

COOPÉRATION RÉGIONALE



LA SITUATION ASSOCIATIVE À MADAGASCAR

CONSEIL DE LA CULTURE, DE L'EDUCATION ET  
DE L'ENVIRONNEMENT

LA SITUATION  
ASSOCIATIVE A  
MADAGASCAR

---

# LA SITUATION ASSOCIATIVE A MADAGASCAR

## SOMMAIRE

INTRODUCTION	P. 3
1. LA DYNAMIQUE ASSOCIATIVE A MADAGASCAR	P. 4
1.1. UN HERITAGE	P. 4
1.2. UNE MUTATION	P. 6
2. RECENSEMENT ET TYPOLOGIE	P. 8
2.1. RECENSEMENT	P. 8
2.2. TYPOLOGIE	P. 11
3. UN POTENTIEL DE COOPERATION ASSOCIATIVE REGIONALE	P. 11
3.1. LES LOIS	P. 11
3.2. BESOINS ET PROJETS	P. 12
3.3 FREINS ET MOTIVATIONS	P. 15
CONCLUSION	P.19

***Avertissement*** : Cette étude a été réalisée par Christiane Rafidimarivo Rakotolahy en 2000

*Même si le contexte et la situation des associations ont évolué, le Conseil de la Culture, de l'Éducation et de l'Environnement a souhaité publier cette étude qui contribue à une meilleure connaissance de la diversité et la richesse de la coopération régionale associative dans la zone océan Indien.*

---

## INTRODUCTION

---

Le 19 mai 2000, le Conseil de la Culture, de l'Education et de l'Environnement de la Région Réunion commande « une étude de la situation associative à Madagascar ». Les termes en ont été élaborés lors de trois réunions de la Commission Coopération Régionale et Relations Internationales du Conseil (lettre de commande n°2000349).

L'étude a été menée par des missions d'une totalité de cinq semaines sur le territoire d'Antananarivo. Compte tenu des délais, cette étude n'a aucun caractère exhaustif. Il s'agit d'avoir une idée de l'état de la coopération régionale associative à travers l'étude des actions et projets à dimension régionale d'un échantillon d'associations et d'organisations non-gouvernementales (ONG) actives dans ce domaine.

La méthode adoptée a été la suivante :

- actualiser le répertoire des associations existant ;
- trier les associations et ONG concernées par l'étude et faire apparaître les réseaux ;
- réaliser une enquête en utilisant un questionnaire identique à celui adopté pour l'étude des associations réunionnaises impliquées dans le domaine de la coopération régionale (CCEE, 1999) ;
- constituer un échantillon des représentants de ces associations et ONG pour avoir des entretiens poussés ;
- constituer un échantillon des acteurs institutionnels ou non-institutionnels particulièrement au fait et/ou actifs dans le domaine de l'étude ;
- lister les motivations et les freins à la coopération régionale ;
- proposer une analyse des relevés d'enquête.

Les dimensions de l'enquête :

- 10 personnes ont travaillé sur l'étude. 8 enquêteurs et un coordinateur ont été sur le terrain. Une personne s'est consacrée à la saisie des données.
- Le territoire d'enquête est Antananarivo et sa périphérie, mais la couverture géographique de l'enquête est nationale puisqu'il existe de nombreux réseaux d'associations et que certaines ont une antenne à Antananarivo.
- Malgré les difficultés diverses, le contact a été établi avec 135 associations et réseaux d'associations. Ceci donne accès à **plus d'un millier** d'associations à travers tout le pays. Au moment où l'étude a été arrêtée, 130 fiches avaient pu être collectées auprès d'associations ou de réseaux ayant déjà réalisé des actions et/ou souhaitant mettre des projets en œuvre avec La Réunion. Il en a été retenu 128 dans le présent répertoire.
- Des personnes ressources d'un niveau de compétence avéré sur le sujet ont été répertoriées et interviewées.

Ce sont la présentation et l'analyse des relevés d'enquête sur la situation associative à Madagascar qui sont proposées dans ce rapport. La première partie de l'étude fait ressortir la dynamique associative liée à l'évolution économique et politique à Madagascar. La deuxième partie donne une idée du panorama associatif à travers les fichiers d'associations. La dernière partie propose une vision de la coopération régionale issue du monde associatif et de leur expérience du terrain.

---

## 1. DYNAMIQUE ASSOCIATIVE A MADAGASCAR

---

### 1.1. UN HERITAGE

La situation associative à Madagascar a une longue histoire dans laquelle s'insère la coopération associative régionale. Comprendre la dynamique de cette histoire, c'est identifier les divers types d'associations existants sur le terrain malgache, mesurer ce qui est important pour les acteurs associatifs ainsi que l'orientation de l'objet de leurs associations et des actions menées.

#### 1.1.1. LES ASSOCIATIONS COMMUNAUTAIRES

A Madagascar, le plus ancien terreau des associations est communautaire : territorial comme les *fokonolona*, lignager et confessionnel.

Les associations territoriales se constituent par quartiers, villages, villes et régions. Elle se développent selon deux logiques essentielles : d'une part autour d'actions de proximité visant le développement relationnel et organisationnel de la communauté ; d'autre part, identifiant et mobilisant la diaspora communautaire soit en terre d'accueil, soit en liaison avec le territoire d'origine.

Les communautés lignagères coutumières se constituent juridiquement en association, notamment en milieu urbain. Cela arrive le plus souvent quand les activités prennent de l'ampleur ou quand elles ont des objectifs de réseau et de groupe de pression. Elles ont aussi des critères d'identité territoriale. De toutes les façons, elles agissent selon le paradigme fondamental des sociétés malgaches : la famille comme structure et la parenté comme mode d'interaction.

Les associations confessionnelles représentent un autre pôle associatif de taille. Une part importante de la vie sociale, des référents moraux, de la culture populaire s'élabore dans ce milieu.

De différentes manières, ces associations ont toujours été partie prenante de l'histoire du développement. Elles représentent un vivier ainsi qu'un espace de réflexion et d'adaptation collectives. Elles sont des vecteurs socio-économiques solidement implantés dans le paysage associatif quelles que soient la variété de leurs actions et l'ampleur de leurs résultats.

Où que soit la zone d'action de la coopération régionale, quel qu'en soit le champ d'intervention, des associations de ce type peuvent toujours être sollicitées en partenariat. Elles se créent d'ailleurs aussi dans la dynamique de projets d'autres associations comme le montre l'expérience de grandes ONG de développement tels que FIKRIFAMA (de confession protestante) ou le réseau EAU actif dans le secteur de l'eau ou encore l'ANAE (Association Nationale d'Actions Environnementales) dans l'agro-écologie.

#### 1.1.2. LES ASSOCIATIONS POLITIQUES PENDANT LA PERIODE COLONIALE

Bien que n'existant plus sous leur forme originale, elles continuent à marquer les référents associatifs malgaches actuels : l'intrication des réseaux ; l'espace de réflexion et d'action à résonance politique ; la transformation organisationnelle interférant modes antérieurs et nouvelles formes ; le rôle de vecteurs de changements. La classe politique, y compris celle associativement active aujourd'hui, en est en grande partie héritière.

##### *a. Les associations dites nationalistes*

La mémoire collective se rappelle plus volontiers l'histoire des associations indépendantistes que celui des autres. Elles étaient en partie occultes, tant dans leur organisation que dans leurs actions. Des études historiques et sociologiques sont disponibles à leur sujet, notamment sur leur rôle politique.

La première association, au sens moderne du terme, retenue par l'histoire contemporaine est la VVS (*Vy, Vato, Sakelika*<sup>1</sup>). Elle était constituée de l'élite intellectuelle, militaire et économique malgache après la première guerre mondiale. Ses revendications étaient politiques, notamment civiques, dans le contexte colonial.

La deuxième qui marque d'une empreinte profonde la conscience collective est le Mouvement Démocratique pour la Rénovation de Madagascar (MDRM). Se développant en réseau fédérant de nombreuses organisations des plus variées, il prône des positions indépendantistes.

Le soulèvement de mars 1947 qui lui est attribué déclenche une pacification. Celle-ci se révèle avoir été, à la lumière des archives administratives et militaires désormais partiellement ouvertes aux chercheurs, une vraie guerre coloniale dans les deux tiers du pays. Elle a fait plusieurs milliers de morts (au moins 100 000 sur une population de 4 millions selon les estimations actuelles). Si les batailles dans les maquis s'arrêtent vers la fin de l'année 1948, l'état de siège n'est levé qu'en 1956.

#### *b. Le Parti des Déshérités de Madagascar (PADESM)*

Le PADESM est aussi une association-parti. Il est soutenu par le pouvoir colonial comme alternative au MDRM. Son mode de recrutement est, à l'origine, à la fois lignager et socio-politique. Dans le contexte d'alors, le terme de « déshérité » est plus à entendre comme « non-héritiers du pouvoir pré-colonial » qu'avec une connotation de pauvreté.

Il est le vivier politique du processus légaliste d'indépendance de Madagascar et de la première période post-coloniale malgache.

#### 1.1.3. ESSOR DES PARTIS POLITIQUES ET ECLIPSE ASSOCIATIVE

Après l'indépendance, la modernisation de l'Etat et le souci de maintenir une ligne conforme à la décolonisation française d'alors prime. Cela favorise le développement d'un parti de masse face à une opposition sans commune mesure, quoique active. En investissant les logiques communautaires, ces partis laissent peu de place au développement associatif hors parti.

En 1972, les lignes d'échappée prennent en partie une forme associative fortement encadrée politiquement. C'est le cas des mouvements de jeunes et d'étudiants qui furent déterminants pour la chute du régime. Sur la base de revendications autour de la malgachisation et de dénonciations anti-néo-coloniales, un tournant politique majeur est pris.

Les efforts du gouvernement en direction d'une réforme fondée sur les communautés de base territoriale, *fokonolona*, initient une systématisation de logique participative. En terme de structure, celle-ci pourrait être apparentée à une organisation associative institutionnelle hiérarchique à l'échelle de l'Etat-Nation.

Cette organisation est investie par le régime socialiste dès 1975. Elle est encadrée, comme toute la vie publique, par le Front National qui fonctionne constitutionnellement comme un parti unique. Les réunions et regroupements de personnes sont strictement limités par la constitution.

Les critères d'anti-constitutionnalité n'étant pas précisément définis, cela est dissuasif pour la formation associative. La vie associative, quoique à dimension collective, est pratiquement cantonnée à la sphère privée : associations familiales ou à visées éducatives familiales.

---

<sup>1</sup> Fer, pierre, réseau

## 1.2. UNE MUTATION

### 1.2.1. CRISE ECONOMIQUE ET ASSOCIATIONS PALLIATIVES

A la fin des années 1970, la crise financière entraîne une grave récession économique. Les années de « l'Ajustement » cadrées par les créanciers voient sévir de dures réalités socio-économiques. Elles entraînent la défaillance puis le désengagement de l'Etat après vingt ans de présence toute puissante (sans compter la période coloniale). Les carences budgétaires de celui-ci précipitent la population dans une précarité aiguë.

Les associations humanitaires internationales, notamment confessionnelles, sont admises à parer à l'urgence. La vie associative s'apparente alors aux activités de survie et de la plus élémentaire subsistance. Pendant quelques années, elle constitue la seule brèche à l'insularisation économique induite par la crise.

Les politiques d'ajustement de la première période favorisent la structuration associative comme récipiendaire d'aide humanitaire, voire sociale. De là date la prépondérance de l'humanitaire dans la coopération associative, au point qu'action associative à Madagascar soit confondue avec action humanitaire.

### 1.2.2. CRISES POLITIQUES ET ASSOCIATIONS MILITANTES

La libération économique amorcée vers le milieu des années 1980 favorise le regroupement d'associations professionnelles et syndicales, notamment entrepreneuriales. Elles jouent un rôle phare dans la transition démocratique du début des années 1990. Elles structurent progressivement une opposition qui devient majorité et met fin au régime socialiste.

Leur objectif est de créer une organisation d'incubation de partenariat malgache au sein des structures existantes, notamment patronales comme le Groupement des Entrepreneurs de Madagascar (GEM). C'est ainsi qu'en 1991 naît le Conseil National Economique et Social (CONECS), confédération d'opérateurs privés : FIVPAMA ou *Mpandraharaha Malagasy* (Entrepreneurs Malgaches) ; Association des Petites et Moyennes Entreprises de Madagascar (APMEM) ; FITATA (Jeunes Ruraux) ; Fédération des Exploitants Miniers (FEDMINES) ; MISAINA (Intellectuels) et Conseil pour la Promotion des Petites et Moyennes Entreprises (CPPME).

Ainsi émerge le Groupement Social Economique et Professionnel à Madagascar (GSEPM) qui rassemble des organismes confessionnels, des ordres professionnels, des associations professionnelles, des ONG. Conjointement, se mettent en place des associations de lutte contre la corruption et le rétablissement du droit. C'est le cas, par exemple, du Comité de lutte contre la corruption (CNOE). Les groupements sociaux et culturels se joignent au mouvement et donnent une orientation vers la Société Civile.

Des efforts pour structurer la Société Civile en tant que partenaire du développement ont vu aussi à cette période l'émergence de réseaux associatifs comme GONG Mada (Groupement des ONG) et le Conseil Malgache des ONG pour le Développement et l'Environnement (COMODE).

L'ensemble de ce mouvement associatif aboutit aux fameuses journées du « Panorama », au Conseil de Redressement Economique et Social et à un programme de gouvernement.

Le « printemps » associatif militant cédera pourtant vite le pas devant la montée en force des partis politiques dans la démocratie : plus de 140 dès 1992.

### 1.2.3. DYNAMIQUE DES ASSOCIATIONS DANS L'ARTICULATION MONDIAL-LOCAL ACTUELLE

La phase de libération économique et de transition démocratique converge avec une nouvelle période de l'ajustement. Celle-ci s'efforce de mettre en place une logique participative. Cette dernière s'inscrit dans la dualité d'un Etat financièrement affaibli et un marché libéralisé, mais faiblement structuré. Les

associations font alors office de palliatifs socio-économiques : sortes de transition entre un Etat entrepreneur monopolistique en voie de disparition et l'Entreprise en cours d'émergence.

Une autre étape se dessine aujourd'hui. Elle est induite d'une part, au niveau multinational, par de nouveaux axes stratégiques autour de l'intégration mondiale. Cette dernière comporte toutes les dimensions de l'activité humaine et non plus seulement le versant économique ; d'autre part, au niveau local, le coût financier de l'ajustement est tel, l'irrigation du terrain économique souvent si difficile, la logique participative peu aisée à mettre en œuvre que le vecteur associatif devient un outil de base incontournable.

C'est ainsi qu'associer la population aux activités de développement qui affectent leurs conditions de vie est une priorité absolue pour la Banque Mondiale à Madagascar (52% des projets approuvés feraient appel aux ONG).

Parallèlement, « la stratégie pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance » est devenue une priorité des politiques gouvernementales. Elle privilégie le « renforcement du processus participatif » dans lequel un rôle important est dévolu aux associations.

On assiste, à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, à trois phénomènes à Madagascar :

- la montée en puissance des ONG de développement, relais privilégiés des bailleurs de fonds étrangers ;
- la structuration des associations de communes, notamment sous l'impulsion de la coopération française forte des lois nationales sur la coopération décentralisée et de l'expérience française de l'intercommunalité ;
- les tentatives locales de reconstitution d'une Société Civile, notamment par le biais de réseaux associatifs. C'est le cas, par exemple, de l'Union Nationale des Associations Civiles (UNA-Civiles) regroupant 172 réseaux ou associations.

En outre, et c'est peut-être là l'élément le plus déterminant, le libéralisme de fait et la liberté de regroupement restaurée ont spontanément favorisé un essor associatif sans précédent dans tout le pays ces dix dernières années : plus de 6 000 enregistrements en 5 ans (1994 - 1999) pour la seule province d'Antananarivo.

Par ailleurs, la dimension humanitaire, même si elle reste un élément du paysage associatif, n'en est plus le seul apanage, loin s'en faut. Les opérations, quand elles sont des opérations de secours, tendent à se muer en actions durables et les articulations économiques sont manifestement recherchées.

Ces dernières ont plusieurs formes : la formation, la structuration de métiers, de filières économiques et commerciales internationales, de débouchés commerciaux et de maîtrise des normes de production, deviennent les principaux objets de recherche de sources de financement. En outre, le *sponsoring*, le mécénat et une multitude de formes de soutien associatif par les notables permettent à nouveau aujourd'hui de mobiliser des fonds locaux au moment où l'Etat prend ses dispositions de désengagement en la matière (exposé des motifs de la loi 96 030).

Les articulations politiques sont également de plusieurs ordres. La dimension communautaire et citoyenne est réellement présente dans l'action associative. A d'autres niveaux, elle sert aussi parfois le clientélisme ou le financement de partis. Des orientations vers le *lobbying* sont clairement manifestées, notamment par les réseaux associatifs.

La constitution d'une société civile en terme de contre-pouvoir est moins visible bien que les tentatives soient avérées. Il est vrai que certaines ONG et leurs leaders sont reconnus et participent à la réflexion mondiale sur la société civile. Néanmoins, les ONG et les associations ne semblent pas avoir une vision claire de l'ampleur du phénomène organisationnel qu'elles représentent et restent encore peu structurées au sens politique alors que l'Etat se désengage. Peut-être, une répartition des tâches et de nouveaux modes d'articulation avec les institutions sont-ils en train de se redessiner.



C'est dans ce contexte général que s'inscrit ce qui pourrait être le tournant de la coopération associative régionale.

## 2. RECENSEMENT ET TYPOLOGIE

Une étape importante de l'étude sur l'état de la coopération associative régionale a été consacrée au recensement et à l'exploration de fichiers associatifs. Loin d'être une démarche exhaustive, cela donne tout de même la mesure de l'ampleur du phénomène associatif à Madagascar.

Les termes de la lettre de commande prévoient de s'en tenir aux associations présentes dans la capitale. Les fichiers ou types de fichiers suivants sont donc disponibles à Antananarivo. Ces fichiers ont été consultés. Il s'ont été complétés par l'annuaire téléphonique, les fichiers des projets régionaux comme le PRIDE et les contacts des associations réunionnaises concernant leurs partenaires associatifs malgaches.

La méthode d'exploitation des fichiers adoptée pour cette étude privilégie la diffusion des fiches d'enquêtes par les réseaux. Elle a été complétée par une méthode aléatoire utilisant le contact téléphonique et la visite au siège de l'association. La question clef de la fiche d'enquête est celle qui concerne « les projets que l'association a développé ou souhaiterait développer avec La Réunion ». Chaque fiche d'enquête rendue est vérifiée quant à l'existence légale de l'association.

### 2.1. RECENSEMENT

#### 2.1.1. Ministère de la Population, de la Jeunesse et des Sports

Le Ministère de tutelle des ONG a établi, en 1994, avec la Banque Mondiale, un répertoire qui présente 119 ONG locales et 35 ONG étrangères. Toutefois et bien qu'il se révèle être une mise à jour de celui de 1988, les données sont en partie dépassées. Néanmoins, on peut retenir la « réactualisation du concept d'ONG » défini comme :

*« une association privée, structurée, légalement déclarée et agréée, à but non lucratif, à vocation humanitaire, exerçant de façon professionnelle et permanente des activités à caractère socio-économique, socio-éducatif et culturel sous forme de prestations de services en vue du développement de l'homme, de l'auto-promotion de la Communauté ainsi que la protection de l'environnement. »*

Une actualisation annuelle est supposée exister, mais les critères de collecte ne sont pas explicités. Ainsi, on peut se demander si la déclaration doit se faire à l'initiative des ONG et des associations. La liste d'actualisation qui a pu être consultée n'est pas datée et comporte 186 ONG classées selon 5 rubriques :

- associations œuvrant pour le développement socio-économique (1/4 des associations) ;
- associations s'occupant d'enfants (18,8% des associations) ;
- associations travaillant dans le médico-social ;
- associations s'occupant des handicapés ;
- hospices et associations œuvrant pour le troisième âge ;
- associations diverses.

Un fichier plus axé sur le sport existerait, mais il a été impossible de l'obtenir dans les délais de l'étude.

#### 2.1.2 Centres d'Information des Nations Unies (CINU)

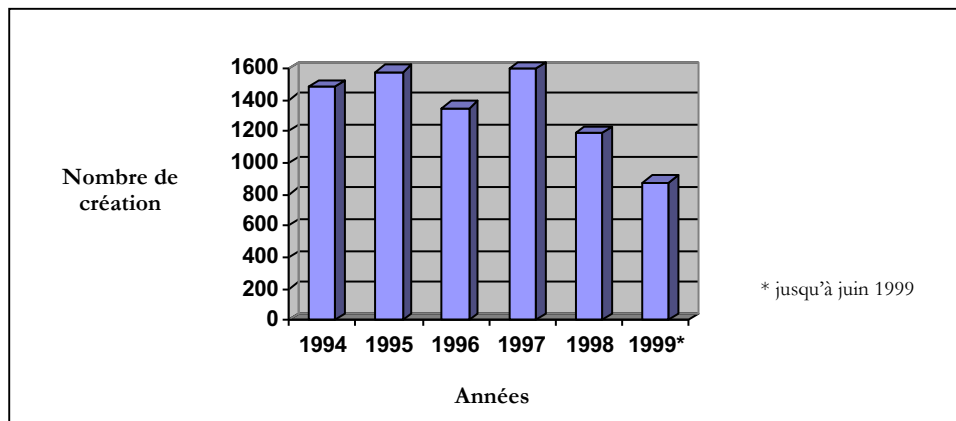
Le système des Nations Unies à Madagascar présente, dans l'Annuaire des Compétences Nationales 1999 pour Antananarivo-Ville, 264 « Organisations nationales et associations ». Les rubriques suivantes sont retenues sans explicitation des critères de collecte (notamment des engagements multilatéraux) :

- |   |        |
|---|--------|
| - Formation – encadrement – éducation                                       | 22,34% |
| - Santé – nutrition – planification familiale                               | 16,66% |
| - Action sociale et humanitaire – mobilisation sociale – promotion féminine | 13,25% |

- Environnement – protection, défense et restauration du sol	11,36%
- Développement rural et communautaire	8,33%
- Réinsertion sociale et professionnelle, création d'emploi	7,95%
- Agriculture et élevage	6,4%
- Artisanat et petits métiers	4,55%
- Alphabétisation	2,65%
- Développement économique et social	2,27%
- Travaux publics – cartographie	1,9%
- Action culturelle – animation – promotion du sport	0,75%
- Combustible – gestion de l'énergie	0,75%
- Agro-commercial	0,38%
- Microfinance – épargne et crédit rural	0,38%

### 2.1.3. Registre des Associations de la Province d'Antananarivo

Il s'agit de l'enregistrement légal de la création de toute association et ONG. C'est pourquoi les chiffres sont sans commune mesure avec les répertoires précédents. Le classement est effectué de façon chronologique.



Il y a donc eu plus de 6 000 créations en cinq ans. Cependant, il faut tenir compte des groupements, difficilement quantifiables, qui disparaissent ou tombent en léthargie.

### 2.1.4. Les fichiers de réseaux verticaux (lien d'adhésion au réseau) ou horizontaux (lien de partenariat) d'associations

De plus en plus d'associations se mettent en réseau essentiellement pour des raisons de rationalisation d'organisation, de pouvoir d'influence, d'interface avec les bailleurs de fonds. Voici les principaux répertoires formalisés d'ONG et associations auxquels les enquêteurs ont eu accès dans le temps imparti par l'étude.

NB : NE SONT PAS MENTIONNEES DANS CE PARAGRAPHE LES INFORMATIONS GLANÉES PAR LE BIAIS DU BOUCHE A OREILLES SELON LE CRITERE DE LA REPUTATION D'OPERATIONNALITE DES ASSOCIATIONS.

Les associations en réseau sont donc inventoriées comme suit :

Nom	Domaine d'action	Observations
AFAKA	Culture	30 membres relais d'une centaine d'associations
ANAE	Ecologie, agriculture	340

L'annuaire du CITE <sup>2</sup>		145
ASSONG	Santé	34
CAPITALE PLUS	Tourisme	3
Les amis du CITE		63
COMODE	Développement	31
CONECS		6 associations professionnelles
DRV	Approche de la promotion féminine	320
ECODEV	Ecologie et développement	3
EMSF	Espace Métiers Solidarité	53
Liste des exposants à la foire des ONG organisée par COMODE en 1998		176
FIKRIFAMA	Organisation caritative protestante spécialisée dans le domaine de l'eau	Réseaux multiples
Réseau EAU		Réseaux multiples (Taratra, Caritas, SAF/FJKM et Comités de l'eau)
Réseau LALANA	Routier	Réseaux multiples
SAF/FJKM	Section de développement de l'Eglise de Jésus Christ à Madagascar	Réseaux multiples
TARATRA	Réseau EAU, Réseau DRV, COMODE	
TOP	Tourisme	3

### 2.1.5. Les fichiers des représentations étrangères (associations partenaires)

21 participants aux travaux de la commission mixte franco-malgache 2000 ont été dénombrés. Seuls trois ONG sont agréés par le Congrès américain pour recevoir une aide du gouvernement.

Toutefois, l'étude s'étant déroulée au mois d'août (mois particulièrement concerné par les congés annuels), ces fichiers n'ont pu faire l'objet d'une analyse approfondie. Cependant, on sait que l'approche associative n'est pas un axe majeur pour toutes les représentations étrangères. Certaines, tout en soutenant diversement des actions humanitaires, semblent préférer des actions plus directes sur le marché : soutien commercial et entrepreneurial, compléments plus classiques des actions diplomatiques. Il serait intéressant d'évaluer la teneur des engagements de la coopération dans le monde associatif.

D'un autre côté, en 1999, trois opérations « avec la participation des ONG » ont été admises à recevoir l'aide de la Banque Mondiale et de l'IDA pour un montant de 156 millions de dollars US dans le domaine des finances (cible : familles à faibles revenus), de la protection sociale (rurale) et d'opérations plurisectorielles.

## 2.2. TYPOLOGIE

Plusieurs typologies sont fonctionnelles en ce qui concerne les associations et ONG. En fonction de leur objet, on peut les classer :

- par filière d'activité (ex : association de la filière fibres végétales) ;
- par secteur d'activité (ex : artisanat, formation) ;
- par secteur géographique (ex : provinces, communautés de base, régions d'intervention) ;

<sup>2</sup> CITE : Centre d'Information Technique et Economique

- par bailleurs de fonds. En dehors des grandes ONG, ce dernier critère est cependant difficile à mettre en œuvre car la rétention d'information concernant les bailleurs est très forte par crainte de la concurrence.

On peut remarquer, dans l'évolution des typologies utilisées par les fichiers, l'empreinte des orientations des bailleurs de fonds. Ils sont en effet les principales sources de financement des ONG. Cela ne concerne pas forcément une grande partie des associations fonctionnant avec des objectifs de proximité et des ressources propres ou très locales.

Dans cette étude, nous avons retenu la typologie que les associations mettent en avant spontanément le plus souvent : le secteur d'activité.

### 3. UN POTENTIEL DE COOPERATION ASSOCIATIVE REGIONALE

A partir du recensement effectué, l'étude a permis de constituer un répertoire d'ONG et associations ayant déjà collaboré avec La Réunion ou ayant projet de le faire. Les entretiens qualitatifs qui ont été ainsi menés présentent une somme d'informations synthétisées ici.

#### 3.1. LES LOIS (ANNEXES 1,2 ET 3)

La dynamique associative a été telle à Madagascar ces quinze dernières années que l'ancienne loi n°60-133 du 03 octobre 1960 sur les associations n'était plus pertinente. Il existait un important décalage entre la législation et les pratiques. L'exposé des motifs de la nouvelle loi n°96-030 comparé à la définition du concept d'ONG en cours en 1994 (recensement Ministère de la Population et Banque Mondiale) résume bien l'enjeu.

*En 1994, une ONG est définie comme « une association privée, structurée, légalement déclarée et agréée, à but non lucratif, à vocation humanitaire, exerçant de manière professionnelle et permanente des activités à caractère socio-économique, socio-éducatif et culturel sous forme de prestations de services en vue du développement de l'homme, de l'auto-promotion de la Communauté ainsi que de la protection de l'environnement. » La loi de 1997 les désigne comme des « groupements privés à vocation socio-économique ».*

L'exposé des motifs justifie en 1997 cette évolution conceptuelle en s'appuyant d'une part sur « la politique de désengagement de l'Etat » et d'autre part, sur « l'importance toujours croissante qu'occupent dans le développement du pays » les ONG. L'article 2 de la loi de 1997 reprend la définition de 1994. Néanmoins, l'exposé des motifs montre bien que l'articulation économique des ONG est entérinée par la loi comme élément essentiel de leur personnalité juridique.

La loi de 1960 continue à régir la associations tandis que les ONG, « nouvelles personnes morales » s'en distinguant sont gérées par la loi de 1997. Celle-ci a été conçue « de telle sorte que le label malgache d'ONG réponde dans tous les cas aux normes internationalement admises ».

Elle distingue les associations des ONG en terme d'organisation (Assemblée générale, Conseil d'administration, Comité directeur ou Direction, Commissariat aux comptes, rapport à l'Etat), « d'avantages fiscaux et douaniers à la mesure de son engagement et de sa contribution au développement du pays » et des moyens dont elles disposent pour leurs activités (article 13).

La loi de 1997 s'applique également aux collectifs ou réseaux d'ONG qui ont aussi statut d'ONG (articles 29 et 30).

En ce qui concerne les ONG malgaches (article 7), le label s'obtient par agrément délivré par le Comité Départemental ou Régional bipartite des ONG (représentants de l'Etat et des ONG). Pour les

ONG étrangères, l'autorisation préalable du Ministère de l'Intérieur et la consultation du Ministre des Affaires Etrangères sont requises (article 37).

Cette loi de 1997 est en cours d'application et a fait l'objet de décrets, arrêtés et vulgarisation dans son application. Le collectif d'ONG, COMODE, poursuit cette vulgarisation. Quelques inquiétudes se font jour au cours des interviews au sujet des exigences d'organisation et de performance pour les ONG concernées par cette loi. En outre, le souci de continuer à soutenir la dynamique des associations qui n'auront pas le statut d'ONG fait également l'objet de la réflexion des réseaux. Il s'agirait de vivifier l'ensemble du dispositif associatif malgache et non d'organiser une rupture entre secteur associatif articulé à l'extérieur et secteur local insularisé.

Juridiquement, la coopération associative régionale peut se réaliser sous quatre formes différentes :

- avec une association loi n°60-133 ;
- avec une ONG loi n°96-030 ;
- en ayant des activités à Madagascar en tant qu'association étrangère loi n°60-133 ;
- en tant qu'ONG étrangère loi n°96-030.

La loi ratifie ainsi la situation associative à Madagascar : celle de deux types d'organisations très différents, correspondant à des degrés de compétence et de puissance inégaux. Certaines associations qui sont des ONG de fait jusqu'ici, présentent un niveau de qualification et de professionnalisation importants avec des capacités financières d'intervention conséquentes. L'Association Nationale d'Actions Environnementales (ANAE), par exemple, peut s'engager dans un projet jusqu'à 300 millions de francs malgaches avec un niveau de performance qui lui a valu de nombreux prix internationaux ainsi qu'une reconnaissance.

### 3.2. LES BESOINS ET PROJETS

Le répertoire présente les associations et ONG ayant des projets avec La Réunion. La formalisation de ces projets n'a pas été modifiée. C'est pourquoi ils apparaissent parfois en termes de besoins. Cela est quelquefois dû au fait que les associations ont du mal à formaliser un projet et que le besoin, en terme de manque, est plus facile à exprimer.

Par ailleurs, il arrive que la réserve dans le code de courtoisie malgache ainsi que le souci de se garder des opportunités ouvertes marquent la préférence pour la forme besoins plutôt que projets.

Enfin, l'empreinte de plusieurs années de subventions plutôt que de partenariat peut faire préférer cette formulation. Cette dernière a donc été conservée.

On pourrait classer l'essentiel des projets/besoins de la manière suivante :

- Echanges d'informations, de visites, de rencontres diverses ;
- Organisation : structuration, communication, gestion de projets et d'associations, fonctionnement ;
- Formation : métiers, arts, technologie ;
- Financement.

#### 3.2.1. La coopération associative existante avec La Réunion

Parmi les 128 ONG ou réseaux d'associations questionnés, seuls 25, soit 21%, déclarent avoir déjà collaboré avec La Réunion. Cette coopération s'est réalisée essentiellement dans le cadre de :

- la participation à des manifestations inter-îles : festivals, rencontres artistiques et culturelles, salons et foires, séminaires et colloques, manifestations sportives ;
- la mise en place de réseaux régionaux : RADOI (agriculture durable), FCOI (Fondation Communautaire de l'Océan Indien) ;
- l'échange entre associations ayant des projets convergents ;
- les actions humanitaires.

Par ailleurs, les remontées du terrain montrent que la part de l'humanitaire est en nette régression à la fois en terme d'action qu'en terme d'intérêt. Là encore, la préférence pour des projets durables à caractère culturel, désignés souvent par les interviewés par le terme « échanges », et socio-économique prédominant.

Toutefois, les entretiens font état d'un volume global de coopération plus important que cela. En effet, n'apparaissent pas dans les fiches, les invitations individuelles dont ont bénéficié les membres d'associations du fait de leurs contacts associatifs et institutionnels personnels. C'est d'ailleurs une des caractéristiques de la coopération régionale jusqu'ici : plus d'opérations ponctuelles que de projets durables.

En outre, un certain nombre d'associations connues pour coopérer avec La Réunion n'ont pas renvoyé de fiches. Plusieurs associations et fédérations sportives sont, par exemple, dans ce cas. Les raisons en sont multiples.

Il peut arriver qu'elles aient déjà des partenariats satisfaisants et ne soient pas « en demande ». Il se peut également qu'elles ne souhaitent pas faire connaître leurs partenaires régionaux dans un souci de concurrence financière.

La période de l'étude pouvait également être un frein. En effet, plusieurs associations ont déclaré vouloir consulter leur base et/ou leurs responsables, difficiles à mobiliser pendant les congés ou la saison (sportive et artistique) du mois d'août.

Il y a aussi le fait que des associations n'ont qu'une existence juridique, souvent liée à une opération financée par des institutions qui a nécessité leur création, et ne sont pas opérationnelles.

Toutefois, il apparaît chez la catégorie d'interviewés partenaires de coopération qui ont participé à l'enquête, le souhait d'un changement de vitesse de la coopération régionale. Il y a le désir de dépasser les actions éparpillées et de pérenniser une action performante, stratégique et durable.

### 3.2.2 Les demandes de coopération associative avec La Réunion

79% des associations qui figurent dans le répertoire de cette étude n'ont pas encore collaboré avec La Réunion. Ce taux important de retour des fiches montre un intérêt indiscutable et une crédibilité potentielle accordée à cette coopération dans un contexte où la déception est courante (beaucoup d'appelés, toujours les mêmes élus).

Le taux de retour des fiches par secteur est le suivant :

- social <sup>3</sup>	<b>21,9 %</b>
- arts <sup>4</sup>	<b>20,3 %</b>
- rural <sup>5</sup>	<b>11 %</b>
- jeunesse	<b>10,15 %</b>
- formation	6,25 %
- réseaux d'appui à la coopération associative régionale	6,25 %
- santé	4,7 %
- artisanat	4,6 %
- patrimoine	3 %
- recherches appliquées	2,34 %

<sup>3</sup> Socio-culturel, éducatif, juridique, médical

<sup>4</sup> Arts plastiques, danse, dessin, *hira gasy* (chants et danses traditionnels), industrie culturelle, littérature, musique, photographie, théâtre

<sup>5</sup> Documentation, animation, genre, infrastructure

- journalisme	1,57 %
- mutuelles	1,57 %
- sport	1,57 %
- environnement	1,56 %

Il faudrait pondérer ces pourcentages par la nature de l'association déclarante. En effet, une fiche peut-être le fait d'une association comme d'un réseau de plusieurs centaines d'associations, voire de réseau de réseaux. De plus, si on tient compte de la multiplicité des objets et projets des associations et ONG, les principaux pôles de demande de coopération associative sont, par ordre d'importance en termes de nombre d'associations demandeuses, dans le domaine de :

- la culture au sens large : arts, éducation, formation, recherches, patrimoine, jeunesse, etc.
- l'économie : artisanat, environnement, rural et tourisme ;
- le social au sens strict.

Cela ne correspond pas aux clichés habituellement véhiculés et témoigne d'une mutation des priorités associatives dans la coopération, en tout cas dans la perspective régionale.

Par contre, en terme de puissance des associations et ONG demandeuses, les priorités sont essentiellement du domaine de l'environnement et du rural ainsi que du développement en général, pratiqué notamment par les réseaux.

Il est beaucoup fait état de besoins d'équipement, de fonctionnement en même temps que de formation à l'organisation.

Toutefois, une forte attente en terme d'échange, c'est-à-dire d'actions à caractère mutuel, se dégage des propos des interviewés, contrairement aux décennies précédentes où une logique de demande d'aide prédominait dans le discours. La plupart des associations et ONG estiment que ce qu'elles peuvent partager le plus, c'est :

- des contacts humains ;
- un savoir-faire expérimenté dans le domaine associatif c'est-à-dire une méthodologie adaptée au terrain malgache ;
- des ressources humaines à haut niveau de performance investies dans le domaine associatif ;
- un patrimoine culturel très riche ;
- des valeurs spécifiques.

Une demande particulièrement novatrice émerge dans cette étude : c'est celle des réseaux d'associations qui forment le projet d'appuyer la coopération régionale associative en sus de leurs projets propres. C'est une réalité du terrain qui va tout à fait dans le sens de la loi 96-030 d'une part, et des attentes liées aux freins exprimés par beaucoup d'associations d'autre part. Tout en laissant les associations libres, ils peuvent effectivement aider à l'organisation, la constitution et le suivi des projets, l'apport financier et/ou la levée de fonds, le conseil, bref, ce qu'on entend par « appui ».

Certains sont déjà actifs sur ce registre tels :

- la performante ANAE (approche participative, développement rural, écologie et agriculture) en liaison avec le Réseau d'Agriculture Durable de l'Océan Indien (RADOI) ;
- un des plus anciens sur le terrain régional : COMODE en liaison avec le CORILES à La Réunion et la Fondation Communautaire de l'Océan Indien, où il est aujourd'hui épaulé par le dynamique ECODEV ;
- le DRV, réseau national dense (y compris dans les zones enclavées) de promotion féminine, notamment dans le domaine de l'artisanat à La Réunion.

D'autres souhaitent s'investir :

- AFAKA dans le champ culturel ;
- TOP dans le tourisme.

### 3.3. FREINS ET MOTIVATIONS

#### 3.3.1. Les freins

Le principal frein mis en avant dans les entretiens est l'ignorance des partenaires réunionnais éventuels d'une part et des motivations et projets de ceux-ci d'autre part. En outre, l'absence d'axes et de cadre de coopération associative transparait comme un frein dans l'ensemble des questionnements.

##### 3.3.1.1. L'ignorance du partenaire

Les questions à ce sujet ont été nombreuses et l'une ou l'autre d'entre elles a été posée par quasiment toutes les associations.

- ☉ Que veulent les Réunionnais ?
- ☉ Qui commande l'Etude ? Quelles sont ces institutions ?
- ☉ Quelles sont d'abord leurs projets et pôles d'intérêt ?
- ☉ Pourquoi cela ne fait-il pas partie de la coopération française ?
- ☉ Quel intérêt peuvent bien avoir les Réunionnais à coopérer avec les associations malgaches ?
- ☉ Pourquoi n'implantent-ils pas ici leurs propres ONG ?
- ☉ Y a-t-il un intérêt caché ?
- ☉ Comment sont-ils (dans leur façon de collaborer) ?
- ☉ Où, à qui faut-il s'adresser ?
- ☉ N'est-ce pas réservé à quelques partenaires privilégiés ?

L'ignorance du partenaire fait écho à des craintes de manipulation, d'exploitation ou de déficit de compétence :

- ☉ Vont-ils récupérer nos idées (des exemples sont cités) ?
- ☉ Vont-ils travailler avec nous ou nous faire travailler ?
- ☉ Quelles sont leurs exigences ?
- ☉ Qu'attendent-ils en retour ?
- ☉ Va-t-il y avoir un poids de deux mesures dans les questions d'argent ?
- ☉ S'il y a litige, notamment de paiement, quel recours ?
- ☉ Sont-ils fiables ? compétents ?

Un certain nombre d'associations manifeste la crainte de devoir abandonner d'autres sources de financement et parfois affichent une attitude attentiste ou de mise en réserve :

- ☉ Nous avons déjà des partenaires (pratiquement jamais précisés), seront-ils concurrents ?
- ☉ Nous travaillons avec d'autres, nous ne rendons pas de fiches mais nous sommes ouverts à toute opportunité.
- ☉ Nous avons déjà des partenaires mais au cas où...

##### 3.3.1.2. L'élaboration de projets

Une autre catégorie de freins est liée à la maîtrise de la méthodologie et de la gestion de projets. Les craintes sont parfois explicites, parfois moins.

- ☉ Nos demandes sont-elles recevables ?
- ☉ Comment monte-t-on un dossier ?
- ☉ A qui faut-il s'adresser ?
- ☉ Comment formuler ce qu'on veut faire en terme de projets ?
- ☉ Qu'est-ce qu'un projet ?
- ☉ Quelles différences entre actions et projet ? Entre objet et projet ?



- Comment suivre un dossier ?
  - Comment savoir s'il aboutit ou pas ? Quels délais ?
  - Comment défendre un projet à l'étranger ?
  - Comment financer l'élaboration et la promotion d'un projet qu'on n'est pas sûr de voir financer ?
- A qui pourrait-on confier cela ?
- Est-ce qu'il faut élaborer un projet comme ils veulent ?

### 3.3.1.3. Vols de projets

Ce frein a été évoqué de nombreuses fois et souvent pour expliquer le manque de précisions dans le descriptif des projets. Certains enquêteurs ont eu le sentiment de se heurter à un « tabou » : le silence sur les bailleurs de fonds. Des exemples ont été évoqués :

- La propriété des projets n'est pas protégée.
- La concurrence locale dans la recherche de financements est dure
- La coopération permet l'exploitation de nos projets ailleurs sans nous.
- La coopération donne la réalisation des projets des uns à leurs partenaires privilégiés.

### 3.3.1.4. Manques d'axes et de cadre de coopération associative

Les enquêteurs sont unanimes pour relever ce frein déterminant qui à leur sens explique plus que le reste la difficulté à formaliser un projet de coopération.

- Les associations ne savent pas toujours ce qu'elles veulent.
- Elles confondent vraiment parfois besoins et projets.
- Elles préféreraient disposer de directives globales stratégiques pour orienter leurs actions (sectorielles, niveaux de financement, modes de coopération, personnes ressources et appuis).
- Elles seraient rassurées dans leurs actions si un cadre, une charte, un protocole ou des accords définissaient et protégeaient leurs droits, notamment en terme de propriété intellectuelle et d'argent.
- Elles apprécieraient d'avoir un interlocuteur présent au niveau local, ou un dispositif d'interface qui instruirait les projets et répondrait à leurs questionnements, comprendrait leurs démarches et aspirations.

Malgré tous les freins exprimés, les projets ont été énoncés en l'état sans forcément attendre d'acquiescer une technicité avancée ou un interlocuteur réunionnais en interface.

## 3.3.2. Les motivations

Les motivations semblent en effet plus importantes que les freins même si ceux-ci sont nombreux. La preuve, s'il en est, des 79% de fiches dans lesquelles apparaît une demande de coopération.

### 3.3.2.1. La « désinsularisation »

Les associations et ONG intéressés par la coopération sont tous tendus vers l'articulation extérieure de par leur objet même : débouchés artistiques, commerciaux, intellectuels et/ou par manque de moyens pour des projets plus ambitieux que les possibilités locales. Les entretiens montrent que le potentiel de coopération associative avec La Réunion bénéficie de cette motivation.

Les intérêts socio-économiques se conjuguent à des aspirations marquées à contribuer à la marche du monde. La motivation de désinsularisation a une longue histoire à Madagascar. Ce chapitre associatif montre aujourd'hui :

- une curiosité pour les autres cultures, notamment pour celles qui sont elles-mêmes curieuses de Madagascar ;
- une volonté de faire rayonner le patrimoine malgache dans le monde et grâce à cela le valoriser, le protéger et l'enrichir au niveau local ;
- un désir de fierté dans l'action et les réalisations à l'extérieur pour la retrouver à l'intérieur ;
- une autre façon d'améliorer les chances des générations montantes, préoccupation massive ;
- l'accueil de visions, technologies, moyens de développement nouveaux pour améliorer la subsistance et l'identité locales ;
- une approche plus que participative, mutualiste, de la coopération ;
- l'exploration de nouveaux modes de leadership respectueux de la culture de tous les partenaires ;
- l'amélioration de la communication entre partenaires. Le répertoire montre d'ailleurs à cet égard l'effort d'équipement des associations, notamment en téléphone et email.

La proximité géographique et culturelle (pressentie malgré l'ignorance historique) est souvent citée par les interviewés comme motivante dans la coopération. L'appartenance à la zone Océan Indien est fréquemment évoquée comme un atout fonctionnel et plus rarement en tremplin identitaire. Quelques interviewés mettent en avant l'enclave francophone que constitue La Réunion et Madagascar dans l'Océan Indien.

Le dispositif de coopération régionale décentralisée, dont les interviewés sont au fait ou qu'ils apprennent avec intérêt, suscite une motivation plus ciblée sur un potentiel d'actions concrètes. Il semble fonctionner comme un stimulant opérationnel.

### **3.3.2.2. La recherche de financements**

Elle est bien entendu une motivation importante quoique loin d'être aussi exclusive comme le montre le paragraphe précédent. Elle est néanmoins cruciale. En effet, la coopération institutionnelle internationale a bénéficié jusqu'ici aux structures humanitaires (beaucoup plus marginalement qu'on le pense) puis surtout aux programmes et projets institutionnels et depuis peu, au marché.

Les associations sont inégalement traitées en la matière. Globalement, on peut dire que ce sont principalement les ONG à vocation de réalisation des programmes institutionnels qui bénéficient d'un financement conséquent et régulier pour des actions durables. C'est aussi ce qui fonde leur puissance.

La coopération associative avec La Réunion apparaît donc financièrement intéressante aux interviewés à plusieurs titres :

- C'est une source de financement supplémentaire.
- Elle n'est encore le pré-carré de personne.
- Elle est décentralisée et peut éviter les contraintes étatiques.
- Elle pourrait éventuellement correspondre à des critères plus locaux que mondiaux et imaginée ainsi plus à dimension humaine dans la pratique.
- Elle peut aussi servir de catalyseur ou de complément à d'autres sources de financement.

---

## CONCLUSION

---

Les résultats de l'enquête sur la situation associative à Madagascar sont riches d'enseignement pour la coopération associative régionale.

Il existe un réel tissu associatif à Madagascar. Il est d'implantation ancienne et évolutive malgré un dynamisme freiné par des moyens financiers limités. Il est enraciné dans la culture et l'histoire du pays comme une forme parmi d'autres du collectif.

D'intensité d'activité inégale (associations comme ONG), il présente cependant des ramifications multiples à la base, en réseau vertical ou horizontal dessinés par les liens sociaux : territoriaux, lignagers, économiques, politiques confessionnels, éducatifs, distractifs, culturels,...

La liberté d'association fait de l'association un moyen d'expression et d'action du collectif au niveau le plus local, le plus décentralisé et articulé néanmoins par les partenariats. Elle n'est pas toujours formalisée juridiquement et les dimensions formelles du phénomène associatif dont cette étude fait état sont sans doute très en-dessous de la réalité.

Les associations à Madagascar sont actives dans « le » politique. Les phénomènes de pouvoir, d'identité, de leadership et de maîtrise du rapport permanence-changement sont des pôles d'intérêt récurrents au sein des associations et dans leurs rapports avec leurs partenaires.

L'implication citoyenne, la participation à des ensembles plus vastes, la réflexion sur le devenir se posent souvent aux associations en termes plus pragmatiques. Elles sont ambivalentes, c'est-à-dire, à la fois entachées de scepticisme, voire de déception, et d'espérance ancrée dans l'action et le partenariat. C'est une des raisons de l'essor des réseaux associatifs.

Les associations ont tendance à être vues par les institutions comme un relais de l'Etat désengagé, une interface socio-économique entre la population et le marché, un tampon social dans les difficultés économiques, le prolongement du bras des programmes de développement initiés par les bailleurs de fonds. Les associations y voient un champ d'action dont la dimension collective s'emboîte à de multiples niveaux (réseaux, associations de communes, société civile, coopération,...) pas toujours visibles dans leur ensemble pour elles.

Leurs objets, actions et projets témoignent de priorités accordées au culturel et à l'économique. L'humanitaire est en nette régression dans les intérêts exprimés. Le souci d'actions pérennes, d'impact durable et d'approche stratégique apparaît partout même si leur mise en œuvre leur semble problématique.

Les projets présentés dans le cadre de la coopération associative régionale font état de besoins en organisation, communication, débouchés économiques et financement. La recherche d'« échanges » culturels, de compétences, de matériels et technologies ainsi que de financements est maintes fois réitérée.

Les freins exprimés sont essentiellement liés à la méconnaissance, voire l'ignorance des partenaires : qui sont les Réunionnais, que veulent-ils et pourquoi ? Les craintes d'objectifs, de valeurs et de compétences divergents, de dysfonctionnements, d'exploitation apparaissent. L'absence d'axes et de cadre « consensuels » de la coopération associative régionale est un frein exprimé par une forte majorité des associations concernées par l'enquête.

Les motivations semblent cependant plus importantes que les freins. Elles sont ancrées dans la volonté de désinsularisation d'une part et la recherche de financement d'autre part.

Les préférences associatives dans la coopération associative régionale sont de trois ordres : les préférences économiques, les préférences sociales et les préférences symboliques. Elles méritent d'être

explorées plus avant car, à leur croisée, se situe l'articulation entre l'Homme individuel et l'Homme collectif confronté à l'échange.

L'intérêt de la coopération associative régionale apparaît ainsi nettement à travers les résultats d'enquête. Il ressort également qu'elle est aussi en friche.



C C E E

145, rue Jules-Auber - 97 400 SAINT-DENIS - Île de la Réunion  
tel. : 02 62 41 44 12 - fax : 02 62 21 78 73  
e-mail : ccee@cr-reunion.fr