

FEDERICO CARDUCCI

*Analyse multidimensionnelle des dynamiques contradictoires
de la croissance et des inégalités et de l'efficacité
des politiques de développement au Malawi*

Abstract: *This paper proposes a focus on the economic trends of Malawi from a historical point of view. The tension between good levels of governance and permanent inequalities and exclusion stems from territorial cleavages and policies of land distribution adopted in colonial and postcolonial period. Therefore, development programs and politics, promoted by international agencies as well as by Malawian government, should no more neglect local structures and actors, in order to empower poor and “vulnerable” people and to reduce social exclusion. Agriculture and land politics could be the main channel to achieve these goals.*

Keywords: Malawi; Social exclusion; Good governance; Development politics; Multidimensional analysis.

Introduction

Le cas du Malawi est à la fois emblématique et paradigmatique du chevauchement de plusieurs facteurs sociaux et économiques qui, loin de toute cohérence prétendue, définissent des situations très différenciées depuis plusieurs points de vue, comme ceux territorial et démographique, entre autres. Ce pays constitue alors une bonne opportunité pour voir comment les éléments considérés centraux dans le discours du développement et de la lutte à la pauvreté risquent de ne pas photographier fidèlement des réalités beaucoup plus complexes, qui méritent également une enquête sur les racines historiques et politiques, souvent à l'écart dans la littérature mainstream. Ces racines se veulent pourtant indispensables lorsqu'on parle notamment d'un développement en termes sociaux, coïncidant nécessairement avec une approche multidimensionnelle qui cherche à saisir les certes nombreuses facettes du “social”. Le Malawi est emblématique dans la mesure où il s'est longtemps présenté comme un des pays les plus pauvres au monde, fortement dépendant de l'aide extérieure, caractérisé historiquement par des tensions politiques pour la gestion de la terre, reposant prioritairement sur une économie agricole et influencé par des conditions climatiques souvent turbulentes, porteuses de chocs exogènes. Il n'en est pas moins paradigmatique d'une réduction drastique de la pauvreté, de la mortalité infantile ainsi que des inégalités de genre, notamment dans le cadre scolaire, signe d'une prise de conscience et d'engagement au niveau politique que l'on ne pourra aucunement négliger.

Parler du développement au Malawi signifie alors essayer de décortiquer les mécanismes et les dynamiques socioéconomiques contradictoires, dont se nourrissent les approches

holistiques d'un développement de plus en plus "dépolitisé",¹ entraînées par des allures macroéconomiques plus ou moins positives, notamment une croissance soutenue, par le biais d'un interventionnisme politique, repérable à partir des années '90. Par ailleurs, il sera également possible de comprendre à quel point le récent engagement au niveau international et continental à mettre en place des mécanismes quantitatifs, censés creuser plus en profondeur les performances économiques et sociales des différents pays, ne puisse s'abstraire d'un regard sur les causes et, en l'occurrence, les choix politiques adoptés, afin de reconnaître les capacités d'action et d'intervention au niveau politique. D'où la nécessité, épistémologiquement motivée, de contourner, tout en en s'appuyant, la seule enquête quantitative, pour rendre effectivement compte des extraordinaires capacités de gouvernance dont ce pays a fait preuve, dûment documentées dans l'efficace *Indice Ibrahim de la Gouvernance Africaine* (IIGA).

Après avoir donc passé en revue des indices multidimensionnels, à savoir l'*Indice de Développement Africain* (ASDI), l'*Indice de Développement Humain* (IDH), l'*Indice de Pauvreté Multidimensionnelle* (MPI) et l'*Indice Ibrahim de la Gouvernance Africaine* (IIGA), censés présenter quelques faits stylisés et dégager leur incohérence et leurs contradictions, l'analyse se focalisera sur des aspects principalement politiques, avec un regard particulier sur les politiques agricoles et de décentralisation. Ce faisant, on pourra essayer de situer ces choix politiques à la croisée entre un discours politique produit au niveau international, développementaliste dans la théorie, et une réalité locale, s'inscrivant dans des situations² historiques précises, beaucoup plus complexe.

Quels indices? Quelques faits stylisés

L'adhésion de la part des pays africains aux *Objectifs du Développement Durable* (ODD) ainsi que l'adoption de l'*Agenda 2063* en 2015 démontrent un engagement sans doute ardu et ambitieux dans le respect des nombreuses, voire innombrables, cibles contenues dans ces deux documents, à savoir à peu près 172. Par-delà le coût que le suivi statistique d'un tel

¹ On se réfère ici à l'émergence d'un discours et d'une vision "bureaucratisés" du développement qui, reposant sur des chiffres et des indicateurs prétendument "neutres", finissent par négliger le rôle du politique, tout en répondant à un projet politique précis. Ceci est d'autant plus évident dans les OMD et dans l'engagement à niveau international dans la lutte contre la pauvreté et dans la promotion du développement. En présence d'une littérature abondante et contradictoire, on se limite à citer J. FERGUSON, *Anti-Politics machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis-Saint Paul, Minnesota University Press, 1994.

² Le concept de "situation", très utilisé dans la littérature sociologique concernant l'Afrique, remonte au valable ouvrage de Georges Balandier, concernant notamment la "situation coloniale", auquel on se remet. Voir G. BALANDIER, *Sociologie actuelle de l'Afrique noire: dynamique des changements sociaux en Afrique centrale*, Paris, Presse Universitaire de France, 1955.

engagement comporte, dont nous prévient Jerven,³ il est constatable que dans les dernières années des indices synthétiques plus détaillés et spécifiques ont été créés, pour évaluer les progrès des pays dans un domaine spécifique, ce qui s'avère indispensable pour pouvoir planifier des politiques publiques. Il est ainsi indéniable que ces nombreux indices aident à simplifier une réalité complexe, à orienter les politiques et les stratégies nationales en fonction des résultats atteints, et à renforcer également l'appareil statistique national, sur lequel mesurer la responsabilité des décideurs politiques.

A ce propos, l'*Indice Africain de Développement Social* s'est proposé de mesurer l'exclusion "humaine", qui se réfère à l'incapacité d'une personne à participer et bénéficier du processus de développement, et qui devient une étape menant à l'exclusion sociale, cette dernière se référant aux relations avec des groupes de personnes. Cet indice présente sans doute des innovations intéressantes, dans la mesure où il regarde à plusieurs éléments sur lesquels l'exclusion humaine peut être mesurée, et qu'il adopte une approche du cycle de vie et se base sur des statistiques nationales, tout en évitant la tentation du classement et de la comparaison à l'échelle continentale. En plus il offre une désagrégation au niveau des sous-groupes et des sous-régions, ce qui permet donc d'identifier des éventuelles inégalités au niveau spatial et dimensionnel.

Lorsqu'on regarde alors au Malawi on peut constater une augmentation, assez évidente, de l'exclusion humaine, d'autant majeure dans les aires urbaines plutôt que dans celles rurales, où elle demeure pourtant plus élevée (*Fig. 1*). Les disparités en termes d'exclusion sont plus évidentes au niveau sous-régional, où l'on constate une augmentation de l'exclusion de 53% dans la capitale Lilongwe, alors qu'une diminution a été enregistrée dans les régions de Kasungu et de Mulanje (*Fig. 2*). Les variations en termes d'exclusion sont également accentuées au niveau dimensionnel, dans la mesure où dans la capitale Lilongwe il y a eu une préoccupante augmentation de la mortalité infantile, diminuée par contre dans d'autres régions, alors que la pauvreté demeure très élevée en milieu rural. Les facteurs clefs qui conditionnent le niveau d'exclusion humaine sont donc la malnutrition et la pauvreté ainsi que le chômage, en essor dans les principales villes (*Fig. 3*). Or, ces tendances s'avèrent être effectivement complexes, d'autant plus qu'elles cachent des dynamiques économiques et sociales importantes, comme notamment une croissance démographique soutenue en milieu urbain, qui n'empêche que la majorité de la population vive en milieu rural. Paradoxalement la pauvreté est donc plus élevée en milieu rural, mais la mortalité infantile a augmenté en

³ M. JERVEN, *Africa. Why Economists Get It Wrong*, London, Zed Books, 2015.

milieu urbain et diminué en milieu rural. La distinction entre pauvreté et inégalités devient ainsi fondamentale, surtout si les secondes sont liées davantage au chômage.

Emploi et transformation structurelle: quelles perspectives?

Les données présentées dans l'*Indice Africain de Développement Social* montrent des tendances plutôt ambivalentes, qui correspondent en effet à des dynamiques controversées de l'économie malawienne. La pauvreté dans le pays a effectivement diminué, tout en restant élevée, notamment en milieu rural, comme déjà mentionné. Cependant le facteur "emploi" est l'un des principaux éléments influençant l'estimation de l'exclusion humaine, ce qui doit quand même être relativisé, étant donné un aspect non secondaire, à savoir qu'à peu près 90% de la population malawienne travaille dans le secteur informel, celui-ci étant répandu surtout en milieu rural. Au vu de l'incapacité statistique à saisir le travail dans le secteur informel ainsi que de l'insuffisance des moyens et des enquêtes statistiques réalisées au niveau national, le facteur emploi ne peut alors pas être tout à fait fiable. La plupart de la population est d'ailleurs employée dans les petites et moyennes entreprises (PME), qui sont souvent des fermes. Une enquête réalisée en 2008 par le gouvernement adopte cependant une définition très large d'emploi, défini comme «au moins une heure de travail pendant les 7 jours précédents l'enquête», le travail étant d'ailleurs à la fois «formel et informel, payé ou non-payé». Or, sur la base de cette enquête, ce qui résulte est que seulement 1% de la population en âge de travailler est au chômage, ce qui ne correspond évidemment pas à la réalité, du fait surtout qu'une heure de travail par semaine ne permet forcément pas d'être à l'abri de la pauvreté. Une telle mesure de l'emploi ne favorise donc pas la compréhension d'un enjeu également incontournable, requérant pour autant des politiques ciblées que l'on essaiera de mentionner dans la deuxième partie du texte.

Par ailleurs, le massif exode rural en direction des centres urbains a certainement rendu la question de l'emploi centrale pour l'avenir d'une population très jeune et en croissance, malgré le fait que la plupart de la population se trouve en milieu rural et soit donc employée dans le secteur informel. D'où la nécessité d'une transformation structurelle, qui puisse permettre au pays de diversifier une économie encore fortement centrée sur le secteur agricole. L'agriculture au Malawi ne repose effectivement que sur le maïs et le secteur d'exportation tourne exclusivement autour du tabac, ce qui signifie que la diversification devrait affecter plusieurs aspects, à savoir la production agricole, l'exportation ainsi qu'une souhaitable augmentation des autres secteurs non-agricoles dans la pondération du PIB

national. Ceci est d'autant plus important que le pays a dû faire face à plusieurs crises alimentaires, du fait de la dépendance dans le secteur agricole de produits limités et de la vulnérabilité à des chocs exogènes, en l'occurrence climatiques ou financiers. La question de la nutrition et de son poids dans l'exclusion humaine est donc strictement liée à la pauvreté et aux possibilités d'une diversification du système économique qui puisse également entraîner une augmentation de la productivité agricole.

Pauvreté multidimensionnelle et développement humain, quel bilan?

Le deuxième indice sur lequel cette analyse va s'appuyer est l'*Indice de Pauvreté Multidimensionnelle*. Développé en 2010 par le *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI), en collaboration avec le PNUD, il mesure l'étendue et l'intensité de la pauvreté multidimensionnelle, définie notamment en termes de privations, par-delà le revenu. L'utilité d'un tel indice relève de sa capacité d'être complémentaire aux mesures de pauvreté traditionnelles, reposant uniquement sur le revenu perçu. En outre, il permet de capter les changements au cours du temps et de mesurer l'intensité de la pauvreté, par rapport donc au seuil de pauvreté standard. Il est constitué de 3 dimensions (santé, éducation et conditions de vie) et de 10 indicateurs, ayant chacun la même pondération. Une personne est donc estimée être pauvre lorsqu'elle est privée d'un tiers de ces dimensions (33%). Ce que l'on peut constater au Malawi est un énorme clivage territorial, dans la mesure où les zones avec le MPI plus élevé sont des zones principalement rurales (*Fig. 4*), alors que les zones urbaines expriment des valeurs en ligne avec la valeur moyenne nationale. En analysant les différentes dimensions, il est pourtant possible de voir comment elles diffèrent selon les régions, dans le sens que dans la capitale Lilongwe les dimensions qui influencent davantage la pauvreté sont la mortalité infantile et la nutrition, alors que dans les régions rurales comme Machinga et Mangochi les facteurs concernés sont l'éducation (à la fois fréquence scolaire et années d'école) et les conditions de vie (notamment les services basiques dans les foyers). Il est d'ailleurs compréhensible que dans les principaux centres urbains l'accès à l'éducation soit facilité, différemment de ce qu'il arrive en milieu rural, où l'accès à l'école demeure un privilège de plus en plus rare. Il convient cependant de se demander dans quelle mesure le fait de donner le même poids aux différentes dimensions soit efficace, surtout si l'on considère que certains éléments, comme la malnutrition ou l'accès à l'eau, pourraient effectivement influencer de manière plus prépondérante, si ce n'est urgent, l'existence d'un individu, plus que ne le fassent les services au foyer ou l'accès à l'éducation.

Le troisième indice auquel on fait recours est l'*Indice de Développement Humain*, élaboré à partir des années '90 et influencé par le changement de paradigmes et de perspectives sur le développement, dont fait preuve le renouveau intellectuel porté par Amartya Sen.⁴ Cet indice met donc l'accent sur l'individu et ne considère la croissance que comme un moyen pour aboutir au développement, dans la conscience de l'insuffisance d'une réduction du développement au PIB par tête. L'indice est constitué d'une composante "éducation", estimée en termes de taux et d'années attendues de scolarisation et une composante "santé", que l'on estime en termes d'espérance de vie. La troisième dimension est finalement représentée par le "revenu". L'aspect positif de cet indice est qu'il s'agit du premier à concevoir une dimension sociale dans la mesure du développement et qu'il ne pose pas de problème de gap, du fait que tous les pays arrivent à obtenir ces mesures.

Concernant le Malawi, sur la base des données récoltées en 2015, le HDI a été estimé de 0,476, au-dessous de la moyenne des pays d'Afrique Subsaharienne, estimée être 0,597, ce qui inscrit le pays dans la catégorie de "développement humain très bas", étant donné son positionnement en 170° sur 186. Cependant le pays a connu une nette augmentation du développement humain dans la période 1990-2015, atteignant même le 46,4%, comme le montre la *figure 5*. Dans cette période l'espérance de vie a augmenté de 20,1 ans, le nombre moyen d'années d'étude a également augmenté d'1,9 an et les années d'étude attendues de 5,4 ans. Néanmoins, le revenu national brut (RNB) a diminué de 27,2%. Ce dernier élément aurait donc conditionné une tendance quand même positive du développement humain, ce qui veut dire qu'il y a eu des facteurs économiques ayant déterminé une telle baisse du RNB, en contraposition avec les dynamiques des autres indicateurs. En outre, les évolutions que cet indice présente témoignent d'une amélioration de plusieurs aspects du "développement social", ce qui n'empêche que l'accès à l'éducation ainsi que la mortalité infantile demeurent en conditions critiques, bien qu'en amélioration, notamment dans certaines régions. Le Malawi semble alors avoir adopté des mesures lui ayant permis de tels progrès, qui ne sont cependant pas achevés et qui présentent, à l'égard de ce que l'on a pu analyser, des contradictions et des incohérences, du moins en termes territoriaux et en termes d'intensité. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard que ces progrès en termes d'espérance de vie et de fréquence scolaire se sont accompagnés d'un essor des inégalités, dont fait mention le HDI ajusté aux inégalités. Si on regarde donc à la distribution des trois dimensions parmi la population et au niveau d'inégalités repérable pour chaque dimension, ce qui émerge est que la perte en

⁴ Voir A. SEN, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

“développement humain” due aux inégalités est très élevée, au point que le coefficient d’inégalité humaine en 2015 a atteint 31,1%.

Un exemple intéressant de bonne gouvernance?

Par-delà ces données économiques, qui ont révélé des tendances particulières et ambivalentes, auxquelles s’accompagne une croissance démographique sans précédent, il convient de mentionner l’allure que le Malawi a assumée en termes de “gouvernance”, grâce à un indice plutôt récent et assurément significatif, à savoir celui élaboré par l’Ecole Kennedy de Harvard en 2007 et appelé en l’occurrence *Indice Ibrahim de la Gouvernance Africaine*.

Il utilise quatre dimensions, à savoir “*sécurité et état de droit*”, “*participation et droits de l’homme*”, “*développement économique durable*” et “*développement humain*”, avec 14 sous-catégories et quelques 95 indicateurs. Dans l’indice de 2016 le Malawi figure en 17^e position sur 54 pays, avec un score 56.6, au-dessus de la moyenne africaine de 50 et avec un tout léger progrès d’1,1 dans la période sous examen (2006-2015), rentrant dans la catégorie “*élevé*”. Parmi les nombreux indicateurs et sous-catégories que l’indice utilise, on se limite ici à en considérer quelques-uns, dans le but notamment de montrer dans quelles dimensions le pays a fait enregistrer des performances en discontinuité soit par rapport à la période précédente soit par rapport aux autres pays africains.

Dans la dimension “*sécurité et Etat de droit*” le pays se trouve en 13^e position, avec un score de 62,2 et une tendance négative, à l’instar de la moyenne africaine, dans la période 2006-2015. Cette tendance négative relèverait d’une réduction assez remarquable en termes de “*sécurité individuelle*” (-13,5), alors qu’en termes de sécurité nationale aucun empirement n’a été enregistré. La sous-catégorie “*redevabilité*” présente également une détérioration, due surtout à un déclin de la mesure “*opinion des citoyens sur les questions de corruption*”, pour laquelle le Malawi a fait enregistrer une baisse de 48 points. En termes d’Etat de droit par contre le pays figure en 8^e position, avec même une amélioration de son score. Dans la dimension “*participation et droits de l’homme*” le Malawi configure en 11^e position, avec un progrès de quelques 5 points par rapport à 2006, étant l’un des peu nombreux pays, avec la Côte d’Ivoire et le Libéria, à être parvenu à progresser dans les cinq indicateurs composant la sous-catégorie “*participation*”.⁵ Dans la dimension “*développement économique durable*” le pays figure en 29^e position, tout juste au-dessus de la moyenne africaine, avec une préoccupante détérioration des indicateurs “*égalité de la représentation en zone rurale*” et

⁵ Il s’agit en l’occurrence de: *Droits politiques, Participation à la vie politique, Élections libres et transparentes, Élections exécutives libres et transparentes et Capacité effective à gouverner.*

“évaluation des politiques agricoles”, ce qui justifie finalement un intérêt plus penché sur les politiques agricoles que le pays s’est engagé à adopter.

La seule dimension où le Malawi figure au-dessous de la moyenne africaine est le “développement humain”, malgré les efforts et les progrès enregistrés, dont témoigne un score en croissance de 5,6 dans la période analysée. Des améliorations ont été faites dans les sous-catégories “enseignement”, “santé” et “protection sociale”, ce qui montre encore une fois l’engagement de ce pays face aux complexes défis auxquels il est censé se confronter. L’IIGA démontre donc des performances sans doute dignes de mention réalisées par le Malawi, qui coexistent tout de même avec un niveau de pauvreté très élevé ainsi que des inégalités en essor. Lorsqu’on compare le Malawi avec les pays qui le précèdent en termes de “gouvernance globale”, il est constatable qu’il est le plus pauvre, ce qui ne l’empêche pas d’avoir réalisé des progrès constants. C’est donc pour cette raison qu’un tel cas que l’on dirait au moins être “rare” mérite un focus plus détaillé, creusant les politiques adoptées en termes de développement et de lutte à la pauvreté, afin d’envisager l’existence de facteurs et de conditions structurelles qui pourraient expliquer la présence d’autant de contradictions, qu’elles soient statistiques, économiques ou territoriales, accompagnées pour autant d’une gouvernance faisant preuve de stabilité et de durabilité.

Programmes de lutte à la pauvreté et de décentralisation: limites et perspectives des politiques du développement

L’aspect politique demeure central pour comprendre et bien encadrer les conditions de persistante pauvreté ayant longtemps caractérisé le Malawi ainsi que le tournant politique des années ’90, dont le pivot a sans doute été la lutte à la pauvreté, par le biais, entre autres, d’une politique de décentralisation, en harmonie avec la vision du développement et les programmes soutenus par les agences internationales et par les bailleurs de fond. Dès l’indépendance, le Malawi n’a connu qu’un système à parti unique, avec le *Malawi Congress Party* (MCP) qui a été le seul acteur politique officiel, toute opposition politique “légale” étant pratiquement interdite. Tout au long du régime du MCP la question de la pauvreté n’a jamais été prise en considération, mais elle était complètement et volontairement négligée par le gouvernement, qui niait l’existence d’une pauvreté répandue, en s’appuyant sur la croissance économique due à l’exportation de produits agricoles. La transition démocratique de 1994, étayée par l’adoption d’une nouvelle Constitution multipartite en 1995, a effectivement changé de perspective, reconnaissant finalement la nécessité d’envisager de manière permanente et

programmatique la question de la pauvreté. Le nouveau gouvernement du parti *United Democratic Front* (UDF) avait identifié la réduction de la pauvreté à la fois comme une politique et une stratégie qui guiderait tous les programmes de développement au court, moyen et long terme.⁶ La réduction de la pauvreté devenait ainsi la priorité du gouvernement et le pilier de tout programme social et économique. Ce qui explique donc l'adoption en 1994 du *Poverty Alleviation Programme* (PAP), dont le but était d'accroître la productivité nationale par le biais d'une croissance économique durable et d'un développement socio-culturel. Ce programme a été suivi par le document "*Malawi Vision 2020*", dans lequel le gouvernement s'engageait dans une perspective de développement sur le long terme. Malgré la participation de nombreuses personnalités qualifiées du pays ainsi que l'ouverture également aux organisations non gouvernementales et au secteur privé dans l'adoption de ce document, il aurait quand même montré des difficultés de réalisation, dans la mesure où il n'avait effectivement pas été suivi par des initiatives spécifiques.

Ce n'est donc qu'avec l'adoption du *Malawi Poverty Reduction Strategy Paper* (MPRSP) en 2002⁷ qu'est défini pour la première fois un cadre de référence et d'intervention concernant les réformes pour la gestion publique et pour la programmation économique, ainsi que pour les processus de gouvernance participative et de redéfinition de la relation entre Etat et société civile. Les piliers sur lesquels le MPRSP se basait étaient la croissance économique et la transformation structurelle, le renforcement du capital humain, l'amélioration de la qualité de vie pour les groupes les plus vulnérables et la promotion de la bonne gouvernance. La réduction de la pauvreté par le biais d'un renforcement de la bonne gouvernance devenait ainsi l'un des points centraux des politiques nationales, visant également à améliorer la qualité des institutions démocratiques, au travers d'un processus de décentralisation censé garantir plus de participation et d'*empowerment* de la population. Ces éléments ont ainsi été repris par la *Malawi Growth and Development Strategy* (MGDS) en 2006, mise au jour en 2016,⁸ dont les priorités, explicitement en ligne avec les engagements au niveau international, sont l'amélioration du secteur agricole, la mise en place d'infrastructures efficaces, l'éducation et le développement de compétences etc.

⁶ L'imbrication et la référence à plusieurs termes dans l'engagement politique au Malawi semble s'inscrire dans le discours de l'émergence, repris par la *Malawi Vision 2020* et devenu le nouveau slogan politique pour le développement dans la plupart des pays africains. Voir Entretien avec Kako Nubukpo, Propos recueillis par B. SAMUEL, *Entre les plans d'émergence sans vision et des visions sans émergence : la difficile appropriation par l'Afrique de ses trajectoires de développement*, in «Politique Africaine» 145, 1, 2017, pp. 51-63.

⁷ Document repérable au lien suivant: <https://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/mwi/01/043002.pdf>.

⁸Le document, dans sa version plus vaste et complète, est disponible au lien suivant: <https://cepa.rmportal.net/Library/government-publications/the-malawi-growth-and-development-strategy-mgds-iii>.

La question agraire comme un délicat enjeu du développement

La centralité de l'agriculture et du milieu rural dans les documents de réduction de la pauvreté adoptés dès les années '90 relève inévitablement de la centralité économique et démographique que le secteur agricole incarne, ne serait-ce que par le fait que la majorité de la population continue à vivre dans les aires rurales, nonobstant un processus de migration soutenu, et que l'agriculture demeure le principal facteur d'emploi et de subsistance pour la population. En outre, les carences auxquelles le secteur agricole a depuis longtemps dû faire face ainsi que les énormes et persistants déséquilibres structurels en termes d'accès et de gestion de la terre ont une origine historiquement situable, remontant aux inégalités territoriales du régime colonial, reposant sur une économie duale. En effet, en 1951 avait été approuvé le *Land Ordinance Act*, qui classifiait la terre comme publique, privée ou coutumière, cette dernière étant pratiquement réservée aux habitants autochtones, dans le but explicite de créer des zones exclusives de propriété privée pour les (pas nombreux) *settlers* européens. Au moment de l'indépendance, l'adoption du *Land Act* n'avait fondamentalement pas modifié la structure économique et territoriale et les rapports sur la terre hérités du système colonial. Elle maintenait intacte, comme l'a remarqué Zamponi,⁹ l'utilisation duale de l'agriculture par le biais de normes facilitant des formes de privatisation des terres traditionnelles, par la création de plantations commerciales pour favoriser les intérêts des nouvelles élites, locales et internationales, au détriment des petits producteurs.

Si d'un côté ce système avait permis une croissance économique, liée notamment à l'exportation de tabac, de thé et de sucre, de l'autre il n'avait fait que paupériser la petite agriculture, d'où l'émergence d'une nouvelle classe de paysans sans terre dont la seule option, s'ils ne voulaient pas s'endetter, était de travailler au service des grands domaines pour des salaires très bas.¹⁰ Les années '80 ont ainsi été caractérisées par une double et contradictoire tendance, à savoir l'ouverture à la production de tabac même aux petits producteurs et la réduction des interventions et des dépenses publiques, en faveur d'une ouverture à la concurrence privée, même dans les subventions aux intrants. La libéralisation du marché ne permettait toujours pas aux petits producteurs d'être compétitifs, ce qui explique l'augmentation des inégalités et même de la pauvreté pendant la période des *Programmes*

⁹ Voir M. ZAMPONI, *Politiche di sviluppo e lotta alla povertà nel Malawi multipartitico*, in «Africa», Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente, 62, 4, 2007, pp. 533-559.

¹⁰ Voir M. DOUILLET, *La relance de la production agricole au Malawi*, Fondation pour l'Agriculture et la Ruralité dans le Monde, 2011.

d'Ajustement Structurel, en contraste évident avec une nette croissance de la production alimentaire. Les années '90 sont ainsi marquées par une importante crise économique et conjoncturelle, due largement à une grave sécheresse, ce qui montrait le côté négatif des politiques adoptées jusqu'à ce moment-là. L'impossibilité d'avoir accès au crédit, à cause de la faillite de la plupart des institutions financières,¹¹ ainsi que l'impossibilité d'émigrer, pour des raisons à la fois climatiques et politiques,¹² avaient contraint les ménages plus pauvres soit à vendre leurs terres soit à travailler dans l'informel, émigrant éventuellement en direction des villes.

La libéralisation promue à partir des années '80 et concernant directement la subvention aux intrants semble ainsi avoir empiré la situation des petits agriculteurs, qui deviennent de plus en plus sensibles aux mesures de soutien. Comme l'a remarqué Douillet,¹³ les lourdes crises alimentaires des années 2002 et 2005 ne peuvent pas s'expliquer uniquement par les chocs climatiques, dont la portée est quand même indéniable, mais relèvent plutôt de la vulnérabilité du pays aux changements institutionnels et du manque de coordination entre les bailleurs de fond, les institutions politiques et les commerçants privés. Ce qui en émerge est donc la présence de plusieurs acteurs poursuivant chacun ses propres buts, ce qui ne facilite toujours pas une coordination des priorités politiques. Qu'en est-il donc d'une véritable politique agricole? La *Malawi National Land Policy* (MNLP) adoptée en 2002 se propose d'ailleurs d'offrir des solutions particulières pour l'accès à la terre et aux ressources naturelles ainsi que pour une gestion durable et productive. Un ultérieur élément critique est constitué par la volonté de la part du gouvernement de promouvoir la titrisation des terres coutumières, pour y sécuriser l'accès, demeurant un privilège de quelques paysans. L'impression est néanmoins qu'un tel processus ne vise pas vraiment à aller à l'aide des plus pauvres, que souvent le système coutumier finit, lui, par protéger, mais à servir plutôt les intérêts du marché, d'où les limites de cette approche néo-libérale risquant d'accentuer les inégalités.

Décentralisation et participation. Un canal toujours valable?

Regarder aux racines et aux dynamiques politiques pour comprendre la complexe réalité sociale et économique au Malawi requiert une brève focalisation sur le discours et les politiques de décentralisation. Ce, d'autant plus que le pays présente des clivages territoriaux

¹¹ Auxquelles les paysans qui s'étaient endettés n'arrivaient plus à payer leur dette.

¹² Il convient de rappeler à ce propos que le Malawi avait été concerné directement par la guerre civile au Mozambique, notamment par le fait que le couloir pour avoir accès à la mer avait pratiquement été fermé par le régime mozambicain et le pays recevait également beaucoup de ressortissants mozambicains.

¹³ Voir DOUILLET, *La relance*, cit., p. 15.

importants, qui ne semblent toujours pas se réduire et qu'un vivace flux migratoire rend encore plus évidents. En outre, le tournant politique des années '90 visait explicitement à la mise en place de programmes de réduction de la pauvreté strictement en assonance avec une augmentation de la participation populaire, pour que le développement soit inclusif et favorise l'engagement et l'*empowerment* de la société civile. Ce discours se veut d'ailleurs en harmonie avec la vision du développement diffusée par les organisations internationales et par leurs agents, faisant de la participation et du "local" les canaux principaux de la bonne gouvernance, facteur incontournable pour l'achèvement de ce développement. Par ailleurs, la configuration politique territoriale du Malawi ressent, elle-aussi, la pesante influence de l'héritage colonial, avec notamment des traces toujours visibles du système d'*indirect rule* imposé par les britanniques. Dans ce système, un rôle important avait été réservé aux chefs traditionnels, ce qui n'avait pas vraiment été bouleversé au moment de l'indépendance, malgré la centralisation réalisée par l'autoritaire régime du MCP.

Au demeurant, la Constitution adoptée en 1995 fait explicitement référence aux principes de la démocratie participative et à une politique de dévolution des pouvoirs, visant à consolider la démocratie comme canal prioritaire de la réduction de la pauvreté. C'est pour cela que le gouvernement a approuvé en 1998 le *Local Government Act*, afin de promouvoir la participation aux processus décisionnels au niveau local. Ce qui est pourtant évident et qui pose sans doute problème c'est le chevauchement de nombreux et divers acteurs politiques et sociétaux aux différents échelons territoriaux et administratifs. En effet, par-delà les élus par la population, sont membres des Parlements des districts également des figures non-élues, à savoir les chefs traditionnels et des représentants de groupes d'intérêt locaux. Tout en n'ayant pas de droit de vote, ils vont quand même influencer sur la définition et la canalisation des priorités politiques, ce qui finit souvent par créer une confusion de rôles institutionnels, dont l'effet inévitable est de ralentir la mise en pratique des programmes de développement. Un ultérieur facteur de ralentissement des programmes politiques est constitué par la contradiction existant entre la loi sur la terre et celle sur la décentralisation, par le fait que bien que la loi sur la décentralisation inclue, parmi les prérogatives des entités locales, celle de définir les droits sur la terre et de réaliser une titrisation de la terre, le pouvoir sur la terre demeure une prérogative des chefs traditionnels, faute d'une mise à jour de la politique de gestion de la terre.¹⁴ Les difficultés rencontrées par le processus de décentralisation, notamment dans la mise en place d'une véritable politique de réduction de la pauvreté et de

¹⁴ Voir ZAMPONI, *Politiche di sviluppo*, cit., p. 554.

soutien aux plus pauvres, semblent ainsi s'accroître également par le fait que ces réformes de déconcentration du pouvoir ne serviraient que les intérêts des bailleurs de fond, dont le but est de contourner le gouvernement central et favoriser la bonne gouvernance. Elles seraient donc basées principalement sur les arguments idéologiques de ces bailleurs de fond plutôt que sur une véritable analyse empirique des priorités et des difficultés auxquelles se confronter.¹⁵

Quelles perspectives (politiques) pour le développement?

Les vivaces et souvent turbulentes dynamiques politiques et économiques, sur la toile de fond du dogme de la libéralisation économique et de la bonne gouvernance, auquel le Malawi a dû se confronter, restituent une certaine centralité au rôle de l'Etat et du secteur public, malgré les complexités qui le traversent. Ainsi, comme l'a remarqué Chirwa, quelques questions demeurent irrésolues et mériteraient une focalisation prioritaire, notamment de la part du gouvernement. Il s'agit tout d'abord d'une politique de réforme de la terre et de son usage, qui puisse offrir des incitations à la production agricole, suivie par la création de crédit et de services de soutien à l'activité agricole, pour que les agriculteurs puissent augmenter leur productivité et que la terre soit moins sensible aux (fréquents) chocs climatiques.¹⁶ Il est ainsi de plus en plus important le rôle des institutions politiques, se confrontant souvent à une véritable anarchie institutionnelle, notamment au niveau local, comme l'on a brièvement décrit, pour faire en sorte également que les investissements étrangers soient productifs et portent des avantages aux paysans. Ce, d'autant plus que persistent des risques entravant les investissements nécessaires à promouvoir une croissance soutenue et la création de bien-être dans les milieux ruraux, comme l'ont remarqué Dorward et Kydd. Par-delà les déjà mentionnés risques climatiques, il existe également des risques liés à la volatilité des prix, d'autant majeure que l'économie nationale repose presque exclusivement sur l'exportation de quelques produits agricoles, des risques de coordination économique et finalement des risques d'opportunisme, ces derniers étant liés à la confusion institutionnelle et décisionnelle que l'on a constatée, susceptible de se transformer en une source d'asymétrie d'informations.¹⁷

Néanmoins, on peut repérer un nouvel engagement de la part de l'Etat dans l'économie nationale à partir de 2005, avec notamment les propos lancés par le président Bingu wa

¹⁵ Voir à ce propos B. CHINSINGA, *Decentralisation and Poverty Reduction in Malawi – A Critical Appraisal*, in G. CRAWFORD - CH. HARTMANN, eds., *Decentralisation in Africa: A Pathway out of Poverty and Conflict?*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2008, pp. 73-106.

¹⁶ E. CHIRWA, *Macroeconomic Policy Choices for Growth and Poverty Reduction*, Policy Brief, Zomba, University of Malawi, 2005.

¹⁷ A. DORWARD - J. KYDD, *The Malawi 2002 Food Crisis: The Rural Development Challenge*, in «Journal of Modern African Studies», XLII, 3, 2004, pp. 343-361.

Mutharika d'un grand programme public de subvention aux engrais, ce qui, d'après les statistiques officielles, aurait permis d'augmenter la production agricole et d'atteindre l'objectif de l'autosuffisance alimentaire, pour ne plus dépendre des importations, ce qui serait une des raisons plausibles de la réélection du président en 2009. L'engagement du gouvernement de Mutharika dans le financement à l'agriculture et dans le soutien pour un développement agricole durable émerge ainsi de façon éloquente si l'on regarde aux engagements de Maputo, adoptés justement en 2005 et prévoyant que les pays consacrent 10% de leur budget annuel à l'agriculture. A ce propos, le Malawi s'érige étonnamment à leader indiscuté des dépenses publiques en agriculture, selon une enquête de 2016, comme l'indique la *figure 6*.

Ce programme de subvention au Malawi a fait l'objet d'un intérêt et d'un débat répandus sur les politiques de développement agricole envisageables en Afrique Sub-saharienne, tant que «les partisans des subventions sont persuadés que la subvention aux engrais est la seule façon de relancer l'agriculture africaine et d'assurer une réelle sécurité alimentaire et un soutien des revenus pour les ruraux pauvres. Les agronomes voient ces subventions comme un moyen d'inverser l'appauvrissement des sols en éléments nutritifs en Afrique subsaharienne. Pour les dirigeants politiques, il s'agit d'un moyen simple et rapide d'aider les ménages ruraux. Et certaines agences de développement, quant à elles, la considèrent comme essentielle pour réaliser une révolution verte en Afrique».¹⁸ Tout cela montre que la question de la lutte à la pauvreté et de l'adoption de programmes efficaces de développement est une question principalement politique, dans la mesure où elle relève davantage de la capacité de l'Etat de combiner des politiques publiques avec les investissements venant d'étranger ainsi que les intérêts et les priorités, certes incontournables, des organisations internationales et des bailleurs de fond.

Conclusion

En guise de conclusion de cette brève tentative de décortiquer les indices multidimensionnels par le biais d'une focalisation sur les politiques de développement, il convient de repérer quelques éléments facilitant une lecture globale du cas du Malawi, se situant d'ailleurs à la croisée entre l'universel et le particulier. Le but a effectivement été de partir des principaux facteurs d'exclusion humaine, tels que dédouanés par l'IADS, pour envisager quelques perspectives de développement et les situer dans l'historique des priorités et des politiques

¹⁸ N. MINOT - T. BENSON, *Fertilizer subsidies in Africa, Are Vouchers the Answer?*, IFPRI Issue Brief 60, July 2009, cité par DOUILLET, *La relance*, cit., p. 20.

nationales, relevant encore inévitablement de l'expérience coloniale. En quoi donc le Malawi est-il un cas original, méritant l'enquête et l'attention qu'on a voulu lui consacrer?

Assurément, comme l'on a pu constater, les politiques de développement ne semblent véritablement pas se différencier des paradigmes que le développement comme discours extérieur a inculqués.¹⁹ Le fait donc que les programmes de développement dès les années '90 soient toujours orientés vers l'extérieur, pour attirer plus d'investissements et en même temps suivre les intérêts et les priorités des bailleurs de fond et des organisations internationales, ne fait qu'étayer l'idée d'un développement exogène, dans lequel il n'y aurait pas de place pour des approches alternatives et en discontinuité. Cependant, l'omniprésence de ceux que Cornwall définit des "*Buzzwords*",²⁰ à savoir des mots comme développement, décentralisation, bonne gouvernance etc., risque de négliger le fait que les conditions "structurelles" dans lesquelles le Malawi reverse, sont le produit d'une continuité (historique) de décisions et de choix politiques précis. Il suffit d'ailleurs de regarder aux principaux facteurs d'exclusion humaine, en l'occurrence la pauvreté et la malnutrition, pour comprendre qu'il ne s'agit pas de facteurs qui ont apparu soudainement, mais qu'ils sont le résultat de politiques de redistribution inégale de la terre, de clivages territoriaux dérivant d'une organisation (post-)coloniale de type hiérarchique, d'une vulnérabilité aux chocs exogènes ainsi que de l'imbrication de plusieurs acteurs, dont les intérêts se trouvent souvent en contradiction. La résistance des chefs traditionnels et la confusion institutionnelle et administrative qu'on a mentionnées en sont un exemple intéressant et éloquent, poussant pour une enquête plus approfondie et plus critique de ces "*Buzzwords*" qui n'arrivent pas à déchiffrer une réalité aussi complexe.

Dans ce sens, alors, les indications et les directives données par les organisations internationales et par le discours officiel du développement risquent de ne rester que des propos, aussi nobles que l'on veuille, sans pour autant pouvoir se mettre en pratique et donc poursuivre le but pour lequel elles ont été exprimées, à savoir améliorer les conditions de vie de la population. L'agriculture demeure alors le canal principal pour garantir l'autosuffisance alimentaire, d'autant plus urgente que l'IADS révèle une augmentation des soucis de nutrition même en milieu urbain, à cause d'un rampant exode rural, et que le potentiel agricole de ce pays, tout en subissant les effets néfastes des crises conjoncturelles, demeure sans doute élevé.

¹⁹ Voir à ce propos pour une analyse globale S. BABB, *The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor*, in «Review of International Political Economy», XX, 2, 2013, pp. 268-297.

²⁰ A. CORNWALL, *Buzzwords and Fuzzwords: Deconstructing Development Discourse*, in «Development in Practice», XVII, 4-5, 2007, pp. 471-484.

Certes, un autre facteur indispensable, sur lequel la présente analyse n'a pas suffisamment enquêté, est la transformation structurelle, un des enjeux auxquels le gouvernement devrait donner la priorité, ne serait-ce que pour contraster le galopant chômage repérable dans les villes, qui contribue à exacerber les disparités sociales.

Par ailleurs, le Malawi a fait preuve d'une volonté politique non négligeable, dont témoignent vraisemblablement les indicateurs de l'IIGA, inscrivant le pays parmi les "meilleurs élèves", surtout si l'on considère qu'il demeure un des pays plus pauvres (en termes de PIB et d'IDH), un binôme qui n'est pas toujours évident. La mise en place d'une politique agricole qui, malgré les limites et les difficultés auxquelles elle doit faire face, a quand même permis une certaine autosuffisance alimentaire au niveau rural, peut être vue comme le symptôme d'une prise de conscience des priorités pour le pays. Certainement beaucoup reste encore à faire, notamment en termes d'un assouplissement de la structure administrative et d'une redéfinition des rôles institutionnels, mais ce pays fournit indubitablement une perspective intéressante et originale pour saisir les complexités mais aussi les défis d'un développement social visant l'intégration et l'inclusion.

Annexes

Figure 1. Evolution de l'exclusion humaine au Malawi entre 2004 et 2013 et décomposition entre milieu urbain et milieu rural

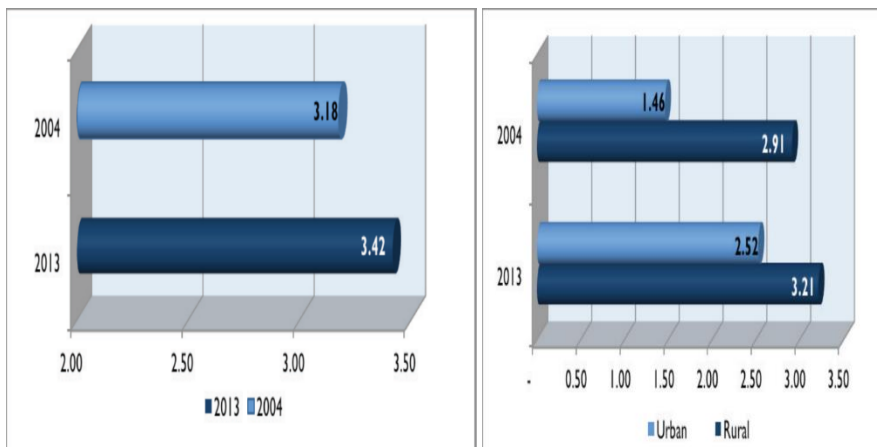


Figure 2. Désagrégation de l'exclusion humaine (2004-2013) au niveau sous-régional

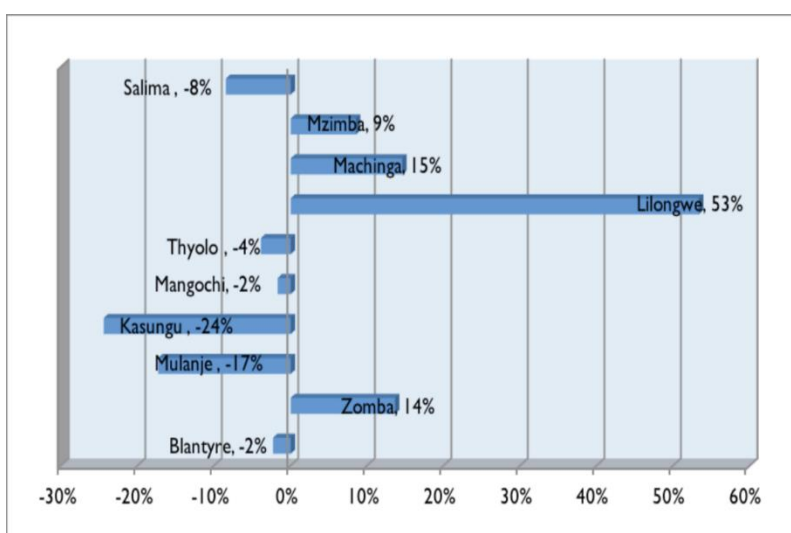


Figure 3. Dimensions de l'exclusion humaine

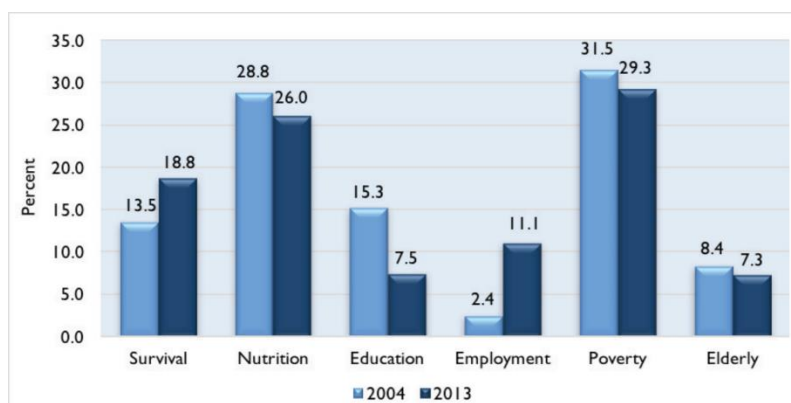


Figure 4. *Indice de Pauvreté Multidimensionnelle par sous-régions au Malawi*

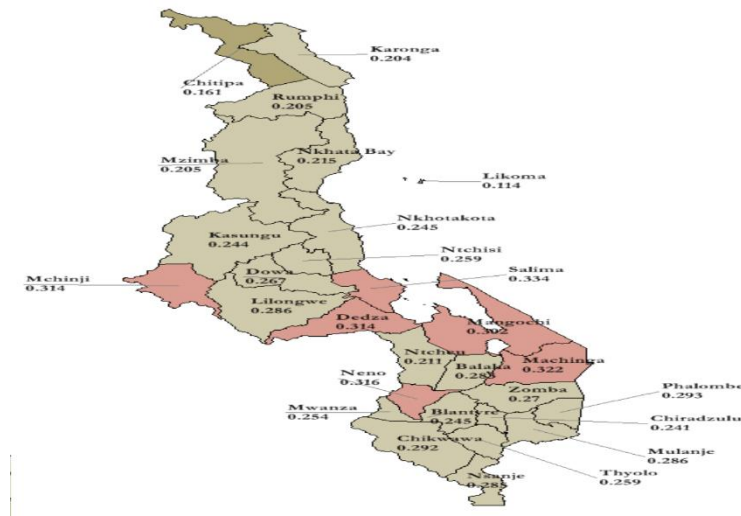


Figure 5. *Évolution de l'Indice de Développement Humain entre 1990 et 2015*

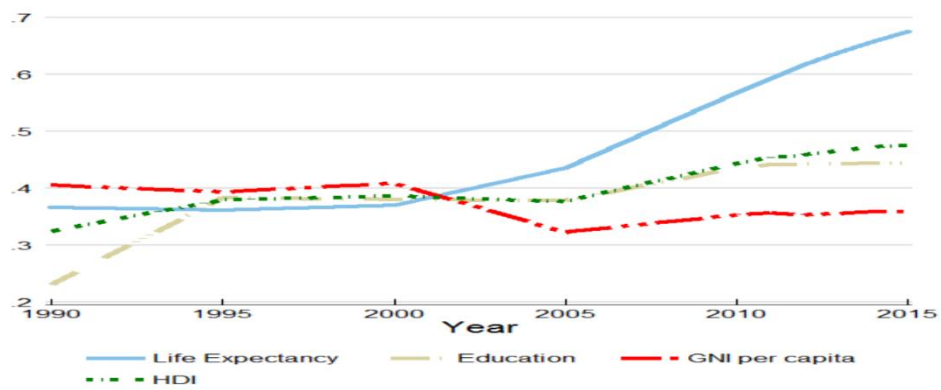


Figure 6. *Pays en dessous et au-dessus du seuil de 10% du budget annuel à consacrer à l'agriculture, selon les engagements de Maputo. Source IFPRI 2016*

