

FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT



PROJET DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE GESTION ECONOMIQUE ET DES FINANCES PUBLIQUES (CEPFEM)

PAYS : REPUBLIQUE DE ZAMBIE

RAPPORT D'EVALUATION DE PROJET

ECGF/RDGS

Avril 2019

TABLE DES MATIÈRES

Sigles et abréviations	ii
Équivalences monétaires	iii
Exercice budgétaire	iii
Poids et mesures	iii
Informations sur le prêt	iv
Résumé du projet	v
Cadre logique axé sur les résultats	vi
Calendrier du projet	ix
I. OBJECTIF STRATÉGIQUE ET JUSTIFICATION	1
1.1 Liens entre le projet, la stratégie et les objectifs du pays	1
1.2 Justification de l'intervention de la Banque	2
1.3 Coordination des donateurs	6
II. DESCRIPTION DU PROJET	7
2.1 Composantes du projet	7
2.2 Solution technique retenue et autres solutions de rechange envisagées	10
2.3 Nature du projet	10
2.4 Coût et dispositions de financement du projet	11
2.5 Zone et bénéficiaires cibles du projet	13
2.6 Processus participatif durant l'identification, la conception et l'exécution du projet	13
2.7 Expérience du Groupe de la Banque et enseignements pris en compte dans la conception du projet	14
2.8 Indicateurs de performance clés	16
III. FAISABILITÉ DU PROJET	16
3.1 Performance économique et financière	16
3.2 Impacts environnementaux et sociaux	16
IV. MISE EN ŒUVRE	17
4.1 Dispositions relatives à la mise en œuvre	17
4.2 Gestion financière, décaissement et audit	18
4.3 Dispositions relatives à la passation des marchés	19
4.4 Suivi et évaluation	20
4.5 Gouvernance	20
4.6 Durabilité	21
4.7 Gestion du risque	22
4.8 Création du savoir	22
V. INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITÉ	22
5.1 Instrument juridique	22
5.2 Conditions de l'intervention de la Banque	22
5.3 Engagement	22
5.4 Conformité aux politiques de la Banque	23
VI. RECOMMANDATION	23

Tableaux

Tableau 1 : Calendrier d'exécution du projet	ix
Tableau 2 : Description et budget du projet	8
Tableau 3 : Solutions de rechange au projet envisagées et raisons de leur rejet	10
Tableau 4a : Coûts estimatifs du projet par composante	11
Tableau 4b : Sources de financement	12
Tableau 4c : Coût du projet par catégorie de dépenses	12
Tableau 4d : Échéancier des dépenses du projet par an	12
Tableau 5 : Questions soulevées par les partenaires à la coopération	14
Tableau 6 : Enseignements tirés	16
Tableau 7 : Échéancier de mise en œuvre du projet	21
Tableau 8 : Risques et mesures d'atténuation	22

Annexes

Annexe 1 : Gestion de la dette et du risque budgétaire	I
Annexe 2 : Quelques indicateurs macroéconomiques	V
Annexe 3 : Indicateurs socioéconomiques comparatifs	VI
Annexe 4 : Portefeuille actuel du Groupe de la Banque	VI
Annexe 5 : Matrice d'intervention des partenaires au développement	VII
Annexe 6 : Résumé des notes PEFA de 2017	IX
Annexe 7 : Carte de la Zambie	X

Encadrés

Encadré 1 : Septième plan national de développement	1
Encadré 2 : Risques budgétaires des entreprises étatiques	4

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CDMT Cadre de dépenses à moyen terme

CEP Cellule d'exécution de projet

COZM Bureau pays en Zambie (BAD)

CSO Bureau central de la statistique

DCT Dépositaire central de titres

DfID Ministère du Développement international (du Royaume-Uni)

DSP Document de stratégie pays

EPIP Évaluation des politiques et des institutions des pays

FAD Fonds africain de développement

FMI Fonds monétaire international

GFP Gestion des finances publiques

IFMIS Système de gestion intégrée de l'information financière

IP Indicateur de performance

PEFA Examen des dépenses publiques et évaluation de responsabilité financière

PFMRP Programme de réforme de la gestion des finances publiques

PIB Produit intérieur brut

PME Petite et moyenne entreprise

PMR Pays membre régional

PND Plan national de développement

PPP Partenariat public-privé

RDGS Bureau de développement régional et d'exécution des opérations de l'Afrique australe

SYGADE Système de gestion et d'analyse financière de la dette

UC Unité de compte

USD Dollars des États-Unis

ÉQUIVALENCES MONÉTAIRES

Taux en vigueur en février 2019

1 UC	=	13,72 KWACHA
1 USD	=	11,94 KWACHA
1 EURO	=	13,72 KWACHA
1 UC	=	1,40 USD
1 UC	=	1,22 EURO
1 EURO	=	1,15 USD

EXERCICE BUDGÉTAIRE

1^{er} janvier - 31 décembre

POIDS ET MESURES

1 tonne métrique	=	2 204 livres (LB)
1 kilogramme (KG)	=	2,200 lb
1 millimètre (MM)	=	0,03937 pouce (PO)
1 kilomètre (KM)	=	0,62 mile
1 hectare	=	2,471 acres

INFORMATIONS SUR LE PRÊT

Information sur le client

BÉNÉFICIAIRE : République de Zambie

ORGANE D'EXÉCUTION : Ministère des Finances

Plan de financement

Source	MONTANT (UC)	Instrument
FAD	8 millions	Prêt
Gouvernement zambien	0,89 million	Fonds de contrepartie
COÛT TOTAL	8,89 millions	

Calendrier — Principales dates

Note conceptuelle	Décembre 2018
Évaluation	Février 2019
Approbation du projet	Avril 2019
Entrée en vigueur	Juillet 2019
Revue à mi-parcours	Mars 2021
Achèvement	Décembre 2022
Date de clôture	Juin 2023

RÉSUMÉ DU PROJET

<p>Vue d'ensemble du projet</p>	<p>Intitulé du projet : <i>Projet de renforcement des capacités de gestion économique et des finances publiques</i></p> <p>Emplacement géographique : <i>ensemble du pays</i></p> <p>Échéancier d'exécution : <i>2019-2022</i></p> <p>Coût du projet : <i>8 millions d'UC</i></p> <p>Produits et résultats attendus. Les résultats attendus sont l'amélioration i) de la gestion des finances publiques (GFP) et ii) de la gestion des investissements publics. Ces objectifs seront atteints grâce à l'obtention des résultats suivants au niveau des produits : i) renforcement des capacités de gestion de la dette ; ii) renforcement des capacités de gestion macroéconomique et budgétaire ; iii) renforcement des capacités de gestion des investissements publics ; iv) renforcement des capacités statistiques nécessaires à la planification économique ; et v) amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation et de l'intégration de la question du genre.</p> <p>Bénéficiaires directs du projet. Les bénéficiaires directs seront le personnel des principales institutions responsables des finances publiques, de la gestion économique, de la planification du développement et de la statistique. Il s'agit du ministère des Finances (Département de gestion des investissements et de la dette, Département de gestion économique, Département de la politique sur les recettes), du ministère de la Planification du Développement national (Département du suivi et de l'évaluation, Département de la coopération au développement, Département de la planification des investissements publics), du ministère de la Condition féminine et du Développement, du Bureau de l'auditeur général, du Bureau central de la statistique et de l'Autorité zambienne des recettes.</p>
<p>Évaluation des besoins</p>	<p>La forte dépendance de la Zambie à l'égard du cuivre expose l'économie aux chocs macroéconomiques. En 2015 et 2016, les prix du cuivre ont atteint leur niveau le plus bas depuis 2003, cette chute se conjuguant à une importante crise énergétique occasionnée par la sécheresse régionale et à un lourd déficit budgétaire. La dette publique et celle garantie par l'État ont fortement augmenté, passant de 25,4 % du PIB en 2012 à 65,52 % en 2018 (en termes bruts), et devraient s'accroître davantage pour atteindre 70,1 % en 2021. Cette augmentation est due en grande partie aux emprunts extérieurs et à l'impact de la dépréciation du taux de change. Le pays a émis des euro-obligations d'un montant total de 3,0 milliards d'USD entre 2012 et 2018, en plus de contracter d'autres prêts commerciaux extérieurs, notamment des créances bilatérales. Cette situation s'explique par le fait que la Zambie, en tant que pays à revenu intermédiaire, a pu accéder à des sources de financement jusque-là indisponibles comme les marchés financiers internationaux, à des conditions non concessionnelles. L'augmentation de la dette publique à un rythme insoutenable a eu une incidence négative sur la stabilité macroéconomique, évincé les prêts au secteur privé et accru la vulnérabilité de l'économie. Ce défi a été accentué par le manque de capacités de gestion de la dette, d'évaluation des risques budgétaires, de planification, et de suivi et d'évaluation. Le gouvernement reconnaît la nécessité de relever ces défis en vue de stabiliser l'économie et d'attirer des investissements privés pour stimuler la croissance économique. Le projet contribuera par conséquent à renforcer les capacités du gouvernement en matière de gestion de la dette, de comptabilisation de la dette et d'établissement de rapports conformément aux pratiques optimales établies à l'échelle internationale, ainsi qu'à renforcer la capacité de mieux quantifier et suivre les risques budgétaires et les passifs éventuels, en particulier ceux liés aux entreprises étatiques et aux PPP. Il renforcera par ailleurs les capacités statistiques et de prévision macroéconomique, de gestion des investissements publics, de PPP, et de suivi et d'évaluation. Ces objectifs seront atteints grâce à une combinaison de formation ciblée, d'assistance technique et de renforcement des systèmes, entre autres.</p>
<p>Valeur ajoutée de la Banque</p>	<p>Le projet s'appuie sur les réalisations du PFMRP financé par d'autres partenaires à la coopération et vient compléter les interventions antérieures et actuelles de la Banque en Zambie. L'expérience acquise dans le cadre des projets de la Banque et des partenaires à la coopération a permis de tirer des enseignements qui ont guidé la conception du projet. La Banque possède une expérience et une expertise considérables en matière d'analyse et de prévision macroéconomiques, de gestion de la dette, de gestion des investissements publics, de PPP, de renforcement des capacités statistiques, et de suivi et d'évaluation, qui ont été acquises durant des décennies d'expérience de la conception et de l'exécution de projets similaires dans les PMR. COZM a facilité la compréhension du contexte politique et économique, ce qui a éclairé la conception du projet. En outre, le gouvernement zambien considère la Banque comme un partenaire fiable et digne de confiance. La base solide du dialogue politique établi au fil des ans facilite la concertation avec le gouvernement sur des questions critiques et sensibles comme la gestion de la dette. La vaste expérience de la Banque en matière de mise en œuvre de projets similaires à l'échelle continentale constitue également une source de valeur ajoutée.</p>
<p>Gestion du savoir</p>	<p>Le projet contribuera à la création du savoir grâce au transfert de compétences des consultants et des formateurs au personnel des institutions bénéficiaires, ce qui renforcera les capacités du secteur public et garantira la durabilité. Il aidera à consolider la création de connaissances sur la GFP, la gestion économique, la statistique, et le suivi et l'évaluation. Un accent fort sera mis sur la dimension relative au transfert de connaissances dans le cadre de chaque mission de conseil/d'assistance technique. Des contrats de services de conseil prévoyant des activités de partage de connaissances clairement définies seront élaborés. La Banque diffusera les connaissances en partageant les constatations des missions de supervision, les rapports d'activité et le rapport d'achèvement de projet. Les enseignements tirés guideront la conception des opérations futures.</p>

Cadre logique axé sur les résultats

Pays et titre du projet : **Zambie : projet de renforcement des capacités de gestion économique et des finances publiques**
Objectif du projet : libérer le potentiel de croissance économique de la Zambie grâce au renforcement des capacités de gestion des ressources publiques.

	CHAÎNE DE RÉSULTATS	INDICATEURS DE PERFORMANCE			MOYEN DE VÉRIFICATION	RISQUES/MESURES D'ATTÉNUATION
		Indicateur (dont les indicateurs sectoriels de base)	Référence	Cible		
IMPACT	Amélioration de la gouvernance économique	EPIP (gestion économique)	3,5/6 (2016)	3,7/6 (2023)	Rapport de l'EPIP	<p>Risque 1 — risque macroéconomique : le pays se trouve actuellement dans une situation de grande vulnérabilité aux chocs exogènes, exacerbée par le niveau insoutenable de la dette publique.</p> <p>Atténuation : le pays a engagé des efforts concertés dans le domaine de la gestion de la dette et de la gouvernance économique avec l'appui de ses partenaires, dont la Banque.</p> <p>Risque 2 — risque fiduciaire :</p>
	Résultat 1 : Amélioration de la GFP	1.1 PI-10 du PEFA : informations sur le risque budgétaire	D+ (2017)	C+ (2022)	Rapport du PEFA	
		1.2 PI-13 du PEFA : gestion de la dette	C (2017)	B (2022)	Rapport du PEFA	
	Résultat 2 : Amélioration de la gestion des investissements publics	1.2 PI-14 du PEFA : prévisions macroéconomiques et budgétaires	B (2017)	A (2022)	Rapport du PEFA	
2.1 PI-11 du PEFA : gestion des investissements publics		D (2017)	C (2022)	Rapport du PEFA		
RÉSULTATS	Composante 1 : amélioration de la gestion de la dette et de la stabilité budgétaire					<p>même si la Zambie a accompli de bons progrès en vue de renforcer ses institutions, certaines insuffisances demeurent présentes et continueront de poser un risque.</p> <p>Atténuation : les activités appuyées par le projet amélioreront l'environnement fiduciaire ; elles portent notamment sur le renforcement des capacités de passation des marchés et de gestion financière ; des supervisions semestrielles contribueront aussi à atténuer les risques fiduciaires.</p> <p>Risque 3 — risque lié à la capacité de mise en œuvre : faiblesse de la capacité de mise en œuvre dans l'administration.</p> <p>Atténuation : fournir un appui ciblé, notamment en</p>
	Produit 1.1 Renforcement des capacités de gestion de la dette	1.1.1 Intégration des systèmes en vue de l'amélioration du suivi de la dette	Intégration limitée des systèmes (2017)	<ul style="list-style-type: none"> • Systèmes SYGADE et DCT intégrés et liés à l'IFMIS (2021) • Création de l'interface avec certaines entreprises étatiques (2021) 	Rapport annuel du ministère des Finances	
		1.1.2 Assistance technique pour la mise à jour de la stratégie de la dette à moyen terme conformément au CDMT	Mise en place de la Stratégie de gestion de la dette à moyen terme 2017-2019 (2017)	Mise à jour de la Stratégie de gestion de la dette à moyen terme (2019)	Mise à jour de la Stratégie de gestion de la dette à moyen terme	
		1.1.3 Élaboration du manuel des procédures de gestion de la dette	Aucun manuel des procédures n'est en place (2017)	Élaboration du manuel des procédures (2020)	Manuel des procédures	
		1.1.4 Mise en œuvre du programme de renforcement des capacités de gestion de la dette	Formation limitée du personnel (2017)	<ul style="list-style-type: none"> • Formation de 50 membres du personnel • Formation de 20 députés (2022) — dont au moins 30 % de femmes 	Rapport annuel du ministère des Finances	
	Produit 1.2 Renforcement des capacités de gestion macroéconomique et budgétaire	1.2.1 Renforcement des modèles de prévision et d'analyse macroéconomiques	De vieux modèles sont en place (2017)	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à jour du modèle existant • Formation de 50 membres du personnel — dont au moins 30 % de femmes (2022) 	Rapports annuels du ministère des Finances	

	1.2.2 Réalisation d'une étude sur a) la rationalisation des exonérations fiscales et b) les sources novatrices de financement	Pertes de recettes dues aux exonérations fiscales (2017)	Préparation d'options de rationalisation des recettes et des sources novatrices de financement (2020)	Rapports d'étude	matière de suivi et d'évaluation et de gestion de projet ; outre l'organisation de missions de supervision régulières, COZM apportera aussi son soutien à la mise en œuvre des projets.
	1.2.3 Mise en œuvre du programme de renforcement des capacités de gestion macroéconomique	Formation limitée du personnel (2017)	Formation de 60 députés (2022) — dont au moins 30 % de femmes	Rapports annuels du ministère des Finances	Risque 4 — risques juridiques et réglementaires : la lenteur des mesures prises pour remédier aux insuffisances actuelles du cadre juridique pourrait avoir une incidence négative sur la performance du projet. Atténuation : de concert avec d'autres partenaires à la coopération, travailler étroitement à établir un dialogue de politique avec le gouvernement sur le cadre juridique de la gestion de la dette et d'autres domaines
Composante 2 : renforcement des capacités en matière de planification économique, de suivi et d'évaluation, et de statistiques					
Produit 2.1 Renforcement des capacités de gestion des investissements publics	2.1.1 Élaboration d'un système informatique pour le cadre de gestion des investissements publics	Élaboration de directives concernant la gestion investissements publics (2018)	Élaboration et opérationnalisation du système de gestion des investissements publics (2020)	Rapports annuels du ministère de la Planification du Développement national	Risque 5 — risque de remise en cause des politiques : les réformes économiques doivent être soutenues au fil du temps, mais par le passé, des cas de remise en cause des politiques ont été enregistrés. Atténuation : le dialogue de politique entre les partenaires au développement (la Banque jouant un rôle moteur) sera renforcé et soutenu.
	2.1.2 Fourniture d'assistance technique pour l'appui aux PPP	Caractère limité des capacités nécessaires à la mise en œuvre des projets de PPP (2017)	Financement du poste de conseiller aux opérations du projet pilote de PPP (2020)	Rapport annuel du ministère des Finances	
	2.1.3 Mise en œuvre du programme de renforcement des capacités d'évaluation et de sélection de projet	Capacités limitées en place (2017)	Formation 60 de membres du personnel en planification des investissements publics et en PPP (2022) — dont au moins 30 % de femmes	Rapports annuels du ministère des Finances et du PND	
Produit 2.2 Renforcement des capacités statistiques nécessaires à la planification économique	2.2.1 Réalisation d'un recensement économique et d'une enquête intégrée auprès des entreprises	Édition 2010 des rapports du recensement économique et de l'enquête intégrée auprès des entreprises	Réalisation du recensement économique et de l'enquête intégrée annuelle auprès des entreprises (2019)	Publication du CSO	Risque 5 — risque de remise en cause des politiques : les réformes économiques doivent être soutenues au fil du temps, mais par le passé, des cas de remise en cause des politiques ont été enregistrés. Atténuation : le dialogue de politique entre les partenaires au développement (la Banque jouant un rôle moteur) sera renforcé et soutenu.
	2.2.2 Nombre de membres du personnel du Bureau central de la statistique formés	Formation limitée (2017)	Formation de 30 membres du personnel (2022) — dont au moins 30 % de femmes	Rapport annuel du CSO	
Produit 2.3 Amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation et de l'intégration de la question du genre	2.3.1 Lancement du système de suivi et d'évaluation des projets financés par des donateurs	Mise en place du cadre de suivi et d'évaluation (2018)	Acquisition et lancement du système de suivi et d'évaluation (2020)	Rapport annuel du Ministère de la Planification du Développement national	Risque 5 — risque de remise en cause des politiques : les réformes économiques doivent être soutenues au fil du temps, mais par le passé, des cas de remise en cause des politiques ont été enregistrés. Atténuation : le dialogue de politique entre les partenaires au développement (la Banque jouant un rôle moteur) sera renforcé et soutenu.
	2.3.2 Lancement du cadre de gestion de la performance reliant les programmes sectoriels aux résultats du septième PND	Lancement du cadre de gestion de la performance dans 3 ministères (2018)	Lancement du cadre de gestion de la performance dans 3 autres ministères (2020)	Rapports annuels du ministère de la Planification du Développement national	
	2.3.3 Élaboration de directives concernant l'accès aux préférences sexospécifiques prévues par la loi sur la passation des marchés publics	Aucune directive sur les préférences sexospécifiques (2017)	Élaboration des directives (2020)	Directives concernant les préférences sexospécifiques	
Composante 3 : gestion et coordination du projet					
Produit 3.1 Gestion du projet	3.1.1 Nombre de rapports d'activité publiés (sur une base trimestrielle)	0	14 rapports (2022)	Rapports du projet	
	3.1.2 Objectifs du projet	0 (2018)	4 rapports d'audit (2022)	Rapports d'audit	

ACTIVITÉS CLÉS	COMPOSANTES	RESSOURCES
	<p>Composante 1 — amélioration de la gestion de la dette et de la stabilité budgétaire : intégrer le SYGADE et le DCT et les relier à l'IFMIS ; élaborer un manuel de gestion de la dette ; former le personnel sur la gestion de la dette ; élaborer un modèle d'analyse et de prévision macroéconomiques et dispenser une formation ; réaliser une étude sur la rationalisation des exonérations fiscales ; et réaliser une étude sur les sources novatrices de financement.</p> <p>Composante 2 — renforcement des capacités en matière de planification économique, de suivi et d'évaluation, et de statistique : réaliser un recensement économique et une enquête annuelle auprès des entreprises ; acquérir et opérationnaliser le système de suivi et d'évaluation ; fournir une assistance technique pour le projet pilote de PPP ; dispenser une formation sur la planification, le suivi et l'évaluation, et la gestion de projet ; lancer le système de gestion de la performance ; élaborer des directives concernant l'accès aux préférences sexospécifiques prévues par la loi sur la passation des marchés publics.</p> <p>Composante 3 — gestion du projet : suivi et évaluation ; personnel chargé de la passation des marchés ; personnel chargé de la gestion financière ; audits du projet.</p>	<p>Ressources : — Financements en millions d'UC FAD : 8 millions d'UC Gouvernement : 0,89 million d'UC Coût total du projet : 8,89 millions d'UC</p>

Tableau 1 : Calendrier d'exécution du projet

Activités/ Années	2019			2020				2021				2022				2023		Entité responsable
	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	
Traitement et gestion du projet																		
Approbation du prêt																		BAD
Signature de l'accord de prêt																		BAD/Gouv.
Entrée en vigueur du projet																		BAD/Gouv.
Lancement du projet																		BAD/Gouv.
Mise en œuvre du projet																		
Passation des marchés																		Gouv.
Formation																		Gouv.
Assistance technique																		Gouv.
Supervision																		BAD
Revue à mi- parcours																		BAD
Achèvement du projet																		BAD/Gouv.
Audits																		Gouv.
Clôture du projet																		BAD/Gouv.

RAPPORT ET RECOMMANDATION DE LA DIRECTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU FONDS CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT EN FAVEUR DE LA RÉPUBLIQUE DE ZAMBIE

La direction soumet le rapport et les recommandations ci-après concernant une proposition de prêt de 8 millions d'UC en faveur de la République de Zambie, pour financer le projet de renforcement des capacités de gestion économique et des finances publiques.

I. OBJECTIF STRATÉGIQUE ET JUSTIFICATION

1.1 Liens entre le projet, la stratégie et les objectifs du pays

1.1.1 L'opération proposée s'appuie solidement sur le septième plan national de développement (PND) 2017-2021 de la Zambie. Le septième PND contribue à la Vision nationale 2030 de la Zambie, qui encadre les aspirations à long terme de cette dernière et prévoit qu'elle deviendra un pays prospère à revenu intermédiaire en développant les infrastructures et les ressources humaines pour stimuler la création de richesses et d'emplois. Le septième PND repose sur cinq piliers : i) diversification économique et création d'emplois ; ii) réduction des inégalités ; iii) lutte contre la pauvreté et les vulnérabilités ; iv) renforcement du développement humain ; et v) renforcement de la gouvernance en vue de la diversification. Il définit l'orientation stratégique globale pour la période quinquennale 2017-2021. L'objectif global consiste à créer une économie diversifiée et résiliente en vue d'une croissance soutenue et d'une transformation socioéconomique

tirée par l'agriculture, les mines et le tourisme. Le projet proposé appuiera les piliers 1, 3 et 5. Le plan s'appuie sur le Programme de relance économique, qui vise à rétablir les capacités financières de l'État pour assurer une croissance et un développement durables et inclusifs, grâce à la réduction des dépenses improductives parallèlement à l'augmentation des recettes intérieures, au réaligement de la politique monétaire sur l'objectif gouvernemental d'assainissement des finances

Encadré 1: Septième plan national de développement

Les cinq piliers du septième PND :

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. diversification économique et création d'emplois ;2. réduction des inégalités ;3. suivi de la pauvreté et des vulnérabilités ;4. amélioration du développement humain ; et5. renforcement de la gouvernance en vue de la diversification |
|---|

publiques et, simultanément, à la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires. Le projet est par ailleurs en harmonie avec le Programme de stabilisation et de croissance économiques (Zambia Plus) lancé en octobre 2016 et couvrant la période 2017-2019, et le CDMT 2019-2021, qui appuient tous deux le programme et les objectifs du septième PND. Une description du programme de développement du pays figure en **annexe technique A**.

1.1.2 Le projet proposé est aussi aligné stratégiquement sur les objectifs et les priorités de l'actuel Document de stratégie pays (DSP) 2017-2021 de la Zambie. Le DSP est conçu pour appuyer les efforts de la Zambie visant à faire reculer la pauvreté et la malnutrition et à réduire la vulnérabilité grâce à un secteur privé dynamique et durable qui crée des emplois. Ces résultats seront obtenus dans le cadre de deux objectifs stratégiques : (i) augmenter la productivité et renforcer la compétitivité commerciale pour accroître les exportations non traditionnelles et réduire la vulnérabilité au cuivre ; et (ii) créer un environnement favorable aux affaires pour appuyer la diversification et l'industrialisation, tout en améliorant la nutrition. Ces domaines d'intervention tiennent compte du fait que la Zambie est un pays à revenu intermédiaire dont les indicateurs de développement social sont semblables à ceux des pays à faible revenu où la pauvreté et le chômage sont élevés en milieu rural. Le DSP repose sur deux piliers, à savoir (i) l'appui au développement des infrastructures et (ii) le développement du secteur privé, tout en identifiant la gouvernance comme une question transversale. Le projet proposé appuiera les activités relevant du pilier du développement du secteur privé et un certain

nombre d'activités clés liées à la gouvernance économique (comme la gestion macrofinancière et de la dette) qui servent de catalyseur au développement du secteur privé et à la croissance inclusive. En aidant à améliorer la stabilité macroéconomique grâce à une meilleure gestion de la dette, le projet contribuera à jeter les bases de l'accroissement de la compétitivité et des investissements privés à long terme, ce qui favorisera la croissance économique et la création d'emplois. Même si au départ l'inclusion du projet dans le DSP n'a été effectuée, le besoin s'en est fait finalement sentir après les défis macroéconomiques auxquels le pays est confronté. Le projet cadre également avec la Stratégie décennale 2013-2022 de la Banque, qui appuie une croissance inclusive et verte et fait de la gouvernance et de la responsabilité l'une de ses cinq priorités opérationnelles. Il est aussi cohérent avec les Cinq grandes priorités (High 5) de la Banque, en particulier (i) Industrialiser l'Afrique et (ii) Améliorer la qualité de vie des populations africaines. Le projet proposé est par ailleurs aligné sur (i) la Stratégie de la Banque en matière de capital humain 2014-2018 et (ii) le Cadre stratégique et plan d'action pour la gouvernance 2014-2018 (GAP II) qui appuie le renforcement des capacités institutionnelles dans le secteur public.

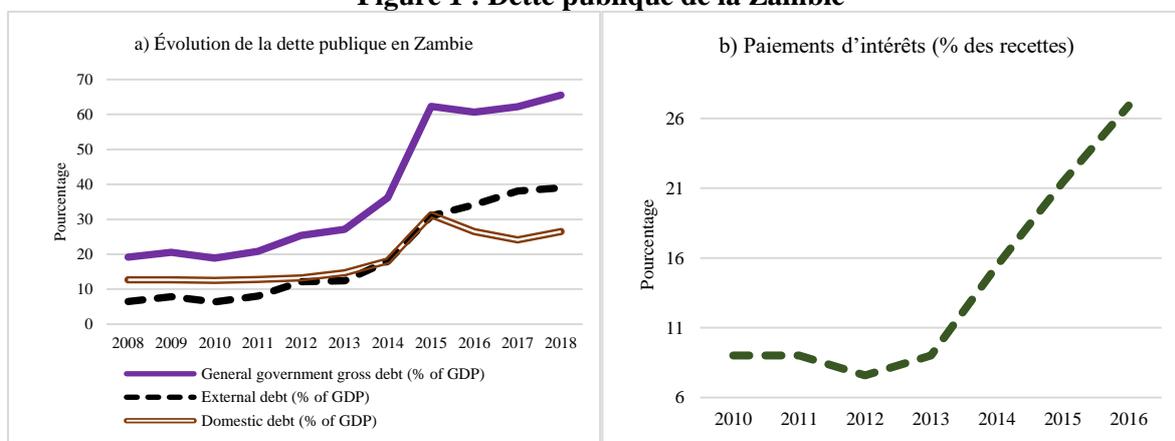
1.2 Justification de l'intervention de la Banque

1.2.1 La Zambie a connu quelques-unes de ses plus grandes difficultés économiques ces dernières années. Les prix du cuivre ont chuté respectivement de 19,7 et 11,7 % en 2014 et 2015, ce qui a entraîné une baisse correspondante de la croissance du PIB de 5,0 % en 2013 à 4,7 % en 2014 et 2,9 % en 2015. La faiblesse des prix du cuivre a réduit les recettes d'exportation et les recettes publiques, tandis que le manque de pluies dans les bassins versants des réservoirs hydroélectriques a occasionné une réduction marquée de la production d'électricité et un rationnement important de l'alimentation en énergie électrique. En dépit de la détérioration de la performance macroéconomique, le gouvernement a continué de mener une politique budgétaire laxiste. En 2015, le déficit budgétaire s'est creusé pour s'établir à 9,3 % du PIB (comptabilité de caisse) contre une moyenne de 3,8 % entre 2010 et 2014, ce qui s'explique en grande partie par l'effondrement susmentionné des prix du cuivre ; les fortes hausses salariales dans la fonction publique (après une augmentation nominale de 45 % du traitement des fonctionnaires en 2013) ; les subventions coûteuses aux carburants, à l'électricité et à l'agriculture ; et des investissements importants en capital. Le resserrement de la politique monétaire a depuis lors permis de stabiliser avec succès le taux de change et de ralentir l'inflation.

1.2.2 La dette publique et celle à garantie publique de la Zambie ont augmenté rapidement dans un passé récent, soit de 25,4 % du PIB en 2012 à 65,52 % en 2018 (en termes bruts). La dette devrait encore s'accroître pour atteindre 70,1 % d'ici 2021 (voir tableau a de la figure 1). Cette augmentation est principalement imputable à une accumulation rapide de la dette publique extérieure qui est passée de 6,37 % du PIB en 2010 à environ 30,1 % en 2015. La Zambie a émis des euro-obligations d'un montant total de 3 milliards d'USD pour les seules années 2012, 2014 et 2015. En outre, le pays a contracté de nombreux autres prêts commerciaux auprès de sources bilatérales (dont la Chine et des pays du Moyen-Orient) et des prêts syndiqués par l'intermédiaire de banques commerciales. La dette publique totale s'est par conséquent accrue de 72,3 % dès la fin de 2015. La dette extérieure s'accumule cependant à un rythme plus lent depuis 2015, atteignant environ 39 % du PIB en 2018. Il faut du temps pour rapprocher les chiffres de la dette extérieure de la Zambie, aussi des chiffres plus précis pourraient-ils être publiés au cours de 2019. Le portefeuille de la dette extérieure est fortement concentré en USD, ce qui expose le pays à une charge accrue du service des intérêts de la dette (en monnaie nationale) en cas de dépréciation des taux de change, et conduit au creusement du déficit budgétaire. L'augmentation de la dette publique a pour effet d'évincer les investissements du secteur privé et des entreprises, ce qui a des répercussions plus larges sur la

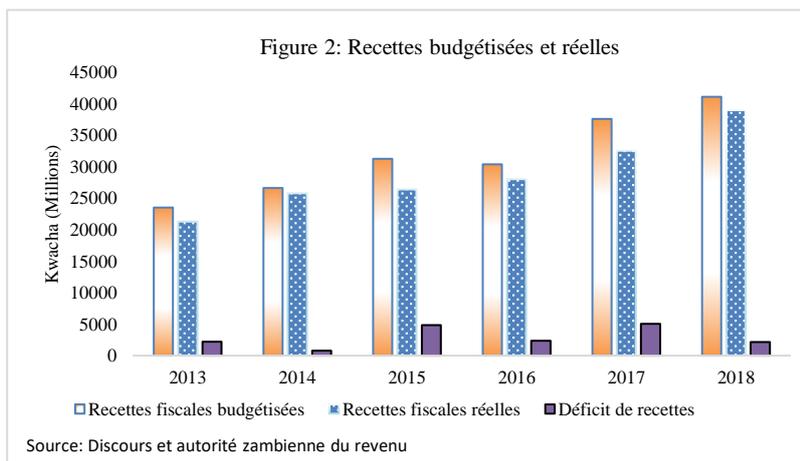
compétitivité et la croissance économiques. La loi sur les prêts et les garanties (autorisation), qui figure au chapitre 366 du Recueil des lois de la Zambie, est la principale loi sur la gestion de la dette dans le pays. Le Département de gestion des investissements et de la dette est chargé du suivi de la dette tant intérieure qu'extérieure, y compris les garanties. Toutefois, le Département fait face à des contraintes importantes en matière de capacité. Le processus de conclusion de contrats d'emprunt n'est guidé par aucune politique ou procédure écrite. Comme le montre la figure 1 (tableau b) ci-après, le service de la dette de la Zambie en pourcentage des recettes a augmenté rapidement ces dernières années, passant de 9,02 % en 2010 à 26,93 % en 2016 (derniers chiffres). L'analyse de la dette figure en annexe 1.

Figure 1 : Dette publique de la Zambie



Source des données : Département de la statistique de la BAD

1.2.3 L'absence d'un système global de quantification et de gestion des risques budgétaires demeure un défi de taille. Un cadre solide d'évaluation des risques budgétaires peut aider les décideurs à simuler les répercussions de différents types de chocs sur la solvabilité, la liquidité et les besoins de financement du gouvernement. Les évaluations subjectives des risques tendent à sous-estimer l'incidence potentielle des risques budgétaires et par conséquent, les prévisions de recettes sont nettement supérieures aux recettes réelles. Comme le montre la **figure 2**, les recettes réelles sont, au fil des ans, devenues inférieures aux recettes utilisées dans les calculs budgétaires. Ainsi qu'il ressort de la figure,



l'écart est plus important pour les années où les risques budgétaires sont plus prononcés, comme en 2015 au plus fort de la chute des prix des matières de base. Une évaluation et une quantification précises de ces risques budgétaires et de leur incidence sur d'autres variables macroéconomiques sont donc importantes maintenir la stabilité budgétaire du pays. Pour être en mesure de simuler l'impact de ces chocs sur l'ensemble de l'économie, il convient de disposer de solides modèles macroéconomiques à l'échelle de l'économie, et des capacités humaines nécessaires. À l'heure actuelle, le ministère zambien des Finances utilise un modèle macroéconomique basé sur Excel (ZAMMOD) qui a été élaboré en 2008. Les aspects techniques et les capacités du modèle existant ont été analysés et ses insuffisances identifiées.

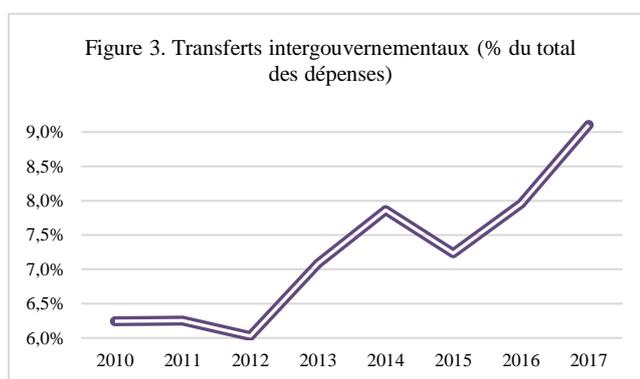
La plus critique de ces insuffisances est que le modèle keynésien de la demande actuellement utilisé ne tient pas compte de la dynamique de l'offre de l'économie. De plus, la plate-forme Excel est sujette à des erreurs d'utilisation qui peuvent conduire à la modification de chiffres importants dans le modèle à l'insu de l'utilisateur. La prévision de la demande mondiale de produits de base fondée sur la dynamique géopolitique et économique planétaire de l'heure est importante pour des projections précises de recettes qui servent à des fins de budgétisation. La baisse de la demande chinoise de cuivre et les différends commerciaux en cours entre les États-Unis et la Chine, par exemple, ont déjà entraîné une diminution des prix du cuivre de plus de 18 % en 2018. L'évaluation et la quantification de ces risques pesant sur la réalisation des recettes sont importantes pour modérer les projections de recettes afin de préserver la crédibilité du budget. Les partenariats public-privé (PPP) et les entreprises étatiques constituent deux autres sources de risque budgétaire. D'importants efforts de renforcement des capacités sont nécessaires pour évaluer et quantifier convenablement ces risques et atténuer leurs impacts potentiels sur les finances publiques. Dans le cas des sociétés étatiques, les capacités sont insuffisantes et il n'existe aucun système de suivi des prêts extérieurs contractés par le gouvernement et rétrocédés à ces entreprises. D'où la nécessité de mettre en place un mécanisme de suivi de ces prêts et de la situation relative aux remboursements.

Encadré 2 : Risques budgétaires des entreprises étatiques

Un certain nombre d'organismes publics continuent de dépendre des transferts du gouvernement central. Comme le montre la **figure 3**, les transferts intergouvernementaux aux organismes publics et aux administrations régionales ont fortement augmenté depuis 2010, passant de 6,24 % des dépenses totales à 9,1 % en 2017. Cet accroissement est en partie attribuable à la piètre performance de quelques-unes des entreprises étatiques et à la nécessité de renflouements de la part de l'État.

Le gouvernement s'est engagé à vérifier la viabilité à long terme de toutes les entreprises étatiques relevant de son portefeuille. L'objectif sera de recapitaliser celles dont l'analyse de rentabilité est satisfaisante et d'éliminer celles qui ne sont pas viables.

À l'heure actuelle, la plupart des entreprises étatiques constituent un fardeau pour le Trésor et présentent donc des risques financiers majeurs. À cet égard, le gouvernement a l'intention de procéder à une analyse de la situation de Zesco, Zamtel, Zambia National Building Society, Indeni Oil Refinery, TAZAMA Pipeline, Zambia Railways et Zambia State Insurance Corporation.



1.2.4 En raison de faiblesse de la capacité de planification des investissements publics, les efforts déployés par le gouvernement pour combler le déficit d'infrastructures ne donnent pas les résultats escomptés. Les investissements publics sont considérés comme une condition préalable essentielle à l'atteinte et au soutien de la croissance économique et à la réalisation des objectifs stratégiques du pays. Le PEFA de 2017 a mis en évidence un certain nombre de lacunes dans le cadre et les processus de gestion des investissements publics en Zambie. Il s'agit notamment : i) de l'absence d'un système de coordination et de supervision des grands projets d'investissement ; ii) du fait que les grands projets d'investissement ne font pas l'objet d'analyses économiques et ne sont ni évalués ni passés en revue par une entité autre que leur promoteur ; et iii) de l'inexistence d'un système officiel d'identification, de sélection et d'évaluation des projets d'investissement importants. Le manque de capacités nécessaires pour effectuer une évaluation et une sélection rigoureuse des projets fondées sur des techniques modernes se traduit par un niveau trop faible du rendement des investissements qui risque d'accroître davantage la charge déjà lourde de la dette. Le cadre de PPP constitue un domaine connexe qui nécessite également une certaine attention. La faiblesse des capacités

institutionnelles en matière de PPP demeure un problème qui réduit les possibilités de mobilisation de financements privés pour le développement des infrastructures.

En 2008, le gouvernement zambien a approuvé une politique de PPP et le parlement a adopté une loi sur les PPP en 2009. Les capacités demeurent faibles tant à la Direction des PPP que dans l'ensemble de l'administration, ce qui a contribué à la lenteur de la mise en œuvre des projets de PPP. L'analyse des PPP dans le cadre de l'indice Africa Infrascopie de l'*Economist Intelligence Unit* donne à la Zambie une note globale de 34,2 sur 100 et la classe au 13^e rang sur 15 pays d'Afrique.

1.2.5 Le manque de capacités nécessaires pour élaborer des plans à long terme adéquats et suivre efficacement leur mise en œuvre demeure également un défi. Le ministère de la Planification du Développement national a été créé pour coordonner de manière efficiente, efficace, transparente et responsable la planification nationale et la gestion économique, en vue d'assurer un développement national durable. Le ministère supervise l'élaboration des plans nationaux de développement (PND), dans le but de réaliser la Vision 2030. L'absence de statistiques économiques de qualité pour la planification et la prise de décision fondée sur des données factuelles constitue un défi de taille pour le gouvernement. Les statistiques sur les indicateurs clés nécessaires au suivi des résultats du septième PND font défaut, même celles qui sont disponibles n'étant pas à jour. Des efforts sont donc en cours pour résoudre ce goulet d'étranglement en procédant à un recensement économique et à une enquête annuelle auprès des entreprises. Cela se fera de manière à dispenser une formation pratique au personnel du Bureau central de la statistique. Une évaluation des besoins en capacités effectuée par le ministère de la Planification du Développement national a aussi mis en évidence des lacunes critiques (tant humaines que techniques) dans les domaines de la planification du développement, du suivi et de l'évaluation, et de la gestion des projets. Avec l'aide de l'Union européenne, un cadre de gestion de la performance reliant les programmes sectoriels aux résultats du septième PND a été élaboré, mais n'a été mis en œuvre que dans quelques ministères. Il convient d'élargir le champ d'application du cadre pour obtenir l'impact souhaité.

1.2.6 En 2016, le gouvernement a mis en place le Programme de stabilisation et de croissance économiques (Zambie Plus) pour rétablir la stabilité macroéconomique. Le programme vise à restaurer la capacité financière et la stabilité macroéconomique globale comme base d'établissement d'une plate-forme pour renforcer la croissance inclusive, l'emploi et la création de richesses à moyen et long terme. Le programme repose sur cinq piliers : (i) rétablir la crédibilité du budget en minimisant les dépenses imprévues et en mettant fin à l'accumulation des arriérés ; (ii) renforcer la mobilisation des ressources intérieures et recentrer les dépenses publiques sur les missions essentielles du secteur public ; (iii) améliorer la gouvernance économique et budgétaire en relevant les niveaux de responsabilité et de transparence dans l'affectation et l'utilisation des fonds publics ; (iv) renforcer la stabilité économique, la croissance et la création d'emplois grâce à la cohérence des politiques, afin d'accroître la confiance nécessaire pour un investissement soutenu du secteur privé ; et (v) amplifier les programmes gouvernementaux de protection sociale pour protéger les plus vulnérables de la société contre les effets négatifs du programme.

1.2.7 Le projet proposé appuiera la mise en œuvre des réformes en cours et jettera les bases de la stabilité macroéconomique. *Premièrement*, les capacités (humaines, institutionnelles et techniques) de gestion macrofinancière et de la dette seront renforcées pour permettre au pays de faire face aux conséquences d'une dette insoutenable, ainsi qu'à l'exposition aux chocs macroéconomiques et à d'autres formes de risques budgétaires, notamment ceux liés aux entreprises étatiques et aux PPP. *Deuxièmement*, le projet aidera le gouvernement à renforcer les capacités de production de statistiques de bonne qualité et de

suivi efficace de la mise en œuvre du PND, ainsi que celles des systèmes de gestion de la performance en vue d'atteindre les objectifs souhaités. *Troisièmement*, la capacité de gestion des investissements publics sera renforcée afin que le pays puisse combler durablement l'énorme déficit d'infrastructures sans créer de déséquilibres budgétaires. Le fait de combler les lacunes dans la planification des investissements publics et les capacités des PPP constitue donc un pas dans la bonne direction. La Banque possède les connaissances et l'expertise requises dans tous les domaines susmentionnés, qui ont été acquises au cours de décennies d'expérience de la fourniture d'appui similaire à d'autres PMR. Il s'agit par exemple de l'appui à la gestion de la dette au Soudan ; à la gestion des investissements publics et aux PPP en Namibie ; ainsi qu'au suivi et à l'évaluation et au renforcement des capacités statistiques au Zimbabwe. La Banque devrait intervenir maintenant, en apportant un appui indispensable pour s'attaquer aux défis et aux insuffisances identifiés grâce (i) à la fourniture d'une formation et d'autres formes de renforcement des capacités aux bénéficiaires désignés ; (ii) au financement d'études pour éclairer la politique économique ; (iii) à l'acquisition de TIC et d'autres équipements et systèmes ; (iv) à l'élaboration de cadres et directives clés pour améliorer la performance dans le cadre des réformes en cours ; et (v) à la fourniture d'assistance technique. Ces interventions visent à combler les lacunes existantes en matière de capacité, mais leur efficacité dépendra d'un certain nombre de facteurs, dont la solidité du cadre juridique et de la politique, et la crédibilité de la politique gouvernementale. En étroite collaboration avec d'autres partenaires à la coopération, la Banque travaillera donc à établir un dialogue durable de politique avec le gouvernement.

1.2.8 Le projet proposé vient compléter le concours apporté antérieurement à la Zambie. Il complétera et améliorera l'efficacité des projets/programmes en cours de la Banque en comblant des lacunes critiques en matière de capacités. Il s'appuiera sur les réalisations des projets en cours visant à améliorer les compétences, comme le projet de renforcement des compétences et d'appui aux entreprises, la ligne de crédit à la Development Bank of Zambia et le projet des Jeunes dans l'agroindustrie et les produits de base agricoles. L'appui au renforcement des capacités des PPP stimulera la participation du secteur privé aux infrastructures et aux services connexes et complétera de ce fait les projets d'investissement dans les infrastructures de la Banque, comme le projet de transport d'électricité et le projet de petits barrages à usages multiples. L'accent mis par le projet sur le renforcement des capacités macrofinancières et de gestion de la dette contribuera à améliorer la stabilité macroéconomique, qui est un catalyseur des investissements privés et complète par conséquent les interventions de la Banque dans le secteur financier en Zambie.

1.2.9 Le projet complétera par ailleurs les interventions d'autres partenaires au développement, en particulier le Programme de réforme de la gestion des finances publiques (PFMRP), qui vise à améliorer l'efficacité, l'efficacité, la responsabilité et la transparence dans l'utilisation des ressources publiques pour assurer le développement économique, réduire la pauvreté et améliorer la prestation des services publics. Le programme a démarré en 2014 et s'est achevé en décembre 2018. Il a été mis en œuvre par l'intermédiaire d'un Fonds fiduciaire multidonateurs créé grâce à des contributions provenant de l'UKAid (à travers le DfID), de l'Allemagne (par le biais du KfW) et de la Finlande. Il était administré par le Groupe de la Banque mondiale. Des discussions sont en cours sur une éventuelle phase 2. La collaboration avec le FMI sur la gestion macrobudgétaire et de la dette se poursuit également. La Facilité africaine de soutien juridique prévoit aussi de fournir un appui aux PPP sous forme d'assistance téléphonique, de boîte à outils et de matrices types. Ces dernières viendront compléter les interventions en faveur des PPP par le biais du projet proposé.

1.3 Coordination des donateurs

1.3.1 L'architecture de coordination de l'aide de la Zambie est bien établie pour faciliter le dialogue entre les partenaires au développement. La coordination est institutionnalisée dans le cadre du Groupe de haut niveau de partenaires à la coopération dirigé par une troïka (actuellement présidée par le DfID et comprenant le Japon et l'Allemagne). Les groupes de travail sectoriels conjoints tiennent régulièrement des réunions qui offrent un cadre pour le dialogue de politique. Les questions qui ne peuvent être abordées au niveau du groupe de travail sont portées à l'attention du Groupe de partenaires à la coopération. La Banque préside actuellement le groupe de travail du secteur de l'eau et de l'assainissement et continue d'être active dans les groupes de travail sur les transports, l'agriculture, le suivi et la statistique. Les partenaires à la coopération qui appuient le développement du secteur privé sont la BAD, le Japon et le Royaume-Uni ; la GFP est soutenue par la BAD, l'Allemagne, le Royaume-Uni (la Banque mondiale a géré le Fonds fiduciaire multidonateurs du PFMRP) ; le suivi et l'évaluation bénéficient du concours de la BAD, de l'Union européenne, du Royaume-Uni et des États-Unis. Lors des missions de préparation et d'évaluation, l'équipe a rencontré les principaux partenaires à la coopération, dont l'Union européenne, la Banque mondiale, le Royaume-Uni, le Japon, l'Allemagne et les États-Unis, afin d'échanger des points de vue et d'étudier les possibilités d'amélioration de la coordination. Le tableau 5 résume les principales suggestions reçues et la manière dont elles ont été prises en compte dans la conception du projet. L'**annexe 5** présente la matrice d'intervention des partenaires à la coopération.

II. DESCRIPTION DU PROJET

2.1 Objectifs et composantes du projet

2.1.1 Objectifs du projet. Le projet proposé vise à libérer le potentiel de croissance économique de la Zambie grâce au renforcement des capacités de gestion des ressources publiques. Il a pour objectif spécifique de renforcer les capacités institutionnelles en matière de gestion macrobudgétaire et de la dette, de planification du développement, de suivi et d'évaluation et de statistique. L'**annexe technique B2** présente en détail une description et les coûts du projet.

2.1.2 Composantes du projet. Le projet proposé comporte trois composantes qui se renforcent mutuellement : i) amélioration de la gestion de la dette et de la stabilité budgétaire ; ii) renforcement des capacités nécessaires en matière de planification économique, de suivi et d'évaluation, et de statistique ; et iii) gestion du projet. Au titre de la composante 1, le projet appuiera i) le renforcement des capacités de gestion de la dette et ii) le renforcement des capacités de gestion macroéconomique et budgétaire. Au titre de la composante 2, le projet appuiera i) le renforcement des capacités de gestion des investissements publics ; ii) le renforcement des capacités statistiques nécessaires à la planification économique ; et ii) l'amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation et de l'intégration de la question du genre. Au titre de la composante 3, le projet appuiera la passation des marchés, la gestion financière, le suivi et l'évaluation des projets. Le projet vise à assurer un transfert maximal de compétences et à garantir la durabilité en mettant l'accent sur le renforcement des capacités, principalement dans le cadre de la collaboration avec des institutions de formation nationales.

2.1.3 Composante 1 : amélioration de la gestion de la dette et de la stabilité budgétaire. Cette composante va combler les principales lacunes dans la gestion de la dette et comporte deux sous-objectifs. Sous-composante 1.1 : *renforcement des capacités de gestion de la dette*. Il s'agit notamment d'appuyer la fusion des différents systèmes de comptabilisation de la dette (SYGADE et DCT) et la création d'une interface avec l'IFMIS ; la fourniture d'assistance technique pour l'élaboration et la mise à jour de la Stratégie de gestion de la dette à moyen

terme ; l'élaboration d'un manuel de procédures pour la gestion de la dette ; et le renforcement des capacités du personnel. Sous-composante 1.2 : *renforcement des capacités de gestion macroéconomique et budgétaire*. Il s'agit notamment d'améliorer le modèle macroéconomique de l'analyse et de la prévision des politiques afin de mieux quantifier les risques budgétaires ; d'élaborer un modèle de prévision des recettes pour l'Autorité zambienne des recettes ; d'effectuer deux études sur la mobilisation des ressources intérieures et les exonérations fiscales ; et de renforcer les tableaux budgétaires et la formation du personnel.

2.1.4 Composante 2 : renforcement des capacités en matière de planification économique, de suivi et d'évaluation, et de statistique. Cette composante contribuera à consolider la fonction de gestion des investissements publics et à renforcer les capacités en matière de suivi et d'évaluation et de statistique. Les trois sous-objectifs sont les suivants : sous-composante 2.1 : *renforcement des capacités de gestion des investissements publics*. Il s'agit notamment d'élaborer un système informatique pour les directives et procédures financées par la Banque mondiale concernant un système de gestion des investissements publics ; de renforcer les capacités d'évaluation et de sélection des projets et de fournir des services de conseil sur les opérations pour un projet pilote de PPP. Sous-composante 2.2 : *renforcement des capacités statistiques nécessaires à la planification économique*. Il s'agit notamment d'effectuer un recensement économique et une enquête annuelle auprès des entreprises, ainsi que de fournir une assistance technique et d'assurer la formation pratique du personnel du Bureau central de statistique (CSO) sur la réalisation de recensements économiques et d'enquêtes auprès des entreprises. Sous-composante 2.3 : *amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation et de l'intégration de la question du genre*. Il s'agit notamment de mettre en œuvre un système/une base de données pour le suivi des projets financés par les donateurs ; de mettre en place un cadre de gestion de la performance reliant les programmes sectoriels aux résultats du septième PND ; et de renforcer les capacités du personnel et d'élaborer des directives pour l'accès aux préférences sexospécifiques prévues par la loi sur la passation des marchés publics.

2.1.5 Composante 3 : gestion du projet. Cette composante appuiera la passation des marchés du projet, la gestion financière, le suivi et l'évaluation, et l'audit du projet

Tableau 2 : Description et budget du projet

Composantes	Activités
Composante 1 : amélioration de la gestion de la dette et de la stabilité budgétaire (3,64 millions d'UC)	<i>Sous-composante 1.1 : renforcement des capacités de gestion de la dette (2,08 millions d'UC).</i> Le projet appuiera les activités ci-après consistant à :
	<ul style="list-style-type: none"> • mettre au point un système pour fusionner les différents systèmes de comptabilisation de la dette, notamment le SYGADE et le DCT, en un seul système et les intégrer dans l'IFMIS ; • mettre en œuvre à titre expérimental le projet visant à relier le SYGADE à certains systèmes comptables des entreprises étatiques pour faciliter le suivi de la dette rétrocédée et des passifs éventuels ; • fournir une assistance technique pour poursuivre l'élaboration et la mise à jour de la stratégie de gestion de la dette à moyen terme (2017-2019) conformément au CDMT ; • élaborer un manuel de procédures pour la gestion de la dette (y compris la déclaration des décaissements liés à la dette bilatérale) ; • élaborer un cadre visant à guider le choix des options de financement optimales pour les projets évalués ; • renforcer les capacités en matière de gestion de la dette, notamment : la comptabilisation de la dette et l'établissement de rapports à ce sujet de manière conforme aux normes internationales ; la gestion de la dette commerciale ; la gestion des passifs éventuels et des aspects juridiques de la gestion de la dette ;

<p>Composante 2 : renforcement des capacités en matière de planification économique, de suivi et d'évaluation, et de statistique (3,91 millions d'UC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • renforcer la capacité des institutions de supervision (commissions parlementaires compétentes) en ce qui concerne les questions de dette ; • entreprendre le PEFA.
	<p>Sous-composante 1.2 : renforcement des capacités de gestion macroéconomique et budgétaire (1,55 million d'UC). Le projet appuiera les activités ci-après consistant à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • élaborer un modèle macroéconomique d'analyse de la politique et de prévision en vue de la quantification et de la gestion des risques financiers ; • appuyer la création d'un groupe de travail technique macroéconomique interinstitutions chargé de renforcer les cadres budgétaires et monétaires ; • passer en revue les accords de coopération existants (ministère des Finances, Bank of Zambia, etc.) et proposer des options pour rationaliser et officialiser la coopération dans le cadre de protocoles d'accord ; • élaborer un modèle de prévision des recettes pour l'Autorité zambienne des recettes ; • mener une étude sur l'amélioration de la mobilisation des ressources intérieures ; • mener une étude sur la rationalisation des exonérations fiscales ; • dispenser au personnel une formation sur la politique fiscale, les techniques de tarification des transferts, la modélisation et la prévision macroéconomiques, la prévision des recettes et des flux de trésorerie, l'évaluation et la quantification des risques budgétaires, dont ceux liés aux entreprises étatiques et aux PPP ; • élaborer un système pour renforcer les tableaux financiers de sorte à passer de la méthode actuelle de comptabilité de caisse à celle de comptabilité d'exercice.
	<p>Sous-composante 2.1 : renforcement des capacités de gestion des investissements publics (1,19 million d'UC). Le projet appuiera les activités ci-après consistant à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • mettre au point un système informatique pour les directives et procédures d'un cadre de gestion des investissements publics ; • renforcer les capacités nécessaires à une utilisation efficace du système informatique ; • renforcer les capacités d'évaluation et de sélection des projets ; • renforcer les capacités en matière de PPP et fournir de l'assistance technique pour un projet pilote.
	<p>Sous-composante 2.2 : renforcement des capacités statistiques nécessaires à la planification économique (1,43 million d'UC). Le projet appuiera les activités ci-après consistant à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • effectuer un recensement économique et une enquête annuelle auprès des entreprises ; • dispenser au personnel du CSO une formation sur la réalisation d'enquêtes économiques et auprès des entreprises.
<p>Composante 3 : gestion du projet (0,45 million d'UC)</p>	<p>Sous-composante 2.3 : amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation et de l'intégration de la question du genre (1,28 million d'UC). Le projet appuiera des activités consistant à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • mettre en place un système/une base de données pour le suivi des projets financés par les donateurs ; • dispenser une formation sur le suivi et l'évaluation des projets financés par les donateurs ; • dispenser une formation sur la planification, la modélisation et la prévision, le suivi et l'évaluation, et les techniques de gestion de projet ; • mettre en place un cadre de gestion de la performance reliant les programmes sectoriels aux résultats du septième PND ; • élaborer des directives pour l'accès aux préférences sexospécifiques prévues par la loi sur la passation des marchés publics. <ul style="list-style-type: none"> • Passation des marchés du projet • Gestion financière et rapports financiers • Suivi et évaluation • Audit du projet

2.2 Solution technique retenue et autres solutions de rechange envisagées

2.2.1 Lors de la préparation et de l'évaluation du projet, la faisabilité de plusieurs options techniques a été examinée. Il s'agit notamment des domaines thématiques d'intervention, du nombre d'institutions à soutenir, de l'ampleur des investissements dans chaque domaine et des modalités de fourniture de l'appui au renforcement des capacités. Compte tenu de ces considérations, des recommandations se dégageant des travaux d'analyse, et des enseignements tirés des opérations de renforcement des capacités de la Banque et d'autres partenaires à la coopération, les autorités zambiennes ont approuvé la portée, l'éventail des activités et les modalités de mise en œuvre décrites en détail dans le présent rapport. Le tableau ci-après présente les options envisagées et les raisons du rejet de quelques-unes d'entre elles.

Tableau 3 : Solutions de rechange au projet envisagées et raisons de leur rejet

Solution de rechange	Description succincte	Raison de rejet
Domaines d'intervention de l'opération	Le gouvernement a présenté une longue liste de besoins en matière de renforcement des capacités, notamment l'appui aux PME et l'opérationnalisation d'un programme de garantie de crédit. Après une évaluation approfondie par l'équipe, il a été décidé d'appliquer strictement le principe de sélectivité, d'où le nombre restreint de domaines d'intervention du projet. Une opération distincte sera conçue pour appuyer d'autres domaines laissés de côté. L'aide aux PME et le programme de garantie de crédit de la Zambie seront combinés avec une autre aide dont le financement est envisagé dans le cadre de l'AFAWA.	Il aurait été difficile de gérer une opération de cette ampleur avec des composantes totalement indépendantes. Le principe de sélectivité n'aurait pas été respecté.
Création d'une nouvelle CEP	L'équipe chargée du projet a étudié différentes options de modalités de mise en œuvre du projet, notamment la création d'une nouvelle cellule d'exécution de projet (CEP). Toutefois, après avoir examiné les incidences financières et la nécessité de respecter les principes de la Déclaration de Paris, il a été décidé de recourir à la CEP créée pour gérer le PFMRP, qui est appuyée par un éventail de partenaires à la coopération.	L'établissement d'une nouvelle CEP aurait été trop coûteux et aurait représenté une multiplication inutile d'efforts.
Fourniture d'appui dans le cadre du fonds commun	Le PFMRP a été mis en œuvre au moyen d'un fonds fiduciaire multidonateurs géré par la Banque mondiale. Le projet a pris fin en décembre 2018 et la possibilité de développer la phase 2 est actuellement à l'étude. L'équipe chargée du projet a étudié la possibilité de participer à la phase 2 si cette dernière se concrétise. Toutefois, compte tenu des incertitudes entourant une éventuelle phase 2 et de leur impact sur les délais de traitement du projet, l'équipe chargée du projet a opté pour une opération autonome conçue pour garantir la complémentarité avec les autres interventions des partenaires à la coopération.	Bien que l'utilisation du Fonds fiduciaire présente l'avantage de garantir une coordination efficace des interventions des partenaires, il a été convenu que l'appui de la Banque devrait être axé sur des interventions spécifiques qui viennent compléter le concours d'autres partenaires et peuvent produire des résultats tangibles. Le recours au Fonds fiduciaire retarderait la préparation du projet, car le PFMRP II n'a pas encore été approuvé et les modalités du nouveau Fonds fiduciaire ne sont pas encore arrêtées. Le calendrier de la phase II est flou et on ne sait même pas si cette dernière se concrétisera.

2.3 Nature du projet

2.3.1 Le projet proposé est un projet d'appui institutionnel au renforcement des capacités, conçu pour s'appuyer sur les réalisations du PFMRP financé par de multiples

donateurs. Il complétera les interventions actuelles et prévues d'autres partenaires à la coopération. Il vise à contribuer à la consolidation des réformes économiques par le renforcement des capacités humaines et institutionnelles, et va conduire à terme à l'amélioration de la performance macroéconomique.

2.4 Coût et dispositions de financement du projet

2.4.1 Le coût estimatif du projet, hors droits, taxes et impôts, s'élève en tout à 8,89 millions d'UC (dont un apport gouvernemental de 10 %). Une provision pour hausse de prix de 4 % et des provisions pour aléas d'exécution de 3 % ont été prises en compte dans le coût du projet. Les coûts estimatifs du projet sont présentés par composante et par source de financement dans les tableaux 4a et 4b, et par catégorie de dépenses dans les tableaux 4c et 4d. Les détails des coûts du projet par composante et par catégorie de dépenses figurent également en **annexe technique B2**. L'apport de la Banque se chiffrera à 8 millions d'UC, tandis que la contribution gouvernementale, d'un montant de 0,89 million d'UC, sera fournie en nature pour couvrir les coûts liés aux bureaux et au personnel de la CEP.

Tableau 4a : Coût estimatif du projet par composante et sous-composante

Composante	Millions de kwacha			Millions d'UC			% coût en devise	% du total
	Monnaie nationale	Devises	Total	Monnaie nationale	Devises	Total		
Composante 1 : amélioration de la gestion de la dette et de la stabilité budgétaire								
Sous-composante 1.1 : renforcement des capacités de gestion de la dette	9,03	19,63	28,66	0,54	1,17	1,71	69 %	19 %
Sous-composante 1.2 : renforcement des capacités de gestion macroéconomique et budgétaire	6,23	19,55	25,78	0,37	1,17	1,54	76 %	17 %
Total partiel, composante 1	15,26	39,18	54,44	0,91	2,34	3,25	72 %	37 %
Composante 2 : renforcement des capacités en matière de planification économique, de suivi et d'évaluation, et de statistique								
Sous-composante 2.1 : renforcement des capacités de gestion des investissements publics	2,68	15,23	17,91	0,16	0,91	1,07	85%	12%
Sous-composante 2.2 : renforcement des capacités statistiques nécessaires à la planification économique	23,42	0,46	23,88	1,40	0,03	1,43	2 %	16 %
Sous-composante 2.3 : amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation et de l'intégration de la question du genre	6,92	14,57	21,49	0,41	0,87	1,28	68%	14%
Total partiel, composante 2	33,04	30,26	63,29	1,97	1,81	3,78	48%	43%
Composante 3 : gestion du projet								
Gestion du projet	6,27	0	6,27	0,37	0	0,37	0 %	4 %
Contribution gouvernementale	14,86	0	14,86	0,89	0	0,89	0 %	10 %
Total partiel, composante 3	21,13	0	21,13	1,26	0	1,26	0 %	14 %
Total, coût de base	69,43	69,44	138,87	4,15	4,15	8,30	50%	93%
Provisions pour imprévus de 7%	4,86	4,86	9,72	0,29	0,29	0,58	50%	7%
Total, coût du projet	74,29	74,30	148,59	4,44	4,44	8,88	50 %	100 %

Remarque : Taux de change : 1 UC= 16,72 kwacha

Tableau 4b : Sources de financement

Sources de financement	Millions de kwacha				Millions d'UC			
	Monnaie nationale	Devises	Total	% du total	Monnaie nationale	Devises	Total	% du total
Prêt FAD	59,43	74,30	133,73	90%	3,55	4,44	7,99	90 %
Contribution de contrepartie du gouvernement	14,86	0	14,86	10 %	0,89	0	0,89	10%
Total	74,29	74,30	148,59	100 %	4,44	4,44	8,88	100 %

Tableau 4c : Coût du projet par catégorie de dépenses

	Monnaie nationale			Devises			% coût en devise	% du total
	Monnaie nationale	Devises	Total	Monnaie nationale	Devises	Total		
<i>A. Biens</i>	6,88	0	6,88	0,41	0	0,41	0 %	5 %
<i>B. Services</i>	47,69	69,44	117,13	2,85	4,15	7,00	59%	79%
<i>C. Charges d'exploitation</i>	0	0	0	0	0	0	0%	0%
<i>Coût de base</i>	54,57	69,44	124,01	3,26	4,15	7,41	56%	83%
<i>Contribution gouvernementale</i>	14,86	0	14,86	0,89	0	0,89	0%	10%
<i>Provisions pour hausse des prix et aléas d'exécution de 7 %</i>	4,86	4,86	9,72	0,29	0,29	0,58	50%	7%
Total, coût du projet	74,29	74,30	148,59	4,44	4,44	8,89	50%	100%

Tableau 4d : Échéancier de dépenses du projet

	Millions de kwacha					Millions d'UC				
	2019	2020	2021	2022	Total	2019	2020	2021	2022	Total
Composante 1 : amélioration de la gestion de la dette et de la stabilité budgétaire										
Sous-composante 1.1 : renforcement des capacités de gestion de la dette	2,86	8,60	8,60	8,60	28,66	0,17	0,51	0,51	0,51	1,71
Sous-composante 1.2 : renforcement des capacités de gestion macroéconomique et budgétaire	2,57	7,74	7,74	7,74	25,78	0,15	0,46	0,46	0,46	1,54
Total partiel, composante 1	5,43	16,34	16,34	16,34	54,45	0,32	,98	0,98	0,98	3,25
Composante 2 : renforcement des capacités en matière de planification économique, de suivi et d'évaluation, et de statistique										
Sous-composante 2.1 : renforcement des capacités de gestion des investissements publics	1,79	5,37	5,37	5,37	17,91	0,11	0,32	0,32	0,32	1,07
Sous-composante 2.2 : renforcement des capacités statistiques nécessaires à la planification économique	2,38	7,16	7,16	7,16	23,88	0,14	0,43	0,43	0,43	1,43
Sous-composante 2.3 : amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation et de l'intégration de la question du genre	2,14	6,45	6,45	6,45	21,50	0,13	0,38	0,38	0,38	1,28
Total partiel, composante 2	6,32	18,98	18,98	18,98	18,98	0,38	1,14	1,14	1,14	3,78
Composante 3 : gestion du projet										
Gestion du projet	0,63	1,88	1,88	1,88	6,27	0,04	0,11	0,11	0,11	0,37
Contribution gouvernementale	1,48	4,45	4,45	4,45	14,86	0,09	0,27	0,27	0,27	0,88
Total partiel, composante 3	2,11	6,33	6,33	6,33	21,13	0,13	0,38	0,38	0,38	1,27
Total, coût de base	13,88	41,66	41,66	41,66	138,87	0,83	2,49	2,49	2,49	8,31
Provisions pour imprévus de 7 %	0,97	2,91	2,91	2,91	9,72	0,05	0,17	0,17	0,17	0,58
Total, coût du projet	14,85	44,57	44,57	44,57	148,59	0,89	2,66	2,66	2,66	8,89

2.5 Zones et bénéficiaires cibles du projet

2.5.1 Les bénéficiaires potentiels directs seront les principales institutions responsables des finances publiques, de la gestion économique, de la planification du développement et de la statistique. Il s'agit du ministère des Finances (Département de gestion des investissements et de la dette, Département de gestion économique, Département de la politique sur les recettes), du ministère de la Planification du Développement national (Département du suivi et de l'évaluation, Département de la coopération au développement, Département de la planification des investissements publics), du ministère de la Condition féminine et du Développement, du Bureau de l'auditeur général, du Bureau central de la statistique et de l'Autorité zambienne des recettes. En outre, le secteur privé tirera parti d'un climat des affaires rendu plus favorable par l'appui aux PPP et l'amélioration de la performance macroéconomique. Les bénéficiaires indirects sont l'ensemble de la population, en raison de l'amélioration des résultats de développement qui se traduira par une croissance inclusive et une meilleure prestation de services.

2.6 Processus participatif durant l'identification, la conception et l'exécution du projet

2.6.1 Lors des missions d'identification, de préparation et d'évaluation, des consultations ont eu lieu avec toutes les parties prenantes clés. Il s'agit notamment des cadres supérieurs de divers ministères et organismes gouvernementaux, du secteur privé (représenté par la Chambre de

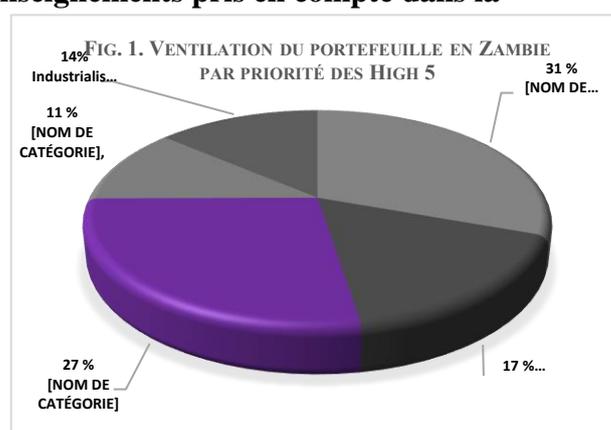
commerce et d'industrie zambienne), de la société civile (représentée par la Société civile pour la réduction de la pauvreté) et de partenaires à la coopération. Comme on l'a déjà mentionné, l'opération proposée est alignée sur les programmes de développement de la Zambie et sur le DSP de la Banque, qui découlent tous de processus consultatifs menés dans le cadre de séminaires, d'ateliers et de débats approfondis entre les principales parties prenantes en Zambie. Les parties prenantes ont, entre autres, confirmé i) les préoccupations au sujet de l'augmentation de la dette zambienne et de son effet d'éviction, et la nécessité de prendre des mesures concrètes pour relever ce défi ; ii) la faiblesse des capacités du secteur public et ses répercussions sur la planification, le suivi et l'évaluation ; et iii) la nécessité de prendre des mesures pour améliorer le cadre juridique, réglementaire et de la politique afin d'attirer des investissements privés. La conception du projet a tenu compte de ces observations, en prévoyant des activités ciblées qui visent à améliorer la gestion de la dette, et en axant fortement le projet sur le renforcement des capacités. Les consultations ont permis d'établir un plan de participation des parties prenantes tout au long de la phase de mise en œuvre du projet. Ce plan comprend l'institutionnalisation de réunions semestrielles avec le secteur privé et les partenaires à la coopération sur le terrain lors des missions de supervision. Le tableau ci-après met en exergue les questions soulevées par les partenaires au développement, qui ont été prises en compte dans la conception du projet.

Tableau 5 : Questions soulevées par les partenaires à la coopération

	Questions soulevées	Mesures prises
1.	La lenteur de la mise en place de règlements et lois favorables (en particulier la loi portant modification de la loi sur les prêts et les garanties, la loi révisée sur la passation des marchés, la loi sur la statistique et la loi sur la planification et la budgétisation) a été mentionnée comme une source de préoccupation.	La Banque renforcera sa collaboration avec les partenaires à la coopération et conduira le dialogue de politique avec le gouvernement sur ces questions.
2.	Le Groupe de travail sur la GFP doit être réactivé pour servir de forum de dialogue entre les partenaires à la coopération et le gouvernement sur les questions liées à la GFP.	La Banque lancera et dirigera le processus de réactivation du Groupe de travail sur la GFP afin que ce dernier coordonne le dialogue avec le gouvernement sur les questions de GFP.
3.	Les partenaires à la coopération ont noté qu'il est plus avantageux d'employer des assistants techniques à long terme dans les ministères pour un renforcement des capacités efficace que de recourir à des consultants à court terme.	La conception du projet a tenu compte de cette observation. Le projet financera un certain nombre de conseillers techniques (recrutés pour 6 à 12 mois) qui exerceront diverses fonctions au ministère des Finances. Ce sera une source précieuse de transfert de connaissances.

2.7 Expérience du Groupe de la Banque et enseignements pris en compte dans la conception du projet

2.7.1 La taille du portefeuille de la Banque s'élève actuellement (février 2019) à 754,1 millions d'UC ou 1,1 milliard d'USD. Les prêts consentis au secteur public représentent 609,5 millions d'UC pour 16 projets nationaux et 3 opérations multinationales, contre 143,60 millions d'UC pour 5 opérations en ce qui concerne les financements octroyés au secteur privé. La ventilation du portefeuille entre les High 5 est la suivante : Intégrer l'Afrique (31 %), Améliorer la



qualité de vie des populations africaines (24 %), Nourrir l’Afrique (18 %), Éclairer l’Afrique et l’alimenter en énergie (12,4 %) et Industrialiser l’Afrique (14,6 %).

Le portefeuille est réparti entre sept secteurs, à savoir les transports (31 %), l’alimentation en eau et l’assainissement (21 %), l’agriculture (17 %), l’énergie (10 %), le secteur social (6 %), les finances (11 %) et l’environnement (4 %). La performance du portefeuille s’est améliorée par rapport à 2018, en raison d’une réduction importante du nombre de projets à problèmes ou faisant l’objet d’une alerte rouge. Cette baisse découle de plusieurs mesures novatrices de nettoyage et de redressement mises en œuvre par la Banque en Zambie. Le taux moyen de décaissement s’est amélioré, passant de 19,16 % en septembre 2018 à 26,74 % en février 2019. L’âge moyen du portefeuille a légèrement augmenté et s’est établi actuellement à 3,85 ans contre 2,6 ans en novembre 2017. Il n’existe actuellement aucun projet à problèmes ni à risque.

2.7.2 La dernière revue de la performance du portefeuille de pays de février 2019 a mis en évidence un certain nombre de questions critiques. Les enseignements clés qui se dégagent sont notamment les suivants : (i) améliorer la qualité au départ et réduire au minimum les retards au démarrage a) en exigeant que les conditions préalables soient remplies lors de la pré-évaluation, au lieu de créer des conditions suspensives et b) en prenant des dispositions pour la passation anticipée des marchés au besoin ; (ii) améliorer la capacité de mise en œuvre et le suivi en appuyant le renforcement des capacités d’exécution, de suivi et d’évaluation des projets grâce à la formation ; (iii) améliorer le cadre des résultats en formulant clairement des objectifs stratégiques pour resserrer les liens avec les indicateurs et la mesurabilité de ces derniers ; et (iv) renforcer le dialogue de politique en mettant l’accent sur les thèmes pertinents comme la gestion de la dette et en améliorant la collaboration par le biais du bureau pays en Zambie (COZM). La conception du projet a tenu compte de ces enseignements. L’**annexe B1** présente les enseignements tirés et les réalisations des opérations précédentes.

2.7.3 La conception de ce projet est guidée par divers rapports de travaux d’analyse et d’études diagnostiques, ainsi que par les résultats de larges consultations tenues durant les missions de préparation et d’évaluation. Les principaux fondements analytiques sont fournis par le rapport de la revue à mi-parcours du PFMRP (juillet 2015) ; l’examen des dépenses publiques et évaluation de responsabilité financière (PEFA) de 2017 ; l’édition 2015 d’Infrascopes intitulée *Évaluer l’environnement des PPP en Afrique* ; l’étude diagnostique de la préparation aux PPP en Zambie ; l’étude de cas pays de la Zambie effectuée par l’Africa Policy Research Institute, *Mobilisation des recettes intérieures pour le financement du développement* ; le document du FMI intitulé *Financement du programme de stabilisation et de croissance économiques dans l’ombre* ; l’édition 2018 de l’indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique ; le rapport pays 2015 du FMI pour la Zambie, *Vers un cadre juridique intégré pour la gestion des finances publiques* ; l’évaluation par l’Union européenne du programme d’appui à la GFP en Zambie ; l’édition 2018 du *Rapport sur la compétitivité mondiale* du Forum économique mondial ; et le diagnostic systématique pays de la Banque mondiale pour la Zambie de 2018. Des discussions avec d’autres partenaires à la coopération ont également servi de base à la conception du projet et à la détermination de domaines d’intervention complémentaires. En outre, des enseignements ont été tirés des opérations antérieures de la Banque et d’autres partenaires au développement. Les consultations menées au cours des missions de préparation et d’évaluation ont aussi constitué une source précieuse d’enseignements.

Tableau 6 : Enseignements tirés

Enseignements tirés d'opérations antérieures et en cours de Banque		
	<i>Enseignements tirés</i>	<i>Mesures prises pour intégrer les enseignements dans le rapport d'évaluation de projet</i>
1	Améliorer la qualité au départ et réduire au minimum les retards au démarrage	Le projet utilisera une CEP existante, ce qui permettra de réduire au minimum les retards au démarrage liés à la mise en place d'une CEP.
2	Améliorer la capacité de mise en œuvre et le suivi en appuyant le renforcement des capacités d'exécution, de suivi et d'évaluation des projets grâce à la formation	Le projet contribuera à renforcer les capacités de suivi et d'évaluation dans l'administration. Une des fonctions clés de la CEP est le suivi et l'évaluation.
3	Améliorer le cadre des résultats en formulant clairement des objectifs stratégiques pour resserrer les liens avec les indicateurs et la mesurabilité de ces derniers.	Une analyse approfondie a été effectuée pour établir un lien de causalité clair entre les activités, les produits, les résultats et les impacts du projet. Toutes les cibles ont été établies de façon réaliste et des indicateurs mesurables ont été définis pour la mesure de la performance. Un suivi et une évaluation continus seront assurés tout au long de la mise en œuvre du projet.
4	Renforcer le dialogue de politique en mettant l'accent sur les thèmes pertinents comme la gestion de la dette.	La gestion de la dette, la gestion macroéconomique et la planification du développement sont des domaines clés appuyés par le projet et qui serviront de base au dialogue de politique.
5	Assurer une coordination et une collaboration étroites avec les autres partenaires à la coopération intervenant dans le secteur au cours de la préparation et de la mise en œuvre.	Des discussions et des consultations ont été organisées avec tous les partenaires à la coopération qui appuient la GFP, la gestion économique et le suivi et l'évaluation, pour recueillir leurs points de vue et leurs contributions à la conception du projet. Ces consultations se poursuivront durant la phase de mise en œuvre.
6	Mettre l'accent sur l'appropriation par le pays et faire en sorte que le programme repose sur la stratégie de développement du pays pour assurer une mise en œuvre efficace du programme.	Le projet est étroitement aligné sur les objectifs du septième plan national de développement et du CDMT (voir paragraphe 1.1.1). Toutes les activités à financer sont cohérentes avec le programme de développement du gouvernement.

2.8 Indicateurs de performance clés

2.8.1 Les principaux indicateurs de performance identifiés et les résultats attendus à l'achèvement du projet figurent dans le cadre logique. Les résultats attendus de la première composante « *amélioration de la gestion de la dette et de la stabilité budgétaire* » sont l'amélioration de la GFP. Cette amélioration est mesurée par trois indicateurs PEFA : (a) PI-10 : informations sur le risque budgétaire ; (b) PI-13 : gestion de la dette ; et c) PI-14 : prévisions macroéconomiques et budgétaires. Les résultats attendus de la deuxième composante « *renforcement des capacités en matière de planification économique, de suivi et d'évaluation, et de statistique* » sont une amélioration de la gestion des investissements publics. Cette amélioration est mesurée par un indicateur PEFA : (a) PI-11 : gestion des investissements publics.

III. FAISABILITÉ DU PROJET

3.1 Performance économique et financière

3.1.1 Les avantages économiques et financiers du projet seront nettement supérieurs au financement de 8 millions d'UC. Étant donné qu'il s'agit d'un projet d'appui institutionnel, il n'est peut-être pas pratique de tenter d'effectuer une analyse financière rigoureuse pour déterminer des ratios comme le taux de rentabilité interne. Toutefois, ce qui peut être confirmé, c'est que les avantages économiques et financiers directs ou indirects du projet seront nettement

supérieurs aux 8 millions d'UC investis dans le projet. Bien que les coûts soient facilement quantifiables (comme le montre le tableau 2), les avantages sont à la fois directs et indirects et se feront sentir dans l'ensemble de l'économie, en termes d'amélioration de la gestion de la dette et de la stabilité macroéconomique, ce qui stimulera l'activité du secteur privé, les investissements privés et la croissance économique. L'amélioration de la gestion de la dette (en particulier la comptabilisation et l'établissement de rapports) suscitera de meilleurs sentiments sur le marché et accroîtra le coût du financement extérieur. Par exemple, les allégations concernant la dette cachée dans le passé ont conduit à une augmentation substantielle des rendements des euro-obligations en Zambie. Les interventions visant à améliorer la gestion des investissements publics, les PPP et la mobilisation des recettes contribueront à réaliser des gains d'efficacité et à créer une marge de manœuvre budgétaire. La justification économique ultime du projet proposé est sa contribution à l'amélioration du fonctionnement de l'administration grâce au renforcement des capacités. Le projet contribuera à renforcer les capacités et l'efficacité en matière de planification ainsi que de gestion économique et des finances publiques, et à améliorer l'environnement des affaires. En contribuant au renforcement des capacités humaines et institutionnelles, le projet garantira aussi la pérennisation des avantages au fil du temps.

3.2 Impacts environnement et sociaux

3.2.1 Environnement et changement climatique. Le projet proposé est classé dans la catégorie environnementale 3 par SNOQ. Il n'aura pas d'incidence négative sur l'environnement, étant donné que les activités financées comprennent la formation, diverses formes d'assistance technique et des études. Aucune de ces activités n'est susceptible d'avoir un impact négatif sur le climat. L'analyse environnementale figure en **annexe B8**.

3.2.2 Effets sociaux. Le projet proposé contribuera à renforcer les capacités de gestion économique et des finances publiques. Il en résultera à terme une amélioration de la stabilité macroéconomique et une augmentation des investissements privés. Il améliorera la compétitivité et libérera davantage le potentiel de croissance économique du pays. Le renforcement des capacités du secteur public dans les domaines ciblés (notamment la mobilisation des ressources intérieures) permettra d'appuyer le budget national en fournissant d'importantes ressources supplémentaires pour soutenir la prestation des services sociaux, le développement des infrastructures, l'éducation, la santé, l'inclusion sociale et la réduction de la pauvreté. Étant donné qu'il améliore la crédibilité budgétaire et la mobilisation des ressources, le projet contribuera aussi à accroître la prévisibilité des allocations aux secteurs sociaux (éducation, santé et protection sociale) et partant, à créer un potentiel de réduction de la pauvreté. L'impact sur la pauvreté et d'autres domaines transversaux sera donc indirect, mais important.

3.2.3 Effets sur le genre. Compte tenu de l'accent mis sur la gestion macrobudgétaire et de la dette, ce projet est classé dans la **catégorie IV** du système de marqueurs sexospécifiques, et ne devrait donc guère contribuer à l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes. Le projet tiendra toutefois compte de la problématique du genre dans toutes les activités de renforcement des capacités, les études et les enquêtes. Les questions d'égalité des genres seront intégrées dans les études sur la mobilisation des ressources intérieures et la rationalisation des exonérations fiscales, ainsi que dans l'enquête annuelle auprès des entreprises. Le projet veillera à ce que les femmes représentent au moins 30 % des participants aux activités de renforcement des capacités. Le projet appuiera en outre l'élaboration de directives visant à faciliter l'accès des femmes aux préférences sexospécifiques prévues par la loi sur la passation des marchés publics, et les possibilités d'autonomisation économique des femmes s'en trouveront accrues. Une évaluation détaillée de la question du genre figure en **annexe B7**.

3.2.4 Réinstallation involontaire. Le projet n'entraînera aucun déplacement des populations.

IV. MISE EN ŒUVRE

4.1 Dispositions relatives à la mise en œuvre

4.1.1 La mise en œuvre du projet proposé s'étendra sur une période de 3,5 ans allant de juillet 2019 à décembre 2022. Le ministère des Finances sera l'organe d'exécution. La Cellule d'exécution de projet (CEP) sera abritée par le Bureau du comptable général au ministère des Finances et utilisera les structures et le personnel déjà en place pour gérer le programme de réforme de la gestion des finances publiques (PFMRP). Le personnel se compose actuellement d'un coordonnateur de projet, d'un spécialiste de la passation des marchés, d'un spécialiste de la gestion financière et d'un spécialiste du suivi et de l'évaluation. Pour renforcer les capacités de gestion de projet, un autre expert en gestion financière sera désigné au ministère des Finances. Les curriculum vitae des candidats proposés à ces postes ainsi que les détails concernant leurs qualifications et expériences professionnelles seront transmis à la Banque pour examen et approbation avant leur nomination. Un expert en suivi et évaluation supplémentaire sera aussi recruté par voie de concours et financé à même le produit du prêt. La CEP supervisera la mise en œuvre quotidienne du projet, en collaboration avec les institutions bénéficiaires. Elle coordonnera également la gestion du portefeuille, notamment la passation des marchés, la gestion financière, et l'établissement de rapports sur le suivi et les résultats. Elle assurera par ailleurs la coordination du portefeuille, notamment la passation des marchés, la gestion financière, et l'établissement de rapports sur le suivi et les résultats. Le Comité directeur de projet existant, créé pour le PFMRP, sera réaménagé de sorte à pouvoir assurer la supervision stratégique du projet et fournir à celui-ci des orientations en matière de politique. Le Comité directeur sera présidé par le secrétaire permanent du ministère des Finances et comprendra des représentants de chaque département/organisme bénéficiaire, à savoir le ministère des Finances (Département de gestion des investissements et de la dette, Département de gestion économique, Département de la politique sur les recettes), le ministère de la Planification du Développement national (Département du suivi et de l'évaluation, Département de la coopération au développement, Département de la planification des investissements publics), le ministère de la Condition féminine et du Développement, le Bureau central de la statistique et l'Autorité zambienne des recettes. Le Comité directeur se réunira au moins une fois par trimestre afin de passer en revue l'avancement global de la mise en œuvre et de prendre des mesures au besoin pour résoudre les questions nouvelles ou en suspens. Un coordonnateur sera désigné dans chaque ministère, département et agence bénéficiaire, pour faciliter la mise en œuvre du projet. Les coordonnateurs superviseront la mise en œuvre quotidienne des leurs activités de projet respectives, en collaboration avec la CEP et sous la direction de leurs directeurs respectifs.

4.1.2 Les dispositions relatives à la mise en œuvre et les effectifs de la CEP ont été évalués et jugés suffisants. Les mesures supplémentaires à mettre en œuvre pour assurer l'efficacité des dispositions existantes sont examinées aux paragraphes 4.2.1 (gestion financière) et 4.3.4 (passation des marchés). Étant donné qu'une CEP opérationnelle se trouve déjà en place et fonctionne, le mécanisme de l'état de préparation du projet est adéquat.

4.2 Gestion financière, décaissement et audit

4.2.1 Gestion financière. La gestion financière du projet sera assurée dans le cadre des structures existantes de gestion financière du ministère des Finances. La Cellule d'exécution de projet (CEP) se chargera de toutes les activités de gestion financière, conformément à l'engagement pris par la Banque d'utiliser les systèmes fiduciaires nationaux existants. La

responsabilité globale de la gestion financière incombe au secrétaire permanent en tant que comptable de l'organe d'exécution, la supervision fonctionnelle de la gestion financière relevant de la responsabilité du directeur des finances. L'évaluation des capacités de gestion financière a révélé la nécessité d'accroître les effectifs actuels du Département de la comptabilité générale afin de renforcer sa capacité à assumer les responsabilités supplémentaires découlant du projet. À cet égard, la Banque et la Direction des finances ont convenu de la nomination et du détachement d'un comptable spécial du projet dont les qualifications et l'expérience sont acceptables pour la Banque. Le comptable spécial du projet a un contrat basé sur la performance et assorti d'indicateurs de performance clés, et sa performance fait l'objet d'une revue annuelle qui est effectuée à la fois par l'organe d'exécution et la Banque et sert de base au renouvellement ultérieur du contrat si la performance est satisfaisante. D'autres mesures de sauvegarde de la gestion financière visant à renforcer l'environnement de contrôle figurent dans les modalités détaillées de gestion financière (**annexe technique B4**). Le risque global lié à la gestion financière est jugé modéré.

4.2.2 Dispositions relatives au décaissement. Le projet utilise les diverses méthodes de décaissement de la Banque, notamment i) le paiement direct, ii) le compte spécial et iii) le remboursement, conformément aux règles de procédure de la Banque énoncées dans le Manuel de décaissement, selon le cas. La lettre de décaissement qui doit être délivrée par la Banque et convenue avec le gouvernement lors des négociations fournit des détails spécifiques sur le décaissement. Les flux financiers nationaux destinés à financer les activités du projet doivent être conformes aux directives concernant la trésorerie et aux procédures opérationnelles du gouvernement zambien. L'**annexe 4** contient aussi en partie les modalités détaillées de décaissement.

4.2.3 Établissement de rapports et audit externe. La responsabilité globale de l'établissement des rapports et de l'audit relatifs à la gestion financière incombe au secrétaire permanent, en sa qualité de comptable du ministère des Finances, tandis que la responsabilité fonctionnelle relève du directeur des finances du ministère des Finances, en tant que chef des services financiers. Conformément aux exigences de la Banque en matière d'information financière et d'audit, le projet sera tenu de préparer et de soumettre à la Banque un rapport d'activité trimestriel dans les 45 jours suivant la fin de chaque trimestre civil. L'état financier annuel préparé et audité par le Bureau de l'auditeur général en vertu de son mandat et accompagné notamment de l'opinion de l'auditeur et de la lettre de recommandations, serait soumis à la Banque dans un délai de six mois à partir de la fin de chaque exercice budgétaire. Au besoin, l'audit du projet peut être confié en sous-traitance à un cabinet d'audit privé, qui sera recruté à partir d'une liste restreinte (avec la participation du Bureau de l'auditeur général) selon les règles de procédure de passation des marchés de la Banque, et le coût de l'audit n'est financé à même le prêt que si l'audit est effectué par un cabinet privé. Des honoraires ne sont pas versés au Bureau de l'auditeur général à partir des ressources de la Banque lorsque la vérification est effectuée par le Bureau. L'**annexe 4** contient aussi en partie les modalités détaillées d'audit.

4.3 Dispositions relatives à la passation des marchés

4.3.1 L'acquisition des biens (notamment les services autres que ceux de consultants) et travaux et celle des services de consultants, financées par la Banque pour le projet, s'effectueront conformément à la « *Politique et méthodologie d'acquisition pour les opérations financées par le Groupe de la Banque* » datant d'octobre 2015, et selon les dispositions énoncées dans l'accord de financement. Concrètement, la passation des marchés s'effectuerait comme suit :

4.3.2 Système de passation des marchés de l'emprunteur : méthodes et procédures de passation des marchés propres au système de passation des marchés de l'emprunteur constitué de ses lois et règlements conformément à la loi sur la passation des marchés publics de 2008 et aux règlements sur la passation des marchés publics de 2011, moyennant les documents types d'appel d'offres nationaux, le cas échéant et selon les modifications éventuelles. La passation des marchés de biens de faible valeur s'effectuera par appel d'offres limité (consultation de fournisseurs). L'**annexe technique B5** définit en détail les différentes catégories de passation des marchés et les contrats.

4.3.3 Politique et méthodologie de passation des marchés de la Banque : méthodes et procédures types de passation des marchés de la Banque, moyennant les documents types d'appel d'offres pertinents de la Banque, en ce qui concerne les contrats pour lesquels les systèmes de passation des marchés de l'emprunteur ne s'appliquent pas à une opération ou à un groupe d'opérations spécifiques, les politiques et méthodologies de passation des marchés de la Banque s'étant avérées les mieux adaptées à cette fin. Ces contrats comprennent tous les services de consultants pour le projet, et le plan d'acquisition précise les méthodes spécifiques de passation de marchés et les exigences en matière de revue.

4.3.4 Évaluation des risques et des capacités de passation des marchés : l'évaluation des risques de passation des marchés au niveau du pays, du secteur et du projet, et celle des capacités d'acquisition au sein de l'organe d'exécution ont été effectuées pour le projet et leurs conclusions ont guidé les décisions relatives aux modalités de passation des marchés qui sont utilisées dans le projet. Un autre spécialiste de la passation des marchés sera recruté dans le cadre du projet pour renforcer les capacités actuelles de la CEP. Le risque lié à l'utilisation du système de passation des marchés de l'emprunteur a été évalué et jugé **modéré**. Les mesures d'atténuation des risques appropriées ont été incluses dans le plan d'action de l'Évaluation des risques et des capacités de passation des marchés proposé dans la section des annexes techniques traitant de la passation des marchés.

4.4 Suivi et évaluation

4.4.1 Des mécanismes rigoureux ont été mis en place pour assurer un suivi et une évaluation adéquats. La CEP jouera un rôle essentiel dans le suivi et l'évaluation des résultats. Le spécialiste du suivi et de l'évaluation sera chargé de collecter et d'analyser les données sur l'avancement de la mise en œuvre de toutes les composantes, sous-composantes et activités du projet. Les coordonnateurs des diverses institutions bénéficiaires serviront de sources primaires de données et d'informations. L'équipe chargée du projet à la Banque et la CEP seront responsables du suivi et de l'évaluation du projet, et utiliseront le cadre de suivi des résultats et le cadre logique du projet. L'évaluation périodique de la performance et l'établissement de rapports sur les résultats seront effectués par l'équipe chargée du projet en collaboration avec le coordonnateur du projet et les institutions bénéficiaires. La CEP préparera des rapports trimestriels sur l'avancement de la mise en œuvre. Ces rapports analyseront les obstacles à la mise en œuvre des projets qui peuvent entraver la réalisation des produits prévus et des indicateurs de résultats, et permettront ainsi d'agir en temps voulu pour assurer une mise en œuvre sans heurts. La Banque organisera des missions de suivi et supervision rigoureux au moins deux fois par an. Une revue à mi-parcours sera effectuée deux ans après l'approbation du projet. Le bureau pays de la Banque en Zambie (COZM) jouera un rôle actif dans le dialogue pays ainsi que dans le suivi et l'évaluation du projet. Un rapport d'achèvement de projet sera préparé à la fin de ce dernier pour évaluer les progrès accomplis par rapport aux produits et résultats et tirer des enseignements en vue des opérations de suivi.

Tableau 7 : Calendrier d'exécution du projet

Tâche/Date	Partie responsable	Délai
Approbation du prêt	BAD	Avril 2019
Entrée en vigueur du prêt	BAD/Gouvernement	Juillet 2019
Lancement du projet	BAD/Gouvernement	Août 2019
Premier décaissement	BAD/Gouvernement	Août 2019
Mise en œuvre du projet	BAD/Gouvernement	Août 2019 - Décembre 2022
Rapport d'audit annuel	Gouvernement	Décembre 2019, 2020, 2021, 2022
Mission de supervision	BAD/Gouvernement	Décembre 2019, juin et décembre 2020, 2021, 2022
Revue à mi-parcours	BAD/Gouvernement	Mars 2021
Rapport d'achèvement de projet	BAD/Gouvernement	Juin 2023

4.5 Gouvernance

4.5.1 Le projet proposé vise à renforcer les capacités humaines et institutionnelles dans des domaines essentiels à la gestion des ressources publiques. Ces domaines sont notamment ceux de la planification économique, de la gestion de la dette, de la mobilisation des ressources intérieures, et du suivi et de l'évaluation. Le projet contribuera donc à jeter des bases solides pour la gouvernance économique. La fonction de gestion financière du projet sera assurée par la CEP sous la supervision du coordonnateur du projet. Il sera créé un comité directeur composé de représentants des différentes institutions bénéficiaires. L'on tiendra des livres comptables présentant les dépenses du projet par composante, catégorie et source de financement. Un audit indépendant des comptes du projet sera effectué chaque année.

4.6 Durabilité

4.6.1 La durabilité du projet proposé reposera essentiellement sur l'engagement du gouvernement à mettre en œuvre des réformes institutionnelles et de politique en matière de GFP et de gestion économique. La conception du projet proposé intègre une solide dimension de renforcement des capacités et de transfert des connaissances. Cela permettra d'assurer le renforcement de capacités adéquates à l'échelle de l'administration durant la phase de mise en œuvre du projet. En outre, le projet proposé financera certaines activités, comme l'élaboration de manuels et de directives qui guideront et éclaireront le travail quotidien des responsables publics dans des domaines critiques tels que la gestion de la dette. Le problème de la durabilité sera également résolu en assurant la formation de formateurs aux activités prévues de quelques-uns des bénéficiaires, et en recourant davantage aux institutions de formation nationales et régionales, dans la mesure du possible. L'optimisation des complémentarités avec les interventions du gouvernement et des partenaires au développement fait partie intégrante de la conception du projet. En termes de viabilité des coûts, le projet est conforme aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, car sa mise en œuvre ne nécessite pas la création de nouvelles institutions. À cet égard, on utilisera la CEP existante créée pour gérer le PRMFP.

4.7 Gestion du risque

4.7.1 Le tableau 8 ci-après résume les risques potentiels liés au projet et les mesures d'atténuation.

Tableau 8 : Risque et atténuation

Description du risque	Probabilité/ Impact	Atténuation
Risque 1 — risque macroéconomique : le pays se trouve actuellement dans une situation de grande vulnérabilité aux chocs exogènes, exacerbée par le niveau insoutenable de la dette publique.	Élevée/Élevé	Atténuation : le pays a engagé des efforts concertés dans le domaine de la gestion de la dette et de la gouvernance économique avec l'appui de ses partenaires, dont la Banque.
Risque 2 — risque fiduciaire : même si la Zambie a accompli de bons progrès en vue de renforcer ses institutions, certaines insuffisances demeurent présentes et continueront de poser un risque	Faible/Élevé	Atténuation : les activités appuyées par le projet amélioreront l'environnement fiduciaire ; elles portent notamment sur le renforcement des capacités de passation des marchés et de gestion financière ; des supervisions semestrielles contribueront aussi à atténuer les risques fiduciaires.
Risque 3 — risque lié à la capacité de mise en œuvre : faiblesse de la capacité de mise en œuvre dans l'administration.	Moyenne/Moyen	Atténuation : fournir un appui ciblé, notamment en matière de suivi, d'évaluation et de gestion de projet ; outre l'organisation de missions de supervision régulières, COZM apportera aussi son soutien à la mise en œuvre des projets.
Risque 4 — risques juridiques et réglementaires : la lenteur des mesures prises pour remédier aux insuffisances actuelles du cadre juridique pourrait avoir une incidence négative sur la performance des projets.	Moyenne/Élevé	Atténuation : de concert avec d'autres partenaires à la coopération, travailler étroitement à établir un dialogue de politique avec le gouvernement sur le cadre juridique de la gestion de la dette et d'autres domaines.
Risque 5 — risque de remise en cause des politiques : les réformes économiques doivent être soutenues au fil du temps, mais par le passé, des cas de remise en cause des politiques ont été enregistrés.	Moyenne/Élevé	Atténuation : le dialogue de politique entre le gouvernement et les partenaires au développement (la Banque jouant un rôle moteur) sera renforcé et soutenu.

4.8 Création du savoir

4.8.1 Le projet proposé permettra d'acquérir des connaissances et de renforcer les compétences dans des domaines critiques de la gestion économique et des finances publiques. La mise en œuvre du projet consolidera la création du savoir dans le domaine de la gestion économique et des finances publiques, notamment en fusionnant différents systèmes de comptabilisation de la dette et en créant une interface avec l'IFMIS ; en renforçant les capacités humaines grâce à diverses formes de formation, notamment dans divers domaines de la gestion économique ; en renforçant les systèmes et les capacités en vue de la création de statistiques essentielles permettant d'éclairer la prise de décision ainsi que le suivi et l'évaluation ; et en élaborant des manuels et directives pour guider et informer le travail des responsables publics. Cela est particulièrement important compte tenu du taux élevé de rotation du personnel dans les ministères ciblés par le projet. Les connaissances seront aussi acquises grâce au transfert de compétences par des experts externes, ce qui renforcera les capacités du secteur public et assurera la durabilité. Un accent fort sera mis sur la dimension relative au transfert de connaissances dans le cadre de chaque mission de conseil/d'assistance technique. Des contrats de services de conseil prévoyant des activités de partage de connaissances clairement définies seront élaborés. La supervision régulière des projets par la Banque, la revue de la performance à mi-parcours et le rapport d'achèvement du projet contribueront également à créer des connaissances et à tirer des enseignements pour les interventions futures.

V. INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITÉ

5.1 Instrument juridique

5.1.1 Le projet sera financé au moyen d'un prêt FAD régi par un accord de prêt conclu entre la République de Zambie (l'« emprunteur ») et le Fonds.

5.2 Conditions de l'intervention de la Banque

5.2.1 Conditions préalables à l'entrée en vigueur. L'entrée en vigueur de l'accord de prêt est subordonnée à la satisfaction par l'emprunteur des dispositions de la section 12.01 aux *Conditions générales applicables aux accords de prêt et de garantie du Fonds africain de développement*.

5.2.2 Conditions préalables au premier décaissement. L'obligation d'effectuer le premier décaissement du prêt est subordonnée à l'entrée en vigueur de l'accord de prêt.

5.3 Engagement

5.3.1 L'emprunteur s'engage à soumettre au Fonds, dans les deux mois suivant la signature de l'accord de prêt, des preuves dont la forme et le fonds sont jugés satisfaisants par le Fonds et qui confirment :

- i) la création d'un Comité directeur du projet, dont la composition est telle que décrite à la section IV du présent rapport ;
- ii) la nomination de coordonnateurs du projet pour chaque composante et/ou sous-composante, qui sont chargés de superviser la mise en œuvre quotidienne des activités de projet respectives ; et
- iii) la désignation d'un autre expert financier (issu du ministère des Finances), et le recrutement d'un autre expert en passation des marchés et d'un expert en suivi et évaluation pour le projet.

5.4 Conformité aux politiques de la Banque

5.4.1 Le présent projet est conforme aux politiques applicables de la Banque.

VI. RECOMMANDATION

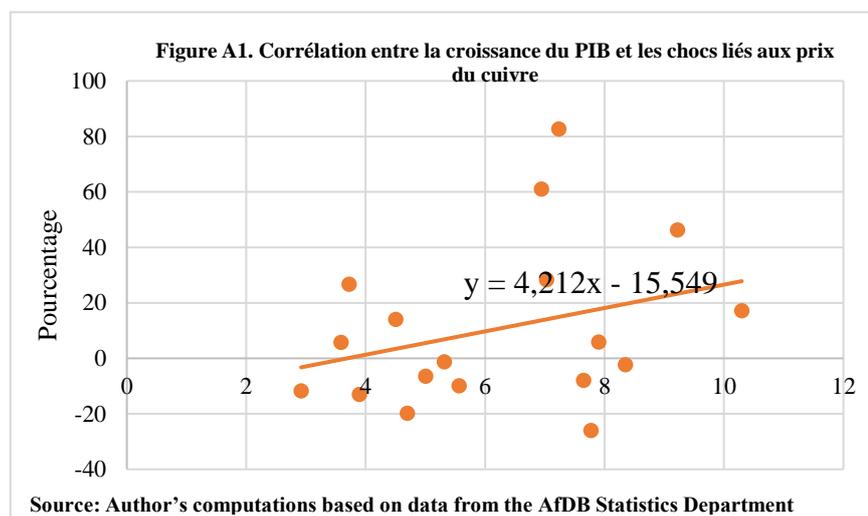
6.1 La Direction recommande au Conseil d'administration d'approuver l'octroi d'un prêt FAD de 8 millions d'UC (8 000 000 UC) à la République de Zambie pour financer le projet, selon les conditions stipulées dans le présent rapport.

Annexe 1 : Gestion de la dette et du risque budgétaire

Renforcement de la capacité de quantification et de gestion des risques budgétaires

Un système global de quantification et de gestion des risques budgétaires est important pour la gestion des finances publiques (GFP). L'effondrement récent des prix des produits de base a mis en évidence ce besoin, en particulier pour les pays tributaires de ces produits comme la Zambie. Un cadre solide d'évaluation des risques budgétaires peut aider les décideurs à simuler les répercussions de différents types de chocs sur la solvabilité, la liquidité et les besoins de financement du gouvernement. Les évaluations subjectives des risques tendent à sous-estimer l'incidence potentielle des risques budgétaires, les prévisions de recettes qui en découlent étant par exemple sensiblement plus élevées que les recettes réelles. La Zambie a pâti de la récente chute des prix des produits de base. Plus précisément, le prix du cuivre a baissé de 19,71 % et 11,66 % en 2014 et 2015 respectivement, ce qui a entraîné durant chacune de ces années un recul correspondant de la croissance du PIB dont le taux est passé de 5,0 % en 2013 à 4,7 % en 2014 et a de nouveau diminué pour s'établir à 2,9 % en 2015. Il en est résulté un déficit budgétaire de 9,3 % du PIB, contre un déficit moyen de 3,8 % enregistré entre 2010 et 2014. Comme le montre la **figure A1**, il existe une forte corrélation positive entre l'amélioration de la situation relative aux chocs des prix du cuivre et la croissance économique en Zambie.

Une évaluation et une quantification précises de ces risques budgétaires et de leur incidence sur d'autres variables macroéconomiques sont donc importantes maintenir la stabilité budgétaire du pays. Pour être en mesure de simuler l'impact de ces chocs sur l'ensemble de l'économie, il convient de disposer de modèles macroéconomiques mis à jour et couvrant l'ensemble de l'économie. À l'heure actuelle, le ministère zambien des Finances utilise un modèle macroéconomique élaboré en 2008 et basé sur la plate-forme Excel qui est sujette aux erreurs. La prévision de la demande mondiale de

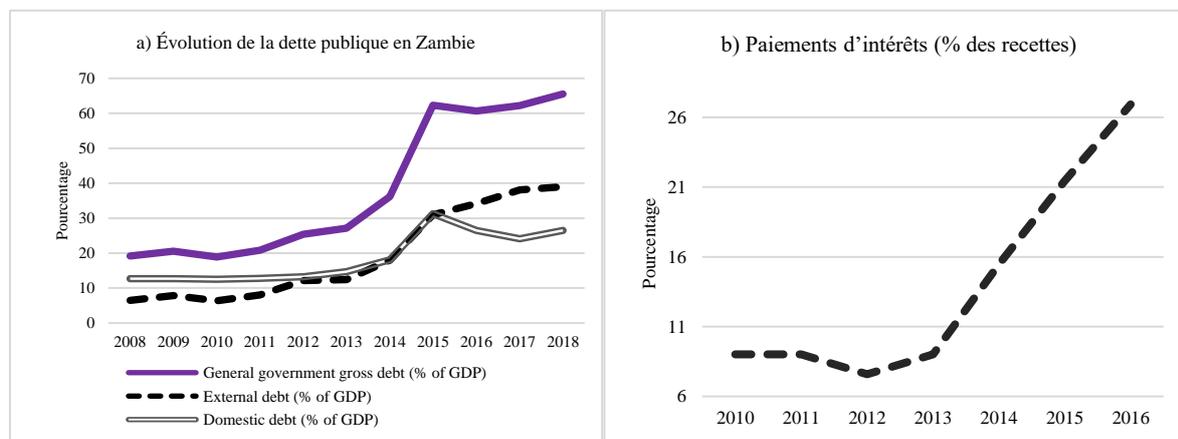


produits de base fondée sur la dynamique géopolitique et économique de l'heure est importante pour des projections précises de recettes qui servent à des fins de budgétisation. La baisse de la demande chinoise de cuivre et la guerre commerciale actuelle entre la Chine et les États-Unis, par exemple, ont déjà entraîné une diminution des prix du cuivre de plus de 18 % en 2018. L'évaluation et la quantification de ces risques pesant sur les recettes effectives sont importantes pour modérer les projections de recettes afin d'éviter les dépassements budgétaires.

La récente accumulation rapide de la dette zambienne et ses effets négatifs sur la durabilité budgétaire exigent une stratégie prudente de gestion de la dette

1.1 La dette publique totale de la Zambie a augmenté régulièrement, passant de 18 % du PIB en 2010 à 65,52 % en 2018 (voir tableau a de la figure A2). Cette augmentation est principalement attribuable à un accroissement proportionnel de la dette publique extérieure, qui est passée de 6,37 % en 2010 à 32,9 % en 2018. En revanche, la dette publique intérieure s'est établie à 29,31 % en 2017 contre 12,52 % en 2010. L'augmentation de la dette intérieure tient essentiellement à l'accumulation des arriérés ainsi qu'aux emprunts auprès des banques commerciales et aux découverts auprès de la Banque de Zambie.

Figure A2 : Évolution récente de la dette publique et du service de la dette de la Zambie



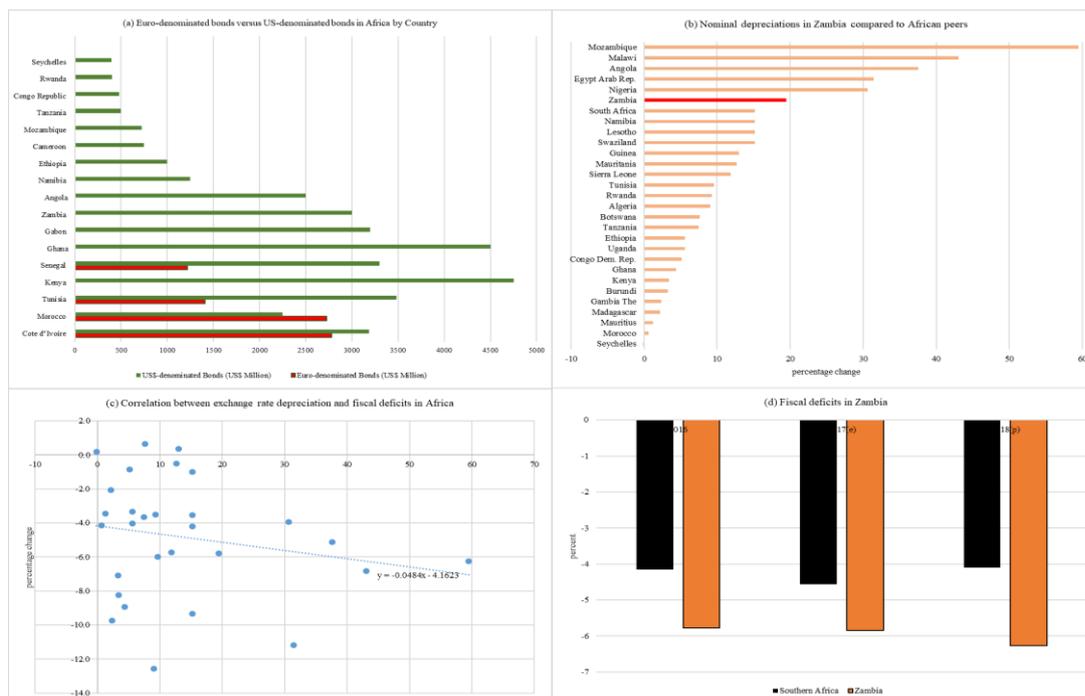
Source des données : Département de la statistique de la BAD

1.2 L'accroissement de l'accumulation de la dette comprime les recettes publiques en augmentant les remboursements de la dette, ce qui laisse le pays dans une situation de vulnérabilité financière. Comme le montre la figure A2 (tableau b), le service de la dette de la Zambie en pourcentage des recettes a augmenté rapidement ces dernières années, passant de 9,02 % en 2010 à 26,93 % en 2016.

1.3 L'accumulation de la dette extérieure s'est accompagnée d'une concentration accrue de la dette zambienne dans quelques devises fortes, la dette libellée en USD dominant le portefeuille. La Zambie figure parmi les pays d'Afrique ayant accumulé la dette commerciale la plus élevée, en particulier les euro-obligations. Entre 2012 et 2018, le pays a accumulé des prêts commerciaux extérieurs totalisant 3,0 milliards d'USD, dont la majorité ont été contractés en 2012, 2014 et 2015 — voir figure A3, tableau a. La forte concentration du portefeuille de la dette extérieure en USD expose le pays à la volatilité des taux de change, ce qui augmente les paiements d'intérêts (en monnaie nationale) et creuse le déficit budgétaire. En tant qu'exportateur de produits de base, la Zambie est l'un des pays d'Afrique qui ont connu les dépréciations les plus rapides de leur monnaie (voir figure A3, tableau b). Comme le montre la figure 3 du tableau c ci-après, l'accélération de la dépréciation nominale est associée à un creusement du déficit budgétaire. Il n'est donc pas surprenant que les déficits budgétaires de la Zambie se soient accrus durant la même période sous l'effet de l'augmentation des paiements d'intérêts (tableau d).

1.4 Les effets négatifs de l'accumulation continue de la dette sur la durabilité budgétaire de la Zambie exigent une gestion prudente de la dette du pays. L'appui institutionnel au renforcement des capacités de gestion du portefeuille de la dette commerciale est donc important pour aider le pays à demeurer sur une trajectoire financière durable.

Figure A3 : Dette, volatilité des taux de change et déficits budgétaires en Zambie

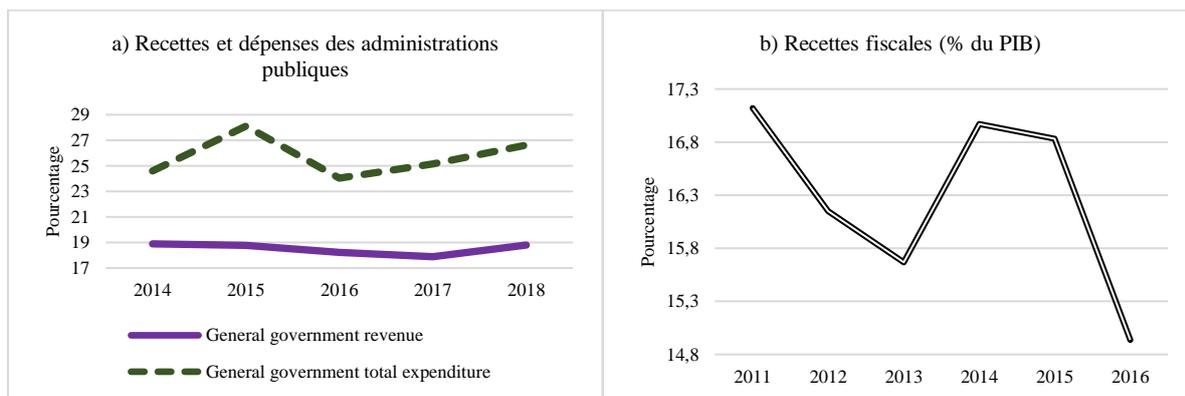


Sources : calculs effectués par les auteurs en se fondant sur les données du Département de la statistique de la BAD

1.5 La mobilisation des ressources intérieures a été lente

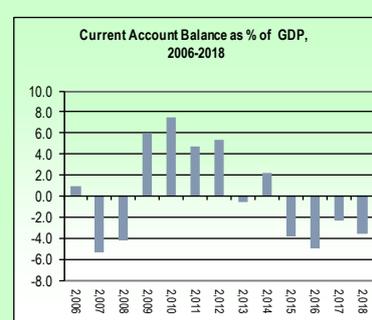
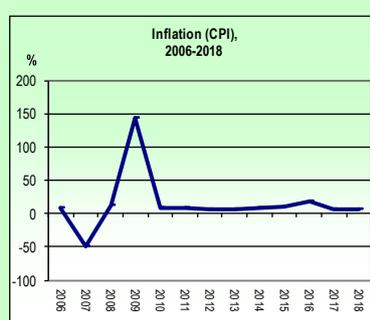
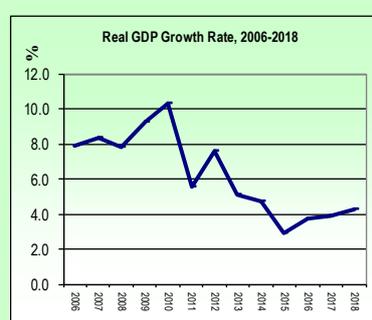
La Zambie a également connu une contraction persistante de ses recettes budgétaires ces dernières années, les recettes des administrations publiques baissant de 22,5 % du PIB en 2000 à 18,23 % du PIB en 2016 (voir **tableau a de la figure A4** ci-après). Le ratio des recettes fiscales au PIB a chuté de 17,12 % en 2011 à 14,9 % en 2016. Dans le même temps, les dépenses des administrations publiques sont restées élevées, passant de 21,4 % du PIB en 2000 à 24,0 % en 2016 (voir **tableau b de la figure A4** ci-dessous). La piètre performance des recettes budgétaires, en particulier des recettes fiscales, a été attribuée en partie à des exonérations excessives et discrétionnaires qui n'apportent peut-être pas de valeur ajoutée à l'économie du pays. La rationalisation des exonérations fiscales afin de stimuler la mobilisation des ressources intérieures constitue donc une mesure de politique clé qui permettra d'enrayer la tendance à la baisse des recettes budgétaires.

Figure A4 : Performance des recettes budgétaires de la Zambie



Annexe 2 : Quelques indicateurs macroéconomiques

Indicators	Unit	2000	2013	2014	2015	2016	2017 (e)	2018 (p)
National Accounts								
GNI at Current Prices	Million US \$	3,493	26,376	27,827	25,290	22,736	...	...
GNI per Capita	US\$	330	1,730	1,770	1,560	1,360	...	...
GDP at Current Prices	Million US \$	3,238	28,024	27,163	21,249	21,031	23,270	24,532
GDP at 2000 Constant prices	Million US \$	3,238	7,419	7,767	7,994	8,294	8,618	8,982
Real GDP Growth Rate	%	3.6	5.1	4.7	2.9	3.8	3.9	4.2
Real per Capita GDP Growth Rate	%	0.9	1.9	1.5	-0.2	0.6	0.8	1.1
Gross Domestic Investment	% GDP	17.4	34.0	34.0	42.8	41.7	38.2	39.8
Public Investment	% GDP	7.9	4.6	4.8	6.0	3.8	3.4	3.6
Private Investment	% GDP	9.6	29.4	29.2	36.8	38.0	34.8	36.1
Gross National Savings	% GDP	-0.8	33.4	36.1	38.9	37.3	38.6	40.5
Prices and Money								
Inflation (CPI)	%	26.1	7.0	7.8	10.0	18.2	6.7	7.3
Exchange Rate (Annual Average)	local currency/US\$	3.1	5.4	6.2	8.6	10.3	9.5	10.1
Monetary Growth (M2)	%	...	22.3	13.0	35.6	-9.1	18.4	...
Money and Quasi Money as % of GDP	%	...	28.4	29.0	35.9	27.6	32.0	...
Government Finance								
Total Revenue and Grants	% GDP	28.9	17.6	18.9	18.8	18.2	17.1	17.2
Total Expenditure and Net Lending	% GDP	29.5	23.8	24.6	28.1	24.0	22.9	23.4
Overall Deficit (-) / Surplus (+)	% GDP	-0.5	-6.2	-5.7	-9.3	-5.8	-5.8	-6.3
External Sector								
Exports Volume Growth (Goods)	%	-6.2	21.8	-3.5	-11.1	-4.6	-3.1	4.8
Imports Volume Growth (Goods)	%	2.5	16.6	-6.7	3.0	-5.8	8.8	9.2
Terms of Trade Growth	%	-2.8	-6.0	-2.6	-3.6	-0.8	14.6	6.1
Current Account Balance	Million US \$	-597	-165	581	-831	-1,037	-540	-884
Current Account Balance	% GDP	-18.4	-0.6	2.1	-3.9	-4.9	-2.3	-3.6
External Reserves	months of imports	2.3	2.5	3.0	3.0	2.9	2.2	2.4
Debt and Financial Flows								
Debt Service	% exports	52.8	2.8	6.5	8.0	9.9	9.5	8.2
External Debt	% GDP	203.1	20.1	28.0	72.6	82.1	73.7	76.6
Net Total Financial Flows	Million US \$	701	1,408	1,174	1,294	1,354	...	...
Net Official Development Assistance	Million US \$	795	1,145	998	797	963	...	...
Net Foreign Direct Investment	Million US \$	122	1,810	3,195	1,653	469	...	...



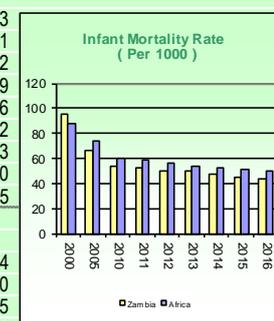
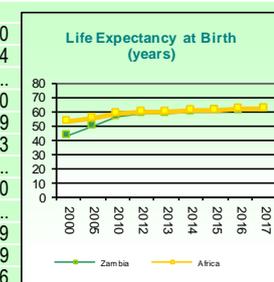
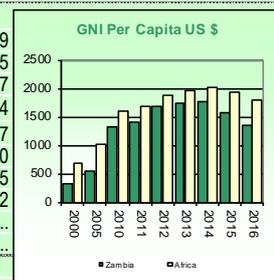
Source : AfDB Statistics Department; IMF: World Economic Outlook, April 2018 and International Financial Statistics, April 2018; AfDB Statistics Department: Development Data Portal Database, April 2018. United Nations: OECD, Reporting System Division.

Notes: ... Data Not Available (e) Estimations (p) Projections

Last Update: May 2018

Annexe 3 : Indicateurs socioéconomiques comparatifs

	Year	Zambia	Africa	Developing Countries	Developed Countries
Basic Indicators					
Area ('000 Km ²)	2017	753	30,067	80,386	53,939
Total Population (millions)	2017	17.2	1,184.5	5,945.0	1,401.5
Urban Population (% of Total)	2017	40.2	39.7	47.0	80.7
Population Density (per Km ²)	2017	23.2	40.3	78.5	25.4
GNI per Capita (US \$)	2016	1 360	2 045	4 226	38 317
Labor Force Participation *- Total (%)	2017	75.3	66.3	67.7	72.0
Labor Force Participation ** - Female (%)	2017	70.1	56.5	53.0	64.5
Sex Ratio (per 100 female)	2017	99.7	0.801	0.506	0.792
Human Develop. Index (Rank among 187 countries)	2015	139	...	...	...
Popul. Living Below \$ 1.90 a Day (% of Population)	2015	57.5	39.6	17.0	...
Demographic Indicators					
Population Growth Rate - Total (%)	2017	3.1	2.6	1.3	0.6
Population Growth Rate - Urban (%)	2017	4.5	3.6	2.6	0.8
Population < 15 years (%)	2017	45.5	41.0	28.3	17.3
Population 15-24 years (%)	2017	20.0	3.5	6.2	16.0
Population >= 65 years (%)	2017	2.9	80.1	54.6	50.5
Dependency Ratio (%)	2017	93.8	100.1	102.8	97.4
Female Population 15-49 years (% of total population)	2017	23.3	24.0	25.8	23.0
Life Expectancy at Birth - Total (years)	2017	62.0	61.2	68.9	79.1
Life Expectancy at Birth - Female (years)	2017	64.3	62.6	70.8	82.1
Crude Birth Rate (per 1,000)	2017	39.0	34.8	21.0	11.6
Crude Death Rate (per 1,000)	2017	8.1	9.3	7.7	8.8
Infant Mortality Rate (per 1,000)	2016	43.8	52.2	35.2	5.8
Child Mortality Rate (per 1,000)	2016	63.4	75.5	47.3	6.8
Total Fertility Rate (per woman)	2017	5.2	4.6	2.6	1.7
Maternal Mortality Rate (per 100,000)	2015	224.0	411.3	230.0	22.0
Women Using Contraception (%)	2017	53.0	35.3	62.1	...
Health & Nutrition Indicators					
Physicians (per 100,000 people)	2016	9.1	46.9	118.1	308.0
Nurses and midwives (per 100,000 people)	2016	88.6	133.4	202.9	857.4
Births attended by Trained Health Personnel (%)	2014	63.3	50.6	67.7	...
Access to Safe Water (% of Population)	2015	65.4	71.6	89.1	99.0
Access to Sanitation (% of Population)	2015	43.9	51.3	57	69
Percent. of Adults (aged 15-49) Living with HIV/AIDS	2016	12.4	39.4	60.8	96.3
Incidence of Tuberculosis (per 100,000)	2016	376.0	3.8	1.2	...
Child Immunization Against Tuberculosis (%)	2016	99.0	245.9	149.0	22.0
Child Immunization Against Measles (%)	2016	93.0	84.1	90.0	...
Underweight Children (% of children under 5 years)	2013	14.8	76.0	82.7	93.9
Prevalence of stunting	2013	40.0	20.8	17.0	0.9
Prevalence of undernourishment (% of pop.)	2015	45.9	2 621	2 335	3 416
Public Expenditure on Health (as % of GDP)	2014	2.8	2.7	3.1	7.3
Education Indicators					
Gross Enrolment Ratio (%)					
Primary School - Total	2013	102.3	106.4	109.4	101.3
Primary School - Female	2013	102.7	102.6	107.6	101.1
Secondary School - Total	2012		54.6	69.0	100.2
Secondary School - Female	2012		51.4	67.7	99.9
Primary School Female Teaching Staff (% of Total)	2012	53.1	45.1	58.1	81.6
Adult literacy Rate - Total (%)	2010	83.0	61.8	80.4	99.2
Adult literacy Rate - Male (%)	2010	88.7	70.7	85.9	99.3
Adult literacy Rate - Female (%)	2010	77.7	53.4	75.2	99.0
Percentage of GDP Spent on Education	2008	1.1	5.3	4.3	5.5
Environmental Indicators					
Land Use (Arable Land as % of Total Land Area)	2015	5.1	8.6	11.9	9.4
Agricultural Land (as % of land area)	2015	32.1	43.2	43.4	30.0
Forest (As % of Land Area)	2015	65.4	23.3	28.0	34.5
Per Capita CO2 Emissions (metric tons)	2014	0.3	1.1	3.0	11.6



Sources : AfDB Statistics Department Databases; World Bank: World Development Indicators;

last update :

May 2018

UNAIDS; UNSD; WHO, UNICEF, UNDP; Country Reports.

Note : n.a. : Not Applicable ; ... : Data Not Available. * Labor force participation rate, total (% of total population ages 15+)

** Labor force participation rate, female (% of female population ages 15+)

Annexe 4 : Portefeuille actuel du Groupe de la Banque en Zambie (février 2019)

	Intitulé du projet	High 5	Engagement (millions d'UC)	Montant décaissé (millions d'UC) en nov. 2018
Nourrir l'Afrique				
1	GAFSP — Projet de relèvement de la productivité et des marchés agricoles	Nourrir l'Afrique	22,50	14,00
2	Projet de développement du lac Tanganyika	Nourrir l'Afrique	21,40	8,42
3	Projet d'aménagement de l'infrastructure de l'anacarde (CIDP)	Nourrir l'Afrique	32,62	0,66
4	Don FAT-PRI au projet Luswishi Farm Block	Nourrir l'Afrique	0,72	0,68
5	Don FAT-PRI au projet des Jeunes dans l'agroindustrie et des produits de base agricole	Nourrir l'Afrique	0,79	0,74
6	Étude de faisabilité de l'expansion du système d'irrigation des petites exploitations agricoles	Nourrir l'Afrique	1,14	9,11
7	Projet d'appui à l'infrastructure d'élevage (LISP)	Nourrir l'Afrique	12,00	9,11
8	Projet de développement des entreprises aquacoles	Nourrir l'Afrique	33,00	2,40
9	Projet de gestion de l'élevage résilient face au climat du FEM	Nourrir l'Afrique	4,50	0,78
Total, Nourrir l'Afrique			128,67	45,90
Intégrer l'Afrique				
1	Botswana/Zambie — Projet du pont de Kazungula	Intégrer l'Afrique	51,00	5,80
2	Multinational — Projet de développement du corridor routier de Nacala PHA	Intégrer l'Afrique	5,00	0,51
3	Projet de réfection de la route Chinsali - Nakonde (Nord-Sud)	Intégrer l'Afrique	176,20	0,72
Total, Intégrer l'Afrique			232,20	7,03
Améliorer la qualité de vie des populations africaines				
1	Renforcement de la résilience climatique dans le bassin de Kafue	Améliorer la qualité de vie des populations	25,00	13,00
2	Programme d'assainissement de Lusaka	Améliorer la qualité de vie des populations	36,25	4,10
3	Projet intégré d'alimentation en eau et d'assainissement des petites villes	Améliorer la qualité de vie des populations	98,10	1,23
4	National — Transformer les moyens de subsistance ruraux dans l'ouest de la Zambie	Améliorer la qualité de vie des populations	24,24	5,00
5	Projet d'appui à l'enseignement de la science et de la technologie (SSTEP)	Améliorer la qualité de vie des populations	22,22	10,73
6	Éducation pour le développement durable en Afrique (ESDA-NMRM)	Améliorer la qualité de vie des populations	1,22	0,50
Total, Améliorer la qualité de vie des populations africaines			207,03	34,56
Éclairer l'Afrique et l'alimenter en énergie				
1	Projet de réhabilitation du barrage de Kariba	Éclairer l'Afrique et l'alimenter en énergie	25,20	0,17
2	Projet de transport d'électricité	Éclairer l'Afrique et l'alimenter en énergie	36,40	26,43
3	Projet d'électricité d'Itezhi-Tezhi	Éclairer l'Afrique et l'alimenter en énergie	25,09	25,09
Total, Éclairer l'Afrique et l'alimenter en énergie			86,69	51,52
Industrialiser l'Afrique				
1	Ligne de crédit à la Development Bank of Zambia (DBZ)	Industrialiser l'Afrique	34,33	0,40
2	Ligne de crédit à la filiale de la FNB, First National Bank of Zambia	Industrialiser l'Afrique	31,90	31,90
3	Société nationale de crédit foncier de Zambie (ZNBS)	Industrialiser l'Afrique	18,26	0,00
4	Projet de renforcement des compétences et d'entreprenariat	Industrialiser l'Afrique	22,00	3,80
Total, Industrialiser l'Afrique			106,49	36,10
Total, engagement du portefeuille			761,08	175,29

Annexe 5 : Matrice des interventions des partenaires à la coopération (domaines d'intervention du projet)

Domaines d'appui	BAD	Brésil	Canada	Chine	Union européenne	Finlande	France	Allemagne	Inde	FMI	Irlande	Italie	Japon	Afrique du Sud	Suède	Royaume-Uni	Organisation des Nations Unies	États-Unis	Banque mondiale
Gestion des finances publiques	x							x								x			x
Gestion économique	x																		x
Statistique	x									x									x
Suivi et évaluation	x				x											x	x		

Annexe 6 : Résumé des notes PEFA de 2017

Piliers et indicateurs de performance (PI)		Note
PI-1	Dépenses réelles totales	B
PI-2	Composition des dépenses réelles	D+
PI-3	Recettes réelles	C+
Pilier 2 : transparence des finances publiques		
PI-4	Classification du budget	B
PI-5	Documentation budgétaire	B
PI-6	Opérations non rapportées de l'administration centrale	C+
PI-7	Transferts aux administrations infranationales	B+
PI-8	Informations sur la performance en matière de prestation de services	C
PI-9	Accès du public aux informations financières	D
Pilier 3 : gestion des actifs et des passifs		
PI-10	Informations sur le risque budgétaire	D+
PI-11	Gestion des investissements publics	D
PI-12	Gestion des actifs publics	D+
PI-13	Gestion de la dette	C
Pilier 4 : stratégie financière et budgétisation basées sur la politique		
PI-14	Prévisions macroéconomiques et budgétaires	B
PI-15	Stratégie financière	A
PI-16	Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses	B
PI-17	Processus de préparation du budget	B+
PI-18	Examen des budgets par le corps législatif	B+
Pilier 5 : prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget		
PI-19	Administration des recettes	C+
PI-20	Comptabilisation des recettes	B+
PI-21	Prévisibilité de l'affectation des recettes en cours d'exercice	C+
PI-22	Arriérés de dépenses	D+
PI-23	Contrôles de la paie	C+
PI-24	Gestion de la passation des marchés	C+
PI-25	Contrôles internes des dépenses non salariales	B
PI-26	Audit interne	C+
Pilier 6 : comptabilité et établissement de rapports		
PI-27	Intégrité des données financières	C
PI-28	Rapports budgétaires en cours d'exercice	D+
PI-29	Rapports financiers annuels	B+
Pilier 7 : examen et audit externes		
PI-30	Audit externe.	D+
PI-31	Examen des rapports d'audit par le corps législatif	B+

PI signifie « indicateur de performance »

