

ZAMBIE

Pauvreté au milieu du marché : le scénario zambien

MICHELO HANSUNGULE

Actuellement, 73% de la population vit dans la pauvreté, dont 59% vivant dans l'extrême pauvreté, avec une majorité de femmes et d'enfants. En plus du manque de revenu, les pauvres manquent d'accès à une alimentation adéquate, et à des structures sanitaires et éducatives, à l'eau salubre, aux vêtements et à un abri. Le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) apporte une réponse faible aux dimensions alarmantes de la pauvreté, alors que la libéralisation de l'agriculture n'a pas profité aux agriculteurs nationaux, en raison des obstacles tarifaires élevés et des fortes subventions sur les marchés occidentaux.

Tendances et aspects de la pauvreté

Qui sont les pauvres ?

Alors qu'à l'indépendance, en 1964, l'économie zambienne était une des plus fortes de l'Afrique subsaharienne, la Zambie est classée aujourd'hui parmi les nations les plus pauvres du monde. La pauvreté est plus prédominante dans les zones rurales (83%) que dans les zones urbaines (56%). Toutefois, des statistiques récentes montrent que la pauvreté est en train de s'urbaniser rapidement. Entre 1996 et 1998, la pauvreté urbaine a enregistré une hausse de 10%. Le régime foncier, l'assainissement, la collecte des ordures et l'accès à l'eau dans les zones suburbaines où résident la majeure partie des pauvres, sont des problèmes sérieux. Dans une large mesure, les mauvaises conditions sanitaires sont responsables de la forte incidence des épidémies de choléra et de maladies diarrhéiques dans les zones urbaines, durant la saison des pluies.

La pauvreté chez les enfants s'est accrue de manière significative au cours des 10 dernières années, essentiellement en raison de la pandémie du VIH/sida. Près de 75.000 enfants mendient dans les rues pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs frères et sœurs. Des rapports récents montrent que 11.500 ménages ont un enfant à leur tête. Des enfants et des jeunes âgés de 6 à 24 ans vivent dans des conditions extrêmement dures, à savoir le travail des enfants, la prostitution et les violences physiques.

Les indicateurs socioéconomiques montrent que les femmes sont plus pauvres (65%) et ont des conditions de vie plus déplorables que les hommes (52%). Les femmes pauvres manquent généralement d'opportunités économiques et la lutte pour la survie les a contraintes à se livrer à des activités déshumanisantes qui les exposent à des risques élevés pour leur santé. La prostitution est une activité économique très courante. La mortalité maternelle est exceptionnellement élevée. Les rapports sociaux entre les sexes, combinés à certaines normes traditionnelles et culturelles, accroissent la vulnérabilité des femmes. La position inférieure des femmes au sein de la société, associée à des facteurs culturels (tels que la « purification sexuelle », par laquelle, dans certaines cultures, les veuves sont tenues d'avoir des relations sexuelles avec les parents de leur défunt mari) les exposent à des risques élevés de contracter le VIH/sida.

Besoins fondamentaux et vulnérabilité

En plus du manque de revenu, les pauvres manquent d'accès à un ou plusieurs des besoins de base tels que l'accès à une alimentation adéquate, et à des structures sanitaires et éducatives, à l'eau salubre, aux vêtements et à un abri. Ces privations matérielles et sociales rendent les pauvres vulnérables à des facteurs externes tels que les catastrophes naturelles, par exemple la sécheresse, les inondations et les crises économiques. Les effets combinés de la pauvreté et du VIH/sida exposent une grande partie de la population de la Zambie à des risques en cas de pénurie alimentaire.

Les taux de malnutrition chez les enfants âgés de moins de 5 ans sont très élevés et la majeure partie des enfants ont donc une faible marge de tolérance pour toute perturbation de l'apport en aliments et en eau. Quand l'on considère que la Zambie a connu plusieurs années consécutives de sécheresse et quelques cas isolés d'inondation, on constate que de nombreuses communautés ont, aujourd'hui, une capacité limitée à résister à de nouveaux chocs naturels ou environnementaux ou à la répétition de tels chocs. En outre, les pauvres sont les principales victimes majeures quand des épidémies surviennent (par exemple le choléra) et manquent de ressources pour se procurer des services médicaux pour des maladies que l'on peut prévenir et guérir, ce qui entraîne des taux de mortalité particulièrement élevés parmi les populations pauvres.

En 1992, le gouvernement a supprimé les subventions sur les intrants agricoles et le soutien à la commercialisation. Plus de 2 millions de personnes de la Province sud sont à présent confrontées à la famine en raison des politiques de marché et de la sécheresse. Les habitants de la Province sud en sont réduits à manger de la viande de chien ou à mourir.

VIH/sida et pauvreté

La pandémie du VIH/sida a ravagé la Zambie. L'espérance de vie à la naissance, qui était de 54 ans au milieu des années 80, est à présent de 37 ans. Des statistiques récentes montrent qu'un million de personnes (10% de la population) vivent avec le virus du VIH/sida. Près de 20% de la population active (groupe d'âge des 15-49 ans) est infectée par le virus du VIH/sida. On estime à 99.000 le nombre annuel de décès liés au sida. Il y a un nombre croissant d'orphelins, essentiellement dans les zones où l'incidence de la pauvreté est très élevée. L'impact de l'épidémie va au-delà du niveau individuel, accroissant la charge des familles et de la société dans son ensemble, en raison de la hausse des coûts pour la santé et les systèmes de sécurité sociale, la perte de capacité de production et l'amenuisement de la base de capital humain.¹

Plan stratégique de réduction de la pauvreté : une réponse faible

¹ L'ancien président Kenneth Kaunda a mis en place une fondation, la première du pays, pour promouvoir la prise de conscience des dangers du VIH/sida et pour combattre ce fléau. Le monde des affaires a récemment lancé une initiative contre le VIH/sida, mais ses efforts sont concentrés sur le problème du VIH/sida parmi la population active. Bien que l'on ait noté un recul des nouvelles infections parmi les plus jeunes, la société devra combattre le VIH/sida de manière plus active.

Aujourd'hui, un nombre croissant de pauvres, mais aussi des responsables étatiques, des organisations de la société civile et la communauté des bailleurs, rejettent la responsabilité de la hausse de la pauvreté dans le pays essentiellement sur la mauvaise gouvernance politique et économique. Il n'y a pas eu de concentration appropriée sur les pauvres et les populations vulnérables au cours des dix dernières années du régime du président Chiluba et les recettes provenant du programme de privatisation et les autres revenus nationaux n'ont pas été répartis de manière équitable. Un large consensus se dégage sur le fait que bien que la croissance économique à elle seule ne peut pas alléger la pauvreté, la Zambie ne réussira pas à combattre la pauvreté avec une économie stagnante.

L'agenda national de lutte contre la pauvreté pour 2002-2004 est énoncé dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) de la Zambie, qui a été approuvé par le cabinet en mai 2002 et qui a reçu l'aval du FMI et de la Banque mondiale. Le document reconnaît que les niveaux de pauvreté actuels résultent de la faiblesse de la croissance économique, d'une concentration inadéquate sur les pauvres et de l'insuffisance des affectations budgétaires.

En conséquence, le gouvernement a conclu que l'allègement de la pauvreté à travers la stimulation de la croissance devrait être associée à des mesures qui protègent les pauvres contre les impacts négatifs des réformes économiques. Le DSRP se concentre sur la réalisation d'une croissance économique soutenue qui crée des emplois et génère des recettes fiscales qui, en retour, peuvent être utilisées pour améliorer la fourniture de services sociaux de base.

L'agriculture est un secteur qui, pense-t-on, combine les vertus de la croissance et de l'équité. En conséquence, le DSRP tente d'accorder la priorité à la hausse de la productivité agricole. Un autre point tout aussi important, c'est l'attachement renouvelé à démocratiser la prise de décision et à garantir l'efficacité et la gestion transparente et équitable des ressources publiques. Le processus de rédaction du DSRP a été salué comme « hautement participatif ». En effet, un premier projet de document avait été préparé et débattu lors d'un sommet national d'octobre 2001, avec la contribution d'un grand nombre de parties prenantes. Un réseau d'organisations de la société civile avait mené son propre processus parallèle qui avait abouti à un contre-rapport général produit en contribution au processus formel.

Cependant, le DSRP a été conçu et rédigé sans la participation des pauvres. Durant un atelier sur les droits humains tenu par WFC (Women for Change) en juillet 2002, on a constaté qu'aucun des 200 participants venant de toutes les parties du pays ne savait rien de ce document. Il n'y a pas eu d'implication des gens ordinaires dans les discussions et les négociations en vue de la rédaction du document, ce qui a sapé la légitimité et l'intégrité du processus.

En dépit de ces insuffisances, le DSRP est considéré comme une bonne base pour l'analyse de la pauvreté en Zambie. Il applique une perspective multidimensionnelle et explore des voies pour lutter contre la pauvreté dans ce contexte. La majeure partie des déclarations de politique dans ce document sont judicieuses. Toutefois, certaines des interventions proposées sont nettement exagérées. La possibilité de mettre en œuvre l'agenda de développement plutôt ambitieux peut être remise en cause, tant du point de vue financier que de celui des ressources humaines au moins à la lumière de la pandémie du VIH/sida. On ne voit pas très bien comment le gouvernement compte se procurer les ressources qu'il se propose de dépenser pour la réduction de la pauvreté, comme cela est énoncé dans le DSRP. De même, le document a un plan de financement faible et n'a pas de

calendrier réaliste. Les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent le DSRP – en particulier la croissance réelle entre 5% et 8% - peuvent également être contestées, au vu des conditions économiques incertaines qui prévalent en Zambie.

Restructuration économique

Privatisation

La privatisation a démarré sous le régime du président Kaunda, en tant que réforme « à visage humain ». La privatisation à grande échelle menée par le président Chiluba, dont le gouvernement est totalement tombé sous le charme de la prétendue magie du marché, a abandonné toute prétention de projeter un visage humain sur le marché. La promulgation de la Loi sur la privatisation de 1992 a créé la Zambia Privatisation Agency (ZPA) comme mécanisme responsable de la privatisation de l'économie.

La ZPA est chargé de développer le plan de désengagement (*Divestiture Sequence Plan*), une liste d'entreprises publiques devant être privatisées, avec un calendrier pour chacune. Après que le cabinet a approuvé les ventes, on procède aux avis d'appels d'offres, à l'évaluation des actifs, à l'évaluation des soumissions et à l'ouverture des négociations indépendantes. Finalement, les accords sont signés entre parties. Dans toutes ces procédures, il n'y a pas d'implication du public, le processus étant essentiellement technique.

Le programme de privatisation est l'un des plus ambitieux de l'après-guerre froide. Partant pratiquement de l'année zéro en 1991, le gouvernement MMD (*Movement for Multiparty Democracy*) de Chiluba avait vendu 244 entreprises et unités dès mai 2000.² Selon les dernières informations figurant dans le Rapport de situation de la privatisation, 254 compagnies et unités au total ont été privatisées en date de juin 2002. En une seule année, de novembre 1996 à décembre 1997, 52 compagnies et unités au total ont été privatisées. De mars à mai 1997, en juste 3 mois, la ZPA a privatisé 8 entreprises.³ Le gouvernement MMD s'est servi du critère de la vitesse pour mesurer la réussite du processus de privatisation : la privatisation en Zambie a été la plus rapide au monde. Peu d'attention a été prêtée à d'autres facteurs importants, tels que l'impact social.

Des milliers de personnes ont perdu leur emploi, souvent sans indemnités de licenciement. A la suite de la privatisation de Zambia Airways, le gouvernement a simplement refusé aux anciens employés leur droit à l'indemnité de licenciement. Une indemnisation globale avait par la suite été calculée, sans la participation et le consentement des travailleurs. Le gouvernement avait alors versé les fonds à travers la compagnie d'un des ministres et de Membres du parlement. Dans le cas de la compagnie UBZ (*United Bus Company of Zambia*) et de plusieurs autres compagnies publiques, il n'y a eu aucune indemnisation globale. La majeure partie des anciens employés de la compagnie cotonnière publique (LINTCO), privatisée au début des années 90, n'ont toujours pas reçu d'indemnisation. Dans les cas où l'indemnisation était versée, cela s'est fait de manière soit tardive, soit tout à fait inadéquate. La ZPA (Agence de privatisation) refuse systématiquement d'intervenir dans les conflits entre les anciens employés et le gouvernement ou les dirigeants des entreprises privatisées.⁴

² Voir <http://www.zpa.org.zm/qzampart.htm>

³ Voir <http://www.zpa.org.zm/summary2.htm>

⁴ Le plus grand scandale, peut-être, du processus de privatisation a été provoqué par la privatisation des mines de cuivre – le joyau de la richesse du pays. Alors que la privatisation des autres secteurs avait été menée

Agriculture dévastée

Le gouvernement s'est vanté d'avoir rehaussé la productivité agricole, en particulier dans les secteurs d'exportation tels que le coton, le sucre et les produits laitiers, en libéralisant les marchés agricoles. Il est ridicule de prétendre que la libéralisation a profité aux agriculteurs. Les marchés occidentaux auxquels leurs produits sont destinés restent fermés en raison de droits de douane élevés. En outre, ces mêmes produits sont fortement subventionnés dans les pays occidentaux, ce qui rend la concurrence sur le marché difficile pour les agriculteurs.

Par ailleurs, l'agriculture rationnelle a été complètement détruite au cours des dix dernières années. Le passage à des marchés ouverts et l'arrêt des prêts étatiques ont ruiné les exploitations agricoles villageoises qui dépendaient des engrais et des semences de maïs non traditionnelles. Des millions de ménages ruraux ne peuvent plus se nourrir parce qu'ils ne sont pas en mesure de faire face aux coûts élevés des semences et des engrais. Dans le même temps, durant les bonnes saisons où les agriculteurs ont de hauts rendements, la plupart des produits ne sont pas écoulés car le gouvernement ne subventionne plus ou ne commercialise plus la production.

Gouvernance et réformes constitutionnelles

La mauvaise gouvernance a nettement exacerbé la pauvreté et résulte largement d'une Constitution qui concentre le pouvoir ; elle restreint sévèrement l'action législative et permet au président de gouverner pratiquement seul. Tout le monde se plaint constamment des malversations des présidents et de leurs ministres.

Le président Mwanawasa a d'abord proposé puis rejeté l'idée de procéder à un réexamen fondamental de la Constitution. Le président a changé d'avis après que la société civile a favorablement accueilli cette annonce et suggéré comment le processus devait être mené. Sans une modification fondamentale de la Constitution, il ne sera pas possible de mettre en place une démocratie réelle ou de résoudre le problème de la pauvreté en Zambie.

Women for Change
<wfc@zamnet.zm>

essentiellement en conformité avec le ZPA, ZCCM (*Zambia Consolidated Copper Mines*) a été privatisé sans tenir compte de la loi. Le président Chiluba a mis en place un comité illicite, qu'il a chargé de vendre les mines. Les ministres du cabinet étaient divisés sur le point de savoir s'il fallait, oui ou non, vendre le ZCCM en un seul bloc ou le diviser en plusieurs unités, comme cela était le cas avant la nationalisation de 1969. Les ministres et les responsables qui préconisaient la vente de ZCCM en un seul bloc se sont heurtés au président Chiluba, qui était en faveur de la division. Certains de ceux qui étaient en désaccord avec Chiluba ont été soumis à des mesures disciplinaires ou ont même été renvoyés. En fin de compte, c'est Chiluba et ses partisans qui ont triomphé : sous la direction de Francis Kaunda, le comité illicite a présenté les mines aux soumissionnaires en unités distinctes.