

Appui à l'élaboration participative de la stratégie de partenariat et d'accompagnement du Secours Catholique – Caritas France à Madagascar

Note synthétique de présentation
des résultats de l'étude

Youssef Cissé

Octobre 2015

Après plusieurs décennies de divers partenariats engagés à Madagascar, le Secours Catholique - Caritas France a souhaité réfléchir sur le sens de son action et lui donner une nouvelle dimension qui prenne en considération l'évolution du contexte national. Il a fait appel à deux consultants pour l'appuyer à élaborer, de manière participative, sa stratégie de partenariat à Madagascar à travers une étude portant sur un état des lieux (bilan portant sur la période 2003-2013) et un travail prospectif autour de quelques orientations pouvant structurer sa future action dans ce pays.

Cette note présente les grandes lignes de l'étude autour de quelques éléments de contexte, le cadre général d'intervention du Secours Catholique – Caritas France (SCCF) à Madagascar et des pistes de réflexion pour aller plus loin dans le partenariat avec les organisations locales.

LE CADRE GENERAL DE L'INTERVENTION DU SCCF A MADAGASCAR

1. Un contexte marqué par une crise profonde ...

La tenue des élections présidentielles en fin d'année 2013 et le choix d'un nouveau Président de la République ont permis à Madagascar d'entrer dans un nouveau cycle marqué par le retour à l'ordre constitutionnel, la reconnaissance nationale et internationale des résultats du scrutin et les conditions politiques de la réconciliation et de la reconstruction nationales. Les partenaires techniques et financiers se réengagent progressivement à Madagascar.

Dans ce nouveau contexte, le régime actuel tente d'accélérer les réformes publiques (foncier, codes miniers, éducation et formation professionnelle, etc.).

Mais les espoirs suscités ont progressivement laissé la place à une grande désillusion et le contexte actuel est lourd d'incertitudes et de risques pouvant précipiter le pays dans une nouvelle crise grave et durable.

La situation actuelle est marquée par un affaiblissement de l'Etat, des risques liés aux rivalités politiques et militaires, des tensions liées à l'accès aux ressources, un manque de perspective pour la jeunesse et une récurrence des phénomènes climatiques qui accentuent la pauvreté des populations.

2. ... Et une faible capacité de la société civile à influencer le cours des choses

Des expériences innovantes et porteuses d'espoirs sont mises en œuvre par les organisations de la société civile (accompagnement des communes dans l'exercice du budget participatif, amélioration de la gouvernance locale, renforcement de l'autonomie des populations, etc.) mais, pour l'heure, celles-ci restent marginales et ne contribuent pas de manière globale à une amélioration significative des conditions de vie des populations.

Malgré sa densité et sa diversité, la société civile malgache reste parcellisée et n'arrive pas à se doter d'une voix collective lui permettant de peser sur l'évolution de la situation nationale. Aux yeux de l'opinion publique et des pouvoirs publics, elle manque de crédibilité. Les principales faiblesses des organisations de la société civile portent sur leurs capacités et l'absence de ressources humaines et financières leur permettant de réaliser avec efficacité leurs objectifs.

3. L'analyse des dynamiques partenariales engagées par le SCCF à Madagascar

Les domaines d'intervention

En dix ans de partenariat (2003-2013), sept grands domaines sont couverts par les actions soutenues par le Secours Catholique - Caritas France à Madagascar : la sécurité alimentaire et l'augmentation de la production ; l'éducation et la formation ; la promotion des droits et de l'éducation des femmes ; le développement communautaire ; la santé ; le renforcement des capacités institutionnelles des associations partenaires ; l'urgence.

Malgré cette diversité dans l'action, il y a une forte concentration dans quatre domaines d'intervention : éducation et formation (30% du portefeuille des activités), développement communautaire (23%), sécurité alimentaire (21%) et appui institutionnel et organisationnel (18%).

Dans le domaine de l'urgence, en 10 ans, les actions ont porté sur 19 actions. L'unique bénéficiaire de ces appuis est la Caritas Nationale qui, en tant que tête de réseau, est la structure désignée par la Caritas Internationalis pour conduire les actions d'urgence, tout en travaillant avec les autres structures diocésaines.

Les zones d'intervention

De manière globale, les territoires d'intervention du Secours Catholique - Caritas France à Madagascar recoupent des aires rurales et urbaines à fort ratio de pauvreté (ratio de pauvreté au-delà de 59,5%). Par contre, le Secours Catholique - Caritas France a arrêté les actions menées dans une région où les ratios de pauvreté sont extrêmement élevés (Sud du pays où on constate des taux qui varient de 75,1% à 93,5% autant en zones rurales qu'urbaines).

Jusqu'au milieu des années 2000, les interventions soutenues par le Secours Catholique - Caritas France englobaient les régions de Tananarive, du Nord-Ouest (Majunga) et du Sud de l'île (Tuléar, Fort Dauphin). Les interventions ont été arrêtées dans les zones Nord-Ouest en 2007 et Sud en 2010.

Ce recentrage de la zone d'intervention obéit à un souci de resserrer l'action pour éviter un saupoudrage et une action trop éclatée. Actuellement, l'essentiel des actions est concentré dans les zones de Tananarive, d'Antsirabe, de Farafangana et de Fianarantsoa. A travers un nouveau partenariat avec ENDA, des actions sont de nouveau menées à Majunga.

4. Les engagements financiers

En 10 ans, les appuis portant sur les initiatives de développement tournent autour de 3M€ et celles spécifiquement consacrées aux actions d'urgence s'élèvent à 1,415M€.

Pour les actions de développement, l'éducation et la formation, la sécurité alimentaire, l'appui institutionnel et le développement communautaire ont bénéficié de plus de 65% des engagements financiers.

L'analyse des appuis financiers révèle que, sur 16 partenaires identifiés, 6 associations ont bénéficié d'un soutien constant en 10 ans. La Caritas Nationale est la principale destinataire des subventions (41% des subventions) et 4 associations ont recueilli 84% des appuis financiers. Les 4 principaux bénéficiaires des subventions sont la Caritas Nationale, la Caritas Antsirabe, le Conseil de Développement d'Andohatopenaka et le Centre de Formation et de Transit d'Agriculteurs Migrants.

A travers ce mode d'allocation des ressources, on distingue une intervention qui privilégie certaines associations, structurée autour d'actions inscrites dans la durée, introduisant par là même l'idée de partenaires stratégiques.

5. L'impact de l'action du SCCF dans la structuration des organisations partenaires

Cet impact a été particulièrement mesuré auprès de deux associations (la Caritas Antsirabe et le CDA).

Le partenariat entre les structures malgaches et le Secours Catholique - Caritas France est particulièrement apprécié par ces associations qui le décrivent comme une action fondée sur des valeurs, sur la confiance et sur des modalités de mise en œuvre relativement flexibles.

Les évaluations des projets menées auprès de ces partenaires révèlent une amélioration des conditions de vie des populations et un renforcement significatif des offres de formation et des processus d'insertion des jeunes : diminution du nombre d'enfants de la rue, amélioration des conditions de vie des mères célibataires, réinsertion sociale de détenus et de prostituées, diminution du taux d'analphabétisme, restauration et protection de l'environnement, engagement des jeunes dans la sauvegarde de l'environnement, plus grande responsabilité citoyenne à la base.

Le partenariat a permis de consolider les capacités institutionnelles et organisationnelles de ces deux associations. Ces acquis concernent essentiellement quatre domaines : (i) *l'identité et la vision des organisations* qui se matérialisent notamment par l'élaboration de plans stratégiques de développement ; (ii) *la gouvernance et l'organisation interne du travail* pour lesquelles le Secours Catholique - Caritas France a apporté des appuis et des conseils pour la réorganisation institutionnelle, le renforcement des membres des instances et la gestion des ressources humaines ; (iii) *les compétences techniques de mise en œuvre des projets*, notamment à travers des actions de renforcement des capacités du personnel des associations ; (iv) *le développement des partenariats et l'ouverture vers l'extérieur* avec des initiatives pour mettre en place des partenariats notamment avec l'Agence Française de Développement et l'Union Européenne.

6. Le mode opératoire et les faiblesses de l'action du SCCF

Une relation fondée sur un partenariat historique avec des associations issues ou proches de l'Eglise

Constituant un fondement de l'action du Secours Catholique - Caritas France inspiré par l'action sociale de l'Eglise, les principaux partenaires sont les Caritas Nationale et diocésaines et quelques associations qui lui sont proches. Cette marque de l'action du Secours Catholique - Caritas France a permis de développer des relations historiques renforcées par une grande proximité dans la mission et la vision. Ces entités structurelles sont souvent orientées vers des actions caritatives et manifestent une certaine résistance à s'impliquer dans des initiatives de mobilisation sociale avec d'autres organisations de la société civile ou à mener des actions de plaidoyer qui les inscrivent dans une démarche plus politique en direction des décideurs publics.

Une approche centrée sur le projet

Même si le partenariat est érigé en principe d'intervention comportant un volet de renforcement institutionnel et organisationnel, celui-ci est essentiellement centré sur des appuis techniques, méthodologiques et financiers pour réaliser des projets circonscrits dans le temps et nécessitant un emploi des ressources et des comptes-rendus qui sont perçus comme des contraintes limitant l'autonomie et la responsabilité des associations partenaires.

L'accent mis sur la réalisation du projet à exécuter dans des délais relativement courts constitue une difficulté pour construire une véritable relation de partenariat, où les enjeux ne sont pas centrés sur des activités et des résultats à atteindre à court terme mais plutôt sur des évolutions et des changements pour faire émerger des compétences et des capacités associatives qui se conçoivent dans la durée.

Le face-à-face partenarial

Plus d'une quinzaine d'associations ont été accompagnées dans ces 10 dernières années. Elles partagent le plus souvent une même mission et vision de la société ; elles se connaissent et peuvent mener des activités qui sont

très proches. Malgré cette grande proximité, le partenariat avec le Secours Catholique - Caritas France se limite à des relations bilatérales d'association à association (le face-à-face partenarial). Cette approche est d'autant plus paradoxale que, dans la stratégie du Secours Catholique - Caritas France, la volonté de favoriser le fonctionnement en réseau entre les différentes associations est affirmée de même que « la coordination de leurs efforts (pouvant) amener à constituer des programmes plus importants par regroupement ».

L'accompagnement des associations malgaches a été enfermé dans cette logique et rares sont les tentatives d'engager une action pluri-partenaire pouvant déboucher sur l'ouverture à d'autres partenaires techniques et financiers.

LE CADRE DU NOUVEAU PARTENARIAT PROPOSE PAR L'ETUDE

La stratégie partenariale du Secours Catholique - Caritas France à Madagascar pour la période 2016-2021 a une double inspiration. Elle s'inscrit dans le cadre des priorités stratégiques de l'Action Internationale du Secours Catholique et prend en compte les grandes orientations du Pôle Afrique et Océan Indien qui définit trois lignes d'action : lutter contre la pauvreté par l'accès aux droits et le développement durable ; prévenir les crises humanitaires et y répondre ; participer activement à l'émergence d'une fraternité mondiale.

1. Les principes fondateurs du partenariat

L'analyse des actions menées à Madagascar nous permet de poser les éléments constitutifs du partenariat que les acteurs définissent comme un engagement entre des parties prenantes qui veulent agir ensemble, dans la durée, pour apporter des changements significatifs dans leur environnement sur la base d'une vision partagée et d'un corps de valeurs auquel elles adhèrent.

Cet engagement induit une responsabilité partagée dans la mise en œuvre d'opérations communément définies et qui doit amener chaque acteur à apprendre des expériences et pratiques conjointement réalisées ; cet apprentissage est la base d'une évolution des visions et des pratiques individuelles et collectives. Cela constitue le fondement pour que les associations partenaires évoluent aux plans institutionnel et organisationnel.

Le partenariat peut prendre la forme d'un projet que les différentes parties décident de réaliser ensemble, en définissant les rôles et responsabilités de chaque association. Dans ce cas, les différentes étapes du projet doivent faire l'objet d'une responsabilisation effective de chaque partie : identification et formulation du projet, mise en œuvre, gestion des ressources, communication et rapportage, suivi et évaluation.

Le partenariat peut également porter sur l'accompagnement de processus institutionnels et organisationnels d'une association pour qu'elle acquière des compétences et des capacités déterminées pour jouer un rôle particulier dans les actions de développement. Dans ce cas, le projet est véritablement un moyen au service de cette progression.

Le partenariat peut engager deux associations. Il peut également réunir plusieurs associations autour d'objectifs communément définis ; cette dernière démarche est de plus en plus mise en œuvre dans les pays du Sud dans une démarche dite pluri-acteurs ou multi-acteurs, en élargissant le cercle des acteurs à d'autres catégories comme les pouvoirs publics, les collectivités locales ou encore des entités du secteur privé.

2. Les valeurs de référence du partenariat

Dans le cadre de la nouvelle stratégie du Secours Catholique - Caritas France à Madagascar, les différents partenaires ont suggéré d'asseoir les dynamiques partenariales autour de quelques valeurs qui font consensus au sein de la dizaine d'associations partenaires du Secours Catholique - Caritas France. Ces valeurs, fondement d'un engagement commun, sont cohérentes avec celles définies par le Secours Catholique - Caritas France dans sa stratégie Afrique. Pour rappel ces valeurs du Secours Catholique - Caritas France sont le respect de la dignité humaine, une option préférentielle pour les pauvres, la solidarité et la fraternité, la paix et la réconciliation, la destination universelle des biens communs.

Trois valeurs de référence sont mises en avant par les partenaires du Secours Catholique - Caritas France : la fraternité et la solidarité, le respect de l'identité de chaque partie et la confiance mutuelle.

3. La stratégie partenariale

Les priorités de l'action

Les priorités identifiées par les partenaires locaux du Secours Catholique - Caritas France concernent cinq domaines d'intervention : l'éducation et la formation, l'urgence, le développement communautaire, la sécurité alimentaire et l'augmentation de la production et le renforcement des capacités institutionnelles des partenaires. Pour les autres domaines (santé, eau potable, assainissement, hygiène), le Secours Catholique - Caritas France peut encore soutenir, dans le cadre de sa stratégie partenariale, des initiatives au coup par coup dans la perspective d'un arrêt total des interventions dans ces domaines au terme de la présente stratégie. La promotion

des droits des femmes ne va pas faire l'objet d'activités spécifiques. Par contre, toute action soutenue par le Secours Catholique - Caritas France doit préciser la manière et les modalités au travers desquelles elle va contribuer à renforcer le rôle et la position des femmes à travers des indications précises.

Le plaidoyer

Les décisions politiques, tant au niveau local que national, ont un impact évident sur l'environnement de travail des associations et les conditions de vie des populations. Elles impriment les politiques sectorielles publiques dans lesquelles oeuvrent les associations. Mal maîtrisées, elles peuvent être des contraintes à la réalisation des actions des associations.

Les actions menées par les associations sont mises en œuvre généralement dans des territoires géographiques restreints. S'appuyant sur la mobilisation des communautés de base, elles opèrent comme des initiatives en expérimentation qui doivent être mises à l'échelle. Pour que cela soit effectif, les collectivités locales et les pouvoirs publics centraux doivent « prendre le relai ».

L'action concertée des organisations citoyennes peut être un puissant levier pour agir, tant au niveau local que national. Bien structurée, la société civile organisée peut constituer un contre-pouvoir capable d'infléchir les politiques publiques sectorielles pour une meilleure considération de l'intérêt général et celui des populations les plus vulnérables.

Les partenaires du Secours Catholique - Caritas France ont identifié 2 domaines d'intervention (*état de droit et gouvernance démocratique ; accès aux droits sociaux et économiques*) pour mener des actions de plaidoyer. Ces actions doivent être mises en œuvre à travers des thématiques de plaidoyer qui doivent encore faire l'objet d'approfondissement et de précision.

La stratégie de plaidoyer devra s'appuyer avant tout sur l'engagement des partenaires stratégiques. Pour cela, elles doivent bénéficier d'un accompagnement spécifique du Secours Catholique - Caritas France notamment à travers des formations dans les domaines du leadership et de la maîtrise des politiques publiques et des échanges avec d'autres organisations à Madagascar ou dans d'autres pays africains. L'objet est d'arriver à dégager des positionnements précis sur des questions d'intérêt majeur (messages clairs et argumentaires), de préciser les cibles visées par les actions et de définir les modalités d'action (alliances, campagnes).

L'action d'urgence

L'urgence fait partie des domaines d'intervention prioritaire du Secours Catholique - Caritas France car les phénomènes climatiques entraînent régulièrement une dégradation des conditions de vie des populations et renforcent la précarisation des populations malgaches.

Afin d'y faire face, le Secours Catholique - Caritas France doit accompagner ses partenaires à relever quatre principaux défis :

- Intégrer la réponse à l'urgence dans leur stratégie de développement.
- Mettre en place une démarche qui contribue à développer des actions de prévention des phénomènes d'urgence.
- Être en capacité d'installer rapidement un dispositif organisationnel en cas de survenue d'une situation de crise.
- Pouvoir développer une communication pendant et après les phénomènes de crise ou d'urgence tout en articulant les réponses à ces situations au travail habituellement mené dans le cadre du développement.

La réponse aux situations d'urgence pourrait être menée par une cellule (Pôle Urgence) où les principales associations et les structures diocésaines enverraient des personnes présentant des aptitudes pour réaliser ce type de travail. Cette cellule, coordonnée par la Caritas Nationale, serait le principal interlocuteur du SCCF qui va l'accompagner à travers des formations sur les méthodes et les outils.

ELEMENTS DE REFLEXION POUR UNE REORIENTATION STRATEGIQUE DE L'ACTION

A l'issue de cette étude, un certain nombre de propositions ont été formulées. Elles mettent l'accent sur l'amélioration des conditions de vie des populations malgaches et des couches les plus vulnérables de la société. Cette priorité se met en œuvre dans le cadre d'un partenariat global impliquant des organisations de solidarité internationale et des associations nationales, la collecte de ressources à l'international pour la réalisation de projets et l'engagement bénévole d'acteurs malgaches, français et européens notamment. Dans ce sens, on peut parler d'une solidarité internationale active.

La priorité stratégique est déclinée en trois objectifs stratégiques : (i) Promouvoir et améliorer les droits sociaux et économiques des communautés, notamment des populations les plus vulnérables ; (ii) Renforcer les capacités, la concertation et la mise en réseau des associations partenaires ; (iii) Appuyer la concertation et le dialogue politique avec les pouvoirs publics locaux et nationaux dans la perspective d'une meilleure exécution des politiques publiques.

Ils permettent de répondre à la vingtaine de défis relevés pendant cette étude et s'adressent aux sept principales familles d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre des actions : les pouvoirs publics nationaux et déconcentrés, les associations partenaires, la Conférence Episcopale, le Secours Catholique - Caritas France, les autres organisations de la société civile, les communautés de base, les membres de CIDSE.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de partenariat, les interpellations du Secours Catholique - Caritas France portent autant sur la stratégie que son mode opératoire. Le Secours Catholique - Caritas France doit apporter des réponses à ces questions pour aller plus loin dans son action à Madagascar.

1. La stratégie partenariale

Les zones d'intervention

L'étude suggère la prise en compte de 6 critères pour déterminer les territoires de mise en œuvre des opérations soutenues par le Secours Catholique - Caritas France. Cela devrait amener le Secours Catholique - Caritas France à intervenir dans 3 grandes zones de concentration.

Les principes et logiques du partenariat

Le principe fondamental dans le cadre du partenariat engagé à Madagascar est celui de la co-responsabilité qui suppose une solidarité et une redevabilité collectives dans la formulation et la mise en œuvre des actions. Cela se traduit par une démarche qui permet de partager les décisions majeures qui ont une incidence sur les initiatives communes (la co-décision).

L'étude réalisée propose de décliner cette démarche globale à travers plusieurs logiques et mécanismes : un partenariat structurant et stratégique, une professionnalisation sélective, un fonctionnement en réseau, une différenciation (ciblant les organisations locales) et une diversification (ciblant les acteurs institutionnels et financiers) des partenariats et une approche pluri-acteurs.

2. Un mode opératoire du partenariat ...

... Qui s'appuie sur les principes de la responsabilité et de la co-décision

Le Secours Catholique - Caritas France est dans une posture d'accompagnement des dynamiques locales et nationales en mettant en place des ressources techniques et financières pour la bonne réalisation des projets et programmes des associations. Ces associations élaborent en toute autonomie leur plan stratégique de développement et d'action et assurent la maîtrise d'ouvrage de leurs projets.

Acteur incontournable dans le dispositif partenarial du Secours Catholique - Caritas France, l'Eglise catholique malgache en tant qu'organisation-institution doit évoluer afin de favoriser les meilleures conditions de ce partenariat.

Ensemble, le Secours Catholique - Caritas France et ses partenaires, prennent un certain nombre d'engagements communs qui préfigurent de ce qui pourrait être une charte partenariale centrée sur la promotion et la défense des plus pauvres, l'engagement réciproque et le respect de l'identité des parties et la construction d'une solidarité internationale pour accompagner les dynamiques de progrès à Madagascar.

S'appuyant sur les principes de la coresponsabilité et de la codécision, le Secours Catholique - Caritas France va encourager un dialogue permanent avec ses partenaires qui pourrait prendre la forme d'une assemblée plénière des parties prenantes. Ce type d'instance consacre un haut niveau de partenariat dans la mesure où, au-delà des projets qui sont mis en œuvre de manière conjointe, son objet principal est de réguler les relations de partenariat noués avec les différentes associations malgaches.

Elle s'intéresse tout particulièrement à la qualité du partenariat ainsi qu'à l'analyse de l'évolution du contexte et au suivi de la mise en œuvre de la stratégie qui fait l'objet d'une analyse et d'un bilan annuels.

... Et sur un accompagnement de proximité

A la suite des diverses consultations, nous estimons que la mise en place d'une cellule de proximité du Secours Catholique - Caritas France à Madagascar présente un certain nombre d'avantages. Les inconvénients liés à une telle implantation (aller à contre-courant de l'esprit de subsidiarité, empiéter sur la logique d'autonomie des structures locales, etc.) peuvent être considérablement limités en clarifiant l'esprit, les objectifs et le mandat de cette cellule.

L'objectif central de la mise en place de cette cellule est de renforcer et d'accompagner les dynamiques organisationnelles et les capacités associatives des structures partenaires. Tout en facilitant la communication avec les équipes France du Secours Catholique - Caritas France, elle est au service de la promotion et du développement des actions des associations partenaires.