



Suisse–Madagascar

Histoire d'une coopération



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des
affaires étrangères DFAE

TABLE DES MATIÈRES

LES ÉTAPES DE LA COOPÉRATION

COOPERATION

Un processus d'apprentissage couronné de succès, mais sans dénouement heureux	6
--	---

CHIFFRES

Présentation détaillée du décompte final	20
---	----

LA COOPÉRATION VUE SOUS UN AUTRE ANGLE

Le point de vue des collaborateurs	22
---	----

CHRONOLOGIE

Étapes clés de l'engagement de la Suisse	24
---	----

LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS

L'expérience est riche d'enseignements	26
---	----

EXEMPLES DE PROJETS

RÉGION DU BETSILEO

Du bon vin pour lutter contre l'érosion	30
--	----

RÉGION MENABE

Protéger la forêt depuis l'extérieur	32
---	----

RÉGION D'IMERINA

La reforestation se mue en programme environnemental	35
---	----

PROJET DE RECHERCHE

Oui aux produits phyto-sanitaires appropriés, non au matraquage chimique	38
---	----

SANTÉ

Une plus grande efficacité des pharmacies communautaires	40
---	----

EAU POTABLE

L'eau potable favorise l'action communautaire	42
--	----

COMMUNICATION

Les paysans se font entendre grâce aux radios locales	44
--	----

ANNEXE

APERÇU DES PROJETS 1961–2000

48

APERÇU DU PROGRAMME SPÉCIAL 2001–2009

50

DONNÉES FINANCIÈRES DÉTAILLÉES

52

INDEX DES ABBREVIATIONS

56

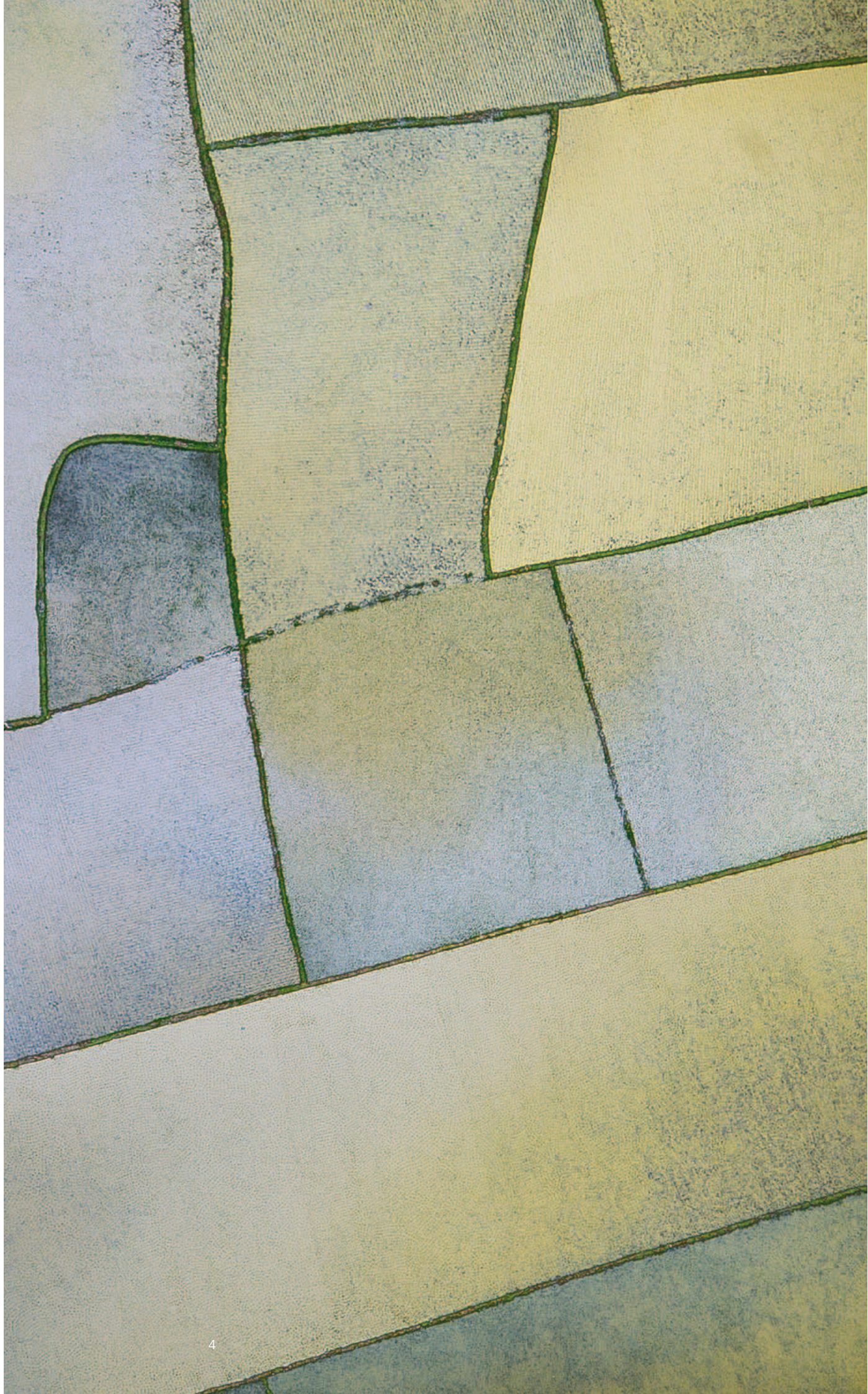
Le premier engagement de la Suisse à Madagascar remonte à 1961. C'était il y a exactement cinquante ans. Dans l'intervalle, le monde a connu de profondes mutations, au même titre que la coopération au développement : la sélection plutôt fortuite de projets dans les années 1960 a laissé la place à la conception méthodique de programmes au début des années 1980. De la même manière, les modes d'intervention habituels ont été abandonnés au profit de la participation, puis de l'empowerment – l'encouragement de la responsabilité individuelle d'acteurs organisés.

Le Suisse Gion Pieder Cabalzar s'intéresse à la Grande Île depuis plus de trente ans, d'abord en tant qu'assistant à l'Université de Berne, puis en tant qu'expert sur le terrain. Il vit à Morondava, sur la côte ouest de Madagascar, depuis 24 ans. Après avoir travaillé pendant dix ans pour Intercoopération Suisse, il exerce aujourd'hui la fonction de coordinateur pour le compte d'Action de Carême. Fin connaisseur du pays, il a réalisé, sur mandat de la DDC, la présente rétrospective sur les efforts déployés par la Suisse tout au long des cinq décennies de sa coopération avec Madagascar – en particulier pour tous ceux qui y ont contribué.

Tout en s'appuyant sur un travail documentaire approfondi, l'auteur a fait appel à d'anciens collaborateurs et a interrogé une dizaine de personnes dans chacun des deux pays. Pour une meilleure compréhension du contexte, il a complété son texte par des informations sur le contexte international et malgache.

Prenant pour exemple Madagascar, la présente publication montre que la coopération au développement peut prendre de multiples formes. La diversité des solutions développées par la DDC est le reflet de celle des populations et des institutions auxquelles elles sont destinées. La Direction du développement et de la coopération n'a pas de recette standard brevetée applicable efficacement en tout lieu. En revanche, il est des éléments décisifs, parmi lesquels la curiosité et l'ouverture d'esprit des collaborateurs, ainsi que la mise en place et l'entretien de nombreuses relations partenariales.

Fin 2012, la Suisse mettra un terme à la coopération telle qu'elle l'entretenait jusqu'ici avec Madagascar. Malgré tout, nombre d'acquis continuent de témoigner de la contribution de la Confédération. Il ne restera pas qu'une infrastructure, à savoir des routes et des systèmes d'approvisionnement en eau. Le résultat de ce processus d'apprentissage collectif, inscrit dans la durée, ce sont des personnes – paysannes ou experts dotés d'une solide formation – à qui les moyens ont été donnés d'améliorer leurs conditions de vie et d'occuper aujourd'hui des fonctions clés dans leur pays. Heureusement, d'autres organisations ont pris la relève de la DDC et poursuivent les projets les plus importants.



LES ÉTAPES DE LA COOPÉRATION

Un processus d'apprentissage couronné de succès, mais sans dénouement heureux

C'est en 1961, l'année de la création de la DDC (alors appelée «Service à la coopération technique»), et un an après l'indépendance formelle de Madagascar, que la Suisse entame sa collaboration avec la Grande Île en accordant une bourse à un étudiant malgache à l'école agricole de Zollikofen, près de Berne. Les premières contributions de la DDC sur le terrain ne se font pas attendre, d'abord en faveur d'écoles ménagères, par exemple, par l'intermédiaire d'institutions confessionnelles suisses à Madagascar puis, à partir de la moitié des années 1960, sous la forme d'interventions, dans la formation scolaire et professionnelle, d'experts et de bénévoles directement mandatés par la DDC.

Le nombre de bourses octroyées à des stagiaires malgaches en Suisse est en progression constante : entre 1960 et 1975, ils sont ainsi 80 à effectuer un stage de plusieurs mois en Suisse. Le nombre de bourses délivrées pour des études dans les hautes écoles est également en hausse, passant de huit par an maximum dans le milieu des années 1960 à quinze jusqu'en 1970, avant d'atteindre trente en 1975. Ces contributions financières encore modestes, dont le montant reste inférieur à un demi-million de francs par an jusqu'en 1970, sont pour la plupart adressées à Madagascar par l'intermédiaire d'œuvres d'entraide privées et ecclésiastiques. À cette époque, il n'y a encore ni programme de coopération à proprement parler ni représentation locale de la DDC. Les œuvres d'entraide mettent l'accent sur la formation sous différentes formes.

À partir de 1966, la Suisse encourage la production de lait sur les hauts plateaux situés dans le centre du pays, ouvrant la voie à une nouvelle forme de coopération, notamment la coopération technique – surtout dans les domaines dans lesquels le savoir-faire suisse est sollicité. Signé dès 1964, le premier accord intergouvernemental, l'«Accord de commerce, de protection des investissements et de coopération technique», entre en vigueur en 1968, fournissant la base formelle de l'intensification de la coopération au développement au cours de la décennie suivante.

À partir de 1970 : la DDC pose la pierre fondatrice

À partir de 1970, non seulement les subsides liés à la coopération au développement augmentent de manière décisive et constante, mais la DDC renforce son engagement par la mise en œuvre de projets et le détachement d'experts qui lui sont propres tout en continuant de soutenir l'intervention de bénévoles. Le financement par l'intermédiaire d'œuvres d'entraide ne représente plus que 5 à 10 % du volume total.

Les bénévoles sont pour la plupart des jeunes gens idéalistes qui, en échange de leur engagement, bénéficient d'une aide, non d'un salaire à proprement parler. Comme il ressort du tableau situé au bas de la page ci-contre, c'est en 1970 que les effectifs enregistrent une réelle progression. Jusqu'en 1975, le nombre de bénévoles et d'experts de la DDC avoisine la trentaine, les bénévoles étant légèrement plus nombreux.

Ces derniers, qui disposent de leur propre coordinateur sur place, comptent au nombre de leurs principaux projets la collaboration entre l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) et l'École Supérieure Polytechnique d'Antananarivo et, plus tard, entre l'EPFL et celle de Diego Suarez, qui forme nombre de doctorants à l'enseignement dans des hautes écoles. Ce n'est qu'avec l'ouverture du bureau de coordination de la DDC à Antananarivo à la fin de la décennie que le statut de bénévole est supprimé.

À partir des années 1970, les compétences suisses sont recherchées dans la production laitière, mais également pour développer l'arboriculture fruitière et la viticulture sur les hauts plateaux situés dans le centre et le sud de l'île. Ce soutien de nature économique a pour objectif de diversifier l'agriculture, étant précisé qu'à l'époque, le pays ne subit pas, comme aujourd'hui, des crises d'approvisionnement constantes (en particulier en riz). Le projet viticole est couronné de succès grâce à des procédures innovantes et peut même donner lieu à une autre initiative. En revanche, celui sur les arbres fruitiers se

révèle un échec, Le premier projet de construction de routes dans le nord de l'île n'est pas plus fructueux. Repris par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), il ne s'appuie sur aucun concept clair. De cette dernière expérience, la DDC tire un double enseignement : les projets d'infrastructures routières doivent être confiés à des entreprises professionnelles et porter uniquement sur des axes revêtant une importance stratégique. Ces principes sont appliqués dans les années 1980 et 1990 lors de la construction des routes reliant Antananarivo à Mahajanga et à Toamasina, les deux principaux ports de Madagascar.

À partir de 1976, la DDC apporte son soutien à deux projets universitaires de sylviculture et d'élevage, qui ont vu le jour à la suite du départ massif de cadres et d'experts français, également dans la formation supérieure, dans le sillage de la crise intervenue entre 1972 et 1975. En 1976, nombre de facultés se retrouvent ainsi privées de personnel. Face à cette situation, Madagascar adresse des demandes d'aide à différents pays. La Suisse, dont l'aide dans le domaine universitaire est déjà appréciée grâce à l'engagement de bénévoles, y répond favorablement en mettant rapidement trois professeurs à la disposition des départements universitaires d'exploitation forestière et d'élevage du bétail. Leur engagement, sous la forme de projets pour ainsi dire unipersonnels, dure jusqu'au début des années 1980, et en ce qui concerne l'exploitation forestière, donne naissance à une collaboration intensive à plus long terme.

Les expériences globalement positives, entre autres avec l'Établissement d'enseignement supérieur polytechnique de Diego Suarez et le lancement du projet viticole sur les hauts plateaux du sud, encouragent la DDC à étendre sa collaboration avec Madagascar à l'industrie et à l'artisanat, par exemple. Elle apporte ainsi son soutien à la fabrication locale de machines agricoles et de produits artisanaux ainsi qu'à la formation de mécaniciens automobiles.

Les années 1960

Bien que marquées par la guerre froide, les années 1960 incarnent le renouveau et l'espoir. En 1960, 17 pays africains accèdent à l'indépendance; 14 d'entre eux sont d'anciennes colonies françaises. En revanche, sur le Vieux Continent, tout n'est pas pour le mieux : en Espagne règne la dictature, la Grèce vit sous le « régime des colonels » et le Portugal demeure une puissance coloniale en Afrique.

L'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine sont encore des continents méconnus en Suisse, sauf parmi les missionnaires. Le sous-développement est interprété comme un retard qu'il s'agit de rattraper et qui est rattrapable. C'est à cette époque que les Suisses commencent à se faire une image de l'Afrique, grâce à Albert Schweitzer et à René Gardi notamment. L'heure n'est pas encore au tourisme dans des pays du tiers-monde et les informations du « continent noir » ne parviennent que sporadiquement dans notre pays. Pourtant, après la fondation, en 1955, de l'association Aide suisse aux régions extra-européennes (ASRE), qui deviendra Helvetas, et l'élargissement des activités de l'Entraide protestante suisse (EPER) aux pays du tiers-monde, les deux organisations d'entraide confessionnelles Action de Carême et Pain pour le prochain ainsi que le Service suisse de coopération technique, l'actuelle DDC, voient le jour en 1961. La coopération au développement en tant qu'engagement solidaire fédère des donateurs publics et privés motivés par la cause et recueille un large soutien de la population. Le tiers-monde ne cesse de se rapprocher de nous.

Sur l'île de Madagascar, qui recense 7 millions d'habitants à la fin de la décennie contre 5,5 millions dix ans auparavant, la première République (1960-1972) se caractérise encore par une stabilité politique et économique. Le pays ne présente pratiquement pas de dettes. Toutefois, les apparences sont trompeuses : l'influence française, qui imprègne encore fortement l'administration, l'économie et la scène culturelle, est perçue comme une continuation du colonialisme.

EXPERTS ET BÉNÉVOLES À MADAGASCAR ENTRE 1966 ET 1975

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Experts et consultants sur le terrain pour plus d'un an	1	1	2	2	14	11	12	14	11	14
Bénévoles sur le terrain depuis ou pour plus d'un an			2	5	15	19	20	20	18	19
Nombre total de personnes financées par la DDC	1	1	4	7	29	30	32	34	29	33

(Source: Stettler, A. « Coopération technique et industries suisses à Madagascar », Zurich 1977)

Les années 1970

La décennie 1970 est une période d'effervescence. Les pays d'Afrique sous domination portugaise luttent pour leur émancipation et obtiennent l'indépendance; la guerre du Vietnam prend fin; des mouvements populaires secouent l'Europe à différents niveaux de la société; toujours en Europe, les derniers régimes fascistes tombent. L'idée d'une société équitable et sociale à l'échelle planétaire fait son chemin. Dans la presse, à la radio, à la télévision, on évoque davantage l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine. En Europe également, la thématique du tiers-monde est désormais abordée et la faim dans le monde devient un sujet important. Aux termes de l'une des résolutions adoptée par la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974 ayant donné lieu à la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition, tous les gouvernements doivent se fixer pour but que, « d'ici 10 ans, aucun enfant ne devra aller se coucher en ayant faim, qu'aucune famille ne devra vivre dans la crainte de manquer de pain pour le lendemain, et que l'avenir et les capacités d'aucun être humain ne devront être compromis par la malnutrition ».

En Suisse, après l'émergence d'œuvres d'entraide dans les années 1960 et la Déclaration de Berne de 1968 qui devait marquer de manière décisive les débats sur le développement, des comités tiers-mondistes voient le jour, notamment AG3W et SKAAL, très engagés politiquement, ainsi qu'un nombre important d'organismes d'entraide privés de tous horizons. Des coopérants suisses livrent leurs premiers rapports d'expériences et les membres de mouvements politiques, animés par exemple par des réfugiés chiliens et argentins, contribuent à mieux faire connaître le tiers-monde. En mars 1976, la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale est adoptée. Toujours en vigueur aujourd'hui, le texte stipule que la coopération au développement « soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés ». Le concept de tiers-monde est désormais bien ancré. L'heure est à l'optimisme en matière de développement: les spécialistes de la question comptent bien conduire les pays en développement vers la prospérité telle que nous la vivons.

En 1979, Madagascar compte déjà près de 9 millions d'habitants et va au-devant de temps difficiles. La traduction de l'indépendance dans les faits se paie cher. Après la fin mouvementée de la 1^{ère} République en 1972 et une phase de transition qui l'était à peine moins puisque quatre gouvernements se sont succédé en trois ans, Madagascar devient une république démocratique d'inspiration socialiste. Le président Ratsiraka mise sur le potentiel propre à Madagascar pour développer le pays d'une manière bénéficiant en premier lieu aux plus démunis. Il

est en faveur d'une ouverture vers l'étranger, plus particulièrement vers les États socialistes. Les nationalisations d'entreprises à partir de 1976, suivies d'une politique d'investissement inappropriée, fondée sur le principe de l'endettement, conduisent le pays à l'insolvabilité dès la fin de la décennie. À cette époque, sur les centaines d'entreprises étatiques que compte le pays, seules quelques-unes sont rentables. Madagascar ne s'est toujours pas remise à ce jour de cet effondrement de son économie.

En 1978, la désignation du premier coordinateur de la DDC à Madagascar et la mise en place du premier bureau de coordination officiel dans la capitale marquent une étape institutionnelle décisive et l'ouverture d'un nouveau chapitre dans la collaboration entre les deux pays.

Parallèlement à l'augmentation de l'aide alimentaire accordée régulièrement depuis 1971, les premières aides bilatérales versées par la DDC interviennent en 1978 et 1979; d'un montant de 7 et 5 millions de francs, elles sont destinées à financer la création d'un « Fonds Suisse » à la banque d'État pour le développement rural (BTM), lequel a pour objet d'octroyer des prêts à des paysans et à des petites entreprises en zone rurale. Un troisième montant à hauteur de 3 millions de francs est versé en faveur du « Fonds Suisse » en 1982, mettant pratiquement un terme à l'aide financière de la DDC, qui réalise une ultime contribution en 1995.

Dans les années 1970, qui correspondent à la deuxième décennie de la collaboration entre la Suisse et Madagascar, la DDC a également lancé quelques projets, principalement dans les domaines de l'agriculture et de la petite industrie/l'artisanat, qui, tout en poursuivant des objectifs généraux de la coopération au développement, contribuent à jeter les bases institutionnelles d'un développement cohérent dans les années 1980.

Construction ciblée de la coopération à partir de 1980

Indépendamment de la profonde crise qui frappe l'économie et contraint le pays à solliciter l'aide du FMI, l'année 1980 marque un tournant dans l'engagement de la DDC à Madagascar. Tandis que certains des projets de longue date – comme ceux portant sur les plantations d'arbres fruitiers ou la production laitière – ont été menés à terme, de nouveaux projets voient le jour, contribuant à la mise en place d'une coopération au développement sectorielle cohérente. Ainsi, un premier projet mis sur pied dans le domaine forestier a pour objectif une exploitation responsable de la forêt naturelle du Menabe, sur la côte ouest (projet CFPP). Il est complété en 1984 par un projet de reforestation innovant (projet PARV) sur les hauts plateaux du centre, une région très fortement déboisée. En 1980, la DDC finance les premiers projets d'approvisionnement en eau potable dirigés par le Ministère de la santé, ce qui lui permet de travailler exclusivement avec des organisations non gouvernementales (ONG) locales dès l'année suivante. En 1985, elle réunit l'ensemble des projets

de ce domaine dans un programme global intitulé « Eau potable ». En 1983, la DDC apporte en outre son soutien à un projet de recherche de l'EPFZ portant sur la lutte biologique contre les parasites dans la plus grande région rizicole de Madagascar, lequel lui offre un moyen d'action écologique tout en lui garantissant son indépendance à l'égard des groupes chimiques.

La DDC fait son entrée dans le domaine de la santé en 1985, avec un projet axé sur la distribution judicieuse de médicaments de base en zone rurale. La même année, elle finance un important projet de construction routière de la Banque mondiale – réfection de trois tronçons de la route reliant Antananarivo à Mahajanga, la deuxième ville portuaire du pays –, qui est suivi, deux ans plus tard, par le coup d'envoi du plus grand projet d'infrastructures routières de la DDC, la « Descente de la Mandraka ». Ce projet est appelé à faciliter le transport entre la capitale et Toamasina, qui abrite le plus grand port de l'île. Ces projets sont soutenus par des aides à la balance des paiements engagées par l'ancien Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), les deux plus grandes tranches étant affectées au soutien de la production artisanale et industrielle (1983) et à l'importation de médicaments de base (1990).

Des jalons décisifs

Au cours de la période allant de 1980 à 1988, l'engagement de la Suisse à Madagascar est jalonné de moments importants :

- À partir de 1982, la DDC délègue la réalisation du programme forestier à Intercoopération, une organisation privée suisse active dans le développement, qui gèrera plus tard la quasi-totalité du secteur regroupant l'agriculture, l'économie forestière et l'environnement pour le compte de la Confédération. Dans le cadre de ses propres programmes, la DDC se concentre sur quatre domaines : l'agriculture, l'eau, la santé et la construction de routes.

- En 1983, Madagascar devient un pays prioritaire de la DDC (le troisième après l'Inde et le Népal), ce qui se traduit, à partir de 1986, par une hausse marquée des prestations financières, qui passent de 7 millions en moyenne à compter de 1981, à 16 millions en 1986 et à 25 millions de francs en 1988. Les contributions au titre de l'aide alimentaire et humanitaire augmentent également entre 1986 et 1988, dans le sillage de la profonde crise structurelle dans laquelle Madagascar s'est enlisée à la fin des années 1970.

Les années 1980

Les années 1980 s'inscrivent dans la continuité de la décennie précédente. Chaque jour, des nouvelles nous parviennent du tiers-monde. Le sujet du développement reste très présent dans l'opinion publique. À la fin de cette décennie, la configuration géopolitique change de manière décisive : le mur de Berlin tombe et l'Union soviétique se désagrège. Certains pays en développement d'obédience socialiste tels que Madagascar perdent dès lors un fidèle soutien et se retrouvent confrontés à une concurrence inattendue, celle des jeunes États indépendants d'Europe de l'Est, qui eux aussi ont besoin d'aide.

En Suisse, la coopération au développement ne fait que s'intensifier ; une liste de pays prioritaires est fixée et des programmes sont introduits pour plusieurs années dans certains pays. L'optimisme, qui n'est guère plus de rigueur en matière de développement, fait place au désenchantement : on peut lire dans un rapport de la Confédération de l'époque qu'étant donné les circonstances, la satisfaction des besoins fondamentaux des pays en développement par leurs propres moyens, de leurs besoins alimentaires en particulier, est déjà un objectif ambitieux.

À Madagascar, les innovations technologiques ne se sont pas encore répercutées sur les activités de projet. L'ordinateur n'a pas fait son apparition dans le pays et, en bien des endroits, le raccordement téléphonique fait également défaut. La coopération au développement fleurit toujours l'aventure, mais les cours consacrés aux réparations des véhicules tout-terrain ne sont plus au programme des formations dispensées aux experts de la DDC, comme c'était le cas dans les années 1970.

Certes, la situation économique de Madagascar se stabilise à peu près dans le courant de la décennie, mais la pression politique sur le régime autoritaire du président Ratsiraka s'accroît. Le programme d'ajustement structurel du Fonds monétaire international (FMI) apporte un peu d'ordre dans les finances et permet une légère croissance économique, mais les mesures entraînent un appauvrissement de larges couches de la population : le niveau de vie moyen a baissé de 20 pour cent depuis 1980. En 1988, l'île compte plus de dix millions d'habitants.

- Le bureau de coordination de la DDC à Antananarivo devient le pilier de la coopération au développement au niveau local. Une véritable discussion stratégique s'engage, la coopération au développement est mise en place de manière systématique sur la base d'analyses et de critères clairs. Cette nouvelle approche donne naissance au premier programme pays de la DDC à Madagascar.

- La DDC se dote d'un premier programme pays sur cinq ans pour la coopération avec Madagascar (le deuxième après celui conçu pour le Bangladesh) axé sur les priorités sectorielles suivantes : production agricole, exploitation forestière, soins de santé primaires (incluant l'approvisionnement en eau potable), petite industrie, artisanat et transports. Sept principes directeurs sont définis. Ils incarnent une conception du développement déjà progressiste, selon laquelle il s'agit de satisfaire les besoins de base de la population, de diffuser une technologie adaptée, de préserver l'équilibre écologique et de multiplier les formations pratiques.

- Le soutien apporté à certaines ONG par le bureau de coordination à partir de 1981 dans le domaine de l'eau potable est complété en 1985 par la mise en place par la DDC d'un vaste programme commun relatif à l'eau, rattaché au secteur de la santé. Jusqu'en 2000, ces ONG (d'abord au nombre de trois, puis de quatre) jouent un rôle de premier plan dans l'installation de systèmes d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et dans l'élaboration de la loi nationale sur l'eau, le « Code de l'eau », en 1990. Elles font aussi figure de précurseurs d'une société civile qui se constitue à partir de 1991, dans le sillage du renouveau démocratique faisant suite au renversement du régime Ratsiraka.

- Aux deux projets forestiers pionniers menés sur les hauts plateaux du centre (PARV : opérations de reboisement dans les villages) et sur la côte ouest (CFPF : exploitation durable de la forêt naturelle en zone tropicale sèche) viennent s'ajouter à partir de 1987 d'autres projets locaux qui, en incluant une composante agricole essentielle, prennent l'ampleur de vastes programmes régionaux. Parallèlement, le projet viticole CVVB conduit sur les hauts plateaux du sud, qui, une fois bouclé, n'a pas longtemps perduré, est suivi par un projet agricole innovant portant sur l'exploitation durable des terrains en pente souvent laissés à l'abandon (Lova Soa), fixant ainsi les trois régions prioritaires de l'engagement de la Suisse qui restent d'actualité aujourd'hui : Imerina (hauts plateaux du centre), Betsileo (hauts plateaux du sud) et le Menabe (côte ouest).

● À partir de 1981, la DDC soutient la politique de santé en privilégiant l'approvisionnement de base en médicaments en milieu rural. Ces médicaments distribués à des prix raisonnables doivent permettre de traiter 80 % des maladies les plus fréquentes, étant précisé qu'à l'époque, la plupart des génériques disponibles à l'heure actuelle ne sont pas encore commercialisés. Dans ce domaine, la DDC travaille la main dans la main avec les institutions étatiques et signe deux réalisations majeures : l'équipement de centres de soins et le soutien de campagnes de vaccination de l'UNICEF.

● L'OFAEE soutient la lutte chimique à grande échelle contre un parasite du riz que la société suisse Ciba-Geigy mène pour le compte du gouvernement malgache de 1982 à 1984. Dans le prolongement de cette opération, la DDC lance en 1983 un projet de recherche et de formation sur la protection intégrée des plantes, qui permet aux partenaires malgaches de recourir par la suite à des traitements antiparasitaires plus écologiques. Réalisé par l'EPFZ, le projet revêt un caractère pilote – à une époque où les préoccupations écologiques ne sont encore que naissantes en Suisse.

● Les infrastructures routières sont construites selon des critères professionnels sur des axes d'importance stratégique, à savoir ceux qui relient la capitale, Antananarivo, à la côte ouest et à la côte est, plus précisément aux deux villes portuaires de Toamasina et Mahajanga. Le projet routier « Descente de la Mandraka », dont la réalisation est attribuée à la société Frisa-Schmalz qui a remporté l'appel d'offres, prévoit l'implication systématique de PME locales, ce qui constitue un élément essentiel de la politique de développement.

Une collaboration sans heurts

En résumé, les années 1980, qui correspondent à la troisième décennie de la coopération entre Madagascar et la Suisse, donnent lieu à un important développement de la collaboration avec ce nouveau pays prioritaire et à la mise en place systématique d'une organisation sectorielle dans l'agriculture et l'exploitation forestière, la santé (incluant l'eau potable) et la construction de routes. Le programme conçu dans chacun de ces secteurs porteurs prévoit une forte composante de formation, qui fait la force de l'engagement de la DDC. Par contre, la bonne gouvernance n'est pas encore à l'ordre du jour. Le volume des dépenses annuelles consacrées à la coopération au développement à proprement parler passe à plus de 20 millions de francs et se maintient à ce niveau

jusqu'au milieu des années 1990. Les années 1980 sont par ailleurs ce qu'il convient d'appeler la « décennie de l'OFAEE » à Madagascar. Plus de quatre cinquièmes des dépenses totales sont réalisées entre 1982 et 1990.

La collaboration entre la Suisse et la Grande Île fonctionne sans problème tout au long de cette décennie. La visite du directeur de la DDC en 1984 souligne l'importance que cette collaboration a prise pour la DDC dans l'intervalle. En 1986, Madagascar est le lieu du tournage d'un film d'information de la DDC destiné à la jeunesse suisse. D'une durée de 50 minutes, il met en scène le projet villageois de reboisement (PARV) mené au sud de la capitale.

Le bilan fait également état d'échecs, ainsi qu'il en ressort du « Rapport de base » (DDA/OFAEE 1976–1985) : cinq projets ont été entièrement confiés à Madagascar, trois doivent être considérés comme des échecs. Si, pour la Suisse, ces échecs tiennent au fait que les spécificités socioculturelles et les rapports de pouvoir n'ont pas été suffisamment pris en compte et que des méthodes inappropriées ont été appliquées, l'administration locale pointe du doigt des ingérences politiques. La DDC a tiré des leçons de ces échecs, mais à un prix fort.

Un nouveau programme à l'approche du nouveau millénaire

Le programme pays de la DDC à Madagascar atteint son apogée au cours de la dernière décennie du siècle dernier. La collaboration s'appuie en effet sur des programmes et des projets à maturité dans tous les secteurs d'intervention retenus, s'étend à un nouveau domaine, la communication, et fait naître de solides espoirs quant à l'obtention de résultats satisfaisants. La visite à Madagascar du conseiller fédéral René Felber à l'automne 1990 confirme l'importance que la Suisse accorde à la collaboration avec ce pays. Cela étant, les années 1996 et 1997 sont marquées par plusieurs événements induisant une réorientation complète de cette coopération, qui se traduit en 2000 par la fermeture du bureau de coordination à Antananarivo.

Si, tout au long de cette période, la DDC travaille de manière cohérente sur la base de deux programmes nationaux d'une durée respective de cinq ans, force est de constater que leur application est sérieusement entravée : la mise en œuvre du programme 1991-1995 est freinée par la profonde crise politique qui éclate au milieu de l'année 1991 et qui perdure jusqu'à l'élection en 1993 du nouveau président, Albert Zafy ; celle du programme élaboré pour

la période allant de 1995 à 2000 est contrariée, un peu moins de deux ans après le lancement, par l'assassinat de l'expert suisse Walter Arnold. Cet acte entraîne, dans un premier temps, l'interruption du programme d'infrastructures routières (janvier 1997) et conduit finalement à la dissolution du bureau de coordination en 2000.

Les principaux jalons de cette décennie de coopération mouvementée sont les suivants :

- Entre 1989 et 1994, le programme pays de la DDC à Madagascar porte pour l'essentiel sur les secteurs écologique et social et sur celui des infrastructures routières, auxquels viennent s'ajouter l'aide humanitaire et les mesures macroéconomiques. En 1995, les secteurs deviennent des « axes ». Il est dès lors question de l'axe Production durable et respectueuse de l'environnement, de l'axe social et de l'axe Infrastructures routières, sans que l'organisation des sous-secteurs soit modifiée pour autant. Les activités humanitaires et macroéconomiques sont poursuivies.

- Tout en maintenant les principales orientations retenues précédemment, le programme pays pour la période 1995–2000 entend se concentrer davantage sur les populations et leur capacité à prendre en main leur destin. Conformément au principe directeur de l'autonomisation (empowerment), il s'agit de permettre aux populations de mieux défendre leurs intérêts matériels et culturels, de définir ensemble leurs besoins et leurs priorités, et de mettre en œuvre les décisions prises – et, ce faisant, de devenir plus autonomes et responsables. Après avoir travaillé principalement avec le gouvernement jusque dans les années 1980, la DDC opère une réorientation en se tournant vers les ONG et la société civile.

- L'agriculture, l'exploitation forestière et l'environnement sont regroupés au sein du secteur écologique, ce qui, indépendamment de l'appellation retenue pour cet ensemble, finalise la transition d'un travail sectoriel vers une approche intersectorielle et interdisciplinaire. L'axe Production durable et respectueuse de l'environnement précise les objectifs de ce champ complexe, qui regroupe la plupart des activités du programme global de la DDC.

- > En 1989, le lancement de deux programmes régionaux s'inscrivant dans l'axe Production durable et respectueuse de l'environnement, sur les hauts plateaux du centre (programme FDP Imerina) et sur la côte ouest (programme Menabe), indique que les projets forestiers sont dorénavant rattachés à des stratégies régionales relatives à l'utilisation durable des ressources naturelles. Ces stratégies mettent fortement l'accent sur l'exploitation de sols secondaires pour l'agriculture tribulaire des pluies

ainsi que sur une participation active du service des forêts public à l'échelle régionale. En 1993, le programme FDP Imerina est enrichi d'un concept « École verte », qui s'appuie sur la mobilisation des parents, une première à Madagascar. Les deux programmes sont mis en œuvre par des équipes interdisciplinaires composées de spécialistes de la sylviculture, d'agronomes, de géographes et d'ethnologues malgaches, belges, français et suisses.

- > La dimension sylvicole de l'axe Production durable et respectueuse de l'environnement a été développée pour constituer un système étendu allant de la recherche et de la formation universitaires à la mise sur pied de programmes opérationnels à la base en passant par la formation de techniciens. Le soutien à la création d'une banque de semences forestières complète le système. Les expériences enregistrées sur de nombreuses années influent de manière décisive sur la nouvelle politique forestière nationale en 1997.

- L'axe social inclut des projets relatifs à la santé, à l'approvisionnement en eau potable et à la communication. Contrairement à la pratique qui prévaut dans l'axe lié à la production durable, les échanges de projets ne sont pas obligatoires. Tandis que la santé (approvisionnement en médicaments en milieu rural) et l'eau potable sont des composantes éprouvées de l'engagement social de la DDC, la communication s'impose comme une nouvelle dimension dans le milieu des années 1990.

- > À partir de 1989, la DDC poursuit activement le développement du programme concernant l'eau potable, qui bénéficie en outre du soutien de quatre ONG locales. La construction de systèmes d'approvisionnement en eau – avec la forte implication de la population à laquelle ils sont destinés – est une mesure de santé préventive, qui crée aussi des possibilités de production à l'image de la culture maraîchère. Dans les années 1990, les principales mesures d'approvisionnement en eau potable dans les zones rurales continuent d'être réalisées dans le cadre du programme de la DDC. À la fin des années 1990, le programme est repris par l'ONG anglaise Wateraid, avec laquelle la DDC entretient de bonnes relations.

- > Le programme pays 1995–2000 introduit deux nouveautés au niveau de la composante « santé », par laquelle la DDC soutenait précédemment le programme de santé de base mis en place par le gouvernement. Le programme est géré en régie par l'Institut universitaire d'études du développement (IUED) de Genève, et la création de pharmacies communautaires suivant un mode de gestion

local est encouragée. Ces pharmacies fonctionnent selon le modèle d'assurance et garantissent l'accès aux médicaments nécessaires pour le traitement des maladies les plus fréquentes. Ces pharmacies représentent une innovation majeure dans la mesure où elles mobilisent la population et encouragent une approche globale de la santé. Toutefois, cette initiative prometteuse, qui avait été introduite spontanément par les Malgaches dès 1973 avant d'être reprise et diffusée par la DDC, est évincée quelques années plus tard par un programme de l'UNICEF favorisé par le gouvernement. Il ne reste aujourd'hui que dix des 333 pharmacies communautaires qui existaient à travers le pays en 1998 et qui comptaient quelque 100 000 adhérents au total.

> Au début, la composante « communication », qui vise à favoriser le dialogue entre les différents acteurs du développement local et régional, prend la forme d'émissions enregistrées par des groupes d'auditeurs. Elle évolue ensuite vers l'implantation de radios locales dans les trois régions prioritaires de la DDC. Ces radios, qui s'appuient sur la participation de la population locale et permettent aux paysans d'exercer une influence décisive, constituent un projet innovant pour Madagascar, surtout au regard de la censure imposée par l'État entre 1975 et 1989.

● L'Aide humanitaire – qui déploie des interventions après des catastrophes naturelles – intervient pour la première fois en 1986 après le passage du puissant cyclone Honorinina. Elle mène des opérations de grande envergure entre 1992 et 1995. Trois catastrophes marquent en effet cette période : la sécheresse qui sévit dans le sud de l'île de 1991 à 1993, la tempête Cynthia qui provoque l'inondation du siècle sur la côte ouest en février 1991, ainsi que les deux cyclones Daisy et Geralda qui s'abattent sur la côte est en 1994. Les catastrophes mettent au jour des problèmes structurels qui rendent les opérations d'aide longues et laborieuses. À titre d'exemple, la distribution de denrées alimentaires s'est étendue de 1991 à 1993 et la rénovation du grand canal d'irrigation Dabara dans le Menabe, dont dépendent quelque 8000 riziculteurs, a pris cinq ans. La DDC a mené ces opérations à terme avec succès mais n'a plus participé par la suite à de longues interventions de cette nature.

Les années 1990

La dernière décennie avant le nouveau millénaire est avant tout marquée, au niveau mondial, par l'éclatement de l'empire soviétique, qui signe le début d'une nouvelle ère. La guerre froide semble surmontée. L'aide en faveur des pays d'Europe de l'Est prend son essor ; en Suisse, elle est intégrée au mandat de la DDC, et de nouveaux concepts se font jour, celui de « bonne gouvernance » en particulier. Dans le contexte de la coopération suisse avec Madagascar, de nouvelles méthodes et des innovations technologiques font la preuve de leur efficacité. L'ordinateur investit le quotidien dans le cadre des projets et l'application du Project Cycle Management PCM se généralise dès 1998.

À Madagascar, des manifestations massives organisées dans le calme mettent fin, en 1991, au règne de Didier Ratsiraka, qui régnait sans partage depuis de longues années. Le pays se dote d'une nouvelle Constitution, fondée sur des principes démocratiques en 1992 et Albert Zafy devient le premier président de la nouvelle République démocratique en 1993. L'heure est à l'enthousiasme, la population retrouve ses droits ; dès lors, l'île voit naître une société civile qui fait entendre sa voix. La décentralisation et la privatisation sont au cœur des priorités politiques. Pourtant, rapidement, le vent tourne. L'ère Zafy n'est rien moins que stable : en trois ans à peine, trois Premiers ministres et six gouvernements se succèdent. Le progrès économique est à la peine et l'affaire Flamco, un scandale politico-financier, ébranle la confiance nationale. En 1996, le Parlement tire la sonnette d'alarme : le président Zafy est démis de ses fonctions. Ratsiraka revient aux commandes à la faveur de nouvelles élections et procède à une révision constitutionnelle permettant un rééquilibrage du pouvoir en faveur du chef de l'État.

La déception est palpable dans tous les camps face à l'élan démocratique contrarié. La désillusion gagne du terrain bien que la situation économique se stabilise à nouveau. Le nombre d'habitants ne cesse de croître : le recensement officiel de 1993 fait état d'à peine 12 millions d'habitants contre près de 15 millions d'après les estimations de la fin du millénaire.

Des succès tangibles

Les années 1990 sont marquées par une série de succès pour la coopération entre Madagascar et la Suisse. Ils sont le fruit d'un long processus d'apprentissage commun, qui a été entamé au début de la décennie précédente et s'est poursuivi de manière continue.

- La politique forestière a bénéficié d'impulsions décisives, telles que le projet multifonctionnel de reboisement mis sur pied dans les villages des hauts plateaux du centre et celui visant à endiguer la culture sur brûlis dans l'ouest, dont les conséquences sont destructrices. Le modèle élaboré dans le cadre de ces projets autorise les communautés paysannes à utiliser les forêts naturelles environnantes de manière responsable sur une base contractuelle. Plus tard, la « gestion participative de la forêt » sera ancrée dans la loi. En outre, une démarche interdisciplinaire voit le jour sur la base d'une approche tenant compte des interactions entre l'être humain et la forêt et vise prioritairement la mobilisation de la population locale. Les plans de développement forestier nationaux et régionaux ainsi que les plans correspondants dans le domaine de l'environnement ont été élaborés avec le concours d'experts suisses. En outre, nombre de techniciens et ingénieurs locaux ont bénéficié non seulement d'une formation initiale et continue, mais aussi d'un encadrement professionnel constant. Au milieu des années 1990, lorsque la Banque mondiale mandate Intercoopération Suisse pour élaborer une nouvelle politique forestière pour le compte du gouvernement malgache, conjointement avec ESSA-Forêt – département universitaire de recherche et de formation forestière auquel elle apporte son soutien – la Suisse jouit d'une grande reconnaissance pour son travail de longue haleine dans ce secteur.

- Dans le domaine agricole, des progrès importants – et précurseurs – sont réalisés en direction d'une utilisation durable de terrains en pente sur les hauts plateaux ainsi que de sols secondaires pour l'agriculture tributaire des pluies dans les basses terres de l'ouest. Précédemment, les terrains en pente des hauts plateaux étaient sous-exploités voire laissés à l'abandon, les paysans se concentrant sur les rizières situées en plaine et dans le fond des vallées. Non seulement les collines présentent un potentiel important, mais leur exploitation protège de l'ensablement les rizières en contrebas. Dans les zones tropicales sèches de l'ouest, les sols secondaires pour la culture tributaire des pluies forment de loin la principale base de l'agriculture, en particulier pour la culture de denrées de base comme le manioc et le

maïs. Pour que les efforts déployés en vue de l'utilisation durable de ces sols portent leurs fruits, une nouveauté est introduite dans le domaine du droit foncier : des titres collectifs pour les communautés villageoises. Leur succès leur a valu d'être repris entretemps dans la loi.

- Dans le domaine de l'eau potable, parallèlement à la construction de nombreux puits et systèmes gravitaires en milieu rural, la Suisse participe activement à l'élaboration de la loi malgache sur l'eau en 1990. Pratiquement dès le début, la DDC a systématiquement coopéré avec des organisations de la société civile, ce qui était loin d'être une évidence dans le contexte politique de la Ile République, caractérisé par une domination absolue de l'État centraliste. L'accès à l'eau potable favorise une meilleure santé et une meilleure hygiène, mais aussi une alimentation plus équilibrée, grâce aux légumes des potagers domestiques.

- Dans le domaine de la santé, la DDC passe d'un soutien du système de santé étatique à la création, dans les villages, de pharmacies communautaires fonctionnant sur la base d'une assurance, dont l'objectif est de garantir également aux plus démunis un accès aux médicaments les plus importants. Cette innovation fait des émules et donne naissance à d'autres initiatives communautaires en certains endroits. L'approche fait ses preuves, même si le gouvernement lui préfère un autre modèle à partir de 1993.

- Les radios communautaires du Menabe et du Bet-sileo, qui existent toujours à l'heure actuelle, constituent les principaux acquis dans le domaine de la communication. Après avoir été censurées pendant plus d'une décennie sous la Ile République proclamée par Ratsiraka et utilisées exclusivement pour la diffusion d'informations émanant des autorités, les stations de radio et leurs programmes contribuent grandement depuis 1998 à l'instauration d'un dialogue entre les différentes parties de la population, en particulier à Fianarantsoa et dans le Menabe. Aujourd'hui, ces deux radios sont indissociables du paysage de la communication.

- En tant que tâches interdisciplinaires, la recherche et la formation revêtent une très grande importance dans l'exploitation forestière, l'agriculture et l'environnement. Un grand nombre de ceux qui sont censés assurer la relève à Madagascar et en Suisse bénéficient d'un encadrement intensif en effectuant des stages dans le cadre de différents projets. Ainsi, grâce au soutien de la Suisse, plusieurs volées d'ingénieurs forestiers et de polytechniciens ont été formés depuis 1976 et occupent à l'heure actuelle des

postes à responsabilités. La formation continue de spécialistes locaux et internationaux est également systématiquement encouragée dans le cadre de projets et de programmes.

- Les progrès notables enregistrés sur le plan méthodologique permettent d'élaborer des stratégies axées sur les effets et toujours mieux adaptées aux conditions sociales. La DDC et Intercoopération Suisse, la principale organisation d'exécution mandatée par ses soins à Madagascar, investissent beaucoup de temps et d'argent dans des séminaires et ateliers destinés au développement de leurs méthodes et compétences.

- La DDC encourage activement la pérennisation des compétences acquises dans des projets. Les projets et programmes menés à bien ont fait émerger toute une série d'institutions indépendantes, qui constituent le legs de la coopération helvético-malgache, à l'exemple du centre FAFIALA, des bureaux d'études d'ESSA-Forêts et de SAVAIVO, des agences de communication Code Menabe et Mediascope, ainsi que de l'ONG Taratra.

- Si le caractère pionnier de l'engagement de la Suisse continue d'être reconnu à l'heure actuelle, c'est surtout au regard de l'exploitation durable des forêts naturelles et des sols secondaires. Dans ces domaines, faute de pouvoir s'inspirer d'exemples, il s'agissait de faire preuve de créativité et d'innovation, et de développer les concepts, les méthodes et les instruments sur place. Indépendamment de leurs qualifications spécifiques et de leurs expériences, les spécialistes étaient dans une large mesure des apprenants et des inventeurs. À cet égard, ils ont bénéficié de deux atouts institutionnels de la coopération suisse : la confiance et le soutien des responsables de la DDC, qui leur ont accordé la marge de manœuvre requise, et l'esprit d'équipe positif au sein des différents groupes de projet de même qu'entre eux.

Un acte criminel met fin à une collaboration bien rodée

Bien que le bilan reste globalement positif, l'année 1996 marque un tournant dans la collaboration entre la Suisse et Madagascar, lequel, sous l'effet de plusieurs événements, conduira à la décision, à peine deux ans plus tard, de fermer le bureau de coordination d'Antananarivo. Jugée incompréhensible par les acteurs locaux – les experts en développement suisses et malgaches –, la décision prise par la Confédération d'interrompre un programme prioritaire très prometteur et de se retirer du pays trouve son explication dans différents facteurs, dont une partie seulement sont liés à Madagascar.

Le premier maillon de l'explication est une décision politique prise au plus haut niveau en Suisse : en 1996, une solution dite intégrée est mise en place au bureau de coordination d'Antananarivo, la conséquence étant que les intérêts de la Suisse à l'ambassade et ceux de la DDC au bureau de coordination sont représentés par une seule et même personne. Cette solution est motivée par des raisons financières : le réseau de représentations extérieures est onéreux et impose la recherche de synergies. Cette réorganisation est en défaveur de la DDC : sachant que la mission du bureau de coordination représente un poste à temps plein, ce cumul de fonctions a pour effet d'affaiblir considérablement la collaboration, d'autant que le programme pays 1995–2000 était très ambitieux et qu'il est apparu que les ressources disponibles étaient insuffisantes pour faire face aux imprévus.

L'assassinat, le 16 juillet 1996, de Walter Arnold, un collaborateur de la société Frisa-Schmalz qui travaillait dans le cadre du projet de construction de routes le long de la rivière Mandraka, est à l'origine d'une série de décisions qui conduisent la Suisse à mettre un terme aux activités de coopération avec Madagascar. Cet événement prend vite une grande importance politique en Suisse et sera même abordé au Parlement. À Madagascar, les collaborateurs de la coopération au développement s'engagent en faveur d'une clarification de la situation et font pression sur l'opinion publique au moyen d'une campagne de presse. Malgré l'intervention de la police fédérale suisse, la lumière n'est pas faite sur ce meurtre. L'auteur du crime et ses motivations restent inconnus à ce jour. Qui plus est, les autorités malgaches ne répondent que partiellement aux exigences posées par la Suisse quant à des mesures d'investigation concrètes, ce qui ébranle durablement la relation de confiance entre les deux États. Tout de suite après les faits, la Suisse suspend le programme d'infrastructures routières, avant d'y mettre définitivement un terme en janvier 1997.

Le principe de la conditionnalité politique, devenu incontournable dans les milieux spécialisés, joue un rôle important dans les discussions qui font suite au meurtre du collaborateur suisse. Si les thèmes de la bonne gouvernance et de la corruption étaient déjà abordés dans les années 1980, à l'époque de la dictature socialiste, ils n'étaient pas encore associés à la coopération. Entretemps, les choses ont changé. La coopération suisse au développement est devenue tributaire de facteurs politiques. Les graves événements survenus au Rwanda en 1994, à l'occasion desquels la Suisse a été critiquée pour sa « coopé-

Les années 2000 à 2010

Au cours de la première décennie du nouveau millénaire, la tendance observée préalablement se confirme. La globalisation gagne du terrain et la domination des États-Unis, de l'Europe et du Japon va décroissant; la Chine, l'Inde et le Brésil, pays en transition, deviennent des puissances économiques mondiales. Des crises financières sans précédent, notamment celle des « subprimes » en 2007, et les turbulences qui s'ensuivent mettent au jour les failles du système international. Parallèlement, il apparaît plus que jamais que l'explosion économique mondiale a un prix : le changement climatique mondial, prévisible, risque, à moyen terme, de réduire à néant bien des acquis si les mesures qui s'imposent ne sont pas prises dans les plus brefs délais. Le protocole de Kyoto, entré en vigueur en 2005, ainsi que les accords ultérieurs, constituent de premières étapes en ce sens, mais ils mettent également en évidence les difficultés qui se posent lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une politique climatique cohérente.

Les Objectifs du Millénaire pour le développement sont un élément marquant de la politique de développement : huit objectifs en matière de développement ont été formulés en 2000 à l'horizon 2015 par un groupe de représentants de l'ONU, de la Banque mondiale, de l'OCDE et de plusieurs organisations non gouvernementales. La réduction de moitié de l'extrême pauvreté est l'objectif numéro un. Hormis le fait que, dans la plupart des pays pauvres, les objectifs ne seront vraisemblablement atteints que partiellement voire pas du tout, la priorité donnée à la réduction de la pauvreté dans ces objectifs marque une rupture définitive avec les illusions dans lesquelles baignait la coopération internationale à ses débuts, quelques décennies auparavant, et dont la Déclaration de la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974 était encore inspirée.

Comme le fait observer le Conseil fédéral en 2003, « la coopération au développement ne se limite plus à la coopération bilatérale, axée avant tout sur l'aide technique et financière, mais est de plus en plus perçue comme une tâche induite par le système politique mondial, une sorte de politique intérieure mondiale ». Ce constat ne vient cependant pas remettre en question l'axe fondamental de la politique de développement, qui consiste à soulager la misère et la pauvreté et à améliorer les conditions de vie des populations pauvres dans les pays en développement.

L'année 2000 amène un tournant dans les activités de coopération au développement de la Suisse à Madagascar : le Bureau de coordination de la DDC situé à Antananarivo est fermé; la société civile devient le partenaire (quasi) exclusif d'une coopération aux moyens revus à la baisse. Cette décision tient certes pour beaucoup aux principes de bonne gouvernance, mais le meurtre d'un expert de

la coopération au développement suisse en 1996, encore non élucidé à ce jour, a également pesé dans la balance.

Entre 2000 et 2010, Madagascar subit deux graves crises politiques, de même ampleur que celles de 1972 à 1975 et de 1991 à 1993. La première, en 2002, fait suite à l'affrontement politique à l'occasion de l'élection présidentielle entre Didier Ratsiraka, président sortant, et Marc Ravalomanana, son rival. Elle mène le pays au bord de la guerre civile. Celle qui éclate en janvier 2009 est le résultat de tensions croissantes entre le président Ravalomanana et Andry Nirina Rajoelina, maire d'Antananarivo depuis fin 2007. La lutte pour le pouvoir qui oppose les deux hommes prendra fin en mars 2009 au profit d'Andry Nirina Rajoelina. Le pays se trouve depuis trois ans dans une phase de transition, la plus longue qu'ait connue Madagascar depuis son indépendance. Parmi les crises de longue durée dont souffre le pays, il en est cependant une autre, aujourd'hui trentenaire, qui est bien plus préoccupante : près de 80 % des 22 millions d'habitants qui peuplent aujourd'hui Madagascar vivent en-dessous du seuil de pauvreté, lequel est déjà très bas. Malgré les richesses dont elle dispose, la Grande Île est par conséquent l'un des pays les plus pauvres de la planète.

ration naïve», faisant abstraction des réalités politiques, ont eux aussi influé en ce sens.

Force est de constater que la situation politique qui prévaut à Madagascar dans les années 1990 est loin d'être exemplaire : la corruption et le népotisme regagnent du terrain. La population civile n'est pas à l'abri de ces dysfonctionnements, ainsi que le montre l'exemple d'une ONG active dans le secteur de l'eau potable, à qui la DDC a été contrainte de retirer un mandat après avoir constaté des irrégularités. Mais la plus grande désillusion vient de l'échec cuisant de la IIIe République dirigée par le président Albert Zafy qui, par une politique financière obstinée, a tenté de se soustraire à ses engagements auprès du FMI et de la Banque mondiale. En 1997, le retour de l'ancien dictateur Didier Ratsiraka nourrit également les doutes quant à une évolution politique favorable.

Au sein de la DDC, ces facteurs se traduisent par une vive critique à l'égard de la compétence du gouvernement malgache et de la corruption qui gangrène le pays. La visite sur l'île du directeur de la DDC en 1997 scelle définitivement le sort de la coopération entre les deux pays. En effet, très peu de temps après, la décision est prise de fermer le bureau de coordination et de restreindre les activités de coopération au profit de la population civile. Il va sans dire que, dans ces conditions, le programme 1995–2000 n'a pu être mené à bien comme prévu.

Un programme spécial en faveur de la population

Malgré la fermeture du bureau de coordination de la DDC à Antananarivo en décembre 2000 et l'interruption de l'ensemble des projets et programmes en cours, la coopération se poursuit entre la Suisse et Madagascar grâce à l'intervention d'Intercoopération Suisse (IC), l'organisation suisse de développement qui déploie son activité sur la Grande Île depuis de longues années et a assuré la mise en œuvre de nombre de projets de la DDC. IC reprend à son compte la gestion du programme pays, qu'elle renomme programme spécial. Destiné en priorité à la population civile, ce programme est doté d'un budget nettement inférieur à celui dont il bénéficiait au cours de la décennie précédente. Cela étant, les ressources permettent de conduire des projets en faveur de la population défavorisée sur la base des expériences acquises précédemment.

Le nouveau programme – « Sahan'Asa Hampanandroana ny Ambanivohitra » (SAHA), ce qui signifie « Champ de travail en faveur du développement rural » – a pour principaux objectifs la lutte contre la

pauvreté, l'autonomisation de la population rurale et l'amélioration des conditions de vie dans les trois zones rurales d'Imerina, du Betsileo et du Menabe, qui sont depuis longtemps des régions prioritaires de la DDC. Il repose sur des plans trisannuels. La dernière phase, qui va de 2010 à 2012, est toujours en cours.

Renforcement de la responsabilité individuelle

L'empowerment, à savoir l'aptitude d'acteurs organisés à déterminer eux-mêmes leur développement, était déjà l'un des enjeux clés du programme pays pour la période 1995–2000. La place réservée à ce principe dans le cadre de SAHA va au-delà de celle qui lui était accordée précédemment. La Suisse n'intervient plus qu'à la demande des organisations de base, qui participent activement tant à la conception et à la prise de décisions qu'à la réalisation. La principale nouveauté tient au flux financier : les fonds octroyés sont confiés aux organisations de base locales, qui choisissent et rémunèrent elles-mêmes leurs conseillers, qu'il s'agisse d'experts ou d'organisations. L'organisation de base peut consacrer au maximum 15 % des fonds à des prestations propres. Les organisations locales mènent des microprojets de durée limitée portant sur la production, l'exploitation durable des ressources naturelles, l'accès aux prestations sociales (santé, eau potable, éducation) ainsi que sur la communication. Dans le cadre de son suivi des étapes du projet, la direction du programme veille à ce que les organisations participantes s'administrent elles-mêmes. L'empowerment consiste donc à responsabiliser et à professionnaliser.

La première phase de SAHA (de 2000 à 2003) se termine sur une évaluation externe qui, tout en approuvant la direction prise, introduit deux nouveautés décisives. D'une part, il est reconnu que la stratégie retenue n'est pas suffisamment efficace pour atteindre les paysans les plus nécessiteux. Ce constat débouche sur la création d'un nouveau domaine thématique : gestion du risque et sécurité alimentaire, qui est appelé à mieux prendre compte la pénurie (périodique) de denrées de base. D'autre part, la nécessité de collaborer avec les autorités communales en zone rurale – en tant que partenaires ou acteurs – s'impose comme une évidence dès lors qu'il s'agit de combattre la pauvreté avec succès. La gouvernance locale vient ainsi s'ajouter au nombre des domaines thématiques couverts par SAHA. Il ressort par ailleurs de l'évaluation que les résultats ne sont pas recueillis de manière suffisamment systématique

et qu'il y a lieu d'introduire un système de monitoring et d'évaluation plus étendu.

La deuxième phase (2004–2006) s'ouvre dans de meilleures conditions. En dépit des succès enregistrés, le programme atteint ses limites en termes de capacités, SAHA comptant au nombre de ses partenaires directs plus de 1500 groupes de base et communes rurales. Il atteint 122 000 personnes de manière directe – les membres des organisations de base – ainsi que 290 000 de manière indirecte – les membres des familles. Les résultats et leurs effets sur les conditions de vie sont recueillis de façon systématique et quantitative. Concrètement, on recense 605 hectares de rizières irrigables, 113 salles de classe rénovées et 227 nouvelles salles de classe, 790 systèmes d'approvisionnement en eau potable et 115 centres d'alphabétisation. En termes d'effets, on relève d'une part que la situation matérielle de 80 % des ménages impliqués dans les projets s'est améliorée et que 60 % d'entre eux ne connaissent plus de période de pénurie. La collaboration avec les communes rurales conduit à une intensification de l'échange avec les structures étatiques et para-étatiques, en particulier avec le ministère chargé de la décentralisation.

Le principal grand changement observé au cours de la troisième phase (2007–2009) réside dans le fait que le programme SAHA opère désormais à un niveau méso, ce qui signifie que les groupes de base sont atteints de manière plus indirecte, par l'intermédiaire d'organisations partenaires, telles que des associations faïtières de la population civile et des communes rurales, qui ont pour mission d'encadrer les organisations de base. Concrètement, SAHA travaille avec 30 associations faïtières représentant 721 organisations de base, ainsi qu'avec 34 communes rurales. Quelque 700 000 personnes bénéficient ainsi indirectement du programme.

Deuxième changement, le programme SAHA adopte une nouvelle méthode de planification, l'outcome mapping ou cartographie des incidences. Mise au point au Canada, cette approche de planification de projet mise sur un apprentissage continu à partir des expériences et encourage les changements de comportement. Dans un projet, la question centrale n'est plus de déterminer ce que l'on peut en retirer, mais ce qui se produira ultérieurement, si bien que la planification, l'exécution, le contrôle et l'établissement de rapports donnent d'emblée la priorité à des prestations fournies en toute indépendance par les partenaires de projet dans le sillage de l'aide qui leur a été consentie. Les projets doivent générer une dynamique propre qui perdure au-delà de leur

boucllement. Ces nouvelles priorités entraînent une modification des critères d'évaluation : les effets durables sont privilégiés au détriment des indicateurs quantitatifs.

Un troisième changement porte sur la fusion des deux domaines principaux de SAHA, « gouvernance locale » et « économie locale » en un domaine thématique « développement territorial », afin de promouvoir des synergies.

Le nouveau niveau d'intervention et la méthode de planification introduite au cours de la troisième phase exigent un élargissement des principes. En outre, les succès se manifestent surtout au niveau des associations faïtières de la société civile et des communes rurales en termes de développement institutionnel. Les progrès à la base, dans les domaines de la production agricole, des revenus, de la perception des droits civiques et de l'administration locale sont donc des résultats indirects.

Un bilan qualitatif fait apparaître qu'au cours de la troisième phase, le programme SAHA a renforcé les associations faïtières et les communes d'un point de vue institutionnel et que leurs prestations à l'égard des organisations de base et des citoyens s'en trouvent nettement optimisées. Les conditions de vie des membres des organisations de base se sont également améliorées et leur vulnérabilité est moindre. Quant aux habitants en zone rurale, non seulement ils se sont préoccupés davantage des affaires de leurs communes, mais ils ont profité aussi de l'accroissement considérable des prestations dans les domaines de l'eau potable, de la sécurité du droit foncier et de la santé.

La quatrième phase du programme actuellement en cours (2010–2012) s'inscrit dans le prolongement de la précédente, étant précisé néanmoins que le SAHA est entré dans la dernière phase avant son boucllement définitif. Le budget du programme spécial est progressivement revu à la baisse jusqu'en 2012.

L'épreuve de vérité reste à venir

Dès le début, le programme spécial a enregistré des progrès notables, qui lui valent entre autres une solide image : de par le cadre qu'il fixe, il est reconnu comme le meilleur des programmes d'IC en Afrique, et jouit de surcroît d'une excellente réputation auprès de la Banque mondiale et du gouvernement malgache. Il a pu mettre à profit les expériences de plus de vingt ans de coopération suisse au développement à Madagascar, en particulier dans les domaines de l'exploitation forestière et de l'agriculture.

Nombre d'anciens participants aux projets de la DDC et d'IC font partie de l'équipe du projet SAHA.

En dépit de succès visibles et concrets, la collaboration avec Madagascar reste confrontée à deux défis majeurs :

- Le premier est lié à un environnement politique et économique qui n'évolue pas favorablement, y compris depuis le début du nouveau millénaire : après la grave crise politique de 2002, un nouvel espoir, de décentralisation en particulier, naît à partir de 2003. L'année suivante, Madagascar plonge dans une nouvelle crise économique. Depuis 2006, le pays est à nouveau dirigé par un seul homme et présente un régime quasiment à parti unique sous couvert démocratique. Il est ainsi plongé depuis janvier 2009 dans la crise politique la plus profonde de son histoire récente. Pour la grande partie de la population, la situation de crise est permanente en ce qui concerne l'accès aux denrées de base et aux prestations sociales. Les trois quarts des habitants vivent sous le seuil de pauvreté. Parallèlement, le nombre d'habitants est passé de 15 millions en 2000 à plus de 20 millions à l'heure actuelle. Il va sans dire que, dans ce contexte houleux, il est difficile de réaliser des progrès durables en matière de développement.

- Le second est lié au retrait du pays. Les organisations de base sont-elles suffisamment fortes pour poursuivre leurs activités de manière autonome à l'échéance du programme fin 2012 ? Les communes et les associations faïtières de la population civile sont-elles en mesure de continuer en toute indépendance le développement du processus avec les organisations de base ? Le programme spécial misait dès le départ sur l'empowerment et, partant, sur l'autonomie à la base. Le flux des moyens financiers a été inversé par rapport aux projets précédents. Mais des questions subsistent, car les fonds utilisés continuent d'affluer de l'extérieur, sous la forme de subventions, ce qui ne correspond pas uniquement à une approche « classique » dans la coopération au développement – conduisant du reste à la formation de groupes de base opportunistes – mais constitue aussi une situation exceptionnelle d'un point de vue économique. À l'avenir, les organisations de base financeront la poursuite de leurs activités essentiellement par des fonds propres épargnés et des prêts bancaires. C'est là que commence l'épreuve de vérité.

Présentation détaillée du décompte final

Nombre de statistiques sur l'aide publique et privée octroyée par la Suisse à Madagascar sont disponibles pour la période comprise entre 1963 et 2010 (voir également les tableaux en annexe). Ces statistiques fournissent des informations détaillées sur l'évolution des fonds alloués par les quatre organes de la Confédération suivants :

- > DDC : coopération au développement, aide financière, aide alimentaire, aide humanitaire, contributions aux programmes menés par des organisations non gouvernementales suisses
- > OFAEE/SECO : aide budgétaire et à la balance des paiements, mesures de désendettement
- > DP IV : résolution de conflits
- > BAMF : bourses en faveur d'étudiants malgaches en Suisse

Une étude approfondie des statistiques met en lumière les constats suivants :

- Globalement, les prestations financières ont évolué lentement mais de manière continue, passant de 75 000 francs en 1963 à 14 millions de francs par an en 1978. Après une baisse temporaire entre 1979 et 1982, elles repartent à la hausse en 1983 avant d'atteindre leur plus haut niveau à quelque 40 millions de francs par an à la fin des années 1980. Les trois pics observés en 1983, 1988 et 1990 sont liés à l'aide budgétaire et à la balance des paiements versée par l'OFAEE. Dans les années 1990, les contributions financières se maintiennent à un niveau relativement constant, avoisinant les 20 millions de francs par an, avant de décroître à partir de 1998, au moment de l'interruption du projet d'infrastructures routières. Après la fermeture du bureau de coordination de la DDC en 2000, elles évoluent en moyenne autour de 8 millions de francs par an.

- Tout au long de ces années, la coopération au développement représente, à de rares exceptions près, la plus grande part du budget, atteignant entre 15 et 20 millions de francs par an à partir du milieu des années 1980 jusqu'au milieu de la décennie suivante. Le vaste projet couvrant la période allant de 1995 à 2000 était doté d'une enveloppe de 20 millions de francs par an, dont il a été fait usage jusqu'à l'interruption du projet d'infrastructures routières en 1998.

- Au cours de cette période, la DDC n'a versé que trois aides financières, en 1978, 1979 et 1982 (d'un montant respectif de 7, 5 et 3 millions de francs), qui correspondent, pour les deux premières, aux années au cours desquelles la république socialiste de Ratiraka a mené une politique dite d'« investissement à outrance ». Les contributions étaient destinées au financement d'un projet bouclé en 1978 : la création d'un « Fonds Suisse » à la banque d'Etat pour le développement rural (BTM), qui octroyait des prêts à des paysans et à de petites entreprises en zone rurale.

- Après qu'un montant élevé a été versé au titre de l'aide alimentaire en 1977, cette dernière est renforcée à partir du milieu des années 1980 pour devenir un instrument régulier et important. Au cours de cette période, l'approvisionnement de la population se révèle de plus en plus précaire du fait de l'absence de politique économique, mais aussi de catastrophes naturelles comme des inondations, des sécheresses et des cyclones, qui aggravent encore la situation. Depuis 1987, l'aide alimentaire suisse est versée pour l'essentiel par l'intermédiaire du Programme alimentaire mondial (PAM).

- L'aide humanitaire – qui consiste en des interventions du Corps suisse d'aide humanitaire – est déployée au lendemain de catastrophes naturelles. C'était le cas, par exemple, après le violent cyclone Honorinina qui a frappé l'île en mars 1986 et après les inondations du siècle provoquées par la tempête Cynthia en février 1991. Les coûts de ces interventions se sont montés à 2,2 millions de francs en 1987 et à 2,7 millions de francs en 1993. En 2003 et 2004, plusieurs autres missions d'un montant respectif de plus de 1,5 million de francs sont organisées à la suite de cyclones.

- Le versement de contributions aux programmes d'ONG suisses à Madagascar n'a débuté qu'en 1998, atteignant entre 300 000 et 400 000 francs par an à partir de 2002. Action de Carême Suisse reste le partenaire principal.

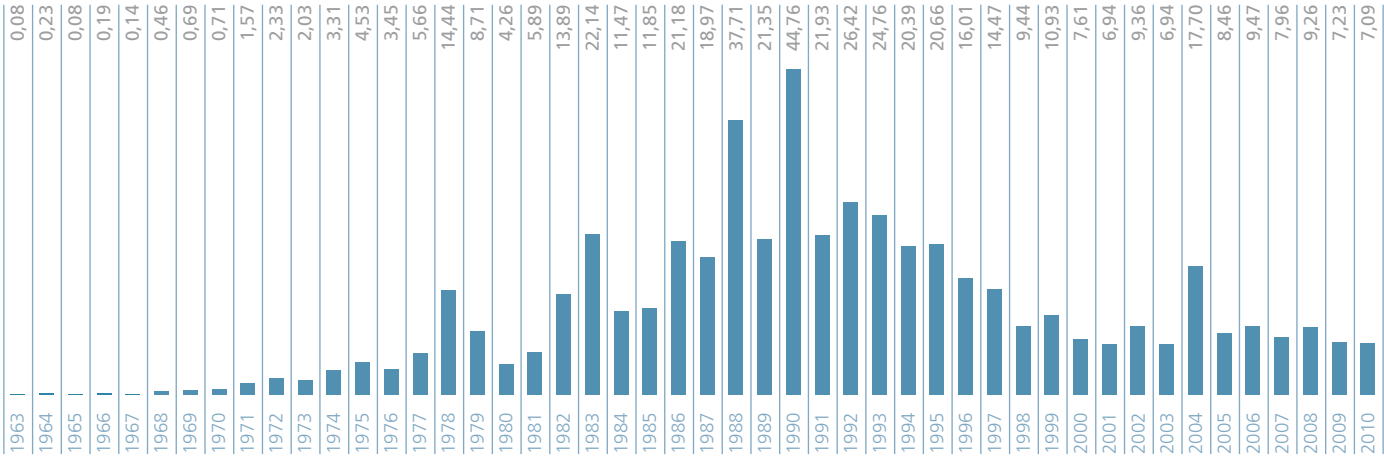
- Les premiers versements au titre de l'aide budgétaire et à la balance des paiements sont effectués par l'OFAEE (actuel SECO) en 1982 et viennent se substituer aux aides financières de la DDC, qui arrivent à échéance cette même année. Les contributions de

l'OFAEE atteignent leur plus haut niveau en 1983 (15 millions) et 1990 (21 millions). Après 1990, les aides de la Suisse sont versées de manière sporadique et portent sur des montants plutôt insignifiants. De 1982 à 1986, les financements étaient destinés à soutenir la production artisanale et industrielle (industrie textile, ampoules, transformation du bois et raffinerie), à restructurer les entreprises publiques et à faciliter les importations de médicaments de base.

- Il n'a été procédé qu'à deux allègements de la dette: le premier, minime, est intervenu en 1992 (925 000 francs), le second, plus conséquent, en 2004 (9 597 000 francs).
- Bien que la collaboration avec Madagascar se soit ouverte en 1961 par l'octroi d'une bourse, le programme boursier à proprement parler n'a été lancé qu'en 1998. Géré par le Secrétariat d'État à l'éducation et à la recherche, il s'élève en moyenne à 120 000 francs par an.

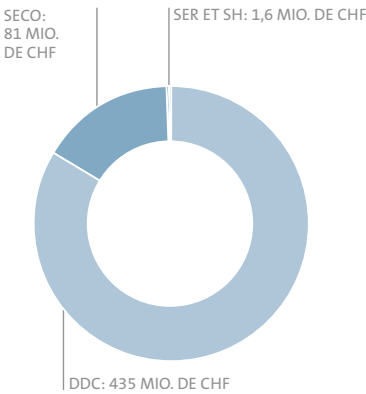
- Si les communes et les cantons suisses s'associent aux efforts de coopération avec Madagascar à partir de 1987, il faut néanmoins attendre 1993 pour que leurs contributions totalisent plus de 100 000 francs par an, 2000 pour qu'elles dépassent 300 000 francs et 2005 pour qu'elles franchissent la barre des 500 000 francs. Il convient de relever, à cet égard le rôle exemplaire de la commune de Münsingen depuis 1991.
- S'agissant de l'aide purement privée, qui s'élève au début à quelques centaines de milliers de francs, elle ne porte sur des montants supérieurs à un million de francs par an qu'à partir de 1976. À compter de 1990, elle évolue entre deux et quatre millions de francs par an. Sur l'ensemble de la période qui couvre près de 50 ans, cette aide totalise 87 millions de francs environ, ce qui correspond comparativement à 17 % des prestations fournies par la Confédération.

COOPÉRATION PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA SUISSE À MADAGASCAR [EN MILLIONS DE CHF]

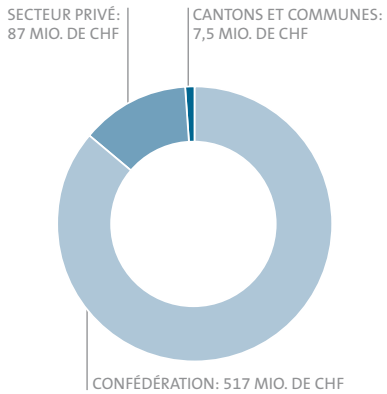


Sur les quelque 517 millions de francs que la Confédération a versés au titre de l'aide publique entre 1963 et 2010, 84 % reviennent à la DDC avec une priorité donnée à la coopération au développement. Les 16 % restants sont dévolus au SECO. Les deux autres donateurs, à savoir la division Sécurité humaine du DFAE (SH) et le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER), contribuent pour une part infime. A titre de comparaison, les contributions des cantons et des communes correspondent au total à 1,5 % de l'aide apportée par la Confédération et celles provenant du secteur privé à 17 %. Une synthèse des chiffres détaillée figure dans l'annexe.

CONFÉDÉRATION 1963–2010



TOTAL 1963–2010



Le point de vue des collaborateurs

Au cours des 50 années de présence active de la DDC à Madagascar, experts en développement suisses (re- joints à partir des années 1980 par quelques Belges, Néerlandais, Français, Allemands et un Rwandais) et collaborateurs malgaches ont œuvré ensemble dans le cadre de nombreux projets et programmes. Du côté suisse, l'équipe – à forte prédominance masculine – était composée de six responsables de programmes nationaux de la Centrale de la DDC à Berne, de sept coordinateurs à Antananarivo ainsi que de plusieurs dizaines de collaborateurs sur le terrain. S'agissant des partenaires de projet malgaches, ils étaient plusieurs centaines – avec une proportion de femmes nettement plus élevée.

Dans la perspective d'un bilan global de l'engagement de la Suisse à Madagascar, il importe de prendre en compte les rapports de projet, mais aussi le point de vue personnel des acteurs, notamment le regard qu'ils portent a posteriori sur leur travail, ainsi que les bons et moins bons souvenirs qu'ils gardent de cette expérience. L'auteur a conduit un petit sondage, d'une part auprès de douze anciens collaborateurs de la DDC et d'IC avec lesquels il a pris contact par mail, et d'autre part auprès de douze collaborateurs malgaches de longue date et douze experts suisses qui travaillaient sur le terrain, avec lesquels il a mené des entretiens directs. Les déclarations des personnes interrogées sont présentées de manière synthétique ci-après, étant précisé que nombre de leurs observations ont également été prises en compte lors de la rédaction des autres parties de la présente publication.

Il est intéressant de relever que les avis exprimés par les collaborateurs suisses et malgaches se rejoignent en de nombreux points, ce qui pourrait être le résultat d'une collaboration longue, engagée souvent depuis plusieurs années.

Points forts

Concernant les points forts de l'engagement de la Suisse, les personnes interrogées ont relevé les aspects suivants :

- La coopération suisse est jugée engagée, fiable, loyale et ouverte. Le respect des promesses et la mise à disposition ponctuelle et fidèle des ressources nécessaires au travail de projet sont particulièrement appréciés.
- L'approche de la Suisse est jugée très « terre-à-terre », à savoir pragmatique et entreprenante, partant de la base et misant sur une proximité constante avec la population. Les équipes de projet sont intégrées dans l'environnement dans lequel elles travaillent et entretiennent de bonnes relations avec les décideurs à l'échelon local, régional et national.
- La coopération suisse a montré qu'elle était capable d'apprendre et, ainsi, de se développer : à travers la quête constante de nouveaux enseignements et d'améliorations, les « apprentis » ont évolué au fil de la collaboration vers le statut d'« apprenants ».
- Les personnes interrogées soulignent le caractère créatif, innovant et précurseur de la coopération suisse dans différents domaines, grâce auquel elle a pu exercer une influence sur des textes de loi et des politiques, malgré des moyens financiers modestes.
- La coopération suisse est clairvoyante et axée sur un développement durable. Son travail de base est pensé à long terme, par exemple dans les domaines de l'exploitation forestière et de la protection des sols, et repose sur la création de modèles et la transposition cohérente de ceux-ci dans la formation. La Suisse a continué de contribuer activement à l'avancement des projets après son retrait de Madagascar en offrant son aide à la mise en place de structures privées subséquentes, qui sont toujours opérationnelles.
- Les personnes interrogées ont apprécié l'atmosphère constructive dans laquelle se déroulaient le travail au sein des projets et entre les projets ainsi que les discussions avec le bureau de coordination et la Centrale, attribuant une grande partie des succès à l'esprit d'équipe.

Les collaborateurs malgaches ont souligné en outre les aspects suivants :

- une certaine rigueur voire une dureté des experts suisses, également entre eux. Les cadres malgaches ont indiqué que cette manière de travail les avait inspirés ;
- les valeurs positives sur lesquelles repose la coopération suisse, qui ont permis aux collaborateurs malgaches de s'identifier fortement à leur travail et de ne pas le considérer uniquement comme un emploi ;
- la neutralité de la Suisse, qui est perçue comme un acquis majeur et qui a également conféré autorité et crédibilité aux experts malgaches ;
- la qualité du travail réalisé avec la coopération suisse, qui a valeur de référence et remplit les collaborateurs de fierté.

Points faibles

Les personnes interrogées en Suisse et à Madagascar ont mentionné les aspects suivants :

- L'approche de la coopération suisse était parfois trop technique, tout du moins au cours des premières décennies. Dans certains cas, il a été cédé à la tentation d'élaborer des solutions globales au lieu de mettre en œuvre progressivement des projets pragmatiques.
- Parfois, les aspects économiques ont été considérablement sous-estimés, ce qui a favorisé l'émergence de groupes de base opportunistes, qui n'étaient intéressés que par les moyens financiers escomptés.
- Longtemps, la coopération suisse a négligé le caractère décisif de la politique locale et de ses institutions pour la politique de développement.
- Les experts suisses en matière de développement ont longtemps été taxés de naïveté en ce qui concerne le fonctionnement de la société malgache et les relations de dépendance entre ses membres. Ils ont sous-estimé le potentiel de tensions sociales, de même que les faiblesses de l'organisation sociale traditionnelle.
- La coopération suisse a été fortement apolitique pendant trop longtemps. Les collaborateurs et les responsables ont fermé les yeux sur des violations des droits de l'homme et une mauvaise gouvernance.
- De l'avis de quelques personnes interrogées, les relations entre la Centrale et les collaborateurs de terrain ont évolué au fil des ans. Les concepts, les stratégies et la bureaucratie se sont légèrement imposés aux dépens du bon sens.
- Les personnes interrogées regrettent quasi unanimement la fermeture du bureau de coordination en 2000.

Etapes clés de l'engagement de la Suisse

1961	Octroi d'une bourse à un étudiant malgache pour lui permettre de poursuivre des études en Suisse	1982	Versement par l'OFAEE de la première aide à la balance des paiements (opération Taona Zina)
1968	Entrée en vigueur du contrat-cadre de collaboration entre Madagascar et la Suisse, l'« Accord de commerce, de protection des investissements et de coopération technique »	1983	Madagascar est désignée comme un pays prioritaire par la DDC (après l'Inde et le Népal).
1968	Début de l'engagement systématique de bénévoles	1984	Lancement du projet de reboisement PARV sur les hauts plateaux du centre, qui pose la première pierre d'une longue collaboration dans la région prioritaire d'Imerina
1969	Première aide alimentaire, renforcée à partir de 1973, puis versée quasiment sans interruption jusqu'à aujourd'hui	1984	Visite officielle du directeur de la DDC, l'ambassadeur Fritz R. Staehelin
1970	Hausse marquée du nombre de bénévoles et d'experts	1985	Lancement du premier programme pays de la DDC pour Madagascar, portant sur les domaines de l'agriculture, de l'économie forestière, de l'artisanat et de la petite industrie, des transports et de la santé. Augmentation du volume financier annuel
1970	Lancement du projet viticole CVVB sur les hauts plateaux du sud, qui pose la première pierre d'une longue collaboration dans la région prioritaire du Betsileo	1986	Octroi de la première aide humanitaire après le passage du cyclone Honorinina dans la région du lac Alaotra
1973	Entrée en fonction du premier coordinateur des interventions de bénévoles	1987	Première contribution (modeste) des cantons et des communes, dont le montant augmentera sensiblement par la suite
1976	Mise à disposition par la Suisse de professeurs pour les départements d'exploitation forestière et d'élevage de bétail de l'Université d'Antananarivo	1988	Établissement du premier rapport intermédiaire sur le programme pays, qui conduit au retrait progressif du secteur de l'artisanat et de la petite industrie
1977	Entrée en fonction du premier coordinateur de la DDC selon le sens actuel du terme	1990	Bilan du premier programme pays sur cinq ans et conception du deuxième
1978	Première aide financière bilatérale, qui arrive pratiquement à échéance en 1982	1990	Visite officielle du conseiller fédéral René Felber, chef du Département fédéral des affaires étrangères
1979	Coup d'envoi du projet d'exploitation forestière CFPF dans l'ouest, qui pose la première pierre d'une longue collaboration dans la région prioritaire du Menabe		

1995	Lancement du troisième programme pays sur cinq ans axé sur l'économie forestière et l'agriculture
1996	Désignation de la première coordinatrice de la DDC, qui est également chargée d'affaires à l'ambassade
1996	Assassinat de Walter Arnold, collaborateur de Frisa-Schmalz participant au projet d'infrastructures routières « Descente de la Mandraka ». Donne un coup d'arrêt à ce projet.
1997	Visite officielle du directeur de la DDC Walter Fust
1998	Décision officielle de fermer le bureau de coordination en 2000. Forte réduction du volume financier lié à la coopération directe au développement
1998	Les contributions de programme en faveur d'organisations non gouvernementales suisses actives à Madagascar sont ramenées à un niveau modeste et versées uniquement pour une année.
1998	Les bourses en faveur d'étudiants malgaches ne sont plus accordées que pour une durée de douze mois.
2000	Fermeture du bureau de coordination. Poursuite de l'engagement moyennant des fonds moindres à travers le programme SAHA mis en œuvre par Intercoopération Suisse
2004	Dernière contribution majeure du SECO : allègement de la dette
2007	Désignation d'un attaché de la DDC à Antananarivo, chargé du suivi du retrait vraisemblablement définitif de la DDC du cadre de la collaboration avec Madagascar fin 2012

La coopération au développement : une réalité qui évolue

Au cours des 50 années de collaboration, le pays a changé, le visage de la coopération suisse au développement aussi. Rétrospectivement, des évolutions se dessinent ; certaines prennent le relais sur d'autres, d'autres encore se déroulent en parallèle et s'influencent mutuellement.

- Les projets choisis de manière plutôt aléatoire dans les années 60 ont fait place à des programmes méthodiques à partir des années 1980.
- Dans les années 1970, la Suisse transmettait ce qu'elle savait faire le mieux. À partir des années 1980, les projets répondent à un véritable besoin sur place.
- À partir de la fin des années 1980, il est question non plus de projets isolés mais de programmes globaux. L'approche devient interdisciplinaire et non plus sectorielle.
- Partant de projets axés sur la productivité (viticulture, arboriculture, économie laitière), une réflexion a été menée sur les conditions cadre nécessaires pour une production durable ; de là l'exploitation de sols secondaires, par exemple.
- Les projets étant dispersés à l'origine, des priorités se sont fait jour peu à peu pour donner une configuration claire, tant sur le plan thématique que géographique.
- La coopération suisse, qui avait initialement la forme d'une collaboration avec l'État malgache, s'est muée en soutien exclusif à la population civile à partir de l'année 2000. Un revirement partiel est intervenu ensuite.
- Ciblée initialement sur la simple exécution de projets, la coopération suisse a ensuite misé davantage sur la participation à ces projets puis à l'autonomisation.
- Alors qu'on se contentait durant les premières années de les financer à distance, les projets ont ensuite commencé à être gérés sur place par un bureau de coordination.
- D'une coordination pleine et entière, la coopération est passée à une coordination partielle, puis le bureau de coordination a été fermé.
- La coopération, qui procédait initialement par financements individuels, a fini par attribuer des mandats sectoriels à des organisations de coopération au développement
- Au départ, des experts spécifiques étaient engagés, puis il a été fait appel de plus en plus à des généralistes (géographes, ethnologues et sociologues).
- Les experts engagés étaient exclusivement des Suisses à l'origine. Peu à peu, des experts d'autres nationalités ont été associés aux projets et aux programmes dans les équipes.
- À l'origine, la coopération au développement reposait sur les experts ; ensuite, la responsabilité a été transférée à des organisations et des collaborateurs locaux.
- Initialement, les projets de développement étaient conçus pour être provisoires. Par la suite, des structures locales solides, du moins dans certains cas, ont été constituées.
- Les experts de l'aide au développement, dans les premiers temps, apportaient un savoir, puis ils ont fini par apprendre eux-mêmes des autochtones.

L'expérience est riche d'enseignements

Ayant commencé en 1961 par le simple octroi d'une bourse, l'engagement de la Suisse à Madagascar a finalement consisté en un vaste programme pays. Outre des résultats concrets et quantifiables pour la Grande Île (puits, plantations d'arbres, par exemple), les cinquante années de coopération ont apporté à la DDC de précieux enseignements sur ses activités.

- Il est apparu au fil des années que le développement était une notion aux contours multiples, mais qu'il devait comprendre en premier lieu les éléments suivants: rencontre, processus d'apprentissage et, partant, adaptation. La DDC n'exporte pas des recettes clés en main, mais voit le développement comme le fruit d'un apprentissage commun sur le terrain. Dès 1986, il est établi dans un rapport que « les experts peuvent apporter leurs connaissances, mais que les contenus doivent être mis au point dans le pays d'intervention ».

- Le véritable défi de la coopération au développement ne consiste donc pas à transférer son savoir-faire, mais à faire preuve d'une capacité d'apprentissage, qui est la base de la mise au point de solutions créatives et innovantes en phase avec les conditions locales. Force est de constater qu'il n'existe souvent que peu d'exemples dont l'on puisse s'inspirer; la curiosité et l'ouverture d'esprit requises posent des exigences élevées aux experts impliqués.

- À l'instar de la situation qui prévalait à Madagascar à la fin des années 1970, lorsque les conditions de vie sont précaires, le travail portant sur les conditions-cadres du développement gagne en importance. Il a fallu ouvrir la voie, créer des modèles et contribuer à l'élaboration de politiques et de lois. Certes, ce travail de préparation délicat a demandé un investissement en temps important, mais il portera ses fruits pendant une longue période.

- À raison, la formation initiale et continue, la recherche et l'encadrement ont été pendant des décennies au cœur des préoccupations de la DDC. Un développement autonome reste illusoire sans experts

et cadres locaux qualifiés. Les projets helvético-malgaches n'ont eu de cesse de privilégier la formation. Il s'agit toujours de recherche appliquée, orientée vers la pratique. Cet engagement aussi sera payant à long terme.

- Les projets de développement doivent porter sur une longue période et exclure toute action précipitée. Cela paraît évident dans les domaines de l'exploitation forestière et de l'exploitation des sols, mais vaut tout autant pour les processus organisationnels à la base. Cette exigence est quelque peu en contradiction avec la tendance croissante à des cycles de projet de plus en plus courts. Dans les années 1980 et 1990, la DDC a accordé beaucoup d'importance à l'orientation à long terme de ses projets et programmes à Madagascar. De ce fait, certains experts internationaux ont travaillé sur place pendant une période allant jusqu'à dix ans. Ces missions demandent de la persévérance, mais contribuent grandement à la continuité de l'engagement institutionnel.

- L'être humain organisé en groupes est la cheville ouvrière d'un développement autonome, ce qui implique de passer d'un engagement initialement paternaliste en faveur des populations concernées à un engagement de type participatif, dans lequel ces dernières sont sollicitées pour conduire des organisations de base et leurs associations faitières en toute indépendance. À Madagascar, la DDC a favorisé un véritable empowerment.

- Il s'agit de coopérer tant avec l'État qu'avec la société civile, l'exclusion de l'une ou l'autre partie ne permettant pas de réaliser l'objectif visé. À Madagascar, la DDC a travaillé avec l'État et la société civile, ce qui lui permet de suivre aujourd'hui une voie intermédiaire favorisant une proximité avec la base.

- Les projets, les programmes et les équipes locales ont besoin de temps, de marge de manœuvre, de confiance et de soutien pour trouver leur place sur le terrain. De ce fait, la conception des projets et la formation continue interne des participants doivent faire l'objet d'un investissement important, une condition à laquelle satisfaisait la coopération suisse à Madagascar.

* Grundlagen – zum Bericht über die Politik der EZA der Schweiz. DEH/BAWI 1976–1985 (en Allemand)





EXEMPLES DE PROJETS

Du bon vin pour lutter contre l'érosion

À la demande du gouvernement malgache, la DDC s'engage en 1970 dans la promotion de la vigne et de la viticulture sur les hauts plateaux du sud. Ce projet agricole mis en œuvre à proximité de la capitale provinciale de Fianarantsoa répond à deux axes prioritaires : créer une source de revenus complémentaire pour les petits paysans qui pratiquent la riziculture dans les fonds de vallée et utiliser les terres souvent à flanc de coteau.

Les hauts plateaux du sud sont peuplés par l'ethnie Betsileo. Les vignobles y ont été aménagés il y a fort longtemps par des colonisateurs français, des missionnaires catholiques et des Malgaches d'origine chinoise. En 1970, près de 300 hectares de vignes étaient recensés. Dans cette région, la priorité absolue va toutefois à la riziculture, les autres produits agricoles comme le manioc, le maïs et les patates douces étant secondaires. La forte densité démographique exerce en outre une forte pression sur les sols dans les fonds de vallée. Les rizières sont menacées par la croissance urbaine mais aussi par l'ensablement rampant, les terres en pente situées en altitude n'étant pas exploitées à des fins agricoles et leur couverture végétale ayant été détruite par les fréquents feux de brousse.

Viticulture à la manière suisse

Le projet de viticulture favorise le regroupement des agriculteurs en six coopératives comptant chacune plus de 100 membres et dont quatre bénéficient d'une cave régionale. Chaque paysan se voit offrir la possibilité de cultiver 25 ares de vignes, sous supervision professionnelle et avec l'aide d'un crédit bancaire. Une cave centrale produit du vin en bouteille, mais l'essentiel de la production est conditionné dans des fûts et vendu à des grossistes. Le projet a pris pour modèle des coopératives suisses et a mis à profit le savoir-faire helvétique en matière de viticulture et de pressurage.

En l'espace de quelques années à peine, le vin «Lazan'i Betsileo» se forge une jolie réputation au niveau local. En 1985, près de 500 000 bouteilles sont commercialisées par an. La voie du succès est

cependant semée d'innombrables embûches liées aux conditions locales et nationales. Le climat et les sols posent problème : les jours sont courts, l'hygrométrie élevée et les sols acides. Au fil des années, des produits d'importation indispensables comme l'engrais ou le fil de palissage renchérissent considérablement, sous l'effet de l'inflation et des dévaluations qui font suite à l'effondrement économique de Madagascar au début des années 1980. Les taux d'intérêt sur les crédits accordés par la banque agricole étatique s'envolent, et le seuil de rentabilité est trop élevé pour de nombreux paysans. De plus, à Madagascar, le vin blanc – produit phare du «Lazan'i Betsileo» – est moins recherché que le vin rouge, dont les conditions de production sont toutefois plus exigeantes.

Echec du transfert du projet

Placé sous la responsabilité du Ministère de l'agriculture et financé par la DDC, le projet connaît six phases d'évolution entre 1970 et 1985. Il s'agit de soutenir d'une part le centre de viticulture et de pressurage et, d'autre part, la fédération regroupant les six coopératives. La fédération compte par moments plus de mille membres ; plupart d'entre eux voient leur engagement porter ses fruits et les conditions de vie s'améliorer considérablement. Mais de graves difficultés se font jour à partir de 1986, dès le moment où le projet est confié à une équipe locale.

Il y a tout lieu de croire qu'au moment du transfert du projet, les directives pour l'avenir sont insuffisantes. La fédération indépendante de coopératives devient une entreprise au sein de laquelle le directeur décide de tout et le conseil d'administration – composé de paysans – n'a guère voix au chapitre. Pour finir, le directeur transforme la fédération en une société anonyme dont les paysans deviennent actionnaires et au sein de laquelle les intérêts des riches priment. L'idée de coopérative est abandonnée, tout comme la vision d'une organisation de paysans qui seraient les moteurs de leur propre développement. Il subsiste néanmoins la source de revenus complémentaire pour les riziculteurs.

Se préoccuper davantage des sols

Dès avant le transfert du projet, il était ressorti d'études et d'entretiens menés avec les paysans que la viticulture ne permettait pas de régler les principaux problèmes affectant la région. La plus grande difficulté tient en effet au manque de fertilité des sols, qui touche aussi bien les fonds de vallée que les terres en pente. D'année en année, les feux de brousse ravagent un peu plus les terres en pente et, sous l'effet de l'érosion, favorisent l'ensablement des rizières situées en contrebas, tant et si bien qu'au fil du temps, les sols se sont peu à peu appauvris.

Après s'être désengagée de la viticulture, la DDC veut se concentrer sur le véritable problème en jeu dans la région et lance le projet « Lova Soa » (bon héritage), dans le cadre duquel deux agronomes suisses sont appelés à collaborer avec le service local de vulgarisation agricole (CIRVA). Ils ont pour tâche d'identifier des méthodes de culture adaptées, tandis que la centaine de conseillers de la CIRVA diffusent les résultats obtenus auprès des paysans. Lova Soa se focalise sur l'utilisation durable des collines « tanety » pour la culture tribulaire des pluies. Le projet est ambitieux puisqu'il concerne 60 000 petites exploitations agricoles et quelque 400 000 habitants de la région.

Les experts suisses élaborent des mesures destinées à améliorer la qualité des sols des terres en pente tout en luttant contre l'érosion. Pour ce faire, ils misent sur la création de terrasses, aménagées progressivement au moyen d'un labourage ciblé. La stabilisation des talus des terrasses sera assurée par des plantes telles que le vétiver, une herbe tropicale dont les racines pénètrent jusqu'à trois mètres de profondeur dans le sol. Un système de drainage permet par ailleurs d'évacuer les eaux excédentaires. Les surfaces utiles seront fertilisées au moyen de légumineuses comme la crotalaria et la tephrosia (engrais vert) ou de compost.

Des parcelles-témoins communautaires permettront aux paysans de se familiariser avec cette toute nouvelle méthode de travail, dont l'adoption sera facilitée par la mise en place de mesures incitatives, à l'instar de la distribution de semences (arachides, haricots secs) ou de plants provenant de pépinières, mais aussi d'argent en espèces, sous la forme d'une prime (modeste) versée à des groupes de dix paysans après la réalisation réussie de travaux de protection contre l'érosion.

Ce système finit par porter ses fruits et le nombre de paysans concernés est en progression exponentielle, passant à 4000 en 1993. Le résultat reste

toutefois en deçà des espérances: en quatre ans à peine, 600 hectares de terres en pente sont certes stabilisés mais ils représentent à peine 1,2 % de la superficie totale à protéger. Lors du bouclage du projet Lova Soa en 1996, ce pourcentage s'élève à environ 2 %. Ces chiffres illustrent de manière éloquentes toute la difficulté de la lutte contre l'érosion: si tous les paysans ne s'attellent pas à la tâche sans relâche sur plusieurs décennies, en y consacrant des moyens considérables, leur entreprise est vouée à l'échec. Bien que le projet ait développé une technique de lutte contre l'érosion et d'amélioration des sols qui a fait ses preuves, il a manqué, au final, le soutien politique nécessaire pour que la méthode puisse s'imposer.

Promouvoir l'esprit d'entreprise

Le projet qui fait suite à Lova Soa poursuit des objectifs similaires mais sous conduite locale. Intitulé « Tanety soa miray » (Gérer les collines la main dans la main), il marque un changement de cap important, puisqu'il vise la promotion d'un mode de pensée économique et le soutien au processus d'organisation des paysans, deux préoccupations qui concernent la production agricole et l'élevage de petit bétail. Ainsi, le projet s'emploie à encourager la culture de produits agricoles économiquement intéressants comme les pommes de terre, les haricots secs et les oignons, ainsi que l'élevage de porcs et de canards. De même, l'aide apportée à l'organisation des paysans est axée sur les marchés potentiels.

Malgré leur bien-fondé, ces changements introduits à court terme suscitent aussi des critiques, à l'exemple de ce collaborateur malgache expérimenté ayant participé au projet Lova Soa, qui regrette qu'un nouveau projet vienne se substituer à des actions prometteuses développées pendant des années. À noter que le projet Tanety Soa Miray est de trop courte durée (trois ans et demi), pour pouvoir donner des impulsions décisives dans les nouveaux domaines visés, de nature exigeante. Comme la quasi-totalité des projets de la DDC, il a été bouclé en 2000

Protéger la forêt depuis l'extérieur

En 1976, la Suisse s'engage dans le secteur forestier malgache au travers d'un projet ponctuel de formation d'ingénieurs forestiers. Dans la foulée, la DDC ambitionne de participer davantage à la coopération internationale dans ce domaine, en s'attachant tout d'abord à trois actions prioritaires pour l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), à savoir la reforestation de vastes étendues, l'exploitation des forêts naturelles et la création de centres de formation dans chacune des trois grandes zones écologiques, soit l'est (forêt tropicale humide), l'ouest (forêt tropicale sèche) et les hauts plateaux du sud, déjà largement déboisés. Ces centres poursuivent un triple objectif : la production forestière, la formation et la recherche appliquée. À la demande du gouvernement malgache, la Suisse met en place en 1978 un centre de formation dans l'ouest du pays (région du Menabe).

La Suisse crée un centre forestier

Une année plus tard, avec l'aide de la Suisse, le Centre de formation professionnelle Forestière (CFPF) voit le jour à Morondava, une petite ville située sur la côte ouest. Il a pour objectif premier de veiller à l'exploitation durable des forêts naturelles sous le slogan « Une forêt exploitée est une forêt protégée ». Pour y parvenir, il est question d'élaborer et d'enseigner un modèle d'exploitation forestière durable. La formation vise à préparer à deux professions qui n'existent pas encore : contremaître pour les travaux de bûcheronnage et contremaître de scierie. Ces spécialistes sont amenés à être les garants d'une exploitation rationnelle des précieux bois tropicaux.

Le CFPF dispose d'une concession d'exploitation de 8000 hectares de forêt naturelle et d'une menuiserie modèle à Morondava. Les premiers experts étrangers sont des ingénieurs et techniciens forestiers suisses. La forêt tropicale sèche, caractéristique de l'ouest de Madagascar, est encore largement méconnue dans sa composition et sa dynamique. Le centre est ainsi appelé à relever des défis dès le début puisque, parallèlement à l'élaboration du modèle d'exploitation, il faut développer la recherche

fondamentale et appliquée à large échelle afin de connaître la forêt dans ses moindres détails.

Un changement de philosophie s'impose

Peu après le début du projet, des problèmes surgissent, qui remettent en question la forme d'exploitation recherchée. Le modèle visé repose sur une mécanisation partielle de l'abattage. Or l'effondrement économique du pays au début des années 1980 rend utopique cette composante économique de l'exploitation forestière planifiée, le recours à des machines lourdes n'étant pas rentable. De plus, la forêt tropicale sèche locale se révèle bien moins productive que prévu. Les taux de croissance annuels en particulier sont si faibles qu'après une première exploitation d'une parcelle, il n'est pas envisageable d'y abattre des arbres avant une période de cent ans et plus. L'abattage ne peut dès lors pas jouer de rôle significatif dans l'exploitation de la forêt tropicale sèche.

Autre facteur aggravant : la pression sur la forêt s'est sensiblement accrue depuis 1979, le défrichement par brûlis pratiqué localement pour gagner des terres arables ayant détruit d'immenses superficies de forêt naturelle à un rythme effréné. S'il n'est pas mis un terme à ce processus de destruction, tout modèle d'exploitation forestière, aussi performant soit-il, restera vain, puisque les arbres auront disparu avant d'avoir pu être exploités. Force est d'admettre que le modèle visé était d'emblée irréalisable. Un changement de philosophie radical s'impose.

Placer l'humain et la forêt au centre des préoccupations

Deux mesures sont à l'origine de la réorientation de l'engagement suisse dans l'ouest de Madagascar : d'une part, la DDC lance en 1987 un petit projet complémentaire intitulé « Opération SAF-CO ». D'autre part, après une évaluation menée en 1988, le projet CFPF est réorienté et progressivement transformé. Il s'agit, pour les deux projets, de collaborer

plus étroitement avec le service des forêts gouvernemental local. Il en résulte un changement de cap, le projet forestier centré sur le bois étant abandonné au profit d'un programme régional axé sur l'humain.

Le SAF-CO a pour mission de trouver des moyens de stopper la déforestation. En collaboration avec les paysans, le projet s'attache à saisir les motifs et les conséquences du défrichement par brûlis, et développe des alternatives à la culture itinérante. Puisque la pression sur la forêt vient de l'extérieur – de l'agriculture –, c'est de là que la solution devra venir. Par conséquent, dans sa phase initiale, le SAF-CO vise à développer des techniques agricoles à même de permettre aux paysans de cultiver durablement les terres déjà brûlées mais inexploitées et, donc, de renoncer à d'autres défrichements par brûlis.

En guise d'alternative au maïs, qui assèche les sols, l'idée est de promouvoir l'arachide (à des fins de commercialisation) et le manioc (pour la consommation privée) par l'intermédiaire des groupes de paysans. Le SAF-CO, en collaboration avec de jeunes paysans, développe en outre sur des parcelles expérimentales des techniques de culture complémentaires qui contribuent à améliorer les sols, à l'instar de la rotation des cultures, avec recours à des légumineuses qui enrichissent le sol en azote. Cette nouvelle approche recueille un écho favorable et, dans la zone d'intervention du projet, le défrichement par brûlis est en fort recul.

Mise sur pied d'un programme régional

Après l'évaluation de 1988 et l'obtention des premiers résultats du projet SAF-CO, le CFPF cherche une nouvelle voie pour l'exploitation forestière. En 1990, un vaste atelier pose de nouvelles bases, en réorientant tous les efforts sur les communautés villageoises paysannes. Dès lors, les villages deviennent les principaux acteurs et partenaires d'un programme régional en devenir, qui réunit le CFPF, le SAF-CO et le service des forêts CIREF sous un même toit. Ce programme, intitulé « Programme Menabe », bénéficie du soutien d'un groupe international d'experts composé de spécialistes forestiers et agricoles ainsi que d'ethnologues.

Dès 1991, le CFPF s'étend bien au-delà des groupes cibles considérés jusqu'alors, en particulier dans le domaine de la formation. Il tente par ailleurs de conseiller les exploitants forestiers locaux en matière d'exploitation durable au lieu de promouvoir son propre modèle. Malgré tout, les succès restent modestes dans un premier temps. Ce n'est qu'à par-

tir de 1994 qu'une percée est réalisée, à la faveur du développement de l'écotourisme: la concession située au nord de Morondava relègue l'exploitation forestière au second plan pour servir de champ d'essai à un projet d'écotourisme international.

Dans l'intervalle, le SAF-CO redouble d'efforts pour sédentariser davantage les exploitants agricoles, en collaboration étroite avec les groupes de paysans, regroupés en comités villageois. Pour pérenniser les efforts déployés, le projet parvient à imposer une adaptation du droit foncier au début des années 1990, avec l'introduction de titres collectifs pour les communautés villageoises. Une nouvelle réglementation réussie qui sera reprise plus tard dans la législation nationale.

Le SAF-CO est par ailleurs à l'origine d'une initiative visant à impliquer les communautés villageoises dans la gestion des forêts, mue par le constat selon lequel le défrichement par brûlis nuit aux intérêts des paysans. Pendant la saison des pluies, une période de pénurie qui dure plusieurs mois, ces derniers deviennent des cueilleurs et des chasseurs et couvrent 80 % de leurs besoins alimentaires avec des produits forestiers secondaires. Tubercules, petit gibier et miel permettent aux paysans d'assurer leur subsistance jusqu'à la prochaine récolte.

En collaboration avec le CFPF, la gestion participative des forêts voit le jour en 1995, un concept qui sera repris par la suite sous forme de politique nationale. Ce mode de gestion repose sur des droits d'exploitation forestière réglés contractuellement entre les communautés villageoises et l'État, qui accordent aux communautés villageoises avoisinantes l'exclusivité de l'exploitation des produits forestiers secondaires. En contrepartie, lesdites communautés s'engagent à prendre des mesures de protection contre le défrichement par brûlis et le vol de bois.

Une vision globale qui s'avère judicieuse

L'évolution du projet forestier du CFPF illustre de manière exemplaire qu'en matière de coopération au développement, les solutions ne peuvent pas être importées mais doivent être cherchées et aussi trouvées sur place. La DDC a dû abandonner l'idée initiale d'une exploitation rationnelle de la forêt tropicale sèche quelques années seulement après s'être lancée dans l'aventure et a été contrainte de repenser sa stratégie.

La forêt ne peut être traitée à part, tant elle fait partie d'un tout. Une fois ce constat dressé, le projet – axé sur le bois – s'ouvre progressivement à d'autres

dimensions : de la forêt à l'agriculture environnante et donc à la population. Cette vision plus globale change aussi le regard porté sur la forêt : l'importance des produits secondaires forestiers comme base de subsistance des villages avoisinants est reconnue, de même que la valeur de la biodiversité, qu'il convient de préserver.

Les collaborateurs du projet malgaches et suisses mettent à profit les enseignements acquis au fil du temps et, dès la fin des années 1980, le succès est au rendez-vous. Dans la zone d'intervention du projet – dont la superficie dépasse légèrement celle du Tessin –, le processus de déforestation a pu être ralenti de manière décisive. Une réussite qui s'explique par l'étroite collaboration avec plus d'une centaine de groupes de paysans locaux et par l'élaboration d'alternatives agricoles à la culture sur brûlis, mais aussi par la grande liberté et la responsabilité – et le temps – accordés par la DDC aux collaborateurs à Madagascar. C'est ainsi qu'il a été possible de développer sur place des solutions durables, avec la participation des acteurs concernés.

Le programme Menabe est dissous en 1999. Structurellement, il reste le CFPF, qui a acquis le statut d'institution nationale et se concentre désormais sur la concession exploitée depuis vingt ans au cœur de la forêt naturelle. La recherche et l'écotourisme restent les principaux piliers. Des ONG internationales ont repris à leur compte la gestion d'autres pans du programme, à l'instar de l'approche intégrée pour une exploitation durable des forêts tropicales sèches. Les cadres qualifiés et les spécialistes formés dans le cadre du programme occupent aujourd'hui dans tout le pays des postes à responsabilités au sein de l'administration et dans des projets.

Il reste toutefois une ombre au tableau : la culture sur brûlis et l'abattage illégal de bois précieux dans les forêts naturelles encore présentes dans l'ouest ont repris au cours de la dernière décennie, en particulier lors des deux crises politiques de 2001/2002 et 2009/2011, durant lesquelles les mesures de protection se sont sensiblement relâchées. Ainsi, un pillage des réserves de bois de rose sur la côte est de Madagascar a soulevé un tollé international ces deux dernières années. La surexploitation des palissandres et d'autres bois précieux dans la région du Menabe, a fait moins de bruit mais n'en est guère moins dramatique. Le projet helvético-malgache conduit dans les années 1990 a montré de manière exemplaire comment il conviendrait de conserver la forêt en collaboration avec la population. Comme les possibilités existent, il faut maintenant la véritable volonté politique de les mettre en œuvre.

La reforestation se mue en programme environnemental

Madagascar est découpée en trois zones climatiques et végétales : une bande côtière tropicale humide à l'est, une zone côtière tropicale sèche à l'ouest et les hauts plateaux du centre. Deux caractéristiques distinguent les hauts plateaux, qui se situent à une altitude allant de 800 à 1400 mètres : la prédominance de la culture du riz dans les fonds de vallée et la déforestation quasi totale des collines. Aujourd'hui, seuls 3 % environ des hauts plateaux sont boisés. À titre de comparaison : la forêt couvre plus de 30 % du territoire helvétique.

L'humain souffre de la déforestation

Si les hauts plateaux centraux étaient sans doute déjà moins densément boisés que les régions côtières par le passé, le défrichement par brûlis pour gagner des terres arables y a été abondamment pratiqué, avec pour conséquence la survenance régulière de feux de brousse sur les zones en pente guère aménagées. Il en résulte des sols érodés et pauvres en végétation sur les terrains escarpés, marqués par d'innombrables failles et ravines profondes appelées « lavakas » par les autochtones.

L'érosion des collines mises à nu par le vent et l'eau entraîne d'autres dégâts : les champs de riz aménagés dans les fonds de vallée s'ensablent et les fleuves réceptionnent trop d'eau durant la saison des pluies en raison d'un ruissellement superficiel excessif, de sorte que les vallées sont régulièrement inondées. En l'absence de végétation pour retenir l'eau, les nappes phréatiques menacent de se tarir. Sans compter le manque de bois et de charbon de bois. La déforestation met donc en péril les conditions de vie des populations à plusieurs égards.

Compte tenu du problème aigu de déforestation, la DDC s'est attachée à trouver une solution dès le début des années 1980, en collaboration avec le gouvernement malgache. Forts d'expériences recueillies sur le continent africain, des ingénieurs forestiers suisses ont proposé une approche originale qui répondait simultanément à tous les problèmes : le reboisement villageois.

Le projet de soutien au reboisement villageois est baptisé PARV (Projet d'appui au reboisement villageois). Dans le contexte de l'époque, un tel programme ne va pas de soi, car le reboisement est encore considéré comme une opération industrielle à large échelle, exécutée par des entreprises professionnelles pour le compte de l'État et aux seules fins de la collecte de bois.

Le PARV démarre en janvier 1984 sous la forme d'un projet conduit par l'organisme de développement Intercoopération Suisse. La zone d'intervention du projet se situe à quelque vingt kilomètres au sud d'Antananarivo ; elle est densément peuplée, d'où la forte pression exercée sur les ressources naturelles. Le projet poursuit les objectifs suivants :

- > approvisionnement de la population en bois de chauffage et de construction,
- > prévention de l'érosion sur les terrains en pente,
- > lutte contre l'ensablement des champs de riz,
- > réduction des risques d'inondation dans la zone urbaine à proximité,
- > protection des sources d'eau.

L'originalité du PARV réside non seulement dans la poursuite simultanée de plusieurs objectifs au travers de la reforestation mais aussi dans sa méthodologie.

Le projet mise en effet sur une multitude de reboisements à petite échelle auxquels les paysans procèdent eux-mêmes. Les familles de paysans reçoivent des titres de jouissance pour les parcelles reboisées avec succès, ce qui leur permet de devenir propriétaires fonciers au bout de quelques années et d'exploiter les arbres plantés. Le projet ambitionne ainsi d'assurer un entretien durable de la forêt.

L'approche axée sur le conseil est une autre nouveauté dans le contexte malgache. Elle repose sur des expériences réussies au Rwanda et se veut participative. Loin d'un conseil dispensé par des experts extérieurs, le projet mise sur l'entraînement de jeunes paysans à l'utilisation de matériels d'information qu'ils élaborent eux-mêmes et sur leur formation au rôle de conseiller. Dans le cadre de rassemblements organisés à intervalles réguliers, ils expliquent les problèmes écologiques existants et les avantages économiques apportés par la reforestation.

Ce projet pilote, mené par des ingénieurs forestiers suisses en collaboration avec des spécialistes malgaches, porte rapidement ses fruits : durant les quatre premières années, près d'un demi-million d'arbres sont plantés sur une superficie d'environ 450 hectares. En 1988, la DDC confie la conduite du projet de reboisement villageois à une ONG locale. Aujourd'hui, plus de 20 ans après, des photographies comparatives* témoignent de l'effet impressionnant du projet : des versants autrefois fortement érodés, présentant les lavakas caractéristiques sont couverts de nombreuses petites parcelles boisées et protègent les champs de riz de l'ensablement. Le processus de reforestation se poursuit de manière naturelle.

Malgré son succès flagrant, le projet présente un avantage économique immédiat trop faible pour aider la population locale à faire face aux difficultés grandissantes. La croissance des arbres, en particulier, ne correspond pas aux valeurs anticipées, si bien qu'il faut attendre plus longtemps que prévu avant de pouvoir exploiter le bois.

Le projet se heurte à un autre problème. L'intérêt des paysans va en effet à la production de denrées alimentaires : du riz dans les fonds de vallée, au manioc et au maïs dans la partie inférieure des coteaux, en passant par les cultures maraîchères en bordure des rizières. Les paysans raisonnent pour ainsi dire selon un schéma ascendant. Le haut des collines, sur lequel se déroule le reboisement, n'est donc pas la zone d'intérêt prioritaire de la population.

Faire évoluer une approche prometteuse

Un bilan dressé à la fin des années 1980 confirme l'efficacité du PARV, tout en montrant la nécessité de faire évoluer cette approche. La DDC souhaite dès lors mieux tenir compte de l'intérêt premier des paysans, à savoir l'agriculture, sans négliger pour autant l'exploitation forestière. Pour ce faire, elle doit prendre en considération que tous les fonds de vallée sont exploités sans exception et que les seules réserves de terres en friche se trouvent à flanc de coteau. Comme partout ailleurs sur les hauts plateaux, ces versants sont négligés, en dépit du potentiel qu'ils renferment.

En 1990, la DDC va plus loin dans son engagement avec ses partenaires malgaches en élevant le projet forestier PARV au rang de programme environnemental intitulé FDP (Foresterie et développe-

ment paysans). Inspiré par les premières expériences recueillies dans le cadre du projet « Lova Soa » conduit sur les hauts plateaux du sud (voir page 47), le nouveau programme vise à assurer le développement durable des terres en pente, les « tanety », en tenant compte tout particulièrement de l'exploitation forestière. Il combine ainsi les deux principaux axes du secteur écologique de la DDC à Madagascar : l'exploitation forestière ainsi que la préservation et l'amélioration des sols.

Le programme FDP est mis en œuvre par la Direction nationale des eaux et des forêts, en collaboration avec Intercoopération Suisse. Situé à nouveau dans la région autour de la capitale, le programme comporte plusieurs volets :

- > Un centre ayant pour vocation de tester des méthodes de gestion des « tanety », ainsi que de diffuser les techniques appropriées à travers la formation des paysans.
- > Un projet d'économie agro-forestière destiné à soutenir le reboisement villageois selon le modèle du PARV. L'objectif est d'intégrer les arbres et les buissons dans les cultures agricoles. Ce projet est mis en œuvre par l'ONG locale Orimpaka et contient un volet intitulé « Reboisement par des écoles ».
- > Une action visant à garantir le droit foncier une fois que la reforestation a été menée à bien. Elle est conduite par l'administration des domaines, qui bénéficie du soutien d'un bureau de conseil privé suisse.
- > Un projet de consolidation durable du service des forêts au niveau provincial qui donnerait à ce dernier les moyens d'accompagner de manière compétente les projets de reforestation.

Si cette organisation de projet est largement conservée pour la deuxième phase de projet lancée en 1993, une composante importante vient s'y ajouter : l'éducation. Ce qui était jusque-là un volet de moindre envergure nommé « Reboisement par des écoles » devient un véritable programme d'éducation environnementale à l'intention des écoliers et des associations de parents. Cette action, connue sous le nom de « Sekoly Maitso » (école verte), se concentre sur l'environnement tout en poursuivant un objectif complémentaire, qui est de favoriser la mobilisation sociale et, partant, un développement autonome.

Sekoly Maitso englobe toute une série d'activités, à caractère ludique mais aussi de nature pratique : théâtre de marionnettes, excursions dans la nature, expositions et chansons, pépinières et plantations d'arbres. Dans sa phase principale, à la fin des

*À voir dans l'ouvrage « Ländliche Aufforstung in Madagaskar », d'Ernst Gabathuler (à paraître).

années 1990, le projet collabore avec plus de 100 groupements scolaires ainsi qu'avec des dizaines d'associations de parents.

En matière d'éducation environnementale comme dans d'autres domaines, le programme FDP réalise des progrès durables, créant notamment des modèles éprouvés pour exploiter durablement les « tanety ». Les opérations de reboisement sont également poursuivies, avec pour conséquence une diminution des feux de brousse. De plus, l'exploitation forestière est confiée à des comités locaux, à l'exemple du modèle développé avec succès quelques années auparavant dans la région du Menabe.

En outre, le programme FDP a encouragé la mobilisation des communautés villageoises, qui se sont regroupées en CASTI, des comités forestiers et environnementaux. Enfin, les projets partiels associés au programme FDP ont été poursuivis sur une base autonome après sa dissolution en 2000, à l'instar de FAFIALA, Becot et des pépinières privées. Sans compter les dizaines de collaborateurs qualifiés toujours actifs dans le cadre du programme spécial SAHA.

La priorité va à la collaboration

Le programme FDP doit également son succès à trois mesures d'accompagnement, qui résultent elles aussi d'une collaboration helvético-malgache :

- Le « Silo national des graines forestières », qui fait partie du Service national des forêts, bénéficie dès 1986 du soutien de la DDC, grâce auquel il peut non seulement multiplier par dix, entre 1987 et 1995, la quantité de semences disponible, mais aussi augmenter dans la même proportion la vente de semences. Cette institution étatique se développe ainsi en une organisation largement rentable et autonome. Une stratégie qui se révèle payante puisque le silo national existe encore aujourd'hui et fournit une contribution fondamentale à la reforestation du pays.

- La revue environnementale « Vintsy » qui, à l'origine, s'adresse aux jeunes. WWF Suisse produit cette publication à Madagascar depuis 1991, avec le soutien de la DDC. Cette revue, dont l'emblème est le martin-pêcheur (« vintsy » en malgache) s'est rapidement établie comme LE magazine environnemental, lu jusque dans les ministères. Publié trois fois par an, sa présentation professionnelle et son tirage à 50 000 exemplaires en font aujourd'hui le magazine phare de Madagascar. Dans plusieurs villes, des écoles ont vu se créer en leur sein des clubs Vintsy, qui abordent des thèmes traités par le magazine et passent également à l'action, en procédant par exemple à l'embellissement des cours d'école et en mettant sur pied

des petits projets de reboisement. Depuis le retrait de la DDC, le magazine bénéficie du soutien du groupe bancaire allemand KfW.

- Le projet d'éducation TSA-PFGRN, initié en 1996 et orienté sur la gestion locale des ressources naturelles, a pour mission d'offrir des formations adaptées aux organisations paysannes et à la population locale dans des domaines divers et variés, allant des aspects techniques (reforestation) aux questions didactiques (formation des élèves et des parents), en passant par le soutien aux processus organisationnels paysans.

Oui aux produits phytosanitaires appropriés, non au matraquage chimique

La cuvette du lac Alaotra, considérée comme le grenier à riz de Madagascar avec ses 70 000 hectares de riziculture, devient dès le début des années 1980 le théâtre d'un épisode intéressant de la coopération helvético-malgache. On y assiste à l'abandon d'une intervention classique extérieure au moyen de produits chimiques au profit d'un programme de lutte contre les ravageurs, responsable et porté par la collectivité locale. Les acteurs locaux deviennent par là même autonomes pour gérer ultérieurement ce type de problème.

Pesticides pulvérisés par avion

En 1982, le gouvernement malgache fait appel à la Suisse pour une aide à la balance des paiements, afin de pouvoir lutter par des moyens chimiques contre un ravageur du riz qui se propage dans la cuvette d'Alaotra. L'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), actuel SECO, accède à sa demande, car les prévisions sont alarmistes par rapport aux récoltes précédentes.

Une pénurie aurait des conséquences dramatiques pour la Grande Île qui, en l'espace de quelques années, a dû faire face à une crise de l'approvisionnement en riz, l'une des denrées alimentaires de base de la population malgache. Le nombre d'habitants est passé de 5,5 millions en 1960 à 9 millions en 1980, alors que la production de riz n'a pas augmenté dans les mêmes proportions, si bien que Madagascar, au lieu de pouvoir exporter du riz comme par le passé, a été contrainte d'en importer jusqu'à 20 % de ses besoins.

La requête du gouvernement malgache ne doit rien au hasard. La politique du président Didier Ratsiraka a conduit le pays au devant de grandes difficultés économiques, et des élections doivent avoir lieu précisément en 1982. Le gouvernement a donc besoin de signes tangibles d'un avenir meilleur. L'annonce d'une action résolue en faveur de l'aliment de base national tombe à point nommé.

Les immenses rizières des hauts plateaux du nord-est, autour du lac Alaotra, sont au cœur des enjeux. Le rôle principal est tenu par le foreur blanc,

un ravageur qui se propage rapidement dans les monocultures. Il est combattu par l'entreprise chimique bâloise Ciba-Geigy, qui pulvérise son insecticide Dimecron par avion sur les vastes zones de culture du riz.

L'objectif du projet de lutte contre ce ravageur, d'une durée de trois ans, est d'éviter les pertes de récolte ou, en d'autres termes, de réaliser de bonnes récoltes, raison pour laquelle l'action de pulvérisation est appelée « Taona zina » (année faste). L'intervention ayant été décidée et lancée dans un laps de temps très court, toute analyse préalable des conséquences ou clarification des conséquences à long terme était impossible.

Expertise de l'EPFZ

C'est dans cette phase critique que la DDC entre en scène, avec un projet destiné à compléter et à accompagner celui de l'OFAEE. Une analyse préalable menée par le professeur Vittorio Delucchi, entomologiste à l'EPFZ, a en effet montré qu'en parallèle à la lutte chimique, un projet de recherche s'impose pour élaborer des méthodes visant la protection intégrée des rizières. La DDC donne suite à cette proposition et mandate l'EPFZ pour ce projet de recherche.

Le projet de l'EPFZ sur la protection intégrée des cultures rizicoles, intitulé PLI (Projet de lutte intégrée), débute en septembre 1983. Il doit non seulement déterminer la nuisibilité du foreur blanc, mais aussi développer une méthode susceptible de tenir ce ravageur sous contrôle de manière naturelle, autrement dit conforme à des critères écologiques, toxicologiques et économiques précis.

Le professeur Delucchi est convaincu que la lutte chimique contre ce ravageur présente des inconvénients majeurs, arguant que l'homme devient dépendant de la méthode de lutte et que les effets secondaires conduisent irrémédiablement à une spirale de traitements et, dans le pire des cas, à l'effondrement de la production. Selon lui, la riziculture est un écosystème qui réagit de manière sensible aux pesticides, si bien qu'il faut éviter de le modifier par des mesures chimiques*.

À l'inverse, la protection biologique des plantes s'emploie, sur la base d'une analyse précise de l'écosystème, à identifier des ennemis naturels du ravageur et à les soutenir dans leur action. Selon les circonstances, de tels insectes antagonistes peuvent aussi être introduits par l'homme, comme en atteste une action réussie menée dans les années 1960 à La Barbade : une espèce de guêpe solitaire importée d'autres horizons y était venue à bout du foreur de la canne à sucre.

Cette lutte biologique contre les ravageurs constitue un élément essentiel de la protection intégrée des cultures, qui est ancrée de longue date dans l'agriculture. La protection intégrée des cultures admet certes les interventions chimiques, mais seulement à court terme et de manière bien dosée. Il convient par ailleurs de fixer une valeur seuil qui définit le degré à partir duquel il est effectivement nécessaire de recourir à des mesures chimiques.

Usage responsable des produits toxiques

Le bilan de la lutte chimique pour la protection des cultures à Madagascar est-il positif ? Les représentants de l'industrie répondent par l'affirmative, et avancent à l'appui l'augmentation de 532 kg du rendement par hectare pour la saison 1982/83 par rapport à la saison précédente, et même de 897 kg pour la saison 1983/84. Ce chiffre est à opposer à l'analyse des chercheurs de l'EPFZ, qui soulignent que la valeur économique des pertes causées par le foreur sont inférieures aux coûts de l'action chimique. Le projet de recherche a par ailleurs montré que le foreur ne vient qu'en quatrième ou cinquième position parmi les causes à l'origine des pertes de récoltes de riz dans la cuvette du lac Alaotra. D'autres facteurs comme l'irrigation insuffisante et les techniques de culture sont plus significatifs, tout comme les pertes après récolte, dues en première ligne à un problème d'entreposage. Ce sont ces problèmes qu'il faudrait traiter en priorité pour augmenter le rendement des récoltes, et non la lutte contre le parasite.

Le projet d'accompagnement de la DDC a montré au final qu'une action précipitée pour protéger les plantes n'était pas judicieuse, voire potentiellement contre-productive.

Les résultats de la recherche sont venus étayer l'hypothèse selon laquelle l'extrême sécheresse de la saison 1981/82 a favorisé la propagation massive du

foreur et le problème aurait pu se résoudre ensuite de lui-même.

Même si les évaluations des spécialistes des deux parties restent contradictoires, le projet d'accompagnement a contribué à une réduction progressive de l'emploi de produits chimiques. Si l'action de pulvérisation intervenue au cours de la saison 1982/83 couvrait encore pratiquement toute la cuvette du lac Alaotra, soit quelque 70 000 hectares, la surface concernée n'était plus que de 15 000 hectares en 1983/84 et de 10 000 hectares en 1984/85. La concentration de Dimecron a en outre été réduite et, au cours de la dernière saison, les responsables de projet ont refusé la pulvérisation par avion, privilégiant la technique ciblée au moyen de pompes manuelles.

La collaboration étroite entre les scientifiques suisses et le Centre de recherche gouvernemental malgache FOFIFA a porté ses fruits au sens où elle a permis d'ancrer durablement à Madagascar des principes et des pratiques en matière de protection intégrée des cultures. Ce transfert de capacités pour une gestion responsable des produits phytosanitaires a préparé le terrain pour un autre projet. Au milieu des années 1990, la DDC a mené, en collaboration avec la Société allemande de coopération technique (Gesellschaft für technische Zusammenarbeit ou GTZ) le projet Voarisoa, dont l'objectif était d'aider la population et les institutions à gérer correctement les produits toxiques, en particulier les engrais et les pesticides.

*Cit. Delucchi, ED 25/1987, p. 24

Une plus grande efficacité des pharmacies communautaires

Au début des années 1980, le secteur de la santé à Madagascar peut être qualifié de catastrophique : il existe certes des centres de soins de santé primaires gérés par l'État dans les villages et les quartiers, mais ils manquent de tout : personnel qualifié, équipements, médicaments et moyens financiers. Le système de santé est certes gratuit mais n'est pas à même de fournir à la population les prestations médicales de base.

Cette situation incite la DDC à s'engager activement dans le secteur de la santé en 1981, dans un premier temps au travers d'une approche classique, qui consiste à soutenir le programme gouvernemental de soins médicaux, notamment par le financement d'équipements et de médicaments essentiels.

Associer la population aux actions

À la fin des années 1980, la DDC fait un pas en direction de la société civile en s'engageant en faveur de pharmacies communautaires dans les villages et les quartiers. Il s'agit d'impliquer la population locale de manière responsable, tant dans la gestion de l'approvisionnement en médicaments que dans leur financement. Cette approche tranche avec la philosophie de gratuité du système de santé, qui prévalait depuis des décennies. Elle suppose aussi, de la part de la population, un repositionnement très important, puisqu'il s'agit d'abandonner le statut passif du patient pour prendre en charge sa santé de manière active et préventive.

Si ce changement n'est pas inédit à Madagascar, la DDC applique le principe de la responsabilité individuelle de façon systématique et veille à sa diffusion décisive. Le modèle à l'origine de l'approche préconisée par la DDC a été développé en 1973 par des membres de la section de la Croix-Rouge de Mandalahy, un village situé sur les hauts plateaux du sud : une épidémie de rubéole au début de la saison froide avait forcé les responsables – un infirmier employé par l'État, des bénévoles de la Croix-Rouge et des parents – à agir dans l'urgence. Le paiement de cotisations par l'ensemble des parents du village

avait permis d'acheter des médicaments que l'infirmier remettait gratuitement aux enfants malades.

Encouragées par cette expérience positive, les mères du village se sont regroupées en une association qui avait pour ambition première de prévenir le paludisme. Les cotisations versées par tous les membres sur une base régulière ont permis de garantir l'approvisionnement en médicaments. Ce groupement s'est mué en une institution durable et autogérée qui contribue de manière décisive à la fourniture des soins de base à ses membres. Un succès qui est entré dans les annales de la santé publique sous le nom d'« approche de Mandalahy ».

L'esprit d'initiative est payant

Le modèle des pharmacies communautaires a été créé par des citoyens préoccupés qui reconnaissent que l'esprit d'initiative est payant. Ce cas fait école. En 1989, le Ministère malgache de la santé reconnaît déjà officiellement 30 pharmacies communautaires dans tout le pays et décide d'encourager la diffusion du modèle. La Suisse peut se targuer d'avoir su identifier, étudier et développer le potentiel de cette approche.

En 1989, la DDC lance son projet de pharmacie, confiant sa mise en œuvre à l'Institut universitaire d'études du développement (IUED), rattaché à l'Université de Genève. Ce projet, qui couvrira une période de près de dix ans, prend pied sur les hauts plateaux du sud (province de Fianarantsoa), une région prioritaire de l'engagement de la Suisse dans le domaine de la santé, avant d'être étendu progressivement, d'abord aux hauts plateaux centraux, puis à toute la moitié septentrionale de l'île.

Chaque pharmacie communautaire est gérée par un groupement local dans le village ou dans le quartier résidentiel, auquel sont affiliés le plus grand nombre possible de ménages avec des enfants. Tous les ménages participants, y compris ceux qui comptent un nombre élevé d'enfants, versent une même cotisation annuelle en alimentant en espèces ou en riz un fonds destiné à l'achat centralisé des médicaments nécessaires. La gestion des médicaments

est assurée par un membre dûment élu – infirmier, sage-femme ou médecin – et les malades reçoivent gratuitement les médicaments dont ils ont besoin. Ce mode de fonctionnement évite aux personnes concernées de contracter des dettes pour acheter des médicaments. Grâce au principe de solidarité, ce système d'assurance profite plus particulièrement aux membres les plus faibles de la communauté, tout en constituant un bon exemple d'une coopération réussie entre la société civile et les autorités publiques, car si les pharmacies sont agréées par l'État, elles peuvent acheter les médicaments à bon prix directement auprès de la pharmacie centrale.

Un modèle doté d'une forte dynamique

Si l'importance d'un approvisionnement correct en médicaments essentiels est incontestée, cet aspect n'est qu'une composante parmi d'autres d'un système de soins global. Ce constat va s'imposer rapidement parmi les plus avancées des pharmacies communautaires locales, qui utilisent la dynamique de l'esprit d'initiative pour aborder ensemble d'autres questions sanitaires. Elles concernent en première ligne la prévention : campagnes de vaccination, programmes d'hygiène, accès à l'eau potable et encouragement du sport chez les jeunes.

Certains groupements vont même jusqu'à lancer des initiatives qui dépassent le cadre de la santé, à l'instar de la mise en place de greniers à riz communautaires et de la création de groupes d'épargne et de crédit communautaires. Autant d'actions qui témoignent de la valeur de cette approche en matière de politique de développement, laquelle favorise un degré de motivation élevé et la responsabilité individuelle des participants.

Le projet, soutenu par la DDC porte rapidement ses fruits : en l'espace de quatre ans après leur lancement en 1989, le nombre de pharmacies communautaires passe de 33 à 131. À la fin du projet, en 1998, 333 sont recensées, et celles implantées dans les grands villages ont formé des réseaux de soutien mutuel. À cette époque, une pharmacie communautaire regroupe en moyenne 50 ménages, soutenant ainsi directement 250 à 300 personnes. Par extrapolation, le projet touche dès lors près de 100 000 personnes. C'est un formidable succès si l'on considère que la société civile en est à ses prémices et que l'esprit d'initiative n'est encore guère développé à la base.

En dépit du développement prometteur des pharmacies communautaires, le Ministère malgache

de la santé décide en 1993, de concert avec l'UNICEF, d'instaurer un autre système d'approvisionnement en médicaments, en se fondant sur l'initiative de Bamako. Ce modèle préconise la vente des médicaments aux patients par l'intermédiaire des centres de soins primaires de l'État. Si une cohabitation des deux systèmes n'est pas impossible, force est de constater qu'au milieu des années 1990, un grand nombre de centres de soins primaires n'applique ni l'un ni l'autre système opérationnel couvrant les coûts.

Les responsables de l'initiative de Bamako ne parviennent pas à atteindre les centres pour lesquels une réforme est nécessaire. Ils commencent dès lors à diffuser leur modèle dans les districts qui ont déjà pu parvenir à une meilleure organisation grâce aux pharmacies communautaires et nuisent au travail de ces dernières. Les avantages matériels accordés aux médecins responsables à l'échelle des districts conduisent finalement à imposer l'initiative de Bamako au détriment des pharmacies communautaires, dont à peine 10 subsistent aujourd'hui sur les 333 créées à l'époque.

Même les interventions de représentants de haut niveau de la DDC auprès du Ministère malgache de la santé n'ont pas permis de sauver le modèle des pharmacies communautaires. Cette approche prometteuse a ainsi connu une fin prématurée en 1998, ce qui est regrettable, car l'approvisionnement communautaire présentait bien des avantages extrêmement précieux, en particulier l'esprit d'initiative et la solidarité. C'est en ce sens qu'il était un véritable outil d'empowerment.

L'eau potable favorise l'action communautaire

En 1980, la DDC s'engage en faveur de l'eau potable, l'année même du lancement de la Décennie internationale de l'eau potable. Aux premières démarches initiées sous la conduite du Ministère de la santé font suite, une année plus tard, les premières réalisations, en collaboration avec une ONG proche des milieux ecclésiastiques.

Faciliter la tâche aux femmes

En 1980, après un quinquennat de politique aventuriste dans le cadre de la Ile République, Madagascar est en chute libre sur le plan économique. En matière d'approvisionnement en eau potable en zone rurale, l'État ne poursuit aucune stratégie ni activité significative. Dans le même temps, la DDC dispose depuis deux ans d'un bureau de coordination dans la capitale malgache et jouit de capacités en conséquence. Elle n'a toutefois pas encore défini de programme fixe pour ce pays, qui restreindrait la marge de manœuvre décisionnelle des spécialistes du développement.

Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que le chargé de programme à Berne et le coordinateur à Madagascar mettent sur pied un programme dans le secteur de l'eau, après avoir constaté l'importance de cette thématique. À l'époque, aucune statistique nationale sur l'approvisionnement en eau potable n'est encore disponible, mais même les chiffres officiels de 2008 indiquent qu'à peine 37 % de la population rurale ont accès à l'eau potable.

L'idée à la base du projet est la même que dans d'autres pays africains, à savoir rendre le travail moins pénible, surtout pour les femmes, qui doivent parcourir chaque jour des distances considérables jusqu'aux sources pour pouvoir approvisionner leurs familles en eau potable. Par ailleurs, la qualité des points d'eau existants est souvent insuffisante. L'adduction d'eau selon le principe de la gravitation – des sources d'eau au système de distribution au village, en passant par des bassins de décantation et des réservoirs – et les puits des villages (avec ou sans pompe manuelle) doivent mettre un terme à la corvée d'eau pénible et chronophage. De plus, l'eau potable saine ainsi obtenue

doit éviter les maladies infectieuses transmises par l'eau souillée.

Le vaste programme lié à l'eau marque la coopération de la Suisse avec Madagascar jusqu'à l'aube du nouveau millénaire. Pour la mise en œuvre, la DDC compte sur l'engagement d'ONG locales et proches des milieux ecclésiastiques, tout d'abord en 1981 avec FIKRIFAMA, puis Caritas-Madagascar en 1983 et l'Église luthérienne en 1984. Dès 1985, on assiste à la mise en place d'une coordination permanente de ce « consortium de l'eau », auquel se rallie en 1987 le SAF-FJKM, l'ONG de l'Église protestante chargée des questions de développement. Y sont ainsi représentées trois des quatre grandes Églises chrétiennes du pays. Chacune des quatre ONG est active dans l'une des régions prioritaires : Antananarivo, Fianarantsoa, Toliary ou Toamasina. Le programme de la DDC déploie ainsi ses activités dans quatre des six provinces du pays, deux sur les hauts plateaux et deux dans les basses terres.

Gros succès du programme suisse

La construction des systèmes d'adduction d'eau et des puits se déroule selon un mode participatif : les villageois apportent leur contribution, sous forme de main-d'œuvre ou de matériaux de construction tels que sable et gravier. Leur participation à la construction est la condition sine qua non pour qu'ensuite l'entretien des installations puisse être délégué aux habitants. Les collaborateurs du projet, pour leur part, livrent les biens d'équipement mis à disposition par la DDC, à l'instar du ciment, des tuyaux, des pompes, et apportent leur savoir-faire technique pour la construction des installations.

Quasiment depuis le début, la DDC offre aux équipes responsables des questions d'eau des possibilités de formation et de perfectionnement, tant dans le domaine technique qu'administratif. La réalisation professionnelle des systèmes d'approvisionnement en eau témoigne de la transmission de ces connaissances. Mais il y a plus important encore : le fait de favoriser l'émergence de spécialistes en hydraulique locaux a permis l'acquisition durable de

compétences locales – un acquis qui s’est révélé utile après le retrait de la DDC.

Entre 1981 et 2000, le programme suisse dans le secteur de l’eau a contribué à l’aménagement de centaines de systèmes d’adduction d’eau selon le principe de la gravitation, et de milliers de puits dans les basses terres et les zones côtières. Le nombre de bénéficiaires par système gravitaire d’adduction est estimé entre 600 et 2000 personnes. Il est compris entre 150 et 250 par puits. La DDC s’est ainsi établie à Madagascar comme le principal réalisateur – et de loin – de systèmes d’approvisionnement en eau en zone rurale.

Ce faisant, le programme n’est pas simplement parvenu, comme prévu, à rendre le travail plus facile et à améliorer la qualité de l’eau potable; il a également fait apparaître la dimension économique des mesures d’optimisation de l’approvisionnement en eau, celles-ci facilitant l’aménagement de jardins potagers privés et l’élevage de petit bétail (volaille, porcs). Partant, les conditions nécessaires en faveur d’une alimentation équilibrée sont réunies.

Au rôle prépondérant joué par le programme suisse dans la réalisation des systèmes d’approvisionnement en eau vient s’ajouter, en 1990, la contribution d’importance stratégique à la législation nationale en matière d’eau (« Code de l’eau »). Les quatre ONG soutenues par la DDC participent à l’élaboration de ce code, entré en vigueur en 1999. Elles font ainsi figure de précurseurs d’une société civile, qui se constitue à partir de 1991 dans le sillage du renouveau démocratique de l’après-régime Ratsiraka.

Les grandes lignes du Code de l’eau se présentent comme suit : l’eau étant une ressource publique appartenant à la communauté, elle est par principe non commercialisable. L’accès à l’eau et les prestations qui y sont liées sont toutefois payantes, afin d’assurer le financement de la construction et de l’entretien des infrastructures hydrauliques. Les municipalités, qui administrent les droits en matière de partage des ressources en eau, doivent garantir que l’eau pour la consommation humaine respecte les normes de qualité et que les couches de population défavorisées bénéficient d’un accès à l’eau potable.

Accès à l’eau potable et assainissement vont de pair

Les observations faites par les équipes de projet confirment au fil des ans qu’il n’est pas pertinent de mettre sur pied des systèmes d’approvisionnement en eau sans tenir compte de l’assainissement local, compte tenu du risque de contamination des nappes

phréatiques par des matières fécales. Dès lors, à partir de 1998, la DDC associe systématiquement les efforts déployés dans le domaine de l’eau aux aspects liés à l’assainissement et à l’hygiène.

Les questions liées à l’eau favorisent par ailleurs des processus de démocratisation et d’autonomie. Si des comités locaux pour l’eau voient le jour c’est, dans un premier temps, pour élaborer un projet d’approvisionnement en eau, mobiliser des collaborateurs pour sa mise en œuvre et gérer la maintenance des systèmes. Le prélèvement d’une faible taxe sur l’eau pour couvrir les coûts de maintenance est une composante de ce système de gestion. Mais il n’est pas rare que ces comités développent dans la foulée des initiatives communautaires, en matière de santé et de nutrition par exemple. La thématique de l’eau est ainsi à l’origine de processus d’apprentissage et de dynamiques à l’échelon communautaire communal.

Wateraid prend le relais

Dans le secteur de l’eau à Madagascar, la Suisse a accompli un travail de pionnier : à une époque où l’État malgache négligeait plus ou moins ce domaine, la DDC, en collaboration avec la société civile, a pris l’initiative de créer des modèles, de former sur place des ingénieurs en hydraulique et de fournir un accès à l’eau potable à des centaines de milliers de citoyens sur un mode d’autogestion. À ce bilan, il convient toutefois d’apporter un bémol : un nombre considérable de comités locaux sur l’eau ont en effet échoué à assurer durablement l’entretien des infrastructures d’approvisionnement mises en place. En particulier, les systèmes d’adduction selon le principe de la gravitation – qui comporte quatre phases, à savoir le captage de l’eau, les bassins de décantation, les réservoirs et les points de collecte – requièrent une maintenance professionnelle. L’approche purement communautaire communale montre ici ses limites.

En 2000, la DDC a mis un terme à son programme dans le secteur de l’eau, dans le sillage de la fermeture de son bureau de coordination. À la faveur d’heureuses circonstances, une solution est aujourd’hui susceptible de prendre le relais : Wateraid. L’existence de bonnes relations entre des collaborateurs de haut rang de la DDC et cette ONG anglaise permet d’assurer la continuité du programme à succès dans le secteur de l’eau après le retrait de la DDC, Wateraid reprenant à son compte la responsabilité principale de sa gestion et de son financement. La commune bernoise de Münsingen et le programme spécial de la DDC intitulé SAHA continuent de participer à moindre échelle.

Les paysans se font entendre grâce aux radios locales

La voie empruntée par la DDC dans le secteur de la communication au début des années 1990 suit le même schéma que dans d'autres domaines, l'encouragement d'initiatives privées venant compléter la collaboration engagée avec l'État. Dans un premier temps – entre 1989 et 1991 –, le volet du programme de la DDC consacré à la communication soutient le service de presse du Service de l'information et de la communication, rattaché au Ministère malgache de l'agriculture. Il a pour objectif de contribuer, au travers d'une communication plus professionnelle, à sensibiliser et à mieux informer sur la petite agriculture. Le ministère utilise toutefois ce service à des fins de propagande. Grâce à l'intervention d'une experte suisse, le projet conduit malgré tout à la réalisation d'une série d'émissions radiophoniques et d'articles de presse à caractère informatif.

L'année 1991, qui marque le renouveau démocratique dans le pays, coïncide avec l'émergence d'une nouvelle forme d'engagement de la DDC dans le domaine de la communication : cinq des huit journalistes précédemment soutenus par le Ministère de l'agriculture quittent l'administration pour créer une agence privée nommée « Mediascope ». Tous journalistes multimédia et spécialisés dans l'espace rural, ils bénéficient de l'aide de la DDC pour leur formation et leur perfectionnement. Deux ans plus tard, l'agence devient autonome et jouit jusqu'à ce jour d'une excellente réputation dans le paysage médiatique malgache.

L'expérience fructueuse réalisée avec Mediascope fait naître l'idée, au sein de la DDC, d'améliorer également la communication dans les trois régions prioritaires d'Imerina, du Menabe et du Betsileo. Au milieu des années 1990, la population rurale est encore largement coupée du monde extérieur dans maintes parties du pays dont sont absentes les radios locales, la presse écrite, la télévision ou le téléphone et où seule une radio nationale émet, sans compter que l'approvisionnement électrique défaillant empêche souvent la réception du seul programme radiophonique existant.

Le projet de communication de la DDC, appelé PACOM, démarre en 1995 et ambitionne de faciliter le dialogue entre les acteurs du développement dans

les trois régions prioritaires de la coopération suisse et de favoriser les synergies. L'accent est mis sur la population rurale, à la fois comme vecteur et groupe cible d'une nouvelle forme de communication.

Dans un premier temps, les équipes du projet travaillent dans les régions du Menabe et du Betsileo avec des enregistrements d'émissions radio qu'ils portent dans les villages. Sur place, les cassettes préenregistrées sont diffusées et donnent lieu à des discussions dans le cadre de rassemblements villageois. Des comités d'auditeurs se constituent sur cette base et contribuent également aux contenus des émissions.

Dans un deuxième temps, à partir de 1998, la DDC est à l'initiative de radios locales à proprement parler. Ces stations prennent appui sur les groupes d'auditeurs paysans déjà constitués et garantissent aux paysans de pouvoir participer de manière déterminante au programme. La DDC finance les émetteurs, dont la puissance d'émission porte jusqu'à 100 km, et elle veille à la formation du personnel radiophonique. Cette initiative est lancée à une époque où les radios locales privées voient le jour presque exclusivement dans les villes. À la différence de ces stations commerciales, le projet de la DDC privilégie une information horizontale, c'est-à-dire un échange entre les acteurs, ainsi qu'une amélioration du niveau d'information d'une couche de population défavorisée économiquement.

Depuis 1998, les stations de radio et leurs programmes, en particulier à Fianarantsoa et dans la région du Menabe, apportent une contribution précieuse au dialogue entre les acteurs. Jusqu'à ce jour, elles proposent non seulement des émissions d'information en tout genre, mais fournissent aussi un important travail de médiation entre les activités courantes de la DDC et les organisations paysannes, tant et si bien qu'elles sont devenues indissociables de l'offre de communication de ces deux régions. Il faut préciser que les stations sont déjà financièrement autonomes depuis plusieurs années. Le projet radiophonique bilatéral et hors du commun initié par la Suisse est donc parvenu à s'imposer comme une institution durable – avec des moyens relativement modestes – et ce, sans le concours d'experts internationaux sur place.





ANNEXE

Domaine	1961 – 1969	1970 – 1979
Social	• Bourses (1961) • Ecoles ménagères (1962) • Actions de bénévolat (1968)	• Interventions bénévoles
Industrie		• EESP-électromécanique (1975) • SIDEMA-machines agricoles (1977)
Artisanat		• Coopérative Mohair (1976) • Ateliers de réparation PEME (1979)
Sylviculture, agriculture et environnement		• Promotion de la production laitière sur les hauts plateaux (1970) • CVVB viticulture Betsileo (1970) • Arboriculture Antsirabe (1970) • Bobasakoa/FAFIVAN (1970/1977) • Uni sylviculture Antananarivo (1976) • Uni élevage de bétail Antananarivo (1976)
Santé	• Bilharziose Bas Mangoky (1965)	
Eau potable		
Communication		
Infrastructures		• FAFIVAN (1977)

1980 – 1988	1989 – 2000
• PAM-Suisse (1987)	• PAM-Suisse • Soazaraina – Caritas (1995) • Soazaraina – SAF-FKM (1995)
• EESP-électromécanique Diego • SIDEMA-machines agricoles Tanà	
• Ateliers de réparation PEME • Artisanat CENAM (1983)	
• CVVB viticulture Betsileo • Uni sylviculture Antananarivo • Uni élevage de bétail Antananarivo • CFPF Morondava (1980) • Opération Taona Zina (1982) • Protection intégrée des plantes (1983) • PARV Imerina (1983) • SAF-CO Morondava (1987) • Lova Soa Finarantsoa (1987) • PAM-Suisse (1987) • PASN Antananarivo (1988)	• Programmes FDP Imerina (SPEF, FAFIALA, ORIMPAKA, BECOT, Sekoly Maitso) • Programmes PASRN Menabe (CFPF, SAF-CO, CirEF, CAP) • Lova Soa Finarantsoa • Terre Tany (1989) • SERFA-EASTA (1990) • Appui ANAE (1990) • Soazaraina (1994) • Appui Voarisoa (1995) • TSA-PFGRN (1996) • Tanety Soa Miray (1997)
• Soins de santé primaires (1982)	• Soins de santé primaires • PhaCom (1989) • UAPS (1996)
• Ministère de la santé (1980) • FIKRIFAMA (1981) • Caritas (1983) • Église luthérienne FLM (1984)	• Programme eau potable (FIKRIFAMA, Caritas, Taratra, SAF-FJKM)
	• SIC MinAgri (1989) • Mediascope (1991) • Vintsy (1991) • PACOM (1995)
• Projets RN4 (1985) + RN2 (1987)	• Projet RN2

SAHA	Phase I: 2000–2003	Phase II: 2004–2006
Principes	<i>Principes fondamentaux</i> • Intervention à la demande d'organisations • Contribution de la part des partenaires/acteurs • Suivi pour l'apprentissage de l'autogestion	
Partenaires / acteurs	• Groupes de base	• Groupes de base • Communes rurales
Domaines	• Production rurale • Utilisation durable des ressources naturelles • Accès aux services sociaux (santé, eau potable, éducation) • Communication en zone rurale	• Production rurale • Utilisation durable des ressources naturelles • Accès aux services sociaux (santé, eau potable, éducation) • Communication en zone rurale • Gestion des risques et sécurité alimentaire • Gouvernance locale
Thèmes transversaux	• Développement institutionnel • Genre	• Développement institutionnel • Genre • Contribution à la lutte contre le VIH/sida
Réalisations majeures	• 1500 groupes de base comme partenaires • 43 % des contrats concernant les services sociaux, 27 % la production, 13 % la communication	• 1542 groupes de base et communes comme partenaires • 122 000 personnes touchées directement, 290 000 indirectement • 605 hectares de champs de riz rendus irrigables • 113 installations scolaires rénovées et 227 nouvellement construites • 667 points de collecte d'eau et 123 puits construits • 115 centres d'alphabétisation rendus fonctionnels
Effets majeurs	• Pas de collecte d'informations systématique	• 80 % des ménages se portent matériellement mieux • 69 % des ménages ont pu augmenter leur capacité d'épargne • 60 % des ménages ne sont plus confrontés à des périodes de pénurie • 51 contrats d'exploitation forestière conclus (48 000 ha)

Phase III: 2007 – 2009

Principes complémentaires

- Renforcement de la responsabilité individuelle des partenaires
- Diminution de la vulnérabilité
- Planification territoriale
- Harmonisation et coordination
- Travail via des organisations médiatrices (PaLi)

-
- Communes rurales
 - Associations communales/OPCI
 - Associations faïtières de la société civile
 - Associations faïtières des organisations paysannes
-

Gouvernance locale

- Renforcement des institutions locales
- Structuration du milieu rural
- Participation à la vie publique

Economie locale :

- Augmentation des revenus
- Diminution de la vulnérabilité
- Amélioration de la capacité de résistance aux risques
- Utilisation durable des ressources naturelles

-
- Vulnérabilité
 - Genre
 - Contribution à la lutte contre le VIH/sida
-

- 81 partenaires/acteurs directs
- 1398 partenaires/acteurs indirects (groupes de base)
- 120 000 paysans, 620 000 citoyens comme bénéficiaires

-
- Progrès accomplis par les associations faïtières : autogestion et empowerment
 - Progrès accomplis par les communes : budget participatif et amélioration de la communication
 - Progrès accomplis à la base : production, revenus, droits civiques, administration locale, empowerment
-

DONNÉES FINANCIÈRES DÉTAILLÉES

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Aide publique au développement	75	231	80	190	136	458	689
Confédération	75	231	80	190	136	458	689
DDC	75	231	80	190	136	458	689
<i>Coopération au développement</i>	75	231	80	190	136	438	594
<i>Contributions aux programmes d'ONG suisses</i>							
<i>Aide financière</i>							
<i>Aide alimentaire</i>							95
<i>Aide humanitaire</i>						20	
SECO							
<i>Aide budgétaire et à la balance des paiements</i>							
<i>Mesures économiques</i>							
<i>Mesures de désendettement</i>							
DFAE (DP IV)							
<i>Promotion civile de la paix</i>							
Secrétariat d'État à l'éducation et à la recherche (SER)							
<i>Bourses octroyées à des étudiants étrangers en Suisse</i>							
Cantons et communes							
Aide privée	-	277	95	228	451	449	446

Données arrondies en milliers de CHF. Les chiffres de 2010 n'incluent aucune contribution aux programmes d'ONG suisses.

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
708	1565	2333	2034	3308	4529	3445	5658	14444	8708	4262	5893	13886	22144
708	1565	2333	2034	3308	4529	3445	5658	14444	8708	4262	5893	13886	22144
708	1565	2333	2034	3308	4529	3445	5658	14444	8708	4262	5893	8886	7144
708	1552	2274	1934	3183	4436	3256	4223	6995	3529	3981	5720	5353	6591
									7000	5000	3000		
13		19	100	88	74	166	1410	449	179	281	173	533	553
40				37	19	23	25						
												5000	15000
												5000	15000
774	935	812	827	988	845	1174	1449	613	1541	1321	1205	1239	2222

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	11468	11845	21181	18967	37706	21350	44763	21930	26420	24755	20394	20656	16010	14473
	11468	11845	21181	18954	37667	21320	44728	21869	26327	24577	20298	20462	15884	14353
	6468	6845	16162	18934	27654	17320	23728	21869	25402	24482	20284	20419	15839	14353
	5645	6301	14733	15195	25447	15589	22877	20337	22345	19572	15770	15901	14214	12560
												1539	-78	19
	774	544	506	1493	672	1359	806	1030	1588	2207	2159	1469	1049	777
	49		923	2246	1535	372	45	502	1469	2703	2355	1510	654	997
	5000	5000	5019	20	10013	4000	21000		925	95	14	43	45	
	5000	5000	5000		10000	4000	21000			95	14	43	45	
			19	20	13									
									925					
				13	39	30	35	61	93	178	96	194	126	120
	1763	2042	1754	1856	1595	1750	2054	1802	2554	2744	3349	3229	4024	4432

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
9439	10934	7607	6944	9364	6945	17704	8461	9474	7955	9261	7230	7091	525 103
9 177	10 705	7 292	6 610	8 927	6 464	17 224	7 924	8 906	7 457	8 384	6 431	6 398	517 608
8 862	10 576	7 119	6 443	8 767	6 318	7 493	7 826	8 775	7 338	8 306	6 371	6 284	435 013
6 997	9 470	7 032	5 804	7 265	4 211	5 272	6 482	7 283	6 233	6 423	5 192	5 503	365 134
346	39	60	61	280	303	86	281	263	394	383	882		3 378
													16 480
	1 046	-3	354	969	1 797	1 737	900	1 000	606	1 151	48	519	30 689
1 519	20	30	224	253	8	399	162	229	105	349	249	261	19 332
256						9 597							81 027
256													70 453
													52
						9 597							10 522
								29	4				32
								29	4				32
59	130	172	167	160	145	134	98	103	116	78	60	114	1 535
59	130	172	167	160	145	134	98	103	116	78	60	114	1 535
262	229	315	334	436	481	480	538	568	498	877	799	694	7 495
4 589	2 631	2 308	2 328	2 336	2 533	2 094	2 100	2 869	2 598	4 507	3 622	-	87 355

A	
AG3W	Groupe de travail Tiers Monde (Suisse)
ANAE	Agence nationale pour l'action environnementale
AREMA	Avant-garde de la révolution malgache (1975 – 1993), devenue par la suite l'Alliance pour la rénovation de Madagascar
B	
BECOT	Bureau d'études et conseils topographiques
BM	Banque mondiale
BTM	Bankin'ny Tantsaha Mpamokatra (banque agricole)
C	
CAP-Menabe	Cellule d'appui au programme Menabe
Caritas Madagascar	Branche malgache de Caritas (œuvre d'entraide catholique)
CENAM	Centre national de l'artisanat malgache (Antananarivo)
CFPF	Centre de formation professionnelle forestière (Morondava)
CirEF	Circonscription des Eaux et Forêts
CSA	Centre de services agricoles
CVVB	Centre viti-vinicole du Betsileo (Fianarantsoa)
D	
DDC	Direction du développement et de la coopération
DP IV	Division politique IV, rattachée au Département fédéral des affaires étrangères
E	
EESP	Établissement d'enseignement supérieur polytechnique
EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
ESSA-Forêts	École supérieure des sciences agronomiques

F	
FAFIALA	Centre de recherche pour l'utilisation durable des tanety
FDP	Foresterie et développement paysan (Imerina)
FFMV	Coopérative viticole à Fianarantsoa
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FIKRIFAMA	ONG active dans le secteur de l'eau
FJKM	Église protestante de Madagascar
FLM	Église luthérienne de Madagascar
FNDR	Front national pour la défense de la révolution
FRAM	Associations de parents incorporées dans les écoles primaires
I	
IC	Intercoopération Suisse
K	
KfW	Groupe bancaire allemand (anciennement Banque de crédit pour la reconstruction)
O	
ODR	Opération Développement rural (programme gouvernemental en faveur du développement rural)
OFAEE	Office fédéral des affaires économiques extérieures
ONG	Organisation non gouvernementale
OPCI	Organisme public de coordination intercommunale
ORIMPAKA	ONG dans le secteur forestier (Imerina)

P	
PACOM	Projet d'appui à la communication
PAM	Programme alimentaire mondial des Nations Unies
PARV	Programme d'appui au reboisement villageois (Imerina)
PASN	Projet d'appui au silo national des graines forestières
PASRN Menabe	Programme d'appui à la sauvegarde des ressources naturelles
PCM	Gestion du cycle de programme (programme cycle management)
PEME	Petites et moyennes entreprises (=PME)
PHACOM	Pharmacies communautaires
PLI	Projet de lutte intégrée
PME	Petites et moyennes entreprises
PSDR	Projet de soutien au développement rural
PSER	Planification, suivi, évaluation, réalisation
S	
SAF-CO	Sauvegarde et aménagement des forêts de la côte ouest (Menabe)
SAF-FJKM	Organisation de développement de l'Église protestante
SAHA	Sahan'asa Hampandrosoana ny Ambanivohitra
SBF	Secrétariat d'État à l'éducation et à la recherche
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SERFA-EASTA	Programme d'appui à la formation professionnelle forestière
SIC-MinAgri	Service d'information et de communication du Ministère de l'agriculture (Ile République)
SIDEMA	Société industrielle pour le développement du machinisme agricole
SKAAL	Comité de solidarité pour l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine
SPEF	Service provincial des Eaux et Forêts

T	
TSA-PFGRN	Tany Sy Ala (Terre et Forêt) – Programme d'appui à la formation en gestion des ressources naturelles
U	
UAPS	Unité d'appui pour la promotion de la santé
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Impressum

Éditeur :

Département fédéral des affaires étrangères DFAE

Direction du développement et de la coopération (DDC)

3003 Berne

www.eda.admin.ch

Auteur :

Gion P. Cabalzar, Morondava, Madagascar

Rédaction et graphisme :

Locher, Schmill, Van Wezemaal & Partner AG, Basel

Photos :

Ami Vitale, www.amivitale.com

Contact spécialisé :

Direction du développement et de la coopération DDC

Section Afrique orientale et australe

Freiburgstrasse 130, 3003 Berne

info@deza.admin.ch

La présente publication ne peut être commandée qu'au format PDF sous
www.deza.admin.ch / Publications.

Berne, 2012