



## L'Analyse Sociale pour Renforcer le Travail de CARE dans la Gouvernance

### Le programme de réduction de la pauvreté urbaine de CARE Madagascar

Cela fait plus de huit ans que CARE Madagascar lutte contre la pauvreté urbaine. Ses interventions ont commencé dans la capitale, Antananarivo, avec le Programme *Mahavita* en 2000, puis se sont élargies à la commune urbaine de Fort Dauphin, dans le sud de Madagascar avec le Projet *Fihamy* en 2003— financé principalement par l'Agence de Développement Américain, l'USAID. Au début de l'année 2009, grâce à diverses sources de financement, le programme travaillait au niveau de 91 quartiers urbains ou *Fokontany* au total, renforçant les capacités institutionnelles et faisant la promotion du développement à base communautaire. Le but général du programme était de renforcer la gouvernance urbaine à différents niveaux afin de promouvoir des conditions de vie plus saines. Le programme était conscient que pour atteindre cet objectif il devait apprendre de ses propres approches de bonne gouvernance, de renforcement de la société civile et de réduction de la pauvreté pour déterminer ce qui marchait et ce qui ne marchait pas dans un contexte urbain en constante évolution.

En 2007, CARE UK a commencé à aider le programme urbain de CARE Madagascar dans ce sens, c'est-à-dire à en apprendre davantage, à travers un financement de son *Programme Partnership Agreement* (PPA) avec DFID. Le PPA a pour but d'améliorer la pratique de la gouvernance et CARE se proposait d'y contribuer en créant un environnement d'apprentissage au sein de son programme urbain. Un des points que l'équipe urbaine a bien vite compris par la pratique réflexive, c'est que sa programmation était essentiellement axée sur le renforcement des capacités des groupes

cibles, l'amélioration des conditions physiques et des opportunités de leur environnement de vie et le renforcement de la bonne gouvernance ; ce n'était que dans une bien moindre mesure qu'elle visait à améliorer la position des gens au sein de la société ou à aborder les problèmes d'exclusion sociale, d'inégalité et d'impuissance. Une question s'est alors posée : est-il important de se concentrer sur l'injustice sociale dans le cadre d'un programme de gouvernance urbaine ?

L'équipe urbaine de CARE Madagascar s'est dit que cela pouvait être le cas. En effet, l'équipe a observé que si le programme avait renforcé le leadership au niveau des *Fokontany*, que si les perceptions de la qualité de vie, y compris celles relatives à la santé de la population et les infrastructures sanitaires, s'étaient améliorées dans la zone de programme de CARE, la pauvreté, pire, la pauvreté extrême perdurait.

Comment expliquer cela ? Une des raisons était probablement que CARE devait élargir la portée de son travail au point d'inclure des acteurs urbains des échelons supérieurs et d'influencer les systèmes politiques au niveau macro. Sinon, CARE a également jugé utile d'étudier les origines sociales et liées au pouvoir de la pauvreté urbaine, étant donné que ce type d'analyse faisait défaut dans sa programmation urbaine. C'est ainsi qu'une des initiatives de CARE Madagascar financée par le PPA a consisté à renforcer les capacités d'analyse sociale de son personnel. Le présent article a été élaboré dans la perspective de faire part des progrès du travail du programme urbain en matière d'analyse sociale aux collègues de CARE et à ses partenaires externes.

## Renforcer les capacités d'analyse sociale du personnel

### Transformer les sensibilités du personnel

CARE Madagascar a donc fait appel à un ancien employé de CARE USA, Tony Klouda, expert en analyse sociale, pour travailler avec le personnel. La première étape importante consistait à déstabiliser l'équipe urbaine, à remettre en question leurs définitions et leurs présupposés (« Qu'est-ce que la pauvreté ? » « Qu'est-ce que l'inégalité ? » « Qu'est-ce que la gouvernance et où est-ce qu'elle est exercée ? »), ainsi que leurs notions quant à la manière de mener la programmation relative à la gouvernance et aux différents types de problèmes qu'ils auraient à aborder. En facilitant un processus de remise en question de soi intense, Mr Klouda a aidé l'équipe à entrevoir les discordances entre la rhétorique du développement et le vécu réel des personnes que les programmes de développement cherchent à aider. Par exemple, de nombreuses organisations de développement ont fait de la participation un des principes clés de leur programmation, et pourtant, on est en droit de se demander combien de fois elles ont effectivement fait appel aux bénéficiaires ciblés

**Qu'est-ce que cela veut dire: « faire les analyses sociales ? » Selon la compréhension de CARE Madagascar : « il s'agit d'explorer et de défier nos perceptions de la pauvreté—le personnel de CARE ensemble avec les personnes dans les communautés où travaille CARE—afin de découvrir les racines sociales de la pauvreté et pour mieux se soutenir dans la planification des actions pour éviter ou mitiger les problèmes que nous avons découverts. »**

pour conjointement définir leurs objectifs et leurs stratégies. Est-ce que les bénéficiaires s'approprient effectivement le processus de développement ou y participent tout bonnement ? S'il est vrai que les organisations de développement cherchent à habiliter leurs bénéficiaires, quel est le degré de transparence des relations de pouvoir qui définissent leur collaboration avec ces bénéficiaires ?

La prise de conscience sur les discordances sous-jacentes à une bonne partie de notre travail de développement a mis le personnel mal à l'aise. Ce n'est, toutefois, qu'en partant de cette position qu'il pouvait être à même de reconstruire ses connaissances, de se départir de la rhétorique et d'envisager de quelle manière il pouvait faire meilleur usage de ce qu'il a appris de ses propres expériences dans son travail. Cela inclut leurs connaissances sur la manière dont la sphère sociale influe sur le comportement et les décisions des gens et en fin de compte, sur la pauvreté. La transformation de sa perspective sur les déterminants de la pauvreté a préparé le personnel à amener les *autres* à découvrir les causes, souvent cachées ou inexprimées de la pauvreté.



Le personnel prend le temps de faire une introspection

### Réfléchir avec les communautés

Le personnel a également passé du temps avec les dirigeants et les membres des *Fokontany* urbains où CARE œuvre pour les écouter et sonder et disséquer leurs perceptions quant aux problèmes auxquels ils sont confrontés dans leur quartier. Un des défis consistait à laisser aux bénéficiaires du programme, et non à CARE, le choix de l'orientation de la conversation. Au cours de la conversation, le personnel a cherché les portes d'entrée appropriées pour mener les bénéficiaires à en dire plus sur les positions sociales et leur relation avec la pauvreté. Ces conversations (appelées « explorations sociales ») visent en général à 1) entrevoir avec les dirigeants du *Fokontany* les problèmes qu'ils estiment devoir être étudiés au sein de leur

*Fokontany*, 2) sonder et remettre en question les conceptions de CARE aussi bien que des dirigeants du *Fokontany* sur ces problèmes et leurs origines sociales, pour éventuellement 3) planifier des actions pour prévenir ou atténuer le problème à la base. Cette approche consistant à *dialoguer* de manière effective avec les dirigeants des *Fokontany* avec pour seule visée une compréhension plus proche de la réalité des systèmes de pauvreté, représenterait une méthode de travail radicalement différente pour l'équipe urbaine.

A la fin de l'introduction de l'équipe à l'analyse sociale, il est apparu que la non-obtention des impacts recherchés par le programme urbain résultait aussi bien de la *manière* dont CARE œuvrait que du *travail* à proprement parler que CARE menait. En d'autres termes, les actions de CARE dans le contexte urbain étaient en grande partie déterminées par des plans de projet alors que l'inverse (plans de projets déterminés par les actions) aurait été plus logique pour produire un impact plus significatif sur la pauvreté, à savoir effectuer des explorations collaboratives et établir un franc dialogue avec les bénéficiaires ciblés. Il en a résulté que les origines sociales de la pauvreté urbaine ont souvent été négligées dans le cadre de la programmation relative à la gouvernance de CARE. Le personnel a commencé à prendre conscience que les projets de développement peuvent tout aussi bien être des pièges que des opportunités, le défi consistant à penser et à agir indépendamment de l'environnement de projet tout en continuant à y travailler.

### **Intégrer l'analyse et l'action sociales au travail continu de gouvernance**

De son introduction à l'analyse sociale, l'équipe urbaine de CARE Madagascar a appris entre autres qu'il s'agit d'un processus continu (un cheminement) et que ce processus dépend de la faculté à saisir les opportunités de dialogue avec les dirigeants et les habitants du *Fokontany* au cours des activités de routine du projet. Un thème général est apparu que l'équipe a souhaité étudier par l'analyse sociale. Il s'agit de la mise en place des structures communautaires et l'exclusion sociale, avec les comités de développement locaux que le

programme urbain a établi au niveau du *Fokontany*, appelés *Sehatra Fampandrosoana ny Fokontany* (SFF) au centre de l'attention. Les SFF réunissent les responsables du *Fokontany*, les représentants des fournisseurs de services publics et les associations locales pour l'échange d'informations sur les initiatives de développement locales et leur coordination. Ces SFF ont également rédigé des plans de développement local basés sur des évaluations participatives des besoins et supervisent leur mise en œuvre.

En dépit du bon travail des SFF, la pauvreté extrême a persisté dans la zone d'intervention de CARE. Qu'est-ce que cela dit sur l'efficacité des SFF en tant que stratégie visant à assurer le développement à base communautaire ? A qui est-ce que ce genre de structure communautaire bénéficie et ne bénéficie pas et pour quelles raisons ? Est-ce qu'il existait d'autres moyens plus inclusifs d'établir des structures communautaires ? Ces questions permettraient de cadrer (sans le restreindre) le dialogue de l'équipe urbaine avec les bénéficiaires du programme et leurs propres discussions et réflexions internes.



Le personnel, au cours d'un jeu de rôle où ils étaient divisés en groupes de nobles, de roturiers et d'esclaves. L'objectif était de mieux appréhender les origines de l'exclusion sociale.

Jusqu'ici, l'équipe a fait appel à l'analyse sociale dans le cadre de visites sur le terrain, de longues conversations et ateliers avec les bénéficiaires du programme, de réunions de personnel et d'une retraite du personnel. Le but, encore une fois, est de parvenir à mieux appréhender la pauvreté et ses origines sociales en collaboration avec les dirigeants et les institutions communautaires, afin que CARE puisse les appuyer par des initiatives de développement mieux conçues et mieux ciblées. Le voyage ne fait que commencer mais de précieux enseignements, qui contribueront à renforcer la programmation relative à la gouvernance de CARE Madagascar, ont d'ores et déjà été tirés.

### **Quels sont les enseignements que CARE Madagascar a tirés de son expérience en analyse sociale et quelles en sont les applications à la programmation de la gouvernance urbaine ?**

---

Les enseignements tirés de l'expérience de CARE Madagascar en analyse sociale jusqu'ici ont trait aussi bien aux relations entre les positions sociales et la gouvernance qu'aux processus de développement en général.

**Enseignement tiré n°1: Les personnes identifiées comme faisant partie de la catégorie des plus pauvres dans la zone du programme urbain de CARE sont habituellement celles qui n'ont pas accès au soutien social. Or, la collaboration de CARE avec les dirigeants locaux a très rarement été axée sur le renforcement des réseaux ou services de soutien social.**

Au cours des explorations sociales initiées par CARE, les dirigeants ont souvent cité l'alcool et la drogue ou la violence domestique comme étant les causes de la pauvreté persistante. Cependant, quand le personnel a approfondi la question, il s'est avéré que c'est la marginalisation et l'exclusion sociales qui sont à la base de ce genre de comportements ; les personnes ayant accès au soutien social présentaient moins de risques de développer des problèmes chroniques graves liés à l'alcool, la

drogue ou la violence. L'exclusion sociale est motivée par diverses raisons, mais l'équipe s'est penchée sur une piste particulièrement intéressante, à savoir la relation entre l'exclusion sociale et l'esclavage. Si l'esclavage a été aboli à Madagascar en 1896, il continue à ce jour à influencer les dynamiques de pouvoir et de la société (voir encadré à la fin du document).

**« Il faut tirer les leçons de la culture de s'entre aide entre les Malagasy pour améliorer la structuration pour le développement, pour que ça soit plus appropriée et plus inclusive. »  
—un Chef de Fokontany lors des explorations sociales de l'équipe**

Dans quelle mesure est-ce que les interventions en matière de gouvernance de CARE Madagascar ont servi les intérêts des plus pauvres parmi les pauvres ? Il était évident que ce groupe était à peine représenté dans les SFF ; en outre, l'analyse sociale a démontré de manière plus claire que les activités appuyées par les SFF n'étaient associées à aucune amélioration notable de leur situation. Certes, les projets d'amélioration des infrastructures publiques prévus dans les plans de développement local ont eu un effet positif sur la qualité de vie globale du *Fokontany*. Mais les plans de développement des SFF ne reflétaient guère d'analyse des questions sociales à l'origine de la pauvreté et ne prévoyaient aucun projet orienté vers le renforcement des réseaux sociaux. CARE n'avait pas suffisamment appuyé les dirigeants locaux à se mettre à l'écoute des sentiments sociaux sous-jacents aux histoires de vie des gens de leur quartier. Tout cela aurait pourtant contribué à amplifier l'impact de la programmation en matière gouvernance de CARE.

**Enseignement tiré n°2: Les structures communautaires les plus appropriées pour répondre aux besoins des plus pauvres seraient plutôt celles mobilisées autour d'intérêts spécifiques, à un niveau très localisé, plutôt que celles mobilisées autour de préoccupations de développement d'ordre général.**

A travers leurs discussions avec les bénéficiaires du programme, l'équipe urbaine de CARE Madagascar a découvert que les SFF ne conviennent pas aussi bien à servir les intérêts des plus pauvres et des exclus que les autres groupes communautaires plus organiques situés

à un niveau plus local et organisés autour d'« intérêts » communs et souvent capables de fournir un appui social et financier à leurs membres. Il s'agissait par exemple des groupements de vendeurs à bicyclettes, de vendeurs d'aliments ambulants ou de groupes de familles. Les Associations des Usagers de l'Eau que CARE a contribué à mettre en place et qui génèrent des revenus et emploient du monde ont également été perçues comme des structures qui répondent à des besoins réels et apportent un changement immédiat dans la vie de leurs membres.

Contrairement à cela, les gens et plus particulièrement les plus pauvres trouvent que les SFF exigent trop de réunions. Ainsi que l'a exprimé un membre du personnel de CARE : « Les pauvres n'ont pas besoin ni ne souhaitent avoir des réunions à tout bout de champs ; leur préoccupation majeure, c'est la survie. C'est CARE qui a besoin de réunions. » Les SFF sont également moins actifs que les groupes moins structurés.

Les explorations de l'équipe urbaine l'a donc menée à la conclusion que la gouvernance se retrouve à de nombreux différents niveaux et pas uniquement à ceux reconnus par l'Etat. L'équipe a appris que même s'il est important



L'analyse sociale sous entend une nouvelle manière de communiquer avec les dirigeants et des habitants des *Fokontany*.

de comprendre et d'influencer l'environnement politique au niveau macro, il faut aussi que les interventions de développement aillent au niveau micro, voire au-dessous du niveau des

*Fokontany*, pour veiller à ce que les plus pauvres ressentent les avantages du développement. En conséquence, l'équipe repense actuellement les types de structures communautaires que CARE devrait soutenir.

**Enseignement tiré n°3: Les questions sociales affectent la vie personnelle des gens différemment des**

**questions de gouvernance. Aussi, serait-il plus efficace d'intégrer le travail de la gouvernance dans les interventions directes sur les origines sociales de la pauvreté.**

Pour CARE Madagascar, la bonne gouvernance est fondamentale au développement social et économique. Toutefois, l'équipe urbaine a commencé à réétudier les défis relatifs à l'initiation et à la mobilisation des gens à/autour d'un programme de gouvernance local. Les Malgaches en général se méfient de la politique et associent volontiers la gouvernance à la politique, ce, plus particulièrement depuis la crise politique de 2009 qui a vu l'éviction du Président du pouvoir et l'établissement d'un gouvernement de transition dirigé par l'ancien maire d'Antananarivo. Ce genre d'associations d'idées peut empêcher beaucoup de gens de prendre un intérêt réel pour des structures telles que les SFF.

Grâce à l'analyse sociale, le personnel de CARE commence à se rendre compte que « il entre dans les communautés avec une étiquette gouvernance de CARE » et que dans le contexte malgache, ce n'est peut-être pas le meilleur moyen de pousser les gens dans la voie de leur propre développement et de la bonne gouvernance. Se basant sur les déclarations et les révélations des gens à l'équipe urbaine sur les questions sociales, l'équipe cherche à déterminer le moyen d'utiliser l'exploration des questions sociales avec les bénéficiaires et la

collaboration éventuelle autour des problèmes identifiés comme un catalyseur au renforcement de la gouvernance et non l'inverse uniquement.

**Enseignement tiré n°4: Il est important de reconnaître dans quelle mesure le pouvoir influe sur la relation de CARE avec les bénéficiaires de son propre programme afin d'établir les relations entre le pouvoir, les positions sociales et la pauvreté dans la société en général.**

Au fil des années, CARE Madagascar a tissé des liens très solides avec les dirigeants et les habitants du *Fokontany* de sa zone d'intervention urbaine. La collaboration a toutefois été basée sur des *projets* et a par conséquent été restreinte par des objectifs et des stratégies qui n'étaient pas forcément identifiés en concertation avec les bénéficiaires ainsi que par des délais artificiels. Le pouvoir relatif de CARE en rapport avec ses bénéficiaires lui a permis de collaborer avec ceux-ci sur des projets. Mais quand bien même ces projets mobiliseraient tout un chacun autour d'un objectif commun et exprimé, l'implication de CARE aussi bien que de ses bénéficiaires est motivée par beaucoup d'autres objectifs inexprimés.

Les interactions entre CARE et ses bénéficiaires dans l'environnement de projet ne sont pas

entièrement transparentes et c'est peut-être là une des raisons qui expliquent que ses interventions ne produisent pas toujours un impact durable sur la pauvreté. L'équipe

**« On a besoin d'éprouver différentes cultures pour en faire un moteur de changement et de développement. Le rôle de CARE serait de créer des opportunités pour que nous défions ce que nous faisons avec ce qui se fait ailleurs. Par ces défis, nous allons créer nos propres modèles de développement au lieu d'utiliser ceux qui sont imposé d'ailleurs. »**  
**—un Chef de Fokontany lors des explorations sociales de l'équipe**

urbaine est en train d'apprendre qu'il faut être attentif à la relation de pouvoir entre CARE et les bénéficiaires du programme (même si la collaboration paraît déjà bien établie) afin d'entretenir des discussions plus franches et plus productives sur le développement et la pauvreté urbaine avec ses bénéficiaires. Quand l'équipe urbaine est attentive à l'influence de

sa position sur les propos et le comportement des gens (et ce qu'ils taisent et ne font pas), il lui est plus facile d'engager un dialogue qui fera apparaître les causes souvent cachées de la pauvreté (voir l'encadré à la fin de cette page).

**Enseignement tiré n°5: Il est difficile de passer d'un apprentissage centré sur CARE à un apprentissage plus inclusif auprès des bénéficiaires du programme. Cela est pourtant essentiel à la mise en application des enseignements tirés de l'analyse sociale.**

La présente section devrait s'intituler « Quels sont les enseignements conjointement tirés par CARE et les dirigeants et habitants du

#### **Redéfinir les relations avec les bénéficiaires afin de mettre au jour les origines sociales de la pauvreté**

*Avant que l'équipe urbaine de CARE ne travaille sur l'analyse sociale, la division historique de la population malgache en classes était un sujet peu abordé au sein de l'équipe, soit qu'il mettait le personnel mal à l'aise, soit qu'il considérait qu'il n'avait rien à faire dans le contexte de la pauvreté urbaine dans l'île moderne de Madagascar. Toutefois, les méthodes de remise en question de soi utilisées pour renforcer les capacités d'analyse sociale du personnel ont forcé le personnel à réévaluer leurs présupposés et à les examiner avec les bénéficiaires du programme.*

*Au cours de ces « explorations sociales », les bénéficiaires du programme ont cité les castes parmi les causes d'exclusion sociale et de pauvreté sans que cela leur ait été suggéré et malgré le fait que le sujet est généralement perçu comme tabou à Madagascar et que le personnel de CARE s'attendait à ce qu'il soit trop sensible pour qu'on en parle. Le personnel a appris que la manière dont ils interagissent avec les bénéficiaires du programme peuvent mettre fin à une communication réelle, même avec des gens avec qui il était apparemment en bons termes. Toutefois, en tâchant de rééquilibrer le pouvoir entre le personnel de CARE et les bénéficiaires du programme, notamment en évitant d'imposer l'ordre du jour des discussions, en faisant preuve d'écoute active et en étant transparent quant aux intérêts de CARE, on crée un environnement où les gens se sentent plus libres de parler des origines sociales de la pauvreté.*

*Fokontany...?* » au lieu de « Quels sont les enseignements tirés par CARE... ». Il se trouve que l'un des plus grands défis qui se pose à l'équipe urbaine est de désapprendre la méthode habituelle d'établir l'ordre du jour des discussions, d'obtenir des informations des bénéficiaires et de les utiliser pour tirer des conclusions à l'interne, au sein de CARE. L'analyse sociale, c'est découvrir les problèmes comme les solutions *avec* les personnes concernées et c'est naturellement la méthode de travail que l'équipe urbaine privilégierait, si elle ne subissait pas elle-même pas les contraintes d'un environnement de projet.

Comment donc est-ce que l'équipe urbaine peut rester fidèle à ce qu'elle a appris à partir de la réalisation d'analyses sociales et en même temps continuer à se focaliser sur l'obtention des résultats pour lesquels elle est redevable auprès des bailleurs? Bien que l'équipe n'ait pas forcément tous les éléments de réponse à cette question, le personnel a le sentiment réel que le passage éventuel d'une approche de projet à une approche de programme<sup>ii</sup> et le cheminement vers une plus grande redevabilité envers les bénéficiaires du programme et une programmation plus cohérente et stratégique faciliteront l'usage des fonds du bailleur pour une programmation de développement plus responsable.

## Notes finales

En quoi donc est-ce que l'analyse sociale est en relation avec la programmation de la gouvernance? CARE définit la bonne gouvernance comme la gestion efficace, transparente et participative des affaires publiques. Si l'on s'en tient à cette définition, la bonne gouvernance a surtout trait à la manière dont les gens travaillent ensemble et aux relations de pouvoir, choses qui sont fortement influencées par les positions sociales. On peut bien promouvoir la large participation de la société aux décisions de gestion des affaires publiques, mais si les causes de la marginalisation systémique inhérente à cette société ne sont pas abordées, il n'y a aucune garantie, qu'à elle seule, une intervention sur la gouvernance suffira à améliorer la vie des plus pauvres parmi les pauvres. CARE Madagascar

est en train d'intégrer l'analyse sociale à son travail sur la gouvernance afin de mieux appuyer les dirigeants locaux à traiter les causes sociales de la pauvreté. Même si l'équipe urbaine a encore énormément à apprendre sur la réalisation d'analyses sociales, elle a la conviction que cela vaut la peine de continuer.

<sup>i</sup> Les *Fokontany* constituent la plus petite unité administrative à Madagascar ; un *Fokontany* urbain peut compter jusqu'à 10 000 habitants.

<sup>ii</sup> CARE travaille à s'organiser autour de *programmes* à long terme conçus de manière cohérente de manière à générer des impacts plus significatifs.



L'équipe de CARE Madagascar a beaucoup de réflexion et de travail devant elle, mais elle s'y engage !

Rédigé par Jennifer Loucks

Photos par le personnel du Programme Mahavita

Traduit de l'Anglais par Solodraibe Rasoanindrainy

Veillez prendre contact avec le programme urbain CARE Madagascar si vous avez des questions ou commentaires: [mahavita@care-mahavita.com](mailto:mahavita@care-mahavita.com)

Cette publication a été réalisée grâce à un financement du Département pour le Développement International du Royaume Uni (DFID). Les avis exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de DFID.

