

# Zambie



## chiffres clés

- Superficie en milliers de km<sup>2</sup> : 753
- Population en milliers (2002) : 10 698
- PIB par habitant en dollars (2002) : 346
- Espérance de vie (2000-2005) : 32.4
- Taux d'analphabétisme (2002) : 20.2



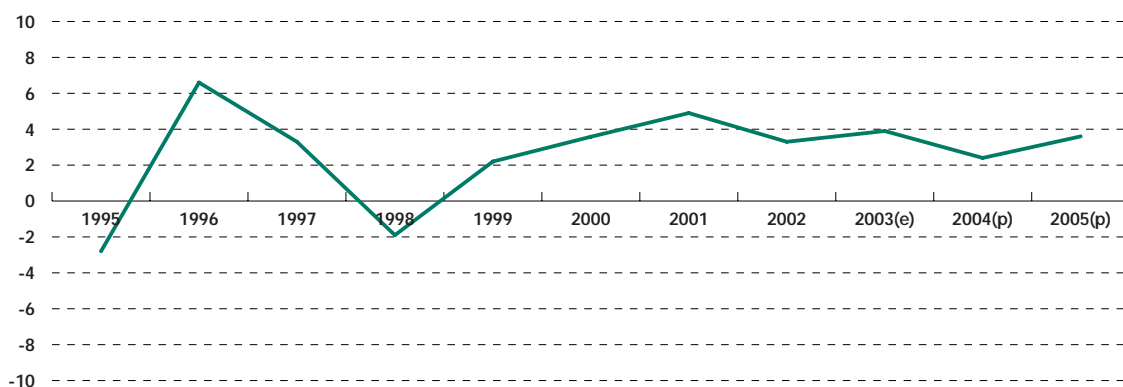
# Zambie

LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DE LA ZAMBIE a atteint le taux plutôt satisfaisant de 3,9 pour cent en 2003. Ces résultats sont davantage liés à des facteurs exogènes – conditions météorologiques favorables et bonne tenue des cours internationaux des métaux – qu'à des politiques internes ou à une stratégie de développement convaincante. Le gouvernement a de fait échoué sur plusieurs fronts : la diversification de la base d'exportations du pays, pour réduire la forte dépendance à l'égard du cuivre ; une gestion plus efficace des dépenses – dont le financement est toujours fortement tributaire de l'aide

extérieure ; et, surtout, la réduction de la pauvreté, qui frappe 73 pour cent de la population. Le ralentissement de la croissance dans l'agriculture ramènera la progression du PIB à 2,4 pour cent en 2004. Cependant, de nouveaux investissements dans le secteur du cuivre et dans celui de la construction devraient stimuler la croissance en 2005, à 3,6 pour cent selon les estimations. Ces perspectives favorables à court terme ne pourront empêcher que

Les bonnes performances et les perspectives de développement à court terme reposent davantage sur les conditions extérieures que sur une stratégie à long terme.

Figure 1 - Taux de croissance du PIB en volume



389

Source : Données du Bureau central de statistiques ; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

l'absence de stratégie de développement globale ne pénalise les résultats du pays à moyen terme.

Les problèmes de gouvernance semblent un obstacle de taille au développement du pays. D'un côté, le président de la Zambie a lancé une croisade contre la corruption, dès son élection en 2001 ; mais d'un autre côté, le gouvernement a toujours des difficultés à rendre compte des dépenses publiques. En dépit d'un engagement accru en faveur des dépenses sociales et de l'injection massive de financement par les bailleurs de fonds depuis le lancement en 2002 d'une stratégie de réduction de la pauvreté (CSRP), les versements réalisés à ce jour au titre des programmes de réduction de la

pauvreté sont minimales et la qualité des dépenses médiocre. Les sommes réellement consacrées en 2003 aux mesures de lutte contre la pauvreté ne représentaient que 3 pour cent des dépenses totales, soit moins de la moitié de l'objectif fixé par le CSRP. Un dixième seulement des fonds alloués au programme de lutte contre le paludisme a été dépensé, le reste ayant été absorbé par les salaires et primes des fonctionnaires : ces derniers ont dépassé de 20 pour cent le montant programmé pour atteindre au final plus de 30 pour cent des dépenses publiques totales.

Ces dépenses excessives en personnel ont provoqué la suspension de l'aide budgétaire accordée par le FMI

en juin 2003. En conséquence, le pays n'a pu atteindre le point d'achèvement de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) en décembre 2003. Celui-ci a été re-programmé pour fin 2004 et devrait se traduire par une annulation de dette de 3.8 milliards de dollars de dette extérieure. Les fonds ainsi dégagés sont censés aller à des mesures de réduction de la pauvreté. La concrétisation de cet objectif dépend cependant de la capacité des pouvoirs publics à contenir les dépenses budgétaires et à mettre correctement en œuvre le CSRP. La limitation des dépenses inscrites au budget 2004 témoigne de la volonté du gouvernement de concentrer ses efforts sur l'atteinte du point d'achèvement. Pourtant, faute de mécanismes de contrôle, il est très difficile de prévoir si les ressources libérées seront véritablement affectées à des projets de réduction de la pauvreté.

## Développements économiques récents

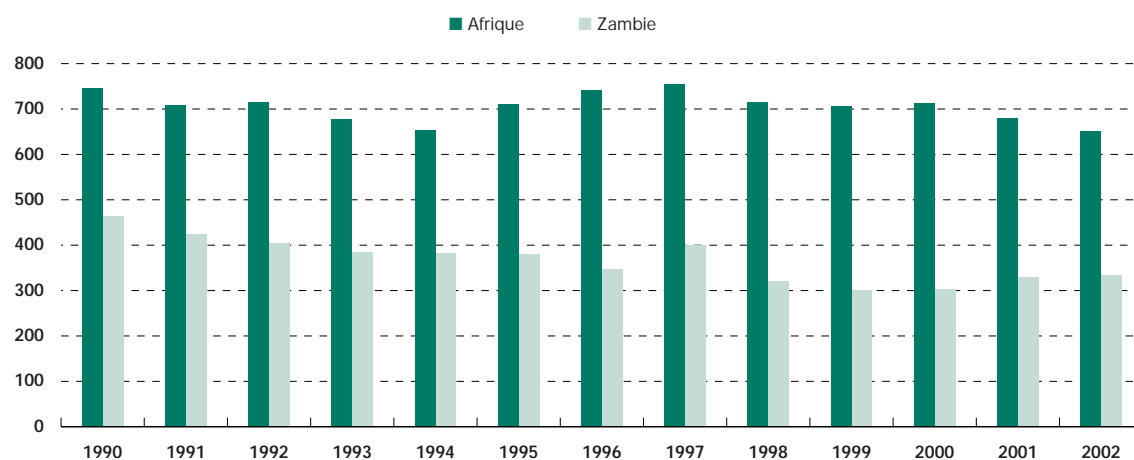
Grâce au niveau satisfaisant des cours du cuivre en dollars et à une bonne récolte de maïs, la croissance 2003 s'est établie en moyenne à 3.9 pour cent. Cette performance s'explique aussi par une nette progression du secteur du BTP et des routes. Ces résultats économiques semblent pourtant davantage tenir du hasard que d'une volonté délibérée, portés par des facteurs exogènes et non par une stratégie de

développement à long terme. Nos projections font état d'une baisse de la croissance en 2004, qui devrait s'établir à 2.4 pour cent du fait de résultats modestes dans l'agriculture. Si la reprise des investissements dans le secteur minier et la poursuite du développement du BTP – grâce entre autres aux travaux de remise en état des routes financés par la communauté internationale – devraient maintenir la croissance autour de 3.6 pour cent en 2005, l'absence d'une véritable stratégie officielle de diversification aura des conséquences négatives à moyen terme.

La priorité pour l'économie zambienne consiste donc à réduire encore sa dépendance par rapport au secteur du cuivre et à promouvoir les investissements privés dans les cultures à haute valeur, l'industrie légère, les petites mines et le tourisme. Mais, nous le verrons, l'essor du secteur privé est ralenti par une série de goulets d'étranglement, tels qu'un accès restreint aux financements à long terme, la cherté des services publics, la médiocrité des infrastructures et le poids de l'impôt sur les sociétés. L'absence de dialogue formalisé entre les pouvoirs publics et le secteur privé due, pour une grande part, au manque de cohésion des représentants de ce dernier face aux pouvoirs publics, ne laisse guère d'espoir à court terme quant à la levée de ces obstacles.

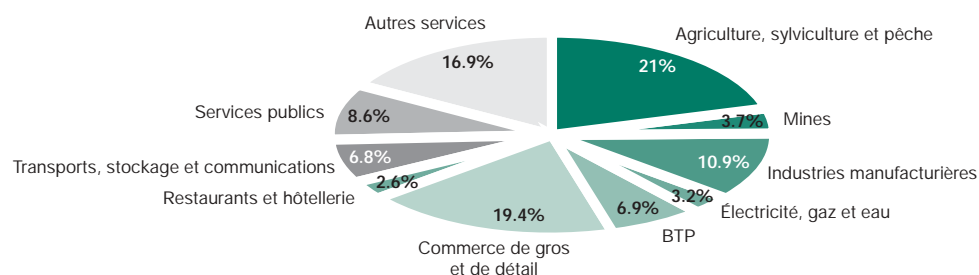
L'agriculture, la sylviculture et la pêche – qui représentent 21 pour cent du PIB et absorbent 67 pour cent de la main-d'œuvre – restent les piliers de l'économie

Figure 2 - PIB par habitant en Zambie et en Afrique (en dollars courants)



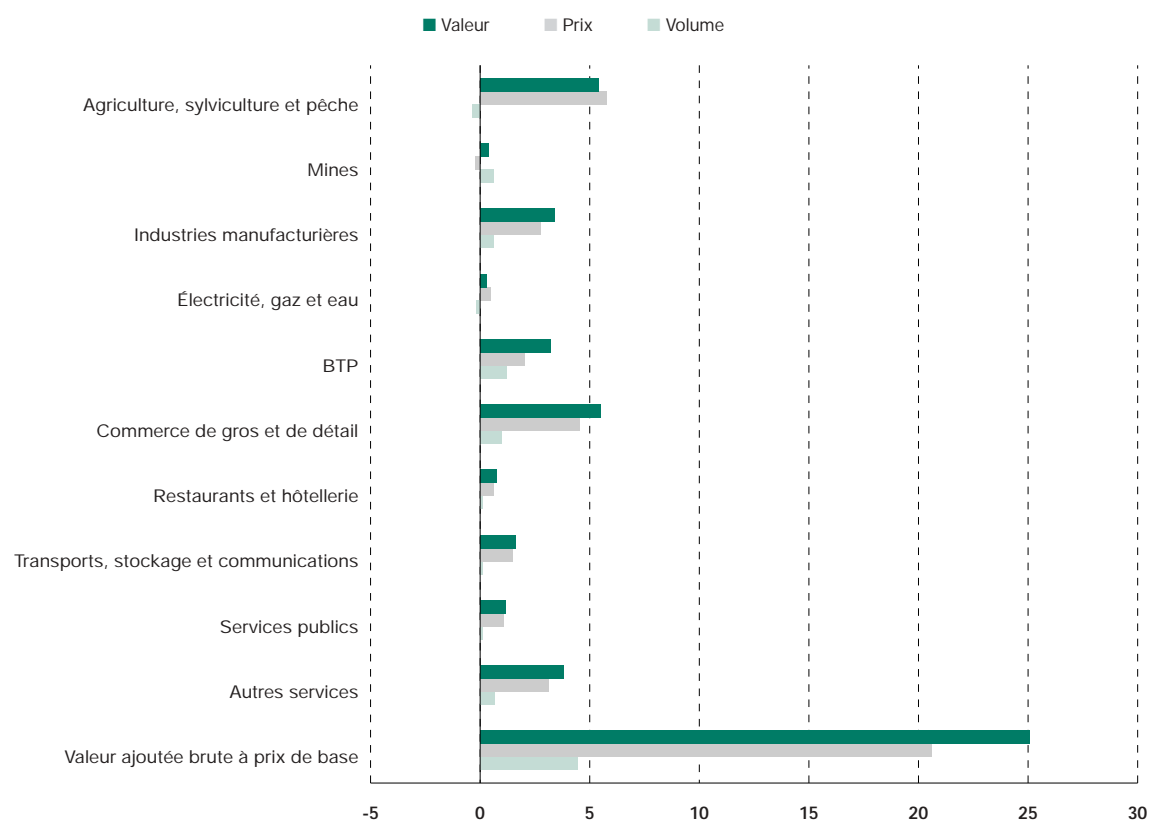
Source : FMI.

Figure 3 - Ventilation sectorielle du PIB en 2002



Source : Estimations des auteurs sur la base des données du Bureau central de statistiques.

Figure 4 - Contributions à la croissance du PIB en 2002



Source : Estimations des auteurs sur la base des données du Bureau central de statistiques.

du pays. Après trois saisons de sécheresse et de pluies insuffisantes qui ont contraint le pays à solliciter une aide alimentaire extérieure, le secteur a connu une croissance de 5 pour cent en 2003, contre un déclin de 1,7 pour cent en 2002. La production nationale de maïs – principale culture vivrière du pays – a pratiquement doublé, atteignant 1,2 million de tonnes au lieu des 607 000 tonnes de la campagne 2001/02.

D'autres cultures ont elles aussi fortement progressé, telles que le blé, le sorgho, les graines de soja et les arachides. Le niveau de sécurité alimentaire du pays s'est amélioré après une bonne campagne de production vivrière en 2002/03. D'après les sources officielles, les disponibilités globales seraient d'environ 2,25 millions de tonnes métriques d'équivalent céréales, alors que les besoins de la Zambie sont de 1,8 million de tonnes.

Cette augmentation tient pour beaucoup à la conjonction de deux facteurs : des conditions météorologiques meilleures et les efforts du gouvernement pour distribuer à temps sur l'ensemble du territoire les intrants nécessaires. Cela étant, l'inadéquation des systèmes d'irrigation menace l'agriculture qui reste fortement dépendante des précipitations ; elle est en outre fragilisée par le manque d'accès au crédit, des infrastructures déficientes qui renchérissent les coûts de transport et l'absence de véritables circuits de commercialisation. La campagne 2003/04 devrait bénéficier de conditions météorologiques normales, entraînant une croissance plus modeste du secteur, à 3 pour cent en 2004 et 2005.

Si 58 pour cent du territoire de la Zambie ont un potentiel agricole moyen à élevé, 14 pour cent seulement des terres agricoles du pays sont actuellement cultivées. Les agriculteurs commerciaux détiennent la plupart des meilleures terres et ont une production excédentaire de maïs et d'autres cultures de rapport comme l'horticulture (branche qui affiche la plus forte croissance du secteur), le coton, la canne à sucre et le café pour le marché local et l'exportation. Plus de 90 pour cent des terres vouées à l'agriculture de subsistance relèvent du régime foncier coutumier, dans lequel le contrôle et la répartition des terres sont assurés par des autorités traditionnelles (les chefs de village). Ce système entraîne une allocation inefficace de ces ressources et constitue un obstacle supplémentaire à la croissance du secteur. En outre, la rareté du crédit et le niveau élevé des taux d'intérêt découragent tout nouvel investissement dans l'agriculture.

Depuis son élection en décembre 2001, le président Mwanawasa a fait de l'agriculture le fer de lance de la croissance économique nationale ; il a annoncé des changements radicaux pour améliorer le régime foncier et renforcer parallèlement les infrastructures rurales et les services de vulgarisation. Si les progrès accomplis dans la création d'infrastructures et de marchés restent lents, les politiques adoptées en 2003 – avec notamment, dans le cadre du programme d'appui aux engrais (*Fertiliser Support Programme* – FSP), l'octroi aux petits cultivateurs de maïs d'une subvention de 50 pour cent pour l'achat d'intrants – ont réussi à améliorer l'accès

aux engrais et aux semences. Les pouvoirs publics ont par ailleurs encouragé les agriculteurs commerciaux à planter du maïs « d'hiver » irrigué, en leur garantissant un prix plancher convenu à l'avance et indexé sur le dollar américain. Autre facteur majeur de cette embellie de la production de maïs en 2003 – la participation accrue des secteurs privé et non gouvernemental grâce, respectivement, à des programmes d'aide aux petits planteurs et à des projets communautaires. En outre, et cela s'est révélé être une option intéressante pour attirer les investissements et encourager l'agriculture commerciale, la Zambie a ouvert les bras aux agriculteurs blancs du Zimbabwe. L'enthousiasme initial de ces derniers est cependant vite retombé, face aux réticences des autorités zambiennes à accorder des permis aux ouvriers agricoles zimbabwéens.

Dans le secteur minier, la croissance 2003 est estimée à 3.3 pour cent, principalement grâce à la hausse de la production de cuivre, dans un contexte de hausse des cours internationaux des métaux. La demande accrue enregistrée dans le secteur du BTP – grâce notamment à la construction de routes et de logements – a entraîné une croissance d'environ 9 pour cent des autres branches du secteur, contre une baisse de 13.5 pour cent en 2002.

Deux facteurs ont perturbé la performance du secteur en 2002 : le retrait de l'Anglo-American Corporation des *Konkola Copper Mines* (KCM), qui produisent les deux tiers du cuivre du pays, et le maintien de la fermeture de Roan Antelope Mining Corporation of Zambia (RAMCOZ). Le gouvernement a engagé en 2003 un vaste programme de restructuration économique, qui devrait se poursuivre au premier semestre 2004, pour encourager la participation du secteur privé dans les mines. C'est ainsi par exemple que 85 pour cent de RAMCOZ ont été cédés en décembre 2003 à la société suisse J & W Investments, alors que 51 pour cent de KCM devraient être cédés à la société indienne Sterlite Industries à la mi-2004. Une autre grande société, First Quantum Minerals, devrait démarrer une production à grande échelle dans la mine de cuivre de Kansanshi d'ici la fin de l'année. Cette recrudescence des investissements dans le secteur laisse présager de bons résultats pour 2004 et 2005.

Le secteur manufacturier, qui représente 11 pour cent du PIB, aurait progressé de 6.3 pour cent en 2003, contre 5.7 pour cent en 2002. Cette progression est à porter pour l'essentiel au crédit de la branche alimentation, boissons et tabac, du fait du rebondissement de l'agriculture et d'investissements accrus dans l'agro-alimentaire, associés à une réduction des droits de douane sur les intrants. Le textile et le cuir enregistrent eux aussi une croissance positive, grâce à la reprise des investissements dans les usines d'égrenage du coton, qui ont relancé les exportations de fibre de coton.

En dépit de ces bons résultats, le développement du secteur est toujours entravé par plusieurs goulets d'étranglement, dont l'atonie du marché intérieur, l'étroitesse de la base d'exportation et la concurrence déloyale imputable à la contrebande en provenance du Zimbabwe.

Qui plus est, la relance des exportations de produits manufacturés qui aurait pu suivre la signature, depuis 2002, de plusieurs accords commerciaux entre la Zambie et certains pays de la région, avec les États-Unis et avec l'Union européenne ne s'est pas encore concrétisée. Cette situation traduit le manque de compétitivité du secteur manufacturier zambien, entravé par des prix de base très élevés (dus à l'enclavement du pays) et un manque de coordination entre producteurs et exportateurs.

Le secteur souffre par ailleurs de la cherté globale du crédit. Le crédit commercial est très coûteux, car

les immenses besoins d'emprunt de l'État évincent ceux du secteur privé. Les banques commerciales détiennent près de 70 pour cent des bons du Trésor zambien. Les taux nominaux que les investisseurs doivent acquitter frôlent les 45 pour cent. Même en termes réels, les taux restent très élevés, autour de 23 pour cent par an, décourageant toute velléité d'investir dans des projets manufacturiers plus risqués. Les rares nouveaux investissements sont le fait d'entreprises étrangères, qui souffrent elles aussi de la cherté des services publics, de l'inadéquation des infrastructures et des obstacles posés à l'acquisition de licences.

Le tourisme a connu une croissance moyenne de 5 pour cent sur la période 2001-03, tirée par l'ouverture en 2001 de deux complexes hôteliers de luxe de Sun International à Livingstone, près des célèbres chutes de Victoria, mais aussi par la remise en état de l'aéroport de Livingstone, qui a entraîné une augmentation du trafic aérien en provenance d'Afrique du Sud. L'expansion rapide du secteur est néanmoins freinée par des infrastructures inadéquates, de mauvaises conditions de commercialisation et la crainte qu'inspire le Zimbabwe voisin dont l'instabilité politique et économique décourage les touristes de la région du Zambèze.

Dans un contexte d'augmentation des investissements dans le secteur minier, la formation brute de capital privé devrait progresser en 2004 et en 2005. En outre, l'accroissement des volumes de cuivre devrait se traduire par une poussée des exportations.

Tableau 1 - Composantes de la demande (en pourcentage du PIB)

	1995	2000	2001	2002	2003(e)	2004(p)	2005(p)
<b>Formation brute de capital</b>	<b>13.1</b>	<b>18.6</b>	<b>20.0</b>	<b>23.0</b>	<b>22.6</b>	<b>23.1</b>	<b>24.9</b>
Publique	9.1	9.9	11.6	14.0	13.2	12.9	13.3
Privée	4.0	8.7	8.4	9.0	9.4	10.3	11.6
<b>Consommation finale</b>	<b>92.7</b>	<b>95.2</b>	<b>95.8</b>	<b>82.3</b>	<b>81.6</b>	<b>76.4</b>	<b>74.5</b>
Publique	16.6	13.8	17.2	13.0	14.0	13.1	12.8
Privée	76.6	81.3	78.6	69.4	67.6	63.3	61.7
<b>Solde extérieur</b>	<b>-5.8</b>	<b>-13.8</b>	<b>-15.8</b>	<b>-5.3</b>	<b>-4.2</b>	<b>0.5</b>	<b>0.6</b>
Exportations	37.0	26.9	29.2	23.7	24.4	27.3	27.2
Importations	-42.8	-40.7	-45.0	-29.0	-28.6	-26.8	-26.6

Source : Données du FMI et des autorités nationales ; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

Les dépenses excessives du gouvernement en 2003 (dus principalement à une hausse des rémunérations des fonctionnaires supérieure aux montants budgétés), devraient se réduire un peu, conformément au budget restrictif adopté pour 2004, afin de faciliter la reprise des financements des bailleurs de fonds et l'atteinte du point d'achèvement.

## Politique macro-économique

### *Politique budgétaire et monétaire*

Les objectifs de la politique économique du gouvernement zambien sont arrêtés dans le cadre stratégique de réduction de la pauvreté rendu public en mai 2002, dont l'objectif ultime vise à abaisser les niveaux de pauvreté grâce à une croissance soutenue et à la création d'emplois. Le gouvernement a donc fixé une série de cibles pour l'année 2003, entre autres de réduire le déficit budgétaire, d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE renforcée et de faire passer les dépenses de lutte contre la pauvreté à 2.2 pour cent du PIB.

Malgré l'engagement du gouvernement à contenir les dépenses, les déficits budgétaires globaux ont atteint 8.1 pour cent du PIB en 2001 et 6.3 pour cent en 2002. Cela tient à l'absence persistante de discipline budgétaire et à la suspension du soutien budgétaire des bailleurs de fonds – composante importante des recettes inscrites au budget – provoquée par l'incapacité du gouvernement à respecter les politiques et les critères convenus.

Si les recettes fiscales ont dépassé l'objectif de 2 pour cent, grâce à un meilleur recouvrement des droits miniers et des impôts à la source, le déficit budgétaire intérieur a atteint environ 7.6 pour cent du PIB en 2003 d'après les estimations. L'augmentation plus forte que prévu des rémunérations des fonctionnaires – les salaires ont augmenté de 35 à 124.7 pour cent, alors que les projections tablaient sur un taux de 12.6 pour cent – explique en grande partie cette mauvaise performance, mais on peut aussi invoquer le versement accru d'allocations logement et le financement d'élections

partielles – aucun de ces postes n'ayant été budgété. Les dépenses réelles ont donc excédé de 20 pour cent les sommes programmées.

L'anticipation du non-respect de la cible de 8 pour cent du PIB convenue avec les institutions de Bretton Woods pour les rémunérations des fonctionnaires a provoqué la suspension, en juin 2003, du soutien budgétaire du Fonds monétaire international (FMI). A son tour, cette suspension a empêché la Zambie de passer un accord avec le FMI pour une nouvelle facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Or, l'exécution et l'évaluation réussies de la FRPC étaient les conditions requises pour atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE. Le pays aurait alors pu se qualifier pour une annulation de 3.8 milliards de dollars de dette, sur les 6.5 milliards qu'il doit à des bailleurs étrangers. La date fixée pour atteindre le point d'achèvement a donc été reportée d'un an, à fin décembre 2004.

L'accroissement des dépenses conjugué à la réduction de l'aide en 2003 – l'aide budgétaire extérieure devait représenter initialement 42 pour cent des recettes – ont contraint le gouvernement à emprunter : la dette intérieure a augmenté de 26.5 pour cent environ, passant de 4 850 milliards de kwachas (1.02 milliard de dollars) fin 2002 à 6 270 milliards de kwachas (1.31 milliard de dollars) fin décembre 2003. En conséquence, les versements d'intérêts au titre de la dette intérieure ont atteint 10.6 pour cent des dépenses totales, alors que le CSRP avait établi un objectif de 4.5 pour cent.

Du fait des dépassements des dépenses courantes, les dépenses qui auraient dû concerner des postes prioritaires – comme les investissements dans les programmes routiers et les infrastructures ainsi que dans les programmes de réduction de la pauvreté – ont été plus faibles que prévu. Les dépenses intérieures en capital ont représenté seulement 7 pour cent des dépenses totales, soit moins de la moitié des objectifs fixés. Dans ce montant, les dépenses de lutte contre la pauvreté ont été de 76.5 pour cent inférieures aux objectifs, correspondant à moins de 1 pour cent du PIB. Ce sous-investissement dans les programmes de lutte



contre la pauvreté témoigne clairement du manque d'engagement politique, de l'absence de mécanismes de contrôle et de la faiblesse des capacités locales. L'échec du gouvernement à augmenter ses dépenses en faveur de la lutte contre la pauvreté est un autre motif de déception pour la communauté des bailleurs de fonds, la mise en œuvre réussie du CSRFP étant un critère essentiel de l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE.

Le report fin 2004 de l'atteinte du point d'achèvement – considérée comme vitale pour la survie économique à moyen terme du pays – a permis aux pouvoirs publics de présenter un budget d'« austérité pour la prospérité » en janvier 2004.

Ce budget privilégie l'accumulation des recettes, avec l'introduction de deux nouvelles tranches d'imposition sur le revenu, à 35 et 40 pour cent, censée alourdir le poids de l'impôt sur le contribuable moyen à revenu intermédiaire. Cette mesure est très controversée, car

elle risque d'augmenter la pression fiscale sur les employés du secteur formel (450 000 personnes seulement) sans résoudre pour autant la question de l'élargissement nécessaire de l'assiette fiscale au secteur informel. De fait, ce budget ne prévoit pas non plus de mesures pour élargir la base de prélèvement de la TVA. Qui plus est, les nouvelles augmentations d'impôt ne devraient pas avoir de véritable impact sur les recettes de l'État ; l'impôt sur les sociétés et les personnes étant déjà très lourd, la marge d'augmentation des recettes est extrêmement étroite.

S'agissant des dépenses, l'État s'est engagé à limiter ses dépenses et ses emprunts sur le marché intérieur tout en préservant les dépenses sociales prioritaires. La hausse des salaires de la fonction publique a été gelée, mais le versement d'une allocation logement aux fonctionnaires devrait être maintenu en 2004. Malgré ces mesures restrictives, le déficit budgétaire devrait atteindre 8.2 pour cent du PIB en 2004 et 8.6 pour cent en 2005, résultats plutôt décevants.

Tableau 2 - Opérations financières de l'État (en pourcentage du PIB)

	1995	2000	2001	2002	2003(e)	2004(p)	2005(p)
<b>Recettes totales (avec dons)<sup>a</sup></b>	<b>29.0</b>	<b>23.2</b>	<b>24.8</b>	<b>26.2</b>	<b>23.6</b>	<b>22.2</b>	<b>21.7</b>
Recettes fiscales	18.2	17.3	18.6	17.5	16.4	15.4	15.1
Dons	9.1	5.7	5.7	8.3	6.8	6.4	6.2
<b>Dépenses totales (et prêts nets)<sup>a</sup></b>	<b>33.4</b>	<b>31.0</b>	<b>32.9</b>	<b>32.5</b>	<b>31.2</b>	<b>30.4</b>	<b>30.3</b>
Dépenses courantes	24.2	16.1	18.7	19.4	20.4	19.2	18.8
<i>Sans les intérêts</i>	<i>15.6</i>	<i>12.1</i>	<i>16.2</i>	<i>15.4</i>	<i>16.5</i>	<i>15.6</i>	<i>15.3</i>
Salaires	5.9	5.3	6.8	8.0	8.8	8.1	7.7
Paiements d'intérêts	8.6	4.0	2.5	4.1	3.8	3.6	3.5
Dépenses en capital	9.1	10.0	11.9	11.8	11.2	10.9	11.2
<b>Solde primaire</b>	<b>4.3</b>	<b>-3.8</b>	<b>-5.6</b>	<b>-2.3</b>	<b>-3.7</b>	<b>-4.6</b>	<b>-5.1</b>
<b>Solde global</b>	<b>-4.3</b>	<b>-7.8</b>	<b>-8.1</b>	<b>-6.3</b>	<b>-7.6</b>	<b>-8.2</b>	<b>-8.6</b>

a. Seuls les principaux postes de recettes et de dépenses sont indiqués.

Source : Données du FMI et du ministère des Finances et du Développement économique ; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

L'objectif premier de la politique monétaire en 2003 consistait à atteindre un taux d'inflation de 8 pour cent en fin d'année, en tablant sur une croissance des agrégats monétaires inférieure à 6.6 pour cent. Les dérapages de la politique budgétaire ont cependant conduit les autorités à réviser la cible à 17.1 pour cent, provoquant de ce fait une augmentation du taux de croissance annuel des agrégats à 16.9 pour cent.

De plus, désireuse de stimuler l'investissement privé en accroissant la liquidité du système propice à une baisse des taux d'intérêt, la Banque de Zambie a parachevé la conversion en dollars des réserves obligatoires en kwachas sur les dépôts en devises. Le coefficient de réserves obligatoires sur les dépôts libellés en kwachas et en devises étrangères a par ailleurs été ramené de 17.5 à 14 pour cent, dans une tentative pour augmenter les flux

vers les banques commerciales et pour améliorer ainsi les capacités de prêt des banques au secteur réel et notamment à l'agriculture. Malgré cette décision, le loyer de l'argent reste inabordable, en partie à cause de l'inflation. En moyenne, le taux de base et le taux créditeur n'ont diminué que de manière marginale, passant respectivement de 38.8 et 46.4 pour cent fin septembre 2003 à 38 et 45.6 pour cent fin décembre 2003.

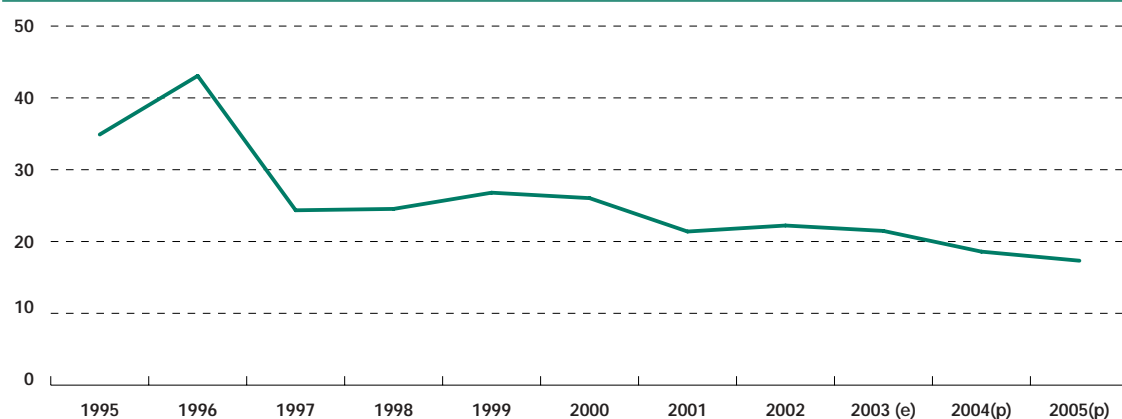
Grâce à des accords de rachat et à des opérations d'*open market*, la banque centrale a réussi à faire progresser ses agrégats monétaires d'environ 13.8 pour cent avec une inflation s'établissant à 17.2 pour cent fin 2003 (contre 26.7 pour cent en décembre 2002). L'infléchissement du taux d'inflation en fin d'année s'explique aussi par une moindre inflation des prix alimentaires, après la bonne campagne 2002/03. À l'inverse, l'inflation annuelle hors prix alimentaires a progressé en 2003, à cause de l'augmentation des prix des produits pétroliers et des répercussions de la dépréciation du kwacha, face au rand sud-africain notamment, aux troisième et quatrième trimestres 2003.

Le budget 2004 fixe un objectif d'inflation en fin d'année de 15 pour cent et précise que les taux d'intérêt devront s'aligner sur l'inflation d'ici la fin 2004. Alors que l'inflation des prix alimentaires devrait encore

s'atténuer, la récente déclaration de l'Autorité de régulation de l'énergie (*Energy Regulation Board* – ERB) incitant à ajuster les prix au détail des produits pétroliers, conjuguée aux risques de dérapage des politiques budgétaires, pourrait exacerber les pressions inflationnistes. Ce qui explique pourquoi, malgré la poursuite du resserrement de la politique monétaire, l'inflation ne devrait se relâcher que modérément en 2004 et en 2005, passant respectivement à 18.6 pour cent et 17.3 pour cent. Les taux d'intérêt réels devraient quant à eux rester élevés, l'État cherchant à attirer des investissements dans les obligations d'État pour satisfaire ses besoins d'emprunt.

En 2003, la tenue du kwacha par rapport aux principales monnaies d'échange a été inégale : alors que le kwacha s'est déprécié de 33.7 pour cent par rapport au rand sud-africain, il s'est apprécié de 3.3 pour cent par rapport au dollar des États-Unis, passant de 4 740 kwachas pour un dollar en décembre 2002 à 4 583.8 kwachas pour un dollar en décembre 2003. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette appréciation, dont l'introduction en juillet 2003 d'un large système de change interbancaire, la bonne tenue des exportations de cuivre grâce à des cours internationaux soutenus et la faiblesse du dollar américain par rapport aux principales devises.

Figure 5 - Taux d'inflation annuel moyen



Source : Données du FMI et du Bureau central de statistiques.

### Position extérieure

Depuis 2000, la Zambie a signé un certain nombre d'accords ou de protocoles commerciaux, avec la zone

de libre-échange de la Communauté économique du Sud et de l'Est africain (COMESA) par exemple ou la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). En outre, le pays bénéficie désormais des

clauses préférentielles de la loi américaine sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGOA) et de l'initiative de l'Union européenne « Tout sauf les armes ». Les effets de ces accords restent pourtant mitigés, les exportateurs zambiens n'ayant notamment pas pu autant exploiter les dispositions prévues que leurs autres partenaires de l'AGOA. Les autorités zambiennes ont été critiquées pour leur immobilisme et leur manque de ponctualité dans l'application des accords commerciaux. Ainsi, le pays a mis tellement de temps à répondre aux critères d'éligibilité à l'AGOA, en 2001, que certaines entreprises textiles ont perdu des marchés. En outre, comme déjà évoqué à propos de l'industrie manufacturière, la concurrence régionale semble s'être renforcée, qui affecte négativement les ventes des entreprises nationales sur le marché intérieur. Ce phénomène tient pour l'essentiel au handicap du pays en termes de facteurs compétitifs de base (taux d'intérêt, prix du ciment ou des services publics, notamment) par rapport aux autres pays de la région.

Plus de 60 pour cent des importations totales proviennent d'Afrique du Sud, qui fournit des équipements destinés au secteur minier, des produits chimiques et des aliments transformés. Cela étant, les importations en provenance des pays voisins, du Zimbabwe en particulier, sont sous-estimées, une grande partie des échanges transfrontaliers (de produits manufacturés surtout) n'étant pas enregistrés. L'introduction en contrebande de ces produits manufacturés zimbabwéens se serait renforcée depuis deux ans, favorisée par des distorsions de taux de change dans ce pays.

Les recettes totales des exportations ont augmenté de 24 pour cent d'après les estimations, grâce à une reprise des exportations de métaux notamment en direction des économies est-asiatiques. La hausse des cours internationaux du cuivre et du cobalt et l'augmentation des volumes produits expliquent en grande partie cette progression des recettes des exportations de métaux. Mais l'augmentation des exportations de fibre de coton, de tabac et de fils et câbles de cuivre a également contribué à cette embellie des recettes. De leur côté, les importations ont progressé de 15.3 pour cent en 2003 sous le coup d'un accroissement en volume des importations de pétrole, de matériaux de construction et d'engrais.

La position extérieure du pays devrait poursuivre son redressement en 2004, alimenté par une hausse des cours du cuivre et l'augmentation prévisible des volumes produits grâce à la reprise des investissements dans les mines. Les gains devraient être encore plus marqués en 2005, lorsque la remise en état des mines KCM et RAMCOZ commencera à porter ses fruits. La balance commerciale devrait donc s'établir en moyenne à 1.8 pour cent du PIB en 2004 et 1.7 pour cent en 2005.

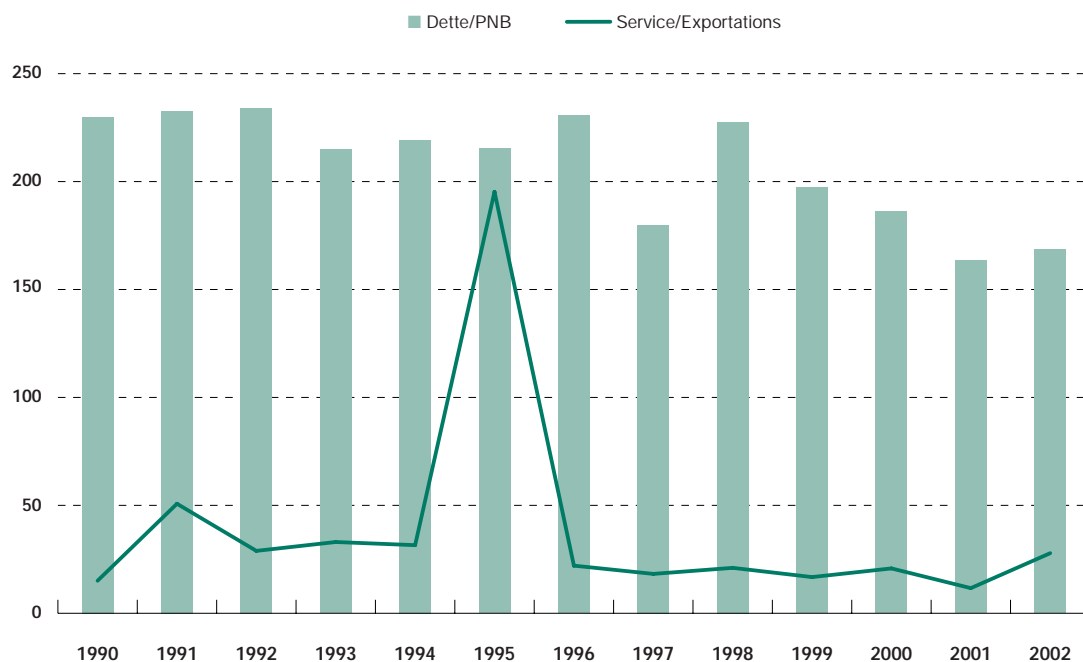
L'encours de la dette extérieure, de 7.12 milliards de dollars en 2002, est descendu à 6.45 milliards de dollars fin 2003. Cette contraction doit être attribuée pour l'essentiel à l'application du procès-verbal agréé avec le Club de Paris, en septembre 2002, par lequel les créanciers bilatéraux du pays ont accordé pour la période consolidée allant de janvier 2001 à mars 2003 un allègement de dette de 90 pour cent. La réduction

Tableau 3 - Comptes courants (en pourcentage du PIB)

	1995	2000	2001	2002	2003(e)	2004(p)	2005(p)
Balance commerciale	-0.2	-6.8	-9.8	-7.8	-6.6	-1.8	-1.7
Exportations de biens (f.o.b.)	34.2	23.4	24.9	24.8	25.4	28.3	28.2
Importations de biens (f.o.b.)	-34.4	-30.2	-34.7	-32.6	-32.1	-30.1	-29.9
Services	-5.6	-6.9	-6.3	-6.6			
Revenu des facteurs	-7.0	-4.5	-3.8	-4.2			
Transferts courants	8.6	-0.6	-0.6	0.2			
<b>Solde des comptes courants</b>	<b>-4.2</b>	<b>-18.8</b>	<b>-20.6</b>	<b>-18.4</b>			

Source : Données de la Banque de Zambie et du FMI ; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

Figure 6 - Part de l'encours de la dette dans le PNB et ratio du service de la dette sur les exportations (en pourcentage)



Source : Banque mondiale.

de l'encours de la dette s'explique aussi par le remboursement, en 2003, de 113.1 millions de dollars.

La dette publique représentait 92 pour cent de l'encours total de la dette extérieure, le secteur privé et les établissements parapublics se partageant le reste ; 57 pour cent de la dette sont dus à des institutions multilatérales et 35 pour cent à des créiteurs bilatéraux.

Les dérapages du programme économique lancé avec le FMI ont empêché le pays d'atteindre son point d'achèvement à la date prévue, fin 2003. Le programme suivi par le FMI (*Staff Monitored Program – SMP*) imposé à la Zambie permettra d'évaluer ses progrès vers la stabilité macro-économique. L'engagement de l'État zambien vis-à-vis des programmes du FMI est indispensable pour l'octroi d'une nouvelle FRPC, qui semble d'ailleurs assez probable, le FMI ayant trouvé le cadre budgétaire de 2004 satisfaisant. Seuls les bons résultats du programme FRPC permettront d'atteindre le point d'achèvement en décembre 2004, qui déclenchera alors un allègement de dette pour un montant maximum de 3.8 milliards de dollars.

L'atteinte du point d'achèvement est aussi conditionnée par la réussite de la mise en œuvre du CSRSP. Pourtant, une évaluation des objectifs intermédiaires montre que la plupart des programmes prévus au titre du CSRSP, dans le domaine de la santé et des réformes structurelles notamment, n'ont été que partiellement mis en œuvre.

### Questions structurelles

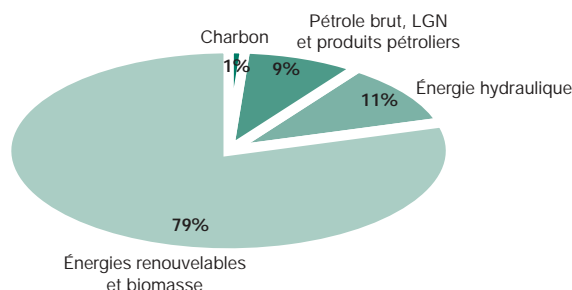
Les années 1990 ont été marquées par la forte libéralisation des échanges, les privatisations et la déréglementation des prix, le tout dans le cadre de politiques d'ajustement structurel préconisées par les bailleurs de fonds. L'élection du président Mwanawasa, en 2001, a marqué un retour à la doctrine de l'autosuffisance. Le nouveau chef de l'État s'est en effet déclaré en faveur de la « zambianisation » de l'économie et a pris un certain recul critique vis-à-vis des privatisations. Pourtant, la participation des citoyens et du secteur privé à l'économie et à la vie publique reste limitée, malgré les encouragements du gouvernement,

et compromise par le manque de stabilité macro-économique, l'absence de dialogue avec les pouvoirs publics et l'état critique des infrastructures, qui sont autant de goulets d'étranglement, ainsi que par le niveau des droits de douane frappant les importations de carburant et autres intrants essentiels. Tous ces facteurs rendent la planification des investissements complexe et fortement entachée d'incertitude et de risque.

La Zambie est riche en sources d'énergie – à l'exception du pétrole, qu'elle doit importer en totalité – comme le bois de chauffage, l'énergie hydraulique, le charbon ou les énergies renouvelables que sont le soleil, le vent et le biogaz.

Les bois et les forêts recouvrant quelque 66 pour cent du territoire national, la première source d'énergie du pays (79 pour cent des approvisionnements énergétiques totaux) est le bois, sous forme de bois de chauffage ou de charbon de bois. L'énergie hydraulique arrive en deuxième position, avec 12 pour cent des approvisionnements du pays. Les besoins énergétiques commerciaux sont couverts pour l'essentiel par les centrales hydroélectriques du pays, notamment la centrale de Kafue Gorge (900 MW), celle des chutes Victoria (108 MW), propriété de l'entreprise publique d'électricité Zambia Electricity Supply Company (ZESCO) qui en assure l'exploitation, et celle de Kariba North Bank<sup>1</sup> (600 MW), sans compter d'autres petites

Figure 7 - Composition de l'offre intérieure d'énergie en 2001



Source : Agence internationale de l'énergie.

centrales hydrauliques ou au diesel. Le secteur minier, qui absorbe près de 70 pour cent de l'énergie produite, est le premier consommateur d'énergie, alors que l'industrie n'en consomme que 15 pour cent.

La capacité totale installée de production d'électricité s'élève à 1 780 MW, ce qui représente un quart seulement du potentiel du pays, estimé à 6 000 MW. Pourtant, malgré des capacités installées excédentaires, la plupart des habitants n'ont pas véritablement accès à l'électricité : 21 pour cent des citoyens environ seraient raccordés, contre seulement 2 pour cent des ruraux. De plus, le secteur de la distribution fonctionne largement à perte, du fait des raccordements illégaux, sans parler des déperditions dues à divers problèmes, techniques ou autres.

La politique nationale de l'énergie (*National Energy Policy*) élaborée en 1994 prévoyait déjà un plan de remise en état des infrastructures de distribution et l'amélioration de l'accès des populations à l'électricité, en tablant sur la libéralisation du secteur et la privatisation des branches production et distribution. Aucun progrès en ce sens n'a pourtant été enregistré au cours des dix dernières années. La ZESCO détient toujours le monopole de la production, du transport et de la distribution, témoignant du maintien de l'intégration verticale.

En 2002, l'ERB a proposé un programme de restructuration du secteur, qui prévoyait une séparation des fonctions de production, transport et distribution pour en confier la gestion au secteur privé. La

1. Détenue par la Kariba North Bank Company.

privatisation de ZESCO faisait également partie des objectifs fixés en accord avec le FMI pour atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE. En avril 2003 cependant, le gouvernement a annoncé la vente de ZESCO, sans tenir compte de cette proposition de séparation des fonctions. Pour préparer cette cession, la désignation d'un conseil d'administration à l'abri de toute ingérence gouvernementale sera indispensable, de même que l'instauration d'un cadre élargi de politique énergétique. Les résultats de ce nouveau système seront analysés au point d'évaluation des objectifs PPTE, prévu en juin 2004. Autre priorité pour l'État – libérer le fabuleux potentiel d'énergie hydraulique du pays en attirant les investissements étrangers. Ce projet rend encore plus urgente la restructuration du secteur et, le moment venu, la séparation des fonctions de production, transport et distribution.

S'agissant d'un accès accru à l'électricité, le parlement a discuté fin 2003 de la création d'une Autorité pour l'électrification des zones rurales (*Rural Electrification Authority*) chargée de concevoir et mettre en œuvre des plans cadres pour une électrification systématique des zones rurales. Cette autorité devra notamment instaurer des mécanismes d'exploitation d'un réseau électrique pour les zones rurales et subventionner judicieusement les dépenses d'investissement de projets visant à alimenter ces zones. Le programme d'électrification des zones rurales prévoit aussi de faire appel aux technologies solaires qui, testées sur des projets pilotes, ont obtenu des résultats encourageants.

La Zambie importe la totalité de son pétrole *via* l'oléoduc Tazama, propriété conjointe de la Zambie et de la Tanzanie et long de 1 704 km, qui achemine le brut de Dar-es-Salaam jusqu'à Nodla et la raffinerie Indeni. La Zambian National Oil Company (ZNOC), chargée jusqu'en 1999 d'assurer les importations de pétrole, a été liquidée en 2002 et l'État a entrepris de libéraliser les achats de pétrole. La commercialisation et la distribution des produits pétroliers sont assurées par des sociétés privées de commercialisation du pétrole sous licence, qui peuvent à ce titre importer et vendre au détail mais aussi acquérir des produits raffinés auprès de la raffinerie Indeni. Les prix de détail pratiqués en

Zambie sont pourtant parmi les plus élevés de la région, du fait des coûts de transport, de la faiblesse de la monnaie nationale et de l'incapacité de la raffinerie Indeni à garantir une offre constante.

Un programme de privatisations structuré et finalisé a été engagé en juillet 1992, après l'adoption la même année d'une loi définissant le fondement juridique du processus et chargeant l'Agence de privatisation de la Zambie (*Zambia Privatisation Agency – ZPA*) de l'ensemble des aspects liés à ces questions. La cession des actifs devait se dérouler par étapes, en commençant d'abord par les petites et moyennes entreprises avant de passer aux entités plus grandes. Au 31 décembre 2003, 259 entreprises publiques, sur un total de 283, avaient été cédées au privé. Malgré les progrès enregistrés, les plus grandes entreprises qui opèrent dans les secteurs économiques clés, comme les services publics, le pétrole ou la finance, sont restées dans le giron de l'État.

L'arrivée au pouvoir du président Mwanawasa a donné un tour différent à la politique de privatisation des plus grandes entreprises publiques. Contrairement au plan envisagé par le programme de privatisation de 1992, le gouvernement a décidé de commencer par les télécommunications, l'énergie et les établissements parapublics d'assurance. Il s'est néanmoins engagé à achever la privatisation de la banque commerciale de Zambie (ZANACO), puisque cette cession fait partie des objectifs fixés en commun accord avec le FMI pour atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE. D'importantes négociations ont eu lieu début 2004 pour la cession de 49 pour cent de ZANACO entre le gouvernement et les deux acheteurs potentiels – l'Amalgamated Bank of South Africa (ABSA) et l'Africa International Financial Holding (un consortium emmené par HSBC, la Banque européenne d'investissement, l'International Finance Corporation, la Netherland Development Finance Organisation et la Banque nationale du Malawi). L'État conservera 25 pour cent des actions de ZANACO et les parts restantes (26 pour cent) seront proposées aux ressortissants zambiens, *via* le fonds fiduciaire Zambia Privatisation Trust Fund, en vue de leur future introduction en bourse.

Le secteur minier a connu quelques changements en 2003, après les difficultés et les retards de la privatisation de Konkola Copper Mines (KCM) en 2000, qui ont entraîné le retrait de l'investisseur, Anglo American. Il s'agit notamment des négociations avec Indian Sterlite Industries pour l'acquisition de KCM, qui ont duré toute l'année 2003 et devraient trouver leur conclusion à l'été 2004 ; ou encore du rachat, par la société suisse J & W Investments, de 85 pour cent de RAMCOZ.

Dans le secteur des transports, l'année 2003 aura été marquée par l'octroi à un consortium emmené par New Limpopo Bridge Project Investments (Israël) et Spoornet (Afrique du Sud) d'une concession d'exploitation de 20 ans pour Zambia Railways Limited.

Les infrastructures de transport de la Zambie consistent en un réseau de routes primaires, secondaires et tertiaires de 37 000 km, un réseau ferroviaire long d'environ 1 700 km, un aéroport international et trois aéroports régionaux. Au fil des années, les routes ont absorbé l'essentiel du transport de fret, subissant ainsi un trafic accru de poids lourds qui, conjugué au manque d'entretien, a accéléré la dégradation du réseau routier. Les principales difficultés sont essentiellement d'ordre institutionnel et financier et ont trait au caractère erratique et parfois inadéquat des financements, mais aussi à l'absence d'un partage clair des responsabilités entre les intervenants chargés de gérer ces infrastructures.

Le mauvais état des routes rurales nuit à la mobilité des habitants des zones rurales et à l'accessibilité de ces zones, ce qui complique fortement l'accès aux intrants agricoles et la commercialisation des produits du secteur. La pauvreté des zones rurales – où vivent 62 pour cent de la population – s'en trouve aggravée. Par ailleurs, de par l'inefficacité du réseau, le transport entre à hauteur de 60 à 70 pour cent dans le coût de production de la plupart des biens, tirant les prix à la hausse et sapant la compétitivité des exportations zambiennes.

Une remise en état des routes a été entreprise dans le cadre du programme d'investissement dans le secteur routier (ROADSIP), partenariat entre les usagers, l'État et les bailleurs de fonds. Au cours des trois premières

années de mise en œuvre de ce programme, lancé en 1998, des améliorations sensibles ont été apportées au réseau des chaussées revêtues, le pourcentage de routes en bon état passant de 20 pour cent en 1995 à 44 pour cent en 1999. Pour poursuivre l'objectif fixé durant cette première phase, le projet ROADSIP II a été lancé au titre du CSRP 2002-04.

Le réseau ferroviaire est constitué par les Zambia Railways, depuis la frontière avec le Zimbabwe, au sud, jusqu'à la frontière avec le Congo, et par les Tanzania Zambia Railways (TAZARA), co-entreprise entre les deux pays et dont les infrastructures relient la Zambie au port tanzanien de Dar-es-Salaam. Une concession de 20 ans pour l'exploitation de Zambia Railways a été accordée en juillet 2003, nous l'avons vu, au consortium réunissant New Limpopo Bridge Project Investments et Spoornet. Ce consortium entend bien, par une reprise des investissements, enrayer la forte baisse du trafic passager et développer le fret.

Au fil des années, l'inefficacité croissante des services fournis par TAZARA a entraîné un tassement des échanges *via* Dar-es-Salaam, au profit des ports de Durban en Afrique du Sud et de Beira au Mozambique. Cette contraction des parts de marché a mis les entreprises publiques sous pression et le gouvernement a accepté en 2003 le principe d'une participation du secteur privé dans la gestion de TAZARA. L'étude de faisabilité devrait démarrer courant 2004.

## Contexte politique et social

La Zambie est l'un des pays d'Afrique subsaharienne les plus stables sur le plan politique. Cette stabilité masque cependant des difficultés profondes et irrésolues. Avec l'arrivée au pouvoir, en 1991, du Mouvement pour la démocratie multipartite (MMD) emmené par M. Chiluba, le pays est passé de l'économie planifiée, adoptée à l'indépendance en 1964, à une économie de marché. Même si ce nouvel environnement politique libéralisé a ouvert la voie à de vastes réformes, les dix années de l'ère Chiluba ont été entachées de nombreux soupçons de corruption et se sont caractérisées par l'ingérence du politique dans l'économie.

Des élections présidentielles, législatives et locales ont été organisées en décembre 2001. Malgré un avis défavorable des observateurs de l'Union européenne quant à la liberté et la transparence de ces élections, le nouveau président, M. Levy Mwanawasa, membre du parti au pouvoir, l'a emporté d'une courte tête, avec 29 pour cent des voix contre 27 pour cent à son adversaire.

En réaction, l'opposition a déposé un recours devant la Cour suprême début 2002. La procédure est appelée à durer, au-delà même probablement des prochaines élections présidentielles prévues en 2006, ce qui risque fort de peser sur l'issue de ce procès.

Les élections partielles de 2003 ont donné au parti au pouvoir la majorité parlementaire qui lui manquait depuis les élections de 2001. En outre, cette même année devait voir la nomination de membres de l'opposition au gouvernement, le président cherchant ainsi à consolider sa position et à diviser ses adversaires. Ce geste a toutefois été vécu par l'opposition comme une tentative d'annexion et créé beaucoup de tensions entre l'opposition et le MMD.

Dès sa nomination, M. Mwanawasa s'est lancé dans une croisade anti-corruption. Plusieurs membres haut placés du gouvernement précédent – dont l'ancien président Chiluba – ont été accusés de corruption et d'abus de biens sociaux. Le parlement ayant voté la levée de l'immunité présidentielle de Chiluba en juillet 2002, 59 chefs d'accusation ont été prononcés contre lui, pour vol et détournement de fonds publics. Le procès a démarré au dernier trimestre 2003.

Malgré son initiative de tolérance zéro contre la corruption, le président Mwanawasa est critiqué pour avoir usé et abusé du clientélisme afin de conforter sa position à l'issue d'une victoire électorale très controversée. Rien ne semble indiquer qu'il veuille renoncer à ce système. Qui plus est, la corruption des fonctionnaires et le détournement de fonds sont des pratiques très courantes dans l'ensemble du pays, comme le révèlent les graves problèmes rencontrés au moment d'exécuter les budgets alloués à des projets de développement et qui soulèvent, très naturellement, une

suspicion d'actes illicites. En 2003, la Zambie arrive en 92<sup>e</sup> position – sur 133 – dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International.

Les données de l'enquête démographique et de santé de 2000/01 (ZDHS) permettent de dresser un tableau clair et relativement précis de la pauvreté du pays. D'un point de vue géographique, on observe une très nette polarisation entre, d'une part, les zones urbanisées dans le centre du pays le long de l'axe ferroviaire Nord-Sud et, d'autre part, les zones rurales, fortement majoritaires, au nord, à l'est et à l'ouest du pays. Cette ligne de partage se retrouve notamment dans les taux d'alphabétisation et de mortalité infantile, dans l'espérance de vie, l'accès à l'eau potable, à l'électricité et aux services de voirie et dans la qualité du logement. Les infrastructures éducatives et sanitaires des zones rurales et isolées manquent cruellement de personnel et rien n'est fait pour inciter les médecins ou les auxiliaires médicaux à aller s'installer dans ces régions. Ainsi, dans la province de l'ouest, on dénombre un médecin pour 30 000 habitants.

La Zambie possède sa propre définition de la pauvreté « absolue » (environ 0.50 dollar par jour) et « modérée » (environ 0.78 dollar par jour). En appliquant ces critères, on constate que si les niveaux de pauvreté absolue sont restés assez stables tout au long des années 1990, le niveau global de pauvreté a lui augmenté, passant de 69.7 pour cent de la population en 1991 à 72.9 pour cent en 1998 (83.1 pour cent dans les zones rurales et 89 pour cent dans la province de l'Ouest, contre 56 pour cent dans les zones rurales). En outre, la sécurité alimentaire des ménages pauvres vivant dans les zones où le maïs est la culture dominante est souvent menacée. Le taux de retard pondéral chez les enfants de moins de cinq ans est de 28.1 pour cent, contre 22.5 pour cent en Ouganda et 25.4 pour cent au Malawi.

Les interventions de lutte contre la pauvreté ont été intégrées dans le CSRP élaboré conjointement par le gouvernement et les bailleurs de fonds. L'absence de volonté politique et les incertitudes ont infligé de longs délais à la préparation de CSRP. Finalisé début 2002, ce document qui couvre la période 2002-04 vise à



ramener le taux de pauvreté à 65 pour cent de la population en 2004 (son niveau de 1996)<sup>2</sup> et à générer une croissance économique forte et durable. Bien qu'il accorde la priorité à l'agriculture, ce document fixe des objectifs et prévoit des mesures pour d'autres secteurs économiques tels que l'industrie, les mines, le tourisme, la santé et l'éducation.

Des évaluations à mi-parcours indiquent cependant que la mise en œuvre du CSRP est décevante. D'après des enquêtes de suivi de la pauvreté réalisées par des associations locales de la société civile, la pauvreté ne donne aucun signe d'infléchissement au bout d'un an d'exécution. L'insécurité alimentaire continue de sévir dans certaines zones isolées et, du fait du piètre état des infrastructures routières et de l'inadéquation des services de vulgarisation, l'accès aux outils et aux intrants agricoles, mais aussi au crédit et aux marchés, reste insuffisant. En outre, comme nous le verrons, le secteur de l'éducation pâtit toujours d'un manque d'effectifs et de matériel pédagogique, sans parler de l'impact du VIH/sida et de l'état des infrastructures. Aucun progrès notable n'a été enregistré dans l'accès à l'eau potable et aux systèmes d'assainissement. Même dans l'industrie, le tourisme et le secteur minier, l'enquête révèle l'absence de mise en œuvre des stratégies identifiées par le CSRP. Seul le secteur de la santé semble avoir progressé, notamment dans certains endroits, avec la remise en état des centres de santé, la décentralisation, l'autonomie locale apportée par les accoucheuses traditionnelles (*Traditional Birth Attendance* - TBA) et le personnel soignant communautaire ou encore une hausse légère des niveaux de personnel. Cela étant, le secteur est toujours caractérisé par des services très onéreux et une capacité d'accueil insuffisante.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce faible impact des mesures prévues dans le CSRP. La principale est l'incapacité du gouvernement à déboursier tous les fonds alloués à la lutte contre la pauvreté. Un quart seulement des ressources allouées à ces programmes dans les exercices 2002 et 2003 a été effectivement versé. Parmi les autres raisons figure notamment le très faible niveau

d'information et de compréhension des responsables de districts, de sorte que les plans de développement élaborés localement n'ont aucun rapport avec le CSRP national. En outre, le gouvernement est critiqué pour n'avoir pas suffisamment informé les bénéficiaires des programmes de lutte contre la pauvreté des modalités de mise en œuvre du CSRP.

La ZDHS a révélé que 16 pour cent de la population des 15-49 ans étaient séropositifs, avec une prévalence nettement plus marquée chez les femmes (18 pour cent) que chez les hommes (13 pour cent). Le taux d'infection des jeunes adultes serait en régression : certains indicateurs montrent en effet que la prévalence passe de 5 pour cent chez les 15-19 ans à 25 pour cent chez les 30-34 ans pour retomber ensuite à 17 pour cent chez les 45-49 ans. Mais l'enquête ZDHS met en lumière une situation beaucoup plus inquiétante chez les femmes, avec près de la moitié des citadines âgées de 15 à 49 ans séropositives. La mobilité est l'un des déterminants de la propagation du VIH/sida : après les zones urbaines, la prévalence est la plus forte le long des principaux axes de communication. L'enquête ZDHS 2001-02 fait apparaître le lien entre le VIH et un fort taux de mortalité chez les adultes. Lusaka, la *Copperbelt* et les provinces du Sud semblent avoir les niveaux de mortalité adulte les plus élevés, qui vont aussi de pair avec une forte prévalence du VIH : dans ces régions où le taux moyen est d'environ 14.6 pour 1 000 dans le groupe des 15-49 ans, la mortalité adulte est 60 pour cent plus élevée que dans les provinces du Nord et du Nord-Ouest du pays.

Malgré les programmes élaborés par le gouvernement et la communauté des bailleurs de fonds et les budgets conséquents qui ont été débloqués pour combattre la pandémie, les mesures politiques concrètes ont pris du retard ou n'ont été concrétisées qu'à moitié. Cette situation tient au manque de capacités d'absorption des districts et des hôpitaux mais aussi à l'exode des cerveaux dans le secteur de la santé. Le pays ne compte plus que 700 médecins et, l'an passé, plus de 2 000 infirmières sont parties travailler au Royaume-

2. La pauvreté rurale doit être ramenée de 83 à 75 pour cent et la pauvreté urbaine, de 56 à 50 pour cent.

Uni. Dans le cadre des programmes soutenus par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFATM), l'État s'est engagé à fournir chaque année des médicaments antirétrovirus à 10 000 malades ; il a annoncé son intention de faire passer le nombre de malades concernés par cette mesure à 100 000 en 2005. En 2003 pourtant, seules 3 000 personnes ont pu bénéficier d'un traitement antirétrovirus qui n'était proposé que dans deux hôpitaux. La lenteur de cette montée en puissance tient surtout au coût de l'hospitalisation nécessaire pour suivre le traitement – elle revient en effet à 500 000 kwachas par jour (105 dollars), soit le salaire mensuel d'un fonctionnaire. Par ailleurs, le pays manque de personnes formées capables d'administrer correctement le traitement.

L'enquête ZDHS de 2001/02 fait apparaître une détérioration des autres indicateurs sanitaires – le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est passé de 162 pour 1 000 en 2000 à 168 pour 1 000 en 2002 ; quant au paludisme, il semble en recrudescence, avec un taux de 80 pour 1 000 en 2000 et de 110 pour 1 000 en 2003.

La politique sanitaire du pays repose sur le plan stratégique de santé publique, lancé en 2001. La restructuration organisationnelle et institutionnelle du système public de santé qui y est envisagée passe pour l'essentiel par la décentralisation vers les niveaux de district. Si certains hôpitaux de district ont été remis en état dans le cadre du CSRP, les approvisionnements erratiques en médicaments et la difficulté d'accès aux centres de santé continuent de poser de graves problèmes. En outre, le maintien des honoraires médicaux exclut du système les plus démunis.

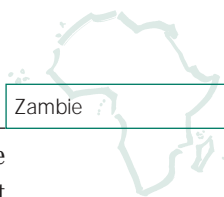
Les dépenses publiques de santé représentaient 2 pour cent du PIB en 2002. Le compte-rendu d'exécution du budget 2002 fait état de chiffres révélateurs : sur les 5 millions de kwachas alloués au programme de lutte contre le paludisme, seuls 500 000 kwachas ont été déboursés et un quart seulement des ressources allouées à la réhabilitation des hôpitaux a été dépensé. En revanche, 3 milliards de kwachas (211 000 dollars) ont été dépensés à

l'acquisition d'avions, contre 1 milliard (631 000 dollars) prévu dans le budget.

La suppression des droits de scolarité dans les écoles primaires publiques en 2002 a entraîné une augmentation du taux d'inscription en primaire, de 70.5 pour cent en 2001 à 76.5 pour cent en 2003. Le taux d'achèvement du primaire a lui aussi progressé, passant de 65.3 pour cent en 2001 à 72.9 pour cent en 2003. Mais certains obstacles, comme le maintien des droits d'examen, freinent considérablement l'éducation au-delà de la septième année.

L'année 2003 a en outre été particulièrement mauvaise pour l'enseignement secondaire. Le dérapage des dépenses enregistré en 2003, qui a provoqué la suspension de la FRPC, a entraîné le gel des dépenses salariales du ministère de l'Éducation – quelque 10 000 nouveaux enseignants se sont retrouvés sans emploi et les taux d'encadrement se sont fortement dégradés. Cette situation a amené de nombreux enseignants à fixer arbitrairement des plafonds d'inscription et à imposer des contributions, financières ou non (comme les uniformes scolaires).

La politique éducative a été définie en 1996 avec, pour principal instrument d'exécution, le programme d'investissement sous-sectoriel pour l'éducation de base (BESSIP). Parmi les objectifs visés, l'amélioration des infrastructures scolaires, la mise à disposition d'un volume suffisant de manuels et de moyens scolaires, le relèvement du nombre d'enseignants et de la qualité de leur formation, l'élargissement de l'accès pour les filles ainsi que l'amélioration de la santé et de la nutrition. Dans le cadre du CSRP, ce programme devrait être étendu au secondaire. D'après une enquête de suivi du CSRP conduite par une association de la société civile, la plupart des écoles connaissent des difficultés liées à l'irrégularité de l'approvisionnement en matériel pédagogique. En outre, les infrastructures de district n'ont guère été améliorées et l'on ne constate aucun progrès dans les écoles en termes de santé et de nutrition. La crise du VIH/sida sape un peu plus le système éducatif zambien, en faisant grimper les taux d'absence et de démotivation des enseignants mais en provoquant aussi une spectaculaire augmentation du



nombre d'orphelins en âge d'aller à l'école. D'après le ministère des Finances et du développement économique, l'État aurait consacré 3 pour cent du PIB à l'éducation en 2002 et 2003, un niveau bien

inférieur à celui du point d'achèvement de l'initiative PPTE, qui fixe à 20.5 pour cent du budget discrétionnaire intérieur la part devant être allouée à l'éducation.

