé de plusieurs semaines une partie des rendez-vous. D'une part les vacances de fin d'année des Mozambicains, d'autre part le déroulement du Forum Social Mondial de Porto Alegre. Bien qu'elles n'y aient pas toutes participé<sup>6</sup>, beaucoup d'OSC y étaient représentées par des partenaires et ont suivi pendant toute la durée du Forum les discussions qui s'y tenaient. Pour certaines cela justifiait l'affectation d'une personne à la rédaction de comptes-rendus, à la préparation de documents pour fournir aux correspondants sur place etc...

Afin de contourner ce manque de disponibilité, la prise de contact avec des organisations de moindre envergure a débuté simultanément.

b) Au-delà de la question du calendrier, la principale difficulté a consisté à obtenir les coordonnées exactes des OSC. Il n'existe aucun registre officiel, les outils disponibles sont pour la plupart incomplets et de portée réduite. La liste de LINK elle-même, principale source d'information au niveau national, n'est pas à jour<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> A souligner qu'outre de grandes organisations comme la FDC, des petites structures locales ont été épaulées par des organisations étrangères et ont pu se rendre au Forum, à l'image de l'association des travailleurs du secteur informel de Maputo, ASSOTSI.

<sup>7</sup> A l'heure actuelle LINK mène un travail de réactualisation des données.

Au cours de la phase de prise de rendez-vous, près d'**un tiers** des organisations n'a pu être contacté. La difficulté consistait à savoir s'il s'agissait d'un simple changement de numéro de téléphone, d'une modification d'adresse ou de la disparition de fait de l'institution...

Une fois le contact établi les OSC ont aisément proposé des rendez-vous. Seules deux grandes OSC ont été difficiles à rencontrer.

### Réceptivité des interlocuteurs

Globalement l'étude a eu un très bon accueil. Les interlocuteurs se sont montrés très réceptifs à l'initiative d'une ambassade de se déplacer pour visiter leurs locaux, connaître leurs difficultés et leurs succès. De toutes les entités contactées seule l'Eglise Universelle du Royaume de Dieu s'est montrée réticente, proposant enfin un rendez-vous pour le 26 mai, bien trop tard pour la réalisation de l'enquête.

Les différents groupes d'OSC rencontrées (ONG, syndicats, congrégations religieuses...) se sont soumis de bonne grâce à la méthode proposée. Seules les questions d'ordre financier, bien que traitées sous forme de fourchettes de variation, ont parfois été éludées ou délibérément ignorées.

## **2. Panorama de la société civile mozambicaine**

L'Institut National des Statistiques (INE<sup>8</sup>) a effectué au dernier trimestre 2004 un recensement des institutions à but non lucratif présentes sur le territoire. Le champ du recensement a été très largement défini, couvrant toutes les organisations citoyennes hors des sphères étatique et familiale (ONG, syndicats, églises, associations de base...). La publication de l'enquête initialement prévue pour avril/mai 2005, a été retardée jusqu'à février 2006.

Par conséquent, les indications qui suivent se basent sur les informations relatives aux institutions à but non lucratif présentes dans le rapport sur le **recensement des entreprises** publié par l'INE en 2004<sup>9</sup> et sur les données recueillies auprès de l'échantillon d'OSC rencontrées.

### **2.1. Entités recensées**

Globalement, on dénombrerait plus de 4.000 institutions à but non lucratif oeuvrant au Mozambique (celles-ci constituant une des composantes des OSC).

Sur une population active déclarée de 521.207 en 2004 (ce chiffre semble avoir diminué en 2005 cf. p.58), ces institutions à but non lucratif draineraient 9% des salariés, (soit 46.567 emplois). Notons par ailleurs que les emplois au sein d'ONG internationales, se montant à 4.582, représentent 0,9 % du total des emplois déclarés. D'autre part le monde des OSC (y compris parmi les institutions à but non lucratif) ne déroge pas à la règle quant à l'existence d'emplois dits informels en son sein, par nature difficilement quantifiables.

---

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estatísticas.

<sup>9</sup> Censo às Empresas (CEMPRE).

**Tab. 1 - Répartition des entités économiques à échelle nationale**

Entités	Unités recensées	Emplois gérés	Proportion des emplois déclarés
Administrations Publiques	12.196	173.495	33%
Entreprises	31.735	301.145	58 %
Inst. à but non lucratif	4.217	46.567	9 %
Total	48.148	521.207	100%

Entités	Unités recensées	Emplois gérés	Proportion des emplois déclarés
Administrations Publiques	605	57.286	26%
Entreprises	8.823	141.009	63%
Inst. à but non lucratif	758	24.153	11%
Total	10.186	222.448	100%

Source CEMPRE – INE 2004

**Tab. 2 - Répartition des entités économiques à Maputo**

Source CEMPRE – INE 2004

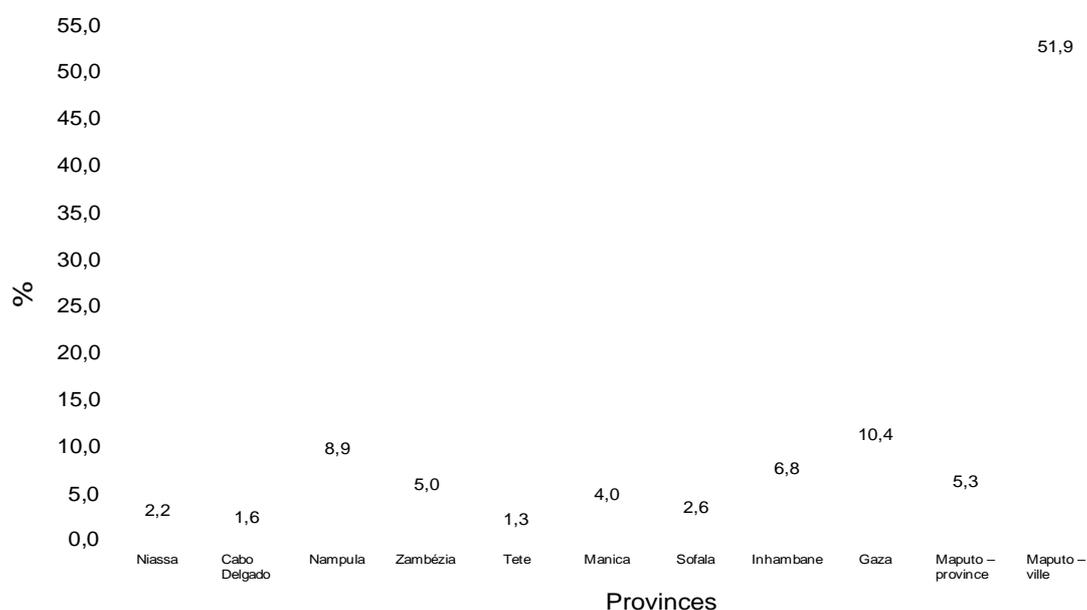
L'ensemble de ces données (corroborées par les tableaux ci-joint) nous incite à dire que les OSC représentent un gisement pour l'emploi finalement assez conséquent qui devrait se développer encore davantage au cours des dix années à venir.

## **2.2. Emplois gérés**

Concernant l'échantillon étudié, sur un total de 57 organisations nationales, les emplois se montent à environ 4.200, sachant que plus de la moitié ressort du secteur privé.

On estime à environ 750 les emplois occupés par des salariés mozambicains au sein des 12 ONG internationales rencontrées.

### Diag. 3 – Répartition des emplois par provinces



Source CEMPRE – INE 2004

Selon le recensement des entreprises de l'INE précédemment cité, sur un total de 4.217 unités, Maputo-ville regroupe 758, soit 18% du total des institutions à but non lucratif. Or 18% du total des unités emploie presque 52% du total des salariés du secteur, soit 24.153 personnes sur un total de 46.567.

Le CEMPRE indique aussi que se concentrent dans la province de Nampula plus de 20% des institutions à but non lucratif, équivalent à 878 unités. Cependant, bien que plus nombreuses qu'à Maputo les institutions présentes dans la province de Nampula emploient 4.157 salariés, soit 8,9% du total de la main d'œuvre du secteur.

Cela donne une idée du type de structures d'OSC qui prévaut en dehors de Maputo, soit une constellation de petites associations.

### 2.3. Secteurs d'activités

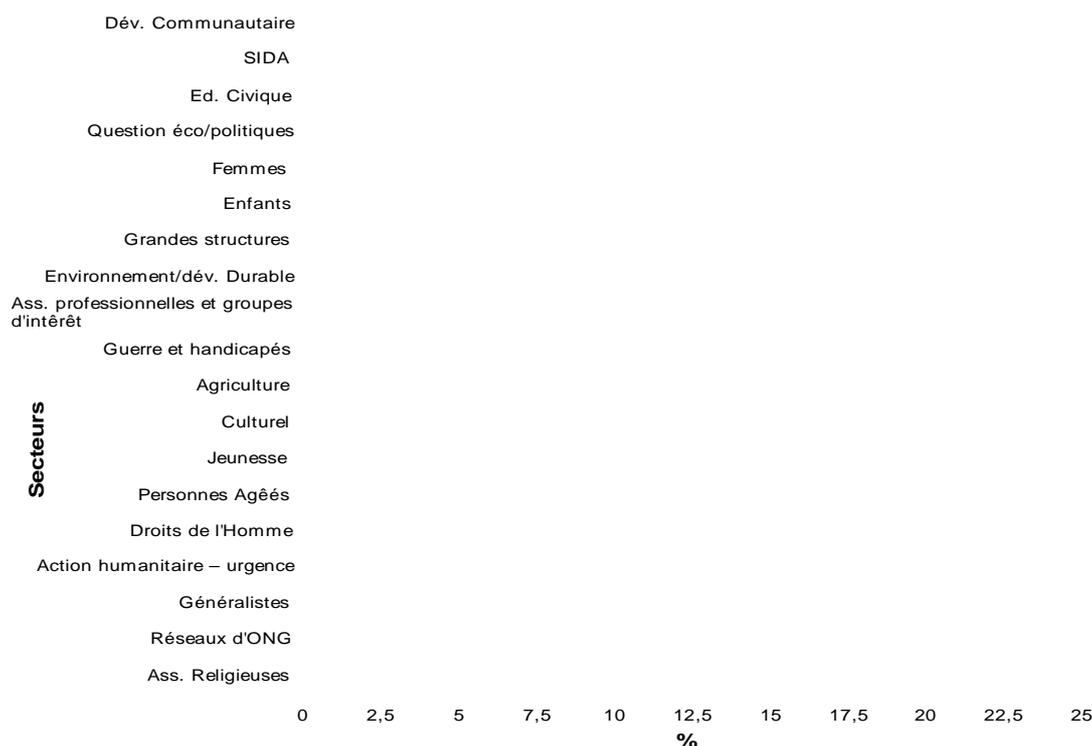
Bien que notre étude ait eu comme optique d'analyser un nombre équivalent d'OSC dans chaque catégorie, il faut avoir conscience du poids relatif des différents secteurs d'activités.

Pour ce faire nous avons choisi d'analyser la liste des 172 membres nationaux du forum d'ONG LINK.

Les organisations d'aide au développement communautaire sont les plus nombreuses, mais elles ne sont pas homogènes. Le terme développement communautaire est générique et englobe divers types d'action : promotion d'activités de production de richesse, amélioration des conditions d'habitat, de santé d'une communauté plus ou moins étendue. Par ailleurs le nombre si important d'OSC dans ce domaine tient au fait qu'il regroupe une constellation de petites associations de base.

Le secteur agricole est le deuxième domaine où les OSC sont le plus nombreuses. La fragilité des systèmes de production et de distribution d'aliments en est la principale raison. D'autant que l'agriculture est vue comme le vecteur prioritaire du développement économique du pays. Les activités principales sont le micro-crédit, les techniques d'optimisation du rendement agricole et la diversification des ressources.

**Diag. 4 – Secteurs d'activités des OSC au Mozambique**



Source : classification par secteurs des membres nationaux du forum LINK.

## **2.4. Masse financière**

Au Mozambique le budget manipulé par chaque OSC est très variable, surtout dans Maputo. Dans la capitale cohabitent de très petites structures comme les associations de quartier, les organisations nationales les plus solides (FDC, Conseil Chrétien du Mozambique...) et d'importantes ONG internationales.

Une part importante du budget des OSC est financée par les ONG internationales, soit à travers la mise en œuvre de projets soit à travers les mécanismes de *capacity building*. Or la comptabilité de ces ONG ne fait l'objet d'aucun suivi de la part des pouvoirs publics. Dès lors il est extrêmement compliqué d'avoir une idée juste des mouvements financiers qu'elles entraînent. La capacité financière de ces entités, qui pour certaines manipulent des sommes considérables, reste une donnée assez opaque. En outre ces entités couvrent souvent un panel diversifié d'actions, rendant hasardeuse l'estimation de leur budget à partir du financement de quelques projets. Par ailleurs il n'a pas été possible de recueillir des informations quant aux coûts salariaux supportés, sachant qu'il existe une différence entre le personnel expatrié et le personnel local.

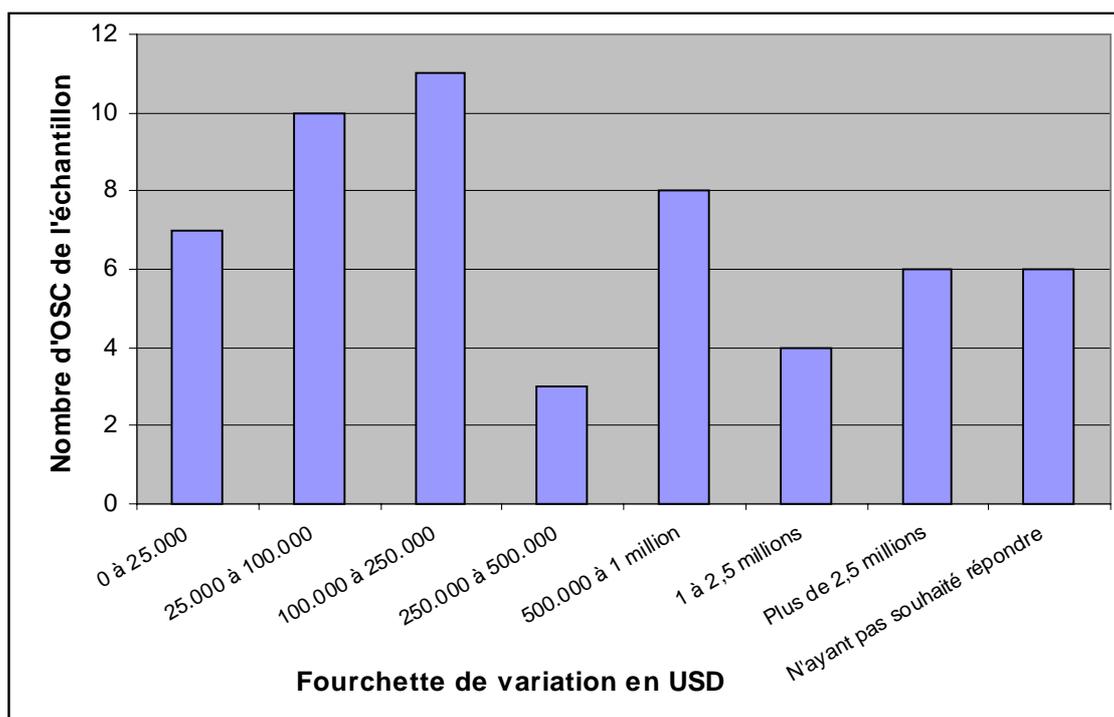
Les bailleurs de fonds (bi ou multilatéraux) doivent quant à eux communiquer le montant de leur aide publique au développement (APD) à la Direction Nationale de la Planification du Budget du Ministère des Finances. Mais ces chiffres correspondent à l'APD globale, sans que soient spécifiés les chapitres. Notamment, il n'est pas précisé la part d'aide attribuée aux acteurs non étatiques.

Il existe un écart considérable entre le budget des petites associations de base (si nombreuses et de ce fait indénombrables) et les grosses structures nationales comme Caritas Mozambique. Se dresse ainsi un obstacle supplémentaire à l'évaluation de la masse financière que représentent les OSC.

Cette étude ne se risquera pas à avancer des chiffres sur le montant global des mouvements financiers des acteurs non étatiques au Mozambique. Cependant il reste possible de tirer des conclusions de l'analyse de l'échantillon d'OSC et de donner des pistes de réflexion sur leur volume financier.

Du total des 57 OSC nationales rencontrées, une fois retirées les deux sociétés à responsabilité limitée, mCel et STV, restent 55 desquelles 49 ont accepté de donner leur budget. La moyenne du total des différents budgets dépasse les 50 millions de USD.

#### **Diag. 5 – Aperçu du budget de l'échantillon d'OSC rencontrées**



Source : données calculées à partir de l'échantillon d'OSC moins les deux entreprises privées mCel et STV

Concernant l'origine de ces ressources soulignons que près de 70% des OSC sont entièrement dépendantes de fonds extérieurs. Seulement 18% des OSC rencontrées sont autonomes, sachant qu'il s'agit essentiellement d'associations économiques et professionnelles vivant de la contribution de leurs membres. Aussi le pourcentage d'organisations auto-financées doit être bien inférieur à échelle nationale.

Il faut souligner que les syndicats professionnels ne vivent pas des seules contributions des travailleurs affiliés. Ils ne bénéficient pas de financements étrangers mais de subsides de l'Etat.<sup>10</sup>

## **2.5. Composition des organisations**

On recense de nombreuses OSC qui se définissent comme des réseaux thématiques (*Rede de ONG contra a droga, Rede de ONG Moçambicanas na luta contra a pobreza, Fórum Mulher...*). Près de 30% des OSC rencontrées ont vocation à fonctionner comme des réseaux. Mis à part ces institutions la plupart des organisations se composent de membres individuels.

## **2.6. Ancienneté moyenne des organisations**

La loi sur la liberté d'association n'a été votée qu'en 1991, cependant près de 15 % des OSC avaient déjà débuté leurs activités avant la reconnaissance de ce droit. A l'exception des institutions à l'origine créées par le parti (OTM<sup>11</sup>, OMM<sup>12</sup>...) et du cas particulier du Conseil

<sup>10</sup> A l'exception de la Confédération Nationale des Syndicats Libres du Mozambique (CONSILMO), née d'une scission avec l'Organisation des Travailleurs du Mozambique.

<sup>11</sup> Organisation des travailleurs du Mozambique créée en 1983.

<sup>12</sup> Organisation des femmes du Mozambique créée en 1973.

Chrétien du Mozambique fondé en 1948, les OSC mozambicaines fonctionnent depuis près de 12 ans. En outre il faut compter une durée moyenne de 2 ans et demi entre la date de création et la date de publication au Journal Officiel. Cette dernière réalité peut être considérée comme un frein au développement du secteur associatif au regard des propos tenus par nos interlocuteurs.

## **2.7. Portée géographique**

Sur l'échantillon des 57 organisations mozambicaines étudiées, 29 ont une vocation nationale, soit 50%. Toutefois il est courant que le rayonnement de l'organisation soit bien plus réduit. A titre d'exemple, les associations professionnelles statutairement *nationales* couvrent de fait une population essentiellement concentrée à Maputo<sup>13</sup>.

OSC locales	9	16%
OSC provinciales	11	19%
OSC transversales (selon projets)	8	14%
OSC nationales	29	50%

## **2.8. Influences subies**

### Partisanes

La présence de la RENAMO, seul parti d'opposition représentatif, est difficilement perceptible à Maputo où partout le FRELIMO s'impose.

Certaines OSC actuelles ont été créés par le FRELIMO comme des instruments de gouvernance à l'époque socialiste ; l'OMM, l'OJM<sup>14</sup>... Mis à part la centrale syndicale OTM qui participe au forum de concertation nationale (rencontre des différents partenaires sociaux), ces institutions n'ont plus qu'un poids symbolique. Mobilisées en période de campagne électorale, elles subsistent difficilement le reste du temps, menant des activités très superficielles qui ont peu d'impact à moyen et long terme (distribution de pamphlets sur le SIDA, réunions avec les communautés pour expliquer la place de la femme dans la société...).

Mais surtout il faut souligner le phénomène de perméabilité entre le gouvernement (et donc le parti) et la sphère non étatique. Près de 15% des organisations rencontrées ont un lien identifiable avec le FRELIMO.

### **Diag. 6 – Proportion des OSC ayant un lien avec la sphère religieuse, politique ou des affaires**

<sup>13</sup> Association des Economistes du Mozambique, Association Industrielle du Mozambique, Syndicat National des Journalistes...

<sup>14</sup> Organisation des jeunes du Mozambique.

Lien avec mouvements religieux 9,26%

Lien avec parti/gouvernement 14,81%

Lien avec une entreprise 3,70%

Pas de lien apparent 72,22%

Source : données calculées à partir de l'échantillon d'OSC

### Religieuses

La Direction Nationale des Affaires Religieuses, département du Ministère de la Justice chargé entre autres de tenir le registre des mouvements religieux officiels, dénombre plus de 600 églises (soit un groupement religieux de plus de 500 croyants) et environ 150 « *organisations* » religieuses. Ce terme générique désigne les autorités administratives qui régissent les églises et mènent des activités sociales : Conseil Islamique du Mozambique, Conseil Chrétien du Mozambique...

Rares sont les OSC qui affichent leur prédominance religieuse (à peine plus de 6% dans la liste de LINK). Pourtant il est fréquent de constater un lien avec la sphère religieuse. Le lien le plus commun est la présence d'un homme d'église au sein de l'administration de l'organisation. Par exemple l'évêque de l'église anglicane du Mozambique, D. Dinis Sengulane, est très actif dans le milieu associatif et est un membre fondateur de la FDC et du groupe *ETICA Moçambique*<sup>15</sup>. Ce lien se vérifie également par l'origine des financements d'une organisation. Des ONG telles que Christian Aid ou DIAKONIA (protestants) financent de nombreuses ONG locales mais ne semblent pas exercer une influence majeure sur leurs orientations.

Il arrive également que des OSC soient soutenues par des mouvements religieux, telle l'Association de Jeunes « Volcan »<sup>16</sup>, hébergée dans l'enceinte du Conseil Islamique du Mozambique et dont le vice-président est parallèlement un employé du Conseil.

### **Diag. 7 - Estimation de l'affiliation religieuse des OSC au Mozambique**

---

<sup>15</sup> *ETICA Moçambique* est une ONG qui a pour objectif de promouvoir la transparence et lutter contre la corruption dans l'administration publique.

<sup>16</sup> *AJUV : Associação Juvenil Vulcão*

Musulmanes 14,29%

Néo protestantes 57,14%

Chrétiennes traditionnelles 28,57%

Ces proportions ont été calculées à partir de la liste LINK et concernent les organisations qui se présentent spontanément comme inscrites dans un courant religieux.

### **3. Analyse de l'état actuel de la société civile au Mozambique**

#### **3.1. Stade embryonnaire**

##### **A. – Poids de l'histoire politique du pays**

- ***Emergence d'une culture d'expression des acteurs non étatiques***

Jusqu'au début des années 90, le contexte historique du Mozambique **n'a pas favorisé l'émergence d'une culture d'expression des acteurs non étatiques**. Depuis l'indépendance les mozambicains ont connu des changements politiques majeurs. Ceux-ci conduisent depuis plus d'une dizaine d'années à l'apparition de nouvelles règles d'organisation induisant un mode de relation plus participatif entre le l'Etat et le citoyen. Il nous semble que la consolidation de cette dynamique est aujourd'hui conditionnée à la capacité d'appropriation de ce processus par l'ensemble des acteurs de la société mozambicaine.

Le rôle participatif de la société civile, en tant qu'interlocuteur dans la définition et la mise en œuvre des politiques socio-économiques du pays, reste encore un concept relativement nouveau. Les acteurs du milieu associatif sont encore souvent mus par la seule volonté d'aider les communautés les plus défavorisées. Si cette intention se comprend au regard de la situation du pays, elle n'est pas suffisante pour instaurer un réel dialogue avec les autorités, légitimement en charge des problématiques à traiter.

Elle révèle peut être par ailleurs la difficulté qu'ont les associations mozambicaines à posséder un personnel suffisamment formé, capable d'offrir une vision stratégique à ses interlocuteurs et partenaires potentiels.

Reste que la principale donnée qui détermine les comportements de la société mozambicaine est **l'extrême pauvreté**. En termes quantitatifs la majeure partie de la population est préoccupée par sa survie quotidienne. Dans un pays où sur 19 millions de personnes 9 millions n'ont pas accès à l'eau courante et où 15% de la population est atteinte du SIDA, les préoccupations à moyen et long terme sont difficilement envisageables. La pauvreté freine le développement de la société civile en ce qu'elle affecte la volonté mais surtout la disponibilité des citoyens à participer aux activités d'intérêt général. De la même manière elle est un obstacle à la capacité

d'autogestion des OSC qui sont en conséquence très dépendantes des bailleurs de fonds (et de leurs orientations).

- *Valorisation récente de l'initiative privée*

L'histoire du Mozambique n'a pas, jusqu'à une date récente, favorisé l'initiative privée quelle qu'elle soit. Deux conséquences majeures en découlent :

a). un secteur économique relativement faible, la création de biens et le commerce exercé par des acteurs indépendants des structures de l'Etat ayant longtemps été négligés comme source d'amélioration des conditions de vie, ou de production de richesse. L'esprit d'entreprise n'a jamais été encouragé. Pour subsister on comptait plus sur les réseaux de base (famille, voisins) et sur l'Etat.

b). une certaine tendance à l'assistanat : outre l'expérience d'un Etat centralisateur qui se chargeait de planifier les différents secteurs de la population, la situation d'urgence causée par la guerre a entraîné la venue massive de bailleurs qui pourvoient à tout.

Pour certains interlocuteurs, principalement dans le secteur privé, cette aide massive a eu des conséquences nocives. Bien que justifiée elle n'a pas favorisé parmi les Mozambicains la prise de responsabilité dans la conduite des mécanismes de développement. Avec le dépassement de la situation d'urgence, le répit des catastrophes naturelles (inondations, sécheresse), ils souhaitent que les Mozambicains se prennent plus en charge, pour un développement plus sain du pays.

## **B. – Nébuleuse d'organisations de la société civile**

La société civile est encore peu structurée au Mozambique, bien que de grands progrès aient été faits depuis 1992. Toujours en phase de construction, les opérateurs civils ne forment pas encore un tissu consolidé. Beaucoup d'institutions se créent portées par une volonté d'agir qui ne repose pas sur une réelle capacité fonctionnelle.

Cela est dû principalement, au-delà de la pertinence même de l'objet de l'ONG, au fait que la formation scolaire, puis professionnelle de ses initiateurs sont souvent faibles. Ceci entraîne régulièrement la fermeture de certaines et la création de nouvelles. Par conséquent il est extrêmement difficile d'identifier et de suivre les organisations mozambicaines de moindre envergure : combien en existe-il, quel travail effectuent-elles... ?

- *Une réglementation inadaptée*

Au-delà du manque de tradition d'expression des acteurs non étatiques il faut observer un **corpus juridique encore peu développé**. Après l'abandon du régime socialiste le Mozambique a proclamé dans sa Constitution de 1990 le respect de quelques libertés fondamentales :

- liberté d'expression (art. 74<sup>17</sup>),
- liberté d'association (art. 76<sup>18</sup>)

---

<sup>17</sup> Article 48 dans la nouvelle Constitution de 2004

- liberté syndicale (art. 90<sup>19</sup>).

Cependant la loi n° 8/91 sur la liberté d'association reste actuellement la seule base légale permettant la formalisation de toutes les formes d'organisation non étatique (à l'exception des fondations). Ce texte uniforme ne fait pas de différence entre les ONG, les organisations communautaires de base, les syndicats, les congrégations religieuses ou les associations qui développent des projets à caractère économique.

La formalisation d'une association n'est pas un **processus** compliqué mais **lent**, les archives n'étant pas informatisées. C'est le Ministère de la Justice qui est chargé d'autoriser les associations.

#### Processus de régularisation d'une association

- 10 membres fondateurs au minimum
- copie de leurs documents d'identité et du casier judiciaire
- un exemplaire des statuts
- authentification desdits documents et des signatures chez le notaire
- demande d'expédition d'un certificat négatif par le Ministère de la Justice indiquant que le nom choisi pour l'association n'est pas déjà utilisé
- présentation des documents et du certificat négatif à l'autorisation du Ministre

Le dépôt du dossier de demande d'autorisation de constitution d'une association s'accompagne d'une somme modique. En l'absence de réglementation, un dossier peut être traité en quelques semaines ou en quelques mois par le cabinet ministériel.

La publication des statuts est l'étape la plus coûteuse. Ceux-ci doivent être déposés à l'Imprimerie Nationale pour leur certification, sachant qu'il faut verser **une vingtaine d'euros par page à certifier**. Il est important de souligner que la publication des statuts n'est pas une condition nécessaire pour la régularisation de l'association. La signature du Ministre sur le formulaire de demande d'autorisation de constitution est suffisante. Dès lors, la publication coûte trop cher par rapport à la facilité d'obtention de l'autorisation. Cela explique pourquoi une quantité impressionnante d'organisations existe sans figurer sur aucun registre administratif<sup>20</sup>.

Officiellement il existe un registre des associations consultable au Bureau du Registre Commercial de chaque province. Le Bureau de Maputo compte 351 associations enregistrées depuis 1991, chiffre en deçà de la réalité.

<sup>18</sup> Article 52 dans la nouvelle Constitution de 2004

<sup>19</sup> Article 86 dans la nouvelle Constitution de 2004.

<sup>20</sup> Le sol du secrétariat du cabinet ministériel est juché de cartons remplis de demandes d'autorisation de constitution datant de plusieurs années. Aucune centralisation des archives n'a été faite. Depuis le début de l'année 2005 environ 500 demandes d'autorisation ont été présentées pour la constitution d'une association et 60 pour de nouveaux partis politiques.

A l'inverse, beaucoup d'associations existent formellement sans justifier d'une quelconque activité. Il n'existe aucun dispositif de suivi de l'évolution d'une association (effectivité, changement de statuts, fermeture...). Aussi le nombre de demandes d'autorisation de constitution d'une association n'est pas représentatif du total d'associations effectivement opérationnelles.

Cette réalité nous semble importante à souligner car elle explique certaines difficultés de la consolidation des acteurs socio-économiques.

- ***La société civile n'opère pas comme un tout***

Globalement, les Mozambicains engagés dans le mouvement associatif sont plutôt occupés à la consolidation des structures organisationnelles auxquelles ils participent. De ce fait, les efforts nécessaires en vue de l'affermissement du poids de la société civile comme un tout sont relégués à un second plan.

Le renforcement du rôle « politique » de ce groupe social est une préoccupation plutôt venue de l'extérieur, en particulier des bailleurs de fonds, cherchant à soutenir différents instruments du processus de démocratisation au Mozambique. Mais cette démarche est nécessairement marquée par les attentes de ces bailleurs, et ne cadre pas forcément avec la configuration de la société au Mozambique. Une des critiques récurrentes émanant de certaines organisations mozambicaines est que les partenaires internationaux dessinent des mécanismes d'aide au développement qui partent de postulats non transposables à la réalité locale.

Ceci dit la population mozambicaine a déjà démontré sa capacité à s'organiser rapidement et à jouer un rôle important dans des contextes d'urgence, à l'occasion notamment des inondations de 2000 et 2001. Dans les moments de crise la société civile est capable de se structurer spontanément de manière efficace, apportant de l'aide là où l'Etat est le plus défaillant. Elle s'appuie pour cela sur sa connaissance du terrain mais aussi sur les relations familiales, sociales ou relationnelles qui alimentent cette dynamique. Toutefois cette structuration perdure rarement au-delà de la phase d'urgence. Ce qui est regrettable, la mobilisation humanitaire pouvant être un facteur déclencheur d'une dynamique d'organisation sociale sur le long terme si cette démarche est intégrée dès les premiers instants de l'action d'urgence.

- ***Maillage des organisations de la société civile***

Traditionnellement on observe dans les pays du Nord ainsi que dans de nombreux pays du Sud la mise en place d'une structure pyramidale de la société civile, dans laquelle les associations se regroupent au sein de collectifs à chaque fois plus généraux. Toute la pyramide est souvent chapeauté par une coalition, à l'image par exemple de « Coordination Sud » en France.

Au Mozambique ce schéma n'est pas vérifié. Dans les faits, les organisations mozambicaines sont membres de forums (structures juridiquement floues) qui sont à leur tour membre des dites organisations. A titre d'exemple le réseau LINK se déclare *membre* de ses propres membres (MONASO, *Rede da Criança*...). Se dessine ainsi un **maillage des OSC** qui ne favorise pas la coordination des têtes de réseaux.

Globalement la notion d'*adhésion* n'est pas encore acquise (versement des cotisations très aléatoire, défaut de coordination des membres...). Non que cette idée soit étrangère aux OSC

associatives, mais ces dernières toujours en équilibre fragile, semblent ne pas encore saisir tout l'intérêt à long terme qu'elles auraient à renforcer cette démarche de partenariat inter-associatif.

Ce maillage se vérifie également au niveau des personnalités. Un certain nombre de responsables associatifs participent à différentes organisations<sup>21</sup>, cumulant même des postes de direction<sup>22</sup>, avec les risques de conflit d'intérêt que cela peut engendrer.

- ***Inefficacité des forums d'ONG***

Il existe plusieurs réseaux thématiques (MONASO pour le SIDA, Réseau d'ONG de lutte contre la drogue, *Rede da criança* pour le soutien aux enfants...). Mais globalement ces réseaux sont défaillants dans leur rôle de coordinateurs d'actions collectives, ou de plate forme de circulation d'information. Si les réseaux jouent parfois le rôle de « négociateurs » dans la recherche de financements au bénéfice d'une association membre, les raisons du choix du projet et/ou de l'ONG porteuse de ce dernier reste floues.

### **Tab. 8 - Forum LINK – coalition d'ONG**

Le forum LINK se détache comme un réseau vraiment représentatif. Il regroupe 172 organisations nationales et 51 internationales ainsi qu'une douzaine d'observateurs, tels que des agences nationales de développement, des ONG internationales ou des agences de l'ONU.

LINK a été fondé en 1993 à la demande du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et du Conseil Norvégien pour les Réfugiés afin de rendre plus visibles les interlocuteurs de l'aide humanitaire. Dès sa création LINK comprend donc des ONG internationales, qui aujourd'hui représentent près de 30% de ses membres. Les cotisations annuelles des ONG internationales se montent à 600 USD, alors que pour les ONG nationales elles sont de 10 USD. Cette somme symbolique entend favoriser l'adhésion d'un maximum d'organisations locales. Dès lors LINK compte essentiellement sur les cotisations de ses membres internationaux pour assurer ses ressources propres.

Le forum a vocation à être un interlocuteur fort, capable d'influencer le gouvernement dans l'élaboration des politiques.

LINK ne s'organise pas en branches thématiques du fait qu'il englobe déjà des forums d'ONG qui se veulent thématiques (MONASO, Rede da Criança...). Toutefois il faut constater la défaillance de communication et surtout de coordination entre ces forums et LINK.

A titre d'exemple citons une initiative prise simultanément par LINK et MONASO en 2004. Une des principales activités de MONASO, réseau d'ONG liées au SIDA, est de informer les membres d'une communauté quant aux diverses problématiques relatives à la maladie : comment s'en prévenir, comment soutenir une personne infectée, campagnes anti-discrimination, programmes de réinsertion etc. Ces activités demandent un investissement considérable si elles veulent avoir une portée nationale et une répercussion sur les comportements. En 2004 MONASO avait programmé le déroulement de ce type de manifestations itinérantes sur une importante zone géographique. Celles-ci supposent pour les

<sup>21</sup> Les présidents de la Ligue des Droits de l'Homme, de l'Association Commerciale du Mozambique et de la Fondation pour le Développement de la Communauté sont membres fondateurs de l'ONG de lutte contre la corruption, *ETICA Moçambique*.

<sup>22</sup> Le directeur de l'ONG de protection de l'environnement *Fórum Natureza em Perigo* (FNP), M. A. Reina, est le président d'une ONG que le FNP a aidé à créer LIVANINGO.

communautés concernées des avantages très appréciés (distribution de préservatifs, et souvent aussi de couvertures ou d'aliments pendant les ateliers).

Or, dans certaines de ces communautés LINK menait le même type d'actions à deux ou trois semaines d'intervalle. Ces manifestations bénéficient toujours d'une large participation (avantages concrets pour la population) et les deux organisations ont tardé à s'apercevoir de la simultanéité de leurs actions. Ceci montre le défaut de coordination entre MONASO et LINK qui auraient pu unir leurs efforts pour agir sur une zone territoriale plus étendue et être plus efficaces dans la réalisation de leur objectif commun.

LINK réussit mieux dans le domaine de la **formation** de ces membres. Le forum propose des stages courts par modules d'enseignement : gestion administrative, comptabilité, prévention et résolution de conflits... De nombreux cadres du milieu associatif mozambicain ont acquis leurs connaissances en administration à travers les cours dispensés par LINK.

### **Tab. 9 - TEIA – réseau de forums provinciaux d'ONG locales**

Des responsables associatifs locaux membres de LINK ont senti le besoin de constituer un réseau qui fût uniquement un regroupement d'ONG mozambicaines. Dans leur opinion les dirigeants politiques n'étaient pas disposés à discuter de l'orientation des politiques nationales avec une organisation à forte composante étrangère (aussi bien en termes de personnes que de capitaux). Suite à une enquête financée par la FDC sur la question de l'intérêt de créer un réseau d'ONG exclusivement mozambicaines, le groupe TEIA (*toile* en portugais) a été fondé en 1998.

Aujourd'hui TEIA regroupe non pas des ONG mozambicaines mais les 11 forums provinciaux d'ONG nationales.

L'objectif de TEIA est de contribuer au développement de l'autonomie de ces forums qui à leur échelon pourront soutenir les ONG. TEIA se définit comme un *stimulateur* de ces forums provinciaux, afin qu'ils s'insèrent mieux dans leur contexte et gagnent en représentativité. TEIA effectue un travail de dissémination de conscience civique, encore très fragile dans le pays. Il s'agit de propager la compréhension de notions telles que « citoyenneté », « société civile » ou « légitimité » à travers l'organisation de séminaires ou de tables rondes principalement.

Au-delà des membres fondateurs le personnel de TEIA est composé uniquement de deux responsables, lesquels se chargent de promouvoir des opportunités pour discuter et propager la conscience civique.

Néanmoins, s'agissant d'un travail de transmission de concepts qui s'inscrit dans la longue durée, l'efficacité et la portée de l'action du groupe TEIA restent à démontrer. Il est difficile d'évaluer la capacité d'influence de TEIA sur les 11 forums provinciaux, ainsi que l'influence de ces derniers sur leurs organisations membres.

### **3.2. Faiblesse institutionnelle**

Les organisations de la société civile souffrent d'une faiblesse institutionnelle cruciale. Celle-ci se décline en divers aspects, les plus visibles étant sans doute matériels et en termes de capacité

des ressources humaines. Il est fréquent que les conditions de travail soient précaires : installations en mauvais état, manque d'équipement (ordinateurs, fournitures, téléphone)... Corrélativement il n'est pas rare de rencontrer des interlocuteurs qui peinent à justifier la pertinence conceptuelle et méthodologique du projet présenté.

A remarquer que dans le cadre de cette étude la prise de contact avec les OSC s'est souvent faite par téléphone portable, les lignes de téléphonie fixe ayant été coupées faute de paiement des factures. Ceci peut paraître anecdotique mais entraîne dans les faits un manque de visibilité des opérateurs et affecte leur crédibilité.

### **A. – Le mouvement associatif requiert des investissements**

Peu de personnes peuvent, faute de ressources, s'engager complètement dans le mouvement associatif. Que cela soit en tant que bénévole ou même parfois en tant que salarié. Il n'est pas rare que les employés d'une OSC ne puissent pas vivre des revenus de leur travail, c'est notamment le cas pour les associations de base ou communautaires.

Il arrive souvent que ce soit le contraire, qu'il faille investir pour empêcher l'association de disparaître. Or ceci n'est possible que si la subsistance de la personne ne dépend pas de ces revenus. C'est envisageable pour quelques responsables, personnes d'un milieu social plus élevé, dont la famille assure une source de revenus régulière. Mais ce n'est aucunement le cas pour la majeure partie du personnel de ces structures. Du fait des conditions de vie précaires, si l'organisation ne peut honorer tous les contrats de travail, il est fréquent que le personnel soit amené à cumuler des activités ou à quitter le milieu associatif pour des raisons financières.

Cette situation entraîne par ailleurs une gestion du personnel « en flux tendu » (grosse charge de travail concentrée sur un élément sans personnel d'appui en stock). Dans le meilleur des cas cela fonctionne au coup par coup, autrement celle-ci se fait de façon erratique pour la majorité des associations (emploi limité pour un temps, une action, une urgence). Dans ce cadre, la transparence des rémunérations au sein de l'équipe est aléatoire voire impossible dans la mesure où le différentiel entre les « coordinateurs » et les « exécutants » est souvent considérable. Des relations de soumission se mettent parfois en place car, l'exécutant peut être engagé « par faveur » et non nécessairement du fait de sa compétence.

Au final, tout cela ne favorise ni la stabilité de ces structures qui ne parviennent pas à se projeter dans un avenir ne serait-ce qu'à moyen terme, ni à développer leur *pertinence opérationnelle* et encore moins la sociabilité en leur sein.

### **B. – Bas niveau de qualification**

Outre l'aspect matériel la plupart des OSC mozambicaines souffre du bas niveau de formation des personnels. Il existe un fossé entre un groupe réduit de personnes qualifiées et une immense majorité d'individus qui n'ont qu'une formation élémentaire. Souvent les OSC comptent sur l'aide de collaborateurs qui n'ont aucune préparation à la gestion, à la comptabilité ou à toute autre tâche administrative. Ceci est très visible notamment dans la rédaction de projets soumis à l'appréciation des bailleurs. Quelques ONG nationales mieux structurées, telle KULIMA, conscientes de cette situation, mettent en place des systèmes de formation sur les méthodes et conditions à respecter pour soumettre un projet à un financeur international.

Plus globalement certaines ONG (surtout internationales, à l'instar de CONCERN) ont comme priorité de fournir des techniques de « *capacity building* » aux organisations les moins consolidées : méthodes de comptabilité, de gestion, informatique le cas échéant...

Le pays souffre d'un **manque criant de techniciens**. Entre les universitaires et les individus ayant conclu leur scolarité secondaire il y a une classe creuse, où les formations intermédiaires font cruellement défaut. A noter que le nouveau gouvernement a déclaré avoir conscience du problème et prévoit d'adopter des mesures visant à y remédier en développant notamment la formation professionnelle.

En conséquence il est fréquent que les OSC pourvoient elles-mêmes à la formation de certains de leurs employés. Or cela suppose un effort d'investissement en argent et en temps souvent trop important pour être mené à bien de façon satisfaisante. Chez les organisations qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour engager un spécialiste, on observe une comptabilité très confuse et lacunaire. Situation qui influe sur la viabilité des projets et donc sur la crédibilité et la pérennité de ces organisations.

### **3.3 Existence d'initiatives intéressantes**

#### **A. – Exemples de l'UNAC, du GMD et de la CTA**

Le Mozambique ne manque pas d'initiatives qui méritent d'être remarquées et soutenues. Le pays compte avec plus de vingt ethnies différentes, une quarantaine de langues locales, et un centre de pouvoir excentré vers l'extrême sud du pays. Le Mozambique est encore un pays en pleine construction. La gestion politique, économique, sociale et administrative de ce dernier dépend de plusieurs facteurs. D'une part de la faculté de l'Etat à gérer la complexité du pays. Mais aussi d'autre part de la consolidation et de la qualité du dialogue entre les autorités publiques et les autres corps de la société mozambicaine, qui doivent être appréhendés comme des partenaires de la vie publique.

#### **Tab. 10 - L'Union Nationale des agriculteurs - UNAC<sup>23</sup>**

Jusqu'en 1987 les petits et moyens agriculteurs du secteur familial étaient organisés selon les plans de production définis par le gouvernement, à l'instar de tous les autres secteurs de l'économie. Avec l'adoption du Plan de Réajustement Structurel (PRE), condition imposée au gouvernement par le FMI et la Banque Mondiale pour la concession de prêts, les agriculteurs ont senti la nécessité de fonder une structure autonome. Cette même année les producteurs organisés en coopératives ont spontanément créé une *Cellule d'Appui aux Coopératives du Pays*. En 1993 les membres de la cellule d'appui ont convoqué l'assemblée constituante de l'Union Nationale des Agriculteurs.

L'UNAC représentait en 2000 plus de 62.000 producteurs, soit une organisation numériquement forte jouissant d'un capital social solide. Il s'agit d'une organisation émanant de la volonté des agriculteurs, de la base vers le haut, le conseil d'administration étant exclusivement composé d'agriculteurs, suivant un mode de désignation démocratique et régulier.

Depuis sa création l'UNAC mène des activités en défense des intérêts de ses membres, et joue un rôle important face au gouvernement. En particulier l'UNAC a beaucoup contribué à la concertation sociale autour de la discussion de la loi du sol adoptée en 1997<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> UNAC : *União Nacional de Camponeses*.

<sup>24</sup> La campagne "terre" est considérée comme l'un des mouvements civiques les plus importants au Mozambique. Dès 1996 différents secteurs de la société civile se sont organisés pour discuter et propager le contenu du projet de loi du sol, aussi bien au niveau national que local : écoles, universités, acteurs du secteur privé, églises, syndicats, organisations communautaires de base et associations en tous genres ont participé au débat. Des ONG internationales (Helvetas) et nationales (ORAM) se sont constituées pour participer à la concertation. Après l'adoption de la loi n° 19/97, le mouvement national a continué ses activités de diffusion et explication du texte jusque dans les zones rurales les plus reculées. La campagne a fonctionné grâce à une structure institutionnelle très décentralisée, composée d'ONG nationales, internationales et de bailleurs de fonds.

En outre, l'UNAC propose des programmes de formation intégrée pour l'amélioration des conditions de vie des travailleurs ruraux de manière générale, optimisation des ressources...)

- formations basiques en matière d'administration (comptabilité, gestion...)
- ou portant sur des thématiques liées (conséquences du défrichement incontrôlé par le feu, réhabilitation du rôle de la femme dans le milieu rural...).

Fondée sur une structure ramifiée atteignant les niveaux de base de la communauté rurale, l'Union favorise la fluidité de la communication entre les différents niveaux (base, district, province et niveau national).

Un des piliers de l'action de l'UNAC est l'élaboration de plans stratégiques quadri-annuels par des techniciens, soumis ensuite à l'approbation des membres en Assemblée Générale.

S'agissant d'un collectif de petits et moyens agriculteurs l'UNAC ne génère pas suffisamment de fonds propres et est particulièrement soutenue par les agences du réseau OXFAM présentes au Mozambique ainsi que par la Fondation Ford en ce qui concerne ses frais de fonctionnement.

Par ailleurs l'Union a tissé des alliances stratégiques avec des organisations similaires étrangères (comme le *Mouvement des Sans Terre* au Brésil) et des groupements connexes nationaux (tel le *Groupe Mozambicain de la Dette*).

Aujourd'hui l'UNAC est reconnue comme un partenaire crédible et représentatif par les acteurs politiques.

### **Tab. 11 - Le Groupe Mozambicain de la dette - GMD**

Apparu en 1996, le GMD regroupe des organisations et des individus autour d'un espace de discussion et d'étude sur le thème de la dette publique.

Le Groupe effectue un travail essentiel de décryptage des notions compliquées d'économie afin de les rendre plus accessibles aux citoyens ordinaires. L'objectif est de parvenir à faire participer les citoyens aux débats sur les politiques de réduction de la pauvreté, d'allègement de la dette et à la bonne gouvernance de manière plus générale. Car il faut observer une distance des mozambicains vis-à-vis des politiques qui ne sont pas strictement internes, ne se sentant pas « concernés » par les questions macro-économiques, pourtant essentielles au développement du pays.

Cet objectif s'accompagne impérativement d'importants efforts de formation d'une société encore très largement sous qualifiée. L'une des activités du Groupe est de faire circuler des militants chargés d'expliquer schématiquement aux communautés ce que signifie « dette publique », quelles sont ses implications pour la population mozambicaine etc. Plus globalement il s'agit d'expliquer les principes de réduction de la pauvreté et le rôle du PARPA, et de susciter des débats au sein des collectivités (souvent en collaboration avec les chefs communautaires).

Le Groupe réalise également un important travail de recherche concernant divers aspects liés à la dette : enquêtes, statistiques, études analytiques qui servent souvent de base concrète à la discussion de ces questions avec le gouvernement.

Le GMD est un interlocuteur incontournable, qui s'est bâti une image de sérieux et de compétence notamment face aux partenaires internationaux (FMI – Banque Mondiale). Ceci se doit notamment au fait qu'une très forte majorité des OSC membres du G20, groupe des représentants de la société civile pour les négociations du PARPA, est à l'origine membre du GMD.

**Tab. 12 - La Confédération des associations économiques - CTA<sup>25</sup>**

Embryon d'une organisation patronale nationale, la CTA regroupe une cinquantaine d'associations économiques sectorielles (industrie, transports...) représentant près de 6.000 entreprises. Créée en 1994 sa vocation est d'être le porte-parole du secteur économique, aussi bien vis-à-vis du gouvernement que des investisseurs étrangers potentiels.

La CTA a mis en place des commissions de travail avec des représentants du gouvernement destinées à parvenir à une élaboration concertée des décisions politiques dans 11 secteurs spécifiques : agriculture, commerce, tourisme, infrastructures et travaux publics, réforme fiscale... Outre ces commissions la CTA organise régulièrement des rencontres entre les responsables d'associations économiques (association des entreprises du secteur hôtelier par exemple) et les dirigeants politiques correspondants.

Qu'il s'agisse de tables rondes, de déjeuners d'affaires ou de conférences, la CTA a indéniablement établi un canal de communication avec la sphère décisionnelle. A souligner qu'en grande partie cette communication est réussie grâce aux réseaux individuels qui lient plusieurs chefs d'entreprises à la sphère politique.

La CTA est une organisation assez bien structurée mais dont le poids dans la concertation politique reste encore à consolider. Il est difficile d'évaluer le degré d'influence des représentants du secteur économique au sein des commissions de travail et dans quelle mesure ces commissions sont prises en compte par le gouvernement.

Il est important de noter que le développement de la CTA est soutenu par l'agence américaine de développement USAID. USAID est le principal bailleur de fonds de la confédération, immédiatement suivie de la Banque Mondiale. Alors que les frais de gestion courante de la CTA se montent à environ 300.000 USD par an, USAID débloque parfois le double pour financer des activités spécifiques, en particulier, des activités d'analyse économique, telle qu'une étude faite en 2004 par des consultants externes sur l'environnement et les opportunités d'affaires au Mozambique.

**B. – Un bon exemple de structuration de catégorie d'OSC : les congrégations religieuses**

Les congrégations religieuses sont sans doute les éléments de la société civile les plus autonomes et performants dans ce qu'elles se proposent de faire. Elles comptent sur un vivier fourni de fidèles « militants » qui leur garantissent une source de fonds propres bien établie. Outre cela elles jouissent d'un avantage décisif : la capillarité de leur implantation territoriale. La ramification du réseau jusqu'aux zones les plus reculées du territoire leur assure une très bonne assise.

**Tab. 13 – Conseil Chrétien du Mozambique - CCM**

Le Conseil est l'autorité qui coordonne aujourd'hui 24 églises protestantes sur tout le pays. Il a été fondé en 1948 à la suite du Conseil Mondial des Eglises Protestantes, qui incitait toutes les

<sup>25</sup> *Confederation of Trade Associations.*

églises protestantes à s'organiser sur le plan national, alors même que la foi catholique était religion d'Etat à cette époque coloniale.

Catalysant toutes les insatisfactions populaires le CCM se développe pendant la guerre civile, notamment du fait de l'apparition massive d'églises néo-protestantes (Eglise de Sion, Eglise Africaine Méthodiste, Eglise du Nazaréen...). Spécifions que les sectes évangéliques brésiliennes n'en font pas partie (Eglise Universelle du Royaume de Dieu, Assemblée de Dieu...).

Annuellement les 24 églises se réunissent en une conférence, et tous les 4 ans celle-ci est chargée de désigner le Secrétaire Général du CCM. Le SG est l'autorité exécutive du CCM qui tous les trois mois se réunit avec le Sénat du Conseil, c'est-à-dire avec les chefs religieux afin d'être « conseillé ». Depuis 1982 le CCM a établi une organisation décentralisée, en créant des conseils provinciaux qui représentent le Secrétaire Général.

Grâce à une implantation territoriale très ramifiée, allant dans les zones les plus affectées par les conflits armés, les églises protestantes ont pénétré au cœur de la société mozambicaine, notamment là où l'appareil étatique n'était pas présent. Pendant la guerre le CCM a d'ailleurs été sollicité par les autorités pour l'acheminement de l'aide d'urgence : médicaments, vivres...

Le Conseil compte trois départements : services œcuméniques, administration et finances et activités d'aide au développement. Ce département se subdivise en une dizaine de coordinations sectorielles (urgence, réhabilitation d'infrastructures, HIV/SIDA, paix et réconciliation, éducation...) chapeautées par un coordinateur général de programmes. Les programmes d'aide sont en partie mis en œuvre par les fidèles des églises, qui trouvent là un moyen pour propager leur croyance.

A la différence par exemple du Conseil Islamique du Mozambique qui préfère travailler à partir de ses ressources propres (humaines et financières), le CCM cherche à établir des relations de partenariat avec différents acteurs (ONG internationales de financement, ONG locales comme relais dans la mise en œuvre des plans d'action...). Le CCM ne mobilise pas de ressources propres suffisantes pour mener à bien ses activités sociales et travaille en partenariat avec divers financeurs. Au-delà de collaborations ponctuelles avec l'UNICEF ou des coopérations bilatérales, le CCM a établi des partenariats continus avec des ONG internationales d'aide au développement à dominante protestante : Christian Aid, Church World Service<sup>26</sup>, DIAKONIA<sup>27</sup>, EED<sup>28</sup>...

Le CCM semble être une organisation bien structurée qui répond de manière satisfaisante aux exigences de rigueur des bailleurs<sup>29</sup>.

### **3.4. Orientation des priorités politiques par les bailleurs de fonds**

#### **A. – Principaux bailleurs de fonds**

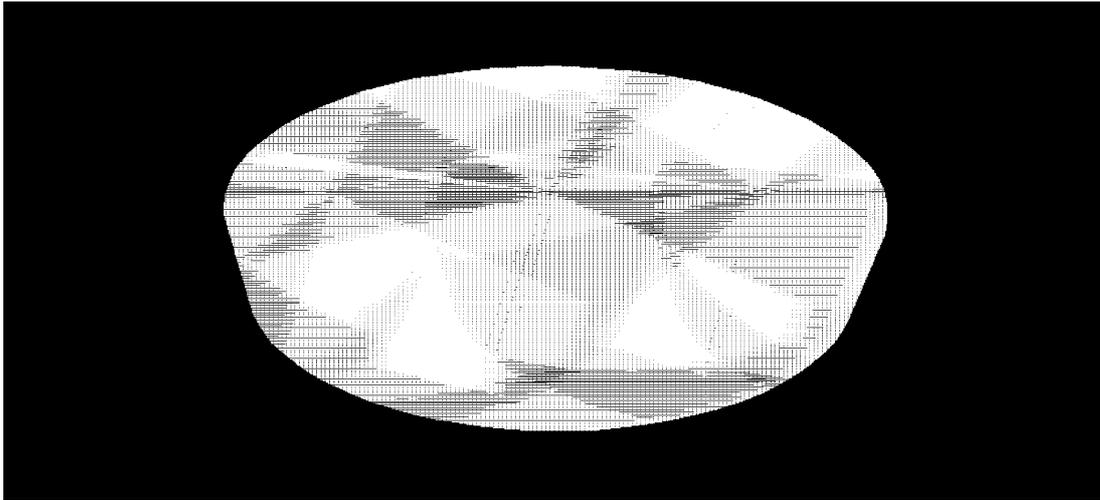
#### **Diag. 14 - Principaux bailleurs des OSC rencontrés pendant l'étude**

<sup>26</sup> Church World Service est une organisation regroupant 36 églises protestantes, orthodoxes et anglicanes présentes aux Etats-Unis.

<sup>27</sup> DIAKONIA est une ONG suédoise d'aide au développement à caractère protestant, essentiellement financée par l'agence de développement suédoise SIDA, très présente au Mozambique.

<sup>28</sup> EED est l'organisation des églises évangéliques d'Allemagne.

<sup>29</sup> A en juger par les propos de la représentante de DIAKONIA au Mozambique.



---

Source : données calculées à partir de l'échantillon d'OSC

Il existe une différence de politique entre ces différents bailleurs. La France a fait le choix d'une aide publique centralisée, principalement tournée vers l'appui direct au gouvernement, via l'aide budgétaire et la mise en oeuvre des Fonds de Solidarité Prioritaires (FSP) sectoriels. L'autre outil d'intervention est le Fonds Social de Développement (FSD), destiné à la société civile, qui se monte à un million d'euros pour une période de trois ans. S'ajoute à cela l'appui à la formation des acteurs institutionnels et/ou sociaux mozambicains via la prise en charge de bourses (formations longues, stages courts, invitations...) mises à disposition de ceux qui souhaitent en bénéficier devant toutefois rentrer dans le cadre des politiques sectorielles d'intervention de la France.

## **B. - Dépendance financière des OSC vis-à-vis des bailleurs**

### **▪ *Viabilité menacée***

La structure financière d'une très forte majorité des OSC ne repose pas sur une base stable de fonds propres ou sur des financements réguliers (alors que c'est le cas pour les ONG internationales). Elles vivent le plus souvent des fonds alloués par les bailleurs pour des projets spécifiques, projets qui allouent un pourcentage des sommes à la gestion. Il arrive également que certaines institutions réussissent à faire en sorte qu'un financeur prenne en charge leurs frais de gestion<sup>30</sup>.

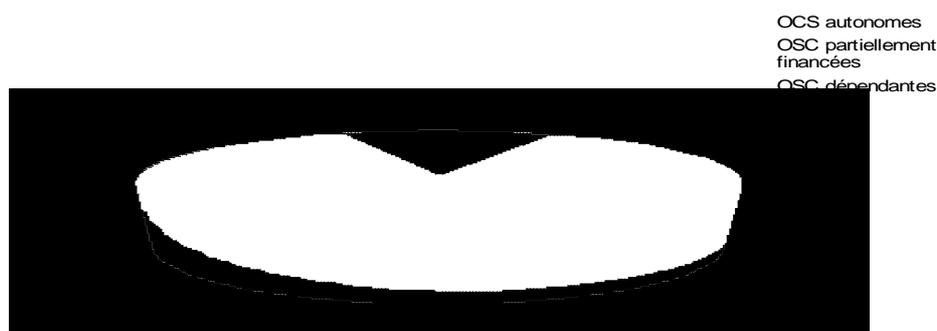
Mais de façon générale les OSC mozambicaines subissent une totale dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds. Cette situation, comme nous allons l'observer plus tard, induit certains comportements « commerciaux » de la part de quelques OSC. Par exemple beaucoup travaillent dans la lutte contre le SIDA certes parce que c'est important mais aussi parce qu'il est bien

---

<sup>30</sup> Les frais de gestion de KINDLIMUKA, organisation des porteurs du virus du SIDA, sont financés par HIVOS, une ONG finlandaise.

connu que dans ce domaine les fonds sont abondants, et non en raison d'une compétence spécifique.

### Diag. 15 – Dépendance financière



Source : données calculées à partir de l'échantillon d'OSC

Cet autofinancement insuffisant des OSC les rend très vulnérables et **met en péril leur pérennité**. Il est fréquent que des petites associations cessent d'exister du fait d'un manque de moyens rendant impossible la mise en œuvre d'activités. On assiste alors à une redistribution des membres vers des structures similaires, tout aussi fragiles.

- ***Rareté des OSC spécialisées***

La grande dépendance et fragilité financière de ces organisations ne favorise pas leur spécialisation sectorielle. Elles recherchent souvent davantage des subsides pour « faire tourner la boutique » que des moyens pour mettre en œuvre une véritable stratégie d'intervention. Elles peuvent difficilement compter sur le financement régulier d'un partenaire qui souhaite se spécialiser dans un domaine précis. Pour subsister entre un projet et un autre beaucoup d'ONG adoptent la solution d'élargir l'éventail de leurs activités pour s'assurer un maximum de chances d'avoir des fonds.

De ce fait une grande partie des opérateurs de la société civile mozambicaine mène des **activités très généralistes** et fournit une aide ponctuelle. Peu d'organisations sont capables de se maintenir dans un domaine technique circonscrit<sup>31</sup>.

### C. - Aspects liés à la coopération sur projets

- *Inadéquation entre les conditions de l'aide et la réalité mozambicaine*

Les bailleurs de fonds sont à la recherche d'opérateurs sociaux dont le professionnalisme puisse contribuer au succès du projet soutenu. Ils ont de ce fait tendance à exiger de leurs partenaires locaux des modes de fonctionnement et un savoir-faire, notamment en termes de gestion, qui correspondent aux niveaux des OSC des pays industrialisés. Constatant que ce n'est pas le cas, les bailleurs fournissent souvent une grille avec les points essentiels que doit justifier un projet soumis à leurs possibilités de financement.

Cependant pour une importante partie des OSC, répondre aux exigences des bailleurs de fonds entraîne un effort considérable. Il s'agit d'abord d'assimiler des concepts d'administration, puis de produire des données pour passer à la rédaction d'un projet. Il arrive que, pour un même projet soumis à différents bailleurs, il soit nécessaire d'élaborer différentes présentations suivant les conditions spécifiques de chacun.

Pour bon nombre d'organisations locales l'élaboration et le suivi des projets conformément aux conditionnalités de chaque financeur représente un tiers de leur temps de travail. Pour les organisations qui peuvent se le permettre cela justifie l'emploi d'une personne exclusivement chargée de la relation avec les bailleurs : rédaction des projets, présentations des rapports...

Les OSC ont des difficultés à s'adapter aux demandes des bailleurs et font face à des procédures distinctes selon ces derniers. Il s'agit en somme d'attentes trop élevées pour le contexte mozambicain<sup>32</sup> qui freinent l'épanouissement et l'autonomie des OSC locales.

- *Harmonisation des conditions*

Face à cette critique récurrente les agences de développement des pays scandinaves (Danemark – Suède – Finlande - Norvège) ont eu la démarche intéressante d'harmoniser leurs grilles de conditions de financement et leurs exigences de reddition de comptes. Le **modèle commun** auquel elles ont abouti a été repris par les ONG scandinaves partenaires, qui travaillent directement avec les organisations de la société civile mozambicaine<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> ABIODES est une ONG mozambicaine spécialiste de l'agriculture biologique, de la biodiversité et du développement durable qui travaille essentiellement dans le secteur de la sécurité alimentaire. Composée de jeunes diplômés en biologie et en agronomie principalement, elle tente de développer des techniques d'optimisation de la rentabilité des ressources naturelles présentes dans le pays : conditionnement des fruits en produits dérivés, fabrication d'engrais naturels biodégradables...

<sup>32</sup> Peu d'ONG possèdent une trésorerie suffisante pour faire le lien entre deux projets.

<sup>33</sup> L'agence suédoise de développement SIDA n'a pas de programme direct de consolidation de la société civile des pays en développement. Elle finance un certain nombre d'ONG suédoises présentes sur le terrain (GAS, DIAKONIA...) qui elles soutiennent des organisations locales.

Pour permettre aux OSC mozambicaines de répondre aux exigences requises ces ONG scandinaves promeuvent régulièrement des stages de formation. Bien que chacune d'entre elles soutienne des activités distinctes, elles reçoivent toutes un rapport d'activité complet. Ce détail de la comptabilité de l'opérateur tout au long de l'année présente un double avantage. Pour les ONG de financement cela favorise la visibilité des activités de l'institution soutenue. Pour l'institution financée cela permet l'apprentissage d'une bonne méthode d'administration et un gain de temps aussi bien dans l'élaboration des projets que des rapports d'activités.

Les pays nordiques à l'origine de cette initiative ont proposé à USAID de participer à l'effort d'harmonisation mais l'agence américaine de développement a refusé, préférant travailler selon ses propres modèles. La France n'a pas été contactée.

- ***Petites associations défavorisées***

Les OSC exerçant localement souffrent d'une fragilité institutionnelle que la méthode de coopération sur projets ne permet pas de combler. En conséquence, ces OSC ne sont pas en mesure de développer des projets techniques, car elles manquent de fonds, de matériel adéquat ou plus globalement de capacité à suivre un projet sur le long terme. Ces petites associations rencontrent de grandes difficultés à s'insérer dans le « marché local » de l'aide au développement. De plus, pour des raisons évidentes de recherche d'efficacité, les conditions exigées pour le financement de projets favorisent les organisations déjà relativement bien structurées. Dès lors, le tissu associatif de base pourtant très proche des communautés est rarement pris en compte dans les politiques de consolidation de la société civile définies par les bailleurs.

Sur ce point, notons l'originalité du programme Jeunes Vie Associative (JVA), appuyé par la France et qui a pour objectif de soutenir la structuration et la pertinence des actions des associations de jeunes dans les quartiers défavorisés de Maputo. L'Italie a lancé depuis peu un programme similaire<sup>34</sup>.

- ***Orientation des activités des OSC***

L'aide au développement mise à disposition par les bailleurs de fonds accompagne souvent des thématiques déclarées prioritaires dans les sphères internationales. Suivant les époques et les contextes, les responsables politiques se montrent particulièrement concernés par un problème en particulier (santé et lutte contre le SIDA, sommet de Rio et enfance maltraitée, sommet de Johannesburg et développement durable...).

Au Mozambique, comme dans toute l'Afrique Australe, la priorité affichée actuellement est le SIDA. De ce fait, le portefeuille destiné à soutenir la lutte contre le virus est le plus fourni, et pour les OSC le plus attractif. Bien que les bailleurs disposent d'un éventail plus large de thématiques et d'instruments de coopération, la priorité accordée à la problématique du SIDA tend à gêner la visibilité des autres moyens d'aide au développement, qui sont souvent mal connus. Les OSC mozambicaines critiquent régulièrement le défaut d'information de la part des bailleurs quant à la panoplie d'instruments de coopération disponibles.

Pour accéder plus facilement à des financements on observe une tendance chez de nombreuses organisations à intégrer dans leurs activités une composante liée au SIDA. L'abondance de

---

<sup>34</sup> Fórum Nacional da Juventude pela Defesa da Paz, Unidade e Desenvolvimento – FJDP 1, soutenu par l'ONG italienne Grupo de Voluntariado Civil (GVC).

fonds dans un domaine particulier a donc une incidence sur le profil des OSC ainsi que sur le type d'activités qu'elles mènent. Des ONG qui exercent dans des domaines *a priori* sans lien apparent avec le fléau ont réorienté certains programmes de façon à répondre à cette problématique<sup>35</sup>. A titre indicatif, sur l'échantillon étudié, une fois retirées les associations professionnelles et les deux plates-formes d'ONG LINK et TEIA, on obtient 42 organisations, parmi lesquelles 17 intègrent une composante HIV/SIDA dans leurs activités, soit 40% d'entre elles. Alors même que de ce total seules 2 organisations (MONASO et KINDLIMUKA) s'affichent officiellement comme liées au SIDA.

## **D. - Aspects liés à l'appui budgétaire au gouvernement**

### **▪ *Dépendance de l'appareil d'Etat local***

Le choix de la mise en œuvre directe de l'aide publique au développement (APD) par un grand nombre de bailleurs internationaux se fait, au détriment peut-être, d'une forte mobilisation en direction de la société civile. Celle-ci craint dès lors de voir rétrécir sa marge d'influence potentielle et sa capacité de pression face à une administration prioritairement tournée vers ses partenaires extérieurs. Dans ce contexte le risque majeur est que le gouvernement néglige ses partenaires sociaux locaux.

Pourtant, les bailleurs de fonds doivent évaluer les répercussions de leur volonté d'appuyer la consolidation de l'Etat mozambicain. L'affermissement de l'appareil d'Etat doit s'accompagner de l'établissement d'une culture de concertation avec la société civile. Dans cette logique, en ce qui concerne les bailleurs de fonds il n'y a pas de contradiction entre une politique d'appui budgétaire au gouvernement et un effort de leur part vers la consolidation de la société civile. En effet, au-delà du nécessaire soutien au fonctionnement de l'Etat, la crédibilité de ce dernier passe également par sa capacité à dialoguer avec les autres acteurs de la vie socio-économique du pays. Les bailleurs doivent veiller à proposer des mécanismes de coopération qui permettent une bonne interaction entre ces deux partenaires. En ce qui la concerne, la France essaie de suivre cette logique.

### **▪ *L'Etat n'est pas seul maître de l'impulsion politique***

La base de la politique du gouvernement dans la lutte contre la pauvreté, le PARPA<sup>36</sup>, a été suggérée de l'extérieur. Le modèle du document a été fourni par la Banque Mondiale et en ce qui concerne le PARPA I, l'espace *a priori* laissé à la concertation nationale, a été considéré très réduit par les OSC mozambicaines. Non pas que l'Etat ait, selon elles, délibérément voulu empêcher la participation de la société civile. En fait, les acteurs non étatiques dénoncent les méthodes mêmes de consultation, très loin de pouvoir s'adapter efficacement à la réalité locale. Des tables rondes ont bien été organisées mais la capacité réelle de participation des représentants de la société civile est minime. Dans la pratique les documents de travail sont souvent envoyés aux partenaires en anglais, 48h avant la rencontre. Les responsables politiques eux-mêmes rencontrent beaucoup de difficultés pour déchiffrer ces documents d'une extrême technicité en si peu de temps. Dès lors il faut se rendre compte que pour une majorité de représentants de la société civile ils sont illisibles. En coulisses des rencontres entre Etat,

---

<sup>35</sup> Une ONG exerçant dans le domaine de la sécurité alimentaire a développé un programme d'appui alimentaire des personnes atteintes du virus.

<sup>36</sup> Plan d'Action pour la Réduction de la Pauvreté Absolue, condition imposée par le FMI et la Banque Mondiale pour le programme de pardon de la dette.

partenaires sociaux et institutions internationales, il est fréquent qu'il incombe toujours aux mêmes personnes de procéder à une explication schématique du contenu aux autres participants.

Comme le remarquait une ancienne responsable du Ministère du Plan et Finances, il y a une dizaine d'années le représentant du FMI lui avait déclaré que les questions traitées entre le gouvernement et le Fonds n'étaient pas faites pour être accessibles aux syndicats. A l'heure actuelle les représentants des producteurs de cajou ou de sucre participent aux réunions avec le FMI grâce à un important effort fait pour le décryptage des mécanismes macro-économiques par des acteurs non étatiques.

Dans une certaine mesure, le défaut de participation de la société civile dans la coordination politique est peut être lié à la **difficulté de l'Etat à s'approprier l'impulsion et la conduite des politiques**. Dès lors, il est intéressant que les partenaires internationaux cherchent à favoriser la participation de la société civile dans la concertation politique. Dans une optique de bonne gouvernance, il semble important de soutenir des initiatives comme celle du GMD qui ont pour but d'impliquer les mozambicains dans les questions politiques supra nationales plus techniques.

### **3.5. Les ONG internationales perçues comme « solution » plutôt que comme « outil » du développement**

#### **A. – De l'aide humanitaire à l'aide au développement**

Les ONG internationales sont apparues au Mozambique dès les années 80 dans un contexte d'aide humanitaire, avant que les ONG nationales ne soient autorisées par la loi de 1991. Progressivement, le contexte d'urgence a été dépassé et de nombreuses ONG spécialistes des situations de détresse (Action contre la faim, MSF France...) ont quitté le territoire. Celles qui sont restées ont adapté leur action à un contexte d'aide au développement structurel<sup>37</sup> ou se sont attachées à répondre à des urgences sur le long terme, à l'image des MSF Luxembourg et Suisse, prioritairement actives dans la lutte contre le SIDA.

#### **B. – Canal de formation**

Une des préoccupations majeures de nombreuses ONG internationales (CONCERN, GAS, ESSOR, Handicap International...) est de **soutenir la construction d'une société civile solide, active et indépendante**. Dans cette optique ces ONG fournissent des stages de formation (*capacity building*) et/ou un soutien financier visant à l'installation durable de l'organisation (achat de matériel).

Il est fréquent que des ONG spécialisées comme VETAID<sup>38</sup> investissent dans la formation de techniciens qui ensuite quittent l'ONG pour entrer dans une organisation plus grande, offrant plus de perspectives de carrière (comme par exemple les agences des Nations Unies). Intégrer l'équipe d'une ONG internationale au Mozambique est souvent une porte pour entrer dans le

---

<sup>37</sup> La Croix Rouge par exemple exerçait déjà à l'époque coloniale, mais il s'agissait alors de la Croix-Rouge du Portugal. Après l'indépendance une antenne nationale a été créée. Intervenant initialement dans le contexte de l'aide aux réfugiés, aujourd'hui la Croix-Rouge du Mozambique mène des activités de santé publique (éradication des moustiques transmettant le palus, campagnes de vaccination, construction de centres de santé spécialisés...).

<sup>38</sup> VETAID est une ONG internationale spécialiste du bétail (sécurité alimentaire, travail de labourage...).

circuit international. Outre l'attrait du salaire, ce circuit ouvre la voie à une très bonne formation de haut niveau, difficilement accessible au Mozambique. Selon la responsable de DIAKONIA, Mme Iraê Lundin<sup>39</sup>, les ONG internationales en parallèle à leurs activités doivent assumer cette fonction de pôle continu de formation.

### **C. – Captation de la main d'œuvre qualifiée par les institutions internationales**

Les organisations nationales proposent des salaires jugés trop bas et n'offrent aucune garantie de durabilité au personnel qualifié local. Celui-ci quitte le milieu associatif mozambicain à la première offre d'un organisme international. Le manque de personnel qualifié favorise le développement d'un véritable marché des ressources humaines. Ce qui tend à dégarnir les OSC locales de leurs techniciens<sup>40</sup> et à les maintenir dans une situation de faiblesse institutionnelle.

Toutefois, certains voient dans ce phénomène un aspect très bénéfique. Les institutions internationales offrent de cette manière l'opportunité d'une formation spécialisée à une main d'œuvre nationale qui est, dès lors, plus à même d'influencer les politiques internationales en faveur du Mozambique. A terme, il est espéré que cette situation favorise une meilleure adaptation des politiques et actions internationales à la réalité locale. Reste que ce pari n'est pas sans risque, notamment celui de voir les personnels associatifs mozambicains s'éloigner eux aussi de cette réalité, concentrant leurs efforts pour se maintenir et progresser au sein de la nouvelle institution qui les emploie.

### **D. – Difficultés relatives à l'appropriation des mécanismes d'aide par les acteurs locaux**

Les ONG internationales rencontrent beaucoup de difficultés relatives à l'appropriation par les communautés des mécanismes d'aide apportés. Dans une démarche non plus d'urgence mais de développement, faire des programmes sur le moyen terme en transférant progressivement la gestion aux partenaires locaux est une technique qui connaît autant de succès que d'échecs.

#### **Tab. 16 – Le programme « Jeunes Vie Associative »**

Le programme « Jeunes Vie Associative » (JVA) est mis en oeuvre par l'ONG française ESSOR. L'objectif du programme est de soutenir les groupements informels de jeunes dans leur participation au développement du pays. Initié en 2001 le programme est passé par une première phase de repérage des associations et de diagnostic de leurs besoins.

Actuellement le programme conclut l'étape suivante où ESSOR n'a plus qu'un rôle d'assistance technique d'un mouvement coordonné par un comité local. Celui-ci est composé d'ONG locales et d'institutions publiques liées à la jeunesse (Direction Nationale de la Jeunesse, Conseil National pour la Jeunesse...).

La dernière étape est censée être l'appropriation du programme par le comité local et les institutions qui y figurent. Or, chaque membre n'a pas investi le comité avec la même intensité. On observe un faible niveau d'engagement de certains des partenaires nationaux qui rechignent à assumer pleinement la continuité du programme, alors que d'autres cherchent au

<sup>39</sup> Egalement chercheuse au Centre d'Etudes Africaines et professeur à l'Institut Supérieur de Relations Internationales.

<sup>40</sup> KULIMA a perdu des cadres qu'elle avait formés au bénéfice d'une ONG internationale et du PNUD.

contraire à lui donner une continuité. D'un côté les ONG en présence ne s'en estiment pas capables (manque de moyens, de personnel, de préparation), d'un autre les représentants du gouvernement envoyés aux réunions du comité local, (lesquelles n'arrivent pas à tenir le calendrier prévu du fait du manque de disponibilité de ces derniers), sont des personnes qui ne disposent pas du pouvoir de décision.

Cette réalité démontre non pas le peu d'intérêt du gouvernement à donner suite à une initiative émanant de la société civile et visant à sa consolidation, mais son manque de capacité à le faire.

Bien que formellement le gouvernement ait affiché sa préoccupation envers l'encadrement des jeunes, cette catégorie de la population n'est effectivement objet de mesures politiques que dans le cadre de la lutte contre le SIDA (priorité du Gouvernement, tout comme des bailleurs). Cependant, après bien des efforts, le programme JVA sera prochainement pris en charge par le secrétariat à la jeunesse de la municipalité de Maputo.

## **E. – Nécessité de redéfinir les approches**

Les ONG internationales sont souvent perçues comme les « solutions » aux difficultés car elles signifient capacité technique et financière. Or pour des interlocuteurs comme José Negrão<sup>41</sup> « elles devraient être perçues comme les « instruments » pour aboutir à ces solutions ». Dans son opinion, les Mozambicains doivent cesser de n'être que les exécuteurs de programmes proposés par les ONG internationales. Ils doivent passer à l'élaboration de ce qui leur paraît être des instruments efficaces de développement, c'est-à-dire, une prise d'autonomie basée sur leur compétence opérationnelle et leur capacité à avoir une lecture autonome de ce qui est prioritaire.

Déplorant une certaine culture de l'assistanat, beaucoup d'ONG internationales repensent leur méthodologie partenariale pour être plus efficaces.

L'exemple de la Fondation Aga Khan (AKF) est une approche intéressante à cet égard. Installée au Mozambique depuis 2001 la Fondation suit un programme de développement intégré dans la province de Cabo Delgado au nord du pays. L'initiative d'AKF a pour objectif de mettre à disposition des communautés les moyens nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Il ne s'agit pas de mettre en place un projet mais de susciter chez les communautés une prise de conscience de leurs besoins et des solutions pour y remédier. AKF n'intervient que comme *facilitateur* des instruments identifiés par les communautés comme utiles à leurs activités. AKF a une ambition sur le long terme : 20 ans. Il s'agit d'un travail d'assimilation de responsabilité qui n'est possible que sur le passage d'une génération, la tradition de passivité étant très lourde.

## **3.6. Participation limitée de la société civile dans la coordination politique**

### **A. – Articulation avec l'Etat**

- ***Le gouvernement semble avoir une vision réduite du rôle de la société civile***

---

<sup>41</sup> J. Negrão est professeur d'économie du développement à l'Université Eduardo Mondlane, il dirige l'institut de recherches 'Cruzeiro do Sul' et a beaucoup milité pour la création du G20.

Globalement les activités des OSC réalisées dans le domaine social sont très bien acceptées, voire attendues. Le gouvernement ne manque pas de reconnaître le travail d'ONG qui s'occupent d'orphelins ou qui bâtissent des écoles.

Toutefois dès lors que les préoccupations citoyennes pénètrent la **sphère politique**, le gouvernement a tendance à se montrer plus réservé. Les organisations de la société civile doivent souvent clamer leur neutralité face à un gouvernement qui tend à vouloir leur accorder une idéologie « d'opposition ». Des organisations comme le GMD, qui entend être un interlocuteur direct dans la concertation de la politique économique et financière du Mozambique, ont été accusées d'être politisées. L'un des défis sans cesse renouvelé de la société civile mozambicaine est de réussir que l'Etat reconnaisse la place des citoyens en tant que tels dans la gouvernance du pays. Les médias sont les premiers à souffrir de cet estampillage.

A cet état de fait il est permis d'invoquer deux explications. D'une part, la volonté de certains dans les sphères du pouvoir, de mettre en œuvre une stratégie politique de diffamation de ceux qui sont perçus comme mettant en cause une position gouvernementale. D'autre part, une réminiscence de la conception paternaliste d'un régime socialiste, qui reconnaît avoir besoin de partenaires mais uniquement si ces derniers ne remettent rien ou peu de choses en cause. Pour beaucoup de responsables politiques certains domaines (économie, aménagement du territoire, justice, relation aux bailleurs de fonds..) sont le pré carré de l'Etat. Il leur est difficilement concevable que des groupements d'individus puissent s'immiscer dans certains débats comme la négociation de la dette extérieure. Aux dires de certaines grandes ONG mozambicaines la méfiance du gouvernement est perceptible, jugeant qu'il lui appartient de façon exclusive de traiter des affaires publiques, la population « *ne comprenant de toute façon rien à la politique* ».

Cette méfiance s'exprime souvent de façon concrète. Le gouvernement fait parfois de la **réétention d'information face à des acteurs non étatiques**. Prenons l'exemple de l'organisation *Cruzeiro do Sul*, qui se présente comme un institut de recherches non public. Ce caractère privé rend souvent difficile pour l'institut d'obtenir les données nécessaires pour une analyse des agrégats économiques, une évaluation comparative du développement social etc. Alors même qu'il ne s'agit pas d'informations confidentielles, qui dans d'autres pays sont à la disposition de tous les citoyens, les organes publics refusent de communiquer les données. Jouant de relations personnelles et professionnelles les chercheurs de l'institut arrivent à recueillir ces informations auprès d'autres sources, notamment auprès des agences de développement et de la Banque Mondiale qui fréquemment financent des consultants externes pour dresser des tableaux synthétiques sur des points particuliers de la réalité mozambicaine.

Cette suspicion vis-à-vis des chercheurs non publics peut s'expliquer en partie par le fait qu'ils comblent un vide institutionnel qui serait en définitive profitable aux décideurs politiques.

- ***La société civile entend que l'Etat assume ses responsabilités***

Les OSC présentes au Mozambique cherchent à éviter le risque potentiel, étant donné la fragilité de l'appareil d'Etat, de fomenter un système parallèle. Leur objectif est au contraire d'attirer l'attention de celui-ci sur des problématiques très diverses parfois laissées en suspens. Au Mozambique les OSC s'inscrivent pleinement dans le logique de l'Etat de Droit et cherchent à faire assumer à l'Administration ses propres responsabilités.

Cependant, la situation de carence de la population face à une capacité de réponse très faible du gouvernement entraîne la nécessité d'intervention directe des OSC dans des domaines appartenant pourtant au champ de compétences de l'Etat. En particulier dans les secteurs de la santé publique et de l'éducation. A terme, doit s'opérer une appropriation de ces services

associatifs par les différents organes publics ; soit par une prise en charge de ce nouveau service aux populations, soit par la contractualisation d'un partenariat entre l'OSC et la puissance publique qui établit les devoirs et droits de chacun (une sorte de délégation de service public comme cela se fait dans d'autres pays dont ceux du Nord).

D'où la nécessité que les actions des OSC soient dès leur phase initiale mises en œuvre en partenariat avec les pouvoirs publics nationaux ou locaux. Dans cette logique, les ONG internationales et les opérateurs du secteur privé, en lien avec leur partenaires associatifs locaux, sont peut-être les acteurs les plus à même de réussir une implication progressive de l'administration.

- ***Un exemple de partenariat avec l'Etat***

Pour illustrer cette tendance citons l'exemple de l'ONG espagnole Intermón Oxfam, substantiellement active dans le domaine de l'éducation. Traditionnellement Intermón fournit de l'assistance technique et financière aux OSC locales sans impliquer l'Etat dans ces activités. Cependant au Mozambique la déficience du secteur éducatif est telle qu'il est nécessaire de soutenir l'administration publique pour que la population ait un réel accès à l'éducation. Intermón coordonne divers projets et en particulier un centre de formation de professeurs en collaboration avec le Ministère de l'Education (MINED). Une des difficultés principales du secteur éducatif est de pallier la carence de professeurs. Intermón a mis en place ce centre suivant les programmes définis par le MINED. Elle a également développé une technique d'enseignement à distance à travers l'Institut de Perfectionnement des Professeurs en partenariat avec des professeurs titulaires du MINED. Progressivement le Ministère est amené à s'approprier les méthodes de remise à niveau enseignées et les techniques pédagogiques de formation de formateurs.

- ***Un partenariat social public/privé difficile à réaliser.***

Amener le gouvernement à assumer les différents registres de ses responsabilités n'est pas chose aisée. Celui-ci agit par domaines prioritaires et sa capacité d'action dans les autres est quasi inexistante. L'éducation est sans aucun doute une préoccupation majeure du gouvernement, soutenue par les bailleurs de fonds. Le développement d'activités sportives et de loisir par exemple l'est moins. En 2001 la compagnie de téléphonie mobile *mCel* a débloqué 50.000 USD pour la réhabilitation de la piste d'athlétisme qui jouxte le bâtiment du Ministère de la Jeunesse et des Sports. Ces installations négligées par le Ministère faute de moyens se trouvent en face du siège de l'entreprise, laquelle entendait améliorer le cadre de sa localisation. Actuellement *mCel* est en négociation avec le Ministère pour leur faire assumer l'entretien de la piste, estimant que ceci n'est pas de la responsabilité de l'entreprise. Sachant qu'il est important pour la compagnie en termes de marketing de maintenir son siège dans un cadre bien entretenu *mCel* a beaucoup de difficultés à transférer la responsabilité à l'administration publique.

- ***Prise d'initiative par les entreprises privées***

La loi mozambicaine n'oblige pas les entreprises à destiner un pourcentage de leur chiffre d'affaires au financement d'œuvres sociales<sup>42</sup>. Toutefois les compagnies les plus florissantes déclarent avoir conscience de leur rôle social.

Par exemple *mCel* se définit comme « fièrement mozambicaine » et entend assumer une position de responsabilité vis-à-vis de la société mozambicaine. Jusqu'en 2005 la compagnie était régulièrement sollicitée pour financer des projets d'écoles, achats d'ordinateurs etc... Les contributions accordées étaient très ponctuelles et ne s'inséraient dans aucun programme social. Au premier trimestre 2005 *mCel* a adopté une « politique de responsabilité sociale corporative », c'est-à-dire un ensemble d'actions sociales menées par l'entreprise dans le but de promouvoir un intérêt collectif. Ces activités présentent l'avantage de produire un impact publicitaire fort.

Pendant l'été 2004/05 *mCel* a lancé une campagne marketing de divertissement sur les plages de Maputo. La campagne « *Verão Amarelo* » devait s'accompagner de l'organisation de groupes volontaires de ramassage des ordures du bord de mer. *mCel* s'était engagée à mettre à disposition des camions pour le transport des ordures jusqu'à une zone de traitement (ou à défaut, de stockage des déchets). La campagne de ramassage collectif n'a finalement jamais eu lieu, la municipalité ayant exigé de *mCel* le paiement d'une taxe de transport des ordures. L'entreprise a abandonné le projet refusant de payer un service qui est de la responsabilité de la municipalité. Ceci démontre la mauvaise adaptation du système légal aux nécessités du pays.

## **B. – Liberté d'expression des acteurs non étatiques**

### **▪ Un droit reconnu...**

La société civile dispose *a priori* des moyens juridiques pour s'exprimer. La loi garantit la liberté d'expression et la liberté d'association.

Les difficultés qui se présentent sont plutôt d'ordre fonctionnel. Les médias existent mais bien souvent font plus de la diffusion d'information que de l'analyse. Les journaux se vendent plus en ville qu'en zone rurale, et même en ville outre la question de l'analphabétisme, tout le monde ne peut pas se permettre d'acheter de façon quotidienne le journal. L'alternative la plus efficace pour toucher le public semble alors être la radio. Mais le coût élevé d'utilisation des fréquences hertziennes comme vecteur de la liberté d'expression demeure un obstacle récurrent à la diversification des émissions.

### **▪ ... parfois tenté d'être limité: l'exemple des médias**

Globalement, les interlocuteurs rencontrés semblent croire que l'Etat joue le jeu de la démocratie. Ainsi l'Etat chercherait plus à suivre de près l'évolution de la société civile qu'à la freiner à proprement parler. Toutefois, lorsqu'une organisation mène des activités qui vont à l'encontre des politiques ou des intérêts du gouvernement cet encadrement peut aller loin : contrôles de comptabilité inopinés, envoi d'inspecteurs du travail... Le président d'une association de protection de l'environnement qui faisait beaucoup de bruit autour de la pollution

---

<sup>42</sup> Contrairement à l'Angola où une loi impose aux entreprises nationales ou étrangères ayant un certain volume de chiffre d'affaires de participer au financement d'un Fonds social géré par une fondation... liée au gouvernement !

causée par l'usine MOZAL<sup>43</sup> a du prouver la régularité de l'acquisition de sa nationalité mozambicaine (et abandon corrélatif de la portugaise) pour justifier de l'exercice légal de son droit civique de créer et diriger une association enregistrée comme nationale.

Bien qu'un cadre légal existe, certains interlocuteurs estiment que les voix critiques qui s'élèvent ne sont pas à l'abri de certaines pressions. Le degré, le type de pression peut varier entre la tentative de diffamation publique et les menaces violentes<sup>44</sup>. Ce type d'événement reste toutefois exceptionnel, la collaboration entre les médias privés et les autorités politiques ayant fortement évolué depuis quelques années.

Sans arriver à ces extrêmes il existe des pressions bien plus courantes. D'abord politiques : des médias indépendants qui entendent donner les mêmes opportunités d'expression à tous les acteurs politiques ont déjà été « avertis » par des responsables politiques du parti au pouvoir des risques de subversion qu'ils alimentaient. Par ailleurs la menace de boycott avancée par certains hauts responsables politiques engendre le risque pour ces médias de se convertir malgré eux *de facto* en porte-parole de l'opposition.

De la même manière les médias privés sont dépendants de leurs résultats d'audience ou de vente et des annonces publicitaires. Dès lors ils sont susceptibles de subir des pressions commerciales plus ou moins paralysantes<sup>45</sup>.

A ce sujet il faut observer qu'au Mozambique la tradition de l'information d'analyse est assez faible. Par ailleurs il n'existe pas de tendance spontanée pour aller chercher l'information et croiser les données. C'est tout un travail de fond que les médias indépendants, principalement audiovisuels, doivent effectuer pour stimuler l'accompagnement de la vie politique par la population.

### C. – Caractérisation de la « participation »

#### ▪ *Mécanismes de participation*

Le degré de participation de la société civile dans la formulation des politiques est encore faible, sans doute plus du fait d'un manque de tradition politique et de savoir-faire des parties concernées que d'une volonté de marginalisation.

Cependant il faut observer une progressive intégration des acteurs non étatiques, à l'image de la création de l'Observatoire de la Pauvreté dans le cadre du PARPA. Au sein de l'Observatoire il existe un Conseil d'Opinion qui se compose de 60 membres où l'Etat, la communauté internationale et la société civile disposent chacun de 20 représentants. Le Conseil a pour vocation d'être un espace de consultation des différents partenaires de la lutte contre la pauvreté. Le groupe des vingt représentants de la société civile (G20) est le rédacteur du

---

<sup>43</sup> A elle seule l'aluminerie MOZAL représente 60% des exportations du pays, réalisant un chiffre d'affaires d'environ 380 millions de dollars en 2003. Or, l'usine installée à Matola fonctionnait sans filtres et mettait en danger la santé des communautés avoisinantes (poissons morts, particules d'aluminium collées aux arbres, aux fruits...)

<sup>44</sup> Le directeur de l'information de la chaîne de télévision privée Soico TV (STV), M. Jeremias Langa, a été victime par deux fois d'agressions liées à sa profession. Kidnappé et menacé de « mourir comme Carlos Cardoso » le journaliste a été sommé d'arrêter de « trop parler ».

<sup>45</sup> A titre d'exemple citons un incident qui s'est produit en marge des élections de 2004. Selon la loi électorale il est interdit d'organiser des réunions de campagne au sein des entreprises. Apprenant qu'à EMOSE<sup>45</sup> se déroulait une réunion du parti, qui plus est pendant les heures de travail, STV s'est rendue sur place avec le texte de loi pour demander des explications à la direction. Immédiatement l'entreprise a voulu rompre le contrat de publicité passé avec la chaîne. Ce type de pression commerciale est aussi très utilisé par les entreprises publiques monopolistes comme EDM ou TDM<sup>45</sup>.

Rapport Annuel de la Pauvreté, établi suite aux conclusions tirées de l'enquête populaire lancée par les OSC partenaires. L'enquête visait à identifier les préoccupations liées à la pauvreté dans les différentes régions, parmi les différents groupes sociaux et suivant les caractéristiques individuelles. Elle visait également à évaluer l'impact des actions de réduction de la pauvreté.

Pour certains le G20 est une grande réussite de la société civile mozambicaine, ayant acquis un niveau de participation politique bien supérieur à ce qui se passe dans la majorité des autres pays en développement<sup>46</sup>. Pour d'autres il s'agit d'un exemple qui ne représente en rien les avancées de la société civile mozambicaine. Le PARPA étant un instrument imposé de l'extérieur, mal adapté à la réalité locale, au sein duquel le G20 a comme principale fonction de faire croire aux partenaires internationaux qu'il existe une interaction avec la société civile mozambicaine. Le G20 serait un espace de discussion pour les OSC mais n'aurait pas de rôle concret dans la concertation politique<sup>47</sup>.

- ***Effectivité de la participation des acteurs non étatiques***

Outre le G20 il existe d'autres forums de discussion entre l'Etat et les acteurs non étatiques. Dans le domaine économique et social il faut citer les réunions de concertation nationale qui ont lieu une fois par an rassemblant les trois partenaires sociaux : gouvernement, organisations syndicales et grands patrons. Il faut également mentionner les commissions de travail thématiques composées de représentants du gouvernement et de représentants du secteur économique. Mais dans quelle mesure ces forums de discussion sont-ils opérationnels et traduisent-ils une véritable collaboration dans la concertation politique ?

- ***Portée de la participation***

La signification du terme *participation* n'est pas définie. S'agit-il de simple consultation ? D'un dialogue attentif ? De négociation ? Il s'avère qu'au Mozambique la société civile ne parvient pas encore à participer en tant que partenaire crédible du gouvernement à la conception des politiques. Les initiatives dans ce sens n'atteignent pas un niveau de coordination des actions entre les différents acteurs. Il s'agit d'ouvertures favorisant la communication avec le gouvernement, mais la société civile n'a pas encore de poids suffisant pour faire pression.

- ***Moment de la participation***

Il arrive souvent que ce qui est présenté comme une méthode de participation ne soit qu'une simple communication de politiques déjà définies unilatéralement par le gouvernement. Il est difficile de trouver en dehors des négociations syndicales semble-t-il, des exemples de négociation continue dans l'élaboration d'une politique.

Prenons l'exemple du processus de réforme fiscale présenté par le gouvernement comme un processus participatif, organisé en collaboration avec les porte-parole du secteur privé. Dans la pratique les textes ont été élaborés par le gouvernement puis simplement présentés à ces derniers, souvent dans des conditions excluant toute possibilité de débat. La commission de

---

<sup>46</sup> Opinion de M. José Negrão, directeur de l'association *Cruzeiro do Sul*, ayant beaucoup contribué à la création du G20.

<sup>47</sup> Opinion de M. Jorge Soeiro, ancien président de l'Association Commerciale de Beira et actuel directeur du Forum d'Entreprises pour l'Environnement (FEMA).

travail sur la réforme fiscale s'est déplacée à Beira où des responsables d'associations économiques avaient organisé une table ronde pour la discussion des propositions. Arrivée sur place à midi la commission a déclaré vouloir les commentaires des représentants du secteur privé avant 16h, heure à laquelle était prévu le vol de retour pour Maputo. Sans attendre les représentants se sont levés et ont quitté la pièce estimant la rencontre inutile. Il leur était impossible d'analyser et de commenter les propositions du gouvernement sur un thème si complexe en si peu de temps.

- *Société civile contestataire non politisée*

Globalement il faut remarquer qu'il n'y a pas de politisation de la société civile mozambicaine. Les mouvements potentiellement les plus contestataires comme l'Union Nationale des Agriculteurs n'affichent pas de tendances partisans claires comme dans d'autres sociétés, en particulier en Amérique Latine où les petits agriculteurs sont une masse très politisée, à l'image du Mouvement des Sans Terre au Brésil. Ceci s'explique sans doute par la configuration politique mozambicaine où seul un parti jouit d'une réelle capacité d'expression, et où l'opposition repose sur un seul parti représentatif.

### **3.7. Représentativité des OSC : une donnée très variable**

#### **A. – Configuration de la société civile au Mozambique**

Sur le territoire national différents types d'acteurs non étatiques s'expriment : ONG internationales, ONG locales, associations de base, organisations syndicales, entreprises privées, congrégations religieuses et mouvements informels. Mais la question de la représentativité des acteurs jouant **effectivement** un rôle partenarial sur la scène politique et sociale se pose à présent avec acuité dans la mesure où le Mozambique est dans une phase d'enracinement de la démocratie, comme la démontre la bonne tenue des dernières élections de 2004.

Plusieurs facteurs rentrent en ligne de compte. D'abord les dimensions du pays, long de 2.400 km mais dont la capitale, se trouve tout à fait excentrée et proche de l'Afrique du Sud, qui exerce un rayonnement économique et social certain. On peut douter de la capacité des associations rencontrées à Maputo à représenter les communautés rurales, c'est-à-dire l'immense majorité de la population, assez hétérogène à en juger par le nombre d'ethnies et de langues différentes.

Il faut noter que l'épicentre du mouvement associatif est à la capitale et s'étend progressivement sur le reste du territoire. Beaucoup d'OSC se créent et se consolident à Maputo puis ouvrent des antennes dans d'autres provinces. La construction de l'organisation de la société civile suit au Mozambique un **schéma inversé** par rapport à ce qui s'observe traditionnellement, partant de la base pour se fédérer par la suite.

Le Mozambique semble actuellement traversé par un double mouvement de structuration sociale :

a). En milieu urbain comme en zone rurale, les populations ont su mettre en place des structures d'organisation sociale informelles (ayant vocation à se formaliser dans le cadre d'un lent processus de maturation). Ces associations de base ou communautaires représentent, une fois mobilisées, un formidable potentiel d'action.

b). D'un autre côté, dans les capitales provinciales et surtout à Maputo, on assiste à l'apparition d'ONG (ou OSC) nées non pas à partir d'une pratique sociale au sein d'un terroir mais dans le cadre d'une réflexion sur le bien fondé de leur existence comme corps intermédiaire entre la base et les potentiels bailleurs de l'aide au développement.

Leur légitimité provient dès lors de leur capacité à produire des schémas d'intervention capables de produire un double effet : à la base, auprès des populations vivant dans la misère dans le cadre de projets en faveur de la lutte contre le pauvreté ; au sommet, auprès des responsables institutionnels et politiques nationaux dans le cadre de la mise en œuvre d'un dialogue social soutenu par la communauté internationale.

La question est donc la suivante : ces OSC intermédiaires sont-elles suffisamment structurées, formées et professionnalisées pour pouvoir répondre de façon pertinente à ce double objectif : appréhender, respecter et soutenir les mouvements de base tout en opérant par ailleurs une démarche de lobbying social indispensable pour asseoir la démocratie mozambicaine ?

Il semble que cette interrogation représente actuellement l'une des préoccupations majeures de certains bailleurs et ONG internationales, qui cherchent à favoriser la visibilité et l'expression des organisations locales en les aidant à former des réseaux régionaux, toujours dans une optique de consolidation de la société mozambicaine.

## **B. – Capital social**

▪ *Capacité organique à être représentatif*

La question de la représentativité concerne la capacité structurelle des différents opérateurs à être des porte-parole de la société civile mozambicaine. D'une part il existe une importante majorité d'associations locales créées par des groupes de personnes de bonne volonté qui cherchent à aider les communautés les plus défavorisées. Ces associations ont en commun une grande fragilité institutionnelle. D'autre part il existe à l'opposé une poignée d'ONG très structurées, à la tête desquelles l'ont retrouvés des personnalités de la nomenklatura mozambicaine. Il s'agit d'un réseau restreint d'individualités connues et influentes qui circulent entre le mouvement associatif et l'appareil d'Etat, voire qui cumulent les deux fonctions.

On observe au gré des opportunités, un certain mécanisme de rotation de ces personnalités d'une organisation à l'autre, et leur participation cumulative à diverses d'entre elles. C'est une particularité de la société civile mozambicaine que d'englober des acteurs plus ou moins directs de la fonction publique, et l'on peut poser la question de leur latitude d'action et de indépendance idéologique.

Il semble cependant que cette situation n'empêche pas la formation, l'expression et la multiplication d'autres voix au sein du tissu social. Bien que de grands progrès aient été accomplis depuis une douzaine d'années, le pays se trouve encore dans une situation de carence socio-économique et nombreuses sont les préoccupations communes aux différents acteurs de la société civile ou communes à celle-ci et à l'Etat (lutte contre la pauvreté, SIDA...).

Certains voient dans cette **perméabilité** un avantage favorisant l'élévation des préoccupations de la société civile aux sphères décisionnelles. Il convient de citer l'exemple emblématique de la Fondation pour le Développement de la Communauté, présidée par Mme Graça Machel (ancienne première dame du pays du temps de la présidence de Samora Machel, ancienne députée et actuelle membre du comité central du FRELIMO).

**Tab. 17 – La Fondation pour le Développement de la Communauté - FDC**

L'Association pour le Développement de la Communauté créée en 1990 s'est transformée en fondation en 1994 dans le but de pallier la totale dépendance des OSC mozambicaines vis-à-vis des financements étrangers.

La FDC se donne comme mission d'appuyer les communautés défavorisées dans un objectif de lutte contre la pauvreté et de promotion de la justice sociale. Pour ce faire elle recourt à trois moyens d'action : activités de sensibilisation et « lobbying », soutien à la consolidation institutionnelle des OSC mais surtout **cofinancement de projets**.

Première fondation créée au Mozambique la FDC reste aujourd'hui la plus connue, tant sur le plan national qu'international. Cette notoriété est en grande partie liée à la personnalité de sa présidente, Mme Graça Machel, épouse Mandela. Bien qu'il existe officiellement d'autres fondations mozambicaines, la FDC apparaît comme la plus opérationnelle.

Les ressources de la FDC proviennent essentiellement de fonds alloués par les partenaires internationaux (fondations internationales, coopérations bilatérales...) sur la base de programmes spécifiques. Toutefois, le plan stratégique pour 2004-2008 entend établir des mécanismes de *trust funds* destinés à alimenter un **fonds permanent**. Il s'agit de créer des dispositifs de contribution régulière visant des entreprises, des personnalités et le **gouvernement**. A l'heure actuelle la FDC reçoit un financement public de la loterie nationale. Parallèlement la Fondation investit son patrimoine pour le faire fructifier et pouvoir disposer des dividendes (BIM et banques internationales). **Le budget annuel de la FDC semblerait tourner autour de 8 millions de USD.**

La FDC entretient des relations de partenariat avec un certain nombre de fondations internationales (Fondation Melinda et Bill Gates, réseau des fondations lusophones) et avec quelques grandes entreprises étrangères et nationales (Coca-Cola Inc., Cervejas de Moçambique<sup>48</sup>). Actuellement la FDC est en phase de réorganisation interne cherchant à développer un pôle « communication, image et marketing » car elle se considère faible dans le domaine.

Outre la figure proéminente de sa présidente, le conseil d'administration de la FDC compte avec des hautes personnalités mozambicaines, ayant globalement toutes fait partie du gouvernement et appartenant au comité central du FRELIMO. Citons le directeur M. Paulo Zucula ancien Ministre de l'Agriculture, M. Eneas Comiche actuel maire de Maputo et ancien Ministre des Finances, Mme. Luísa Diogo – Première Ministre, M. Júlio Carrilho<sup>49</sup> ancien Ministre des Travaux Publics, MM. José Ibraimo Abudo et Abdul Carimo Mahommed Issá tous deux anciens ministres de la Justice.

Il faut remarquer que la FDC s'est installée dans de nouveaux bureaux très bien équipés où travaillent environ 70 personnes, dont la moitié est destinée au programme de prévention du HIV/SIDA.

#### ▪ *Légitimité*

Comme dans de nombreux autres pays, le Mozambique n'échappe pas au processus qui consiste pour les responsables et/ou l'élite politique, à soutenir directement ou par des voies plus détournées la naissance de certaines OSC. Cette pratique répond généralement à deux objectifs : d'une part, s'installer sur le « marché » de l'aide au développement afin de faire face aux aléas de la vie politique (l'OSC créée peut ainsi représenter une source de revenus mais surtout une base arrière permettant d'être toujours actif socialement et politiquement si la fonction publique s'achève); d'autre part, être présent dans les débats conceptuels, idéologiques, et méthodologiques que traversent les OSC afin de maîtriser ce qui s'y déroule mais aussi, d'en tirer tous les savoirs et savoir-faire utiles pour la fonction publique.

La légitimité de certaines OSC, surtout lorsqu'elles se situent comme « ONG intermédiaires » pose parfois problème :

a). Soit l'apparition de l'ONG résulte d'une dynamique sociale à échelle d'un territoire donné (souvent couplée à une problématique : SIDA, accès aux services, emploi...) qu'il s'avère utile de poursuivre, en tout cas aux yeux de ses promoteurs. Dans ce cas la légitimité de l'ONG provient tant de son « histoire sociale » que de sa capacité à intervenir de façon efficace dans ce même territoire ou sur une zone géographique plus large.

b). Soit l'ONG apparaît à la suite d'un regroupement d'individus se disant « experts » et/ou « professionnels » (ou en tout cas se déclarent comme tels) de l'aide au développement. Dans ce cas la légitimité de cette structure ne provient pas de la qualité de sa « connexion sociale » mais de sa capacité à intervenir de façon crédible et efficiente auprès des populations en difficultés concernées, tout en garantissant son professionnalisme.

<sup>48</sup> L'ancien directeur général de l'entreprise "*Cervejas Unidas de Moçambique*", M. Benjamim Alfredo, était l'un des 4 copropriétaires de l'entreprise "*Moçambique Investimentos Ltda*" au même titre que M. Armando Guebuza.

<sup>49</sup> Júlio Carrilho est de la même famille que José Norberto Carrilho ancien vice-président du Tribunal Suprême; ce João Carrilho ancien vice-ministre de l'Agriculture et du Développement, et que Maria Carrilho ancienne administratrice de la Banque du Mozambique.

Il semble qu'actuellement peu d'OSC au Mozambique parviennent à tirer leur totale légitimité à partir de l'un ou l'autre de ces deux schémas.

De la même manière, les acteurs les plus performants du secteur privé créent leur association d'aide au développement communautaire (MOZAL, UGC). La question a été posée par plusieurs interlocuteurs : dans quelle mesure existe-t'il des ONG créées uniquement dans le but de récolter de l'argent ? De faire de l'évasion fiscale ? Le débat reste ouvert.

### C. - Défaut de démocratie participative au sein des OSC

#### ▪ *Forte bureaucratisation du mouvement associatif*

Le mouvement associatif au Mozambique (même les petites structures) est très hiérarchisé, à l'instar de l'appareil étatique qu'il prétend compléter. Il ne déroge pas à une certaine culture « du chef », ce dernier décidant et les autres ayant pour fonction d'exécuter. Le Code Civil impose à toute association ou fondation de désigner dans ses statuts un organe collégial d'administration et un conseil fiscal, tous deux composés par un nombre impair de membres dont l'un doit en être le président. Le schéma habituel est qu'il existe une Assemblée Générale, un Conseil Fiscal, un Conseil de Direction qui se réunit périodiquement et un Secrétariat Exécutif permanent, dirigé par un Secrétaire Général. Outre cela il existe souvent différents responsables sectoriels. On observe une hiérarchie très ramifiée qui ne se justifie que dans le cas d'une organisation importante et structurée. Au contraire, cette bureaucratisation entraîne dans la plupart des cas des conséquences défavorables : lenteur, rigidité, et manque de dynamisme.

Les OSC mozambicaines ne se construisent pas souvent sur un pied d'égalité. Il s'agit au contraire de structures hiérarchisées, où chacun tient à son titre (prestige d'être le représentant d'une ONG, très bonne image du *politiquement correct*). On constate l'adoption d'un **schéma d'entreprise**, que ce soit dans la prise de décisions ou dans leur mise en œuvre. Ce phénomène provient peut être du fait que l'exercice d'une fonction, même en milieu associatif, induit l'instauration d'un nouveau statut social. Après tout, cela peut se comprendre car il est vrai que l'engagement associatif peut impliquer une certaine promotion sociale : de Monsieur ou Madame « tout le monde », il est possible de devenir quasiment du jour au lendemain celui ou celle qui est sollicité par les autorités locales, les ONG internationales, la communauté des bailleurs de fonds... tout en étant rémunéré.

Le fonctionnement des OSC locales gagnerait toutefois sans doute en dynamisme, en particulier en ce qui concerne les petites associations, si elles parvenaient à établir un système de participation plus horizontale, plus collégial parmi ses membres.

#### ▪ *Un volontariat très limité*

Dans les pays développés le mouvement associatif repose généralement sur l'implication de volontaires dont la participation peut aller de la contribution financière occasionnelle à un engagement personnel dans la conduite des activités.

Au Mozambique les notions de *volontariat* ou d'*adhésion* à une organisation sont bien plus fragiles. Pour une part peut-être, surtout en ce qui concerne le milieu urbain, en raison de l'absence d'une culture participative dans le cadre d'une initiative d'intérêt commun. Mais aussi sûrement à cause de la situation économique qui ne permet pas à une immense majorité de

mozambicains de disposer de temps et de ressources suffisantes pour s'engager dans le bénévolat.

Le mouvement associatif local souffre donc d'une très faible participation bénévole. Les OSC mieux loties en ressources humaines volontaires sont principalement des ONG de protection de l'environnement. Au-delà des responsables, les opérateurs associatifs sont en grande majorité des **employés**. C'est-à-dire des travailleurs engagés par le biais d'un contrat de travail (formel ou informel) et rémunérés selon la fiche de poste. La société civile mozambicaine compte encore avec trop peu de « militants/citoyens ».

La **conscience civique** orientée vers l'amélioration des conditions de vie de la population de manière générale reste ténue. Cela passe par un engagement personnel à une cause commune, qui fait appel à la dimension émotionnelle et à la conception de *citoyen* que chaque mozambicain possède sûrement mais qui ne parvient pas à exprimer totalement (hors contextes particuliers : inondations 2000/2001...). L'exemple paradigmatique de la Croix-Rouge est parlant. L'organisation ne compte que sur des volontaires ponctuels, recrutés *ad hoc* dans les zones d'intervention.

### **3.8. La bonne gouvernance comme objectif affiché**

#### **A. – Un engagement réel mais difficile à appliquer**

Le Mozambique proclame dans sa Constitution le respect des Droits de l'Homme et le respect des Libertés Fondamentales telles que la liberté syndicale ou l'égalité entre hommes et femmes. De la même manière les gouvernements successifs ont ratifié une grande partie des conventions internationales (protocole de Kyoto, Convention de Protection des Droits de l'enfant, Conventions de l'OIT...) qui leur étaient proposées, bien que la transposition de ces dernières dans la législation nationale prenne du temps. Ces initiatives marquent sans doute un excellent pas vers l'établissement du pays dans un Etat de droit, permettant à la population de revendiquer leur accomplissement. Cependant force est de constater le manque de conformité de la réalité mozambicaine avec ces obligations, l'Etat n'étant pas en mesure de se conformer aux exigences posées par ces textes.

#### **B. – L'exemple du domaine social**

Dans le domaine économique et social les engagements juridiques ne se reflètent pas dans la réalité. Le secteur formel, équivalant à près de 5% de la population économiquement active (soit plus de 9 millions de personnes) mozambicaine<sup>50</sup>, est trop faible pour constituer des forces syndicales actives et représentatives. Les salaires sont si bas que les contributions des quelques travailleurs syndiqués (généralement 1% du salaire) finissent par n'être que symboliques, ne permettant aucunement au syndicat d'être autonome et d'avoir un poids.

---

<sup>50</sup> A noter le manque de consensus sur le nombre total de travailleurs formels selon les sources. Pour la centrale syndicale OTM les travailleurs formels hors secteur public seraient à peine plus que 150.000. Pour la CONSILMO ce chiffre serait de 340.000.

La faiblesse des organisations de travailleurs affecte la régulation sociale, ce qui représente un risque pour la consolidation d'un Etat de Droit. Dans ce contexte, la logique de création d'un mouvement syndical autonome par rapport aux relais étatiques ne fonctionne pas encore dans un pays où tout provenait de l'Etat, du parti. D'ailleurs il n'existe pas de syndicat plurisectoriel, les travailleurs s'organisant par professions, comme une réminiscence des corporations (syndicat des journalistes, syndicat de l'industrie du bois, du bâtiment...).

Schématiquement il faut distinguer trois catégories d'organisations syndicales :

- a). trois organisations indépendantes : l'association des retraités du Mozambique (APOSEMO), le syndicat national des professeurs et le syndicat national des journalistes ;
- b). l'Organisation des Travailleurs du Mozambique (OTM) ;
- c). la Confédération Nationale des Syndicats Libres du Mozambique (CONSILMO).

#### **Tab. 18 – Scission OTM / CONSILMO : volonté d'indépendance**

L'Organisation des Travailleurs du Mozambique a été fondée par l'Etat pour servir d'instrument à la politique socialiste du FRELIMO. Juste après l'indépendance et la politique de nationalisation, le gouvernement a mis en place des « conseils de production » destinés à organiser les travailleurs par secteurs productifs. Ces conseils avaient pour but d'identifier et faire parvenir aux organes de planification les situations existant dans les différentes unités de production de façon à favoriser l'accomplissement des plans définis par l'Etat.

Ces embryons d'organisation syndicale étaient des ramifications du parti dont la structure était destinée à établir solidement une conception socialiste du travail.

En 1983 le FRELIMO décide lors de son quatrième congrès de fonder l'Organisation des Travailleurs du Mozambique qui regroupera tous les conseils de production. L'OTM apparaît donc comme une organisation nationale qui se subdivise en centrales provinciales.

Après l'adhésion du pays aux institutions de Bretton Woods en 1987, l'OTM a refusé d'adapter ses principes à une économie de marché. Suite à la ratification des conventions 87 et 98 de l'Organisation Internationale des Travailleurs (OIT) au début des années 90, une partie des syndicats professionnels subordonnés à l'OTM a eu la possibilité de se détacher de la centrale et de fonder une nouvelle organisation. En juillet 1992 se crée la Confédération Nationale des Syndicats Libres du Mozambique, la CONSILMO.

Avec la création de la CONSILMO le Mozambique a fait un premier pas vers un syndicalisme libre d'idéologies partisans.

La CONSILMO regroupe six syndicats professionnels en particulier dans les secteurs les plus prometteurs comme le bâtiment ou l'hôtellerie, représentant selon elle 98.000 travailleurs soit près de 35% du total du secteur formel.

L'OTM, présentée comme la première force syndicale du pays, déclare elle représenter 93.000 travailleurs sur un total variant entre 150 000 et 200 000. Bien que ces chiffres soient très difficiles à vérifier il semble que le total de travailleurs formels avancé par l'OTM soit inférieur à la réalité.

L'OTM comme les autres syndicats nationaux reçoit des subsides de l'Etat pour son fonctionnement, ce qui n'est pas le cas pour la CONSILMO. Le budget de l'OTM repose à hauteur de 10% sur des fonds propres (contribution des syndicats affiliés), la majeure partie de son budget viendrait de financements extérieurs.

La CONSILMO déclare fonctionner uniquement sur fonds propres bénéficiant d'aides très ponctuelles de partenaires internationaux comme USAID qui a financé une formation en arbitrage<sup>51</sup>.

### **C. – Bonne gouvernance atteinte ?**

De manière globale les bases sont jetées, les voies démocratiques ont été dessinées. Les OSC mozambicaines ont compris qu'elles pouvaient jouer un rôle important dans l'orientation politique du pays. Mais l'appropriation des moyens de participation est un processus lent et continu. Toutefois, en à peine quinze ans la société civile a déjà connu certains succès comme la Campagne « terre » ou l'Agenda 2025 ou encore sa participation au PARPA I et II. Cela indique qu'il existe une dynamique potentielle qui tend à se renforcer.

Parler aujourd'hui de bonne gouvernance au Mozambique serait peut-être prématuré bien que le pays soit assurément sur la bonne voie. La bonne gouvernance sous entend qu'il y ait dialogue équitable entre les partenaires, ce qui suppose l'existence de partenaires en capacité de dialogue. Or la prédominance du gouvernement est encore forte bien que des fenêtres de consultation aient été ouvertes, alors que les acteurs de la société civile restent encore dans leur majorité assez fragiles.

Le Mozambique doit vaincre le poids d'une tradition politique de gouvernement parfois opaque et centralisée afin de s'inscrire durablement dans un processus de bonne gouvernance. Les OSC se doivent d'améliorer leur capacité d'intervention sur la scène sociale au risque de n'apparaître que comme des chambres d'enregistrement de ce qui s'est décidé ailleurs. Le défi est grand.

## **4. Conclusions et propositions**

L'émergence et l'affirmation des organisations de la société civile sur la scène publique mozambicaine semblent être un processus inaltérable. Cette dynamique traduit la solidité des fondements démocratiques en cours de renforcement. Elle incarne par ailleurs une certaine évolution des OSC en terme de maturation politique et opérationnelle.

Quatre aspects essentiels pourraient caractériser la réalité actuelle de la société civile mozambicaine, notamment en ce qui concerne sa composante associative :

- une émergence relativement récente,
- une structuration en conséquence fragile,
- une constellation de petites organisations communautaires de base,
- et l'apparition en son sein d'individus et de structures décidés à organiser au mieux l'intervention publique de ces nouveaux acteurs socio-économiques.

En effet, si l'on observe la volonté des mozambicains de s'organiser pour atteindre des objectifs communs, l'étape suivante correspond à la coordination de ces mouvements citoyens en vue d'une plus grande participation publique dans le champ du partenariat économique et social. Celle-ci en est aujourd'hui à ses débuts, mais le mécanisme semble être enclenché. Les revendications des représentants de la société civile ont été mieux prises en compte pour la mise

---

<sup>51</sup> Il faut mentionner que USAID a financé le centre d'arbitrage, conciliation et médiation de conflits mis en place par la CTA.

en œuvre du PARPA II par exemple. Des avancées de la société civile vers la coordination politique avec le gouvernement sont visibles.

Toutefois il reste encore plusieurs freins pour parvenir à une évolution plus dynamique et efficace. Interrogées sur leurs points faibles les OSC rencontrées lors de cette étude (particulièrement celles du milieu associatif) ont manifesté leur carence en compétence technique. Au-delà du défaut de capacité financière, les OSC opèrent souvent à un niveau plutôt élémentaire du fait qu'elles ne disposent pas des compétences nécessaires pour proposer des solutions plus efficaces, que ce soit à l'échelle du quartier en direction d'un public ciblé ou plus globalement à l'échelle du traitement d'une problématique (SIDA, accès aux services...), dont l'ampleur les dépasse et qui ne peut être appréhendée qu'en partenariat avec d'autres acteurs institutionnels dont ceux étatiques.

Un des besoins majeurs du tissu social mozambicain est la formation technique, elle même reposant sur une bonne formation scolaire de base. D'où l'importance du développement de ce secteur comme soubassement de la consolidation des OSC et donc de la vie démocratique du pays.

De manière générale les différentes catégories d'OSC n'échappent pas à cette constatation.

Il pourrait être intéressant, dans le cadre du soutien à la gouvernance telle que présentée dans le Document Cadre de Partenariat (DCP) élaboré par l'Ambassade de France pour structurer son action au Mozambique les trois prochaines années, de se pencher sur les possibilités d'agencer d'éventuelles formes de coopération, plus techniques, avec les OSC afin de renforcer la qualité de la pertinence d'intervention de ces dernières.

## A. – Appui à la société civile

Un des axes d'intervention de la France dans le secteur de la gouvernance est l'appui à la société civile afin que celle-ci, au delà la mise en oeuvre des projets en direction des plus démunis, œuvre en faveur d'une gouvernance politique toujours plus démocratique. Mais pour ce faire la société civile mozambicaine doit être consolidée afin de jouer effectivement un rôle de régulateur social voire de contrepouvoir. Le premier pas dans cette direction est le **renforcement institutionnel** des différentes organisations qui composent ce tissu social.

Une multiplication des formations des OSC, principalement du milieu associatif, apparaît comme un désir exprimé par bon nombre de nos interlocuteurs. Cette aide à la **formation professionnelle apparaît comme** incontournable bien que les modalités de mise en oeuvre de cette action restent sujettes à débat. Des formations en gestion, administration et comptabilité ont été souvent évoquées comme une condition *sine qua non* pour une consolidation et une spécialisation de leurs activités. Mais au-delà de cet aspect, il revient aux OSC de ne pas considérer leurs différences comme un obstacle afin de savoir mettre en commun leur complémentarité et leur intérêt réciproque de mieux travailler ensemble.

L'appui à la **gestion des ressources humaines** des OSC représente un second volet essentiel au développement des ces dernières. En effet on observe qu'il n'existe pas de mécanismes de promotion interne au sein d'une majorité d'OSC qui souffrent dès lors d'une carence d'outils pour gérer, motiver et fidéliser leurs équipes.

Enfin il semble essentiel de promouvoir le **développement du mouvement associatif dans les provinces** afin de réduire le déséquilibre considérable qui s'est creusé par rapport à la capitale. Car pour que la société civile mozambicaine joue son rôle elle doit au préalable être pleinement établie sur l'ensemble du territoire. Dans cette optique il s'agit de favoriser une démarche

ascendante dans la dynamique de consolidation des OSC, fondée sur un travail de base réalisé auprès des communautés de tout le pays. Par ailleurs soutenir l'extension du mouvement associatif au reste du pays gère des activités et de ce fait **contribue à l'insertion socio-économique** d'une couche conséquente de la population à l'heure actuelle écartée des perspectives d'emploi, notamment les jeunes. Il faut se rendre compte que la fragilité du marché du travail au Mozambique a transformé les OSC en un important vivier pour l'emploi, oeuvrant comme un élément essentiel de l'insertion économique et sociale.

## **B. – Caractérisation des acteurs économiques**

Il faut observer que le secteur économique formel, soit les grands groupes industriels, est sans doute la branche la mieux structurée, la mieux formée et la plus riche des acteurs non étatiques. Des différents interlocuteurs rencontrés, ceux appartenant à la sphère économique se sont montrés être les plus à même de faire du lobbying sur le gouvernement : ils disposent de plus de moyens, de plus de préparation et de compétences.

L'insertion socio-professionnelle constituant un axe de l'intervention française dans le cadre de la bonne gouvernance, il pourrait être intéressant de favoriser le renforcement des capacités des acteurs économiques, notamment en termes de savoir-faire, d'expérience, de stages de formation...

Un constat s'impose : la mise à l'écart dans les conceptions de politique économique du secteur informel. Or ce groupe social représente un vivier considérable en matière de ressources humaines, le secteur formel déclaré ne représentant qu'une fraction très réduite de la population économiquement active. Les opérateurs économiques informels constituent une masse très fournie et diversifiée (fournisseurs, vendeurs sur marchés, vendeurs ambulants, créanciers...) qui reste cependant peu structurée et représentée. Maputo compte depuis 1999 avec la présence de l'association des opérateurs et travailleurs du secteur informel<sup>52</sup>, qui regroupe selon ses chiffres 4.256 individus sur une masse estimée à plus de 35.850 à échelle de la capitale. Bien que la centrale syndicale soutienne cette initiative<sup>53</sup>, les travailleurs de l'économie informelle n'ont pas de représentation syndicale ni de voix juridiquement reconnue.

Dans un souci de bonne gouvernance locale, en termes économiques, la France pourrait avoir intérêt à se pencher sur d'éventuelles modalités de soutien à cette frange du secteur économique. Cela pourrait être un vecteur du développement local qui favoriserait le dynamisme et la structuration d'un important pan de la société civile mozambicaine, sur lequel le secteur privé formel fait impasse.

## **C. – Perspectives**

Après avoir rencontré cet ensemble d'OSC il nous est resté une forte impression de potentiel existant mais sous exploité. Diverses constatations contenues dans ce document tentent d'expliquer pourquoi la société civile au Mozambique agit encore en deçà de ses capacités. Néanmoins, ayant à l'esprit que l'expression des acteurs non étatiques n'est juridiquement permise que depuis une quinzaine d'années, on comprend que la société civile mozambicaine est encore un corps très hétéroclite en phase de construction. La définition de sphères de complémentarité entre différents acteurs sociaux, permettant une relative homogénéisation de

---

<sup>52</sup> ASSOTSI : *Associação dos Operadores e Trabalhadores do Sector Informal*.

<sup>53</sup> La division provinciale OTM-Maputo héberge à titre quasi gracieux les installations d'ASSOTSI dans l'immeuble qu'elle occupe.

certains d'entre eux, devrait constituer les jalons de la prochaine étape du mouvement de structuration des OSC au Mozambique. Le contexte est favorable à cette évolution. En effet, les engagements politiques du Mozambique démontrent la volonté du pays de s'établir durablement dans un régime de démocratie participative, où les citoyens peuvent s'exprimer librement. De ce fait, à plus long terme le Mozambique laisse augurer une bonne évolution politique et sociale, s'inscrivant dans la poursuite de l'objectif de la bonne gouvernance.

Bien qu'à un stade encore fragile de leur évolution, les OSC mozambicaines existent et se consolident au fur et à mesure qu'avance leur capacité à intervenir au bénéfice du bien commun. Certains secteurs sont plus dynamiques que d'autres comme le milieu des associations économiques : association des industries du Mozambique, association des banques... Ce type d'organisation a vocation à rassembler des forces productrices de richesses qui luttent pour un intérêt commun et à devenir les porte-parole de tout un secteur de l'économie. L'existence de LINK et d'autres réseaux thématiques essayant de fédérer les activités des ONG et associations de base, représente également un élément important pour l'avenir de ces dernières. La participation des ONG au « G20 » et au PARPA, ainsi que manière plus générale à la réflexion sur le pourquoi et le comment de la lutte contre la pauvreté, est aussi un élément très encourageant.

En outre la société civile mozambicaine a déjà établi des instances de communication non négligeables avec les interlocuteurs publics : forum de concertation nationale, commissions de travail de la CTA, rencontres sectorielles...

Cependant, l'« acquis civique », c'est-à-dire la conscience des enjeux démocratiques, est encore très variablement implanté sur le territoire, et même au sein de nombreuses OSC, le concept de démocratie participative n'est pas totalement assimilé en termes de management de ces dernières. Mais progressivement les mozambicains exigent une plus grande transparence et une plus grande ouverture des structures auxquelles ils appartiennent, et ce mouvement s'étend à la sphère du pouvoir.

Un fait est certain : les Mozambicains montrent de plus en plus leur volonté de participation à la vie publique du pays et souhaitent, d'une manière ou d'une autre, être présents, être consultés sur tous les domaines qui concernent l'amélioration de leur vie économique, sociale et même politique. Il suivent avec intérêt ce qu'il se passe dans d'autres pays, notamment en ce qui concerne l'insertion du Mozambique dans le contexte régional de l'Afrique Australe.

Le Mozambique a su tirer profit du soutien de l'ensemble de ses partenaires internationaux. Aujourd'hui il apparaît comme un des meilleurs exemples de pays africain désireux de garantir un espace d'expression à la société civile en vue de l'installation durable d'un régime de démocratie participative et d'un Etat de droit.

\*\*\*