

Un panorama national : la multiplication des ONG à Madagascar

Isabelle DROY

Madagascar est engagé depuis une dizaine d'années dans un processus de libéralisation politique et économique, qui a succédé à une décennie de socialisme orthodoxe et d'économie dirigée. Le retrait de l'État du secteur productif se poursuit actuellement et des sociétés privées, mais aussi des associations ou des groupements prennent le relais. Avec la liberté d'association retrouvée, la société civile se mobilise et on assiste à une véritable explosion des associations travaillant sous l'appellation ONG.

La crise économique que traverse le pays depuis plusieurs années incite nombre de ces organisations à s'investir dans l'action sociale. En effet, en milieu urbain, la baisse dramatique du niveau de vie a provoqué l'émergence ou l'amplification de nouveaux problèmes : familles sans abris, enfants des rues, multiplication d'activités de survie, jeunes sans formation et sans emploi.

En milieu rural, on constate un isolement croissant de certaines régions lié à la dégradation des infrastructures routières. Les difficultés d'approvisionnement en intrants comme celles liées à la commercialisation des produits agricoles ont provoqué une involution des campagnes : régression des techniques de cultures, repli sur des productions destinées à la consommation familiale, baisse de la consommation de produits manufacturés.

D'autre part, faute de moyens, l'État n'est plus en mesure d'assurer les fonctions essentielles comme l'éducation, la santé ou la sécurité dans des conditions satisfaisantes. Les associations qui s'investissent dans ces secteurs peuvent-elles pallier ces carences ?

L'incertitude des chiffres

Comment reconnaître une ONG à Madagascar ?

A Madagascar, c'est l'ordonnance 60-133 (datant de 1960) qui réglemente les associations à but non lucratif. Cette loi est très proche de la loi de 1901 qui s'applique aux associations en France. Les ONG sont enregistrées comme associations à but non lucratif, donc rentrant dans le cadre de la loi 60-133.

Actuellement, environ 3 000 associations sont enregistrées au ministère de l'Intérieur sous le régime de l'ordonnance 60-133. Sont exclues de ce régime les associations cultuelles constituant ou dépendant d'une Église : celles-ci sont régies par l'ordonnance 62-117. Cette distinction est très importante, car les organisations affiliées aux Églises occupent une place essentielle dans les activités caritatives ou de développement, mais leurs règles de fonctionnement diffèrent profondément de celles du régime associatif et donc des ONG. Une grande confusion règne actuellement, car un certain nombre de ces organisations sont comptabilisées parmi les ONG.

En 1996, le projet de loi portant statut spécial des ONG a proposé la définition suivante : « l'ONG (...) est un groupement de personnes physiques ou morales, autonome, privé, structuré, légalement déclaré et agréé, à but non lucratif, à vocation humanitaire, exerçant de façon professionnelle et permanente des activités à caractère caritatif, socio-économique, socio-éducatif et culturel sous forme de prestations de services en vue du développement humain durable, de l'auto-promotion de la communauté ainsi que de la protection de l'environnement. Elle exerce ses activités suivant le principe du bénévolat, avec impartialité, sans discrimination de race, de religion ou d'appartenance politique. Elle dispose de ressources humaines, matérielles et financières pour ses interventions » (Ministère de la Population, 1996).

On voit à travers cette définition que le champ d'action des associations pouvant être classées parmi les ONG reste très large. En attendant le vote de la loi, il n'existe pas de statut légal particulier pour les ONG nationales, qui les distinguerait des autres associations. Une fois la loi votée, ces organisations devront faire une demande d'agrément pour être reconnues comme ONG, ce qui permettra d'avoir des chiffres plus précis. Actuellement, un grand nombre d'associations, voire de pseudo-associations, se découvrent une vocation d'ONG puisque ce cadre peut offrir des facilités fiscales et douanières.

Un flou peu artistique...

Pour avoir une image de ce « monde » des ONG à Madagascar, il est nécessaire de croiser différentes sources : celles émanant des pouvoirs publics (fichiers du ministère de la Population), qui ne sont malheureusement pas actualisées, et celles issues d'inventaires réalisés ponctuellement, souvent à l'initiative de bailleurs de fonds. Mais, la comparaison est assez limitée, car la définition d'une ONG varie d'un inventaire à l'autre. Seules les ONG étrangères sont facilement répertoriées, car elles sont peu nombreuses et leur installation dans le pays est soumise à un « accord de siège » : cet accord lie le siège de l'ONG (dans son pays d'origine) et les pouvoirs publics malgaches.

Ainsi, le recensement de 1988 réalisé par la Banque Mondiale a aussi bien retenu dans son inventaire l'amicale des sociologues, les associations de parents d'élèves ou les toby. Ces toby sont des centres de soins des malades par la prière et l'exorcisme dont certains sont affiliés à des Églises protestantes. Au total, 232 organisations ont été recensées dans cet inventaire de 1988, dont 5 ONG étrangères.

En 1994, le ministère de la Population et le programme PASAGE (Programme d'Appui Social à la Gestion Économique, mis en place par la Banque Mondiale) ont réalisé un inventaire des ONG en envoyant un questionnaire aux associations présentant les caractéristiques d'une ONG et enregistrées au ministère de la Population. Seules 154 organisations, dont 35 étrangères ont répondu au questionnaire, alors que le ministère de la Population avait à cette époque 642 associations dans son fichier (non actualisé). On trouve dans cet inventaire les ONG les plus importantes et sur chacune d'elles des informations assez récentes (réalisations, effectif de bénévoles et de personnel rémunéré, secteurs d'activité, zone d'intervention, source de financement). Mais, beaucoup de petites ONG n'apparaissent pas, car elles n'ont pas répondu ou n'ont pas reçu le questionnaire.

Il n'est donc guère surprenant de constater qu'actuellement personne ne sait combien d'ONG interviennent à Madagascar, exception faite des ONG internationales qui sont bien répertoriées. Le flou dans la définition des ONG et le vide juridique sont sans doute les premiers responsables de cette situation.

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

Une multiplication qui profite surtout à la province d'Antananarivo

En reprenant les chiffres officiels, on constate qu'en 5 ans, le nombre d'ONG enregistrées au ministère de la Population est passé de 285 à 700, soit une augmentation de plus de 245 %. Il faut toutefois relativiser cette augmentation en rappelant que les associations disparues ne sont pas rayées de la liste.

L'inventaire de 1994 permet de faire une analyse de la répartition spatiale des ONG : en effet, les ONG interviennent parfois sur plusieurs régions, ce qui n'est pas pris en compte dans le fichier du ministère de la Population. La province d'Antananarivo, et en particulier la capitale, est en « tête de liste » pour le taux d'intervention par habitant : 40 % des interventions ont lieu dans la province qui compte 30 % de la population de l'île. La capitale compte environ un million d'habitants : cet effet de masse explique que la paupérisation de la population y soit plus frappante que dans les autres villes et que les actions à vocation humanitaire s'y soient développées.

Tableau 1

**La répartition régionale des interventions des ONG
par rapport à la répartition de la population et des ménages pauvres**

Faritany (ou Province)	Répartition de la population par province (1)	Répartition régionale des ménages pauvres (2)	Répartition régionale des interventions des ONG (3)
Antananarivo	30,1 %	25 %	40 %
Fianarantsoa	19,4 %	23 %	13 %
Toamasina (Tamatave)	16,3 %	19 %	12 %
Toliara (Tuléar)	13,5 %	15 %	21 %
Mahajanga	12,8 %	12 %	5 %
Antsiranana	7,9 %	5 %	9 %
Total	100 %	100 %	100 %

(1) Source : recensement général de la population et de l'habitat, 1993.

(2) Source : calculé d'après Ravelosa (R.), 1996. « On suppose qu'un ménage est pauvre lorsque les aliments de base tels que le riz, le maïs, le manioc vert ou séché et la patate douce satisfont au moins 75 % des besoins en calories. » Ces calculs ont été réalisés à partir de l'EPM 1993/1994.

(3) Source : Inventaire des ONG 1994, nos propres calculs.

Dans chaque province, les ONG sont presque toutes concentrées dans 5 Fivondronana : par exemple, sur la province d'Antananarivo qui compte 16 Fivondronana, 93 % des ONG interviennent dans 5 d'entre eux. Sur

l'ensemble du pays, 89 % des ONG sont concentrés dans 30 Fivondronana sur un total de 111. Bien sûr, les zones « délaissées » sont souvent très fortement enclavées (inaccessibles aux véhicules par exemple), car les ONG ont besoin d'un minimum d'infrastructures pour fonctionner et ne peuvent assurer à elles seules l'aménagement du territoire.

Un nouveau phénomène : l'émergence des associations laïques

L'influence des structures confessionnelles auprès des ONG nationales

La christianisation de Madagascar a commencé dès le début du XIX^e siècle. L'implantation des Églises catholiques et protestantes est particulièrement dense sur les Hautes-Terres. Depuis cette époque et jusqu'à présent (les événements de 1991 le prouvent), les Églises ont joué un rôle essentiel dans la vie politique et sociale du pays. Au cours de la période du socialisme orthodoxe (1975-1982), elles sont restées une des seules institutions indépendantes. La dégradation des services publics (santé, éducation, services d'appui à l'agriculture, travaux publics etc.) a amené les organisations religieuses ou d'origine religieuse à engager des actions caritatives ou de développement sur l'ensemble du pays. De nombreux dispensaires, des léproseries, des orphelinats, des écoles ou des centres d'apprentissage sont gérés par ces organisations. Ces organisations sont celles qui couvrent le mieux le territoire malgache : les *mompèra* et les *masera* (« mon-père » et « ma-sœur ») travaillent dans des régions très enclavées et sous-équipées, régions que l'on pourrait presque qualifier d'abandonnées des pouvoirs publics et des différents projets de développement. Elles sont le dernier rempart contre un abandon total de ces populations par la collectivité nationale. Ce sont aussi les organisations religieuses qui prennent le mieux en charge les « laissés pour compte » ou les exclus de la société (personnes âgées, handicapés, lépreux, orphelins, prisonniers...).

Les plus grandes associations nationales intervenant dans le développement et l'action sociale sont d'origine religieuse, essentiellement catholiques et protestantes. Ces ONG bénéficient de plusieurs sources de financement extérieures substantielles : la rigueur de leur gestion et l'efficacité de leur action drainent vers elles la confiance (et l'argent) de partenaires étrangers, laïques ou religieux.

L'émergence des ONG laïques

La libéralisation politique et économique a permis l'émergence d'organisations issues de la société civile. Ce mouvement est d'autant plus important que l'État se désengage, voire abandonne nombre de ses fonctions antérieures et que la dégradation du niveau de vie se poursuit inexorablement. L'influence chrétienne reste sensible, même si ces nouvelles organisations affichent leur laïcité, et se démarquent parfois des positions de l'Église (surtout chez les catholiques). Un point important de débat porte sur la planification familiale, surtout en milieu rural où l'indice synthétique de fécondité est de 6,7 contre 3,2 dans la capitale (Enquête Nationale Démographique et Sanitaire, CNRE, 1992).

* Une mobilisation de la société civile

Depuis quelques années, la mobilisation de la société civile se traduit par la création d'associations pour la promotion du développement. Ces associations traduisent un souci d'agir directement et concrètement pour tenter d'enrayer la « descente aux enfers » de l'économie malgache ; leurs protagonistes prennent acte de l'abandon par l'État de certaines fonctions essentielles et sont plutôt désabusés par la classe politique. C'est le cas de certains groupes d'étudiants qui se lancent dans l'action sociale et le développement plutôt que dans le combat politique. Par exemple, en 1989, des étudiants d'Antananarivo ont créé un groupe de réflexion sur le développement aboutissant en 1993 à la création d'une ONG. Cette organisation intervient sur un quartier défavorisé de la capitale notamment auprès des femmes chefs de ménage (micro-crédit, mise en place de crèches etc.) et dans un village isolé à l'Est d'Antananarivo.

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

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

* ... ou pour capter « la rente du développement »

Tout en reconnaissant la nécessité d'appuyer et de favoriser la rénovation du système administratif, les bailleurs de fonds sont de plus en plus méfiants vis-à-vis de l'administration malgache dont les rigidités et la force d'inertie stérilisent parfois l'efficacité des projets. Les flux finan-

ciers des bailleurs s'orientent de plus en plus vers des opérateurs privés. La demande n'est pas toujours dans le sens qu'on imagine : ce sont souvent les bailleurs qui cherchent des relais sur place. Cet appel crée inévitablement des biais : quand la Banque Mondiale souhaite faire passer plusieurs millions de dollars par les ONG dans les années à venir, il est tentant de « s'organiser » pour en récupérer une partie. Cela est d'autant plus facile que le cadre juridique des associations à but non lucratif (donc des ONG) est obsolète et peu précis.

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

Une implantation récente des ONG étrangères

Il y a 10 ans, on comptait moins de 10 ONG ou associations étrangères à Madagascar. D'après le ministère de la Population, elles sont actuellement 59, ce qui correspond à une ouverture du pays à ce type de coopération. Les ONG étrangères sont, au moment de leur installation, plus contrôlées que les associations malgaches : elle doivent signer un accord de siège, en passant par le ministère de l'Intérieur, les Affaires étrangères et le ministère technique concerné par leur action. Les statuts et le fonctionnement interne de ces ONG sont réglementés par le cadre légal dont ils dépendent dans leur pays d'origine.

Actuellement, la moitié des ONG étrangères présentes à Madagascar sont françaises. Les plus connues interviennent dans le développement rural, la santé, l'éducation. 14 autres ONG européennes sont représentées à Madagascar. Ensuite, viennent les ONG américaines (États-Unis) qui se sont implantées récemment et sont au nombre de 10 actuellement. Les programmes de défense de l'environnement tiennent une place importante dans leurs interventions. L'installation récente des Peace Corps (Corps de la Paix) est une illustration du rapprochement politique des deux pays : lors de sa période de socialisme orthodoxe, Madagascar avait interrompu

ses relations diplomatiques avec les États-Unis. On peut noter aussi la présence de 2 ONG japonaises.

Bénévolat et source de financement

Les résultats de l'inventaire de 1994 montrent que la croissance du nombre d'ONG ne correspond pas à un mouvement massif de bénévolat : 41 % des ONG déclarent ne pas avoir de personnel bénévole et 25 % ont moins de 10 bénévoles. Compte tenu de la baisse de leur pouvoir d'achat, les ménages ne peuvent consacrer beaucoup de temps à des activités bénévoles (bon nombre de salariés ou de retraités ont plusieurs activités complémentaires pour se procurer des revenus).

De même, seules 2 organisations sur 154 vivent des seules cotisations de leur membres. Les autres bénéficient de subventions (pour les deux tiers) ou d'autres sources de financement, comme les dons, pour réaliser leurs activités.

On ne dispose pas actuellement d'informations sur le volume total des flux financiers. Cette information est d'autant plus difficile à obtenir que beaucoup d'ONG ont plusieurs « bailleurs ». Au-delà des quelques fonds propres dont elles disposent (dons de particuliers), la presque totalité des grandes ONG vivent des fonds publics : les subventions de la coopération bilatérale ou multilatérale, en particulier de l'Union Européenne, permettent à ces organisations de mettre en œuvre leur programmes.

Il est cependant difficile de mettre sur le même plan (comme cela est fait actuellement dans les différents inventaires) des ONG dont les budgets annuels sont de plusieurs centaines de milliers de dollars US comme le WWF (World Wildlife Fund), et des petites ONG qui fonctionnent avec l'équivalent de quelques centaines de dollars.

Les domaines d'intervention

La comparaison de l'inventaire de 1994 (154 ONG) avec les calculs effectués par le ministère de la Population en 1995 (700 associations) montre l'importance des activités caritatives (un tiers des ONG). On peut être étonné par contre de la faiblesse du nombre d'organismes intervenant dans le développement rural et communautaire.

Tableau 2

Secteurs d'intervention des ONG
Comparaison du fichier du ministère de la Population
et de l'inventaire de 1994

Secteur	Fichier du ministère de la Population 1995 (*)	Inventaire des ONG de 1994 (**)
Action sociale et assistance	32 %	35 %
Santé	9 %	20 %
Formation professionnelle	12 %	17 %
Environnement	15 %	8 %
Développement rural et communautaire	13 %	9 %
Autres	19 %	11 %
Total	100 %	100 %

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

** Source : Inventaire des ONG de 1994, nos propres calculs.

La priorité au social dans les villes

Les interventions des organisations non gouvernementales en milieu urbain sont assez récentes et essentiellement tournées vers la lutte contre la pauvreté en palliant les défaillances du système public : assistance sociale (distribution de vivres aux familles les plus démunies, accueil d'orphelins ou d'enfants abandonnés ou handicapés, dispensaires dans les quartiers les plus pauvres), aide à la réinsertion (travaux à haute intensité de main-d'œuvre avec éventuellement distribution de vivres contre du travail) ou encore mise en place de centres de formation professionnelle (pour l'artisanat essentiellement).

Depuis fin 1995, un programme de la coopération bilatérale utilise le savoir-faire de ces ONG : le PAIQ (Programme d'Appui aux Initiatives de Quartier), promu par la coopération française, est un programme d'accompagnement social des effets du flottement de la monnaie malgache auprès des populations vulnérables (on l'appelle aussi « filet de sécurité »). Une « approche par quartier avec une responsabilisation des populations bénéficiaires a été retenue pour être mise en œuvre dans les quartiers précaires d'Antananarivo » (document de présentation du PAIQ, MCAC, 1996).

La priorité à l'organisation des producteurs en milieu rural

En 1975, l'engagement de Madagascar dans une politique de type collectiviste s'est notamment traduite par l'obligation pour toute forme d'organisation paysanne de se transformer en coopératives socialistes (Raharisona A., 1992.). Cette décision a stérilisé les organisations qui existaient déjà : elles furent « reprises en main » idéologiquement et rapidement rendues inopérantes. Leur histoire est, malheureusement, assez classique : créées avant tout sur des bases idéologiques, elles furent ensuite un instrument de détournement pour leurs dirigeants, qui, avant d'être les représentants des paysans, étaient les fidèles du parti au pouvoir ; ceci au détriment des paysans pour lesquels, encore à l'heure actuelle, le mot coopérative est devenu tabou.

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

La répartition spatiale des ONG intervenant en milieu rural s'est légèrement modifiée ces dernières années : si les Hautes-Terres sont toujours relativement bien couvertes, on assiste à un effort de redéploiement vers le Sud depuis la famine de 1991.

Une nouvelle priorité, la protection de l'environnement

Depuis une dizaine d'années, les programmes de protection de l'environnement occupent une place de plus en plus importante dans les préoccupations des bailleurs de fond. En effet, la dégradation accélérée du couvert forestier a des conséquences irréversibles sur l'ensemble de l'équilibre écologique. Ce n'est pas seulement le « capital » biologique exceptionnel de l'île qui est menacé (faune et flore endémiques), mais aussi le potentiel de production agricole (érosion des bassins versants, ensablement des fleuves et rivières menaçant les grandes plaines rizi-

coles). La culture sur brûlis forestiers, les feux de brousse en zone de savane et la fabrication de charbon de bois sont les principales causes du déboisement et de l'appauvrissement des ressources.

L'intervention pour la protection de l'environnement est réalisée à travers des entreprises de conservation relativement classiques (création de parcs et de zones protégées), et, depuis une période plus récente, par des programmes de développement rural visant à limiter la culture extensive sur brûlis.

A la recherche d'un cadre juridique...

Depuis une dizaine d'années, les associations se sont multipliées. Or, l'ordonnance 60-133 datant de 1960 est le seul cadre juridique accueillant les associations. Ce cadre juridique n'a pratiquement pas bougé, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays : en France, par exemple, des dizaines de décrets d'application ont permis à la loi d'évoluer et de mieux préciser les règles concernant les organisations à but non lucratif.

Ainsi, jusqu'en 1993, les mutuelles d'épargne et de crédit étaient sous le régime de la loi des associations sans but lucratif. Elles ont enfin obtenu un cadre juridique mieux adapté et sont régies par une ordonnance particulière.

De larges consultations...

Les réflexions autour de l'élaboration d'un projet de loi sur les ONG ont commencé en 1992, associant représentants des pouvoirs publics et de certaines ONG. Un des principaux points de désaccord concernait la tutelle des pouvoirs publics sur les ONG. En 1996, des consultations régionales réunissant les associations ont été organisées dans les six provinces ; des propositions concrètes sur le régime associatif ont été retranscrites dans les comptes rendus. En même temps, tout une série de séminaires et d'ateliers réunissant les différents partenaires concernés (ONG nationales, ONG étrangères, pouvoirs publics, bailleurs de fonds) ont été organisés.

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

Après s'être donné tant de mal pour recueillir les différents avis, on ne peut alors qu'être étonné de la distance existant entre le projet de loi et

les vœux des associations. Celles-ci se sont notamment montrées soucieuses de bien « baliser » le champ des associations à but non lucratif. Les associations se sont attachées à préciser et à rappeler les spécificités du régime associatif (en particulier le caractère non lucratif) en le distinguant des groupements à vocation économique, des syndicats, des groupements à caractère religieux.

Or, que trouve-t-on dans le projet de loi 27/96 sur le régime particulier des ONG ?

- une définition très large et floue de ces ONG, qui recoupe partiellement les associations sous le régime de la loi 60-133. Certaines spécificités sont en contradiction avec celles du régime associatif et semblent difficile à contrôler ;

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

- le caractère non lucratif est défini par le ministère des Finances par cette équation simple : les dépenses sont égales aux revenus. Aucune limite n'est fixée, si ce n'est celles que l'ONG se donne elle-même. Elle peut donc répartir entre ses membres sous une forme ou une autre, les différents fonds dont elle bénéficie, sans se soucier des tiers pour lesquels elle est censée travailler ; elle peut par là même prouver que ses dépenses sont égales à ses revenus et bénéficier de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de la taxe professionnelle. Elle peut aussi grâce à ce statut importer des marchandises exonérées de droit de douanes. Ce texte est une excellente opportunité pour pratiquer l'évasion fiscale en toute impunité.

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

Conclusion

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

Bien que l'on parle beaucoup des ONG à Madagascar, il est actuellement difficile de les comptabiliser ; il est tout aussi difficile de savoir quelle proportion de la population elles touchent. Les ONG servent de plus en plus souvent de relais aux financements extérieurs, qui émanent de bailleurs de fonds publics (coopérations bilatérales et multilatérales). Sans cette « manne » publique, les ONG auraient des difficultés à survivre ; ceci relativise l'opposition public/privé qui domine souvent les débats.

Mais, quelle que soit leur importance, les ONG ne peuvent se substituer à l'État. Or, sous le terme pudique de désengagement de l'État, se cache parfois un abandon de ses fonctions essentielles.

L'évolution vers une économie libéralisée n'est pas assortie de mesures d'accompagnement comme l'adaptation du cadre juridique pour atteindre la sécurisation foncière ou l'allégement des procédures administratives. La volonté de mieux fixer le cadre légal d'action des ONG pourrait être une de ces mesures, mais une certaine indécision au niveau de l'État semble avoir dévié l'actuel projet de loi de cet objectif initial.

Bibliographie

- DEZ J., 1967, « Les structures de base du développement agricole d'hier à aujourd'hui », Colloque de Mantsoa (23-25 février 1967), pp. 41-80.
- MINISTÈRE DE LA POPULATION/BANQUE MONDIALE, 1988, « Inventaire des ONG à Madagascar ».
- MINISTÈRE DE LA POPULATION/BANQUE MONDIALE, 1994, « Inventaire des ONG ».
- MINISTÈRE DE LA POPULATION ET DU REDRESSEMENT SOCIAL, 1996, « Projet de loi n° 27/96 portant régime particulier des ONG à Madagascar ».
- RAHARIJAONA H., 1996, « Document final du forum national des associations », Antsirabe (24 au 26 avril 1996), 14 p.
- RAHARISON A., 1992, « Les problématiques d'organisation et gestion du développement rural à la base », communication à l'atelier national sur l'organisation et la gestion des services d'appui au développement rural à la base, ministère de l'Agriculture-FAO, Antananarivo (11-16 mai 1992), 36 p.
- RAVELOSOA R., 1996, « Les disparités économiques à l'heure de la décentralisation : une image régionale de la consommation des ménages en 1993/1994. Une analyse menée à partir des données de l'EPM », Projet MADIO n° 9637/E, 22 p.