

LA MULTIPLICATION DES ONG À MADAGASCAR : UNE RÉPONSE AU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT ?

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Isabelle DROY
ORSTOM, Antananarivo*

I LE PROCESSUS DE TRANSITION ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE À MADAGASCAR

Depuis l'Indépendance en 1960, Madagascar a connu trois changements importants de régimes politiques. De 1960 à 1972, la première République reste très liée à la France, son ancienne métropole. Le régime est à tendance social-démocrate, même si le multipartisme est de fait limité à une bipolarisation entre le PSD, parti du président de la République, A.Tsiranana, auquel s'oppose l'AKFM dirigé par le pasteur Andriamanjato, qui se réclame du socialisme scientifique. A partir de 1970, la contestation contre le régime en place s'amplifie, aboutissant à la chute du pouvoir en 1972. Le changement de cap est brutal et après une période mouvementée entre 1972 et 1975, le président Ratsiraka s'installe au pouvoir, une nouvelle constitution est adoptée qui ouvre la II^o République. L'idéologie du socialisme révolutionnaire est affirmée brutalement : nationalisation des banques, des assurances et des principales industries, politique étrangère tournée de manière privilégiée vers l'URSS et la Corée du Nord, distances prises vis à vis de la France, nationalisme affirmé à travers la malgachisation de l'enseignement. Une politique d'investissement est lancée sur endettement international. Mais, mal ciblés, ceux-ci restent improductifs (certaines usines n'ont jamais fonctionné). La dégradation de la situation économique et la crise financière conduisent le régime à changer de cap dans les années 80 : accords avec les institutions de Bretton-Woods pour la mise en place de programmes d'ajustement structurel, début de libéralisation économique. Le retour à la croissance s'amorce lentement tandis que la libéralisation politique suit progressivement. Mais, en 1991, une longue grève de la fonction publique assortie de manifestations aboutissent au départ du président Ratsiraka (réélu en 1989) ; après une période de transition et l'adoption d'une nouvelle constitution, le premier gouvernement de la III^o République est installé sous la présidence d'A. Zafy au début de l'année 1993. Les dissensions internes de la classe politique au pouvoir ne permettront pas au gouvernement de mener une politique cohérente. A la mi-96, les accords avec les institutions de Bretton-Woods ne sont toujours pas signés et la situation des finances publiques est dramatique.

II PAUPÉRISATION ET DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT

2.1 Une population qui s'est appauvrie

Cette dégradation de la situation économique depuis plus de deux décennies se traduit par une paupérisation croissante de la population. Entre 1960 et 1995, le PIB par habitant a chuté de 37% et la consommation privée de 47% (INSTAT/projet MADIO). Sur la même période, les dépenses alimentaires par tête ont diminuées de 34%.

Avec un taux d'accroissement moyen de 2,8% ces dix dernières années, la population malgache dépasse les 12 millions d'habitants en 1995. C'est une population jeune (plus de 40% de la population a moins de 20 ans), essentiellement rurale (78%).

En milieu urbain, **la baisse dramatique du niveau de vie a provoqué l'émergence ou l'amplification de nouveaux problèmes** : famille sans abris, enfants des rues, multiplication d'activités de survie, jeunes sans formation et sans emploi. Les interventions des organisations non gouvernementales en milieu urbain sont assez récentes : assistance sociale (distribution de vivres aux familles les plus démunies, accueil d'orphelins ou d'enfants abandonnés, dispensaires dans les quartiers les plus pauvres), aide à la réinsertion (travaux à haute intensité de main d'oeuvre avec éventuellement distribution de vivres contre du travail) ou encore mise en place de centres de formation professionnelle (pour l'artisanat essentiellement).

En milieu rural, on peut schématiser la situation actuelle de la façon suivante :

- **isolement croissant de certaines régions** lié à la dégradation des infrastructures routières ; cette dégradation touche également les autres équipements collectifs (écoles, dispensaires etc...)

- **insécurité dans les campagnes** (vols de bétail et de cultures),

- **baisse des prix des produits agricoles d'exportation** liés à la contraction de la demande sur le marché mondial (vanille, café robusta, girofle), à une diminution de la qualité, à une organisation de la collecte défavorable aux producteurs et à la dévaluation du franc malgache (FMG).

- **augmentation du coût des intrants** (engrais, petit matériel agricole) ; ces produits dépendent des importations et suivent donc l'évolution du FMG par rapport aux devises.

- **faible efficacité des services de vulgarisation agricole** due notamment aux pesanteurs administratives et au dénuement total de ces services en moyens de fonctionnement (notamment, à l'absence de moyens de locomotion).

Cette situation a abouti à une involution des campagnes : régression des techniques de culture, repli sur des productions destinées à la consommation familiale, baisse de la consommation de produits manufacturés ...

2.2 Une administration de plus en plus démunie

Les effectifs de l'administration sont de 150 000 agents environ (dont 22 000 militaires). L'importance de cette masse salariale grève lourdement le budget de l'État, alors que l'efficacité de la plupart de ces structures administratives a diminué faute de moyens financiers et matériels. La motivation des fonctionnaires est aussi entamée par une baisse de plus de 40% de leur pouvoir d'achat depuis deux décennies.

Faute de moyens, **l'État assure les fonctions essentielles comme l'éducation, la santé ou la sécurité dans des conditions de plus en plus précaires** ; dans les régions isolées, il arrive même que ces structures n'existent plus que sur le papier : il n'est pas rare dans le Sud, de trouver des villages sans école parce que l'instituteur n'a jamais rejoint son poste ou l'a

abandonné de découragement. Les procédures de contrôle de l'administration sont aussi paralysées.

En milieu rural, après plus de 10 ans d'économie dirigée et d'étouffement des initiatives paysannes, l'État se "désengage" et transfert aux agents privés, aux groupements paysans, aux ONGs, les fonctions qu'il était censé assumer jusque là (entretien des réseaux hydro-agricoles, approvisionnement en intrants, commercialisation des produits...). Le foisonnement actuel des groupements est certes un signe positif, mais il faut garder à l'esprit que beaucoup de ces organisations sont jeunes, peu structurées et mises devant de lourdes responsabilités. La structuration du monde rural et la professionnalisation de ces organisations ne fait que commencer et reste très dépendante de l'évolution politique et économique de Madagascar dans les années à venir. *

III L'INCERTITUDE DES CHIFFRES

Comment reconnaître une ONG à Madagascar ?

A Madagascar, c'est l'ordonnance 60-133 (datant de 1960) qui régit les associations à but non lucratif. Cette loi est très proche de la loi de 1901 qui s'applique aux associations en France. En l'absence d'autre précisions, **on peut au moins dire que toute ONG est une association à but non lucratif**, donc rentrant dans le cadre de la loi 60-133.

Mais, depuis 1960, ce cadre juridique n'a pratiquement pas bougé¹, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays : en France, par exemple, des dizaines de décrets d'application ont permis à la loi d'évoluer et de mieux préciser les règles concernant les organisations à but non lucratif.

Actuellement, environ 3000 associations sont enregistrées au Ministère de l'Intérieur sous le régime de l'ordonnance 60-133. Sont exclues de ce régime les associations culturelles dépendant ou constituant une Eglise : celles-ci sont régies par l'ordonnance 62-117. Cette distinction est très importante, car les organisations affiliées aux Eglises occupent une place essentielle dans les activités caritatives ou de développement, mais leurs règles de fonctionnement diffèrent profondément de celles du régime associatif et donc des ONGs ; **une grande confusion régit actuellement**, car un certain nombre de ces organisations (mais pas toutes !) sont comptabilisées dans les ONGs. Et selon les sources, ce ne sont pas les mêmes que l'on retrouve d'un recensement à l'autre...

En 1988, le Ministère de la Population² et la Banque Mondiale ont effectué un recensement des ONGs à Madagascar. Les ONGs étrangères sont facilement répertoriées, car elles sont peu nombreuses et leur installation dans le pays est soumise à un accord de siège.

Par contre, pour les ONGs nationales, le travail de recensement est plus complexe dans la mesure où aucune définition n'a été précisée. Ainsi, le recensement de 1988 a retenu dans son inventaire l'amicale des sociologues, l'association médicale inter-entreprise (AMIT), les

1 il n'existe que quelques décrets d'application largement ignorés des utilisateurs de la loi

2 les Pouvoirs Publics, notamment le Ministère de la Population, souhaitent mettre une tutelle sur les ONGs : ainsi en 1993, un décret fixe les attributions du Ministère de la Population : "il assure la mise en oeuvre de la politique de la Population et exécute les programmes relatifs à l'amélioration des conditions de la vie des femmes, des enfants, de la famille (...); **il assure la tutelle des associations Organisations Non Gouvernementales** qui contribuent à la réalisation des programmes d'actions cités ci-dessus" (décret 93-508 du 11 septembre 1993).

associations de parents d'élèves ou les *toby* (centres de soins des malades par la prière selon leur propre définition)³

Un nouvel inventaire a été réalisé en 1994, sur la base d'une définition adoptée par les différents partenaires (ONGs, bailleurs de fond et pouvoirs publics). Cette définition a encore été légèrement modifiée en 1996. Ainsi, selon l'article 2 du projet de loi n°27/96 portant régime particulier des ONGs à Madagascar; "l'ONG (...) est un groupement de personnes physiques ou morales, autonome, privé, structuré, légalement déclaré et agréé, à but non lucratif, à vocation humanitaire, exerçant de façon professionnelle et permanente des activités à caractère caritatif, socio-économique, socio-éducatif et culturel sous forme de prestations de services en vue du développement humain durable, de l'auto-promotion de la communauté ainsi que de la protection de l'environnement. Elle exerce ses activités suivant le principe du bénévolat, avec impartialité, sans discrimination de race, de religion ou d'appartenance politique. Elle dispose de ressources humaines, matérielles et financières pour ses interventions" ..

Le champ d'actions des associations pouvant être classées parmi les ONGs reste très large et mal défini⁴. Il l'est d'autant plus que les organisations professionnelles ou les groupements à vocation économique ne disposent pas d'un cadre juridique adapté, et que, faute de mieux, ils prétendent au statut d'ONG puisque le projet de loi est très avancé⁵. Actuellement, un grand nombre d'associations, voire de pseudo-associations, se découvrent une vocation d'ONG puisque ce cadre peut offrir des facilités fiscales et douanières.

Un flou peu artistique...

La comparaison entre le recensement de 1988 et celui réalisé six ans plus tard est impossible, puisque les critères de sélection ont changé. 232 organisations ont été recensées en 1988, dont 5 ONGs étrangères. En 1994, le Ministère de la Population et le programme PASAGE ont réalisé **un inventaire des ONGs en envoyant un questionnaire aux associations présentant les caractéristiques d'une ONG et enregistrées au Ministère de la Population**.⁶. Seules 154 organisations, dont 35 étrangères ont répondu au questionnaire, alors que le Ministère de la Population avait à cette époque 642 associations dans son fichier⁷.... **Mais ce fichier n'est pas actualisé** : les associations qui ne fonctionnent pas ou plus ne sont pas rayées de la liste. Une autre source d'information sur les ONGs nationales existe : la liste établie par le "collectif ONG", qui s'est créé en 1994 : les ONGs enregistrées dans cette liste doivent répondre à plusieurs critères : avoir des activités concrètes rentrant dans le champ des ONGs et être reconnues par deux autres ONGs du collectif.

Ces trois sources offrent chacune un intérêt particulier et sont intéressantes à connaître : **malheureusement, aucune d'entre elles ne permet de sortir un chiffre précis sur le nombre d'ONGs en activité à Madagascar.**

- dans l'inventaire de 1994, on trouve **les ONGs les plus importantes et sur chacune d'elles des informations qui sont assez récentes** (réalisations, effectif de bénévoles et de

³les "toby" sont des centres créés par le Mouvement du Réveil ; certains sont affiliés à des Églises protestante (par exemple, l'Église Luthérienne Malgache, d'autres sont indépendants. Une de leur principale activité est le soin des malades mentaux par la prière et l'exorcisme..

⁴ le projet de loi portant statut des ONG n'étant pas encore voté en Août 1996, il n'existe pas de statut légal particulier pour les ONGs nationales qui les distinguerait des autres associations. Une fois la loi voté, ces organisations devront faire une demande d'agrément pour être reconnues comme ONG et on aura cette fois des chiffres précis.

⁵en août 1996, le projet de loi portant statut des ONG est arrivé jusqu'au conseil de gouvernement et serait sur le point d'être voté.

⁶les associations nationales se présentent au Ministère de la Population pour obtenir une attestation d'enregistrement. Cette attestation est nécessaire pour effectuer certaines formalités douanières ou pour demander des aides auprès de certains bailleurs de fond.

⁷source : Ministère de la Population, Direction de la Population et du Redressement Social, Service des ONG.

personnel rémunéré, secteurs d'activité, zone d'intervention, source de financement). Mais, beaucoup de petites ONGs n'apparaissent pas, car elles n'ont pas répondu ou n'ont pas reçu le questionnaire.

- le fichier du Ministère de la Population **n'a pas été apuré des organisations "fantômes"**, bien qu' environ 80% des ONGs recensées aient été visitées en 1995 dans le cadre du programme PASAGE. Un peu plus de 200 d'entre elles ont disparu., ce qui en laisse tout de même environ 455 en activité (en 1995, 700 associations étaient enregistrées au Ministère de la Population). Mais, ces organisations "fantômes" n'ont pas été retirées du fichier, ce qui introduit un biais certain lors de son exploitation. Autre biais de ce fichier, **seul le siège de l'organisme d'affiliation est enregistré**. Ce siège est souvent dans la capitale ; le travail dans les provinces est donc gommé. Les organisations liées aux Eglises (dispensaires, léproseries et orphelinats par exemple) apparaissent partiellement, de façon totalement arbitraire ; or, on a vu que leur régime juridique est différent de celui des associations à but non lucratif.

- la liste du "collectif ONG" est la plus récente. Elle a été établie entre autres à partir des listes des collectifs d'ONGs et ne concerne que les ONGs nationales. Autre intérêt de cette liste : les ONGs y sont répertoriées par province, même si leur siège ou leur organisme d'affiliation est à Antananarivo. Mais, là encore, la définition des ONGs est tellement large qu'on y trouve des associations professionnelles, comme certaines associations d'usagers de l'eau., des clubs (Lions club, Rotary club...), ou des *toby*.

Il est donc assez surprenant de constater qu'actuellement **personne ne sait combien d'ONGs interviennent à Madagascar**, exception faite des ONGs internationales qui sont bien répertoriées. Ceci est d'autant plus surprenant que les ONGs sont à l'honneur depuis plusieurs mois, notamment dans les activités du programme PASAGE de la Banque Mondiale... Le flou dans la définition des ONGs et le vide juridique sont sans doute les premiers responsables de cette situation..

En excluant des listes les organisations affiliées aux Eglises, qui ont des règles de fonctionnement particulières les différenciant des associations à but non lucratif (pas d'Assemblée Générale ni de Conseil d'Administration), les groupements à vocation économique et les organismes d'épargne et de crédit (qui travaillent pour le bénéfice de leur membres), on aurait environ 200 ONGs actuellement en activité (associations à but non lucratif qui travaillent au bénéfice de populations tiers).

Une multiplication qui profite surtout à la province d'Antananarivo

En reprenant les chiffres officiels, on constate qu'en 5 ans, **le nombre d'ONGs enregistrées au Ministère de la Population est passé de 285 à 700, soit une augmentation de plus de 245%**. Cette évolution a surtout "profité" à la province d'Antananarivo⁸, où le nombre des ONGs a été presque multiplié par 5, passant de 87 en 1990 à 425 en 1995. La province d'Antananarivo concentre près du tiers de la population malgache et la capitale compte près d'un million d'habitants : cet effet de masse explique que la paupérisation de la population y soit plus frappante que dans les autres villes et que les actions à vocation humanitaire s'y soient développées. Toujours d'après le fichier du Ministère, seules 30 organisations seraient installées dans la province de Mahajanga : il est vrai que celle-ci ne concentre que 13% de la population et

⁸ on utilisera dans ce texte le découpage territorial en quatre niveaux, qui a prévalu jusqu'à la fin de l'année 1995 et pour lequel des chiffres sont disponibles :

- le Faritany : l'équivalent de la province. Madagascar est divisé en 6 Faritany.

- le Fivondronana : l'équivalent d'un département. (111).

- le Firaiana : l'équivalent d'un canton (environ 1300).

- le Fokontany: l'équivalent de la commune (environ 13000). En 1995, le Fokontany a disparu du nouveau découpage, mais il est question en 1996 de le réintroduire...

que la production agricole y est excédentaire⁹. Le nombre d'ONGs est resté stable dans la province d'Antsiranana : seules 4 organisations se seraient installées en 5 ans, portant le nombre à 37 en 1995.¹⁰

L'analyse de la répartition spatiale des ONGs à travers l'inventaire de 1994 est plus nuancé : en effet, les ONGs interviennent parfois sur plusieurs régions, ce qui n'est pas pris en compte dans le fichier du Ministère de la Population. Certes, la province d'Antananarivo, et en particulier la capitale, reste en "tête de liste" pour le taux d'intervention par habitant.

Tableau 1: Répartition spatiale des ONGs

Faritany (ou Province)	Pourcentage d'ONG intervenant dans la province(*)	Répartition de la population par province (**)
Antananarivo	59%	30,1%
Fianarantsoa	28%	19,4%
Toamasina (Tamatave)	23%	16,3%
Toliara (Tuléar)	20%	13,5%
Mahajanga	20%	12,8%
Antsiranana	17%	7,9%
	-	100%

(*) source : Inventaire des ONG 1994, nos propres calculs. Chaque ONG pouvant intervenir sur plusieurs provinces, le total est supérieur à 100.

(**) source : recensement général de la population et de l'habitat, 1993.

A partir de son fichier, le service des ONGs du Ministère de la Population a fait les observations suivantes :

- **les provinces les plus défavorisées ne sont pas celles où le taux d'intervention des ONGs est le plus élevé** : par exemple, la province de Tuléar est la plus pauvre avec, d'après la Banque Mondiale, 75 à 80% de la population en dessous du seuil de pauvreté

- dans chaque province, **les ONGs sont presque toutes concentrées dans 5 Fivondronana** : par exemple, sur la province d'Antananarivo qui compte 16 Fivondronana, 93% des ONGs interviennent dans 5 d'entre eux. Sur l'ensemble du pays, 89% des ONGs sont concentrés dans 30 Fivondronana (sur un total de 111). Bien sûr, les zones "délaissées" sont souvent très fortement enclavées (inaccessibles par des véhicules par exemple), car les ONGs ont besoin d'un minimum d'infrastructures pour fonctionner et ne peuvent assurer à elles seules l'aménagement du territoire¹¹.

UN NOUVEAU PHÉNOMÈNE : L'ÉMERGENCE DES ONGs LAÏQUES

L'influence des structures confessionnelles auprès des ONGs nationales

La christianisation de Madagascar a commencé dès le début du 19^e siècle. L'implantation des Églises catholiques et protestantes est particulièrement dense sur les Hautes-Terres. Depuis cette époque et jusqu'à présent (les événements de 1991 le prouvent), les Églises ont joué un rôle essentiel dans la vie politique et sociale du pays. Au cours de la période "socialiste dirigiste" (1975-1985), elles sont restées une des seules institutions indépendantes. La

⁹ la liste du collectif ONG compte 68 organisations sur la province de Mahajanga, mais on trouve parmi elles des associations d'usagers de l'eau, l'amicale des PTT etc...

¹⁰ source : Ministère de la Population, Direction de la Population et du Redressement Social, Service des ONG.

¹¹ il n'est pas inutile de le rappeler, si évident que cela paraisse: à entendre certains discours politiques, on a l'impression que les responsables se défont de responsabilités de l'Etat quant à l'équipement et la gestion des infrastructures de base.

dégradation des services publics (santé, éducation, services d'appui à l'agriculture, travaux publics etc...) a amené les organisations religieuses ou d'origine religieuse à engager des **actions caritatives ou de développement** sur l'ensemble du pays. De nombreux dispensaires, des léproseries, des orphelinats, des écoles ou des centres d'apprentissage sont gérés par ces organisations. **Ces organisations sont celles qui couvrent le mieux le territoire malgache** : les "mon-père" et les "petites-soeurs" travaillent dans des **régions très enclavées et sous-équipées**, régions que l'on pourrait presque qualifier d'abandonnées des pouvoirs publics et des différents projets de développement. Elles sont le dernier rempart contre un abandon total de ces populations par la collectivité nationale.

Ce sont aussi les organisations religieuses **qui prennent le mieux en charge les "laissés pour compte" ou les exclus de la société** (personnes âgées, handicapés, lépreux, orphelins, prisonniers...).

Les plus grandes ONGs nationales sont d'origine religieuse (SAF-FJKM et SAFAFI chez les protestants, CARITAS chez les catholiques). Ces ONGs bénéficient de plusieurs sources de financement extérieures substantielles : la rigueur de leur gestion et l'efficacité de leur action drainent vers elles la confiance (et l'argent) de partenaires étrangers, laïcs ou religieux.

L'émergence des ONGs laïques

La libéralisation politique et économique a permis l'émergence d'organisations issues de la société civile. Ce mouvement est d'autant plus important que l'État se désengage, voire abandonne nombre de ses fonctions antérieures et que la dégradation du niveau de vie se poursuit inexorablement. **L'influence chrétienne reste sensible, même si ces nouvelles organisations affichent leur laïcité, et se démarquent parfois des positions de l'Église** (surtout chez les catholiques). Un point important de débat porte sur le planning familial, surtout en milieu rural où l'indice synthétique de fécondité est de 6,7 contre 3,2 dans la capitale¹².

Une ONG laïque créée sous l'influence des Églises : l'exemple de l'IREDEC

Nous donnons ici à titre d'illustration, un exemple de création d'une ONG laïque. Dans le Diocèse d'Antsirabe, un effort de structuration des communautés catholiques au niveau du village avait abouti à la création de communautés ecclésiales de base (*sokajy fototra kristianina*, SFK) demandeuses d'un appui technique, surtout en agriculture. D'abord liée au Diocèse d'Antsirabe, puis indépendante, une petite équipe a fondé une association, l'AVANA, qui a créé une équipe technique, l'IREDEC. Jusqu'en 1991, l'IREDEC intervenait auprès de 22 communautés ou groupements villageois répartis dans le Vakinankaratra (formations pratiques et théoriques dans 8 domaines différents, de l'agriculture à l'animation scolaire). L'objectif est la structuration du milieu rural, en développant les capacités d'analyse et de négociation des paysans vis à vis des administrations et des organismes intervenant sur ce milieu. Depuis fin 1991, l'IREDEC a opéré une mutation dans sa méthodologie d'intervention : les limites du travail au niveau d'un seul village sont apparues et le changement d'échelle s'imposait. Six zones agro-socio-économiques ont été identifiées sur le Vakinankaratra ; les villages sont replacés dans leur micro-zone et les interventions prennent en compte les problèmes régionaux, tant au niveau de la micro-zone que de la zone elle-même. **Cette réorientation a d'abord anticipé puis accompagné le processus de décentralisation à Madagascar.**

Une mobilisation de la société civile

Depuis quelques années, la mobilisation de la société civile se traduit par la création d'associations pour la promotion du développement. **Ces associations traduisent un souci**

¹² source : Enquête Nationale Démographique et Sanitaire-CNRE-1992

d'agir directement et concrètement pour tenter d'enrayer la "descente aux enfers" de l'économie malgache ; leurs protagonistes prennent acte de l'abandon par l'Etat de certaines fonctions essentielles et sont plutôt désabusés par la classe politique. C'est le cas de certains groupes **d'étudiants qui se lancent dans l'action sociale et le développement plutôt que d'"entrer" dans le combat politique**. Par exemple, en 1989, des étudiants d'Antananarivo ont créé un groupe de réflexion sur le développement aboutissant en 1993 à la création d'une ONG, HARDI (Harmonisation des actions pour un développement intégré). Cette organisation intervient sur un quartier défavorisé de la capitale (Isotry) notamment auprès des femmes chefs de ménage (micro-crédit, mise en place de crèches etc...) et dans un village isolé à l'Est d'Antananarivo. Fait original : une association d'appui, HARDI-France, a été créée ultérieurement pour soutenir les actions de cette ONG malgache.

Des ONG sont créées sous l'impulsion d'organismes étrangers...

Mais, à l'inverse, **un certain nombre d'organisations nationales** (ONGs, groupements mutualistes, groupements professionnels) **se sont créées sous l'impulsion initiale d'ONGs étrangères** : Ces interventions extérieures ont permis une structuration qui faisait particulièrement défaut après une mise sous carcan idéologique pendant plusieurs années ; les ONGs étrangères ou les projets de coopération bilatérale fournissent aussi des moyens qui permettent le démarrage des actions.

....ou pour capter "la rente du développement"

Tout en reconnaissant la nécessité d'appuyer et de favoriser la rénovation du système administratif, les bailleurs de fonds sont de plus en plus méfiants vis à vis de l'Administration Malgache, dont les rigidités et la force d'inertie stérilisent parfois l'efficacité des projets. Les flux financiers des bailleurs s'orientent de plus en plus vers des opérateurs privés. **La demande n'est pas toujours dans le sens qu'on imagine : ce sont souvent les bailleurs qui cherchent des relais sur place**. Cet appel crée inévitablement des biais et attire des individus plus préoccupés de leur enrichissement personnel que du développement du pays : quand on entend que la Banque Mondiale souhaite faire passer plusieurs millions de dollars par les ONGs dans les années à venir, il est sûr que plus d'un "s'organise" pour en récupérer une partie. Cela est d'autant plus facile que le cadre juridique des associations à but non lucratif (donc des ONGs) est obsolète et peu précis.

Le Ministère des Finances a d'ailleurs récemment pointé du doigt des intermédiaires peu scrupuleux qui travaillent pour des associations caritatives : des containers entiers de vêtements usagés sont détournés de leur destination initiale pour être revendus au marché. On imagine les bénéfices considérables qui peuvent être dégagés : ces vêtements sont donnés (en principe à des oeuvres caritatives), entrent dans le pays en exonération de toutes taxes et sont revendus au prix de la fripe. Dans l'affaire, l'Etat est lésé (ce sont des taxes qui ne rentrent pas), mais aussi l'industrie textile nationale qui, en plus de cette concurrence déloyale, souffre déjà de la baisse du pouvoir d'achat de la population. Cet exemple n'est pas unique et a amené l'Administration des Finances à "raidir" ses positions. Malheureusement, faute de mécanismes de contrôle efficaces, ce sont parfois des ONGs tout à fait honnêtes qui font les frais de tracasseries administratives.

Une implantation récente des ONGs étrangères

Il y a 10 ans, on comptait moins de 10 ONGs ou associations étrangères à Madagascar. D'après le Ministère de la Population, elles sont actuellement 59, ce qui correspond à une ouverture du pays à ce type de coopération. Les ONGs étrangères sont, au moment de leur installation, plus contrôlées que les associations malgaches : elle doivent signer un accord de siège, en passant par le Ministère de l'Intérieur, les Affaires Étrangères et le Ministère technique concerné par leur action. Elle arrivent à Madagascar "balisées" le cadre juridique de leur pays d'origine.

Actuellement, la moitié des ONGs étrangères présentes à Madagascar sont françaises (29 sur 59). Les plus connues interviennent dans **le développement rural, la santé, l'éducation**. 14 autres ONG européennes sont représentées à Madagascar (Allemagne, Suisse, Italie, Norvège). Ensuite, viennent les ONGs américaines (Etats-Unis) qui se sont implantées récemment et sont au nombre de 10 actuellement. Les programmes de **défense de l'environnement** tiennent une place importante dans leurs interventions. L'installation récente des Peace Corps (Corps de la Paix) est une illustration du rapprochement politique des deux pays : lors de sa période de socialisme orthodoxe, Madagascar avait interrompu les relations diplomatiques avec les États-Unis. On peut noter aussi la présence de 2 ONGs japonaises et d'une chinoise.

Environ une dizaine d'organisations recensées par comme ONGs étrangères sont assez éloignées de préoccupations caritatives ou de développement : ce sont des amicales ou des associations à vocation prosélytique

Bénévolat et source de financement

Lors de l'inventaire de 1994, les ONGs ont indiqué le nombre de bénévoles et le nombre de personnes rémunérées qui travaillaient pour leur association. 41% des ONGs déclarent ne pas avoir de personnel bénévole, et 25% ont moins de 10 bénévoles¹³. **La croissance du nombre d'ONG ne correspond pas un mouvement massif de bénévolat.** Compte tenu de leur baisse de pouvoir d'achat, les ménages ne peuvent consacrer beaucoup de temps à des activités bénévoles (bon nombre de salariés ou de retraités ont plusieurs activités complémentaires pour se procurer des revenus). Ainsi, seules 10% des ONGs fonctionneraient sur le seul bénévolat, un tiers ont de 1 à 5 salariés, un tiers ont de 6 à 20 personnes rémunérées.

De même, seules 2 organisations sur 154 vivent des seules cotisations de leur membres. Les autres bénéficient de subventions (pour les deux tiers) ou d'autres sources de financement (dons) pour réaliser leurs activités. Mais on ne dispose pas actuellement d'informations sur le volume total des flux financiers. Cette information est d'autant plus difficile à collecter que beaucoup d'ONGs ont plusieurs "bailleurs".

LES DOMAINES D'INTERVENTION

Le Ministère de la Population a classé les associations recensées dans son fichier par type d'activité. Cette nomenclature a été utilisée en 1994 lors de l'inventaire réalisé dans le cadre du programme PASAGE. La comparaison de l'inventaire de 1994 (qui concerne 154 ONGs) avec les calculs effectués par le Ministère de la Population en 1995 (700 associations) montre l'importance des activités caritatives (un tiers des ONGs). On peut être étonné par contre de la faiblesse du nombre d'organismes intervenant dans le développement rural et communautaire. Quelques divergences apparaissent entre les deux sources : les organisations travaillant dans le domaine de la santé sont mieux représentées dans l'inventaire de 1994 que dans le fichier du Ministère ; c'est le contraire pour les associations travaillant dans le domaine de l'environnement ..

Mais beaucoup d'ONG interviennent dans plusieurs secteurs, ce qui n'est pas pris en compte par le Ministère, et d'autre part, on ne dispose pas du poids relatif des structures (un dispensaire compte autant qu'une ONG qui travaille à une échelle nationale comme le WWF ou la DVV).

¹³ on ne prend pas en compte le fonctionnement interne de l'Administration, qui ne peut reposer que sur le bénévolat (Conseil d'Administration etc...)

**Tableau 2 : Secteurs d'intervention selon la nomenclature du Ministère de la Population
Comparaison du fichier du Ministère de la Population et de l'inventaire de 1994**

Secteur	Type d'activité	Fichier du Ministère de la Population 1995(*)	Inventaire des ONGs de 1994 (**)
Action sociale et assistance	Oeuvres caritatives - distribution de vivres et effets vestimentaires - hébergement de groupes nécessiteux et vulnérables	32%	35%
Santé	Traitement et soins : centre de soins de santé primaire, dispensaires Éducation sanitaire	9%	20%
Formation professionnelle	Formation liée à la production à petite échelle : (exemple : ateliers et centres d'apprentissage artisanaux)	12%	17%
Environnement	Protection de la nature Assainissement de l'environnement - reboisement - actions dans les aires protégées	15%	8%
Développement rural et communautaire	-Sensibilisation du monde rural - Action au niveau des communautés villageoises - Centre d'expérimentation et de diffusion technique - Centre d'apprentissage et de formation ruraux - Adduction d'eau, barrage, réfection de pistes, pharmacies communautaires	13%	9%
Autres		19%	11%
Total		100%	100%

*source : Ministère de la Population, Direction de la Population et du Redressement Social, Service des ONG, chiffres de 1995.

**source : Inventaire des ONGs de 1994, nos propres calculs

La priorité au social dans les villes

Les interventions en milieu urbain sont essentiellement liée à la lutte contre la pauvreté:

- sous forme **caritative** pour pallier aux défaillances du système public (aides aux populations vulnérables non prises en charge par la société, comme les handicapés, les orphelins, les personnes âgées sans famille et sans ressources...),

- sous forme **d'aide à la réinsertion de populations marginalisées** (sans travail et sans abri) ; c'est notamment le travail de l'association Akamasoa ,

- sous forme **d'appui à la formation professionnelle**, comme au centre de développement d'Andohatapenaka¹⁴

Depuis fin 1995, un programme de la coopération bilatérale utilise le savoir-faire de ces ONGs : le PAIQ, **programme d'appui aux initiatives de quartier**, initié par la coopération française, est un **programme d'accompagnement social des effets du flottement de la monnaie malgache auprès des populations vulnérables** (on l'appelle aussi "filet de sécurité"). Une "approche par quartier avec une responsabilisation des populations bénéficiaires a été retenue pour être mise en oeuvre dans les quartiers précaires d'Antananarivo".¹⁵ Les objectifs sont "l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations urbaines, la responsabilisation des populations dans le développement de leur quartier et le renforcement des associations de quartiers et des ONG". 50 quartiers (ex-fokontany) ont été retenus sur les

¹⁴ bien entendu, ce ne sont que les exemples les plus connus ; par ailleurs, chacune de ces ONG citée a aussi d'autres activités.

¹⁵ document de présentation du PAIQ, MCAC, 1996.

192 que compte la capitale. Les associations de quartier sont la cheville ouvrière du projet : identification des projets (par exemple réhabilitation d'infrastructures de base), participation à la mise en oeuvre, puis gestion et maintenance. Ces associations sont conseillées et appuyées par des ONG -ressources, qui jouent le rôle d'opérateur (identification des quartiers et des acteurs qui s'y trouvent, préparation des projets avec les associations en utilisant des méthodes d'approche participative...). En 1996, le PAIQ travaillait avec 7 ONG-ressources, qui pour certaines ont une bonne "assise" dans les quartiers ¹⁶

La priorité à l'organisation des producteurs milieu rural

En 1975, l'engagement de Madagascar dans une politique de type collectiviste s'est concrétisé par la création de coopératives socialistes. L'ordonnance n° 77-038 du 29 juin 1977, établissait "la charte des coopératives socialistes de production qui obligeait toute forme d'organisation paysanne à se transformer en coopératives socialistes" (RAHARISON A.). Cette décision a stérilisé les organisations qui existaient déjà : elles furent "reprises en main" idéologiquement et rapidement rendues inopérantes. La DAIEC (Direction d'appui idéologique et économique des collectivités¹⁷) est un organe gouvernemental qui a créé plus d'un millier de ces coopératives ; faute de comptabilité officielle, on ignore combien subsisteraient encore aujourd'hui, mais apparemment plus aucune n'est fonctionnelle. Leur histoire est, malheureusement, assez classique : créées avant tout sur des bases idéologiques, elles furent ensuite un bon instrument de détournement pour leur dirigeants (qui avant d'être les représentants des paysans, étaient les fidèles du parti au pouvoir), ceci au détriment des paysans, pour lesquels encore à l'heure actuelle, le mot coopérative est devenu tabou.

La structuration du milieu rural est donc très faible. Outre les interventions classiques de réhabilitation d'infrastructures (pistes, aménagement hydro-agricole...) ou le développement intégré, certains bailleurs de fonds privilégient actuellement deux axes : **l'appui à l'émergence d'organisations professionnelles agricoles et la création de mutuelles d'épargne et de crédit..** Cette orientation correspond au désengagement de l'Etat d'un certain nombre de fonctions qui sont transférées aux usagers (entretien des réseaux hydro-agricoles) ou à la faillite de certains systèmes (crédit agricole distribué par la BTM, banque nationale pour le développement rural). L'appui aux organisations professionnelles prend plusieurs formes : groupements à vocation économique ou renforcement des capacités de négociation des agriculteurs (création d'un mouvement de type syndical). L'appui à la création d'un réseau de mutuelles d'épargne et de crédit est transféré sur trois organisations non gouvernementales étrangères (CIDR, FERT, SDID).

La répartition spatiale des ONG intervenant en milieu rural s'est légèrement modifiée ces dernières années: si les Hautes-Terres sont toujours relativement bien couvertes, on assiste à **un effort de redéploiement vers le Sud depuis la famine de 1991.** Une ONG de recherche-action, Kiomba a réalisé de nombreux travaux d'identification pour des projets de développement rural mis en oeuvre ensuite par la coopération multilatérale (Relance du Sud financé par l'Union Européenne) ou par des ONGs (Agro-Action dans l'Androy ou Equilibre en pays Antanosy). La remécanisation, l'amélioration de l'approvisionnement en eau et le stockage villageois sont les principaux axes d'intervention.

Une nouvelle priorité, la protection de l'environnement

Depuis une dizaine d'années, **les programmes de protection de l'environnement occupent une place de plus en plus importante dans les préoccupations des bailleurs de**

¹⁶ Conseil de développement d'Andohatapenaka, Association pour le développement d'Anosibe.. ; parmi les ONGs ressources, on trouve aussi bien des ONGs nationales (SAF-FJKM, VOA AFABI) que des ONGs étrangères (AFVP, coopération française oblige... ; Inter-Aide ou CARE International).

¹⁷ La DAIEC relevait du ministère de l'information, de l'animation idéologique et de la coopérativisation, ministère qui, malgré la libéralisation, a conservé ce nom jusqu'en 1990.

fond. En effet, la dégradation accélérée du couvert forestier a des conséquences irréversibles sur **l'ensemble de l'équilibre écologique**. Ce n'est pas seulement le "capital" biologique exceptionnel de l'île qui est menacé (faune et flore endémique), mais aussi **le potentiel de production agricole** (érosion des bassins versants, ensablement des fleuves et rivières menaçant les grandes plaines rizicoles).

La culture sur brûlis, les feux de brousse et la fabrication de charbon de bois sont les principales causes de déboisement. La culture sur brûlis est une pratique extensive, qui n'est plus compatible avec les besoins d'une population dont les effectifs ont doublé en trois décennies. De même, la quasi-totalité des ménages utilisent encore du bois de chauffage ou du charbon de bois pour la cuisson des aliments.

L'intervention pour la protection de l'environnement est réalisée à travers des **entreprises de conservation** relativement classiques (création de parcs et de zones protégées), et, depuis une période plus récente, par des **programmes de développement rural** : reboisement paysan, agro-foresterie, aménagement de bassins versants, introduction de techniques de culture intensive (notamment dans la riziculture) pour limiter la culture extensive sur brûlis. Le problème du bois de chauffage est abordé au niveau du consommateur : faute de substitut possible actuellement, une des solutions est d'économiser le charbon de bois par l'utilisation de foyers améliorés. Les ONG occupent une place très importante dans ce secteur.

A LA RECHERCHE D'UN CADRE JURIDIQUE ...

Le retard dans l'évolution de la loi

Depuis une dizaine d'années, les associations se sont multipliées. Or, l'ordonnance 60-133 datant de 1960 est le seul cadre juridique accueillant les associations. Inspirée du droit français (loi de 1901), ce cadre ne prend pas en compte de nouvelles activités de ces associations (par exemple, les groupements à vocation économique) pas plus que l'émergence de cette catégorie particulière que sont les ONGs.

Ainsi, jusqu'en 1993, les mutuelles d'épargne et de crédit¹⁸ étaient sous le régime de la loi des associations sans but lucratif. Elles ont enfin obtenu un cadre juridique mieux adapté et sont régies par une ordonnance particulière (ordonnance n° 93-026 portant réglementation des activités d'épargne, de crédit et de cautionnement des institutions financières mutualistes).

Les groupements à vocation économique ou les coopératives (terme peu utilisé actuellement à Madagascar en raison de sa connotation péjorative dans l'esprit de la population) sont "un groupe de personnes ayant un intérêt économique commun, dont l'objectif est de promouvoir les intérêts économiques des membres du groupe". Bon nombre de ces groupements utilisent actuellement (faute de mieux) le cadre de la loi 60-133, tout en réclamant depuis plusieurs années une loi de portée générale sur les coopératives. Dans les différents recensements et inventaires d'ONGs, on trouve un certain nombre de ces groupements.

De larges consultations...

Les réflexions autour de l'élaboration d'un projet de loi sur les ONGs ont démarrées en 1992, associant représentants des pouvoirs publics et de certaines ONGs. En 1994, un symposium national sur les ONGs a abouti à la proposition d'un avant-projet de loi. Mais les

¹⁸ les mutuelles d'épargne et de crédit sont des "établissements financiers à statut particulier dont l'objet est de collecter l'épargne de leurs adhérents sous forme de parts sociales et de dépôts rémunérés, en vue de distribuer des crédits à ses adhérents".

associations nationales ont contesté cette proposition car "les associations nationales présentes au Symposium, compte tenu de leur nombre et de l'absence de concertation entre elles n'avaient pas qualité à représenter les Associations opérant sur tout le territoire, tant sur le plan national, régional ou sectoriel." (RAHARIJAONA, 1996). Un des principaux point de désaccord concernait la tutelle des pouvoirs publics sur les ONGs. En 1996, des consultations régionales réunissant les associations ont été organisées dans les six provinces ; le forum de juin 1996 réunissait les délégués de ces différentes consultations. Des propositions concrètes sur le régime associatif ont été retranscrites dans les comptes rendus. En même temps, tout une série de séminaires et d'ateliers réunissant les différents partenaires concernés (ONG nationales, ONG étrangères, pouvoirs publics, bailleurs de fonds) ont été organisés par le programme PASAGE.

...peu prises en compte dans le projet de loi final

Après s'être donné tant de mal pour recueillir les différents avis, on ne peut alors qu'être étonné de la distance existant entre le projet de loi et les vœux des associations. Celles-ci se sont notamment montré soucieuses de bien "baliser" le champ des associations à but non lucratif : pour beaucoup, il convenait d'améliorer la loi 60-133, mais il n'était pas forcément nécessaire de faire un texte à part pour les ONGs. Les associations se sont attachées à préciser et à rappeler les spécificités du régime associatif (en particulier le caractère non-lucratif) en les distinguant des groupements à vocation économique, des syndicats, des groupements à caractère religieux.

Or, que trouve-t-on dans le projet de loi sur le régime particulier des ONGs?

- **une définition très large et floue de ces ONGs**, qui recoupe partiellement les associations sous le régime de la loi 60-133. **Certaines spécificités sont en contradiction avec celles du régime associatif** et semblent difficile à contrôler (par exemple, l'ONG est un groupement exerçant ses activités "de façon professionnelle et permanente").

- **une absence de définition des règles élémentaires de fonctionnement** de l'ONG (article 13) : assemblée générale, conseil d'administration, organes de contrôles. Dans les autres pays, le cadre légal fixe très précisément ces règles ; ici, chaque ONG les définit dans son propre règlement intérieur.

- **le caractère non lucratif** est défini par le Ministère des Finances par cette équation simple : revenus moins dépenses égal zéro. Or, à l'article 16, il est précisé que l'ONG, "peut dans les limites définies par ses statuts et règlements intérieurs, gérer ses propres fonds, les utiliser, en bon père de famille, pour le paiement des salaires, indemnités ou primes du personnel travaillant pour l'objet du groupement ainsi que pour le règlement des charges permanentes et des frais divers de gestion". **Aucune limite n'est fixée, si ce n'est celles que l'ONG se donne elle-même...**; elle peut donc répartir entre ses membres sous une forme ou une autre, les différents fonds dont elle bénéficie, **sans se soucier des tiers pour lesquels elle est censé travailler** ; elle peut par la même prouver que ses revenus moins ses dépenses sont égal à zéro. et bénéficier de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de la taxe professionnelle. Elle peut aussi grâce à ce statut importer sans droit des douanes "les marchandises qui vont directement et exclusivement aux nécessiteux" (on ne sait pas non plus quelle population cela recouvre). On le voit, il n'est guère difficile de se faire passer pour une ONG: et de bénéficier ainsi des avantages qui leur sont réservés, sans souscrire aux obligations que l'on trouve dans d'autres juridictions (travailler au bénéfice de populations tiers). **Ce texte est une excellente opportunité pour amplifier l'évasion fiscale en toute impunité.**

- **une dilution des contrôles sous prétexte de décentralisation** : l'agrément des ONGs est donné au niveau du département ou de la région (on imagine les collusions qu'il peut y avoir), (article 7). Par exemple, l'article 9 stipule que l'agrément donné à une ONG peut être retiré quand "des irrégularités graves ont été constatées dans la gestion de ses projets et programmes". Par contre, on ne sait pas par qui, comment et sur quelle base sera fait ce constat. Il n'y a pas de centralisation des projets, il est donc très difficile au Ministère des Finances, premier concerné dans cette affaire, d'effectuer des contrôles.

- une certaine ambiguïté vis à vis des ONGs étrangères. **La méfiance vis à vis de l'étranger persiste** comme le prouve l'article 39 du projet de loi : "sont réputées comme ONGs

étrangères *quelle que soit la forme sous laquelle ils peuvent éventuellement se dissimuler*, les groupements présentant les caractéristiques d'une ONG, qui ont leur Siège à l'étranger, ou qui, ayant leur Siège à Madagascar, sont dirigés en fait par un ou plusieurs étrangers, ou sont composés soit d'administrateurs en majorité étrangers, soit du quart au moins de Membres étrangers." Et plus loin "sauf conventions particulières, les dispositions de la présente Loi s'appliquent aux ONGs étrangères". De leur côté, les ONGs étrangères souhaitent ne pas être soumises à la loi sur les ONGs nationales (en particulier pour la demande d'agrément) à partir du moment où l'accord de siège est maintenu, ce qui est le souhait de tous les partenaires ¹⁹. En effet les ONGs étrangères ont leurs propres statuts dans leur pays d'origine, statuts autrement plus contraignants, voir en contradiction avec ceux proposés à Madagascar dans le texte sur les ONGs. Les organisations étrangères ont cependant soulevé les problèmes quant à l'application de l'accord de siège : longueur des procédures (parfois plusieurs années) qui conditionne aussi l'octroi de visas pour le personnel expatrié, divergences entre pouvoirs publics et ONG concernant la tacite reconduction de l'accord.

On a ainsi une situation d'apparence paradoxale : **les associations à but non lucratif actuellement en activité réclament un cadre légal plus contraignant que celui qui a été pro proposé dans le projet de loi**. Pour elles, il est important de **garder leur crédibilité** vis à vis des bailleurs extérieurs ; or, si une telle loi passe, il sera difficile de distinguer d'emblée les ONGs qui travaillent effectivement au bénéfice des populations tiers des sociétés commerciales déguisées en ONGs.

CONCLUSION

La libéralisation politique et économique s'est accompagnée à Madagascar d'un essor du mouvement associatif émanant de la société civile. Mais il ne faut pas oublier la présence depuis de longues années d'une multitude d'oeuvres religieuses qui agissent sur l'ensemble du territoire.

Malgré l'importance du rôle des ONG, elles ne peuvent se substituer au rôle de l'État : sous le terme pudique de désengagement se cache parfois un abandon de ses fonctions essentielles. Or, en 1996, malgré les déclarations d'intentions, les autorités politiques ne semblent toujours pas vouloir se donner les moyens d'investir dans l'éducation et la santé, pas plus que dans l'agriculture (5% du budget contre 20% à l'Armée). Et le désengagement n'est pas ou peu accompagné : par une adaptation nécessaire du cadre juridique pour atteindre la sécurisation foncière, par la simplification administrative ou par la décentralisation effective des structures locales.

Si on parle beaucoup des ONGs à Madagascar, on est par contre incapable de les comptabiliser. La volonté actuelle d'établir un cadre légal pour les ONGs correspond elle vraiment à un souci de mieux fixer le champ et le mode d'intervention des ONGs ? A lire le projet de loi, on peut en douter. Ne serait ce pas plutôt une manoeuvre de groupes affairistes qui profitent d'un certain flottement au niveau de l'Etat pour faire passer un texte qui leur permet d'échapper à l'impôt et de capter des dons extérieurs ?

¹⁹ compte-rendu de l'atelier sur les ONGs internationales (mars 1996).

BIBLIOGRAPHIE

DEZ (J), 1967 : Les structures de base du développement agricole d'hier à aujourd'hui - Colloque de Mantsoa - 23-25 février 1967- p 41-80.

DROY (I), 1993 : Situation et évolution des organisations paysannes et rurales à Madagascar- GAO-64 p.

IREO TANTSAHA VAOVAO : "journal des paysans malgaches" édité mensuellement par l'association FIFATA.

MINISTERE DE LA POPULATION/BANQUE MONDIALE, 1988: Inventaire des ONGs à Madagascar,

MINISTERE DE LA POPULATION/BANQUE MONDIALE, 1994 : Inventaire des ONG

MINISTERE DE LA POPULATION ET DU REDRESSEMENT SOCIAL, 1996 : Projet de loi n°27/96 portant régime particulier des ONG à Madagascar.

RAHARIJAONA (H),1996 : Document final du forum national des associations (Antsirabe 24 au 26 avril 1996) - 14p.

RAHARISON (A), 1992 : Les problématiques d'organisation et gestion du développement rural à la base, en général, et de l'accès aux services techniques et sociaux de la part des petits exploitants ruraux et leurs organisations en particulier - communication à l'atelier national sur l'organisation et la gestion des services d'appui au développement rural à la base- Ministère de l'Agriculture-FAO- Antananarivo- 11-16 mai 1992 - 36 p.

RAVELOSAOA (R), ROUBAUD (F), 1996 : Dynamique de la consommation des ménages de l'agglomération d'Antananarivo sur longue période : 1960-1995 - projet MADIO, n°9602/E - 27 p.

ANNEXE 1 : SIGLES

BTM : Banky ny Tantsaha Mpamokatra (banque des paysans producteurs) ; banque nationalisée spécialisée dans le financement du monde rural

CIDR : Centre international de développement et de recherche - ONG française

CECAM: caisse d'épargne et de crédit agricole mutuel

COMODE : collectif malgache des organisations travaillant dans l'environnement

CRS : Catholic Relief Services

DAIEC : Direction d'appui idéologique et économique des collectivités.

DVV : Deutscher Volkshoshul Verband (Association allemande pour l'éducation des adultes)

IREDEC : Institut de recherche et d'application des méthodes de développement communautaire

FERT : Fondation pour l'épanouissement et le renouveau de la terre

FJKM : Fiangonan'ny Jesoa Kristi eto Madagasikara, Eglise de Jésus-Christ à Madagascar (Eglise protestante)

FIFATA : Fikambana Fampivoarana ny Tantsaha, association pour le progrès des paysans (organisation professionnelle agricole installée dans le Vakinankaratra).

HARDI : Harmonisation des actions de développement intégré

PAIQ : programme d'appui aux initiatives de quartier

PASAGE : Programme d'appui Social à la Gestion Économique

SDID : Société de développement international Desjardins (ONG canadienne)

SECALINE : projet de Sécurité Alimentaire et de Nutrition Elargie (financement Banque Mondiale).

WWF : World Wildlife Fund

ANNEXE 2 : LES DOMAINES D'INTERVENTION DES PRINCIPALES ONG ETRANGERES

Le développement rural, en particulier la professionnalisation de l'agriculture et le crédit. : l'AFDI (Agriculteurs français pour le développement international) travaille en collaboration avec des projets soutenus par la coopération française : le PPDA (programme de professionnalisation de l'agriculture) et le projet Sud Ouest. Le PPDA favorise l'émergence d'un syndicat agricole, le CAM (cercle des agriculteurs malgaches) qui a pour objectif de devenir une force de proposition pour la définition des politiques agricoles.

Le CIDR (centre international de développement rural) intervient dans deux régions pour la constitution des caisses d'épargne et de crédit. La fondation FERT (fondation pour l'épanouissement et le renouveau de la terre) appuie la création d'organisations professionnelles agricoles et la constitution de caisses d'épargne et de crédit. La SDID (Société Desjardins) a aussi lancé un programme de caisses d'épargne et de crédit.

VSF (Vétérinaires sans frontières) travaille en convention sur des projets de protection de l'environnement, d'appui à l'élevage à cycle courts etc... VSF a lancé un programme d'appui aux initiatives locales, SATIL : ce service offre un appui méthodologique, technique ou institutionnel à des groupements ou à des petits promoteurs.

- dans le domaine de la **santé**, on trouve notamment Handicap International, Médecins sans Frontières, Médecins du Monde, ou la Fondation Raoul Follereau (lutte contre la lèpre). Certaines de ces ONGs, qui dans d'autres pays travaillent dans l'urgence, ont engagé à Madagascar des programmes de développement.²⁰

- dans le domaine de **l'éducation**, Aide et Action intervient dans la province de Tuléar et Antsiranana (ex-Diego Suarez) pour la réhabilitation et la construction d'écoles.

Une ONG allemande, la DVV, monte avec des partenaires nationaux des programmes pour **l'éducation des adultes** ; elle produit et diffuse du matériel didactique (sur l'agriculture, l'environnement, la santé, ou la culture) et appuie des bibliothèques villageoises. Une autre ONG allemande, la fondation Friedrich Ebert, apporte un soutien à des programmes de formation professionnelle.

A quelques exceptions près, (Catholic Relief Service ou WWF), la plupart des ONGs américaines (une douzaine) se sont installées à Madagascar depuis moins de 5 ans ; les programmes de **défense de l'environnement** tiennent une place importante dans leurs interventions (Conservation International, Care international, WWF).

En milieu urbain, essentiellement dans la capitale, quelques ONGs interviennent auprès des populations défavorisées : enfants des rues, femmes chef de famille, milieu carcéral... (Médecins sans frontières, Inter-Aide ou Sentinelle).

²⁰ mais leur présence a été précieuse lors de la famine de 1991 dans le Sud, car elles ont pu réagir vite et de manière professionnelle à la situation d'urgence.

Forum international
**ONG et
DÉVELOPPEMENT**
du NORD aux SUDS
(AFRIQUE, AMÉRIQUE LATINE, ASIE)

28-29-30 novembre

COMMUNICATIONS **TOME 1**

ONG et DÉVELOPPEMENT: du NORD aux SUDS (AFRIQUE, AMÉRIQUE LATINE, ASIE)

Avec le concours ou le soutien de :



INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE
POUR LE DÉVELOPPEMENT EN COOPÉRATION



CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION



CONSEIL GÉNÉRAL DE LA GIRONDE



CONSEIL RÉGIONAL D'AQUITAINE



MAIRIE DE BORDEAUX

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

IFEA

INSTITUT FRANÇAIS D'ÉTUDES ANDINES

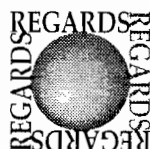


BANQUE MONDIALE

UNESCO

ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ÉDUCATION ET LA CULTURE

Organisé par :



UMR 9937 CNRS-ORSTOM
REGARDS

MAISON DES SUDS BP 200 F-33405 TALENCE CEDEX
Tél : 05 56 84 68 52 (+33 5 56 84 68 52) Fax : 05 56 84 68 55
Domaine universitaire Esplanade des Antilles