



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Etude de cas sur la crise

Zambie

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2010

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Alan Wood (Consultant international).

Ian Orton était responsable de la gestion du projet, avec l'appui de Patrick Chabw de l'Office national du régime des pensions, Zambie, et and Namakando Mukelabai du Conseil de contrôle de la caisse de réparation des accidents du travail en Zambie.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse <http://www.issa.int/Resources>. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

Etude de cas de l'AISS sur la crise: Zambie

Résumé

La croissance rapide de la Zambie au cours de la période 2000–08 (l'accroissement du PIB réel se situant en moyenne entre 5 et 6 pour cent) s'est brusquement interrompue en 2009 avec un recul du PIB de 2,7 pour cent. Touchée par la crise, la Zambie a connu des flux spéculatifs sur le marché intérieur des obligations, une dégradation des termes de l'échange et une réduction importante de la demande concernant les exportations minières telles que le cuivre (qui représente 70 à 80 pour cent des exportations et des emplois).

Dans le cadre de ses efforts pour stimuler l'économie et créer des emplois, le gouvernement a offert d'importants avantages fiscaux aux sociétés minières en 2009. Cette mesure a été toutefois controversée, étant donné que la pauvreté est omniprésente en Zambie et que, par définition, ce sont les programmes de sécurité sociale universelle qui sont considérés comme les plus aptes à réduire les effets de la crise. Or les programmes d'assistance sociale non contributifs demeurent fortement sous-dotés puisque moins de 0,2 pour cent du PIB leur est attribué par les fonds nationaux et les donateurs.

Une Stratégie de protection sociale prévoyant l'augmentation des dépenses de la sécurité sociale et la couverture des travailleurs de l'économie informelle (la majorité de la population active) a été intégrée dans le cinquième plan national de développement 2006–10. Elle ne constitue pas seulement une réponse à la crise mais s'inscrit dans le cadre de plans à long terme définis au niveau national. Elle n'en représente pas moins une capacité de résistance accrue à la crise et devrait permettre à la Zambie de tirer profit de la reprise économique mondiale.

Institutions de sécurité sociale étudiées

L'Office national des pensions (NAPSA); le Conseil de surveillance de la caisse d'indemnisation des accidents du travail (WCFCB).

Aperçu du système de sécurité sociale

Le système de sécurité sociale de la Zambie a évolué vers un modèle formel d'assurance sociale, comportant trois régimes légaux de pension (voir tableau 1) pour la retraite, l'invalidité et les pensions de réversion, ainsi qu'un régime d'accidents du travail fournissant une protection en cas d'accident ou de maladie professionnelle.

Le régime de pension le plus important est assuré par l'Office national des pensions (NAPSA). Il s'agit d'un régime de prestations définies, obligatoire pour tous les travailleurs du secteur privé et le personnel de la fonction publique engagé depuis le premier février 2000. L'âge de la retraite est fixé à 55 ans aussi bien pour les hommes que pour les femmes (la retraite anticipée est fixée à 50 ans) (*US Government 2010*).

Les personnes recrutées dans la fonction publique avant le premier février 2000 relèvent de la Caisse de pensions de la fonction publique. Il s'agit un régime entièrement financé par les cotisations versées par l'employeur (gouvernement) et par les salariés. Le troisième régime de prestations définies est la caisse de retraite des collectivités locales. Elle couvre le personnel des collectivités engagé avant le premier février 2000.

Le WCFCB assure une couverture contre les accidents du travail et les maladies professionnelles à tous les travailleurs des secteurs privé et public, à quelques exceptions près.

Tableau 1. Couverture de la sécurité sociale, 2005

	Membres cotisants	Pourcentage de la population active	Pourcentage des travailleurs en emploi	Pensionnés
NAPSA (estimation)	355 200	8,0	16,1	0
PSPF	106 062	2,4	4,8	46 122
LASF	13 000	0,3	0,6	8 250
Caisse de retraite complémentaire	40 904	0,9	1,8	7 173
WCFCB				17 721

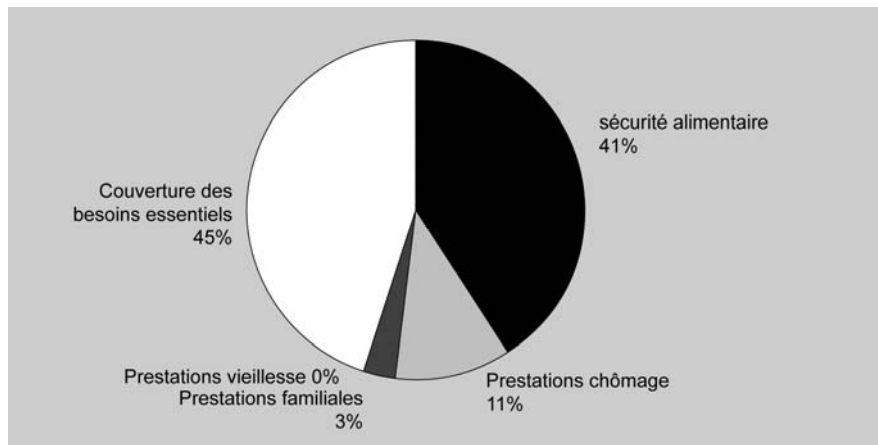
Population active (15-54):4 416 822; travailleurs en emploi (15-54):2 212 336; travailleurs en emploi dans le secteur formel (15-54):435 588

Source: OIT (2008).

Régimes non contributifs

Le régime public de prévoyance sociale (PWAS), les régimes d'aides sociales en espèces (financés par des donateurs internationaux), le kit de sécurité alimentaire (FSP), les Programmes d'alimentation à l'école (financés par le WFP) et le projet urbain d'autonomisation (programme de travaux publics) sont les principales prestations à base non contributive versées en espèces ou en nature.

Graphique 1. Structure des prestations de l'assistance sociale, 2006



Source: OIT (2008).

Le graphique 1 donne la ventilation des programmes d'assistance sociale à financement public, ce qui illustre la répartition actuelle des efforts. Les prestations les plus essentielles telles que celles portant sur l'alimentation et les besoins de première nécessité constituent la

grande majorité (86 pour cent) des aides sociales, ce qui laisse peu de place pour les autres dépenses.

Impact de la crise

Comme d'autres grands exportateurs, la Zambie avait peu d'investissements sur le marché mondial des subprimes, ce qui a conduit de nombreux commentateurs à penser qu'elle serait épargnée par les bouleversements financiers. Cependant, les données macroéconomiques récentes de la Banque africaine de développement (AfDB) et de la banque mondiale et les données sectorielles du NAPSA et du WCFCB, montrent que la Zambie a bien été touchée par la crise.

La croissance rapide qu'avait connue le pays entre 2000 et 2008 (L'augmentation du PIB réel se situant en moyenne entre 5 et 6 pour cent (AfDB, 2010)) s'est brusquement interrompue en 2009, avec un recul du PIB de 2,7 pour cent, comme le montre le tableau 2.

Tableau 2. Evolutions du PIB réel: données antérieures et postérieures à la crise du crédit

	Croissance du PIB réel				Evolution du PIB
	Avant la crise		Après la crise		Après la crise
	2008(e)	2009(p)	2008(e)	2009(e)	2008–2009
Zambie	6,3	6,4	5,5	2,8	-2,7
Afrique	5,9	5,9	5,7	2,8	-2,9

Note: (p) Projections; (e) estimations.

Source: Banque africaine de développement (2009) projections; WEO base de données, octobre 2008 et FAO.

L'AfDB estime que la Zambie est vulnérable face aux crises mondiales, compte tenu de l'absence de marges de manœuvre budgétaires, de la grande liberté de circulation des capitaux et du fait que la moitié de la population vit dans une extrême pauvreté (Organisation internationale du Travail (OIT, 2008)). La Zambie a été victime des flux spéculatifs sur ses marchés intérieurs obligataires, et a connu une dégradation des termes de l'échange, comme le montre le tableau 3, ainsi qu'une forte réduction de la demande pour les exportations minières comme le cuivre.

Tableau 3. Dégradation des termes de l'échange de la Zambie

	Exportations de marchandises (Mds de USD ¹)					Balance courante (% du PIB)				
	Avant la crise		Après la crise		Pertes estimées	Avant la crise		Après la crise		
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Zambie	5,76	5,62	2,73	3,00	3,04	2,62	(6,60)	(7,00)	(17,01)	(17,28)

Note: les chiffres sont des projections. Les chiffres entre parenthèses sont négatifs.

Source: Banque africaine de développement (2009) projections; WEO base de données, octobre 2008 et FAO.

Etant donné que les mines représentent une partie importante de l'économie, (70 à 80 pour cent des exportations et des emplois), la baisse de la demande de cuivre a eu des conséquences désastreuses pour les personnes les plus pauvres et pour les entreprises exposées aux prix mondiaux du marché. Au cours des cinq mois qui ont précédé décembre 2008, les prix du cuivre à la bourse des métaux de Londres sont tombés à un tiers de leur valeur, entraînant la perte de 8 500 emplois sur un total de 30 000 emplois miniers (Oxfam, 2010).

¹ USD = dollars des Etats-Unis

De son côté, le WCFCB a enregistré une perte des recettes de sécurité sociale du fait que les sociétés minières, qui étaient d'importants cotisants, ont cessé leur activité. Le WCFCB a également enregistré une baisse des cotisations provenant des employeurs qui ont dû licencier en raison de la diminution de leurs activités (Association internationale de la sécurité sociale (AISS, 2009)). Le NAPSA a également déclaré que le niveau de ses cotisations avait baissé, en particulier celles provenant du secteur minier. Les pertes d'emploi ont également concerné les sous-traitants des sociétés minières et le secteur du tourisme qui, selon le NAPSA, ont été fortement touchés par la crise.

Rendement des investissements

Avec la baisse des recettes d'exportation et l'accès limité au crédit commercial, la crise s'est propagée en touchant les fonds publics. En réponse à l'enquête de l'AISS, le NAPSA a indiqué que ses fonds de sécurité sociale avaient perdu de leur valeur, le cours de leurs investissements ayant dégringolé.

Tableau 4. Les résultats des investissements du NAPSA

	2008	2007	Trois dernières années	Cinq dernières années
Rendement nominal (%)	13%	16%	23%	15%
Rendement réel des investissements (%)	2%	2%	3%	2%
Actifs totaux (ZMK)	1 900 m	1 749 m	806 042 m	343 953 m
Actions (%)	4%	5%	3%	3%
Effets et obligations (%)	27%	50%	28%	39%
Cash ou équivalents (%)	12%	7%	30%	24%
Immeubles (%)	3%	4%	8%	9%
Autres (%) (obligations GRZ)	54%	34%	31%	25%

Source: NAPSA réponses au questionnaire de l'AISS.

Comme le montre le tableau 4, le rendement nominal des investissements a chuté du fait des bouleversements du marché financier mondial, alors que le rendement réel restait positif (2 pour cent) et constant (à partir de la fin de 2008). De plus, les actifs totaux gérés par le NAPSA ont continué à croître régulièrement au fil du temps – une évolution positive qui devrait aider à honorer les futures obligations.

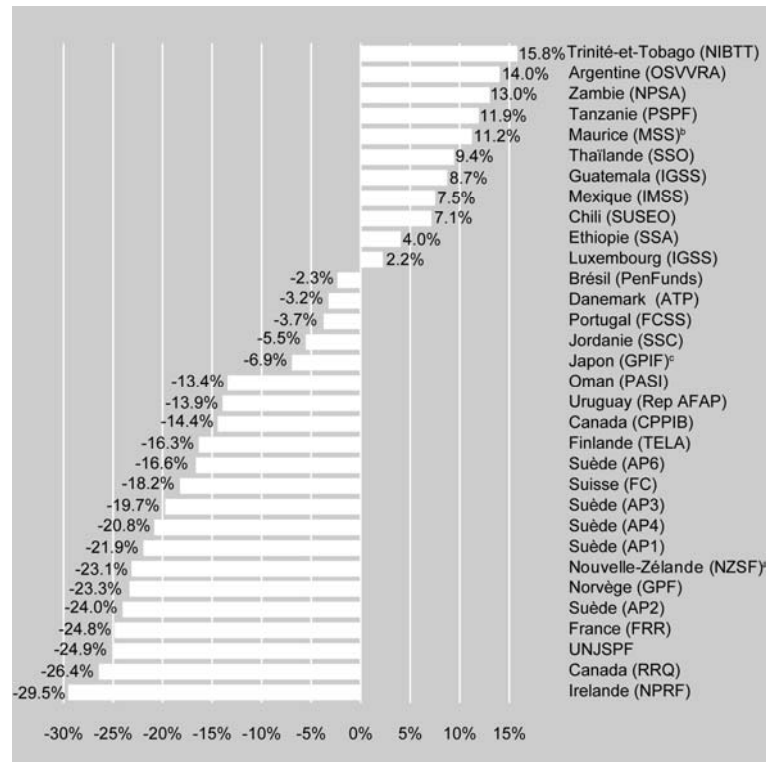
En comparaison avec le reste du monde, les rendements obtenus par le NAPSA ont été meilleurs que ceux obtenus par de nombreuses autres caisses de sécurité sociale, comme le montre le graphique 2.

Le WCFCB a également signalé une perte de capitalisation depuis 2007, le cours de ses investissements ayant baissé.

Capacité administrative

Le fait que la Zambie dépende fortement et en permanence de dons et d'emprunts et aides non remboursables accordés par le FMI, la banque mondiale, l'AfDB et la Commission européenne (76 pour cent des investissements publics sont financés par l'étranger), reflète sa capacité limitée à financer de manière autonome son régime de sécurité sociale. Indépendamment de la crise, les programmes d'assistance sociale à base non contributive demeurent fortement sous-dotés puisque moins de 0,2 pour cent du PIB leur est attribué par les fonds nationaux et les donateurs réunis.

Graphique 2. Résultats des investissements des caisses publiques de sécurité sociale et des fonds souverains en 2008



Note: a) juin – décembre 2008; b) l'année se termine le 30.06.08; et c) avril-décembre 2008.
Source: AISS 2009.

Réponses à la crise

Malgré les marges de manœuvre budgétaires limitées de la Zambie, une stratégie de protection sociale est prévue dans le cinquième plan national de développement 2006–10 et des efforts ont été déployés pour consolider les programmes d'assistance sociale. Cette stratégie est destinée à contrecarrer les effets de la crise, en mettant fortement l'accent sur la préservation et/ou la création d'emplois pour stimuler la demande globale.

Aides sectorielles

Dans le but de soutenir le plus grand employeur de son économie, – l'industrie minière – le gouvernement lui a offert en 2009 des avantages fiscaux importants. L'Etat a également racheté des sociétés minières pour les sauver de la faillite et a renfloué certaines entreprises.

L'accent a été mis sur la diversification de l'économie et la revitalisation des secteurs traditionnels comme l'agriculture. C'est ainsi que de nouveaux ensembles agricoles ont été créés, que des projets dans le secteur du tourisme ont bénéficié d'investissements et qu'une zone économique à équipements multiples a été ouverte et a bénéficié d'avantages fiscaux pour attirer davantage d'investisseurs locaux et étrangers.

Garantie des pensions et réduction des prestations sociales

D'une manière générale, le gouvernement était peu disposé à étendre les programmes d'aides sociales sous forme de prestations en espèces ou en nature, de distribution de nourriture à l'école ou de remboursement des soins de santé. Bien que les pensions du secteur public (qui représentent plus de 75 pour cent des dépenses de protection sociale) soient garanties, les cotisations totales à la sécurité sociale ont diminué. La part du faible budget de protection sociale de la Zambie allouée aux prestations autres que les pensions, a reculé, passant de 24 pour cent en 2008 à 19 pour cent en 2009 (ODI, 2009).

Bien que la Zambie prévoie des dispositions en matière de sécurité sociale s'appliquant spécifiquement aux travailleurs du secteur formel, la majorité des salariés – plus de 63 du total – déclare que leurs employeurs ne cotisent pas à la sécurité sociale ou qu'ils ne savent pas si leurs employeurs cotisent (OIT, 2010). Afin de lutter contre les infractions et contre la baisse des cotisations découlant de la récession, le WCFCB a fait la chasse aux employeurs qui ne sont pas affiliés au fonds. Le WCFCB a exigé le remboursement certaines créances et a tenté de diversifier et de réorganiser son portefeuille pour y inclure des investissements plus rentables.

Quels enseignements à tirer?

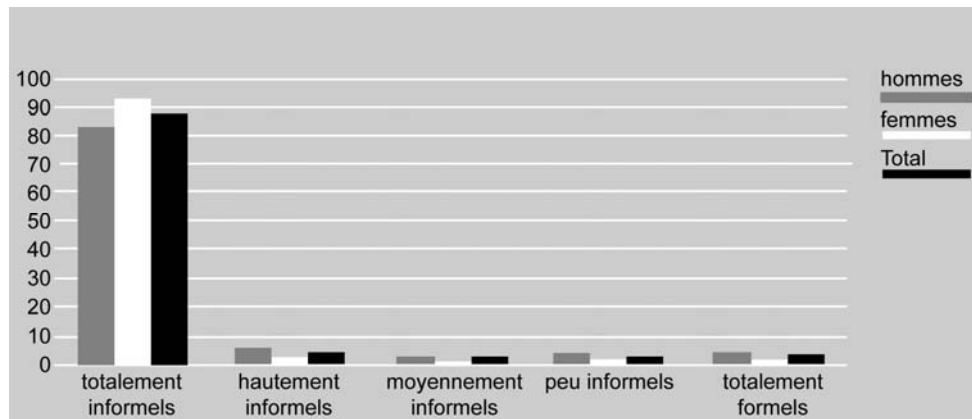
Les milieux politiques en Zambie ont nécessairement appris que leur faible filet de sécurité sociale signifie que la reprise sera faible. Le soutien à la demande globale par les allègements fiscaux et par les fortes rémunérations dans les secteurs exportateurs tels que l'industrie minière a ses limites. Le renforcement des filets de sécurité sociale existants, la création de nouvelles protection et le maintien des dépenses sociales pourront contribuer à limiter les conséquences de la crise sur le plan social et humain et à relancer une consommation privée bien nécessaire. L'extension de la sécurité sociale proposée par le gouvernement est effectivement le signe d'une volonté positive, même si elle ne constitue pas seulement une réponse à la crise – mais s'inscrit dans le cadre de plans à long terme définis au niveau national. Elle n'en signifie pas moins une plus forte capacité de résistance aux crises et représente une mesure préventive déjà en place.

Les effets de la crise (chômage et pauvreté croissants et dégradation des termes de l'échange) tout comme les réponses de la Zambie pour les atténuer, ressemblent fort à ceux de ses voisins. Mais ce qui fait de la Zambie un cas à part (entre autres), ce sont les performances financières relativement positives de sa caisse de sécurité sociale, avec des rendements supérieures à ceux des caisses de la plupart des pays. La prudence et une exposition seulement marginale aux instruments volatils ont été payantes pour le NAPSA comme pour le WCFCB.

Malgré ce succès financier relatif, le NAPSA et le WCFCB ne couvrent que les travailleurs du secteur formel – la minorité de la population active de la Zambie (voir le graphique 3).

La majorité de la population active de Zambie ne dispose pas "d'un socle formel de protection sociale", c'est-à-dire d'une couverture minimale sous forme de prestations en espèces ou une assurance chômage comme c'est souvent le cas dans le reste de l'Afrique.

Graphique 3. Degrés d'informalité pour tous les emplois (pourcentage)



Source: OIT (2008).

Conclusion

Il est difficile d'évaluer l'effet total de la crise en Zambie pour deux raisons: les événements n'ont pas fini de se dérouler et les données sont limitées. Il est évident, sur la base des données disponibles, que l'économie de la Zambie a ralenti et que la crise a eu des effets négatifs sur les finances publiques. En outre, les institutions zambiennes de sécurité sociale ont confirmé une baisse de leurs recettes en raison principalement d'une diminution des cotisations et du produit des investissements.

Le dernier Cadre de dépenses à moyen terme (MTEF) du gouvernement et le budget 2010 sont tous les deux fondés sur la volonté de préparer la Zambie à tirer profit de la reprise économique mondiale. Les économistes estiment que les perspectives budgétaires sont en effet meilleures en 2010-11 (avec un déficit budgétaire en baisse, de l'ordre de 2,6 pour cent PIB en 2011) (*Economist Intelligence Unit* (EIU, 2010)). Cependant, la question de la diversification de l'économie pour la libérer de sa dépendance par rapport aux mines de cuivre demeure un sujet crucial. De même, la détérioration des conditions économiques incite le gouvernement à accélérer ses efforts en vue de l'extension des dépenses de sécurité sociale.

Un degré minimum de couverture de sécurité sociale constitue non seulement un droit humain fondamental, mais son absence représente un handicap financier sérieux pour le potentiel de croissance économique de la Zambie. Réunir le capital humain nécessaire à la croissance future exige qu'un filet de sécurité sociale universelle soit fourni aux personnes vulnérables, qui représentent la majorité de la population, et notamment aux victimes du VIH/SIDA. On peut considérer que la marge de compromis entre les dépenses destinées à la reprise économique et les dépenses sociales est minime, compte tenu de la situation difficile de la Zambie.

Dans une perspective à long terme plus réjouissante, la Zambie pourrait utiliser la crise comme une occasion de placer son économie sur la voie d'une croissance structurellement plus élevée. Cela pourrait inclure l'amélioration de la concurrence dans le secteur financier, la rationalisation de la réglementation du marché du travail, le développement des marchés financiers et le renforcement de la gouvernance.

Sources

- AfDB. 2010. *Africa in the wake of the global financial crisis: Challenges ahead and the role of the bank*. Banque africaine de développement. Tunis.
- AISS. 2009. Questionnaire response from NPSA and WCFCB. Association internationale de la sécurité sociale, Genève.
- BIT. 2008. *Zambia: Social protection expenditure and performance review and social budget*. Genève, Bureau international du Travail.
- . 2010. *World Social Security Report 2010*. Genève, Bureau international du Travail.
- EIU. 2010. *Country forecast: Zambia*. Economist Intelligence Unit Disponible à <http://www.eiu.com> (consulté le 28 février 2010).
- ODI. 2009. *The global financial crisis and developing countries: Synthesis of the findings of 10 country case studies*. Overseas Development Institute. Londres.
- Oxfam. 2010. *The global economic crisis and developing countries: Impact and response*. Londres.
- US Government. 2010. Social security programs around the world: Zambia (Washington, DC, US Social Security Administration).

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障