

La politique de protection sociale au Malawi : processus, politiques et défis

Les moyens d'existence des Malawites sont probablement beaucoup plus précaires aujourd'hui qu'il y a deux décennies.

Les crises répétées sur plusieurs années ont contraint la plupart des foyers à abandonner leurs principaux actifs de production afin de répondre à leurs besoins immédiats, les empêchant de conserver des moyens de subsistance durables.

Face à la crise permanente, le gouvernement, les donateurs et la société civile ont inscrit la protection sociale en tête de leurs priorités dans le cadre d'un ensemble d'efforts renouvelés pour protéger, encourager et améliorer les moyens de subsistance de la grande majorité des Malawites. Généralement comprise comme une politique aidant les personnes, les foyers et les villages à se protéger contre les crises et les risques, la protection sociale est considérée comme un des moyens clés pour la réussite des Objectifs du millénaire pour le développement.

Au Malawi, la définition d'un cadre politique pour la protection sociale a débuté en décembre 2005, se concluant en novembre 2006 par un projet qui a été soumis aux parties prenantes.

L'équipe de rédaction intègre actuellement les observations de ces parties prenantes et la version finale du projet était prévue pour juin 2007.

Ce document explique que le processus politique de protection sociale est traité entièrement sous son aspect technique et non pas politique, que les principales agences du gouvernement ne sont pas capables de diriger, de fournir d'aide technique ni d'orientation au processus politique et qu'en conséquence, le projet politique était jusqu'ici dominé par les donateurs, notamment le Département britannique pour le développement international (DFID) et la Banque mondiale.

Pauvreté et vulnérabilité au Malawi

Depuis 1981, l'économie malawite a connu un effondrement de la croissance, s'accompagnant d'une hausse de l'inflation, d'une baisse de l'activité agricole, d'une augmentation des taux d'intérêt et d'une dette sans fin. La dette extérieure considérable du pays a toutefois été entièrement annulée grâce au programme PPTE (pays pauvres très endettés).

Encadré 1 : la protection sociale dans la Stratégie de développement et de croissance au Malawi

La Stratégie de développement et de croissance au Malawi est présentée comme un cadre politique pour la création de richesse, la croissance économique et la réduction durable de la pauvreté. La protection sociale est l'un des cinq domaines clefs thématiques, aux côtés de la croissance économique durable, du développement social, du développement des infrastructures et de l'amélioration de la gouvernance. Les objectifs globaux des principes fondamentaux de la protection sociale sont :

- L'amélioration des indices socio-économiques pour les personnes les plus vulnérables. Cela englobe l'amélioration de la santé et de l'alimentation des enfants de moins de cinq ans, en âge scolaire et orphelins, des femmes enceintes et allaitantes, ainsi que des familles démunies.
- Un soutien efficace aux personnes les plus vulnérables, y compris celles disposant de moyens limités de production, l'amélioration de la planification et des connaissances relatives aux besoins des pauvres chroniques, ainsi que le développement des opportunités pour les agriculteurs pauvres et les communautés rurales.

Les problèmes économiques au Malawi se sont aggravés quand il fut le premier pays d'Afrique australe à adopter les plans d'ajustement structurels (PAS) prônés par la Banque mondiale et le FMI. Les PAS ont considérablement exacerbé la vulnérabilité et la pauvreté du pays, s'ajoutant aux fréquentes sécheresses et aux inondations de ces dernières années.

Le Malawi reste un des pays les plus pauvres du monde. Du 138^{ème} rang de l'Indice de développement humain en 1990, il est passé au 166^{ème} rang en 2006, ce qui révèle un déclin régulier dans le domaine des soins médicaux, de l'éducation, de la croissance économique et du niveau de vie en général.

Une grande part de la population vit juste au-dessus du seuil de pauvreté, ce qui signifie que le moindre changement de la moyenne des dépenses par personne peut faire basculer un grand nombre de foyers au-dessus ou au-dessous de ce seuil. La vulnérabilité due au manque d'argent est par conséquent très grande. La pauvreté et la vulnérabilité ont obligé les pauvres à chercher de nombreuses stratégies pour survivre et s'adapter. Par exemple, les foyers pauvres ont eu recours à la médecine et

aux traitements traditionnels, aux sources d'eau non potable et à l'occupation des terrains. L'économie du Malawi est principalement agraire. L'agriculture représente 39 % du PIB, 85 % de la population active et 83 % des entrées de devises. Elle a été très performante les deux premières décennies suivant l'indépendance, mais elle est instable depuis le début des années 1980, malgré quelques signes de redressement ces deux dernières saisons.

La situation agricole s'est améliorée depuis l'introduction du Plan de subvention des engrais en 2005-2006, qui a apporté au Malawi une récolte historique en 2006, d'au moins cinq cent mille tonnes supérieures aux besoins alimentaires annuels. L'excédent de la saison 2006-2007 a plus que doublé.

Le contexte politique

Le Malawi dépend considérablement des donateurs. Ceux-ci fournissent jusqu'à 80 % du budget du développement du pays et environ 50 % de ses dépenses ordinaires. L'aide au développement officielle au Malawi s'élève à environ 35 dollars par personne et représente environ 27 % du PNB.

La capacité du gouvernement à formuler, planifier et mettre en œuvre des initiatives politiques concrètes est devenu depuis peu un sujet d'inquiétude. Paradoxalement, le passage d'un parti unique autoritaire à une démocratie multipartite semble avoir eu un impact négatif sur la qualité de la politique et sur son élaboration.

Au temps du parti unique, la politique était élaborée de manière très centralisée, par la présidence. Le président donnait la vision, l'orientation et la direction, notamment en déterminant les grandes idées, en cernant les problèmes et en mesurant la réussite des initiatives politiques. Depuis la transition vers la

démocratie multipartite, les processus d'élaboration politique sont plus chaotiques, en raison de l'absence de direction centrale cohérente.

Les donateurs ont contribué à cette situation en profitant de l'affaiblissement de la capacité technique de l'Etat. La rivalité entre les visions, les intérêts et les exigences des donateurs a considérablement compromis la cohérence de la politique. L'élaboration et la mise en œuvre des politiques ont été influencées par des positions et des orientations idéologiques souvent polarisées. Dans certains cas, les projets ou les initiatives ont été définis avec des personnes

Tableau 1 : résumé des programmes de protection sociale au Malawi

Période	Types	Commentaires
1964-1981	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôles du prix des intrants et de la production • Subvention universelle des intrants • Associations d'agriculteurs et facilités de crédit 	<ul style="list-style-type: none"> • Interventions formelles mais fondées sur le marché
1981-1990	<ul style="list-style-type: none"> • Libéralisation du prix des intrants et de la production • Graduation de la subvention universelle • Programmes alimentaires ciblés • Transferts alimentaires (aide) 	<ul style="list-style-type: none"> • Les PAS en phase de stabilisation ont contraint le gouvernement à démanteler le système de protection sociale sans le remplacer
1990-1994	<ul style="list-style-type: none"> • Interventions DSA • Programmes alimentaires ciblés • Transferts alimentaires (aide) • Systèmes de crédit 	<ul style="list-style-type: none"> • Inspirés de l'ajustement avec appels à visage humain
1994-2006	<ul style="list-style-type: none"> • Crédit aux micro entreprises et aux PME • Programmes de travaux publics • Transfert d'intrants (SP/TIP) • Transferts alimentaires • Cantines scolaires • Transfert d'argent (pilote) • Subvention ciblée des intrants • Programmes alimentaires ciblés • Aide intégrée aux moyens de subsistance 	<ul style="list-style-type: none"> • Dominés par les initiatives du gouvernement en dépit de la pléthore d'ONG offrant des interventions dans le domaine de la protection sociale • La plupart des interventions s'inspiraient des filets de sécurité, se concentrant sur la vulnérabilité et la pauvreté passagère

D'après Slater et Tsoka (2007, 22)

précises d'agences donatrices, ce qui a posé de sérieux problèmes de cohérence et de continuité.

La protection sociale au Malawi

Il y a eu quatre étapes distinctes dans l'évolution de la protection sociale au Malawi (voir Tableau 1).

Au cours des premières décennies de l'indépendance, jusqu'au début des années 1980, les stratégies de protection sociale consistaient exclusivement à contrôler les prix et à subventionner. Mais au début des années 1980, ces mesures étaient peu concluantes et surtout, elles furent déclarées fiscalement insoutenables.

Ces stratégies furent abandonnées avec les PAS, adoptées pour régler les importants déséquilibres fiscaux du pays. Cependant, les PAS n'ont pas atteint les objectifs visés et ont imposé

de lourdes charges sociales sur des couches vulnérables de la société, en particulier les femmes et les enfants. A cette période, les programmes alimentaires ciblés (alimentation thérapeutique et suppléments) pour les enfants et les mères enceintes ou allaitantes sont devenues l'unique intervention destinée à protéger les groupes sociaux vulnérables.

L'impact négatif des PAS a finalement donné naissance, au début des années 1990, aux initiatives de « dimension sociale de l'ajustement » (DSA), dont le but principal était d'intégrer les problèmes sociaux et de pauvreté au processus de développement. Cela a entraîné la création du Fonds d'action sociale du Malawi (MASAF) en 1994, offrant un cadre institutionnel aux programmes de filet de sécurité des organisations non gouvernementales, communautaires et religieuses.



Photographe: Jeanette Van Acker, FAO

La quatrième et dernière étape de l'évolution de la protection sociale date de la fin des années 1990. Elle est née de la prolifération des divers programmes de filet de sécurité et des interventions qui ont suivi l'adoption de la réduction de la pauvreté comme but suprême de la politique gouvernementale. Les filets de sécurité étaient censés avoir un impact limité sur l'étendue et l'ampleur de la pauvreté et de la vulnérabilité parce qu'ils étaient de courte durée, circonstanciels, disparates et non coordonnés.

Une Stratégie nationale des filets de sécurité (NSNS) fut conçue en 2000 et incluse dans la Stratégie de réduction de la Pauvreté au Malawi (MPRS) en 2001. Le troisième pilier de la MPRS consistait à améliorer la qualité de la vie des plus vulnérables, en prévoyant quatre actions d'intervention de type filets de sécurité : programmes de travaux publics, programmes alimentaires ciblés, subventions ciblées des intrants et transferts directs des aides aux défavorisés, y compris l'aide alimentaire aux élèves de l'enseignement secondaire.

La NSNS n'a pas atteint ses buts ni ses objectifs sous-jacents. Il semblerait que ce soit essentiellement dû à la faiblesse extrême de sa structure institutionnelle. La plupart des donateurs ont paru peu disposés à aligner leurs programmes sur la Stratégie ou incapables de le faire, ce qui a rendu difficile la gestion du nombre élevé d'interventions provenant de ces donateurs. Et le gouvernement n'a pas fait assez preuve de volonté pour le faire.

Le processus d'élaboration des politiques en matière de protection sociale

La protection sociale est devenue une priorité au Malawi en grande partie grâce aux donateurs. La Banque mondiale et le gouvernement ont essayé de lancer une stratégie de filet de sécurité en 1998. Une initiative semblable a été entreprise par le DFID et le gouvernement en 1999.

Encadré 2: questions conceptuelles non résolues

Les deux versions de l'avant-projet de politique de protection sociale produites à ce jour laissent deux problèmes clés non résolus :

- Est-ce que la protection sociale devrait être un droit ? Beaucoup de parties prenantes aimeraient voir la protection sociale comme un droit humain fondamental, mais hésitent à l'exprimer de peur de rendre le problème inutilement sensible ou de mettre la pression sur la capacité du gouvernement et sur la rareté des ressources. Cette attitude ambiguë a rendu extrêmement difficile la définition pertinente de la protection sociale au Malawi.
- Est-ce que les programmes de protection sociale devraient être ciblés ou universels ? La majorité des parties prenantes estiment que ces programmes de protection sociale devraient être ciblés (une vision qui conteste l'idée selon laquelle la protection sociale devrait être un droit humain [universel]). Mais le fait de cibler est un problème très controversé au niveau de la communauté.

La stratégie qui en a résulté a été approuvée par le gouvernement en 2000 et a servi de base au pilier du MPRS III (voir le tableau ci-dessus). Le programme des filets de sécurité et une unité de filets de sécurité ont été lancés en 2002.

En décembre 2005 un groupe d'étude lancé par le DFID a rassemblé le gouvernement, la société civile et les donateurs officiels pour étudier l'ampleur de la pauvreté et de la vulnérabilité. Les participants ont conclu que la pauvreté et la vulnérabilité étaient profondes, importantes et étendues et que les pratiques en ce qui concerne les filets de sécurité étaient circonstancielles, de courte durée et non coordonnées.

Le groupe d'étude a émis deux recommandations : le passage immédiat des filets de sécurité à la protection sociale sous la houlette du gouvernemental et la conception d'une vision,

d'objectifs et d'une définition de la protection sociale dans le contexte du Malawi.

La Banque mondiale a aussi contribué à ce processus par une étude sur l'ampleur et la dynamique de la pauvreté au Malawi, intitulée *Poverty and Vulnerability Assessment: Investing in Our Future* (2006).

En juin 2006, le groupe d'étude formé en décembre 2005 s'est de nouveau réuni autour du DFID, établissant une feuille de route pour définir un cadre pour la protection sociale. Un comité de pilotage et un comité technique guident le processus.

La politique de la protection sociale est maintenant menée directement par un service dépendant directement du Bureau du Président et du gouvernement, présidé par le chef de la fonction publique, donnant ainsi au processus la visibilité et la force politique pour faire avancer les choses.

Les défis du processus de politique de protection sociale

Le processus d'élaboration de la politique de protection sociale n'a pas été inclusif. Les donateurs ont dominé, bien que la société civile ait réussi à faire pression pour participer à ce processus. Néanmoins, la plupart des politiciens (surtout au parlement), les communautés de base et les autorités locales en demeurent écartés. L'exclusion de ces acteurs pourrait avoir des implications considérables sur le succès potentiel du processus politique.

La volonté politique est essentielle à l'adoption, et à la mise en œuvre des programmes de protection sociale. La participation des députés aurait dès le départ aidé à l'effort conjugué des partis en direction de la protection sociale, épargnant ainsi à la protection sociale les aléas des changements futurs de gouvernement ou de processus électoral. Quelques politiciens craignent apparemment que l'actuel



Photographe: David Hughes

plan pilote soit un outil de campagne pour le parti dirigeant.

Les citoyens ont été entièrement écartés du processus politique. La participation des bénéficiaires potentiels est cruciale, principalement parce qu'ils ne forment pas un groupe homogène. De plus, la participation des personnes est un droit démocratique fondamental. Officiellement, les citoyens seront consultés une fois la politique de la protection sociale finalisée, ce qui est inconcevable.

Il est surprenant de constater que les autorités locales n'aient pas joué leur rôle dans la politique de protection sociale. Leur participation est vitale, non seulement parce qu'elles endosseront la lourde charge de mise en œuvre des programmes de protection sociale, mais aussi pour les perspectives réalistes et pratiques qu'elles ont à offrir. Le rôle de direction du gouvernement a été inexistant. Les principaux piliers de la politique ont été sous-traités à des conseillers techniques, au nom du gouvernement, par des partenaires du développement tels que la Banque mondiale, le DFID et l'UNICEF, au lieu d'être conçus par des groupes de travail sur la politique de protection sociale.

Cela a créé un environnement favorable à la prise de contrôle par les donateurs. Le leadership ferme et techniquement sûr du gouvernement dans le processus politique sont indispensables. Sans cela, il est très difficile de concevoir une politique de protection sociale typiquement malawite.

Conclusions de la politique

La démocratisation du système politique au Malawi, en principe, a facilité la participation d'un grand nombre de parties prenantes au processus d'élaboration des politiques, participation peu effective en raison de l'héritage technocratique du pays et de la dictature. Il s'agit

de favoriser l'engagement en ne suscitant pas de demandes irréalistes, allant au-delà des capacités du gouvernement. Les partis politiques et le parlement devraient être considérés comme des forums particulièrement cruciaux pour le dialogue et le débat politiques.

Quand le processus d'élaboration politique est essentiellement technocratique, il ouvre invariablement la voie à la domination des donateurs. Il y a par conséquent un besoin urgent de développer la capacité technocratique des agences d'élaboration politique du gouvernement. Il faut investir pour développer la capacité de planification et de mise en œuvre des personnes et des systèmes. Le rôle des donateurs dans le processus politique doit être défini correctement, clarifié et coordonné.

Les citoyens devraient être dûment reconnus comme les principaux acteurs du développement et comme des partenaires stratégiques, plutôt que comme des bénéficiaires passifs et des groupes cibles. Cependant, cela exigerait l'établissement d'un réseau plus large et plus important de structures pour que les intérêts soient définis au niveau local, puisque actuellement les communautés de base ont peu voix au chapitre. Il n'est donc pas surprenant de voir que le débat national et le dialogue sur la politique de protection sociale, en dehors des cercles décisionnaires officiels, soient pratiquement inexistantes.

Le défi pour le Malawi est par conséquent de s'assurer que les citoyens ne perdent pas confiance dans le processus démocratique. Cela peut être fait en leur donnant l'occasion d'influencer et de modeler les décisions qui affectent leur vie. Le Malawi a besoin d'encourager une élaboration politique inclusive et servant les intérêts des citoyens d'une manière transparente et responsable.



Photographe: Ch. Errath, FAO

Remerciements:

Ce Point Info est écrit par **Blessings Chinsinga PhD** pour le **Future Agricultures Consortium**. Le Rédacteur des Series est David Hughes. Pour de plus information concernant cette serie visitez: www.future-agricultures.org

Future Agricultures Consortium a pour objectif de susciter les débats et d'encourager le dialogue sur les questions essentielles et la politique à conduire, pour l'avenir de l'agriculture en Afrique. C'est un partenariat entre organismes de recherche africains et britanniques. Future Agricultures, Institute of Development Studies, Brighton, BN1 9RE, Royaume-Uni
T +44 (0) 1273 915670 E info@future-agricultures.org

Les lecteurs sont autorisés à citer ou reproduire le contenu des Points Infos de Future Agricultures dans leurs propres publications. En retour, le Consortium Avenir des Agricultures souhaite être mentionné et recevoir une copie de la publication.

FAC apprécie le support de l'
UK Department for International Development (DfID)

