



# Modes de subsistance des réfugiés en milieu urbain

*Etude en cas Angola*

## Unité chargée de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale

L'Unité chargée de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale du HCR est chargée de l'examen et de l'évaluation systématiques des politiques, programmes, projets et pratiques du HCR. Cette unité encourage également une recherche rigoureuse sur les questions liées aux activités du HCR ainsi qu'un échange de vues et d'informations dynamique entre les personnels humanitaires, les décideurs politiques et les chercheurs. Toutes ces activités sont conduites en vue de renforcer l'efficacité opérationnelle du HCR en dotant l'organisation des capacités nécessaires pour s'acquitter de son mandat en faveur des réfugiés et des autres personnes déplacées. Le travail de cette unité est guidé par les principes de transparence, d'indépendance, de consultations, de pertinence et d'intégrité.

Unité chargée de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés  
Case postale 2500  
1211 Genève 2  
Suisse

Tél.: (41) 22 739 8249  
Télécopie : (41) 22 739 7344

Courriel : [hqep00@unhcr.org](mailto:hqep00@unhcr.org)

Internet : [www.unhcr.org/epau](http://www.unhcr.org/epau)

Tous les rapports d'évaluation de l'unité sont du domaine public. Les versions électroniques sont placées sur le site du HCR et les copies papier peuvent être obtenues sur demande. Ils peuvent être cités et reproduits, à condition d'en mentionner la source. Les vues exprimées dans les publications de cette unité ne sont pas nécessairement celles du HCR. La terminologie et les cartes utilisées n'impliquent en aucune façon une quelconque prise de position ou reconnaissance du HCR quant au statut juridique d'un territoire ou de ses autorités.

# Partie 1: Présentation de l'étude

## Méthodologie

1. Les données figurant dans ce document se rapportent à la réalisation d'une mission réalisée en Angola entre novembre 2003 et février 2004 et sur diverses enquêtes et rapports qui traitent principalement des conditions de vie des populations déplacées depuis 1992 en Angola.
2. L'étude traite en premier lieu des conditions de vie des populations déplacées et leurs relations avec les résidents des villes d'accueil. La deuxième partie de l'étude traite des actions développées par les acteurs humanitaires en période de crise. La dernière partie traitera des leçons apprises du passé.
3. La présentation des résultats est principalement centrée sur la ville de Huambo entre 1993 et 2003. Cette période débute avec le siège de cinquante-cinq jours de la ville de Huambo jusqu'au début du processus de paix qui est actuellement en cours.

## Contexte

4. L'Angola a connu vingt ans de guerre civile qui ont ravagé le pays. Les premiers massacres datent de 1961, date à laquelle les forces coloniales portugaises ont réprimé la révolte des paysans angolais en les bombardant au napalm. On voit alors se créer différents mouvements de libération : le MPLA (Mouvement Populaire de Libération de l'Angola) créé en 1956, de tendance marxiste et qui bénéficie du soutien de l'URSS ; le FNLA (Front National pour la Libération de l'Angola) créé en 1962, à tendance maoïste et qui bénéficie du soutien de la Chine ; et l'UNITA (Union Nationale pour l'Indépendance Totale de l'Angola) créée en 1966. L'UNITA bénéficiait du soutien de la Chine jusqu'en 1981, date à laquelle le mouvement a choisi de promouvoir la démocratie selon le modèle capitaliste et a alors reçu l'appui de l'administration Reagan.
5. Malgré leur manque de coordination, ces mouvements ancrés dans l'ensemble du territoire angolais ont causé la perte de nombreux soldats portugais. Cette situation a contribué à la Révolution des Œillets qui a mis fin au régime dictatorial portugais de Salazar le 25 avril 1974, date à laquelle le processus de décolonisation a démarré.
6. Le 15 janvier 1975, les trois mouvements de libération signent les Accords d'Alvor qui marquent l'indépendance de l'Angola et un régime transitoire de 11 mois est conclu au terme duquel devraient se tenir des élections libres. Cependant, le MPLA, soutenu par l'armée cubaine expulse les deux autres mouvements de la capitale Luanda. Le 11 novembre 1975, le MPLA déclare la naissance de la République Populaire de l'Angola.
7. Dès lors, les différences idéologiques et les luttes de pouvoir vont faire plonger le pays dans la guerre civile. Le conflit oppose principalement l'UNITA au gouvernement (MPLA).
8. Après la chute du bloc soviétique en 1991, les Accords de Bicesse sont signés afin de permettre la tenue d'élections libres et de permettre le déploiement des forces de maintien de

la paix des Nations Unies. Le gouvernement n'est pas prêt à céder sa place et entreprend alors des travaux de développement afin d'augmenter sa popularité au sein de la population, et procède des arrestations et exécutions sommaires d'opposants.

9. En 1992, les Nations Unies valident la victoire électorale du MPLA qui devient l'interlocuteur privilégié de la communauté internationale. En 1993, un conflit ouvert s'engage entre le gouvernement et l'UNITA et commence le siège de Huambo par l'UNITA qui prend le contrôle de la ville. Commence alors ce que la presse internationale a appelé : « War on Cities ». Cette période est marquée par d'intenses combats qui se traduisent par des pillages et exécutions sommaires. La population civile, principale victime des combats, commence à mourir de faim et c'est alors que l'aide humanitaire arrive.

10. Entre 1994 et 1997, les FAA (Forces Armées Angolaises) reprennent le contrôle de Huambo, et suite aux accords de Lusaka, signés en 1995, l'ONU redéploie ses forces de contrôle. Ceci correspond à la période « Ni guerre, ni Paix », période de conflit de basse intensité.

11. Fin 1998, le conflit éclate à nouveau faisant de nombreux morts et entraînant une situation alimentaire alarmante. Le champ d'action des ONG humanitaires se rétrécit. Après les défaites de l'UNITA, le gouvernement reprend le contrôle de ses fiefs en septembre 1999. L'UNITA et les forces armées angolaises ont utilisé la population comme instrument direct de leurs stratégies militaires. Ainsi, les FAA, lors de la dernière phase du conflit dite de "guerre totale", ont vidé les territoires tenus par l'UNITA de sorte que celle-ci ne disposait plus de main d'œuvre ni de source de revenus.

12. La mort du leader de l'UNITA en février 2002 a entraîné la signature du Mémorandum des Accords de Paix de Luena le 4 avril 2002. Démarre alors un processus de démobilisation et la reconnaissance de l'UNITA en tant que parti politique. Plus de 3,7 millions de personnes déplacées internes, de soldats démobilisés et de réfugiés retournent chez eux.

13. L'Angola est aujourd'hui politiquement stabilisé, mais les vingt ans de guerre ont complètement détruit les infrastructures du pays. Ce pays compte le nombre le plus élevé de déplacés internes au monde (un tiers de la population). Il s'agit principalement de déplacements forcés de populations mis en place par les deux parties au conflit.

14. L'économie du pays repose sur le pétrole (90% des exportations du pays), l'extraction minière et l'agriculture (banane, café, maïs et coton). Cependant, les revenus et l'alimentation de plus de 90% de la population sont issus de l'agriculture. Malgré la mise en place d'une politique volontariste de la part de l'administration coloniale, l'industrie est très peu développée du fait de la longue instabilité politique.

## Partie 2: résultats de l'étude

### Introduction

#### *Présentation de la ville de Huambo*

15. La puissance coloniale portugaise marqua sa présence sur le sol angolais dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Un rigoureux système administratif fut mis en place et une politique d'aménagement du territoire instaurée. Des chemins de fer furent construits et la création de plusieurs villes nouvelles, dont Huambo, impulsée. Située sur le Planalto, plateau central de l'Angola à environ 1700 mètres d'altitude, Huambo fut bâtie sur le modèle d'une ville européenne et inaugurée en 1912. Son site fut choisi en raison de sa position centrale dans le pays, ses bonnes conditions climatiques et la richesse de ses terres (ressources minières notamment). Cependant, jusqu'aux années 1950, la ville n'était qu'une station d'approvisionnement commercial, avec un centre administratif et quelques usines. La ville était exclusivement peuplée d'Occidentaux alors que les populations locales étaient cantonnées en périphérie. Huambo se caractérisait par des divisions sociales et raciales beaucoup plus marquées que dans les villes de Benguela ou Luanda. Les "*sobas*", chefs de villages traditionnels, étaient devenus des fonctionnaires chargés de récolter l'impôt et de recruter des travailleurs forcés pour le compte de la puissance coloniale. Ceci contribua, par ailleurs, à renforcer les tendances centralisatrices et à affaiblir les capacités de coopération et de participation au sein des communautés.

16. Durant l'après deuxième guerre mondiale, la puissance coloniale optimise le potentiel agricole du pays. L'Angola devient l'un des principaux producteurs mondiaux de café et de maïs. Ce développement agricole eut un impact considérable sur la ville de Huambo. La ville et la province furent même proclamées « grenier de l'Angola », notamment pour stimuler l'attraction de la zone auprès des populations blanches qui désiraient jusque là rester dans les villes côtières de Luanda et Benguela. En réalité, les sols de Huambo sont très peu fertiles, les importantes quantités produites étant essentiellement dues au très faible coût de la main d'œuvre<sup>1</sup> ainsi qu'à l'utilisation massive de fertilisants sur une très vaste surface. Les *fazendas*,<sup>2</sup> exploitations agricoles et agropastorales, étaient généralement situées à proximité des grands axes routiers. Cet intérêt des colons pour l'agriculture a conduit à des expropriations de terres dans la périphérie de la ville.

17. Pendant les années 60, le tissu industriel s'est développé et diversifié. La ville disposait d'une industrie agroalimentaire, de textile, de plastique et de matériel de construction. Sa principale activité industrielle résidait cependant dans les usines de la Ferrovía avec ses fonderies et ateliers de réparation, assurant la fabrication de l'ensemble des pièces nécessaires au bon fonctionnement du Chemin de Fer de Benguela (CFB).

18. Avec l'essor économique de la zone, la population autochtone se fait plus nombreuse, répondant à l'appel de main d'œuvre nécessaire au bon fonctionnement des usines. Des

---

<sup>1</sup> Les « *contratos* » étaient des recrutements forcés de personnel destiné à travailler dans les exploitations agricoles et notamment de café et de coton.

<sup>2</sup> Terme portugais signifiant Latifundia.

zones périurbaines communément appelées : *musseques* se sont ainsi développées. Les frontières entre communautés restaient nettement visibles. Elles correspondaient à un découpage social et ethnique. Ainsi, les populations défavorisées, très majoritairement des *indigenos*<sup>3</sup>, vivaient dans les *musseques*,<sup>4</sup> situés dans les quartiers périphériques. La ville formelle reste peuplée très majoritairement par les colons. A partir des années 1960, la croissance des zones urbaines entraîne la destruction de certains *musseques*. Par conséquent, les populations pauvres sont repoussées un peu plus en périphérie, procédant ainsi à un étalement de la ville.

19. Depuis le début des années 60, les principaux centres urbains tels que Luanda, Huambo et Lubango ont vu leur population croître considérablement. Malgré une croissance économique forte en milieu urbain, le milieu rural n'a pas connu ce même élan et est resté enfermé dans une pauvreté endogène, entraînant de fait des migrations vers les villes et les industries de la côte.

20. A Huambo, les données sur le nombre d'habitants sont toujours imprécises, toutefois on peut établir une estimation dans une fourchette de 300 000 à 500 000 habitants. Les zones périurbaines sont plus peuplées que les zones urbaines, mais là encore les données statistiques font cruellement défaut. Il est ainsi tout aussi difficile de dissocier les flux migratoires liées à la violence, de ceux provoqués par des raisons économiques.

21. A l'heure actuelle, Huambo comme à Luanda sont confrontés à la saturation de leurs zones périurbaines. Chaque espace disponible est consacré à la construction ou l'extension de l'habitat. Il n'existe aucune planification urbaine ni opération d'aménagement, l'occupation du sol se fait donc de façon anarchique. Face à l'importante pression sur le marché foncier, les populations ne se regroupent pas entre communautés mais en fonction des espaces disponibles.

22. Durant ces vingt-cinq dernières années, la nature des mouvements migratoires qui ont touchés la ville de Huambo a été très complexe. Cette ville est l'un des lieux les plus affectés par le conflit angolais. En 1994, à la fin du premier conflit, la perspective d'une paix durable a vu le jour, permettant aux organisations humanitaires d'accéder à de nouvelles zones où les conditions de travail des ONG étaient très difficiles. Cependant, certaines parties de la ville demeuraient inaccessibles (zones sous contrôle UNITA, champs de mines, sécurité non assurée). A l'heure actuelle, l'accès est assuré dans l'ensemble de la ville, bien que le mauvais état de la voirie et le chaos urbain sévissant dans certains quartiers périphériques constituent des obstacles majeurs à la mise en œuvre de projets.

## **Les stratégies pour le renforcement des modes de subsistance**

### *Les mouvements migratoires et les logiques d'installation*

23. Les migrations ont constitué un des éléments clés de l'adaptation et la survie des populations du centre de l'Angola. La région du *Planalto* a été mue par deux types de flux migratoires lors de la période 1993 – 2002.

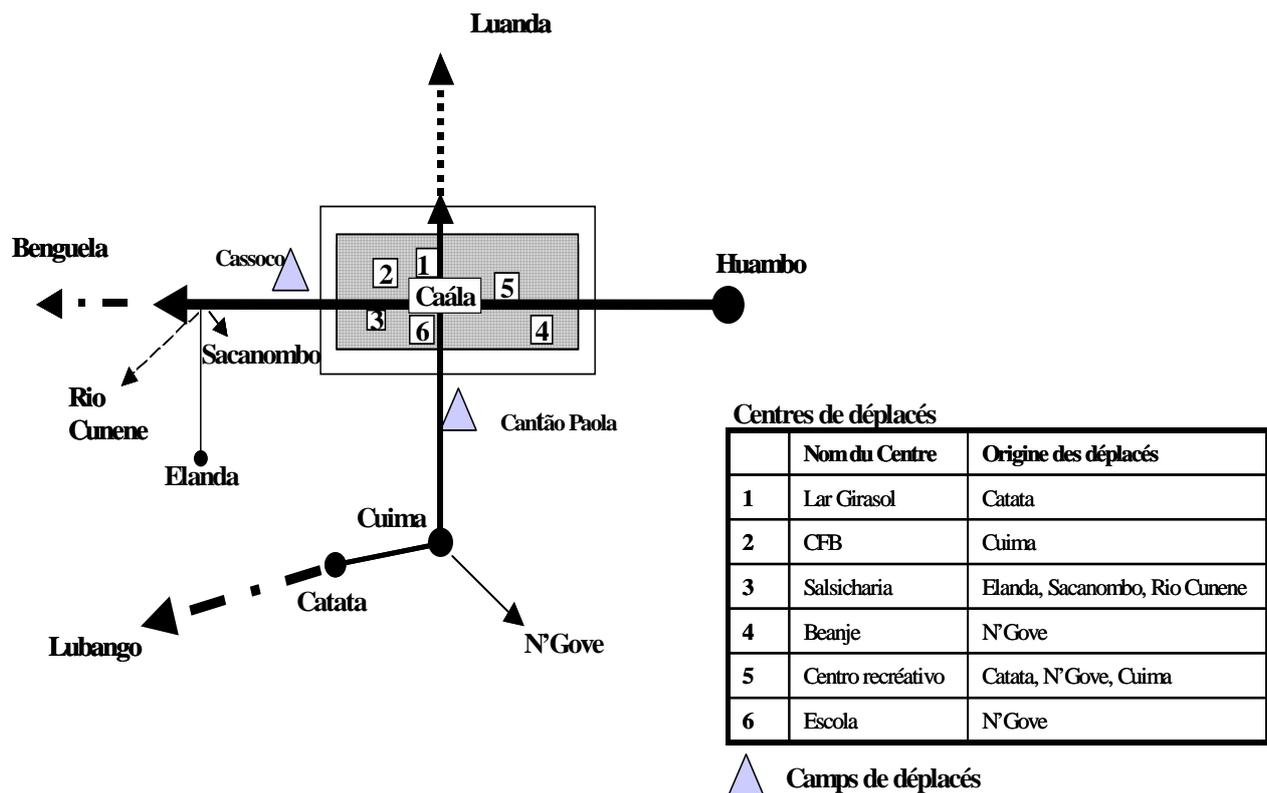
---

<sup>3</sup> Terme utilisé par le pouvoir colonial pour désigner les populations locales. On trouve aussi le terme "nativos " qui signifie natifs.

<sup>4</sup> Terme angolais signifiant "sols en terre".

- Les années 1993 à 1997 correspondent à une phase de déplacements diffus. Les populations quittent leur village, par crainte de l'extension du conflit à leur porte ou la présence des acteurs de la violence (notamment l'UNITA). La décision de s'exiler est prise au niveau de la cellule familiale. Un tel choix offrait de meilleures chances de survie car il permet la multiplication des capacités de stock (nourriture, biens non alimentaires) et une meilleure protection des personnes les plus vulnérables. Lors de la migration, la hiérarchie au sein de la communauté est restée identique à celle établie avant l'exil. Les référents-clés demeurent les chefs de famille et le *soba* (chef de la communauté). Cependant, s'ils sont très solidaires au départ, les petits groupes de déplacés se désagrègent face aux péripéties liées rencontrées lors de l'exil (champs de mines, décès par malnutrition ou maladie). Les migrants issus de cette vague sont appelés « les anciens déplacés ». Ils constituent la majorité des déplacés originaires des zones contrôlées par l'UNITA dans le *Planalto*.
- A partir de 1998, « les nouveaux déplacés » sont parvenus en ville par des mouvements plus collectifs, réalisés à l'échelle de la communauté, du village. Ces migrations se sont opérées sous l'impulsion et le contrôle des forces armées gouvernementales. La vie dans les zones rurales était plus difficile du fait d'intensification du conflit et de l'ancrage territorial croissant des milices armées dans les campagnes. Les paysans voyaient leurs terres confisquées et leurs maisons détruites. La ville offre donc plus de sécurité, d'anonymat et l'espoir de bénéficier d'une assistance humanitaire. Les provinces où se concentrent le plus de déplacés internes sont celles de Bié, Huila, Huambo et Kuanza Sul.

24. Lors de la reprise du conflit en 1998, dans la province de Huambo, une grande partie des populations en exil s'est dirigée spontanément vers la ville de Caala, située au sud ouest de Huambo, où elles se sont installées dans des bâtiments et usines délabrés. La ville présentait l'avantage d'être desservie par un axe routier en bon état par lequel l'aide humanitaire pourrait être facilement acheminée. Au bout d'un an, deux camps ont été mis à leur disposition : Cassoco et Cantao Paola situés à 5km de Caala. Les camps étaient divisés en villages regroupant les populations selon leurs lieux d'origine ce qui conférait l'opportunité à chaque camp de reproduire l'organisation sociale de leur lieu d'origine.



A la fois espace de refuge et ville cible du conflit, la perception du danger dans la ville était liée au niveau socio-économique des ménages ainsi qu'à leur milieu d'origine (urbain/rural). Ainsi, Huambo était considéré de façon différenciée en fonction des populations :

- Les populations les plus aisées de Huambo et des autres petits centres urbains considéraient Huambo comme une ville « cible » du conflit.
- Parallèlement, Huambo était la destination privilégiée des populations issues du milieu rural, qui voyait en cette ville une opportunité de se protéger des actes de répression perpétrés dans les campagnes.

25. Il en résulte des mouvements migratoires multiples et donc difficiles à analyser. Huambo se caractérise par la grande variété des logiques d'installation :

- L'installation temporaire à Huambo : pour certains déplacés, notamment les ménages urbains les plus aisés, elle a constitué une étape intermédiaire avant d'accéder à une plus grande ville épargnée par le conflit (Benguela, Luanda).
- L'installation provisoire chez proches avant de trouver un logement en ville : les déplacés ayant de la famille ou des amis en ville, s'installent chez eux pendant quelques semaines le temps de trouver un logement dans les zones périurbaines.
- L'installation dans les camps : ce fut le choix retenu par les déplacés n'ayant pas de liens familiaux dans la ville d'accueil. Ils ont trouvé de l'aide auprès du HCR, des ONG et des Eglises.
- L'installation dans les bâtiments publics délabrés ou abandonnés.
- Les déplacements itératifs : certains ménages urbains ont trouvé refuge en milieu rural ou dans des petites villes situées dans un rayon de 50 km autour de Huambo.

Ceci leur permettant des retours réguliers sur Huambo afin de vérifier que leur logement n'est pas occupé illégalement.

26. A partir de 2002, lorsque la paix est revenue, un retour massif et spontané des déplacés vers leurs régions d'origine a été observé. Ce phénomène a très fortement surpris une grande partie des acteurs humanitaires car, de leur point de vue, les conditions de vie étaient bien meilleures dans les camps que dans les foyers au village. Les hypothèses retenues par les observateurs locaux quant à ce processus massif de retour sont de plusieurs ordres :

- L'attachement à la terre d'origine (terre des ancêtres).
- La disponibilité foncière qui, en zone périurbaine, est insuffisante.
- La faiblesse du tissu social au sein de la communauté des déplacés et la relative hostilité des populations locales à leurs égards.
- Les faibles opportunités d'emploi dans la ville de Huambo

#### *Les principales sources de vulnérabilité*

27. La violence armée a été l'un des plus grands facteurs de vulnérabilités pour les populations urbaines :

- Le siège de la ville a été un facteur important de vulnérabilité alimentaire des populations urbaines, entraînant notamment la famine.
- Les périodes d'« entra e sai<sup>5</sup> » vécues à partir de 1998, qui se caractérisent par le croisement d'importants flux migratoires dans la ville ont été aussi très redoutées par les populations urbaines. En effet, elles correspondaient à des périodes de grande instabilité politique et économique, mais aussi à la recrudescence des pillages et une forte répression.

28. En juillet 2003, plus d'un an après les Accords de Paix, OCHA estimait le nombre de personnes « vulnérables » à 2 657 000 (cf. Global IDP database, *Profile of Internal Displacement – Angola*, octobre 2004), vulnérabilité principalement liée à l'insécurité alimentaire. Les provinces de Bié et de Huambo sont celles où se concentrent les plus graves cas de pénurie (cf. Annexe 3). Ce type de vulnérabilité touche l'ensemble de la population (résidents, familles rapatriées et déplacés internes). Néanmoins, ce sont avant tout les personnes rapatriées<sup>6</sup> et les populations locales qui peinent le plus à trouver les moyens de leur survie dans leur nouvel environnement. Ceci s'explique aussi par les confusions autour du traitement des statistiques : de nombreux déplacés internes ne sont plus considérés comme tels mais comme des résidents dès lors qu'ils choisissent de s'installer en ville.

29. Les effets du VIH en Angola sont encore méconnus. Cependant, la conjonction de plusieurs facteurs (déplacements, conflits, proximité d'une région très touchée par le VIH, etc.) font craindre que ce problème se révèle prochainement avec une grande ampleur en Angola.

---

<sup>5</sup> Entrée et sortie.

<sup>6</sup> Elles représentent 53% des personnes dites « vulnérables » contre 10% pour les déplacés internes.

*Moyens de subsistance en fonction des questions de genre, d'âge, de capacités physiques et de rôle dans la cellule familiale*

30. De l'analyse des mécanismes utilisés par différents ménages, on ne peut pas dire qu'il se dégage une réelle « stratégie » d'intégration au tissu économique (celui-ci ayant été par ailleurs totalement déstructuré). Celle-ci est avant tout dictée par la nécessité de dégager des revenus pour vivre au jour le jour. Jusqu'en 2003 (date des opérations de rapatriement), 73% des déplacés à Huambo n'avaient qu'une seule activité génératrice de revenus.

31. La complémentarité des avantages des territoires (camps, ville et milieu rural) ainsi que la division du travail à l'intérieur de la cellule familiale ont constitué la clé de voûte de l'amélioration des conditions de vie.

- La mobilité entre les camps et la ville : une grande partie des déplacés urbains résidant dans les *bairros* de Huambo ou en ville avaient une maison dans le camp de Casseque III pour pouvoir bénéficier de l'aide humanitaire. Ils ne venaient dans les camps que les jours de distribution ou d'enregistrement.
- La mobilité entre les camps et le milieu rural : la majorité des familles, surtout celles originaires de Cuima, retournaient travailler la terre alors que leurs enfants demeuraient au sein du camp pour continuer à aller à l'école et avoir accès à des soins médicaux à proximité.

32. Majoritairement issues du milieu rural, les familles n'ont guère vu évoluer les fonctions de chacun avec leur installation en ville. Cependant, le niveau de responsabilité des femmes et des enfants s'est accru afin de s'adapter au contexte urbain.

- Le chef de famille reste l'homme, sa tâche est généralement dévouée aux travaux agricoles. Lorsque les zones arables disponibles (*lavras*) étaient trop réduites, ils complétaient leurs revenus par un emploi de journalier pour un propriétaire terrien ou par la production de charbon de bois. Dès que les conditions de sécurité le permettaient, les hommes retournaient dans leur zone d'origine si elle n'était pas trop éloignée afin d'assurer une présence et entretiens de ses terres.
- La femme est garante de la cohésion familiale, c'est elle qui est chargée de trouver de la nourriture, de l'eau, un abri, des vêtements et tous les équipements qui vont avec une maison. Par ailleurs, elle doit s'assurer des bonnes conditions de santé des enfants et des personnes âgées. Dès que l'opportunité se présente, certaines vendent des produits agricoles sur les marchés afin d'améliorer et diversifier les sources de revenus du ménage. Pour cela, l'accès au crédit<sup>7</sup> joue un rôle déterminant. Les vendeurs cherchent à engager un cercle vertueux et investissent une partie de leurs bénéfices dans l'achat de produits dégageant une meilleure marge. Toutefois, ce processus est long et difficile car la totalité des revenus est bien souvent utilisée pour la survie (achat de nourriture notamment) et les dépenses imprévues (frais médicaux, etc.).
- Les enfants sont plus largement mis à contribution afin de générer des revenus (vente, mendicité, travaux agricoles). Pour ces raisons, ils n'ont généralement pas accès aux institutions scolaires. Ils sont les plus vulnérables vis à vis des maladies,

---

<sup>7</sup> Celui-ci est rarement encadré, la famille et les Eglises sont les principaux prêteurs.

notamment la malnutrition. Ils peuvent faire l'objet de violences physiques et d'abus sexuels, ainsi que le risque de se faire engager comme enfants soldats.<sup>8</sup>

33. Depuis 2003, malgré un retour massif des déplacés internes vers leurs régions d'origine, il apparaît qu'une partie des déplacés a choisi de s'installer dans les quartiers périurbains de la ville de Huambo. Ce choix concerne avant tout certaines catégories de la population déplacée :

- Les femmes seules et les jeunes, qui ont trouvé en ville les moyens de leur survie en se consacrant à des activités commerciales. Les personnes qui avaient une aptitude pour le commerce sont celles qui sont restés en ville et qui d'ailleurs ne sont plus considérés comme des déplacés<sup>9</sup>
- Une partie des familles déplacés qui résidaient dans les camps durant la crise trouvent les conditions de leur survie dans la complémentarité des modes de vie urbains et ruraux et des opportunités offerts par ces milieux. Cela permet notamment de conserver un accès aux zones arables tout en continuant de bénéficier des services et marchés urbains. La présence en ville est aussi une opportunité pour générer des revenus (bien souvent par la mendicité), de bénéficier d'une aide d'une ONG, voire de l'Etat<sup>10</sup>. Les ménages perpétuent ainsi des modes vie et des moyens de subsistance mis en œuvre lors du conflit. Pour cela, les familles se scindent en deux (cf. §32).
- Les veuves, les mutilés de guerre et les familles d'anciens combattants de l'UNITA qui craignent des représailles dans leurs régions d'origine. Ils trouvent dans l'anonymat de la ville des conditions nécessaires pour assurer leur sécurité. Par ailleurs, la dislocation des liens de solidarité a touché l'ensemble du territoire angolais. Dans ces conditions, la prise en charge des personnes les plus vulnérables ne peut plus être garantie.

#### *Cohésion sociale et mécanismes d'entraide*

34. La cohésion de la société angolaise a été durement éprouvée par la nature du conflit et sa durée. La montée de l'individualisme et la monétarisation exacerbée des échanges ont été observés. Ce phénomène résulte de la conjonction de plusieurs facteurs :

- La multiplication des déplacements lors de l'exil : les familles, les groupes villageois se sont disloqué au point que les stratégies employées pour survivre étaient de plus en plus individuelles. Les difficultés pour s'installer en milieu urbain ne sont pas étrangères à ce phénomène : les groupes de déplacés qui s'étaient formés au départ ont dû se séparer en vue de trouver un logement dans les zones périurbaines.

---

<sup>8</sup> UNICEF, Country Background - 2001.

<sup>9</sup> En septembre 2004, alors que l'ONU estimait le nombre de déplacés internes à 40 000-60 000, le gouvernement estimait leur nombre à 340 000. La différence de chiffre est due au fait que certaines autorités locales comptent toujours parmi les déplacés les personnes qui ont choisi de rester dans la ville d'accueil.

<sup>10</sup> L'administration angolaise a concédé gratuitement des terrains aux mutilés de guerre dans trois quartiers périurbains ainsi qu'un accès prioritaire à un logement dans le quartier du Casseque III (quartier issu d'une expérience de camp de déplacé « modèle » doté d'infrastructures complètes).

- La perte de confiance envers les autorités traditionnelles (*sobas*) : ces dernières ont souvent été impliqués politiquement dans le conflit et ne constituent plus un référent-clé dans le vie sociale des habitants. Ils n'agissent plus comme des acteurs capables de garantir la cohésion sociale, encadrer et instaurer la confiance dans les échanges.
- La situation d'extrême pauvreté en milieu urbain qui a conduit au repli des populations. Le seuil de pauvreté élevé (63% des foyers dans les zones urbaines et périurbaines vivent en dessous du seuil de pauvreté et au moins 25% sont en dessous du seuil extrême de pauvreté<sup>11</sup>) et la recherche de moyens de survie au jour le jour annihile toute capacité à s'impliquer dans des actions collectives et de solidarité (comités de quartier par exemple).

35. Dans les camps de déplacés internes ainsi que dans les villes, les formes de solidarité dépendent bien plus de l'appartenance religieuse que de l'appartenance ethnique. Les Eglises jouent un grand rôle dans les actions de solidarité en offrant gîtes et alimentation aux déplacés.

### **Relations avec la communauté/population d'accueil**

#### *Les interactions entre les déplacés et les populations locales*

36. En ce qui concerne les « anciens déplacés », des actes de solidarité se sont révélés à leur arrivée. En effet, les déplacés internes ont été pris en charge par des communautés d'accueil (familles, amis ou personnes de la même ethnie) qui leur offrait gîte et couvert pendant les premières semaines, le temps qu'ils trouvent un foyer. Une aide a également été fournie afin qu'ils puissent trouver une activité génératrice de revenus.

37. Cependant, avec l'arrivée plus massive des déplacés et l'ouverture et la mise en place de la logistique humanitaire, les tensions entre résidents et déplacés se sont accentuées. En effet, l'aide humanitaire était réservée aux déplacés. La distribution de l'aide se faisait à travers la fourniture de listes par les chefs de quartiers (*sobas*) et la distribution de cartes à chaque famille bénéficiaire. Avec ces listes se posaient deux importants problèmes :

- Les listes fournies étaient amplifiées par les *sobas*, un recoupement d'informations et un contrôle de la part des acteurs humanitaires permettaient toutefois de réduire la fraude.
- Les résidents achetaient des noms sur les listes de déplacés pour avoir droit à l'aide humanitaire.

Face à ce constat, les ONG ont décidé d'étendre l'aide humanitaire à toutes les populations - résidents et déplacés. Des distributions alimentaires générales en ville ont alors lieu.

38. Outre les mécanismes de redistribution de l'aide, les interactions entre les populations hôtes et les déplacés internes ont été importantes. Dans les villes, déplacés internes et populations urbaines usent de stratégies de survie différenciées mais interdépendantes.

---

<sup>11</sup> Solidarités : Situation humanitaire, Bilan 2004.

- Les populations locales ont utilisé essentiellement de mécanismes rémunérateurs procurés par la propriété foncière. Celle-ci leur permet de revendre, louer des terrains, voire d'utiliser les déplacés internes comme main d'œuvre très bon marché dans les *lavras* (zones arables non irriguées autour de la ville) ou pour des tâches ménagères. Très souvent, les résidents rémunéraient les déplacés en aliments (patates douces, maïs). Cette exploitation se déclinait également par des salaires très bas, néanmoins ces rémunérations étaient partie intégrante de leur stratégie de survie. Avec le départ de la grande majorité des déplacés à la fin de la crise, ceux qui sont restés et travaillent toujours pour les résidents sont aujourd'hui normalement rémunérés.
- Les déplacés quant à eux, doivent faire face à l'animosité des populations urbaines. Celle-ci est très vive dans les villes qui n'ont pas été touchées par le conflit et qui reçoivent un grand nombre de personnes exilées.

#### *Les effets des migrations sur les villes qui accueillent les populations déplacées*

39. Les différents déplacements ont eu un impact sur l'ensemble de l'Angola. On note ainsi une redistribution de la population sur le territoire : 50% à 60% de la population angolaise se concentre dans des zones urbaines. Cependant, la migration massive n'a pas été suivie des investissements nécessaires en terme d'infrastructures en matière d'assainissement, d'adduction en eau, de santé et d'éducation.

40. Simultanément, plusieurs dynamiques d'urbanisation sont observables :

- L'extension de certains quartiers à la périphérie des villes (autour des axes routiers qui entrent dans la ville)
- La pression démographique sur les villes et leurs zones périurbaines a entraîné la disparition progressive des *hortas* (potagers généralement indispensables à la sécurité alimentaire des ménages) et une densification dans les zones périurbaines.
- L'élévation du taux d'occupation des logements, voire la sur occupation (qui s'accompagne généralement de la décapitalisation).

41. En ce qui concerne la sécurité alimentaire, on constate que celle-ci n'est plus basée sur la production d'aliments mais sur la réalisation d'activités génératrices de revenus. La terre en milieu urbain est désormais quasi-exclusivement consacrée au logement.

#### *Le rôle des autorités locales et nationales*

42. L'essentiel du budget de l'Etat s'est concentré principalement dans les dépenses militaires. C'était le cas jusqu'en 2003, date à laquelle le gouvernement a alloué des fonds à la reconstruction des infrastructures du pays. Le soutien des ONG angolaises et des organisations de solidarité internationales s'est corrélé avec un désengagement de l'Etat dans les secteurs de la santé, de l'éducation et d'autres services sociaux<sup>12</sup>.

43. En Angola, tout l'espace urbain est la propriété de l'Etat. Toutefois, légalement, la responsabilité de la gestion de cet espace, comme par exemple la supervision et

---

<sup>12</sup> En 2002, la part du budget national consacré à la santé est de 5,4%, celle de l'éducation est de 6,3%.

l'administration de toutes les activités liées aux projets urbains, planification, implantation et subdivision des terrains ainsi que le suivi de leur utilisation officielle<sup>13</sup>, est du ressort des autorités provinciales. Chaque gouvernement de province est chargé de mettre en place un cadre légal servant de référence pour les aspects administratifs et fiscaux qui permettent la délivrance de titres de propriété légaux. Le bilan actuel reste négatif de ce point de vue-là, à l'exception de la province de Luanda. Il apparaît que de manière générale le processus de décentralisation s'accroît et se caractérise de façon concrète sur le terrain, même si la centralisation demeure très forte, l'élite luandaise conservant une grande partie des fonds disponibles.

44. Les autorités locales sont exsangues et ne peuvent pas à l'heure actuelle répondre aux besoins de la reconstruction. L'un des enjeux est le contrôle du domaine foncier et la planification de la ville. Cependant, les autorités sont dans l'impossibilité d'encadrer les démarches. Les démarches administratives afin d'enregistrer la propriété de la terre sont inadaptées (trop complexe et onéreuses). Moins de 10% de la population est en mesure de prouver par un titre de propriété son droit d'occupation du sol. Ceci empêche à terme toute possibilité de recouvrement de taxes et exclut donc toute possibilité pour l'administration d'avoir une certaine autonomie financière à court et moyen termes.

45. La seule initiative notable de la part du gouverneur de Huambo est le lancement d'un programme de reconstruction "Cement and Paints" dont le montant s'élève à 1,8 million de dollars. Il prévoit la réhabilitation de 41 sites dont des immeubles, des maisons et certaines infrastructures.

#### *Les relations entre les acteurs humanitaires et les autorités locales et nationales*

46. L'ensemble des ONG angolaises et internationales est sous la tutelle légale de l'UTCAH<sup>14</sup> et du MINARS<sup>15</sup>. Cependant, il semblerait que cette coordination ministérielle soit en réalité un moyen de contrôle de l'Etat sur les différentes ONG présentes sur le territoire angolais, mais sans réelle efficacité. En effet, le gouvernement contrôlait l'arrivée de l'aide humanitaire notamment au moyen de lourdes procédures administratives. Il existe également une structure regroupant les principales ONG locales, le Comité des ONG en Angola ou CONGA. Celui-ci aurait pour dessein de distribuer les responsabilités et le travail entre les différentes organisations.

47. Depuis 2003, les autorités nationales se font de plus en plus prégnantes et se montrent pressantes envers les acteurs humanitaires. Ainsi, au prétexte d'une reconstruction coordonnée, nombre d'organisations d'assistance sont désormais cantonnées à des rôles de maîtrise d'œuvre (reconstruction d'infrastructures) à la demande des autorités. Ceci pose des problèmes de cohérence avec les champs de compétence des ONG. En effet, parmi elles, peu disposent de l'expérience et de l'expertise nécessaires pour entreprendre ce type de projets.

48. Le gouvernement angolais est totalement absent des opérations de déminage. Il estime qu'il n'existe plus de zones à déminer prioritairement. Malgré tout le problème persiste : une estimation faite par Halo Trust affirme qu'il resterait environ 150 champs de mines à nettoyer dans la province de Huambo, soit l'équivalent de trois années de travail. Par ailleurs, des

---

<sup>13</sup> Décret 46/A-92, article 30.

<sup>14</sup> Unité Technique de la Coordination des Affaires Humanitaires.

<sup>15</sup> Ministère des Affaires et de la Réintégration Sociale.

mines continuent d'être posées, notamment par des acteurs économiques (transporteurs, etc.). Ceci leur permet de s'assurer le monopole de certaines zones et axes commerciaux.

## **Le HCR et les autres acteurs**

### *L'implication du HCR et des autres acteurs dans le renforcement des stratégies de subsistance des réfugiés urbains*

49. Les principales actions humanitaires ont eu lieu en décembre 1993, six mois après le siège de Huambo. L'anarchie qui règne dans la ville (pillages, exécution sommaires) fait de la population civile la première victime du conflit, qui commence à mourir de faim. En décembre 1993, l'arrivée des premiers vols du Programme Alimentaire Mondial, CICR et de Médecins Sans Frontières est vécue comme une délivrance pour les populations affamées<sup>16</sup>.

50. A partir 1994, le problème de l'accès à l'eau se pose avec plus grande acuité. Les opérations de réhabilitation de la station de traitement des eaux de Kulimahala et de la centrale hydroélectrique de Cuando sont réalisées. Cependant, ces interventions ne permettent de fournir de l'eau qu'à une petite partie de la population urbaines (dans le centre de la ville). De plus, les besoins en eau des grandes organisations internationales présentes ponctionnaient une grande partie de production (plus de 60%).

51. Le manque d'eau dans les quartiers périurbains est à l'origine de projets de réhabilitation et construction de puits. La réalisation de ces projets se heurte aux difficultés logistiques (matériaux affrétés par avion) mais se poursuit jusqu'en 1997. A cette date, le CICR décide de se désengager et confie alors ce projet à une ONG angolaise afin qu'elle mène des actions de formation à la gestion communautaire des points d'eau.

52. En novembre 1995 est relancé le processus de paix sous l'égide des Nations Unies, qui se traduit par le début de la démobilisation des combattants. Dans les faits, le climat de méfiance, de « ni guerre ni paix », empêche d'initier tout processus de reconstruction/démobilisation. La ville de Huambo conserve cependant une forte présence d'acteurs humanitaires qui viennent renforcer l'arrivée de la force d'intervention des Nations unies, l'UNAVEM III, entre 1995 et 1997.

53. A partir de 1998, la politique de la terre brûlée et les déplacements forcés menés par les FAA réduisent considérablement l'« espace humanitaire ». L'acheminement de l'aide dans la ville de Huambo devient très coûteux car il ne peut se faire que par la voie aérienne.

54. La situation d'insécurité lors de cette période a mis en évidence plusieurs logiques d'acteurs et plusieurs modes opératoires :

- D'un côté les ONG locales qui, affranchies de mesures de sécurité contraignantes, ont assisté les premiers retours vers les villages d'origine. Ces ONG se rendaient dans ces villages, estimant que les dangers d'attaque étaient limités, du fait de l'absence de richesses à voler dans le village. Ces opérateurs se sachant investis sur le long terme en Angola ont choisi d'installer des structures « en dur » à proximité des villages.

---

<sup>16</sup> L'aide humanitaire a assuré la survie de milliers de personnes pendant des années. Contrairement à ce que l'on a pu constater dans d'autres contextes d'urgence, l'aide alimentaire a été très généralement consommée directement par les bénéficiaires.

- D'un autre coté les organisations de solidarité internationales d'urgence qui ont concentré une très grande partie de leurs efforts dans l'assistance aux camps de déplacés. Les ONG d'urgence ont préféré installer des infrastructures provisoires sur des sites relativement éloignés des camps. La distance est aperçue comme un moyen de demander une contrepartie à la fourniture d'un service gratuit aux populations.

55. A partir de 2002, l'aide humanitaire va s'intégrer dans le processus de paix, notamment par la distribution de kits pour les démobilisés. Les projets urbains sont relancés, notamment pour lutter contre les maladies liées à l'eau.

56. De leur coté, les principales ONG angolaises<sup>17</sup> ont rapidement retrouvé leurs prérogatives : les actions de développement. Elles travaillent sur la restructuration du tissu social, la re dynamisation du secteur associatif, la mise en œuvre de plans de développement local et institutionnel, etc.

57. Le système onusien prévoyait pour 2004 la mise en place d'un programme de distribution de semences et d'outils pour 650 000 familles soit trois millions de personnes avec l'établissement d'un pipeline alimentaire coordonné par le Programme Alimentaire Mondial (PAM) afin d'éviter que les populations, rarement en situation d'autosuffisance alimentaire, n'utilisent leurs semences.

#### *Les mutations urbaines liées à la présence des organisations internationales*

58. Aujourd'hui les impacts de l'assistance internationale sur les marchés urbains (emplois directs, marché des biens de consommation) reste limité. Le personnel des ONG internationales est très majoritairement angolais, le recrutement de personnel moyennement qualifié est difficile car très rare. Il faut souligner ici l'absorption importante d'une grande partie des cadres locaux par les organisations internationales disposant de moyens conséquents. L'application de standards et de grilles salariales basées sur les indices des pays du Nord a entraîné des bouleversements notables sur le marché du travail. Ceci a rendu difficile la tâche des petites ONG pour s'aligner sur les salaires pratiqués, notamment ceux des techniciens agronomes et hydrauliciens. Mais, de manière plus préoccupante, cela pose le problème du recrutement par l'Etat, car le personnel le plus compétent est systématiquement embauché par les ONG.

59. Les acteurs humanitaires sont des agents économiques puissants et leurs apports importants en flux financiers peuvent avoir un impact non négligeable sur une ville. A Huambo, une série d'effets pervers ont été constatés. Ils sont liés à l'absence de politiques d'achat de biens (semences) cohérentes avec les marchés locaux. En achetant bien au dessus des cours, ils ont ainsi contribué à l'augmentation générale des prix. Ceci qui a créé de nouvelles vulnérabilités pour les petits producteurs agricoles. En effet, ils se sont retrouvés dans l'impossibilité de pouvoir acheter des semences.

60. A Huambo, la quasi-totalité des ONG est installée dans un même quartier. Cette concentration s'explique aussi par le fait que la zone soit restée, pendant toute la durée du conflit sous la protection des forces gouvernementales (et qu'elle soit à proximité de l'axe menant à l'aéroport). Il demeure cependant que ce quartier n'est pas perçu par les Angolais comme neutre, puisqu'il est un fief du MPLA.

---

<sup>17</sup> ADRA et Development Workshop.

61. Le site d'installation des ONG est un élément important de la stratégie de communication et peut conditionner l'efficacité des actions humanitaires. Par exemple, l'installation de bureaux de regroupement familial dans un quartier discret et aisé de Luanda a conduit à ce qu'il soit déserté des populations déplacées. Ce type de stratégie implantation dans les villes constitue un obstacle important en terme d'accès et de diffusion de l'information. L'absence de prise en compte de la forte ségrégation spatiale des villes coupe les organisations de solidarité d'une grande partie de sa population cible.

## **Conclusions et recommandations**

### *Conclusions*

62. Les stratégies d'amélioration des conditions de vie pendant le conflit, notamment celle basées sur la mobilité des personnes, perdurent une fois le conflit achevé.

63. Villes, déplacements et conflits constituent un puissant moteur de transformation des modes de vie et de la cohésion de la société. Ceci tend à l'avenir à intensifier les relations entre les campagnes et les villes et créer de nouveaux besoins en zones rurales.

64. Les femmes et les jeunes sont acteurs principaux de cette mutation. En effet, ils s'adaptent relativement bien à la vie urbaine. Les petites activités commerciales et la mobilité sont les piliers de leur adaptation. L'attrait pour le mode de vie urbain, les opportunités et la liberté qu'il offre conduisent les populations les plus jeunes à vouloir rester en ville après le conflit. Ils y exercent l'intermédiation commerciale entre les campagnes (où est restée une partie de la famille) et les marchés urbains.

65. Malgré les efforts déployés par les ONG afin de réhabiliter les éléments structurants (postes de santé, écoles, administrations), la qualité des services dans les villes reste bien supérieure, notamment parce que le personnel formé pour assurer le bon fonctionnement des équipements refuse de travailler en milieu rural.

66. Malgré la reprise des échanges marchands, la demande urbaine reste faible. Le montant du panier alimentaire et de produits non alimentaires de base ne s'élevait en décembre 2003 qu'à 0,20 US\$/jour/personne. Malgré la confiance des Angolais à l'égard du processus de paix, ceci traduit la grande difficulté de l'économie locale à insérer les populations les plus pauvres dans la croissance économique et à améliorer leur pouvoir d'achat.

67. Le savoir-faire des populations à créer de la ville est un atout considérable à condition de les accompagner. En l'absence de planification des quartiers périurbains de la ville de Huambo posent aujourd'hui plusieurs problèmes :

- L'enclavement des quartiers, la difficulté pour la puissance publique d'exercer des actions, voire un contrôle sur des zones inaccessibles (notamment durant la période de la saison des pluies). Ce manque d'accès dans des zones où résident des populations en situation de pauvreté laisse potentiellement la possibilité à des groupes armés d'infiltrer et de prendre facilement le contrôle des quartiers.
- La difficulté, voire l'impossibilité de développer l'économie dans les quartiers périphériques spontanés, voire d'y acheminer l'aide humanitaire (notamment lors des saisons des pluies).

## *Recommandations*

68. Lors du conflit, le chaos qui régnait n'épargnait pas les villes et a réduit considérablement l' « espace humanitaire ». Cependant, la prise en compte de l'ensemble des populations (résidents et déplacés internes) dès le début des opérations humanitaires aurait permis de dégrader un peu moins le tissu social, déjà fortement mis à mal par le conflit.

69. L'Angola est entré dans une période de sortie de crise où les villes jouent un rôle majeur dans la reconstruction de la paix. Accès aux services de base, monétarisation des échanges, interactions grandissantes entre les milieux ruraux et urbains font partie du nouveau cadre de vie des Angolais. Pour cela, la stimulation des liens entre les villes et les campagnes est nécessaire. Cela passe essentiellement par l'amélioration de l'accès de certaines zones « grises », mais aussi par la restauration de la confiance et de la cohésion sociale et l'intermédiation entre les milieux urbains et ruraux.

70. L'action en milieu urbain passe par l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers périphériques, notamment auprès des populations en situation d'exclusion, avant qu'ils ne constituent la cible des groupes armés qui commencent à prendre le contrôle des territoires urbains marginalisés. Pour cela il est nécessaire de désenclaver les quartiers périurbains et de polycentrer la ville. Cela demande évidemment l'implication (et le renforcement) des autorités locales.

71. La sécurité alimentaire est pour des raisons structurelles (densification des quartiers périurbains, changement des modes de vie) de moins en moins basée sur l'agriculture domestique (élevage, potager). L'appui aux activités génératrices de revenus numériques apparaît aujourd'hui beaucoup mieux adapté au milieu urbain angolais.

72. Les organisations d'aide doivent dorénavant faire moins preuve d'inertie dans leurs modes opératoires. La plupart des grandes ONG internationales sont présentes en Angola. Malheureusement, elles focalisent encore trop souvent leurs actions dans le domaine de l'urgence, très peu travaillent dans le développement.

73. Une répartition plus homogène des équipements et services mis à disposition par les acteurs de l'aide sur l'espace urbain permettrait d'atténuer les effets de la ségrégation spatiale des villes. Cela contribuerait par ailleurs à lutter contre un certain nombre de préjugés que peut avoir la population à l'égard des organisations de solidarité internationale.

74. La prise en charge de certaines personnes particulièrement vulnérables doit aujourd'hui être renforcée. Ces personnes, victimes d'ostracisme, de discrimination de part de la population et cumulant plusieurs handicaps (veuves, mutilés de guerre, anciens combattants de l'UNITA, extrême pauvreté) ont choisi, par défaut, de s'installer en ville sans avoir les capacités d'y survivre. Ce sont des populations captives en milieu urbain, dont les capacités à survivre par leurs propres moyens sont très faibles.

75. Face à la menace de l'explosion du nombre de personnes affectées par le VIH, une veille sur ce phénomène s'impose d'autant qu'il risque d'influencer dramatiquement sur les futures stratégies de survie si une partie de la main d'œuvre agricole est décimée par le virus.

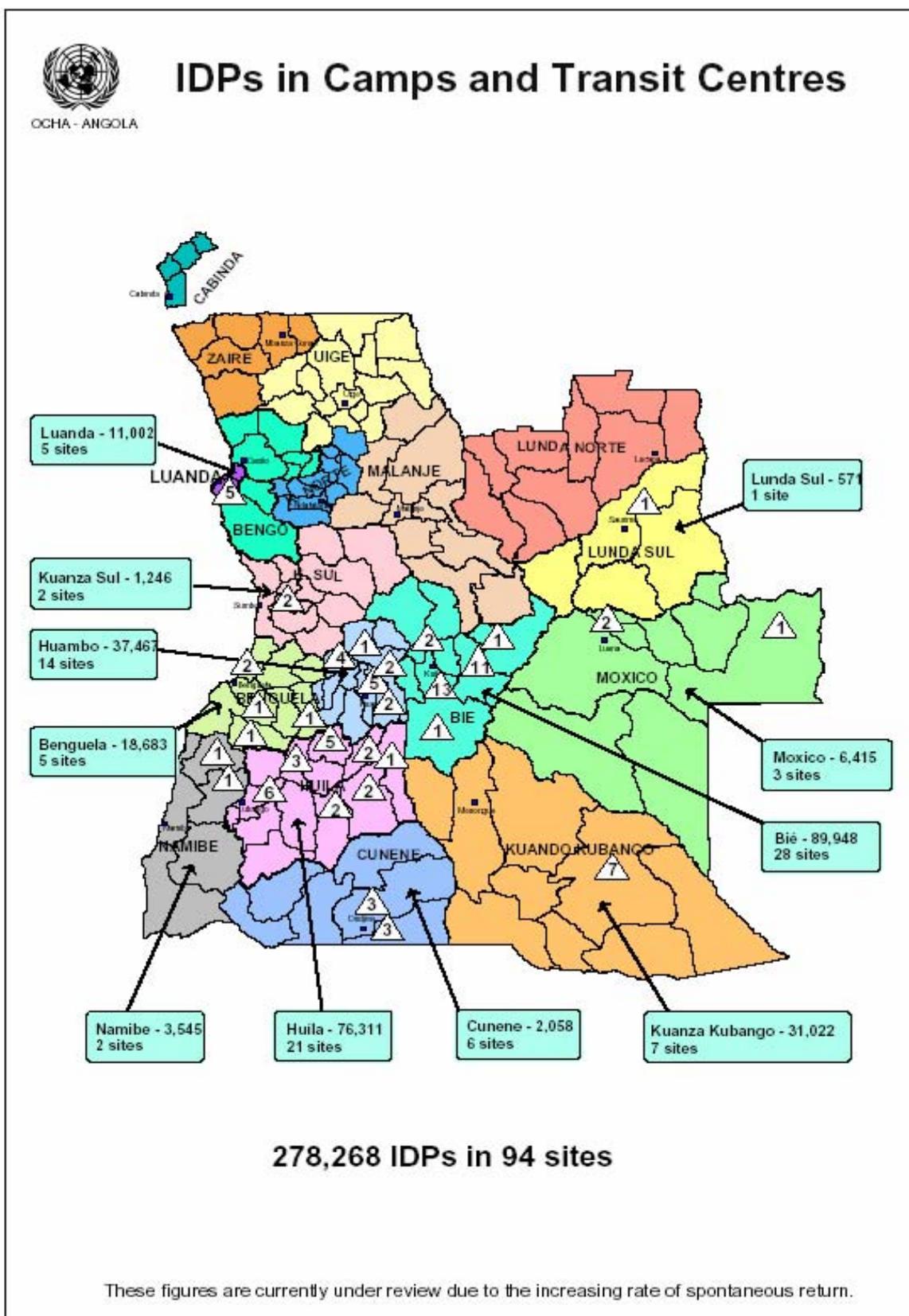
## Annexe 1

### Déplacements et mouvements de population depuis la fin des hostilités [19](#)

Province	Janvier 2002	Janvier 2003	Janvier 2004
Bengo	170,024	0	0
Benguela	419,239	347,594	13,151
Bie	550,000	91,329	89,851
Cabinda	10,875	13,320	23,628
Cunene	69,510	71,908	0
Huambo	435,138	113,000	21,490
Huila	210,899	119,231	70,011
K.Sul	316,645	21,983	0
K.Kubango	203,386	597,227	84,914
K.Norte	109,169	64,356	44,641
L.Norte	438,112	391,519	0
L.Sul	92,622	154,539	17,332
Luanda	673,526	80,171	42,729
Malange	270,969	156,749	0
Moxico	194,203	216,981	25,855
Namibe	22,275	25,352	24,909
Uige	57,056	480	183
Zaire	45,106	21,093	0
<b>Total</b>	<b>4,288,754</b>	<b>2,486,832</b>	<b>458,694</b>

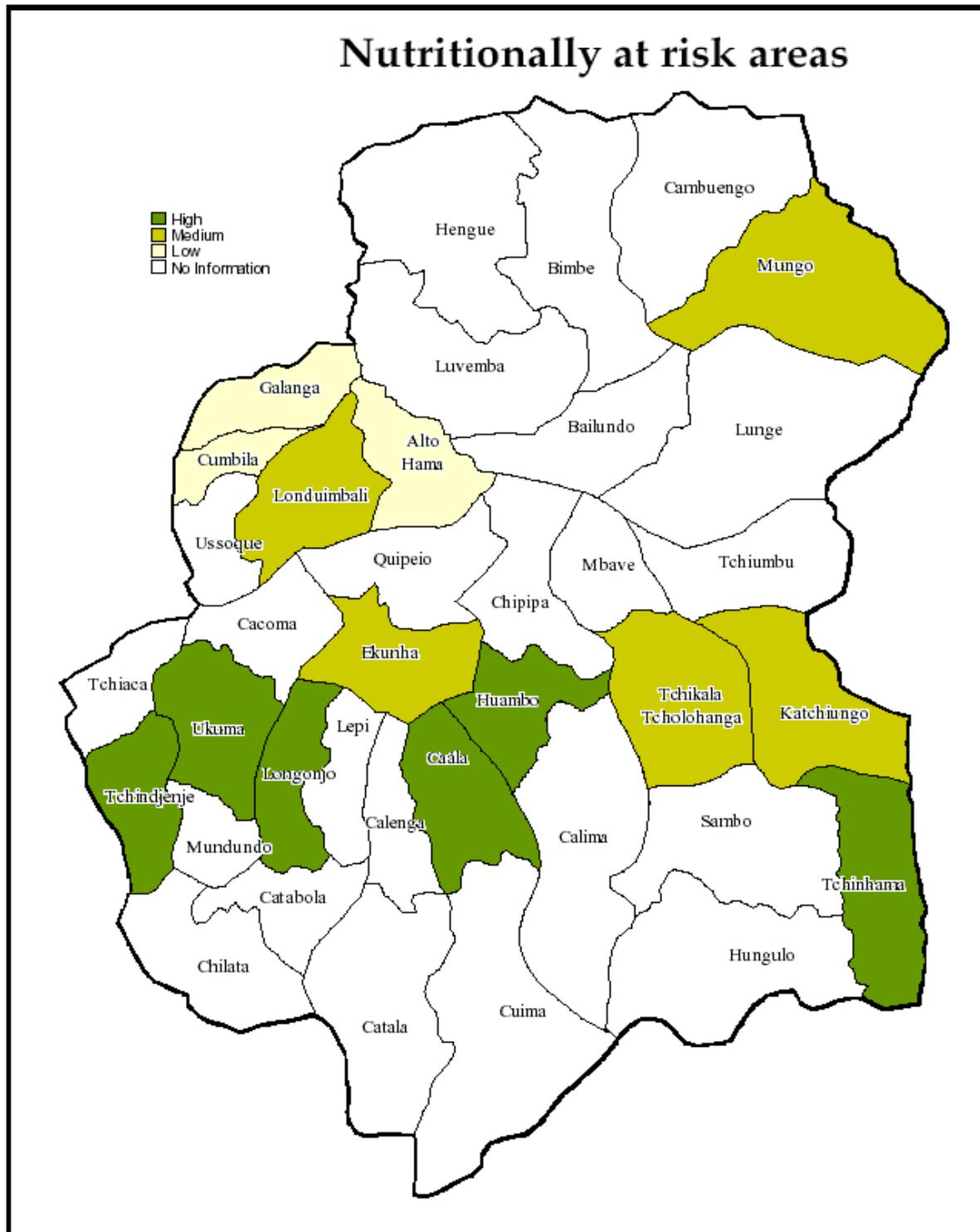


## Annexe 2





Annexe 3: Etat de la sécurité alimentaire - avril 2004





## Annexe 4: Eléments bibliographiques

Jean Paul De Passos, *Humabo, une capitale provinciale au cœur de la guerre civile* in *Villes en guerre et guerres en ville, 2003-2004*

ALNAP/Groupe URD, "The Angola Case", *Global Study on Participation by crisis-affected populations in humanitarian action, 2004*

Filomena Andrade, *Isto é uma vida d'improvisios, 1997*

Global IDP database, *Profile of Internal Displacement – Angola, octobre 2004*

Données statistiques du HCR disponibles sur le site [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

Récentes informations répertoriées sur le site [www.reliefweb.com](http://www.reliefweb.com)