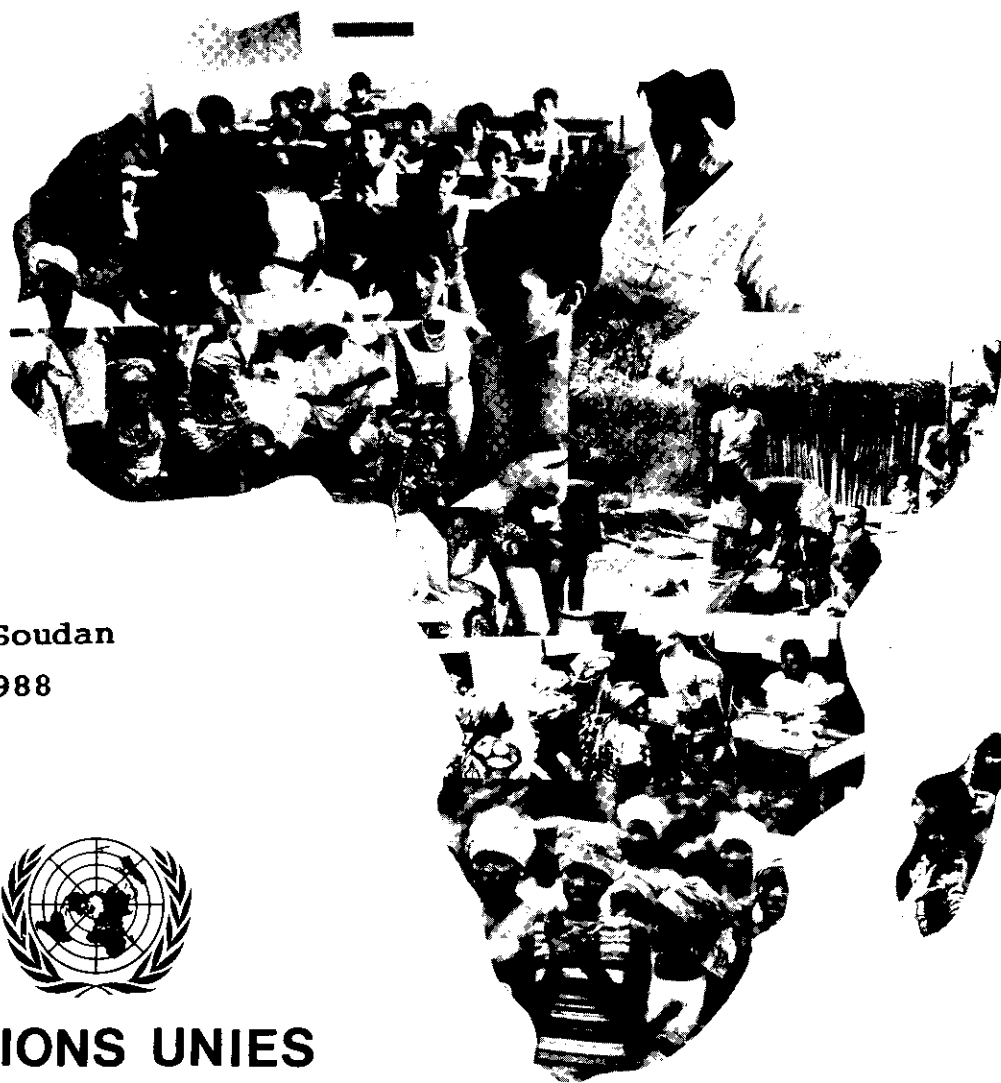


CONFERENCE INTERNATIONALE SUR LE FACTEUR HUMAIN DANS LE REDRESSEMENT ECONOMIQUE ET LE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE

LE DRAME HUMAIN EN AFRIQUE : L'EXPERIENCE DE LA ZAMBIE

par

Venkatesh Seshamani
Professeur d'économie
Université de Zambie



Khartoum (Soudan)
5-8 mars 1988



NATIONS UNIES

23/71

ECA/ICHD/88/5

Conférence internationale sur
le facteur humain dans
le redressement économique
et le développement de l'Afrique

Khartoum (Soudan)
5-8 mars 1988

LE DRAME HUMAIN EN AFRIQUE : L'EXPERIENCE DE LA ZAMBIE

par

Venkatesh Seshamani
Professeur d'économie
Université de Zambie

A. INTRODUCTION

1. Il est désormais largement reconnu que la crise qui sévit aujourd'hui dans la plupart des pays africains n'est pas seulement une crise économique (mise en évidence par divers déséquilibres macro-économiques internes et externes, la pénurie croissante de réserves de devises, l'évolution défavorable des termes de l'échange, un endettement de plus en plus lourd, etc.) mais un drame humain de dimension beaucoup plus vaste (comme l'attestent des niveaux rapidement croissants de pauvreté absolue, la détérioration observée dans la répartition des revenus et le comportement de divers indicateurs sociaux et divers indicateurs de la qualité de la vie liés à la nutrition, à la santé, à l'éducation, etc.).

2. Le problème fondamental commun à tous ces pays tient à l'existence de structures économiques extrêmement rigides et statiques qui n'ont guère changé en plus de deux décennies, depuis l'accession à l'indépendance. Ces structures se caractérisent par différents degrés de mononucléarité. Dans plusieurs cas, un produit unique constitue l'ossature de l'économie tout entière. Par exemple, le pétrole en Algérie, le cacao à Sao Tomé-et-Principe et le cuivre en Zambie. Les traits saillants de ces structures sont l'insuffisance des liaisons productives internes, des recettes en devises tributaires d'un seul produit ou d'un petit nombre de produits, et une forte dépendance à l'égard des importations. Dans ces conditions, elles ne peuvent s'adapter facilement aux chocs extérieurs, qui ont fatalement des conséquences catastrophiques pour l'économie.

3. Par suite du manque de diversification, il y a une dichotomie prononcée entre un petit secteur moderne enclavé et un vaste secteur traditionnel de subsistance, ainsi qu'entre les zones urbaines et rurales. Cette dichotomie a été la cause principale du haut degré d'inégalité des revenus dans la plupart des pays africains et de la concentration de la misère que l'on observe plus particulièrement dans les zones rurales.

4. On connaît très peu d'études sur la répartition du revenu en Afrique. Les rapports d'institutions internationales comme la Banque mondiale ou l'UNICEF ne donnent des statistiques de la répartition du revenu que pour quatre pays d'Afrique, à savoir l'Egypte, le Kenya, Maurice et la Zambie. Au demeurant, aucune de ces statistiques ne concerne des années récentes, bien qu'il y ait des estimations ponctuelles dans le cas de la Zambie.

5. Dans la période 1975-1982, les ménages des tranches inférieures de revenu, soit 40 p. 100 du total, se sont partagés 9 p. 100 du revenu du Kenya, alors que les ménages des catégories supérieures, soit 20 p. 100 du nombre total, en ont absorbé 60 p. 100. Les chiffres correspondants sont 17 et 48 p. 100 pour l'Egypte, 12 et 61 p. 100 pour Maurice et 11 et 61 p. 100 pour la Zambie (UNICEF, 1987 a). D'après une étude plus récente non publiée effectuée par un organisme gouvernemental, la part du revenu national de la Zambie attribuée aux 5 p. 100 de la population classés dans les catégories supérieures aurait atteint 50 p. 100. En fait, depuis maintenant près d'une décennie, la Zambie est réputée pour être l'un des pays du monde où la répartition du revenu est la plus asymétrique.

6. On trouvera au tableau suivant, pour certains pays d'Afrique et pour la période 1977-1984, des données sur le pourcentage de la population des zones urbaines et rurales se trouvant à un niveau inférieur au seuil de pauvreté absolue. Attendu que la plus grande partie de la population africaine vit dans les zones rurales, la concentration de la misère dans le secteur rural apparaît clairement à la lecture du tableau 1. Les seules exceptions sont le Ghana et la Côte d'Ivoire où le pourcentage de la population pauvre est plus élevé dans les zones urbaines que dans les zones rurales.

Tableau 1. Pourcentage de la population au-dessous du seuil de pauvreté absolue dans les zones urbaines et rurales de certains pays d'Afrique, 1977-1984

Pays	Zones urbaines	Zones rurales
Mali	27	44
Malawi	25	85
Ethiopie	60	65
Somalie	40	70
Tchad	30	56
Rwanda	30	90
Burundi	55	85
République-Unie de Tanzanie	15	25
Cameroun	15	40
Côte d'Ivoire	30	26
Ghana	59	37
Lesotho	50	55
Egypte	21	25
Maroc	28	45
Kenya	10	55
Zambie*	24,3	82,5

* Données pour 1980.

Source : Pour tous les pays, sauf la Zambie, UNICEF, 1987 a, tableau 6. Pour la Zambie, Seshamani, 1987 b.

7. Pour la Zambie, les pourcentages des populations urbaine et rurale vivant au-dessous du seuil de pauvreté absolue ont été calculés par l'auteur à partir d'estimations tirées d'une étude OIT-PECTA de 1981, d'où il ressortait qu'en Zambie 50 p. 100 des ménages des zones rurales, 26 p. 100 des ménages des zones urbaines et 60 p. 100 du total des ménages étaient pauvres ou très pauvres en 1980. D'autres estimations de Seshamani et Mwanza concernant le nombre des ménages pauvres en Zambie indiquent, en pourcentages par rapport au nombre d'habitants, des niveaux de pauvreté de 59, 31 et 48 p. 100 respectivement pour les populations rurale, urbaine et totale. Que l'on prenne pour base l'une ou l'autre des deux estimations, et bien qu'il y ait entre elles d'importantes différences, il apparaît que le phénomène de la pauvreté a été un phénomène d'une ampleur vraiment très sérieuse en Zambie. Et la thèse que nous allons soutenir, c'est que les niveaux de pauvreté ont encore augmenté en Zambie au cours des six ou sept dernières années.

8. On peut se faire une idée de l'insuffisance des résultats obtenus dans la diversification de l'économie et la transformation des structures si l'on considère, entre autres choses, l'indifférence relative observée à l'égard du développement du secteur agricole en Afrique, plus particulièrement en ce qui concerne le secteur des productions vivrières. De même, le développement industriel, essentiellement axé sur une stratégie de substitution des importations, s'est principalement traduit par la création de grandes entreprises para-étatiques, fortement tributaires des importations et à forte intensité de capital, concentrées en grande partie dans les zones urbaines et produisant surtout des biens de consommation destinés à satisfaire la demande des groupes supérieurs de revenu. On a fait valoir que ces configurations industrielles typiques étaient la conséquence de politiques des prix inappropriées ayant entraîné des distorsions dans le système de stimulants et, de ce fait, une mauvaise allocation des ressources.

9. Bien souvent, dans le diagnostic des problèmes de l'Afrique, le manque de ressources n'est pas considéré comme la cause principale. On a même pu dire que l'Afrique n'a pas plus besoin de ressources "que le Sahara n'a besoin de sable". Le problème, c'est l'effroyable inefficacité avec laquelle les ressources ont été mises en oeuvre. L'utilisation inefficace des ressources ressort clairement du fait que, malgré des taux d'investissement élevés dans certains pays, le taux de croissance du PIB par habitant a été négatif. En Zambie, par exemple, dans les années 70, le taux d'investissement a été de 30 p. 100 du PIB, mais le taux annuel moyen de croissance du PIB par habitant a été de -2,7 p. 100. La Somalie a enregistré un taux d'investissement net de 12,6 p. 100 pendant la période 1960-1984, mais le pourcentage annuel moyen de variation du PIB par habitant a été de -1,0 p. 100 pendant la même période. Ces exemples démontrent qu'une proportion substantielle de l'investissement est allée à des projets qui n'étaient pas viables.

10. Si l'on n'est pas parvenu à investir judicieusement dans des entreprises productives, la raison en est une grave pénurie de personnel technique et de cadres de gestion. S'il y a en Afrique un bien qui est aussi rare que les devises, c'est le capital humain. Et dans la plupart des pays africains le drame humain dont on est aujourd'hui témoin tient à l'impossibilité dans laquelle ces pays se sont trouvés non seulement d'augmenter leur stock de capital humain mais d'empêcher que même les maigres stocks existants ne soient encore érodés par le faible rang de priorité accordé dans les budgets nationaux à des secteurs comme la santé et l'éducation qui fournissent les éléments indispensables à la création du capital humain. Pour améliorer de manière significative la gestion économique des pays africains, il faut accorder au développement du capital humain un rang de priorité beaucoup plus élevé que ce n'est actuellement le cas.

11. Afin de restructurer leur économie, de réduire la pauvreté et d'élever le niveau de vie de leurs populations, les pays africains, au cours des années, ont essayé différents instruments et différents trains de mesures de politique économique. Plus particulièrement au cours des années 1980, un certain nombre d'entre eux, notamment la Zambie, poussés surtout par des considérations d'opportunité, par les donateurs extérieurs et par le FMI et la Banque mondiale ont même adopté et appliqué des politiques économiques qui marquaient un changement

radical, mais sans trop de succès sur le plan économique et moyennant des coûts sociaux et politiques beaucoup plus lourds. Frances Stewart (1987) a justement résumé la situation : "après s'être soumis à des programmes rigoureux, bien des pays se sont retrouvés avec des revenus réels en baisse, une misère accrue, des conditions sociales qui ne cessaient de se dégrader, un potentiel de croissance réduit et souvent sans amélioration notable de leurs comptes extérieurs".

12. Il ne faut guère plus qu'une observation empirique superficielle pour constater que ce sont bien là les conséquences qu'ont eues pour la Zambie ses récentes expériences de politique économique. Le rapport sur le développement dans le monde qui, jusqu'à l'année dernière, avait classé la Zambie dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire, la fait figurer pour la première fois, dans l'édition de 1987, dans la catégorie des pays à faible revenu. Alors qu'elle occupait la trente-neuvième position sur la liste des pays classés dans l'ordre croissant selon le revenu par habitant, la Zambie est passée à la trente et unième place. Ce déclassement de la Zambie se fonde sur le recul de son revenu par habitant, qui est tombé de 470 dollars des Etats-Unis en 1984 à 390 dollars des Etats-Unis en 1985. Mais les estimations indiquent une baisse du revenu de la Zambie par habitant, de 630 dollars des Etats-Unis en 1981 à moins de 200 dollars des Etats-Unis en 1987 (Kaunda, 1987).

13. Dans le présent document, je me propose de passer en revue l'évolution qui a eu lieu en Zambie depuis 1975, qui est à l'origine du drame humain que l'on connaît aujourd'hui, et d'examiner le potentiel d'avenir de ce pays et ce qui doit être fait pour le concrétiser. Car malgré les cruelles difficultés économiques qui frappent aujourd'hui la Zambie, l'auteur reste convaincu qu'il devrait être possible de voir la lumière au bout du tunnel.

14. Il y a intérêt à commencer l'analyse en 1975. Avec le quadruplement des prix du pétrole en 1973 et l'effondrement des cours mondiaux du cuivre après 1974, le visage prospère de l'économie zambienne a dramatiquement changé, presque du jour au lendemain. En 1975, en l'espace d'un an, les termes de l'échange de la Zambie ont été ramenés à 54 p. 100, les recettes en devises ont chuté de plus de 40 p. 100, le déficit de la balance des paiements a atteint 30 p. 100 du PIB, les recettes de l'administration centrale au titre des ressources minérales sont tombées à moins d'un cinquième de leur niveau précédent et le budget (qui était excédentaire en 1974) s'est soldé par un déficit équivalent à 24 p. 100 du PIB. Le pays ne s'en est pas encore remis.

15. Il y a cependant deux points sur lesquels je voudrais insister. D'abord, le changement intervenu dans les prix du pétrole et du cuivre n'est pas, contrairement à ce que prétendent souvent les politiciens et quelques analystes, la cause fondamentale des problèmes économiques de la Zambie. La cause fondamentale était déjà présente depuis 1964, à savoir une structure économique extrêmement vulnérable à l'action des forces extérieures. Les répercussions catastrophiques du choc pétrolier et le recul des cours du cuivre n'ont fait que mettre à nu l'extrême fragilité de la structure économique.

16. En second lieu, en Zambie comme dans la plupart des pays, l'impact des facteurs extérieurs se double généralement d'un effet de cliquet. Quand les

facteurs internationaux sont défavorables, leur impact se fait sentir immédiatement et avec force sur la Zambie; mais quand les mêmes facteurs s'améliorent, le pays n'en ressent pas les avantages avec une égale rapidité et une égale ampleur. Le premier choc pétrolier de 1973 et le deuxième, celui de 1979-1980, ont eu tous deux des conséquences spectaculaires. La part de la facture pétrolière dans le coût total des importations du pays est passée de 5 p. 100 en 1973 à 25 p. 100 en 1983. Il en est résulté une réduction radicale des importations de biens industriels intermédiaires d'une importance vitale, ce qui a entraîné la chute du taux moyen d'utilisation du potentiel industriel - de 65 p. 100 en 1974 à 30 p. 100 en 1984. Mais en 1986, il s'est produit une baisse spectaculaire des prix du pétrole qui, après être tombés de 29 dollars des Etats-Unis le baril à moins de 10 dollars des Etats-Unis, se sont ensuite stabilisés autour de 15 dollars des Etats-Unis au second semestre de l'année. Mais les avantages de cette baisse des cours n'ont jamais profité aux consommateurs. En raison de la dépréciation du kwacha, il y a eu un ralentissement de la production industrielle qui, en prix constants de 1977, a reculé de 423,9 millions de kwacha en 1985 à 421,2 millions de kwacha en 1986. La position de la balance des paiements globale du pays s'est également détériorée en 1986 par rapport à la situation déjà médiocre des exercices précédents (République de Zambie, 1987).

B. LA CRISE ECONOMIQUE ET L'EVOLUTION DES POLITIQUES EN ZAMBIE DEPUIS 1975

17. Ce qui avait été, jusqu'en 1975, l'une des économies les plus prospères de l'Afrique subsaharienne s'est désintégré pratiquement du jour au lendemain. Dans les années qui ont suivi 1975, les déficits budgétaires, les déficits de la balance des paiements et les engagements au titre de la dette ont commencé à s'accroître de façon spectaculaire en Zambie.

18. En 1980, le déficit avait atteint 872,8 millions de kwacha, soit 29 p. 100 du PIB. En même temps, la dette publique à long terme du pays avait également suivi une courbe ascendante et s'élevait à 1 475 millions de kwacha, dont 70 p. 100 provenaient de sources extérieures. Depuis lors, la proportion des dettes extérieures n'a cessé de croître, entraînant une détérioration de la position de balance des paiements. En fait, depuis 1974, sauf en 1979, la balance des paiements du pays a toujours été en déficit.

19. On a assisté, depuis 1970, à une détérioration continue des termes de l'échange, qui est évidemment devenue plus sévère après 1974. En 1977, l'indice des termes de l'échange a atteint la valeur la plus faible jamais enregistrée jusque-là - 34 p. 100 du chiffre de 1970. La situation qui prévalait en 1977 a été décrite dans les termes suivants dans le numéro du bulletin du Fonds monétaire international du 8 mai 1978 :

"Après avoir connu, en 1976, une amélioration éphémère due à une légère remontée des prix du cuivre et à une dépréciation de 20 p. 100 du kwacha en juillet de cette année-là, la situation économique s'est à nouveau détériorée en 1977. Le prix du cuivre a enregistré une baisse d'environ 5 p. 100 dont l'effet s'est conjugué à celui d'une diminution du volume des exportations, tandis que la demande intérieure en termes nominaux

continuait d'augmenter malgré les efforts déployés par les autorités pour la contenir en relevant les impôts et en limitant les augmentations de salaire. Bien que la valeur des importations ait diminué de 5 p. 100 en termes réels, le déficit global des paiements s'est creusé et la Zambie n'a pu remplir toutes ses obligations vis-à-vis de l'étranger. En conséquence, les arriérés de paiements extérieurs à court terme ont atteint un niveau sans précédent et, à la fin de 1977, les réserves extérieures brutes du pays représentaient moins d'un mois d'importations".

20. En conséquence, la Zambie a négocié en 1978 un accord de confirmation avec le FMI pour un montant de 200 millions de DTS étalé sur deux ans. Aux termes de l'accord, la Zambie s'engageait à appliquer bon nombre des mesures bien connues préconisées par le FMI, notamment une dévaluation du kwacha de 10 p. 100, la limitation du financement par le déficit, la réduction des arriérés de paiements et l'institution de blocages des salaires. Ces mesures, espérait-on, allaient permettre d'éliminer le déficit de la balance des paiements, d'arrêter le recul du PIB et de favoriser la diversification de l'économie. Pourtant, la situation ne s'est pas améliorée.

21. Le PIB réel a reculé de 9 p. 100 en 1979. Le service de la dette, qui n'avait représenté que 7,3 p. 100 des exportations et 10,5 p. 100 des recettes de l'Etat en 1974, s'est élevé à 18,7 p. 100 et 27,5 p. 100 en 1977. En 1979, les chiffres correspondants ont été 27,8 et 34,2 p. 100. La sécheresse qui a débuté à la fin des années 70 et qui s'est poursuivie jusqu'au milieu de la décennie 80, a encore aggravé les problèmes de la Zambie.

22. En 1981, le pays a de nouveau demandé l'aide du FMI et le Fonds monétaire a de nouveau prescrit ses remèdes habituels. Ils comprenaient notamment la libération intégrale des prix et une dévaluation du kwacha de 40 p. 100 au minimum. Le pays a estimé impossible d'accepter ces conditions. Mais en 1982, le service de la dette extérieure s'était encore accru et atteignait 47,6 p. 100 des recettes d'exportation, tandis que les arriérés de paiements ne cessaient de s'accumuler.

23. Le FMI et la Banque mondiale, qui était devenue dans les années 80 "La soeur jumelle du Fonds monétaire international", pour ce qui est de la conditionnalité de l'aide, se sont alors employés à convaincre la Zambie que ce dont elle avait besoin, c'était d'une restructuration radicale de son économie. De plus, cette restructuration ne pouvait être obtenue au moyen d'ajustements fragmentaires et mineurs dans le cadre des politiques et de l'infrastructure institutionnelle en place, mais elle ne pouvait être que le résultat d'une réforme fondamentale de cette infrastructure elle-même.

24. La nécessité d'une restructuration de l'économie zambienne ne peut être et n'a jamais été contestée. L'avenir économique du pays dépend du point de savoir dans quelle mesure et à quel rythme il est possible d'en finir avec la position mononucléaire du cuivre et de réaliser la diversification en direction de secteurs clés jusqu'à présent négligés, tels que l'agriculture.

25. Il y a un point important qui doit être souligné. Bien que la crise de l'économie zambienne ait éclaté en 1975 avec l'amorce d'un dramatique recul tendanciel des cours du cuivre, le problème clé n'est plus le prix du cuivre.

Les cours du cuivre n'ont pas été tellement déprimés ces dernières années et le cuivre coûtait 1 055 livres sterling la tonne à la bourse des métaux de Londres à la fin de la première semaine de juillet 1987, ce qui est le coût le plus élevé des dernières années. Mais la réalité, c'est que les mines de cuivre sont en voie d'épuisement. La teneur des minerais diminue dans des proportions dramatiques, ce qui fait que la production de cuivre a baissé dans la dernière période alors que les coûts de production ne cessaient d'augmenter. C'est ainsi que de 1985 à 1986 la teneur en cuivre des minerais est tombée de 2,29 à 2,15 p. 100, ce qui représente un recul de 28,7 p. 100. L'évolution de la production de cuivre est indiquée au tableau 2.

Tableau 2. Production de cuivre (en tonnes)

Année	Production
1973	638,4
1975	619,2
1978	629,0
1981	560,6
1982	584,5
1983	576,1
1984	523,3
1985	478,5
1986	474,8 (estimation)

Source : Ndulo et Norton (1986), République de Zambie (1987).

26. Bien que l'exploitation des mines de cuivre ne soient pas rentables, le pays se trouve dans l'obligation de poursuivre cette activité, vu qu'il ne possède pas d'autres ressources importantes pour se procurer les devises dont il a cruellement besoin. Néanmoins, les estimations indiquent que l'exploitation ne pourra se poursuivre, avec la technologie existante, que pendant 30 ans encore au maximum. C'est ce qui rend si nécessaire et urgente la diversification de l'économie en direction d'autres secteurs que le cuivre et la recherche d'autres sources de devises.

27. Une autre caractéristique de l'économie zambienne, c'est la persistance d'un haut degré de dépendance à l'égard des importations et, par conséquent, le très faible niveau des liaisons productives internes. C'est ce que montre clairement le tableau 3 qui indique la part en pourcentage des importations dans la formation du PIB. Même ces chiffres, d'après Ndulo et Norton (1986), constituent une sous-estimation dans la mesure où les intrants achetés dans le pays contiennent eux-mêmes des éléments importés.

Tableau 3. Dépendance de l'économie zambienne à l'égard des importations

	1970 (%)	1981 (%)
PIB	8	19
Agriculture	7	7
Industrie extractive	13	18
Industrie manufacturière	58	64
Construction	38	70

Source : Calculs de N. Makgetla, cités dans Ndulo et Morton, (1986).

28. La restructuration de l'économie justifierait donc le remplacement progressif des biens intermédiaires importés par des intrants disponibles sur place, ce qui réduirait en même temps la demande de devises et se traduirait par la mise en place d'une structure de production nationale autonome dotée de puissantes liaisons internes.

29. Plus précisément, les conditions d'une restructuration de l'économie zambienne sont, selon les propres termes du Président Kaunda, "le transfert continu d'une part croissante des ressources d'utilisations non productives vers la production; l'utilisation croissante de matériaux locaux; l'accroissement de l'efficacité et de la compétitivité du secteur minier; la mise en place d'une large gamme d'activités d'exportation et de substitution des importations; l'amélioration des résultats du secteur agricole et, en particulier, l'adoption de mesures visant à rendre plus productif l'agriculteur individuel, qui est au centre de la stratégie agricole du Parti". (République de Zambie, 1984, p. iv)).

30. Afin de promouvoir une restructuration de ce type, le FMI et la Banque mondiale ont insisté sur la nécessité d'une refonte radicale des politiques économiques. Il s'agissait, au niveau macro-économique, de permettre un transfert de ressources vers les secteurs qui sont des exportateurs nets, de comprimer les dépenses publiques et de réduire les déficits de l'Etat en appliquant des politiques budgétaires rigoureuses; et, au niveau micro-économique, de libéraliser le commerce, de permettre au système des prix de fonctionner et d'améliorer l'efficacité des entreprises publiques.

31. S'inspirant de ces idées, le Gouvernement zambien, depuis décembre 1982, a procédé à de profonds changements d'orientation visant à transformer le système économique en passant d'un système essentiellement fondé sur des contrôles administratifs à un système faisant une plus large place aux forces du marché libre et aux mécanismes des prix. Quelques-unes de ces importantes réformes sont expliquées ci-après, ainsi que les considérations sur lesquelles elles reposaient.

a) Régime de change

32. Depuis l'indépendance, la Zambie avait un taux de change fixe qui a été déterminé par référence à la livre sterling jusqu'en décembre 1971 puis par référence au dollar des Etats-Unis. Le lien avec le dollar a été rompu en juillet 1976 et le kwacha a alors été rattaché aux droits de tirage spéciaux (DTS) du Fonds monétaire international.

33. A partir de 1974, lorsque le pays a commencé à connaître des pénuries de devises, les allocations ont été soumises à des contrôles rigoureux. Les importateurs devaient d'abord obtenir une licence du Ministère du commerce et de l'industrie puis des devises auprès de la Banque de Zambie. Cependant, en raison de la pénurie croissante de devises, les importateurs auxquels une licence avait été accordée ne pouvaient pas tous obtenir des devises. La demande de devises non satisfaite, jointe au phénomène connexe de la surévaluation du kwacha, a eu pour conséquence l'apparition d'un marché noir des devises où les taux pratiqués étaient bien supérieurs au taux officiel. Il y avait au taux officiel, des retards considérables et des risques de corruption au stade de l'examen des demandes de devises. De plus, dans la pratique, il est apparu que le système d'allocation était loin d'être satisfaisant, car il jouait en faveur des importations de biens de consommation essentiels. Avec la surévaluation du kwacha, les importations étaient relativement meilleur marché, ce qui encourageait un fort coefficient d'importations alors que les produits zambiens n'étaient plus compétitifs sur les marchés mondiaux.

34. Pour corriger la surévaluation, le kwacha a été dévalué de 20 p. 100 par rapport au DTS en janvier 1983. Puis le lien avec le DTS a été rompu en juillet 1983 et le kwacha a évolué dans un système de parité ajustable par rapport à un panier de six monnaies. Dans ce régime de glissement, le kwacha s'est déprécié, le taux de change passant de 1,24 K pour un dollar des Etats-Unis en juillet 1983 à 2,22 K en septembre 1985.

35. Ces dépréciations n'ont cependant pas été jugées suffisantes pour stimuler les exportations et permettre une diversification notable, de sorte que de nouvelles dépréciations étaient nécessaires. A ce stade, le Gouvernement avait deux possibilités : l'une était d'annoncer une nouvelle dévaluation de grande ampleur; l'autre, d'adopter un système d'adjudication pour les allocations de devises. Le Gouvernement a choisi la deuxième solution.

36. Dans le contexte de la Zambie, on pouvait penser que le système d'adjudication présentait au moins deux avantages par rapport à une dévaluation. Tout d'abord, s'il était largement admis que le kwacha était surévalué, l'accord n'était pas réalisé quant à l'ampleur de la surévaluation et il n'y avait pas d'estimations précises sur ce point. On pouvait donc compter sur le système d'adjudication, qui a pour base le marché libre, pour obtenir la réponse. Ensuite, le système des adjudications éliminerait pratiquement l'élément de subjectivité et, le cas échéant, de corruption, éventuellement associé aux attributions de devises.

37. Le Gouvernement a donc adopté, le 4 octobre 1985, le système des adjudications hebdomadaires de devises. Le système initial dans lequel les attributions de devises aux soumissionnaires retenus avaient lieu au taux marginal a été modifié en août 1986 et remplacé par le système dit d'"enchères hollandaises", les soumissionnaires retenus obtenant des devises au taux spécifié dans leur offre. Ce régime, espérait-on, allait permettre à la Zambie d'accroître ses recettes en kwacha, tout en freinant la tendance des soumissionnaires à présenter des offres trop élevés. Les adjudications ont été suspendues en janvier 1987. Elles ont repris en mars dans le cadre d'un système à deux niveaux; le taux du premier niveau a été fixé entre 9,50 et 12,50 kwacha pour un dollar des Etats-Unis pour les transactions des administrations et le taux du deuxième niveau devait être déterminé par voie d'adjudication publique. Ce système aussi a été abandonné en mai 1987.

b) Régime des taux d'intérêt

38. Jusqu'en septembre 1985, la Banque centrale imposait des plafonds aux taux d'intérêt appliqués par les banques commerciales. Etant donné le taux d'inflation, la rémunération des dépôts a toujours été négative en termes réels depuis 1970, ce qui a découragé l'épargne privée et a peut-être aussi empêché le développement de l'intermédiation financière. Le faible niveau des taux prêteurs, qui étaient même négatifs en termes réels dans les années 80, a créé une demande excédentaire de crédit, d'où la nécessité d'un rationnement du crédit, avec le surcroît de travail administratif qui en est résulté pour les autorités.

39. En septembre 1985, le Gouvernement a libéré les taux d'intérêt. Le taux des bons du trésor est monté en flèche, de 9,5 à 23,5 p. 100 et dans son sillage, les taux prêteurs des banques commerciales ont atteint 30-33 p. 100. On espérait que ces taux élevés allaient stimuler l'épargne, décourager les investissements à forte intensité de capital et, de manière générale, favoriser une utilisation plus efficace des ressources financières.

c) Libération des prix

40. Jusqu'en décembre 1982, les prix de gros et de détail des marchandises étaient soumis au contrôle des pouvoirs publics, l'objectif principal étant de protéger les groupes à faible revenu et de limiter les profits excessifs des monopoles. En pratique, cependant, les prix fixes calculés selon la méthode "coût plus" ont abouti à une répartition inefficace des ressources. Il en est résulté plusieurs conséquences :

a) Le contrôle des prix, joint à la structure tarifaire existante, aboutissait à une protection réelle négative pour certains biens dont la production était ainsi découragée;

b) De nombreuses entreprises, para-étatiques en particulier, souffraient d'une perte de rentabilité en raison des bas prix pratiqués, qui ne correspondaient pas à la réalité économique, d'où des problèmes de liquidité et un faible niveau d'investissement;

c) Aux prix homologués, certaines entreprises para-étatiques ne pouvaient même pas couvrir leurs coûts et les pertes qui en résultaient devaient être compensées par des subventions de l'Etat;

d) L'existence d'une demande insatisfaite à ces prix artificiellement bas favorisait le développement d'un marché noir pour des biens qui, de même que les devises, se vendaient à des prix bien supérieurs aux prix officiels réglementés;

e) Le faible niveau des prix, associé à des coûts de transport élevés, a entraîné une pénurie de nombreux articles essentiels, dans les provinces éloignées de la ligne de chemin de fer;

f) Les activités commerciales devenaient plus rentables que la production.

41. Pour toutes ces raisons, le Gouvernement a libéré la plupart des prix de gros et de détail en décembre 1982. Seul le prix des flocons de céréales (roller meal) est resté réglementé.

42. Comme on peut aisément le comprendre, la libération des prix a déclenché une accélération du taux d'inflation. On a tenté d'expliquer en partie ce phénomène par l'inflation latente qui existait déjà, comme en témoignaient le marché noir et les longues files devant les magasins d'Etat.

43. Avec la libération des prix, les entreprises ont eu la possibilité de demander des prix rémunérateurs. Sans doute y avait-il le risque d'une exploitation du consommateur, mais on espérait que la crainte de s'exclure elles-mêmes du marché en proposant des produits trop chers freinerait la tendance des firmes à pratiquer des prix excessifs.

44. Avec la libération des prix et l'introduction du système d'adjudication pour les attributions de devises, les entreprises para-étatiques ont reçu du Gouvernement un signal sans équivoque signifiant qu'elles ne devaient plus compter que sur elles-mêmes et qu'il dépendait d'elles de sombrer ou de survivre. Les pouvoirs publics ne subventionneraient plus des entreprises para-étatiques travaillant à perte.

45. En Zambie, beaucoup d'entreprises para-étatiques avaient été créées pour promouvoir, outre des objectifs économiques, des objectifs sociaux. Mais une tendance était apparue, de la part de certaines entreprises parapubliques, à s'abriter derrière ces objectifs sociaux pour défendre leur mauvaise gestion et leur faible rentabilité. Elles étaient maintenant invitées, sans oublier les objectifs sociaux, à pratiquer une gestion d'inspiration essentiellement commerciale. Les dirigeants des entreprises para-étatiques se voyaient donc investis d'une lourde responsabilité.

d) Réforme de tarif douanier

46. En Zambie, les droits nominaux variaient entre zéro pour cent pour les articles prioritaires tels que les biens destinés à l'agriculture et les biens de consommation essentiels et 50-150 p. 100 pour des biens de consommation durables

non essentiels, en passant par des droits de 5-20 p. 100 pour les biens intermédiaires et les biens d'équipement. En fait, un trait frappant de la structure tarifaire de la Zambie, c'était le très grand nombre de biens assujettis à un taux de droit nul. Cette structure tarifaire avait pour effet de créer une gamme disparate de taux de protection réels constituant des incitations maximales pour la production de biens finals pouvant se substituer aux importations, des incitations modérées en ce qui concerne les biens intermédiaires lourds et les biens d'équipement (encourageant ainsi une forte intensité de capital) et des incitations minimales ou même des désincitations (par le biais de taux de protection réels négatifs) pour les machines agricoles et l'outillage industriel et certains biens d'exportation.

47. A la suite de propositions précises de la Banque mondiale, le Gouvernement a apporté certaines modifications à la structure tarifaire. Un droit minimum de 10 p. 100 a été institué à la fin de 1984 sur les matières premières et les biens intermédiaires et ce taux a été porté à 15 p. 100 dans le budget de 1986. La base du prélèvement a été modifiée, le prix f.o.b. étant remplacé par le prix c.a.f., afin d'accroître la masse imposable. Le taux de la taxe sur les ventes de biens importés a été relevé et aligné sur le taux applicable aux biens et services produits dans le pays, soit 15 p. 100.

48. Une commission d'étude des droits de douane a été créée en juin 1986 et elle a présenté son rapport en septembre. D'autres réformes étaient attendues à la lumière de ses recommandations.

e) Promotion des exportations

49. Le Gouvernement a adopté plusieurs mesures destinées à encourager les exportations. C'est ainsi qu'un système de rétention des devises est entré en vigueur en mai 1982. Il permettait aux exportateurs de conserver 50 p. 100 de leurs recettes en devises (300 p. 100 dans le cas du cuivre) pendant une période de 21 jours et de les utiliser pour importer davantage de biens intermédiaires ou (à partir du début de 1984) pour liquider des arriérés accumulés. La période de rétention a été portée de 60 jours dans le budget de 1985. De plus, le budget de 1984 a prévu des avantages fiscaux en faveur des exportateurs de produits non traditionnels, qui n'avaient désormais à verser que 15 p. 100 de l'impôt sur les bénéfices provenant de ces exportations. En juin 1987, la Banque de Zambie a annoncé la suppression du système de rétention des devises. Il a été en outre créé un conseil zambien de promotion des exportations, chargé de promouvoir les exportations d'articles non traditionnels.

50. Les paragraphes qui précèdent donnaient la liste des principales réformes, et de leurs motifs, entreprises par le Gouvernement jusqu'en mai 1987. Sans être complète dans tous les détails, cette liste indique pourtant clairement que les réformes adoptées correspondaient aux orientations tracées par la Banque mondiale et le FMI.

51. Ces révisions de la politique économique reposaient sur la conviction que la restructuration économique souhaitée ne pouvait provenir que d'une mutation fondamentale conduisant à remplacer un régime de direction centralisée par un

régime de marché libre. La portée et les résultats attendus de ces changements de politique étaient présentés de la manière suivante :

a) Efficacité : Une amélioration de l'efficacité était escomptée, à la fois sur le plan de l'allocation des ressources et sur le plan technique; elle devait être le résultat des mesures de libéralisation de l'économie, selon les processus suivants :

- i) Plus large utilisation des matières premières et autres facteurs de production autochtones à la place de produits importés rendus plus onéreux par la forte dévaluation du kwacha;
- ii) Plus large recours aux techniques de main-d'oeuvre aux dépens des techniques capitalistiques qui seraient moins intéressantes à la suite de la suppression des droits à taux nul ou minime frappant les importations de biens d'équipement et de biens intermédiaires et de l'adoption du prix c.a.f. à la place du prix f.o.b. pour le calcul des droits et taxes;
- iii) En conséquence, développement de petites entreprises capables de créer davantage d'emplois dans toutes les régions du pays;
- iv) Accroissement des exportations non traditionnelles, à des prix plus concurrentiels sur le marché international;
- v) Elimination de pratiques administratives favorisant le gaspillage et la corruption, plus particulièrement en ce qui concerne les allocations de devises, ce qui devait permettre aux entreprises qui le méritaient d'avoir plus largement et plus rapidement accès aux ressources en devises;
- vi) Eclatement des monopoles inefficaces sous l'effet de la concurrence saine à laquelle ils seraient soumis, et amélioration de l'efficacité opérationnelle des entreprises, d'où une meilleure utilisation de la capacité et de meilleures perspectives de rentabilité.

b) Répartition du revenu et équité : C'est un fait qui semble avoir été largement reconnu en Zambie, même parmi les responsables de la mise en oeuvre des réformes économiques : s'il était incontestable que ces réformes allaient apporter des améliorations sur le plan de l'efficacité, il était aussi certain qu'elles auraient des répercussions défavorables sur la répartition du revenu. Les plus durement frappés seraient les plus pauvres parmi les pauvres. Le FMI admettait également que, dans la mesure où les ajustements structurels nécessitaient une forte compression de la consommation intérieure, ils entraîneraient une baisse de revenu pour les plus démunis. Mais, d'après une étude récente du FMI (Série des études spéciales du Fonds monétaire international, no. 46, dans Bulletin du Fonds monétaire international, du 17 novembre 1986), "cela signifie que les groupes supérieurs de revenu seront les plus touchés". Quelques observations de cette étude concernant les répercussions des réformes de politique économique du point de vue de l'équité méritent d'être notées :

- i) Dans la mesure où une monnaie surévaluée avait entraîné une répartition du revenu asymétrique favorable aux citoyens riches qui consomment une forte proportion de biens importés, la dévaluation ultérieure devait conduire à une répartition plus équitable;
- ii) La dévaluation devait améliorer l'efficacité économique et, à plus long terme, stimuler la croissance et l'emploi et offrir à chacun la possibilité d'avoir sa part d'un revenu national plus élevé;
- iii) Des politiques monétaires et des politiques de crédit appropriées auraient pour effet de juguler les pressions inflationnistes. Cette évolution aiderait les pauvres qui ne possèdent pas d'avoirs pouvant conserver leur valeur réelle et qui ne parviennent pas à obtenir l'indexation de leurs salaires en période d'inflation;
- iv) Les mesures qui améliorent l'accès au marché du crédit limitent les prêts accordés à des initiés et renforcent l'aptitude de chaque secteur à affronter la concurrence pour obtenir sa part des crédits disponibles, ce qui tendrait à favoriser une plus grande efficacité dans l'allocation des ressources et probablement à améliorer la répartition du revenu;
- v) Cependant, l'aptitude d'une firme à emprunter en période de resserrement du crédit risque fort de dépendre de ses résultats antérieurs. Les entreprises de grande taille et bien établies implantées dans le secteur urbain pourraient donc être mieux placées que leurs homologues plus petites du secteur rural pour obtenir des ressources productives. En conséquence, cette forme de restriction du crédit n'a peut-être pas, sur le plan de la distribution, des effets aussi bénéfiques qu'on pourrait le croire du prime abord.

c) Les réformes de politique économique considérées comme un tout : Les diverses mesures d'ordre monétaire, budgétaire et institutionnel devaient être considérées comme un train de mesures intégrées faisant partie d'un programme de restructuration économique. De toute évidence, il serait vain d'entreprendre, disons, une réforme monétaire si les mesures budgétaires correspondantes étaient incompatibles avec cette réforme. Par exemple, pour accroître l'épargne globale, il faudrait augmenter à la fois l'épargne privée et l'épargne publique. Certes, des taux d'intérêt réels positifs pourraient contribuer à stimuler l'épargne privée, mais il faudrait réduire les déficits budgétaires, en particulier les pertes d'exploitation des entreprises para-étatiques, pour relever le niveau de l'épargne publique. De même, des taux de change réalistes doivent s'accompagner de taux prêteurs réels positifs d'un niveau élevé pour décourager les investissements à forte intensité de capital. Des distorsions étaient apparues dans le système de stimulants de l'économie zambienne en raison de taux de change inadaptés, de déficits budgétaires importants et de politiques monétaires inflationnistes. Pour éliminer ces distorsions, il fallait donc opérer des rectifications dans tous ces domaines. Des ajustements fragmentaires ne sauraient produire les résultats voulus.

d) Le facteur temps : On insistait sur le fait que l'ensemble de mesures ne pouvait agir comme un remède instantané. La restructuration exigerait du temps. L'économie ne pourrait ressentir les bienfaits du train de mesures qu'à moyen terme ou à l'issue d'une longue période. La Banque mondiale parlait d'une période de trois à cinq ans. En fait, sur le court terme, l'effet net escompté serait très modeste, voire négatif. Les effets nets négatifs à court terme constitueraient le prix que l'économie devrait payer pour bénéficier à long terme d'un volume beaucoup plus élevé d'effets positifs.

52. L'application des réformes économiques radicales décrites dans les paragraphes précédents s'est poursuivie jusqu'au 30 avril 1987. Le lendemain, le 1er mai, le Président Kaunda a annoncé la rupture de la Zambie avec le programme du FMI et le lancement d'un nouveau programme de redressement économique. Les extraits du discours du Président reproduits ci-dessous expliquent pourquoi la Zambie a décidé d'en finir avec les prescriptions de politique économique du Fonds monétaire international :

"La conditionnalité du Fonds monétaire international signifiait que le programme de restructuration, qui était et demeure une impérieuse nécessité pour conduire l'économie vers son redressement, ne pouvait être financé que par le recours à des emprunts extérieurs massifs. Il allait évidemment en résulter une aggravation de l'endettement extérieur du pays, même si un allègement temporaire pouvait être obtenu de temps à autre au moyen d'accords de rééchelonnement conclus avec les créanciers. Le rééchelonnement est lui-même assorti d'un coût. De plus, il ne fait que retarder l'échéance et accroître la dette.

"Néanmoins, le Parti et son Gouvernement avaient décidé d'aller de l'avant et d'entreprendre l'application des mesures... dans l'espoir que les résultats économiques du pays allaient s'améliorer et que la chute spectaculaire du niveau de vie de la population serait enrayerée.

"Nous avons observé, avec une anxiété croissante, une situation où la montée du chômage devenait une caractéristique permanente de notre économie. L'inflation galopante s'est installée, poussant les prix des produits essentiels à un niveau où ils ne sont plus à la portée des hommes et des femmes de notre pays, surtout des groupes à faible revenu qui sont la majorité. Les cas de malnutrition sont de jour en jour plus nombreux.

"On a assisté à une forte augmentation du taux de mortalité, particulièrement parmi la population infantile, parce que les hopitaux ne peuvent pas se permettre d'importer les médicaments essentiels et d'autres biens indispensables pour maintenir la vie. Nous sommes témoins d'une situation où notre tissu social se désintègre lentement, ce qui sème les germes du désordre et sape la paix et l'unité de la nation. Cet état de choses ne peut être et ne sera pas toléré plus longtemps. Il est on ne peut plus clair que, loin d'améliorer notre situation, nous allons à l'échec. D'où la nécessité d'un regard neuf". (Kaunda, 1987).

53. Les principales mesures énoncées dans le nouveau programme de redressement économique sont les suivantes :

a) Le remboursement des dettes du pays a été limité à 10 p. 100 du montant net des recettes d'exportation. Une fois couverts les besoins en devises de Zambia Consolidated Copper Mines, de ZIMOIL et de Zambia Airways, ainsi que les besoins en devises au titre des importations d'engrais, 10 p. 100 seulement du solde restant de devises seront affectés à des remboursements de la dette;

b) Les adjudications de devises ont été supprimées et le taux de change a été fixé à 8,00 kwacha pour un dollar des Etats-Unis;

c) Des prix de gros et de détail maximums seront recommandés par les fabricants, les producteurs et les importateurs, de concert avec la Commission des prix et des revenus;

d) Les taux d'intérêt prêteurs ont été fixés à 15 p. 100 avec une marge de 5 p. 100 par rapport à un plafond de 20 p. 100;

e) Les autorisations d'importation "sans versement de fonds" ont été limitées aux importations de biens de consommation, d'intrants et de machines essentiels;

f) Une banque pour l'importation et l'exportation est en cours de création; elle sera dotée d'un capital de 50 millions de kwacha et aidera les exportateurs de biens non traditionnels;

g) Une caisse autonome de prêt est en voie de constitution pour l'aide aux petites entreprises;

h) Un système fiscal et une structure tarifaire plus réalistes vont être élaborés afin d'élargir les bases du prélèvement fiscal opéré sur l'économie;

i) Les mesures prévues pour enrayer le chômage sont l'expansion des programmes de travaux publics; plus particulièrement dans les zones rurales, l'accroissement des dépenses publiques affectées à des projets d'équipement d'un coût peu élevé et rapidement rentabilisables et la mise en place d'une politique salariale réaliste comportant un salaire "minimum vital" qui sera recommandé par la Commission des prix et des revenus.

C. L'APPARITION DU DRAME HUMAIN EN ZAMBIE

54. Pourquoi la Zambie a-t-elle mis fin aux réformes de politique économique entreprises à l'instigation du FMI et de la Banque mondiale ? Quelles ont été les conséquences de ces réformes ? N'ont-elles pas réussi à restructurer l'économie ? C'est à ces questions que nous allons maintenant tenter de répondre.

55. Il est néanmoins très important de reconnaître dès le départ que les activités et les phénomènes économiques s'insèrent dans un enchaînement de relations entre fins et moyens et que les moyens n'ont de valeur que dans la mesure où ils contribuent de façon positive à promouvoir les fins. Par exemple, on peut concevoir divers instruments de politique et diverses institutions pour réaliser la restructuration économique d'un pays selon une certaine optique jugée souhaitable. La restructuration économique, à son tour, peut être nécessaire

pour promouvoir une efficacité à laquelle la structure économique existante risque de faire obstacle. La mise en place d'une structure économique efficace, cependant, vise à favoriser un développement autochtone qui réduira progressivement la pauvreté et améliorera le niveau de vie de la population locale. Et l'on peut escompter que la réduction de la pauvreté va à son tour renforcer l'élément de bien-être économique qui est partie constituante de la fonction de bien-être social d'un pays. Le but ultime de toute activité humaine est donc, dans tout contexte spatio-temporel, l'optimisation de la fonction de bien-être social. Par conséquent, pour évaluer l'efficacité d'instruments de politique économique, même sur une base purement économique, il faut examiner quelle sera leur incidence sur le bien-être économique final. Même s'ils conduisent à des résultats très salutaires du point de vue de leurs objectifs immédiats, les instruments ne peuvent être jugés utiles dès lors qu'ils entraînent une dégradation du bien-être économique général. Même aux stades intermédiaires la relation entre les fins, les moyens ou instruments et les objectifs risque d'être perdue de vue. Je vais illustrer cette idée par un épisode qui concerne deux entreprises para-étatiques zambiennes que nous appellerons X et Y pour respecter l'anonymat.

56. L'entreprise X produisait depuis de longues années un article essentiel en utilisant comme intrant un produit fabriqué par la firme Y. A un certain moment, au début des années 80, une société étrangère a proposé à l'entreprise X d'améliorer la qualité de sa fabrication en utilisant une installation plus perfectionnée et plus moderne, ce qui pourrait même lui permettre d'exporter ses articles à l'étranger. L'entreprise X a fait sienne cette idée et a acquis l'installation nécessaire qu'elle a importée du pays de son partenaire étranger. On s'est alors aperçu que cette installation ne pouvait utiliser l'intrant fourni par la firme Y. L'entreprise X s'est donc mise à importer cet intrant. Très rapidement, elle a aussi commencé à exporter sa production et à gagner des devises. La firme X a été saluée comme une réussite. Ne pouvant plus écouler toute sa production sur le marché intérieur, l'entreprise Y, au bout d'un certain temps, est parvenue à son tour à exporter sa production excédentaire et à gagner des devises. Donc, l'entreprise Y aussi avait remporté un succès. Mais, dans une perspective nationale, ces phénomènes ne peuvent être considérés comme des développements souhaitables, car même si les deux entreprises ont réussi à gagner des devises, le lien intérieur vital qui existait entre elles a disparu. En revanche, les deux entreprises sont devenues dépendantes de l'étranger et par conséquent vulnérables aux coups de boutoir des forces extérieures. La leçon à tirer de cet exemple, c'est que les recettes en devises, aussi rare que puisse être ce bien, ne sont qu'un moyen. La finalité, c'est la mise en place d'une structure économique autonome où la création de liaisons internes est un élément clé.

57. Jugées dans le contexte de la relation fins-moyens évoquée plus haut, les mesures prescrites à la Zambie par la Banque mondiale et le FMI se sont soldées par un échec total. Bien entendu, on peut prétendre que si la Zambie n'avait pas adopté ces prescriptions et s'en était tenue à son ancienne politique, la situation aurait peut-être été encore pire. Libre à chacun de se lancer dans des conjectures de ce genre, mais comme dit la sagesse populaire, il n'est pas meilleure réussite que le succès. Et les indications que l'on peut tirer d'une simple observation empirique, c'est que la politique et les mesures recommandées

par le FMI en Zambie n'ont pas été un succès, il s'en faut de beaucoup. Tout en favorisant l'efficacité dans une acception limitée, les réformes de politique économique ne semblent pas avoir fait grand-chose pour promouvoir une saine restructuration de l'économie. Qui plus est, elles ont conduit systématiquement à une nouvelle extension de la misère dans une société déjà appauvrie, ce qui constituait un risque sérieux d'instabilité politique pour le pays. Les violentes émeutes qui ont éclaté dans le Copperbelt en décembre 1986 à la suite du doublement du prix de la farine de maïs étaient à cet égard un signe sans équivoque. En l'occurrence, j'ai la conviction que si la Zambie s'est vue dans la nécessité de rompre avec les orientations du FMI et de la Banque mondiale, ce n'est pas tellement parce que le train de mesures recommandé était en soi dépourvu de logique, mais en raison de l'attitude absolument inflexible des organisations multilatérales en ce qui concerne sa mise en oeuvre. Nous reviendrons plus en détail sur ce point dans la prochaine section.

58. Pour réaliser la restructuration économique dans le contexte de la Zambie, il fallait que soient remplies les conditions suivantes :

a) Développement de l'agriculture;

b) Meilleure utilisation de la capacité de l'industrie manufacturière. Et étant donné que l'industrie était fortement tributaire des importations, il était indispensable d'assurer une répartition ordonnée des disponibilités en devises;

c) Promotion de la petite industrie qui, parce qu'elle utilise une plus forte proportion de main-d'oeuvre et qu'elle peut mieux s'adapter aux ressources disponibles sur place, et aussi par son rôle d'auxiliaire des grandes entreprises, peut favoriser le renforcement des liaisons internes dans l'économie;

d) Réduction de la dépendance à l'égard du cuivre comme source de devises, grâce au développement d'exportations industrielles et agricoles non traditionnelles.

59. Les réformes radicales de la politique économique n'ont en fait guère contribué à la réalisation d'aucune de ces conditions.

60. On ne peut constater sans ironie que l'agriculture, considérée comme la priorité des priorités dans les programmes d'ajustement structurel de la Zambie, est le secteur qui a le plus souffert, et cela pour les raisons suivantes :

a) La capacité d'emprunt du secteur a été gravement limitée par la montée en flèche des taux prêtes des banques commerciales qui ont atteint près de 40 p. 100. Etant donné la terrible pénurie de liquidité, nonobstant le fait que la Banque mondiale avait justement alloué à l'agriculture une part appréciable des fonds provenant des adjudications, ces ressources ont été à peine utilisées;

b) Le problème de liquidité que connaissaient les agriculteurs a été exacerbé par les trois années consécutives de sécheresse;

c) Il y a eu renchérissement des coûts de production en raison de la suppression des subventions aux engrais;

d) Etant donné la dépréciation catastrophique du kwacha, qui a été la conséquence du système des adjudications de devises, les importations de tracteurs et autres machines ont atteint des prix prohibitifs. Un tracteur qui auparavant était vendu dans les 28 000 kwacha n'a pas tardé à coûter jusqu'à 150 000 kwacha, voire davantage.

61. Pour toutes ces raisons, c'est la petite agriculture individuelle qui a connu un recul notable. Le coût élevé du crédit et la hausse continue du prix du dollar exprimé en kwacha ont fortement entravé le développement de la petite industrie.

62. De même, les taux d'utilisation de la capacité n'ont pas augmenté, en particulier dans le secteur public. En fait, dans le secteur public, le taux d'utilisation s'est abaissé de 45 p. 100 en 1985 à 41 p. 100 en 1986.

63. D'après le dernier bilan économique publié par le Gouvernement, (République de Zambie, 1987), depuis octobre 1985, malgré la très forte dépréciation du kwacha, ni les exportations agricoles ni les exportations de produits manufacturés n'ont sensiblement progressé. En 1986, la valeur des exportations industrielles est restée stationnaire au niveau de 2 p. 100 des exportations totales.

64. Alors qu'aucune des conditions de la restructuration n'a été remplie de façon satisfaisante, les changements opérés dans la politique économique ont eu un impact extrêmement défavorable sur diverses variables macro-économiques. C'est ce qui ressort du tableau 4. Le taux de croissance du PIB a été négligeable. Bien qu'il y ait eu, d'une part, un taux élevé de croissance démographique et par conséquent un accroissement de la population active, on a observé, d'autre part, un recul continu de l'emploi dans le secteur structuré. En 1980, 23,8 p. 100 d'une population de 1,6 million d'actifs avaient un emploi dans le secteur structuré. En 1984, 20,3 p. 100 seulement d'une population active comptant 1,8 million de personnes étaient occupés dans le secteur structuré. Ces statistiques indiquent une augmentation du chômage et une expansion du secteur non structuré. D'après des estimations approximatives, 49,13 p. 100 de la population active sont actuellement sans emploi. En même temps, il y a eu progression du secteur non structuré, le nombre des personnes occupées passant de 0,9 million en 1980 à 1,3 million en 1987.

65. L'accélération de la fuite des capitaux et l'augmentation des sorties de fonds au titre du fret et de l'assurance ont beaucoup contribué à accroître les déficits de la balance des paiements. Et, plus grave encore, on a assisté à une forte augmentation de la charge de la dette.

Tableau 4. Quelques indicateurs macro-économiques

	1984	1985	1986
Taux de croissance du PIB réel (en pourcentage)	0,4	1,5	0,5
Emploi dans le secteur structuré	365 290	361 520	360 540
Sorties nettes de capitaux (en millions de kwacha)	371,4	594,5	1 239,9
Déficit des transactions courantes (en millions de kwacha)	317,0	429,2	1 670,0
Charge de la dette (en milliards de dollars des Etats-Unis)	3,92	4,48	5,1 (1987)
Ratio du service de la dette (en pourcentage des recettes d'exportation)	403,2	529,3	
Ratio du service de la dette (en pourcentage du PNB)	154,5	210,3	

Source : République de Zambie, 1987; Banque mondiale, 1987 b.

66. C'est sur la pauvreté et la répartition du revenu que les réformes de la politique économique ont eu l'impact le plus délétère. Ainsi qu'il a déjà été indiqué dans la section 1, l'ampleur de la pauvreté était déjà un phénomène très grave en Zambie il y a 7 ans; il en allait de même de l'inégalité des revenus. Le fait que la Zambie a été rétrogradée, dans la classification internationale, de la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire dans la catégorie des pays à faible revenu est en lui-même révélateur de la brutale détérioration de la situation économique intervenue ces dernières années.

67. Depuis l'introduction des réformes de politique économique en décembre 1982 (avec la libération des prix), et plus spécialement après la mise en application du système des adjudications de devises en octobre 1985, il s'est produit une redoutable accélération des taux d'inflation alors que les revenus salariaux sont restés plus ou moins bloqués. Une fois encore, l'inflation a frappé plus durement les groupes à faible revenu que les groupes à revenu élevé, comme on peut le voir d'après le tableau 5. Bien qu'on ne dispose pas pour les dernières années de statistiques précises sur la pauvreté et la répartition du revenu, on peut aisément déduire des statistiques du coût de la vie figurant au tableau 5 et du retard des salaires nominaux que l'incidence de la pauvreté s'est accrue et que les disparités de revenu se sont aggravées après l'introduction des mesures de libéralisation économique.

68. Les résultats de la Zambie ont été inférieurs à ceux des pays à faible revenu en général, non seulement d'après le critère du revenu, mais également sur la base d'autres indicateurs de la qualité de la vie. C'est ce que montre le tableau 6.

Tableau 5. Indice des prix à la consommation dans les zones urbaines, 1980-1986
(1975 = 100)

Date	Groupe à revenu élevé	Groupe à faible revenu
1980	189,4	202,9
1982	236,7	260,2
1983 (janvier)	253,2	281,6
1985 (octobre)	503,1	569,7
1986 (octobre)	774,0	822,0

Source : Monthly Digest of Statistics, octobre/décembre 1985, CSO, République de Zambie, Zambie, 1987.

Tableau 6. Indicateurs de la qualité de la vie pour la Zambie et les pays à faible revenu, 1985

	Zambie	Pays à faible revenu
Espérance de vie	52	60
Taux brut de mortalité pour 1 000 habitants	15	10
Taux de mortalité infantile	84	72
Taux de mortalité juvénile	15	9
Apport journalier de calories par habitant	2 137	2 339
Nombre d'habitants par médecin	7 800	5 770

Source : Banque mondiale, 1987 a.

69. Répétons-le, s'il est difficile de trouver des statistiques plus récentes sur les critères autres que le revenu, les indications que l'on peut tirer d'études ponctuelles et d'autres sources ne font apparaître aucune amélioration. Dans la précédente section, nous avons déjà cité la déclaration du Président Kaunda sur l'incidence croissante de la malnutrition et de la mortalité juvénile. On a calculé qu'en Zambie un tiers des enfants de moins de 5 ans sont malnutris et que 40 p. 100 de tous les enfants décèdent avant l'âge de 15 ans.

70. Des organisations internationales travaillant en Zambie confirment elles aussi que la qualité de la vie de la population s'est détériorée après la mise en application du programme d'ajustement structurel du FMI. Par exemple, Oxfam a coopéré avec deux groupes en Zambie, la population pauvre des bidonvilles en zone urbaine et la population pauvre des zones rurales, qui comprend

essentiellement des ménages dont le chef est une femme, des agriculteurs exploitant des petits lopins de terre, ainsi que les handicapés. Passant en revue l'expérience d'Oxfam, John Clark (1986) déclare (voici quelques extraits) :

"... nos représentants locaux affirment sans l'ombre d'un doute que ceux avec qui nous travaillons ont été victimes, et cela de plusieurs manières :

"1. En zone urbaine, la malnutrition s'est aggravée à la suite du renchérissement brutal des denrées alimentaires... Les prix des produits alimentaires ont augmenté beaucoup plus vite que les salaires.

"2. En zone rurale, les inégalités se sont considérablement amplifiées... A mesure que les inégalités s'aggravent dans les zones rurales, les prix augmentent (pour tous les produits, depuis le pétrole lampant jusqu'à la poudre de savon). Dans ces conditions, la pauvreté relative peut aisément dégénérer en pauvreté absolue.

"3. ... La privatisation du système de commercialisation présente des avantages évidents pour beaucoup, mais il est clair qu'elle constitue un handicap pour les agriculteurs des régions isolées. Tout simplement, les négociants ne sont pas disposés à payer des prix comparables aux prix pratiqués dans les régions productives, de sorte que les paysans se voient offrir un taux de rendement qui n'assure pas la rentabilité... En termes économiques, leurs revenus vont diminuer et, le plus préoccupant, c'est qu'ils se trouveront dans l'impossibilité de procéder sur leur terre aux investissements indispensables. A notre avis, cela va précipiter une chute rapide dans la spirale de la pauvreté.

"4. Dans l'ensemble, la réduction des dépenses sociales de l'Etat, spécialement dans le domaine de la santé, a été un coup supplémentaire asséné aux plus pauvres.

"Selon nous, les mesures d'ajustement ont été à l'origine d'énormes privations et n'ont pratiquement procuré aucun avantage aux deux catégories de la population avec lesquelles nous travaillons".

71. On peut dire que l'expérience d'Oxfam, loin d'être exceptionnelle, est typique de la situation générale dans le pays. La raison fondamentale qui fait que la dimension humaine de la crise économique que connaît la Zambie a commencé à prendre des proportions critiques, c'est que les réformes radicales de la politique économique n'ont guère contribué au développement autochtone. Je vais expliquer ce point en analysant l'impact de ce qui était considéré comme l'élément le plus important du train de mesures, c'est-à-dire le système des adjudications de devises.

72. Après l'introduction du système d'adjudication, la valeur du kwacha, aussi bien nationale qu'internationale, s'est considérablement dépréciée. La valeur internationale du kwacha est tombée de 2,23413 K pour un dollar des Etats-Unis à 5,01 K pour un dollar des Etats-Unis dès la première adjudication. Par la suite, elle a subi une chute inexorable pour atteindre finalement le taux de

21,05 K pour un dollar des Etats-Unis lors de la dernière adjudication, et certains signes indiquaient clairement que la dépréciation se serait sans doute poursuivie si le système était resté en vigueur au-delà d'avril 1987. Le kwacha s'est donc déprécié de 942 p. 100 en l'espace d'un an et demi! Une dépréciation d'une telle ampleur, en poussant à la hausse les prix en kwacha des biens intermédiaires importés et en se combinant à la forte augmentation du loyer de l'argent, a inéluctablement provoqué une inflation galopante qui a érodé le pouvoir d'achat intérieur du kwacha.

73. La chute de la valeur nationale et internationale du kwacha a créé une situation asymétrique dans laquelle les prix en kwacha des biens et services atteignaient des niveaux inabordables sur le marché intérieur de la Zambie, mais ridiculement bas quand ils étaient convertis en devises fortes. Par conséquent, alors que la plupart de ces biens étaient vendus à des prix qui n'étaient pas à la portée de la grande masse des populations autochtones, pour les touristes et les résidents étrangers rémunérés en devises, en grande partie ou en totalité, le pays était devenu le paradis du consommateur.

74. Quels ont été les principaux bénéficiaires des maigres ressources de change injectées semaine après semaine dans le système des adjudications? La plupart des sociétés zambiennes, surtout les entreprises para-étatiques, ont toujours eu des problèmes de liquidité et de trésorerie. Etant donné le loyer élevé de l'argent et l'irrésistible augmentation du coût des devises, les petites entreprises et les entreprises para-étatiques pouvaient très difficilement présenter des offres valables.

75. Un examen attentif de la liste des soumissionnaires retenus montre que les sociétés étrangères sont en majorité et qu'elles ont reçu la plus forte part des devises offertes, pratiquement à toutes les adjudications. Bien que les sociétés multinationales aient peut-être apporté une utile contribution au développement industriel et économique de la Zambie, leurs intérêts supérieurs ne se trouvent pas en Zambie mais dans les pays d'origine de leurs sociétés mères.

76. Les sociétés multinationales n'ont jamais eu de problèmes de liquidité. En auraient-elles eu, elles pouvaient aisément y remédier en s'adressant aux banques transnationales ou à leurs sociétés mères. Avec le régime des adjudications de devises, une évolution s'amorçait qui pouvait conduire à une situation dangereuse dans laquelle les sociétés autochtones auraient été totalement écartées du système de production. Il est vain de se demander si les soumissionnaires (c'est-à-dire les sociétés multinationales) qui présentaient les offres les plus élevées se livraient délibérément à une concurrence impitoyable. Le fait demeure que les entreprises manufacturières autochtones ont été constamment et systématiquement décimées.

77. D'après le Gouverneur de la Banque centrale, Leonard Chivuno, sous l'empire du régime des adjudications, 90 p. 100 des devises ont été attribués à exactement 100 sociétés, dont 99 p. 100 se trouvaient sous contrôle étranger. Même dans l'agriculture, l'un des facteurs qui a entraîné le recul de la petite agriculture individuelle, c'est l'apparition de grandes exploitations agricoles privées appartenant à des intérêts étrangers.

78. Si la plupart des entreprises para-étatiques avaient fermé, le Gouvernement n'aurait eu d'autre choix que de les vendre - conformément à la politique du FMI et de la Banque mondiale, étrange ironie! Mais qui aurait pu se permettre de les acheter, sinon des sociétés multinationales? Voici quelque temps, Anglo-American avait déjà proposé d'acheter les mines de la Zambie.

79. Il y a lieu de se demander ce qui se serait passé si le régime des adjudications de devises avait été maintenu et si les sociétés multinationales avaient poussé le cours du dollar des Etats-Unis jusqu'à 30 K ou même davantage: tôt ou tard, cette hausse ne se serait-elle pas répercutée sur le prix des biens que ces sociétés produisent? Et ces biens auraient-ils pu faire l'objet d'une demande viable? Il est malheureusement presque certain que la réponse est oui. Car étant donné la forte asymétrie qui caractérise la répartition du revenu en Zambie, la structure et le volume de la demande ont toujours été déterminés par les 5 à 10 p. 100 de la population qui appartiennent aux groupes supérieurs de revenu et qui ont un pouvoir d'achat presque illimité. Avec les étrangers, ce petit groupe de privilégiés aurait assuré une demande pratiquement inélastique pour la plupart des marchandises. Cependant, un nombre sans cesse croissant de Zambiens des couches intermédiaires auraient été rétrogradés dans la catégorie des plus démunis, qui n'ont pas les moyens d'acheter les produits.

80. En résumé, le système des adjudications de devises a surtout bénéficié:

a) En ce qui concerne la consommation, aux touristes et aux résidents étrangers rémunérés en devises;

b) En ce qui concerne la production, aux sociétés étrangères;

c) En ce qui concerne l'investissement, aux investisseurs étrangers;

d) En ce qui concerne le commerce, aux exportateurs, dont beaucoup étaient des étrangers.

81. Donc, si la Zambie était en train de se doter d'une économie très efficace et compétitive qui assurait la survie des plus aptes, elle était aussi en passe de devenir un pays d'étrangers, fait par des étrangers et pour des étrangers. Assurément, le gouvernement d'aucun pays souverain ne pourrait tolérer qu'une telle situation se produise.

82. Il y avait dans le programme d'autres mesures qui n'ont pas davantage réussi à atteindre leurs objectifs déclarés. L'épargne réelle n'a pas augmenté après la libération des taux d'intérêt. Il est bon de se souvenir que l'épargne n'est pas seulement fonction des taux d'intérêt mais qu'elle dépend aussi des revenus, qui connaissent une baisse sévère. La répartition fortement asymétrique du revenu ne pouvait guère contribuer à stimuler l'épargne vu que les taux d'intérêt, bien qu'élevés en termes nominaux, ne pouvaient cependant pas devenir positifs en termes réels, entraînés qu'ils étaient dans une course sans fin avec l'inflation galopante. En 1987, il aurait fallu porter les taux d'intérêt nominaux à 60 p. 100 pour qu'ils deviennent positifs en termes réels. Et même si l'on s'y était résolu,

l'accélération de l'inflation par les coûts que cette mesure aurait entraînée aurait annulé tôt ou tard la valeur positive des taux d'intérêt. Il est évidemment difficile, dans un tel environnement, de stimuler l'incitation à épargner.

83. De même, l'objectif de la libération des prix était de permettre aux producteurs d'appliquer des prix rentables et rémunérateurs. Mais les prix ont atteint des niveaux exorbitants qui n'avaient plus aucun rapport avec les coûts de production. Les prix de détail, en particulier, devenaient abusifs, et il n'était pas rare qu'ils incorporent des marges de 100 p. 100 ou même davantage.

84. On a fait valoir que l'offre de différents biens qui était fortement déficitaire avant la libération des prix s'est considérablement améliorée par la suite. C'est en grande partie exact. Mais il faut reconnaître que précédemment, quand l'offre de ces biens était pratiquement inexistante, la grande majorité de la population locale, dans les zones rurales surtout, n'avait pas, de toute façon, le pouvoir d'achat nécessaire pour se les procurer. Quand la situation de l'offre s'est améliorée, les prix sont montés à de tels niveaux que cette majorité n'a pas du tout bénéficié de leur libération. Les bénéficiaires ont été le petit groupe de privilégiés qui avaient toujours disposé d'un important pouvoir d'achat et qui pouvaient désormais acheter davantage de marchandises, surtout des marchandises importées. A certains égards, cette évolution pourrait être considérée comme une amélioration du bien-être macro-économique au sens parétien, mais elle a eu un effet pervers car elle a été obtenue au détriment d'une répartition plus équitable des possibilités de consommation.

85. Dans ces conditions, pratiquement aucun des objectifs du programme de stabilisation du FMI n'a été atteint en Zambie.

86. L'un des arguments généralement avancé par le Fonds, c'est que ces programmes ont pour effet de réduire le taux d'inflation. En Zambie, il a transformé une inflation inférieure à 10 p. 100 en inflation galopante à deux chiffres.

87. En creusant l'écart entre les taux d'accroissement des revenus salariaux et de l'inflation, il a exacerbé l'injustice qui existait déjà dans la répartition du revenu et provoqué des tensions sociales.

88. Au lieu de relancer l'économie, il a en fait été à l'origine d'un sévère ralentissement. Les unités de production ont réduit leur activité ou elles ont fermé, ce qui s'est accompagné de licenciements de personnel, d'une aggravation du chômage et d'une chute du taux de croissance des revenus réels.

89. Les résultats obtenus en Zambie avec les programmes du Fonds ont confirmé la thèse de Cheryl Payer, à savoir que ces programmes poussent les pays dans le "piège de l'endettement".

90. On rapporte qu'après les émeutes qui ont éclaté en Zambie à la suite des hausses de prix recommandées par le FMI et qui se sont soldées par 60 morts, 200 blessés et 4 300 arrestations, le ministre de la planification de la République dominicaine a rejeté (provisoirement) l'accord avec le FMI, avec le commentaire suivant : "Ce n'est pas que nous refusions de remettre notre maison en ordre.

Mais nous tenons à conserver notre maison et nous n'avons pas envie qu'elle parte en flammes". (Cité par Pastor Jr., 1987, p. 261). C'est exactement pour la même raison que la Zambie a rompu à son tour avec le FMI.

91. Et il y aurait intérêt à tenir compte de cet avertissement de Pastor : "La répartition injuste du fardeau de l'ajustement... ne saurait se prolonger longtemps sans que les sociétés partent en flammes". (Op.cit., p. 261).

D. REFLEXIONS SUR LE DRAME HUMAIN EN ZAMBIE

92. La philosophie économique qui sous-tend les prescriptions de politique économique du FMI et de la Banque mondiale, pour reprendre l'expression d'un auteur, c'est qu'une croissance efficace résultant d'un niveau approprié des prix est le meilleur moyen de soulager la pauvreté. Cet argument serait peut-être très convaincant dans le cas d'un pays où la misère n'aurait pas déjà atteint un degré trop criant et où la répartition du revenu ne s'écarterait pas trop de normes acceptables. Dans une telle situation, l'apparition d'une structure des prix exempte de distorsions favorisera l'efficacité parétienne dans l'allocation des ressources et, même si cette évolution s'accompagne, à court terme tout au moins, d'une certaine dégradation des niveaux de pauvreté et d'inégalité des revenus, on peut encore considérer que l'effet global est hautement souhaitable. Mais dans une situation comme celle de la Zambie où de telles hypothèses relatives à la pauvreté et à la répartition du revenu sont cruellement démenties par la situation réelle, des politiques ayant pour principal objectif de faire prévaloir des niveaux de prix appropriés ne peuvent améliorer l'efficacité sans imposer d'énormes charges aux groupes sociaux déjà vulnérables, et ces charges, même dans l'immédiat, risquent d'être le dernier choc qui précipite un bouleversement social.

93. Comme l'a fait observer Stewart (1985), "étant donné une répartition du revenu considérée comme mauvaise, la maximisation sur cette base peut donner de plus mauvais résultats qu'une décision inférieure dans une optique parétienne mais conduisant à une meilleure répartition du revenu". De plus, la recherche obsessionnelle d'un niveau de prix approprié semble s'inspirer de cette réflexion d'un économiste (Peter Timmer) : "le développement économique n'a pas nécessairement pour but des prix appropriés, mais bien souvent des prix injustifiables". Dans le contexte zambien et, plus généralement, dans le contexte africain, on peut peut-être mettre cette remarque la tête en bas pour indiquer que "si des prix injustifiables ne sont sans doute pas souhaitables pour la promotion du développement économique, des prix appropriés ne peuvent à eux seuls garantir le développement". Car développement n'est pas synonyme d'efficacité. A notre avis, dans un pays comme la Zambie, aucun programme d'ajustement structurel ne peut réussir s'il ne commence par reconnaître que l'équité est un objectif aussi important qu'une croissance efficace.

94. Certes, comme on l'a déjà fait observer tout au début de ce document, l'efficacité était une considération majeure en Zambie en raison des flagrantes distorsions de prix qu'entraînait un régime rigoureux de réglementation. Il était donc nécessaire, c'est incontestable, d'assouplir les contrôles et de libéraliser l'économie. Dans la mesure où les réformes de politique économique

traduisaient une prise de conscience de cette nécessité, elles étaient certainement très logiques. Mais l'erreur a été de vouloir passer en très peu de temps d'un régime fortement réglementé à un système de marché libre pratiquement sans entraves. Car les conditions du bon fonctionnement des mécanismes du marché libre, dans la perspective d'une amélioration du bien-être économique, ne sont pas réalisées en Zambie.

95. Nous avons déjà mentionné l'extrême asymétrie de la répartition du revenu. Une autre anomalie, par rapport aux conditions nécessaires pour la réussite d'un système de liberté des prix, c'est la place prédominante des entreprises para-étatiques. Par conséquent, le FMI et la Banque mondiale suivaient la logique des mesures de libéralisation économique en s'efforçant de persuader le Gouvernement zambien d'aller aussi loin que possible dans la privatisation des entreprises parapubliques en raison de l'inefficacité de leur gestion.

96. Cependant, en Zambie, les entreprises para-étatiques ont été créées en vue de plusieurs objectifs sociaux qui sont aussi valables aujourd'hui qu'au moment où elles ont été constituées. Si les entreprises para-étatiques sont vendues à des intérêts privés, il ne restera pas grand-chose de ces objectifs sociaux. Il est donc indispensable de préserver les entreprises para-étatiques en Zambie. C'est dans la formation et le perfectionnement d'un personnel autochtone de gestion que doit être recherché le remède à leur inefficacité.

97. De plus, la coexistence d'entreprises para-étatiques, de multinationales et de grandes et petites entreprises zambiennes privées crée une situation qui s'écarte considérablement de l'hypothèse théorique d'une structure qui serait essentiellement une structure de libre concurrence pouvant garantir l'équité dans le jeu des mécanismes du marché. Ce que nous avons en Zambie, c'est un régime de concurrence apparemment monopolistique (si l'on considère le nombre des entreprises), mais en fait une structure fortement oligopolistique dominée par les multinationales en termes de pouvoir économique. C'est ce qu'ont montré clairement la manière dont a opéré le système des adjudications de devises et les conséquences qu'il a entraînées.

98. Dans le cadre de la surveillance qu'il a exercée sur le fonctionnement du régime des prix après leur libération, le Gouvernement a tenté à plusieurs reprises d'intervenir et de modifier le régime de façon significative pour assurer que l'efficacité ne soit pas recherchée au détriment d'autres composantes du bien-être national. Mais ces interventions n'ont pas été considérées d'un oeil favorable par le FMI qui y voyait une entrave inopportune au fonctionnement des mécanismes du marché libre. Par exemple, sous l'empire du régime des adjudications de devises, la Banque de Zambie a rejeté plusieurs soumissions présentées pour des importations de chaussures et de pneumatiques par des entreprises qui fabriquaient ces articles dans le pays. Par la suite, le Fonds aurait adressé des remontrances à la Banque en raison de ces refus. De même, la Banque a supprimé les allocations pour vacances touristiques en août 1986 - car elles constituaient une ponction inutile sur de maigres ressources en devises - mais l'allocation a été très vite rétablie sur l'insistance du Fonds. On a soupçonné que dans plusieurs cas où des soumissions avaient été présentées pour des achats de matières premières et d'outillage, c'était en fait des produits finis qui avaient été

importés. Dans ces cas-là, cependant, le Fonds se serait opposé à l'ouverture d'une enquête par les autorités. Ces épisodes mettent bien en lumière l'attitude extrêmement rigide adoptée par le Fonds en ce qui concerne la mise en oeuvre du programme d'ajustement. Et c'est ce qui a finalement conduit à une impasse dans le dialogue entre le Gouvernement et le Fonds. Dans le nouveau programme de redressement économique, le système des adjudications a été abandonné en faveur du retour à un régime de change fixe. Mais, à mon avis, le maintien du système des adjudications sous une forme modifiée (qui n'aurait certainement pas reçu l'approbation du Fonds) aurait pu avoir des effets bénéfiques. Ma proposition est exposée en détail dans l'annexe du présent document.

99. En Zambie, des considérations fondées sur l'efficacité dans l'allocation des ressources justifiaient une réduction radicale des dépenses au titre des services sociaux. La compression des dépenses de ce type à un double effet :

a) Dans l'immédiat, elle réduit le volume des services publics et, comme il est indiqué dans un récent rapport de l'UNICEF (1987 b), "La pauvreté absolue et les difficultés d'accès aux services publics vont fréquemment de pair, en raison surtout de l'isolement géographique relatif de beaucoup de familles rurales vivant dans une pauvreté absolue, et au fait que la plupart des ménages urbains les plus démunis se concentrent dans des zones de squatters ou autres zones péri-urbaines qui sont mal desservies, surtout si elles se sont constituées ou si elles se sont développées rapidement après 1979 (après 1975 dans le cas de la Zambie) dans des années de compression des dépenses publiques";

b) En érodant les maigres réserves existantes de capital humain à la disposition du pays, elle agit comme une contrainte à long terme sur le développement.

100. Il est donc indispensable au moins de maintenir, sinon d'accroître, le niveau des dépenses réelles par habitant au titre des services sociaux. Avec un taux élevé de croissance démographique de 3,5 p. 100 par an, cette tâche peut paraître difficile quand on dispose de ressources extrêmement limitées.

101. Mais en Zambie, la gravité de la pénurie de ressources a été, dans une large mesure, la conséquence du service de la dette. Ces dernières années, le service de la dette a absorbé une part considérable des ressources de la Zambie, ne laissant qu'une fraction relativement plus modeste pour les besoins du développement économique interne. En fait, les projections ont montré que la Zambie allait être un exportateur net de ressources en direction du FMI au cours des six prochaines années.

102. Il y a quelques mois, Edward Jaycox, Vice-Président de la Banque mondiale, a émis des doutes quant à la possibilité pour quelques pays africains, notamment pour la Zambie, de réaliser leur redressement économique en raison du terrible handicap de leur endettement, malgré les très difficiles programmes d'ajustement qu'ils appliquaient avec vigueur.

103. Dans le même ordre d'idées, un autre Vice-Président de la Banque, Wilfried Thalwitz, a déclaré :

"La communauté internationale n'a jamais lésiné avec l'Afrique - le niveau per capita d'aide au continent a été parmi les plus élevés, voire le plus élevé du monde. Néanmoins, ce qui se fait en ce moment ne suffit pas, principalement parce que ces pays restent, dans une large mesure, aux prises avec le service de dettes contractées antérieurement. Il faut de nouveaux prêts, ou de nouveaux dons, qui compensent la sortie de capitaux affectés au remboursement de la dette. Les programmes d'action de nombreux pays africains ne disposent toujours pas d'un financement suffisant, l'investissement est trop faible, la capacité d'importer est déficiente, d'où le risque que les nouvelles politiques, excellentes par ailleurs, ne portent pas leurs fruits" (Afrique Relance, février/avril 1987, no. 7, p. 3).

104. C'est justement pour faire face à ce danger en Zambie que le Gouvernement, dans son nouveau programme de redressement économique, a annoncé la décision, exceptionnelle mais économiquement pragmatique, de limiter le service de la dette à 10 p. 100 du montant net des recettes d'exportation. Cette mesure devrait permettre au pays de disposer, pour des utilisations internes, d'un volume sensiblement accru de ressources propres. Mais en mettant fin à l'application des mesures recommandées par le FMI, le pays a aussi perdu son certificat international de "bonne conduite", ce qui risque de réduire fortement l'accès aux ressources provenant d'organisations donatrices des pays occidentaux. Il appartient à ces institutions, cependant, de méditer la question rhétorique qu'a posée le Président Kaunda : "à long terme quel est pour vous le meilleur partenaire, une nation qui consacre la totalité de ses ressources au paiement de ses dettes et en arrive ainsi à un blocage économique et politique, ou une nation stable capable de continuer à rembourser sa dette dans son intégralité" ?

105. En période de recul des revenus, étant donné la nature asymétrique de la répartition du revenu, les revenus des plus démunis se détériorent très rapidement. Il en est ainsi parce que les licenciements touchent essentiellement les salariés du secteur structuré et qu'il en résulte une aggravation du chômage. En Zambie, on estime que près d'un million de jeunes des zones urbaines sont sans travail. Pour contenir le risque d'explosion sociale que cela représente, il est indispensable de déterminer la composition des dépenses publiques en privilégiant les postes qui influenceront le plus fortement sur la promotion de l'emploi et qui ont le plus de chances de bénéficier aux plus démunis.

106. Dans son nouveau programme de redressement économique, le Gouvernement a dûment tenu compte de cette nécessité en précisant que des ressources seront injectées dans des programmes de travaux publics à forte intensité de main-d'oeuvre et dans des projets d'équipement peu coûteux pouvant produire rapidement des résultats. En particulier, l'investissement dans des systèmes d'irrigation contribuerait à préserver les revenus des petits agriculteurs en offrant une garantie contre la sécheresse et en assurant la sécurité alimentaire. L'irrigation est un domaine où il existe de grandes possibilités en Zambie : en 1982, moins de 0,3 p. 100 des terres agricoles étaient irriguées.

107. Maintenant que la situation s'est dégradée jusqu'au niveau de pauvreté que l'on connaît aujourd'hui, il est sans doute indispensable que la Zambie adopte

une politique économique qui soit davantage axée sur le problème de la pauvreté. Une mesure très utile à cet égard serait d'accroître le volume des biens appartenant aux plus démunis. Dans une situation caractérisée par une inégalité considérable dans la répartition du patrimoine, il pourrait être nécessaire de commencer par une redistribution des actifs (par exemple au moyen d'une réforme agraire) avant de lancer des politiques destinées à en accroître la productivité. Adelman appelle cette étape "la redistribution avant la croissance" et il estime qu'elle présente un double avantage :

"Tout d'abord, il est clair qu'une meilleure répartition de l'actif le plus important, dont on se propose d'améliorer la productivité, ainsi qu'un accès plus égalitaire aux marchés et aux possibilités d'améliorer la productivité de ce bien essentiel, atténuera les incidences défavorables de sa répartition inégale sur la répartition du revenu. En second lieu, le bien redistribué a moins de valeur avant qu'après les progrès réalisés en termes de productivité. La redistribution avec indemnisation intégrale serait donc possible, en principe du moins".

108. La thèse d'Adelman sur la "redistribution avant la croissance" offre une base théorique solide pour une réforme agraire du type de celle envisagée pour la Zambie dans une étude récente de Levi et Mwanza (1986). D'après ces auteurs, il ne faudrait pas plus de 250 000 hectares de terres pour assurer de la nourriture à tous ceux qui sont exposés au risque de l'insécurité alimentaire dans les zones urbaines. Ils font ensuite ce raisonnement : "Etant donné que dans les grandes exploitations agricoles commerciales (239 exploitations de plus de 2 000 hectares en 1976/1977) une superficie beaucoup plus vaste (c'est-à-dire plus de 250 000 hectares) est laissée en jachère ou consacrée au pâturage ou à des utilisations non répertoriées, le problème de la pauvreté urbaine pourrait trouver une solution dès lors qu'une superficie même modeste pourrait être transférée à des occupants pauvres venus des zones urbaines. Il est aussi probable que des ménages ruraux pauvres et "nouveaux exploitants" pourraient utiliser la terre de manière plus intensive que les grandes exploitations. Il y a, en tout cas, des arguments en faveur d'une réforme agraire d'un type ou d'un autre, et étant donné la détérioration de l'économie urbaine, ce sont sans doute des arguments de poids".

109. En raison de l'épuisement progressif du cuivre et de la pénurie croissante de devises, la Zambie fait de gros efforts pour se procurer des ressources de change grâce à des exportations non traditionnelles. Certes, ces efforts sont dignes d'éloges et doivent être poursuivis, mais étant donné le niveau déprimé des prix des produits de base et la persistance de barrières protectionnistes dans les pays industrialisés, ce qui ne va sans doute pas changer pendant un certain temps, il serait peu réaliste d'escompter des résultats spectaculaires. En ce qui concerne le commerce, le principal espoir, s'il y en a un, ne peut venir que dans la coopération régionale.

110. Mais, d'un autre côté, on peut soulager la pénurie de devises en faisant pression sur la demande de devises. La Zambie peut et doit réduire le haut degré de dépendance qui est aujourd'hui le sien à l'égard des importations.

111. Tout d'abord, il faudra faire preuve d'une ferme volonté politique pour empêcher l'importation de biens de consommation de luxe, plus spécialement de

ceux pour lesquels il existe des biens de substitution fabriqués sur place. Une journaliste du Sunday Times of Zambia, Marta Paynter, dans un commentaire sur la récente foire commerciale internationale de Ndola, a noté que les vins servis aux déjeuners et réceptions officiels venaient tous du Cap de Bonnes Espérance, et de poser cette question :

"Quel espoir peut-il y avoir tant que nos dirigeants, tout en demandant à la communauté internationale d'imposer des sanctions contre l'odieux régime d'apartheid, trinquent avec le vin de l'apartheid ? Qu'y a-t-il de mal dans un Sprite ou un Tip Top" ? (Sunday Times of Zambia, 12 juillet 1987).

112. Outre l'abandon des produits de l'apartheid, il va falloir que la Zambie, pour concrétiser l'idée force du nouveau programme de redressement économique, "la croissance à partir de nos propres ressources", entreprenne sérieusement de développer une technologie autochtone pouvant s'adapter à "nos propres ressources" et, à plus longue échéance, qu'elle étudie les possibilités de fabriquer des produits essentiels comme le caoutchouc et l'acier. Sinon, les entreprises zambiennes qui produisent des pneumatiques, des voitures etc., seront à tout jamais tributaires des importations.

113. Contrairement au programme du FMI, qui était, comme les faits l'ont montré, un programme de contraction de l'activité économique, le nouveau programme de redressement économique du Gouvernement est essentiellement un programme d'expansion et vise à promouvoir un ajustement économique à visage humain. Sa réussite va dépendre des ressources que le pays sera capable de mobiliser et de la volonté de mettre en oeuvre le programme pour atteindre son objectif. A cet égard, comme un Zambien l'a dit sans détour, "l'élément le plus critique, c'est le facteur humain. Il n'y aura pas de développement s'il n'y a pas, de la part des hommes, la volonté, l'appétit et la compétence, même si toutes les feuilles des arbres se métamorphosent en dollars". (Lewanika, 1987).

114. Y a-t-il une lueur au bout du tunnel ? Si la volonté existe, la réponse est très certainement oui. Mais il appartient au pays - et aussi à la communauté internationale - de décider combien de temps encore il faudra continuer d'avancer à tâtons dans l'obscurité avant d'apercevoir la lumière.

Bibliographie

1. Adelman, J., "A poverty-focused approach to development policy", in J.P. Lewis and V. Kallab (eds.), Development Strategies Reconsidered ("la politique de développement : une approche axée sur la pauvreté", in Réexamen des stratégies de développement (publié sous la direction de J.P. Lewis et V. Kallab). ODS Policy Perspectives, no. 5, Transactions Books, USA, 1986.
2. Afrique Relance, no. 1, février/avril 1987.
3. Chivuno, L., "Auctioning of foreign exchange - Recent experiences in third world countries : The Zambian experience", paper read at the International Conference on Auctioning of Foreign Exchange, Lusaka, 29 June - 3 July 1987 ("les adjudications de devises - expériences récentes dans les pays du tiers monde : l'expérience de la Zambie", communication lue à la Conférence internationale sur les adjudications de devises, Lusaka, 29 juin - 3 juillet 1987).
4. Clark, J., "Zambia-Oxfam experience with structural adjustment", mimeograph, 1986 ("Zambie-Oxfam : l'expérience de l'ajustement structurel", miméographié 1986).
5. Kaunda, K.D., "New Economic Recovery Programme" ("Nouveau programme de redressement économique"), Cabinet Office, Lusaka, 1987.
6. Lewanika, A., "Economic recovery drive opens new chapter", ("la Campagne pour le redressement économique inaugure un nouveau chapitre"), Sunday Times of Zambia, 5 juillet 1987.
7. Levi, J. and Mwanza, A.M. "Zambia case study: Agricultural policy issues", draft report prepared for the Economic Development Institute, World Bank, 1986 ("Monographie sur la Zambie : problèmes de politique agricole, projet de rapport rédigé à l'intention de l'Institut de développement économique, Banque mondiale, 1986").
8. Ndulo, M. and Norton, D., "Zambian case study: Macro-economic issues", draft report prepared for the Economic Development Institute, World Bank, 1986 ("Monographie sur la Zambie : problèmes macro-économiques, projet de rapport rédigé à l'intention de l'Institut de développement économique, Banque mondiale, 1986").
9. Republic of Zambia, "Restructuring in the midst of crisis" ("République de Zambie, "Restructurer en pleine crise"), vol. 1, 1984.
10. Republic of Zambia, Economic Review 1986 and Annual Plan 1987, (République de Zambie, "Bilan économique 1986 et plan annuel pour 1987"), The Government Printer, Lusaka, 1987.

11. Seshamani, V. and Mwanza, A.M., "The poverty phenomenon: Its nature, extent and causes", in Government of the Republic of Zambia/UNICEF Programming Committee, Situation Analysis of Children and Women in Zambia, ("le phénomène de la pauvreté : sa nature, son étendue et ses causes", in Gouvernement de la République de Zambie et Comité du programme de l'UNICEF, Analyse de la situation de l'enfant et de la femme en Zambie, Lusaka, 1986.
12. Seshamani, V. and Dewer, S., "Zambia case study: Industrial policy issues", draft report prepared for the Economic Development Institute, World Bank, 1986 ("Monographie sur la Zambie : problèmes de politique industrielle", rapport rédigé à l'intention de l'Institut de développement économique, Banque mondiale, 1986").
13. Seshamani, V. "The rationale and scope of economic policy reforms in Zambia", paper presented to the World Bank Media Seminar on Zambia's Economic Adjustment and Reform Programme, Livingstone, 12-15 January 1987 a. ("La raison d'être et la portée des réformes de politique économique en Zambie", communication présentée au Séminaire organisée par la Banque mondiale à l'intention des médias sur le Programme d'ajustement et de réforme économique en Zambie, Livingstone, 12-15 janvier 1987 a.")
14. Seshamani, V., "Issue on poverty and industrialization in developing countries: Lessons for Zambia", inaugural lecture, 13 February 1987, University of Zambia, ("Le problème de la pauvreté et l'industrialisation dans les pays en développement", cours inaugural, 13 février 1987, Université de Zambie), 1987 b.
15. Seshamani, V., "The mechanism of foreign exchange auctioning in Zambia: A suggested alternative", paper presented at the International Conference of Foreign Exchange Auction, Lusaka, 29 June - 3 July 1987 c. ("Le mécanisme des adjudications de devises en Zambie : une solution de rechange possible", communication présentée à la Conférence internationale sur les adjudications de devises), Lusaka, 29 juin - 3 juillet 1987 c.)
16. Seshamani, V., "Economic crisis and development policy in the African countries in the 1980s", Institute for Developing Economics, Tokyo (forthcoming), ("La crise économique et la politique de développement dans les pays africains dans les années 80", Institut de développement économique, Tokyo (à paraître), 3 juillet 1987 c.)
17. Stewart, F., "The fragile foundations of the neoclassical approach to development", ("Les bases fragiles de la conception néo-classique du développement"), The Journal of Development Studies, vol. 21, no. 2, pp. 282-292, 1985.

18. Stewart, F., "Should conditionality change ?", paper presented at Seminar on International Monetary Fund and the World Bank in Africa: Conditionality and its Impact, Uppsala, 29 January 1987, Scandinavian Institute of African Studies, ("Faut-il modifier la conditionnalité ?", communication présentée au séminaire sur le rôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale en Afrique : la conditionnalité et ses conséquences, Uppsala, 29 janvier 1987, Institut scandinave d'études africaines) 1987.
19. UNICEF, La situation des enfants dans le monde, 1987, New York, 1987 a.
20. UNICEF, "Les enfants de la ligne de front", New York, 1987 b.
21. Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1986, Banque mondiale, Washington, D.C., 1986.
22. Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1987, Banque mondiale, Washington, D.C., 1987 a.
23. World Bank, "World debt tables", (Banque mondiale "Tableaux statistiques de la dette mondiale"), Washington, D.C., 1987 b.

Annexe

SYSTEME MODIFIE D'ADJUDICATION DE DEVISES (SAD)

Le texte ci-après est tiré de Seshamani, 1987 c).

Le SAD est la seule méthode objective pour décider des allocations de devises en situation de pénurie des ressources de change. D'où la nécessité de mettre au point un SAD modifié qui :

- a) permettra aux sociétés autochtones de survivre et d'occuper une place dominante dans l'économie;
- b) enrayera l'inflation galopante et assurera à tous les Zambiens l'accès aux biens de consommation, en particulier aux biens essentiels; et
- c) stabilisera la valeur internationale du kwacha, ce qui éliminera l'incertitude et facilitera la planification économique.

Je propose dans le présent document une modification du SAD existant qui, je l'espère, permettra d'atteindre ces objectifs. J'appelle le système modifié Système d'adjudication de devises à trois niveaux de prix différentiels (système d'enchères hollandaises) - SADPD en abrégé. Brièvement, le système fonctionnerait de la manière suivante.

Il comportera trois niveaux au lieu de deux comme c'est le cas actuellement :

- a) Le premier niveau sera le même que le premier niveau du système actuel - le taux officiel déterminé par rapport au dollar des Etats-Unis et fixé dans une fourchette allant de K9 à K12,50 pour un dollar;
- b) Le taux du deuxième niveau sera déterminé par voie d'adjudication sur la base des offres présentées par les sociétés zambiennes (sociétés para-étatiques, petites entreprises et grandes sociétés privées produisant des articles prioritaires dont il conviendrait d'établir la liste). L'offre minimum devrait être supérieure d'au moins 50 ngwee au taux du premier niveau en vigueur au moment de l'adjudication. La méthode appliquée sera la méthode hollandaise mais les petites entreprises dont l'offre est retenue pourront recevoir leur allocation de devises au taux marginal. Environ 60 p. 100 du montant hebdomadaire des devises mises en adjudication devraient être réservés à ce deuxième niveau; et
- c) Le taux du troisième niveau sera déterminé par voie d'adjudication sur la base des offres présentées par les sociétés zambiennes qui ne peuvent bénéficier du deuxième niveau, ainsi que les sociétés multinationales. Le taux minimum des offres devrait être de K15,00 ou supérieur de 5 kwacha au taux du premier niveau, le taux retenu étant le chiffre le plus élevé. Les 40 p. 100 restants des devises mises en adjudication pourront être affectés à ce niveau. Tout soumissionnaire retenu recevra son allocation au taux offert par lui, sans dérogation possible.

Il faut admettre qu'aussi longtemps que l'offre de devises sera fortement déficitaire par rapport à la demande, le problème fondamental continuera de se poser. Néanmoins, compte tenu de cette contrainte, j'envisage certains résultats bénéfiques que l'on peut attendre du SADPD, tel qu'il vient d'être décrit.

Les sociétés zambiennes auront une bonne chance de survivre. Et comme la plupart d'entre elles produisent des biens essentiels, les prix de ces biens pourront être maintenus à des niveaux raisonnables auxquels ils pourront encore faire l'objet d'une demande de la part de bon nombre de Zambiens.

Il est évident que le système établirait une discrimination à l'encontre des sociétés multinationales, mais une telle discrimination n'a rien de foncièrement inéquitable du point de vue du bien-être national. C'est le système actuel qui accorde un net avantage aux sociétés multinationales et cet avantage peut se révéler néfaste pour le bien-être de la Zambie. Il est parfaitement légitime que le gouvernement d'un pays prenne des mesures pour garantir le bien-être national. La discrimination par les prix n'est rien de plus qu'un handicap équitable insitué en faveur des sociétés zambiennes vis-à-vis de sociétés multinationales puissantes et fortement établies. Il en résultera une concurrence plus loyale entre sociétés multinationales et entreprises locales.

Il se peut que les taux du troisième niveau atteignent des valeurs très élevées et de même, par conséquent, les prix des produits fabriqués par les soumissionnaires de cette troisième catégorie. Mais beaucoup de ces produits ne sont pas parmi les plus essentiels (par exemple, pâte dentifrice, cosmétiques, etc.). De plus, si ces articles sont également fabriqués par des soumissionnaires de la deuxième catégorie (par exemple, l'huile de cuisine), la menace d'une concurrence par les prix pourrait dissuader les soumissionnaires de présenter des offres trop élevées.

En tout état de cause, une fois écartée la possibilité pour quiconque d'exercer à l'avenir un pouvoir monopolistique ou oligopolistique, les sociétés multinationales comprendront qu'il est vain de présenter des offres excessivement élevées.

Si, au bout d'un certain temps, les taux des deuxième et troisième niveaux tendent à se rapprocher des taux minimums respectifs prescrits. Il sera même possible d'abolir le troisième niveau (à supposer que les sociétés multinationales aient tiré la leçon de leur expérience) et d'escompter une stabilisation du taux autour d'un niveau correspondant à une moyenne pondérée des deux taux.

Pour que le SADPD puisse fonctionner efficacement, il faudra aussi définir, au stade de la mise en oeuvre, des mesures visant à prévenir tout détournement du système. Il pourrait s'agir, par exemple, des mesures suivantes :

a) Empêcher des individus sans scrupule et "mauvais citoyens" admis à présenter des offres pour des allocations du troisième niveau de s'entendre frauduleusement avec des soumissionnaires du deuxième niveau qui leur verseraient des dessous-de-table, et éviter que des fonds alloués au deuxième niveau ne soient détournés vers le troisième niveau;

b) Confier à la Commission des prix et des revenus un mandat concret l'habilitant à contrôler les prix des produits classés dans la deuxième catégorie et empêcher des entreprises peu scrupuleuses de cette catégorie de profiter injustement de la situation pour pratiquer des prix excessifs;

c) Les touristes peuvent être autorisés à changer leurs devises au taux applicable au premier niveau, mais la reconversion, lors de leur départ du pays, ne devrait pouvoir s'effectuer qu'au taux en vigueur du troisième niveau.

