



Institut de recherche et débat sur la gouvernance
Institute for research and debate on governance
Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza

Atelier international d'étudiants

-

Capitalisation du « Programme Société Civile et Participation » du Comité français pour la solidarité internationale (CFSI)

- RAPPORT PAYS -

MADAGASCAR

Par

Charles RAFARALAHIMANANA

Mars 2012

Ce document a été réalisé avec l'aide financière de l'Agence française de développement (AFD), sous coordination de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), dans le cadre de la convention programme « Société civile et participation » du Comité français pour la solidarité internationale (CFSI).

Son contenu relève de la seule responsabilité de son auteur et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position desdites institutions.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Sigles et abréviations | 4 |
| Résumé exécutif | 5 |
| Introduction | 7 |
| I. LE CONTEXTE DE L'ELABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES | 9 |
| A. Au niveau national | 9 |
| 1. Situation politique de la dernière décennie..... | 9 |
| 2. Impacts sur la mise en œuvre de la politique publique..... | 10 |
| 3. Grandes étapes de la politique publique depuis 2000 et intervention des OSC | 11 |
| B. Les caractéristiques de la région d'intervention du projet | 12 |
| 1. Le choix des régions | 12 |
| 2. Les faiblesses et atouts de ces régions | 12 |
| 3. Les orientations de la politique du développement dans ces régions | 13 |
| 4. Les pressions politiques envers les activités mises en œuvre au niveau local..... | 13 |
| II. LE CONTEXTE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DE SA PARTICIPATION AUX POLITIQUES PUBLIQUES..... | 15 |
| A. A l'échelle nationale | 15 |
| 1. Les caractéristiques générales de la société civile..... | 15 |
| 2. La composition et l'organisation de la société civile..... | 15 |
| 3. Pouvoir d'influence de la société civile sur les autorités politiques..... | 16 |
| 4. Les expériences de participation, de dialogue/concertation entre OSC et pouvoirs publics | 16 |
| 5. Les impacts des initiatives de la participation des organisations de la société civile sur les politiques publiques | 17 |
| 6. La coopération internationale en matière de la participation dans l'élaboration des politiques publiques | 17 |
| 7. La coopération internationale et l'artisanat à Madagascar | 18 |
| B. A l'échelle du projet..... | 18 |
| 1. Ancrage et incitation du projet..... | 18 |
| 2. Des éléments pertinemment constatés | 18 |
| 3. Rôle de la coopération internationale | 19 |
| III. LE CONTEXTE SECTORIEL DU PROJET | 20 |
| A. Contexte de l'artisanat à Madagascar | 20 |
| 1. La valeur culturelle de l'artisanat malgache..... | 20 |
| 2. La place de l'artisanat dans la vie sociale..... | 20 |
| 3. L'artisanat dans le domaine économique..... | 21 |
| 4. L'organisation des artisans à Madagascar | 22 |
| 5. Les problèmes de l'artisanat malgache..... | 22 |
| B. Dans le secteur du projet..... | 23 |
| Conclusion..... | 25 |
| Bibliographie et sources | 26 |

Sigles et abréviations

| | |
|--------------|---|
| AFD | : Agence Française de Développement |
| CCOC | : Collectif des Citoyens et des Organisations Citoyennes Madagascar |
| CENIT | : Comité Électoral National Indépendant de la Transition |
| CITE | : Centre d'Information Technique et Economique |
| CNOSC | : Coordination Nationale des Organisation de la Société Civile |
| CRS | : Catholic Relief Service |
| DCPE | : Document cadre de la politique économique |
| DSRP | : Document de Stratégie pour le Réduction de la Pauvreté |
| FFE | : Fondation Friedrich Ebert |
| FFKM | : Fiombonan'ny Fiangonana Kristiana eto Madagasikara (Conseil œcuménique des Églises Chrétiennes à Madagascar) |
| Fi.KRi.Fa.Ma | : Fifanampiana Kristinana ho an'ny Fampandrosoana eto Madagasikara Entraide chrétienne pour le développement à Madagascar) |
| FMI | : Fonds Monétaire International |
| GCF | : Gestion Contractualisée des Forêts |
| GELOSE | : Gestion Locale Sécurisée |
| INSTAT | : Institut National de la Statistique |
| IPPTE | : Initiative des pays pauvres très endettés |
| KMF/CNOE | : Komity Mpanara-maso ny Fifidianana/Comité d'Observation Electorale |
| MAP | : Madagascar Action Plan |
| OMAPI | : Office Malgache de la Propriété Intellectuelle |
| ONG | : Organisation Non Gouvernementale |
| OSC | : Organisation de la Société Civile |
| PIB | : Produit Intérieur Brut |
| PRDR | : Programme Régional du Développement Rural |
| PSDR | : Projet de soutien au Développement Rural |
| PSI | : Population Service International |
| SADEC | : Southern African Development Community |
| SeFaFi | : Sehatra Fanaraha-maso ny Fiainam-pirenena (Observatoire de la vie publique) |

Résumé exécutif

Depuis son accession à l'Indépendance, Madagascar subit de récurrentes crises politiques, sociales et économiques. Lors de cette dernière décennie, deux crises ont détérioré les conditions de vie sociale et économique du pays. Celle de 2002 était une crise post électorale tandis que l'actuelle crise, a été causée en 2009 par une prise de pouvoir considérée comme un « coup d'État ». La participation et l'intervention massive de la société civile contribuent fortement à la sortie de cette crise.

Madagascar compte de multiples organisations de société civile (OSC). Ces dernières jouent le rôle d'intermédiaires entre l'État et la population, outre la défense de l'intérêt de leurs membres. La plupart de ces organisations sont régies par l'ordonnance 60-133 du 03 octobre 1960, portant régime général de l'Association et la loi 96.030 du 14 août 1997 portant régime particulier des ONGs à Madagascar. En 2011, on dénombre 241 ONG nationales et 185 ONG internationales ayant un accord de siège à Madagascar. Les simples associations sont quant à elles beaucoup plus nombreuses que les ONG et organisations d'obédience religieuse, même si leur effectif précis n'est pas connu.

Ces organisations de la société civile interviennent de façon directe et indirecte dans les politiques publiques à Madagascar. Même si elles se forment avant tout pour l'intérêt et le développement de leurs membres, elles ont tendance à œuvrer dans plusieurs domaines à la fois. Ceci s'explique en raison de leur forte participation au développement social, culturel et économique du pays. Ce sont en effet les associations et ses ONG qui contribuent à la délivrance de services de base aux populations (Ex. : la protection sociale et la santé, etc.), au développement rural, à la protection de l'environnement.

L'échelle d'action de la société civile dépend en général de l'effectif des membres et de leur réseau. Elle s'étend du niveau local jusqu'au niveau national voire international. Parmi les plus étendues à l'échelle nationale, on compte, par exemple, l'association KMF/CNOE (Comité National pour l'Observation des Élections) – Éducation des citoyens, créée en 1989, comprend actuellement plus de 2000 membres dans l'ensemble du pays. La Coordination Nationale des Organisations de la Société Civile (CNOSC) créée le 23 juillet 2009 en vue de constituer un front uni pour sortir de la crise politique, fédère trois des plus grandes entités de la société civile malgache que sont : l'Alliance des Organisations de la société civile (AOSC), la Coalition des organisations de la société civile (COSC) et le KMF/CNOE – Éducation des citoyens.

Les orientations politiques déterminent également l'action des OSC. La politique du gouvernement malgache depuis le premier sommet de la Terre à Rio en 1992 jusqu'au Johannesburg en 2002 est orientée sur le développement durable et la protection de l'environnement. Ceux-ci correspondent aux objectifs du millénaire du développement qui ont pour but de diminuer de 50% la pauvreté en 2015. À cet effet, des actions sont menées tant au niveau local qu'au niveau national. Les organisations de la société civile prennent part active dans l'atteinte de ces objectifs. Elles travaillent et collaborent avec l'État afin d'améliorer les conditions de vie de la population.

L'émergence des OSC est également fonction de la conjoncture historique et politique. Les derniers temps électoraux à Madagascar, et les crises politiques qui les ont accompagnés, ont été propices à la création ou la mise à jour d'OSC, parfois habituées à travailler en silence. Il en est ainsi du FFKM (Conseil des Églises chrétiennes de Madagascar), du KMF/CNOE, de la Justice et Paix (Comité des sages), du CNOSC, *Raiamandreny Mijoro*, CCOC (Collectif des citoyens et des organisations citoyennes (CCOC), etc. Ces organisations, à l'envergure nationale, se sont formées en période de crise.

Ces périodes d'instabilité politique impactent sur le fonctionnement des organisations du fait de la suspension des financements liés à la crise politique. Ainsi, très peu d'entre elles disposent encore d'un budget indépendant et suffisant pour réaliser leurs programmes. Par ailleurs, celles qui interviennent au niveau local ne contiennent qu'un effectif relativement faible par rapport à leur zone d'intervention. Ces contraintes rendent difficiles la réalisation de leurs plans de travail annuels et le respect de leur cahier des charges.

Qu'en est-il de la place qu'occupent les artisans par rapport aux activités de ces OSC ? Ce sont des acteurs non négligeables de la construction et l'élaboration des politiques publiques. Ils regroupent environ le dixième de la population malgache et contribuent à près de 15% du PIB. L'artisanat anime ainsi indéniablement la vie économique et sociale du pays tant interne qu'externe. Néanmoins, la marginalisation des organisations d'artisans freine leur participation pleine et entière à la construction des politiques publiques. En effet, en matière d'activités génératrices de revenus, l'artisanat présente un fort taux d'informalité (85%). La plupart des artisans restent dans le domaine de l'exploitation traditionnelle et familiale, hérité de génération en génération. Le secteur de l'artisanat est souvent sous organisé et ainsi, négligé par les décideurs politiques. En outre, les productions artisanales subissent certaines pressions. Il s'agit de la pression naturelle à cause de la dégradation de l'environnement, du facteur de l'insuffisance des matières premières, de la pression due à la domination des gros investisseurs ou encore de problèmes de pérennité des structures. Ainsi, le cadre juridique en place ne permet pas à ce secteur de devenir un levier de développement. Enfin, leur obligation fiscale n'est pas à la portée de tous les artisans. Tous ces facteurs nuisent au développement de ce secteur et à l'amélioration des conditions de vie des artisans.

C'est pour tenter d'y remédier que le projet SERA « Appui à la concertation artisans-pouvoirs publics à Madagascar » du CITE /GRET a favorisé la structuration des artisans en groupements et la mise place d'espaces de concertation pour maintenir le dialogue entre eux et les pouvoirs publics. Ce projet intervient dans six régions de la Grande Île, en appui aux filières soie, miel et vannerie. Il vise l'amélioration du secteur et des conditions de vie de la population. Pour y parvenir, le projet encourage le renforcement du cadre réglementaire. Les filières appuyées représentent ainsi une place importante tant au niveau de la société qu'au niveau de la politique dans leurs régions de rattachement.

Introduction

Madagascar comptait 12 millions d'habitants¹ lors du dernier recensement général en 1993 avec un taux d'accroissement naturel de 3%. Actuellement, on estime la population à plus de 20 millions d'habitants, soit une densité autour de 30 hab/km² (INSTAT/DSM, 2011). Elle présente un fort de taux de ruralité car plus de 80% vivent à la campagne. De ce fait, l'économie de Madagascar reste encore majoritairement issue du secteur primaire. Malgré cette situation, l'autosuffisance alimentaire est loin d'être atteinte. Á cet effet, Madagascar importe une centaine de tonnes de riz blanc par an. Cela se traduit une balance commerciale déficitaire et des politiques publiques orientées au règlement de ces arriérés.

Depuis l'Indépendance, les bailleurs de fonds jouent un rôle non négligeable dans l'élaboration des politiques publiques à Madagascar. Les politiques d'ajustement structurel ont conduit au désengagement de l'État dans la gestion des industries nationalisées pendant la deuxième République. Cette politique n'a pas pu éradiquer la pauvreté qui continue de s'aggraver. De plus, la dévaluation au début de la troisième République accentue la déperdition de la valeur de l'Ariary². Par ailleurs, le passage du Document cadre de politique économique (DCPE) au Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et ce dernier au Madagascar Action Plan (MAP), l'obtention de financement de l'IPPTE (Initiative pour les pays pauvres très endettés) et la solvabilité de Madagascar en face de sa dette (du point de décision au point d'achèvement) ou l'effacement de 100% de la dette ne suffisent pas non plus à obtenir un véritable développement du fait des crises politiques ravageant l'économie à chaque changement de régime.

La société civile selon la définition de la Rédaction³ « est un ensemble de citoyens qui, regroupés, ont l'ambition de défendre la démocratie et les droits de l'Homme, d'asseoir un développement plus équitable et un environnement plus sûr ou tout simplement pour aider ceux qui se trouvent dans le besoin ou améliorer la qualité de vie quotidienne ». Cette définition se développe plus particulièrement pendant la première phase de la troisième République. Elle marque le début d'une véritable démocratie populaire à Madagascar qui permettait aux différentes sociétés civiles de contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, de multiples organisations de la société civile se sont formées. Elles interviennent dans le domaine économique, social, environnemental et politique. Il s'agit d'actions visant le développement, l'amélioration des conditions de vie sociale de la population et l'intervention aux différents problèmes politiques.

Concernant le domaine de l'artisanat, la loi n° 95.004 du 21 juin 1995 relative à l'artisanat, est modifiée et complétée par la loi n° 97.018 du 14 août 1997. Ces lois encouragent la constitution des organisations et la promotion du secteur artisanat. Or, ce secteur reste très informel et relié à l'agriculture, c'est à dire près de 80% de la population Malgache. Selon l'INSTAT⁴ « l'artisanat est un secteur encore mal connu à Madagascar, car les données y afférentes ne sont pas suffisamment

¹ Recensement général de la population et de l'habitat, 1993.

² Unité monétaire à Madagascar (1€ = 2980 Ariary)

³ <http://www.madagasikara-soa.com/index.php/Chroniques-politiques/Societe-civile-malgache-Role-et-utilite-dans-un-contexte-de-crise.html>

⁴ INSTAT, Enquête sur l'artisanat, 2002.

disponibles. Alors que ce secteur occupe une partie non moins importante du secteur informel ». Il ne peut pas être considéré comme un secteur porteur pour l'économie nationale. C'est ce qui a incité le CITE et GRET, à travers le projet SERA, à mettre en valeur ce secteur, en appuyant les artisans à la mise en place de structures répondant à leurs besoins pour qu'il devienne un secteur porteur à l'échelle des ménages et plus globalement, du pays. Ce projet vise également à créer du lien entre les artisans et les pouvoirs publics et à mettre en valeur l'artisanat du fait de son importance dans la vie économique et sociale à Madagascar.

Le présent rapport présente le contexte d'élaboration des politiques publiques à Madagascar, parmi lequel seront étudiées les caractéristiques de la société civile et de sa participation aux politiques publiques. Ces éléments de compréhension du contexte malgache dans son ensemble, nous permettront d'analyser et d'y situer le projet SERA « Appui à la concertation artisans - pouvoirs publics à Madagascar » (CITE/GRET).

I. LE CONTEXTE DE L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

A. Au niveau national

1. Situation politique de la dernière décennie

Selon Ira Sharkansky (1970)⁵, la politique publique englobe « des actions entreprises par le gouvernement ». Il s'agit des actions touchant tous les domaines à l'intérieur du pays pour qu'il y ait un développement. Mais la mise en œuvre effective de ces politiques publiques est fortement dépendante de la stabilité politique et du régime en place.

La crise politique de 2002

La situation économique et sociale de Madagascar du début du XXI^e siècle est en état critique à cause de l'instabilité politique post électorale. L'élection du président de la République Marc Ravalomanana, le 6 décembre 2001, a causé une crise d'ampleur nationale à partir de 2002. Celle-ci a été marquée par la destruction de plusieurs infrastructures publiques telles que l'explosion des ponts qui relient le Grand Sud à Fatihita et l'Est à Brickaville, occasionnant ainsi le blocage de la circulation des marchandises, y compris par des barrages anti-économiques.

Cette crise a duré un an. Le président s'est autoproclamé élu au premier tour à l'occasion d'une investiture populaire le 22 février 2002. Le 06 mai 2002, il est légalement investi Président de la République de Madagascar. Ne disposant pas de la reconnaissance de la communauté internationale, les autorités se sont livrées à un véritable lobbying pour l'obtenir. Ce n'est qu'après l'obtention de celle-ci que les investisseurs et les bailleurs de fonds sont revenus petit à petit dans la Grande Île. Malgré cette reconnaissance, la relance économique et le redémarrage de toutes les activités de développement reviennent à la base.

La crise politique de 2009

Au début de l'année 2009, une nouvelle crise explose suite à la fermeture de la radio du maire de la capitale, Andry Rajoelina, par le régime en place pour avoir diffusé des propos de l'ancien président en exil. La situation s'aggrave par l'affaire de location de terres malgaches à la compagnie sud-coréenne Daewoo en 2008 et l'achat de l'Air Force One du président de la République. Le camp du maire d'Antananarivo mobilise alors la population pour demander dans un premier temps le limogeage de ministres, membres du gouvernement (Ex. : ministre de l'aménagement du territoire et ministre des finances), puis la chute du régime.

Des manifestations violentes opposent les deux camps, causant de nombreux blessés et décès, ainsi que le pillage de grands magasins de la capitale. Par conséquent, le 17 mars 2009, le président en place démissionne et donne le plein pouvoir au directoire militaire qui le transmet ensuite à l'actuel Président de la transition, Andry Rajoelina. Cette prise de pouvoir, considérée comme un coup d'État aboutit à la chute du régime en place. Depuis, Madagascar connaît une nouvelle période la transition qui s'accompagne d'une profonde crise sociale et économique.

⁵ Cf. Vincent Lemieux, 2009.

La transition depuis 2009

Avec la transition, la crise ne cesse de s'aggraver, notamment du fait de l'absence de reconnaissance internationale du régime de la haute autorité de la transition. Cela a provoqué la formation massive d'organisations de la société civile au niveau national, telles que le CNOHC, CCOC, le *raiamandreny mijoro*, etc. À cela s'ajoute l'émergence d'organisations représentant des autorités traditionnelles (Ex. : les associations des *ampanjaka* et de *tangalamena* (les doyens)). Certains membres de la société civile rejoignent les institutions de la transition à l'initiative d'une politique de quota mise en place par le régime. Ces OSC sont ainsi représentées dans toutes les institutions de la transition, à savoir : le congrès de la transition, le conseil supérieur de la transition et le conseil électoral indépendant de la transition (CENIT). Pour ce dernier, par exemple, parmi les 21 membres qui le compose, 10 d'entre eux sont membres de la société civile. La participation de la société civile dans le régime s'affiche en partie comme une des issues à la crise.

Le 16 novembre 2011, une feuille de route pour la gestion inclusive du pays est signée afin de procéder à la sortie de crise. Elle conduit à la mise en place d'un gouvernement inclusif d'union nationale pour lequel la Troïka de la SADC⁶ et la FFKM assurent le contrôle de la mise en œuvre. Le parlement élargi, inclut le congrès de la transition et le conseil supérieur de la transition. Enfin, le 12 mars 2012, le CENIT prête serment devant la cour suprême d'Antananarivo.

2. Impacts sur la mise en œuvre de la politique publique

Madagascar figure parmi les pays en voie de développement en situation de fragilité. Le fondement de cette fragilité est l'instabilité politique. Facteur de blocage de la croissance économique et du développement social, la crise politique cyclique entrave la mise en application effective des politiques publiques. Sur le plan économique, en 2001 Madagascar connaissait une croissance économique autour de 5 à 7%. Depuis les crises successives de 2002 et 2009, elle est retombée jusqu'à un niveau inférieur voire négatif. L'économie est totalement paralysée même si les dirigeants actuels essaient de mettre en œuvre une politique budgétaire restrictive.

Cette rechute de l'économie malgache s'explique en partie par la suspension des financements des bailleurs de fonds. Plusieurs programmes et projets ont ainsi été interrompus. Par ailleurs, la fermeture de plusieurs entreprises crée une perte d'emploi massive. Près de 230 000 Malgaches⁷ sont touchés. Le taux de pression fiscale diminue au fil de temps alors que le taux de chômage augmente. Cette situation favorise le développement du secteur informel et les possibilités d'investissement pour redynamiser l'économie à l'intérieur du pays se font rares.

La crise se répercute ainsi sur la vie sociale de la population. L'insécurité (rurale et urbaine), les abus de pouvoirs et la corruption en sont les conséquences. Par ailleurs, l'inflation frappe la masse populaire, et les paysans en particulier. Le riz, qui est l'aliment de base des Malgaches, ne cesse d'augmenter. Le kilo pendant la période de soudure (octobre à mars) est au pic car il atteint 1500

⁶ La SADC (Southern African Development Community - Communauté de développement d'Afrique australe) est une organisation régionale de développement économique, médiateur dans le cadre du processus de sortie de crise malgache depuis décembre 2008.

⁷ Jeune Afrique, Madagascar : une économie sous pression, in <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAJA2550p084-085.xml0/>.

ariary (environ 0,5 euro) dans les Hautes Terres Centrales. Pour stabiliser cette situation l'actuel régime en place tente de mettre en place une alternative en vendant le « *vary mora* » ou le riz à bas prix à 1000 ariary le kilo. Or ce dernier ne couvre pas l'ensemble du pays car ce *vary mora* ne se localise que dans quelques points de vente dans le milieu urbain. En outre, le prix du carburant est monté en flèche. Le prix à la pompe augmente de 10 à 15 % et celui de l'électricité suit cette tendance.

Outre ce marasme économique, l'exaspération de la population se manifeste par des menaces de grève des corps des hauts fonctionnaires, des magistrats, des enseignants chercheurs ou encore des professeurs des lycées et des collèges. Au cœur de leurs revendications : le paiement ou l'augmentation de leurs salaires. L'enjeu de la stabilité économique et sociale est donc au centre des questions de gouvernance et d'action publique à Madagascar, sans pour l'heure y apporter de réponse.

3. Participation des OSC à la vie politique et institutionnelle à Madagascar Grandes étapes de la politique publique depuis 2000 et intervention des OSC

La situation politique et institutionnelle de Madagascar depuis la fin des années 1990 se présente de la façon suivante :

- 1998 à 2002 : Constitution de 1998 ;
- 2002 et 2003 : crise post électorale du 6 décembre 2007 ;
- 2003 à 2007 : mise en œuvre du processus de décentralisation et création de la région⁸ (Radert, 2008) ;
- 2007 et 2008 : Troisième République (Constitution de 2007) ;
- 2009 à nos jours : période de transition, régie par la feuille de route signée le 16 novembre 2011 qui devient loi depuis mars 2012 et suspend la mise en application de la Constitution de la quatrième République adoptée par voie référendaire le 11 décembre 2010.

Depuis 2009, la période de la transition accorde une place importance à la société civile. La feuille de route (FDR) signée le 17 novembre 2011 amplifie cette responsabilité. Ainsi, dans son article 28 elle prévoit la création d'un comité de suivi et de contrôle des engagements de la FDR qui associe « *les membres de la Société Civile Malgache, dont les Raiamandreny Mijoro, le FFKM, la CNOSC et le FINONA (...) jusqu'à la fin de la période de transition.* » En contrepartie, ces organisations s'engagent à rester « apolitiques ». La communauté internationale s'engage quant à elle à soutenir le renforcement des capacités de ce mécanisme national de suivi et de contrôle de l'application de la de la feuille de route. Dernièrement, les experts juristes de la SADC ont réalisé une mission à Madagascar (Mars 2012) pour mener à bien l'application de l'article 20 concernant la loi d'amnistie de la feuille de route qui reste encore un enjeu pour les quatre mouvances avant d'instaurer le calendrier électoral.

Avant cette feuille de route, les grandes lignes directrices des politiques publiques à Madagascar durant la Troisième République sont régies par le DCPE (1996), le DSRP (2000 à 2006) et le MAP (2007 à 2012). Ce dernier (Madagascar Action Plan) met en évidence la participation du secteur privé sous l'appellation 3P (Partenariat public privé). Il prévoit plus généralement la mise en valeur de la

⁸ Loi n°94-008 du 26 avril 1995.

participation des acteurs non étatiques, en dehors de la chaîne des organisations gouvernementales. Il s'agit des ONGs, associations et des investisseurs locaux et internationaux. Cette situation est accentuée après le Sommet de la Terre de Johannesburg sur le développement durable (2002) et la déclaration à Durban du Président Ravalomanana (2003) de tripler les superficies des aires protégées à 6 millions d'hectares dans 5 ans.

L'exécution de ces politiques se fait donc en partenariat avec le secteur privé et la société civile. De ce fait, l'État prend en compte la participation de ces organisations dans la vie publique et le processus de développement. Cela a encouragé la formation nombreuses organisations dans un intervalle de temps très court. L'Etat prend ainsi part activement aux soutiens matériels et financiers de ces organisations afin de répondre aux objectifs du développement durable et de développement rural en particulier. On note à ce titre, la formation massive d'associations de paysans depuis 2002 pour qu'elles bénéficient du soutien du PSDR. Il s'agit également de la formation de centaines de communautés de base par le décret 2000-027 du 13 janvier 2000 relatif aux communautés de base chargées de la gestion locale des ressources naturelles renouvelables. Cette dernière délègue la gestion des ressources naturelles renouvelables locales dans le cadre de la mise en œuvre du transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables qui est régit par la loi 96 025 du 30 septembre 1996. L'enjeu est avant tout la gestion pérenne de ces ressources, la bonne gouvernance et le développement durable.

B. Les caractéristiques de la région d'intervention du projet

1. Le choix des régions

En se référant aux quatre régions parmi les six où se trouvent les sites d'intervention du projet SERA, nous avons choisi la région d'Analamanga, Itasy, Sofia et la région d'Amoron'i Mania pour focaliser ce présent rapport de recherche. Ces quatre régions constituent environ 29% de la population totale de Madagascar. Outre cette importance démographique, elles constituent également des éléments moteurs de l'analyse du secteur artisanat. Presque toutes les filières sont présentes dans ces quatre régions. Il s'agit de la filière soie, fibre végétale, vannerie et de la filière bois.

2. Les faiblesses et atouts de ces régions

Les régions d'Analamanga et Itasy sont particulièrement proches de la capitale. Sofia se localise à 714 km au Nord Ouest et Amoron'i Mania, à 410 km au Sud, est appelée la « capitale de l'artisanat » à Madagascar. L'accès de ces régions à la capitale est relativement facile, par conséquent, ce sont des régions sensibles aux instabilités politiques dont elles subissent parfois les conséquences.

Quant aux atouts, ces régions comptent parmi les zones de concentration des organisations de la société civile. On recense ainsi à Analamanga 72 sièges d'ONG sur les 241 ONG nationales. Plus globalement, ces régions ont également des atouts spécifiques sur le plan économique et des potentiels en termes de ressources naturelles pour les besoins en matières premières du secteur de l'artisanat.

Analamanga dispose enfin d'une vaste superficie d'eucalyptus pour la filière miel qui contribue à sa classification parmi les meilleures qualités de miel de la grande Île. La région d'Itasy dispose quant à elle de 6000 ha de forêt de Tapia qui alimentent l'élevage de la soie d'élevage et sauvage. Concernant la région de Sofia, le *satrana* (*Bismarckia nobilis*) y est encore abondant et propice à la vannerie. Enfin, la région Amoron'i Mania détient deux filières reconnues au niveau national et international telles que la filière miel et la filière bois.

3. Les orientations de la politique de développement dans ces régions

Chaque région a un programme de développement régional (PRDR) qui en application effective la politique générale de l'État, telle que le DSRP et le MAP. D'une manière transversale, les orientations politiques du développement régional sont les suivantes :

- le développement économique basé sur les potentialités de la région ;
- l'amélioration des conditions sociales de la population ;
- la protection de l'environnement.

Dans le secteur de l'artisanat, la politique dans ces régions s'oriente autour de trois axes :

- la mise en application de la formation des artisans ruraux ;
- l'appui financier et la mise en place d'un système d'encadrement et de suivi ;
- l'accès aux équipements.

Ce sont ces lignes directrices qui guident les PRDR de chaque région. Pourtant, la question de leur mise en œuvre effective reste entière : les bénéficiaires, tels que les artisans, osent-ils réclamer leur application ? Comment faire pour que ces grandes lignes soient conduites à leur terme ?

4. Les pressions politiques envers les activités mises en œuvre au niveau local

Cette pression politique dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique publique se manifeste d'une manière directe et indirecte. D'une manière directe, les autorités en place cherchent parfois leurs intérêts personnels en utilisant leurs pouvoirs. Les différentes organisations ou activités publiques sont ainsi consignées par les responsables politiques en mettant en évidence leurs partis d'appartenance ou leurs noms en tant que tels. Dans de nombreux cas, le népotisme et/ou le clientélisme dominant dans la réalisation de la politique et nuisent au développement local. D'une manière indirecte, le changement de régime entraîne un changement des responsables locaux et régionaux qui ne respectent pas souvent l'esprit de la continuité du pouvoir. Ainsi, il arrive qu'ils adoptent des politiques au gré du parti au pouvoir.

Au niveau local, communal, régional et national, le financement des actions de développement sont suspendues à cause de la crise. Par conséquent, le chronogramme d'activité est perturbé suite à cette suspension. Cela se trouve à être le cas durant la crise 2002 comme celle d'aujourd'hui. Rares sont des projets qui interviennent et fonctionnent pendant la crise.

Malgré tout, des programmes et des projets parviennent à maintenir leurs activités. Le CITE a pu ainsi réaliser des formations auprès de milliers d'artisans dans son « programme IFAC » de 2007

jusqu'en 2010. Il en est ensuite résulté le projet SERA dans le cadre du programme « Société civile et participation du CFSI, et ce, malgré la crise.

II. LE CONTEXTE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DE SA PARTICIPATION AUX POLITIQUES PUBLIQUES

A. Á l'échelle nationale

1. Les caractéristiques générales de la société civile.

Madagascar connaît un important développement de la société civile. Alors que les OSC n'entraient pas véritablement dans les processus d'action publique, désormais elles participent activement aux politiques publiques, voire, en sont même une conditions de leur mise en œuvre. Elles participent ainsi dans tous les domaines et sont devenu un acteur majeur de l'action publique. Avec la troisième République qui les met en valeur, cette dernière décennie marque une forte participation de la société civile.

Par participation de la société civile, on entend souvent l'intervention de la société civile d'envergure nationale au moment des élections ou des problèmes politiques. Ce fut le cas du KMF/KNOE pour l'élection et la FFKM pendant la crise en tant que *raiamandrany* (tuteur ou parent) du pays. Le premier assure l'observation des élections qui couvre alors presque la quasi-totalité des bureaux de vote dans l'ensemble du pays. Quant aux organisations, à savoir Justice et Paix et SeFaFi, elles suivent la vie sociale et économique du pays chaque jour en tant qu'observateur de la vie publique. Or, de nombreuses organisations œuvrent dans d'autres domaines tels que les associations au niveau local, régional et national. Les ONG nationales et internationales et les associations d'obédiences religieuses, travaillent quant à elles discrètement dans leurs domaines d'intervention. Il s'agit par exemple du Fi.KRi.Fa.MA dans le domaine de l'adduction d'eau potable, du CRS dans plusieurs domaines, du PSI dans le domaine de la santé en particulier, ou encore de la FFE dans le domaine de la politique, etc.

En général, l'organisation de chaque OSC répond à l'objectif de sa formation. Les associations sont composées des membres du bureau et de simples membres. Les association à vocation régionale, nationale voire internationale ont quant à elles des réseaux ou des antennes selon la dimension des activités entreprises.

2. La composition et l'organisation internes de la société civile

L'article 13 de la loi 96-030 portant régime particulier des ONG à Madagascar, les a doté des organes suivants :

- un organe de décision et de délibération : Assemblée Générale ;
- un organe d'orientation et de suivi : Conseil d'Administration ;
- un organe d'exécution : Comité Directeur ou Direction ;
- un organe de contrôle : Commissariat aux comptes.

Pour les simples associations, la structure est la suivante : le bureau est composé par un président, un vice président, un secrétaire, un trésorier et les simples membres. L'assemblée générale est

l'organe supérieur. Or cette structure de base peut s'étoffer selon le besoin et le champ d'activité par la mise en place de suppléants, de secrétaire, la mise en place de commissaire aux comptes, etc.

Les domaines d'intervention des OSC sont : *campaigning*, expertise, *lobbying*⁹ et développement. Le *Campaigning* (conduite de campagne) concerne des OSC qui orientent leur champ d'intervention sur la campagne de persuasion. Concernant l'expertise et le *lobbying*, ils sont fortement interdépendants. L'un a besoin de l'apport de l'autre et vice versa. Il s'agit d'un travail d'experts dans des instances de haut niveau. Les sociétés civiles travaillant dans ces domaines interviennent beaucoup plus dans le champ politique. Le développement concerne quant à lui une activité directe entreprise par les membres envers les populations cibles.

3. Pouvoir d'influence de la société civile sur les autorités politiques

Les lois régissant les associations et les ONGs prévoient que ces organisations sont apolitiques. D'une certaine façon, « toutes ces actions contribuent finalement à faire reculer l'autoritaire et l'arbitraire et se traduisent par des pressions efficaces en faveur de la démocratie et de la bonne gouvernance »¹⁰. Ce propos montre ainsi que les organisations de la société civile sont des acteurs à part entière de la vie politique du pays.

Les associations estudiantines par exemple, réclament de meilleures conditions de vie à l'université telles que le bon déroulement de l'enseignement, les paiements des allocations des études et le cadre de vie dans les cités universitaires. Elles ont droit d'organiser des grèves et des manifestations pour les revendiquer. Les résidents dans les cités universitaires ont leurs représentants par région pour l'organisation générale de la cité universitaire. Ils travaillent avec l'administration par cité. Par ailleurs, les simples associations œuvrant dans le domaine du développement et de l'environnement parviennent à nouer des relations étroites avec les pouvoirs publics. Enfin, les autres associations et ONG ayant une envergure nationale fonctionnent de manière beaucoup plus indépendante. Elles bénéficient parfois de sources de financement venant de l'extérieur. En revanche, en cas d'instabilité politique, ces organismes délaissent progressivement leur champ d'intervention en l'absence de soutien ou de financement.

4. Les expériences de participation, de dialogue/concertation entre OSC et pouvoirs publics

Les organisations de la société civile participent amplement dans certains dialogues et concertations au niveau national. Il s'agit particulièrement des événements à enjeu national : recherche de sortie de crise, consultation pour l'élaboration d'une Constitution, etc. Avec la dernière tentative de recherche de la sortie de crise, de nombreuses organisations de la société civile militent et interviennent pour qu'il y ait un dialogue consensuel Malgacho-Malgache ou entre les Malgaches, telles que le CNOsc et le FFKM.

⁹ Cvetek N., Qu'est ce que la société civile?, p.19.

¹⁰ La Rédaction, Société civile malgache : Rôle et utilité dans un contexte de crise, in

<http://www.madagasikara-soa.com/index.php/Chroniques-politiques/Societe-civile-malgache-Role-et-utilite-dans-un-contexte-de-crise.html>, consulté le 21 novembre 2011

Dans le cadre des actions de développement, auprès des 22 régions de Madagascar, certaines associations paysannes bénéficient en partie d'un soutien matériel et financier du PSDR pour améliorer les conditions de production agricole. C'est un financement de la Banque Mondiale géré par le projet du ministère de l'agriculture et du développement rural. Les cibles sont les agriculteurs qui veulent d'améliorer le rendement agricole. Or nombreux d'entre eux n'ont pas bénéficié de ces appuis depuis 2002, conduisant ainsi à la dissolution de plusieurs associations.

Par ailleurs, on notera le transfert de gestion des ressources naturelles aux communautés locales de base. Le décret 2000-127 du 13 janvier 2000 prévoit une délégation de gestion des ressources en protégeant et/ou valorisant les ressources naturelles. Cela fait suite au constat de l'inadéquation de la monopolisation de la gestion de ces ressources par l'État. En 2004, 453 transferts ont été établis avec un rythme de 150 signatures de contrat par an (Philippe Collas de Chatelperon, 2007) qui concernent 44 000 membres de la communauté de base. Selon cette source plus de 500 000 ha sont des ressources transférées. Pour le cas de l'« union Maitso » d'Arivonimamo II, par exemple, 19 communautés de base gèrent la forêt de Tapia dans cette commune pour assurer l'approvisionnement de cocons de soie sauvage ou bien les matières premières de la filière soie. Cette union collabore avec plusieurs organismes et les pouvoirs publics pour mieux développer la filière soie dans cette région. C'est un exemple type démontrant la participation massive de la société civile au dialogue et à la mise en œuvre de la politique publique.

5. Les impacts des initiatives de la participation des organisations de la société civile sur les politiques publiques

Depuis la mise en œuvre du DSRP préliminaire, les politiques publiques tiennent compte de la mise en place de la « bonne gouvernance », de la démocratie et du développement. De plus le secteur privé, sous l'appellation Partenariat Public Privé (3P), a été mis en avant pour véhiculer le développement du pays. Par ailleurs, les organisations de la société civile sont devenus des acteurs directs qui contribuent au développement local, telles que les associations (ordonnance 60-133), les communautés locales de base (décret 2000-127) et les ONG (loi 96-030). C'est dans ce sens qu'elles occupent une place non négligeable dans l'élaboration de la politique publique. Par conséquent, des centaines de milliers d'hectares de ressources naturelles sont gérées par la population locale dans la politique environnementale. Dans le domaine de la politique proprement dit, les OSC sont consultées par les pouvoirs publics voire les communautés internationales pour revenir à une stabilité politique. Enfin, ce sont aussi des maîtres d'œuvres pour les différents suivis et contrôles des politiques publiques.

6. La coopération internationale en matière de la participation dans l'élaboration des politiques publiques

L'influence de la coopération internationale en matière de participation aux politiques publiques peut être nuancée. Les coopérants étrangers investissent en aidant différents secteurs d'activité à Madagascar. D'une part, ils financent des projets tout en imposant certaines conditions d'utilisation de ces fonds ou contre parties. D'autre part, les acteurs locaux cherchent à capter l'argent des bailleurs de fonds sans tenir compte des apports que cela représente pour le développement. Il en résulte des dysfonctionnements et une mauvaise gestion qui laissent des impacts négatifs aux

groupes cibles de ce financement. Cela peut être la source d'une assertion « Madagascar est un cimetière de projet ». Il existe des milliers de projets implantés et mis en œuvres à Madagascar mais les impacts n'arrivent pas à l'ensemble de la population. Pour autant, de nombreux bailleurs contribuent à une véritable politique publique qui conduit à l'amélioration et au développement pérenne à l'intérieur du groupe cible.

7. La coopération internationale et l'artisanat à Madagascar

Parmi les 185 ONG ayant un accord de siège à Madagascar, 111 sont des ONG françaises (Recensement de 2011¹¹). L'AFD apporte notamment un grand soutien aux associations des artisans et figure parmi les plus grands bailleurs de fonds dans ce secteur. En revanche, il n'existe que deux ONG dont les activités concernent en partie le métier d'artisans, à savoir : la Renaissance Madagascar (fours, etc) et la Mission Art et Environnement (Formation des designs et objet d'art). Cette situation montre que les ONG internationales s'intéressent peu au domaine de l'artisanat.

B. À l'échelle du projet

1. Ancrage et incitation du projet

Rappelons que les problématiques principales du projet répondent à trois enjeux: l'absence de protection et de valorisation de la création des artisans, l'absence d'organisations structurées de ces artisans et l'absence de statut et de fiscalité adaptée au monde de l'artisanat malgache. Celles-ci nuisent au développement de ce secteur et à l'économie, empêchant les artisans d'obtenir un niveau de vie proportionnel à leur travail. Or ces problématiques n'arrivent jamais à leur terme sans la participation et la prise en considération de tous les acteurs tels que les consommateurs, les acteurs de la protection de l'environnement et les pouvoirs publics. Cela implique une proche collaboration entre eux. Le projet promeut ainsi des activités de sensibilisation, de formation et des appuis financiers envers les artisans pour qu'ils puissent mettre en place des structures pérennes pour la défense de leurs droits et leurs intérêts. Toutes ces actions incluent le pouvoir public garantir un dialogue effectif entre eux.

2. Des éléments pertinent constatés

Au fil de la conduite du projet, on observe que les artisans commencent à être bien organisés, comme par exemple dans le district d'Ambalavao, la région de Matsiatra Ambony ou la commune rurale d'Ambohimahamasina. Dans cette commune, il existe 15 organisations ou ateliers qui sont spécialisés dans le tressage des joncs dans le cadre de la filière vannerie. Les 150 membres se répartissent dans ces 15 ateliers, eux même regroupés au sein d'une association, Soamiray, créée en 2006 qui est progressivement devenue coopérative à partir de 2010. Cet exemple témoigne du développement de l'artisanat au niveau local. La plupart des artisans ne reste plus dans le cadre informel mais nombreux sont ceux qui s'organisent pour devenir des artisans professionnels et travailler dans un cadre formel. De même, à l'intérieur des association ou organisations, les membres commencent à affiner la distribution de tâches. Ils ont leurs représentants capables de défendre

¹¹ MAE, 2011.

leurs intérêts et de porter leur parole dans toutes les instances de l'administration. De plus, tous les membres ont reçu des formations de renforcement de capacités. Petit à petit, une concertation et échange se développent le pouvoir public.

Actuellement, le secteur artisanat gagne en reconnaissance alors qu'auparavant il était considéré comme « le métier le plus bas », pour les non instruits. Grâce à leur métier, désormais, les artisans sont représentés sur toute la grande île voire même à l'étranger. Cette représentation est due par le débouché des produits et l'existence des échanges entre artisans. À l'intérieur des réseaux et des associations, les artisans commencent à comptabiliser le flux financiers de leurs petites entreprises et parviennent à mieux calculer le rapport entre le prix et le coût de la fabrication. Cela témoigne des acquis mobilisés par les artisans avec le soutien des organismes d'appuis. Enfin, de plus en plus les artisans participent pleinement à l'élaboration de la politique publique en faveur de ce métier.

3. Rôle de la coopération internationale

La coopération internationale contribue à la promotion de l'artisanat à Madagascar. Elle apporte soutien financier et formation pour le développer. Par ailleurs, elle engage un échange d'expérience en faveur des organisations des artisans en place. Ces différentes collaborations se manifestent directement entre artisans ou parfois par l'intermédiaire des ONGs nationales et des organismes ayant compétence en ce domaine. Cette contribution améliore de façon générale le savoir faire, les conditions de production et le niveau de vie des artisans. C'est ensuite l'enjeu de l'autonomie de ces organisations et artisans qui se pose.

III. LE CONTEXTE SECTORIEL DU PROJET

A. Contexte de l'artisanat à Madagascar

1. La valeur culturelle de l'artisanat malgache

L'artisanat tient des valeurs culturelles de la société. De façon générale, c'est une pratique héréditaire transmise de génération en génération. Il représente un lignage, une localité et une région par rapport à sa propre spécialité.

Ainsi, la région d'Amoron'i Mania, où se trouve le district d'Ambositra, est la capitale de l'artisanat à Madagascar par sa spécialité de la sculpture la plus reconnue sous le nom *Zafimaniry*. Par ailleurs, cette région a une vocation pour l'eucalyptus, comme dans la côte Est de la région d'Analamanga dans laquelle la filière miel se développe. Les régions d'Analamanga et d'Itasy, à savoir les districts d'Andramasina et Manjakadriana, sont reconnues au niveau national pour la transformation du fer depuis la période des royaumes malgaches (1500 à 1810). La région d'Itasy se spécialise également dans la filière soie, comme c'est le cas du district d'Ambalavao. Cette filière constitue un des éléments identitaires de ces régions. Par ailleurs, le district d'Ambatolampy, dans la région de Vakinankaratra, est depuis longtemps reconnu comme centre de transformation de l'aluminium à Madagascar. Enfin, la région de Sofia marque aussi son importance pour la poterie, la transformation des fibres végétales, etc. et est également le premier producteur de miel à Madagascar.

Dans l'ensemble, l'artisanat possède un avenir promoteur en matière d'activités génératrices de revenus, tant à Madagascar que pour l'exportation. De plus, des ponts intéressants entre ce secteur et celui du tourisme sont à envisager. Or des faiblesses sont encore constatées qui handicapent son développement. Il s'agit de la dégradation de l'environnement. Les artisans en bois dans la Région d'Amoron'i Mania par exemple essaient d'acheter les bois d'œuvres saisis dans presque toutes les régions de l'île. Les associations et les coopératives se regroupent et collaborent avec le pouvoir public local pour obtenir ces matières premières. Un deuxième exemple, les artisanes en vannerie dans la commune rurale d'Ambohimahamasina cultivent de *vinda* (*Cypræus* sp) et *forona* (*Cyperus* sp) pour l'approvisionner. Ces ont des espèces endémiques de la région.

Enfin, les artisans ne disposent pas encore d'une autonomie suffisante pour assurer leur accès à des structures légales pour la protection de leur œuvre. Leur concertation avec les pouvoirs publics reste encore limitée. Cela nuit à la concurrence et favorise la domination de l'informel sur le marché. Les quantités et la qualité des produits sont souvent insuffisantes pour répondre aux exigences de normes. En outre, la faiblesse du cadre légal favorise la prolifération de la contre façon, justifiant ainsi le travail de l'OMAPI¹² pour y remédier. Mais cet office n'est pour l'heure connu que d'une minorité d'artisans. Plus globalement, cela nuit à la perte de la valeur culturelle de la région dans le domaine de l'artisanat.

2. La place de l'artisanat dans la vie sociale

¹² Ordonnance n° 89-019 du 31 juillet 1989.

La pratique artisanale ne se faisait auparavant que par expérience, par hérédité, selon les techniques traditionnelles. La situation évolue actuellement car ce secteur devient une activité principale des paysans qui la pratiquent et reçoivent des différentes formations. Outre les pratiques agricoles, l'artisanat occupe la deuxième source de revenus¹³ voire la source principale de revenus dans des régions telle que la Région du Lac Alaotra par exemple. Selon l'INSTAT¹⁴, au niveau national, en 2006, « l'artisanat constitue pour 86% des ses adhérents l'activité principale et plus de 40% des micro-entreprises d'artisans appartiennent à des femmes ». La vannerie est notamment une activité conduite majoritairement par les femmes.

L'artisanat présente un fort taux d'informalité (85% des artisans). Rares sont ceux qui sont entrés dans le domaine formel et tendent vers la professionnalisation. L'INSTAT (2002) observe ainsi que 15,4% disposent d'un numéro statistique, 11,0% sont enregistrés dans le registre des métiers, 1,8% sont inscrits dans la CNAPS. Depuis la mise en œuvre du PSDR en 2003, les artisans commencent pourtant à s'organiser en associations, du fait du soutien apporté aux organisations paysannes dont les artisans font partie. Il s'agit d'une initiative de l'État avec le financement de la Banque Mondiale afin de promouvoir les activités des paysans, et le secteur de l'artisanat notamment. Enfin, les artisans gagnent progressivement une place non négligeable à l'échelle régionale, nationale et internationale à l'heure actuelle car de nombreux organismes s'intéressent et soutiennent les artisans.

3. L'artisanat dans le domaine économique

L'annexe de l'arrêté n°11443/99/SG/DGA/DSO du 29 octobre 1999 portant classification des métiers d'artisans en catégories professionnelles donne les caractéristiques de l'artisanat à Madagascar. Elle détermine les formes et les types de l'artisanat. Cette annexe présente trois types de produits artisanaux en distinguant l'artisanat domestique et professionnel, l'artisanat utilitaire ou l'artisanat de production, l'artisanat d'art et l'artisanat de prestation de service.

De façon générale, l'artisanat produit une part importante du PIB des Malgaches. Selon le recueil de statistiques artisanales effectué par l'INSTAT, il constitue des indicateurs économiques significatifs.

« L'artisanat à Madagascar constitue une activité importante. À partir des études menées par l'INSTAT, le nombre d'artisans est évalué à environ 1 800 000 dont 85% informel. En plus de cela, le secteur artisanat contribue à 15% du PIB avec une valeur ajoutée de 300 milliards d'Ariary, soit l'équivalent de 80-90 USD par micro-entreprise si on se réfère aux données de l'année 2003. En matière d'exportation, l'artisanat contribue à près de 15% du montant s'élevant à 44 milliards d'Ariary en 2005. »

De ce fait, l'artisanat malgache figure parmi les cibles et destinations les plus fréquentées des touristes à Madagascar. Il présente des éléments et des articles différenciés et bien qualifiés à cause de la richesse du pays en ressources naturelles malgré une menace de perte progressive de celles-ci. L'art décoratif, les articles de cadeaux attirent les touristes. Ce « *voandalana* » (ou dans le sens littéral « les fruits de la route ou du voyage ») constitue un élément porteur pour l'économie

¹³ Rafaralahimanana C., 2006, p. 55.

¹⁴ <http://www.prosperer.mg/spip.php?rubrique51>, consulté le 12 décembre 2011

malgache. Entre 2005 et 2007, l'État a mis un budget programme pour que l'artisanat soit reconnu et que Madagascar devienne un pays modèle¹⁵ sur le plan international.

4. L'organisation des artisans à Madagascar

Comme nous l'avons évoqué dans le précédent paragraphe, les artisans commencent à se regrouper pour défendre leurs intérêts. Ils sont au nombre de 1,8 millions à Madagascar, soit environ le huitième de la population. Seuls 250 000 d'entre eux, sur ces près de deux millions d'artisans sont enregistrés au Registre du Commerce, soit 15% de l'ensemble des artisans et 5% de la population active¹⁶. Seuls les professionnels ou bien les gros investisseurs dans ce secteur se trouvent dans ce registre.

Cette année, 35 associations des artisans sont enregistrées auprès du ministère de l'artisanat¹⁷. Parmi elles, nous avons pris l'exemple de deux associations, à savoir l'UAMA (Union des Artisans de Madagascar) et l'OACC (Opérateurs et Artisans du Cheptel Crocodile). Ces associations ont une envergure nationale et leurs productions couvrent les marchés locaux et internationaux. Un président a ainsi été désigné pour représenter chacune des 12 filières artisanales enregistrées à Madagascar.

L'entrée du secteur dans une organisation bien planifiée peut être également observé à travers l'exemple d'une association d'artisans ayant une envergure nationale qui regroupe plus des 1000 membres, à savoir le GROPROAAFiVe (Groupement Professionnel des Associations des Artisans de la filière Fibre Végétale). Leurs membres sont des créateurs d'articles en fibre végétale tels que le chapeau, cartable, etc. Le stade de « COUM » 67 ha à Antananarivo ville est le point de vente qui devient le marché principal de ces artisans. De plus, ce point de vente est également un lieu d'exposition et un point de rencontre avec les clients nationaux et internationaux. Ce marché hebdomadaire, le jeudi et le vendredi, leur permet de prendre des commandes outre la vente proprement dite. Actuellement, le président de cette association a pris initiative de former un syndicat des artisans¹⁸. Ainsi cela permet aux artisans d'entrer dans un espace de concertation avec le pouvoir public. Cette initiative a été favorisée par la création d'un secteur de l'artisanat au sein d'un département ministériel.

5. Les problèmes de l'artisanat malgache

Depuis longtemps, la direction de l'artisanat est rattachée à plusieurs départements ministériels selon le gouvernement en place, tels que le ministère de l'industrie, du commerce et du tourisme. Dans l'actuel gouvernement d'union nationale de la transition, l'artisanat a obtenu un département ministériel à part entière. Pour les artisans, c'est une des issues qui permettra de résoudre les problèmes liés à ce secteur et apportera une reconnaissance aux paysans artisans.

Jusqu'à maintenant les petits artisans malgaches, regroupés ou non, subissent des contraintes telles que :

¹⁵ <http://www.top-madagascar.com/article.php?id=21&lang=fr>, consulté le 13 décembre 2012.

¹⁶ http://www.madagascarexport.mg/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=6&lang=fr, consulté le 13 décembre 2012.

¹⁷ Ministère de l'artisanat, Liste des associations, organismes d'appuis et entreprises artisanales, 2011.

¹⁸ Discussion effectuée le 12 décembre 2011, Antananarivo.

- la monopolisation des grands exploitants ;
- la persistance des intermédiaires ;
- la violation de leurs marques ou la prolifération de la contre façon ;
- et l'absence promotion de l'artisanat.

La monopolisation se traduit la domination de gros investisseurs dans ce secteur. Il s'agit de là d'une exploitation multi dimensionnelle : une domination sur l'exploitation des matières premières, une domination des marchés et une forte domination de la concurrence déloyale. Le président GROPROAAFiVe le confirme en se référant à la filière bois. Cette filière traverse actuellement des problèmes de ravitaillement en matières premières. Les artisans ont constaté un grand fossé entre eux quant à ce besoin. Cette situation est amplifiée par l'actuelle suspension de l'exploitation des bois d'œuvre et des bois d'ébène comme en 2008¹⁹, ce qui constitue un facteur de blocage pour les petits artisans. Les petits exploitants en sont victimes car ils ne disposent pas de stock suffisant en matière première à l'inverse des gros investisseurs.

Une des entraves au secteur artisanat est actuellement la persistance des intermédiaires. Cela se situe au niveau de la recherche des matières premières et au niveau de la vente des produits finis. L'omniprésence de cet intermédiaire nuit à :

- la stabilité des prix ;
- la fidélité des clients ;
- l'amélioration de la qualité de production ;
- la protection des marques.

Cette dernière s'inscrit comme une grande problématique de l'artisan en tant que créateur.

L'absence de véritable promotion de l'artisanat²⁰ constitue un blocage du développement de ce secteur. Jusqu'à maintenant, le secteur artisanat est encore considéré comme un travail non gradé. Cela veut dire qu'il est totalement un métier des paysans, un métier de gens ayant un niveau d'instruction assez bas. Selon la direction de la professionnalisation de l'artisanat, 80,3 % ont un niveau jusqu'au baccalauréat dont une formation sur le tas pour 29%, dont CEPE 11,4%, BEPC et Brevet Technique 19,5% et Baccalauréat 20, 4%. Il est vital pour cette raison de favoriser l'accès des artisans à des formations professionnelles pour qu'ils puissent évoluer dans ce secteur. Cela requiert des financements assez importants. Tel est le combat des artisans au sein des différentes organisations pour arriver au commerce équitable.

B. Dans le secteur du projet

De façon globale, pour la politique de développement de chaque région d'intervention du projet, le secteur artisanat est considéré comme un secteur porteur. Pour la région d'Amoron'i Mania²¹ par exemple, le défis de la région est de mettre la filière miel au meilleur niveau tant sur la qualité que sur la quantité de production dans l'ensemble de l'île. Par ailleurs, cette région tend à devenir le premier exportateur de soie de qualité. Enfin, cette région essaie de garder sa place en tant que capitale de l'artisanat à Madagascar.

¹⁹ Note de service n°001/08/MEEFT/SG/DGEEFT du 10/01/08.

²⁰ Saïd Chikhaoui, p. 15.

²¹ Région Amoron'i Mania, PRDR, p. 8.

La région d'Analamanga, elle a mis l'accent sur la professionnalisation des producteurs ruraux dans le secteur artisanat. Trois axes²² principaux sont retenus pour que ces objectifs soient atteints :

- informer les producteurs régionaux, respecter les normes et labels en place ;
- promouvoir la production en qualité ;
- favoriser l'implantation et le fonctionnement des organismes décentralisés.

Ces points montrent l'avancée de la région en la matière sur la participation des acteurs locaux pour que ce métier de très petites entreprises (TPE) aboutissent à la création de petites et moyennes entreprises (PME). Ainsi, les artisans deviendront compétitifs et formels dans le domaine professionnel. Cela incite à la régularisation et au regroupement des petites entreprises informelles très prépondérantes dans un espace de concertation avec le pouvoir public.

Concernant les filières appuyées par le projet SERA, à savoir le miel, la vannerie, bois et la soie, les structures en place sont avancées selon la maturité de l'organisation en place. Des plateformes et des labels fonctionnent pour la filière soie, miel et bois dans la région d'Itasy, Amoron'i Mania et Analamanga. Dans ces régions, les bases sociales se sont organisées depuis longtemps. Pour la fibre végétale ou la filière vannerie de la Région de Matsiatra Ambony et de la Sofia, les organisations sont nouvellement formées par le CITE et leurs partenaires. Elles fonctionnent et collaborent avec le pouvoir public qui favorise une certaine action de développement pour la commune ou la région de rattachement.

Face de toute cette diversité de situations, comment les régions peuvent-elles parvenir à ces résultats ? Leur budget régional leur permet-il de l'assumer ? Quel est le cadre juridique régissant chaque filière et les entités connexes ? Toutes ces questions méritent d'être posées pour résoudre toutes les problématiques rencontrées par les artisans. Ce secteur de l'artisanat est un enjeu pour l'amélioration des conditions de vie des artisans d'une part, et d'autre part pour le développement économique du pays.

Le processus a souvent été impulsé dans une approche « top-down », du haut vers le bas, sans aucune consultation du groupe concerné. Face aux défis et à l'urgence de certaines situations, il est temps de changer et de tenir compte des propositions de la base et des acteurs locaux. Cela implique que les artisans soient en mesure de se concerter avec le pouvoir public. Pour ce faire, il faut une volonté réelle de discuter et d'intégrer tous les acteurs dans ce processus. Mais, les conditions politiques leur permettent-elles ? L'obtention d'un département ministériel pour le secteur de l'artisanat dans l'actuel gouvernement apporte en ce sens beaucoup d'espoirs.

²²Région Analamanga, PRDR, p. 19.

Conclusion

L'élaboration des politiques publiques à Madagascar est liée au contexte politique. Les chefs d'État successifs ont chacun leur propre politique pour développer le pays. Malgré ces différentes politiques, le pays reste encore pauvre, faute de continuité du pouvoir. Ainsi, les crises politiques et sociales cycliques handicapent le développement économique. Par ailleurs, l'intervention de la société civile varie selon le régime en place. La première et la deuxième République ne témoignent pas d'une participation massive. En revanche, pendant la troisième République, elle a connu un énorme développement. Ainsi, la société civile est un acteur indirect ou direct des politiques publiques. Elle se trouve également dans un processus de conciliation, d'intervention et de résolution pour la sortie de crise.

Depuis longtemps, le secteur artisanat ne possède pas une organisation bien structurée. C'est une séquelle héritée de génération en génération. Le projet SERA « appui à la concertation artisans – pouvoir public » essaie d'instaurer cet espace de concertation en structurant les organisations des artisans. C'est un accès principal pour améliorer les conditions de travail, les conditions de vie des artisans et la mise en place de structures permanentes pour eux. Les quatre régions d'intervention dudit projet sur les six présentent le contexte général et l'évolution de ce secteur. Les artisans dans ces quatre régions exploitent les filières miel, soie, bois et la filière vannerie. Ce sont les principales filières appuyées par le projet. Elles constituent de très petites entreprises ayant un avenir promoteur du développement local et national malgré certaines contraintes telles que la non disponibilité relative des matières premières et l'accès au marché à échelle élargie.

Bibliographie et sources

- Annexe à l'arrêté n° 11443/99/SG/DGA/DSO du 29 Octobre 1999 portant classification des métiers d'artisans en catégories professionnelles.
- Chikhaoui S., Politiques publiques de l'artisanat. Esquisse d'un bilan, somgt 9-17, décembre 2005, 30 p.
- Cvetek N., *Qu'est ce que la société civile*, KMF-CNOE, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, Antananarivo, octobre 2009, 38 p.
- INSTAT/DSM, Enquête périodique auprès des ménages 2010 : Rapport principal 2010, août 2011, 378 p.
- Jeune Afrique, « Madagascar : une économie sous pression », in <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAJA2550p084-085.xml0/>, consulté le 19 mars 2012.
- La Rédaction, « Société civile malgache : Rôle et utilité dans un contexte de crise », in <http://www.madagasikara-soa.com/index.php/Chroniques-politiques/Societe-civile-malgache-Role-et-utilite-dans-un-contexte-de-crise.html>, consulté le 19 novembre 2011.
- Lemieux V., L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir, août 2009, 220 p.
- Loi 96-030 portant régime particulier des ONG à Madagascar, du 14 août 1997.
- Ministère des affaires étrangères, *Liste des ONG internationales*, 2011.
- Ministère de la population et des affaires sociales (Direction du Partenariat-Service de ONG), *Liste des ONG nationales et ONG étrangères à Madagascar*, septembre 2010.
- Ordonnance 60 133 du 03 octobre 1960 portant régime général d'associations.
- Ordonnance n° 89-019 du 31 juillet 1989 instituant un régime pour la protection de la propriété industrielle en République Démocratique de Madagascar, in *J.O. du 14/08/89*, p.1798.
- Philippe Collas de Chatelperon, « L'état du transfert de gestion des à fin 2003 », in Montagne P., Razanamaharo Z., Cooke A. (éds sc.), *Le transfert de gestion à Madagascar dix ans d'efforts*, RESOLVE conseil-CIRAD, 2007, pp. 47-54.- Radert S. et al., *L'économie politique de la décentralisation à Madagascar*, Actes d'un colloque organisé et actes colligés par François Vaillancourt, Antananarivo le 16 avril 2008.
- Rafaralahimanana C., Transfert de gestion du zetra dans les fokontany d'Amabaniala, Marovato, Vohitsivalana et de Vohitsoa, commune rural d'Imerimandroso, district d'Ambatondrazaka, Mémoire de Maîtrise en Sciences Sociales du Développement, Département d'Histoire, Université d'Antananarivo, 2006, 154 p.
- Repoblikan'i Madagascar-Cellule technique, Document de Stratégie de pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP), mai 2003, 138 p.
- Région Amoron'i Mania, *Plan régional de développement rural*, sd., 154 p.

- Région Analamanga, Plan régional de développement rural, 2007, 105 p.
- Région Itasy, Plan régional de développement rural, 2007, 168 p.
- Région Sofia, Plan régional de développement rural, 2006, 110 p.
- UNICEF, Statistiques, in http://www.unicef.org/french/infobycountry/madagascar_statistics.html, 2010, consulté le 27 mars 2012.
- Discussion avec le Président de l'association GROPROAAFiVe, Antananarivo, 12 décembre 2011.
- Discussion avec les responsables du projet SERA (Sehatra sy rafitra ho an'ny asa tanana), CITE, Antananarivo, 20 décembre 2011.