

Ce document représente la version html du dossier
<http://wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/poster%papers/kiringai.pdf>.

Google produit automatiquement des versions html de documents lorsque nous naviguons sur la toile.

Pour retrouver cette page ou la marquer, il conviendra d'utiliser le url suivant :
<http://www.google.com/search?q=cache:2fuqb6x0coac:www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/poster%2520papers/kiringai.pdf+p25pxhl=enxie=utf-8>.

Google n'est pas affilié aux auteurs de cette page ni responsable de son contenu.
Les termes de recherche suivants ont été soulignés : prsp.

Page 1

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 2001 A

Communication faite à la Conférence du Wider Development sur l'allégement de la Dette, tenue les 17 et 18 Août à Helsinki, Finlande, Jane Kiringai, du Kenya Institute of Public Policy and Analysis (KIPPRA). Tous commentaires peuvent être envoyés à Kiringai@kippra.or.ke.

L'auteur exprime sa reconnaissance à Njuguna Ndung'u et Geoffrey West pour leurs très utiles observations et commentaires. Toutes erreurs éventuelles seraient les miennes.

Page 2

En résumé : L'économie kenyane a connu une croissance de $-0,3\%$ au cours de l'année 2001, soit la croissance la plus faible de la période post-indépendance. Cette baisse de la croissance a coïncidé avec la période au cours de laquelle le gouvernement s'était engagé dans des consultations à la base avec la société civile et d'autres parties concernées afin de découvrir les causes profondes de la pauvreté et recueillir leur avis sur les meilleures mesures à prendre en vue de son éradication. Cette communication analysait le problème actuel de la dette au Kenya et les options disponibles pour le financement des principales priorités identifiées dans le cadre du PRSP. La communication a abouti à la conclusion que la réalisation d'un PRSP ne pourrait être efficace qu'après que le problème du lourd

fardeau de la dette ait été résolu, que soient corrigées les faiblesses structurelles et institutionnelles et que se réalise une nette reprise de la croissance.

Page 3

TABLE DES MATIERES. PAGE 1

INTRODUCTION	
12.	
HISTORIQUE – CONTEXTE	
32.1	
PROGRAMMES ANTERIEURS DE REFORMES.....	
42.2	
SITUATION ACTUELLE	
63.	
LE PROBLEME DE LA DETTE AU KENYA	
73.1	
DURABILITE	
82.2	
IMPACT SUR L'ECONOMIE	
134.	
LE PROCESSUS DU PRSP	
154.1	
STRATEGIE D'ERADICATION DE LA PAUVRETE	
154.2	
OPTIONS DE FINANCEMENTS	
17 a)	
SUBVENTIONS	
18 b)	
FINANCEMENTS EXTERIEURS	
18 c)	
AUGMENTATION DES IMPÔTS	
19 d)	
ENDETTEMENT DETTE INTERIEURE	
194.3)	

Amélioration de la Qualité et de l'Organisation des Dépenses du Gouvernement

.....

204.4

PLAUSIBILITE DU PROCESSUS DU PRSP

235.

COMMENTAIRE DE CONCLUSION

PAGE 4

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 2001111

INTRODUCTION

La crise qui a affecté le Kenya au début des années 80 a fait de ce pays une nation fortement endettée. Le problème de la dette fut à son tour aggravé par une mauvaise gestion macro-économique au cours des années 90, résultant en une réduction de l'aide des pays donateurs. Le gouvernement dut recourir à des ré-échelonnements occasionnels de sa dette et à d'onéreux emprunts à court terme sur le marché local afin de financer son programme de dépenses.

L'endettement entraîne l'incertitude et affecte l'investissement privé, grevé de taux d'intérêts élevés, ainsi que le développement du secteur financier. Les taux d'intérêt élevés imposent de devoir consacrer une large portion des dépenses au paiement des intérêts et ainsi la dette fausse les prévisions économiques et complique toute gestion macro-économique.

Au Kenya, le service de la dette a fortement réduit le financement des dépenses de capital et sociales. Après avoir procédé au service de la dette et au paiement des salaires, il ne reste que peu d'argent à consacrer aux fonctions principales du Gouvernement, à savoir : les infrastructures de base, l'éducation, la santé et autres services essentiels et créer un environnement habilitant pour le secteur privé.

Le tableau n°1 ci-après donne la composition des dépenses du gouvernement. L'expérience du Kenya est typique. Des impacts positifs, tels que la manne sur les ventes de café du milieu des années 70, ont été perçus comme ressources additionnelles permanentes et, loin d'être économisées, elles furent utilisées pour financer des programmes élargis du gouvernement et des recrutements supplémentaires.

Par ailleurs, des impacts négatifs tels la crise pétrolière des années 80 furent perçus comme temporaires et, par conséquent, financés sans mise en œuvre d'un

programme d'ajustement à long terme. En outre, les effets combinés des faibles taux d'intérêt internationaux et de taux de change surévalués ont valorisé les emprunts et diminué les risques du taux de change. L'annulation, intervenue dans les années 90, des contrôles sur les flux de capitaux, le commerce et les marchés de change étrangers, a augmenté la vulnérabilité du pays et invite à une gestion plus prudente de la dette – quant à son volume et son portefeuille – et au développement de stratégies mieux intégrées à un marché financier très ouvert. Les analystes ont relevé que la forte croissance réalisée au début des années 70 ne s'est pas traduite en éradication de la pauvreté et que le niveau des inégalités semble même avoir augmenté.

Page 5

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 200122

Les baisses enregistrées dans les années 80 et 90 et la baisse du PIB par habitant se sont traduits par une élévation du niveau de pauvreté et il est de plus en plus clair que la croissance ne se diffuse pas nécessairement et qu'une stratégie d'éradication de la pauvreté doit être élaborée pour rapprocher la croissance des pauvres.

Tableau n°1 : Composition des dépenses du gouvernement, salaires, intérêts et autres dépenses en capital 91/9231%21%29%19%92/9326%34%22%18%93/94 24%36%22%19%94/9532%24%23%22%95/9630%24%26%19%96/9729%21%34 %17%97/9832%19%31%18%98/9932%20%31%16%99/0038%17%35%11%00/01 32%14%39%16%.

Source : Revue trimestrielle sur le Budget, Ministère des Finances – divers numéros.

Alors que le Gouvernement déploie des efforts pour une gestion macro-économique à court terme, la croissance a continué de stagner et en conséquence, les niveaux de pauvreté se sont accentués. O'Brien et Ryan (1999) ont révélé que l'ajustement structurel n'a pas réussi à créer les conditions d'un redressement durable de l'économie, que le niveau de pauvreté n'a cessé d'augmenter et que les indicateurs sociaux ont indiqué des tendances négatives ces dernières années. La lutte contre la pauvreté est un objectif poursuivi, depuis son indépendance, par le Gouvernement du Kenya mais cet objectif n'a jamais pu être atteint.

Une étude sur le suivi du bien-être social (WMS III), menée en 1997, a révélé que l'incidence globale de la pauvreté au Kenya s'élève à 52% de la population et le nombre des pannes est passé de 3,7 millions en 1973 à 15 millions en 2000. Une des récentes initiatives prises dans le cadre de la lutte contre la pauvreté est le Plan National pour l'Eradication de la Pauvreté (NPEP) qui est un plan de lutte à long terme conforme aux objectifs de Développement Internationaux, visant à réduire la pauvreté de 50% à l'horizon de l'année 2015.

Page 6

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 200133

Un consensus s'est à présent dégagé parmi les donateurs sur le fait que la lutte contre la pauvreté devrait reposer sur trois éléments principaux, à savoir : l'élargissement des opportunités économiques en faveur des pauvres par un meilleur fonctionnement des marchés ; l'appropriation et l'assurance de pouvoir résister à des impacts économiques, visant par là même le besoin d'orienter davantage la croissance au bénéfice des pauvres.

Ceci se traduit par un changement d'attitude au niveau de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International et ainsi, à partir de 1999, l'élaboration de programmes PRSP devint la clé d'accès à des allègements de dette ou à des financements concessionnels dans le cadre de

Cette communication a pour objet d'étudier le problème de la dette au Kenya et la plausibilité de la mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté avant d'aborder le problème de la dette et de réaliser une croissance durable. Le reste de la communication est articulé comme suit :

- le chapitre 2 définit les grandes lignes de l'historique du problème,
- le chapitre 3 tente de quantifier le problème de la dette du Kenya sous divers rapports,
- le chapitre 4 analyse la plausibilité du processus du PRSP dans la situation macro-économique actuelle,
- et le chapitre 5 présente les observations finales.

2. Le contexte du Kenya

Le début des années 80 s'est caractérisé par d'importants déficits budgétaires, un taux d'inflation élevé et des déficits constants des comptes courants. Ces déséquilibres financiers étaient provoqués, entre autres, par

- l'érosion de la discipline fiscale suite à une politique fiscale débridée mise en œuvre à la suite du boom sur le café des années 1977-78 et des graves crises subies de l'étranger (crises pétrolières).

Durant cette période, le taux des dépenses publiques par rapport au PIB est passé de 24% en 1973-74 à plus de 31% en 1979-80 tandis que le déficit passait de 3 à 10% du PIB. Les problèmes du Kenya sont typiques ; lorsque l'économie bénéficiait d'une forte croissance, il était possible, pour le Gouvernement, de financer de nouvelles priorités tout en conservant les anciennes ; mais une fois la croissance en stagnation et que les fonds des donateurs ont commencé à tarir, l'allocation des ressources a continué sur sa lancée et l'ordre des priorités n'a pas changé pour s'adapter aux circonstances.

Page 7

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 200144

Les importants déficits ont été financés par une combinaison d'emprunts locaux et étrangers et, en 1981, le taux de la dette par rapport au PIB s'élevait à 13,2% alors qu'il était de 4% en 1977.

Manifestement, cette tendance n'était plus supportable et, en 1982, le Kenya dut recourir au FMI pour obtenir un Prêt à l'Ajustement Structurel (SAL). Cependant, les changements de politique stipulés dans l'accord de prêt n'ont pas été soutenus par un engagement résolu vers le changement et ce manque de conformité conduisit à l'échec. Le Kenya a reçu, au cours de la période de réformes, dix-neuf prêts à l'ajustement. Vingt années de réformes dans ce pays n'ont pas abouti aux résultats escomptés, l'environnement macro-économique n'a pas créé les conditions indispensables pour assurer une croissance durable du niveau des années 70 et 80. Bien que certaines réformes comme la libéralisation du marché aient été réussies, d'autres réformes vitales d'ordre structurel et institutionnel attendent encore d'être finalisées. Le manque de réformes institutionnelles a abouti à la réduction des flux des donateurs pour financer le budget du gouvernement ; ce qui cause un climat d'incertitudes dans l'économie et un frein aux investissements

dans les secteurs réels, d'où la tendance à la baisse des investissements privés observée dans l'économie au cours des deux dernières années.

2.1. Les efforts antérieurs de réformes

Ce chapitre est consacré à l'ajustement fiscal en tant que composante des programmes d'ajustement structurel – la restauration de la discipline fiscale dans le secteur public et l'impact de cet ajustement sur le profil de la dette.

Suite à la crise pétrolière et à la montée des taux d'intérêt internationaux dans les années 80, le Kenya, comme d'autres pays en développement, n'était plus capable d'assurer le service de sa dette et s'est tourné vers les Institutions de Bretton Woods pour l'aider à se tirer d'affaire.

L'assistance était conditionnée par la mise en œuvre de Programmes d'Ajustement Structurel, la libéralisation du marché, les privatisations, la dévaluation de la monnaie et la réduction des dépenses publiques – qui, en réduisant les montants alloués aux programmes sociaux, accentué le degré de pauvreté -. L'exécution de Programmes d'Ajustement Structurel s'est traduite par une importante réduction des énormes déficits encourus au début des années 90. Après une période de déficits chroniques culminant à un record de 9,65% du PIB en 1992/93, le déficit fiscal a progressivement baissé pour atteindre 0,25% du PIB en 1996/97.

Page 8

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 2001551996/97

Cette baisse des taux a été réalisée par des réductions dans les investissements publics et des provisions pour dépenses de fonctionnement et d'entretien. Par l'introduction de participations aux frais d'éducation et de santé, le Gouvernement a également réduit son implication dans la fourniture de services de base. En conséquence, les infrastructures publiques se sont délabrées et se sont très peu développées.

Les niveaux de santé et d'éducation ont également baissé, dans la mesure du seuil élevé de pauvreté et les tendances positives enregistrées dans la première décennie se sont inversées.

Les programmes d'ajustement structurel ont été caractérisés par des besoins élevés en matière de gestion aux dépens, à ce qu'il paraît, de l'investissement et de la croissance et il semble que la contraction fiscale ait été trop forte et trop rapide. Ryan et O'Brien font remarquer que la mise en œuvre des PAS s'est avérée être au delà des capacités de la plupart des gouvernements, Kenya inclus, bien qu'il fut reconnu que les réformes étaient nécessaires. (Il est également évident que même les programmes de réforme les mieux élaborés peuvent être abandonnés du fait de crises économiques adverses).

L'allocation des ressources par catégories économiques et par secteurs contribue au faible rendement des dépenses publiques. Au cours de la période s'étalant de 1991/92 à 1999/2000, les paiements des intérêts, traitements et salaires s'élevaient à environ 54% des dépenses totales et à 66% des dépenses récurrentes. Comme le mentionne en effet Easterly (en 1998) le Kenya présente le cas typique d'un pays où l'ajustement fiscal a été une illusion. Le succès enregistré dans la réduction du déficit provenait de la réduction des dépenses de fonctionnement et d'entretien, entraînant une rapide dépréciation du capital public et ne permettant presque plus de nouveaux investissements publics. L'indiscipline fiscale symbolisée par une rapide expansion du secteur public et par d'importants déficits a confronté la plupart des pays en voie de développement à une situation d'énorme endettement et d'obligations conséquentes ; une mauvaise évaluation des dépenses sous-entend que le budget supporte le fardeau de politiques antérieures et de décisions budgétaires et législatives, ne laissant que peu de marge de manœuvre. La plus grande partie des ressources doit être affectée à des programmes et projets actuels ne laissant quasiment aucune perspective de financement de nouvelles politiques et priorités.

Page 9

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 200166

Comme Schick le déclarait (en 1999) « lorsqu'un gouvernement est inefficace, les salaires du secteur public sont en général assez bas et le gros des dépenses publiques est absorbé par des dépenses administratives inutiles, privant le gouvernement de ressources dont il a besoin pour résoudre des problèmes vitaux de développement social ».

Ceci limite la portée de son pouvoir discrétionnaire, exécutif et législatif sur toute année budgétaire. A moins d'une crise, il n'est possible de manœuvrer que dans les marges étroites du budget, ce qui fut le cas du Kenya.

La conclusion globale est que le processus et la mise en œuvre de l'allocation des ressources sont défectueux. Il y a de nombreuses faiblesses de planification et de processus budgétaires qui ont contribué aux mauvais résultats du Kenya.

2.2. Situation actuelle

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de la courbe de croissance du Kenya entre les années 1995 et 2000 et il est facile de comprendre comment l'économie de ce pays en est arrivée à la situation actuelle.

Tableau n°1 :

Croissance du Kenya de 1995 à 2000 = $-1,02 \times + 6,02 - 1$
.000.001.002.003.004.005.006.00199519961997199819992000 croissance linéaire réelle (vraie croissance). La ligne linéaire (croissance réelle) est une ligne de tendance à la croissance réelle. Une simple interprétation démontrerait que l'économie a décliné dans une moyenne de $-1,2\%$ pendant les six dernières années, ce qui dépeint un tableau plutôt sombre. Les facteurs qui ont conduit à la situation ci-dessus décrite sont ainsi résumés dans un rapport récent sur « les opportunités pour la promotion d'une croissance favorable aux pauvres au Kenya. » :

- i. De fréquents changements de politiques ont affecté la crédibilité du gouvernement.

Page 10

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 200177

- ii. La productivité des investissements a fortement baissé et est estimée à 50% sur les dernières décennies.
- iii. Les investissements et l'épargne publics sont bien en deçà des niveaux requis pour générer la croissance et avoir une incidence positive sur la pauvreté.

- iv. Le Kenya a obtenu de bons résultats dans ses investissements en matière d'éducation et de santé mais ces gains sont menacés par le manque d'investissements privés par lesquels les investisseurs sociaux produiraient des dividendes de croissance et d'égalité.
- v. Les principales contraintes à un taux de croissance réduisant la pauvreté ont trait à une mauvaise gouvernance, à la corruption et à des actions gouvernementales mal coordonnées et mal agencées dans leur ordre de priorité.
- vi. Les mauvais résultats en matière de gestion fiscale et l'inefficacité de la majorité des dépenses publiques ont réduit la portée effective des investissements du gouvernement. Les stratégies de financements publics ont été caractérisées par l'expansion de l'endettement local à court terme qui n'a pas laissé de place au secteur privé et qui a augmenté les proportions du service de la dette dans le budget du gouvernement réduisant ainsi les sommes disponibles pour les dépenses sociales.

Le rapport note par ailleurs que les problèmes et faiblesse structurelle du Kenya ont été très bien analysés et documentés dans divers rapports de politique économique datant des années 90 mais que la stratégie de développement n'avait pas tenu compte de ces données. En essayant d'améliorer par rapport au passé, la stratégie macro-économique du PRSP vise à réduire le fardeau de la dette intérieure au moyen des recettes des privatisations, d'emprunts concessionnels sur le marché extérieur et de la réduction, à moyen terme, de la contribution du gouvernement au PIB. A l'évidence, la dette apparaît comme la préoccupation majeure, à moyen terme, des efforts déployés pour assurer la croissance et réduire la pauvreté.

3. Le problème de la Dette au Kenya

Au Kenya, les emprunts sur le marché local ont résulté en deux conséquences négatives à savoir :

- (1) laisser très peu de place au secteur privé et

(2) faire monter les taux d'intérêt, facteur décourageant tous investissements.

Entre 1996 et Mai 1997, les taux réels d'intérêt sur les bons du Trésor à 91 jours et les découverts des banques commerciales se sont situés en moyenne à 13,5 et 21,2% respectivement – rendant le coût des capitaux relativement haut.

Page 11

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 200188

L'on espérait que ces taux baisseraient avec l'amélioration de la politique fiscale du gouvernement car 72% de la dette du Kenya représentent des emprunts étrangers, le reste étant contracté sur le marché local à court terme. Cependant, le paiement des intérêts locaux représente à lui seul plus de 70% du total des intérêts à payer, ce qui signifie que le Gouvernement finance ses dépenses courantes à un coût très élevé.

3.1. Durabilité

Plusieurs critères ont été élaborés pour évaluer la durabilité de la dette et ce chapitre utilise certaines des normes courantes pour évaluer la situation du Kenya.

a) Bilan du Gouvernement

En comparaison avec le secteur privé, le bilan du gouvernement serait un bon indicateur, reflétant le volume de tous les fonds courants et à venir et assurant qu'ils soient suffisants pour couvrir toutes les dépenses prévues. Cependant et comme dans tous les pays sous-développés, l'élaboration d'un bilan gouvernemental pour le Kenya n'a pas été possible et cet indicateur ne peut pas être utilisé pour évaluer la situation du Kenya.

b) Rapport Dette/PIB

Le degré d'incidence de la Dette par rapport au PIB est une des méthodes communes utilisées pour évaluer la durabilité de la dette. Ce rapport peut augmenter de deux manières :

- si le taux réel d'intérêt est supérieur au taux de croissance réelle, le paiement d'intérêts élevés entraînerait alors une augmentation du taux de la dette.

- Gestion d'un déficit primaire

Si le déficit primaire est zéro, il faut, pour tenir un rapport Dette/PIB, que le taux de croissance nominal stable du PIB soit plus élevé que le taux d'intérêt nominal.

Page 12

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 200199

Le déficit primaire – ou déficit sans intérêt – est calculé sur la base du total des revenus plus subventions, moins les dépenses, à l'exception du paiement des intérêts et peut s'exprimer par la formule : $PD = (Rg + Ge) - (Eg - Ig)$. C'est là une bonne politique utilisée pour évaluer la situation fiscale courante et la politique de contribution à la croissance du stock de la dette, c'est-à-dire, la croissance de la dette attribuable au déficit sans intérêt. Dans toute politique économique, il est possible de gérer un déficit primaire et de ne pas augmenter le rapport Dette/PIB, à la seule condition que le taux réel de croissance de l'économie soit supérieur au taux d'intérêt réel. Lorsque le taux de croissance est supérieur au taux d'intérêt en vigueur, le service de la dette courante peut être assuré par la vente de nouvelles dettes. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si le taux d'intérêt réel dépasse celui de la croissance, le gouvernement doit, afin de maintenir le rapport Dette/PIB, utiliser ses propres ressources pour assurer le service de la dette et il est par conséquent nécessaire de créer et gérer un excédent primaire.

La situation du Kenya est dépeinte par le tableau suivant.

Au début des années 70 et avant la libéralisation du secteur financier, le taux de croissance réel était supérieur au taux d'intérêt réel, c'est-à-dire $(g - r)$ était positif. Pendant cette période, le gouvernement entretenait un déficit en développement ses investissements et programmes récurrents. Cette tendance positive ne dura point et la croissance commença à décliner en 1978 sans être compensée par une réduction du déficit, comme l'exigerait une gestion fiscale prudente. Tableau n°2. Politique Fiscale du Gouvernement de 1972 à 2000.

Page 13

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 2001101

0-30.0-20.0-10.00.010.020.030.040.0197219741976197819801982198419861
988199019921994199619982000 (y-r)

A la suite de la libéralisation intervenue en 1993, les taux d'intérêt furent libérés et montèrent en flèche pour atteindre des niveaux sans précédent. La situation s'inversa du jour au lendemain : la croissance réelle était inférieure aux taux d'intérêt et le rapport (g-r) devint négatif. Ceci aurait dû être un signal d'alerte pour une politique fiscale plus stricte et prenant conscience de la très difficile situation fiscale, la discipline fiscale fut resserrée, comme le prouve un surplus primaire à partir de 1996. Cependant, comme indiqué dans d'autres chapitres de cette étude, ce surplus fiscal était obtenu au moyen de stratégies qui ne pouvaient pas durer. La période de gestion de ce surplus a coïncidé avec un temps de crise entre le Kenya et les Institutions de Bretton Woods où toutes les aides vers le Kenya étaient gelées, contraignant ce pays à recourir aux emprunts locaux comme seule option pour financer son déficit. Dans le scénario kenyan, il était possible de gérer un déficit primaire durant les périodes où le taux de croissance réel était supérieur au taux d'intérêt réel, ces périodes s'étant écoulées avant 1988. Cependant, entre 1988 et 1994, l'écart entre ces taux était minimal et la politique fiscale aurait dû être resserrée.

Page 14

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20011111

Après 1995, le déficit primaire se transforma en surplus du fait d'une stricte politique fiscale. Ce tableau est toutefois trompeur car ce surplus était obtenu par une combinaison de réduction de dépenses essentielles et un accroissement des recettes fiscales qui sont deux mesures aussi indésirables qu'insupportables sur le long terme.

Ce surplus était donc obtenu aux dépens des investissements publics et comme les projets n'étaient pas des projets de pure consommation, le surplus ne pouvait pas durer. Certains des problèmes soulignés au cours des Révisions des Dépenses Publiques du Kenya découlent principalement de la nature et de l'inefficacité des dépenses publiques. Le chapitre des Conclusions de la Révision

des Dépenses Publiques pour l'année 1997 indiquait le besoin de définir les prévisions de recettes et dépenses sur le moyen terme.

« Un élément-clé de cette stratégie (de dépenses à moyen terme) est la réduction de la part des dépenses publiques. Ceci devrait s'opérer par des mesures qui :

- concentrent les activités du gouvernement dans une gamme de fonctions plus étroitement ciblée ;
- protègent et ciblent mieux la fourniture de services sociaux essentiels ; et
- fournissent des infrastructures indispensables pour soutenir la croissance du secteur privé.

Ceci, à son tour, nécessite des réformes de grande portée dans la gestion du secteur public, de manière à améliorer la productivité tout en réduisant la taille du gouvernement. » (PER, page XI).

Page 15

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20011212

Tableau n°2

1997/98 73% 17% 93% 22% 30% 6% 5% 1998/99 78% 16% 57% 13% 27% 6% 4% 1999/00
72% 20% 79% 14% 23% 4% 2% 2000/01 71% 8% 49% 10% 28% 3% 4% 2001/02 68% 13%
55% 10% 25% 4% 3% 2002/03 63% 10% 46% 9% 24% 3% 3% 2003/04 58% 9% 42% 8% 22%
% 3% 3%.

Source : MTEF Fiscal Strategy Paper 2001/2002 – 2003/2004

c) Le rapport service de la Dette / Revenus.

En l'absence de dispositions visant à son allègement, toute dette doit être remboursée. Le rapport entre le service de la dette et les revenus de l'Etat démontre la capacité de l'économie à honorer le service de la dette courante.

Dans le cas du Kenya, ce rapport s'élève actuellement à 79% indiquant qu'en l'absence de nouveaux flux de la part des donateurs, 79% des revenus du gouvernement seraient consacrés au service de la dette, ne laissant que très peu de disponibilités pour financer les autres programmes du gouvernement. Bien que les mesures de la durée de la dette puissent varier, certaines ONG soutiennent que calculée sur la base du rapport Service de la Dette / Revenus du

Gouvernement, ce niveau de durée devrait être réduit à 20 – 25 %, (ce rapport ne prenant pas en compte la dette intérieure qui est un problème majeur dans les pays pauvres très endettés).

En tenant compte des services des dettes intérieure et extérieure, ce rapport est actuellement de 49 % pour le Kenya et il est prévu qu'il baisse à 42% à l'horizon des années 2003/2004 dans la stratégie fiscale actuelle, ce qui est toujours bien supérieur au niveau supportable.

d) Autres indicateurs

Les autres indicateurs utilisés pour mesurer cette durabilité comprennent le rapport entre le service de la dette et les opérations, qui évalue la capacité de l'économie à générer les devises nécessaires au service de la dette extérieure, ainsi que le rapport entre Paiement des Intérêts/PIB. Ces deux indicateurs semblent stables en ce qui concerne le Kenya. Dans le cadre de l'initiative HIPC, l'on s'attend à ce que le rapport Dette/Exportations, en terme de leur valeur actuelle, diminue jusqu'au niveau supportable de 150% au plus des exportations, en baisse des 250% fixés par l'initiative originelle.

Page 16

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20011313

Cependant, comme indiqué au tableau 2 ci-dessus, l'on peut noter que, par le passé, le rapport entre Intérêts et PIB était plus élevé que les dépenses de développement, en pourcentage du PIB. Pendant la période de planification du PRSP/MTEF, les projections prévoient une baisse de 1% du rapport Intérêts/PIB tandis que le rapport Développement/PIB restera à 3% du PIB. Il apparaît nettement que l'objectif principal de ces projections sur 3 ans est la réduction de la dette. Le rapport Service de la Dette / Revenus devrait baisser de 49 à 42% tandis que celui de la Dette/PIB devrait baisser de 71 à 58%. Les dépenses de développement devraient rester les mêmes, en termes réels, indiquant clairement qu'il n'y a aucune possibilité de financer les priorités qui pourraient se manifester, avant que d'avoir maîtrisé le problème de la dette.

3.2. Impact sur l'Economie

Au Kenya, la politique fiscale est enrayée par le besoin d'assurer le service et le remboursement de la dette publique. Les dettes domestique et extérieure ont toutes deux des incidences directes sur la politique fiscale et sa durabilité. Ces effets représentent une réelle menace à l'ajustement fiscal qui s'est avéré être l'élément le plus fragile des Programmes d'Ajustement Structurel. Au Kenya, comme dans plusieurs autres pays de la région, la dette intérieure (autant que la dette extérieure) induit un climat d'incertitude par des taux d'intérêt très élevés. Le taux d'intérêt est, en effet, un facteur important dans les décisions d'investissement et ainsi les taux d'intérêt élevés réduisent les marges bénéficiaires et découragent l'investissement, en particulier parce que les retenues sur les bénéfices sont une source importante de revenus pour l'Etat.

Le deuxième impact intervient au niveau des charges fiscales. La dette doit être remboursée et l'économie se doit de générer des recettes lui permettant de faire face au service de la dette par l'intermédiaire des charges fiscales. Le lourd fardeau de la dette informe sur l'importance des responsabilités du gouvernement et par conséquent, sur l'ampleur des charges fiscales devant servir au service de la dette. Les charges fiscales élevées sont un facteur décourageant pour l'investissement.

Ces facteurs ont donc contribué aux faibles niveaux d'investissements, à un secteur formel qui se rétrécit et, par voie de conséquence, à un secteur informel en pleine expansion qui, en général, se caractérise par de faibles niveaux de productivité.

Page 17

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20011414

La dette intérieure agit comme une altération de l'économie et a de nombreux effets que Ndung'u résume ci-après avec justesse : « une dette intérieure excessive affecte les taux d'intérêt et la structure même des taux d'intérêt. L'utilisation de titres commerciaux du Gouvernement ou des Banques est rendue plus attractive par rapport à d'autres capitaux financiers et ainsi, la structure des termes du taux d'intérêt ne peut servir de base pour prédire l'activité économique

ou l'état de la politique monétaire. La courbe de productivité est déformée et le contenu de l'information sur la structure des termes compromis.

Les taux d'intérêt sont entraînés par la disponibilité de ces titres commerciaux et c'est ce qui est arrivé au Kenya depuis Avril 1998. Les taux d'intérêt ont été forcés à la baisse en mettant moins de bons du Trésor aux enchères. Dans la plupart des cas attractifs, ils aggravent le problème des flux de capitaux, qui répondent au différentiel des taux d'intérêt (étant donné que le capital est ouvert). Ceci affecte les taux de change et le fait dépendre de la violabilité des flux de capitaux. Egalement affectés sont les opérations du secteur bancaire et le développement et la croissance du secteur financier et ce, en raison de la nature à court terme du titre commercial. Le secteur financier se trouve transformé en banque de dépôt à court terme, acceptant et prêtant à court terme.

Si les déficits fiscaux persistent, ils provoquent une accumulation d'emprunts pour faire face au service de la dette intérieure et l'on se met à jouer à un jeu de Ponzi qui renforce plutôt qu'il n'interrompt le cercle vicieux. Les emprunts locaux pour assurer le service de la dette détériorent davantage la qualité de la dette. Contrairement à la dette extérieure, l'on ne peut faire défaut à la dette intérieure, parce que cette dette est détenue par le secteur bancaire et que tout défaut de paiement peut provoquer une crise bancaire.

Page 18

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20011515

Les arguments habituels d'encombrements ne laissant que peu de marge de manœuvre prédominant, ce qui explique peut-être pourquoi les investissements privés ont diminué de manière si dramatique au Kenya.

4. Le Processus du PRSP

4.1. Stratégie de réduction de la Pauvreté

Un des principaux objectifs du Gouvernement a été de réduire la pauvreté et de parvenir à une croissance économique durable. La stratégie de réduction de la pauvreté a été introduite lorsqu'il fut reconnu que la croissance était nécessaire

mais pas suffisante pour assurer la réduction de la pauvreté, d'où le besoin de mettre en place des mesures visant spécifiquement à la réduction de la pauvreté.

Le PRSP intérimaire ne comportait pas de stratégie de croissance en faveur des pauvres et ceci s'est révélé être une de ses principales faiblesses. Afin d'y remédier, le gouvernement commanda une étude sur une stratégie de croissance au bénéfice des pauvres et le chapitre 3 de cette communication présente les conditions macro-économiques dans lesquelles le PRSP fut introduit.

En complément, le gouvernement commanda une étude pour planifier les options de croissance de l'économie en faveur des pauvres. Le tableau ci-après donne un extrait du projet de rapport sur cette étude de croissance, en projetant une simulation du niveau de croissance requis pour éliminer la pauvreté sur les 15 prochaines années. Cette simulation utilise divers critères d'élasticité de réduction de la pauvreté par rapport à la croissance.

Page 19

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20011616

Tableau 3 : Elasticité de la réduction de la pauvreté par rapport à la croissance

20.30.50.70.91.11.31.51%	4%7%10%13%15%18%20%2%	9%14%19%24%28%33%	37%3%13%20%27%34%40%45%50%	4%17%26%35%42%49%55%5%	20%32%	41%50%57%6%24%37%47%7%27%41%53%
--------------------------	-----------------------	-------------------	----------------------------	------------------------	--------	---------------------------------

Le taux de croissance annuel (%) 8% 31% 46% Hanmer et Naschold (2000), cités par Ndung'u et al, concluent que le rapport Elasticité de la réduction de la pauvreté / croissance se situe aux environs de 0,3 dans les économies à niveaux très inégaux telle celle du Kenya. Le Plan National d'Éradication de la Pauvreté (NPEP) définit un objectif de réduction de 50% de la pauvreté à l'horizon de l'an 2015. Lorsqu'on étudie la stratégie de réalisation d'une croissance plus élevée, à partir de laquelle ces dividendes seraient obtenus, nous retombons sur les vieilles rengaines, sans stratégie clairement définie. En appliquant ce critère d'élasticité au tableau ci-dessus, l'on se rend compte que l'économie doit progresser au taux de 8% pour pouvoir réaliser, sur les 15 prochaines années, l'objectif fixé par le NPEP.

Au Kenya, durant les périodes 1990-1995 et 1995-2000, la croissance était en moyenne de 2,5%. Si cette tendance se maintient, la pauvreté ne pourrait être réduite que dans une proportion de 9 à 13% au cours des 15 prochaines années. Il apparaît clairement qu'à moins que des efforts soient entrepris pour obtenir des niveaux de croissance plus élevés, il ne pourra se produire de réduction significative de la pauvreté.

Page 20

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 2001717

4.2. Options de Financement

La plupart des pays où la conditionnalité du PRSP a été imposée ont encore des difficultés pour obtenir un environnement macro-économique stable. Ils ont constaté un rétrécissement du développement de leur portefeuille budgétaire qui, dans une certaine mesure, a contribué à élever le seuil de pauvreté. La situation macro-économique n'a pas changé ; le fardeau de la dette est toujours très présent et le service de la dette ne laisse que peu de place aux investissements du gouvernement. Levin et Ndung'u (2000) font remarquer qu'étant donné la diversité des causes de la pauvreté, les besoins en ressources pourraient être excessivement élevés et entraîner également le risque moral d'aboutir à une situation de dépendance. Dans un pays où les ressources s'amenuisent, l'approche PRSP/MTEF ne représente pas nécessairement une panacée.

Dans la mesure où les stratégies de réduction de la pauvreté doivent s'appliquer à un processus de consultations préalables, il est clairement reconnu que les priorités et les besoins des pauvres n'ont pas été pris en compte dans les prévisions budgétaires antérieures qui les classaient nécessairement de priorités émergentes. Ceci nous amène à considérer les options disponibles de financement des priorités émergentes.

Le tableau ci-dessous montre le rapport Service de la Dette / Recettes Fiscales et Solde, que je qualifie d'espace ou marge fiscale durable. C'est la marge de recettes disponible, après service de la dette, pour financer d'autres dépenses du gouvernement, les ressources qui sont générées au sein de l'économie sans recours à des emprunts supplémentaires. Ceci est basé sur des projections de la

Note sur la Stratégie Fiscale. Le tableau montre que à moins de réduire de manière significative le service de la dette, la capacité du gouvernement de financer des priorités émergentes reste limitée si elle ne rencontre par un concours massif de la part des donateurs. Par ailleurs, ces projections semblent plutôt optimistes si l'on doit s'en référer au passé.

Page 21

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20011818

Rapport Service de la Dette / Recettes fiscales

0%10%20%30%40%50%60%70%80%90%100%1997/981998/991999/002000/01
2001/022002/032003/04

Chiffres publiés par la Note sur la Stratégie Fiscale 2001-2004.

Le chapitre suivant évalue les options disponibles pour le financement des priorités émergentes identifiées durant le processus PRSP dans le cadre de la stratégie fiscale actuelle.

a) Les subventions sont la meilleure option pour financer les priorités identifiées par le PRSP. A l'expérience, ce type de financement a été décevant et seulement 40% des subventions engagées dans le budget sont concrétisées dans la plupart des cas.

b) Financements extérieures

C'est là une bonne option de financement pour un pays comme le Kenya où il y a un énorme déficit de l'épargne, spécialement si la dette est contractée sur des termes concessionnaires ; avec une période de grâce et un fort élément de subvention.

Page 22

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20011919

Ces ressources ne sont cependant pas toujours à la portée du pays et au regard des faibles résultats enregistrés au niveau des réformes, les concours extérieurs en direction du Kenya ont continué de diminuer. Le Kenya a intégré à son budget

les fonds des donateurs mais par manque de satisfaction aux conditionnalités, cette aide ne peut pas être déboursée. Les financements extérieurs ont donc contribué au climat d'incertitude entourant le processus d'allocation des ressources.

c) Augmentation de la Fiscalité

Alesina et Peroti (1996), cités par Easterly (1997) soutiennent que la capacité, pour un gouvernement, de maintenir de manière durable un ajustement fiscal dépend de la nature même de cet ajustement ; les ajustements qui reposent sur l'augmentation des recettes fiscales et des réductions sur les investissements publics ne sauraient durer longtemps. Le rapport Fiscalité/PIB du Kenya est très élevé, comparé aux normes des pays en voie de développement, il n'y a pas de perspective de fiscalité plus élevée, le pays ayant déjà atteint la limite internationalement admise – environ 22% du PIB – toute augmentation supplémentaire découragerait les investissements dont il a tant besoin et serait préjudiciable à la croissance. De plus, les réformes en matière de fiscalité sont orientées vers une fiscalité plus faible et mieux répartie à la base.

d) Dette intérieure

Une seconde option consiste à avoir recours à des emprunts locaux. Dans la mesure où la dette intérieure laisse peu de place au secteur privé, dérange les marchés financiers, gênant considérablement ce secteur, et qu'elle pousse vers le haut les taux d'intérêt, réduisant ainsi l'efficacité du secteur financier et augmentant le degré de pauvreté, le fait de recourir alors à plus d'endettement interne viendrait sûrement contrecarrer toute stratégie de réduction de la pauvreté.

Page 23

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20012020

La dette intérieure du Kenya a atteint des niveaux insoutenables et pour cette raison, le gouvernement s'est engagé dans la recherche de solutions visant à réduire la dette intérieure qui affecte si négativement la croissance.

Il s'y ajoute que la dette intérieure est de courte échéance et ne peut être utilisée pour financer des investissements à long terme. La seule option serait d'avoir des instruments à long terme, indisponibles à l'heure actuelle sur le marché kenyan et seulement après que le niveau actuel d'endettement aura été réduit.

4.3. Amélioration de la Qualité et de la Composition des Dépenses du Gouvernement

Il est important de noter que dans l'évaluation de la contribution des dépenses du Gouvernement à la croissance, c'est la composition de ces dépenses – et même pas les dépenses récurrentes et la classification des capitaux – plutôt que le niveau qui importe. Comme il l'est mentionné dans les exercices de contrôle, le dispositif actuel est loin d'être optimal. Cependant, en changeant la composition des dépenses du Gouvernement et en déplaçant les ressources consacrées à la défense, aux frais généraux de l'administration et transferts à des rubriques qui auraient un impact sur la réduction de la pauvreté tels les soins de santé primaire, l'éducation, la fourniture d'infrastructures et de ressources hydrauliques, ceci ne peut se réaliser que si les fonctions essentielles du gouvernement sont bien définies. A moins que l'économie ne se développe, il ne reste que très peu de marge de manœuvre.

Le facteur aggravant de ce problème de composition des dépenses est l'inefficacité ambiante, comme le note un rapport de contrôle de 1997, même les sommes dûment allouées aux dépenses de développement ne se traduisent pas en terme de formation de capitaux. Easterly a relevé (en 1997) que « il est manifeste que chaque shilling dépensé en investissement ne s'est pas concrétisé en valeur de capital productif de un shilling du fait d'inefficacité et parce que plusieurs projets sont abandonnés avant d'avoir été complétés. ».

L'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques est une option à poursuivre sans relâche avant que d'augmenter le niveau des dépenses.

Page 24

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20012121

Box 1 –

Le processus de consultation augmente inévitablement la prise de conscience et également les attentes des parties prenantes. Bien qu'étant une bonne chose, ceci peut s'avérer être un exercice de futilité dans un pays comme le Kenya qui a de sévères contraintes budgétaires et qui, à moins que le fardeau de la dette ne soit éliminé, ne peut s'attendre à recevoir les ressources nécessaires pour financer ses priorités émergentes.

De toute façon, les Programmes s'Ajustement Structurel ont été introduits pour restaurer la discipline fiscale et contenir les dépenses dans les limites supportables. La contribution aux frais fut introduite dans le secteur social – santé et éducation – aggravant, dans une certaine mesure, les problèmes de pauvreté.

Les priorités du PRSP doivent être financées dans le cadre des dépenses à moyen terme (MTEF) du budget. La stratégie qui sous-tend ce budget MTEF est définie dans une Note sur la Stratégie Fiscale, FSP 2001/2002 – 2003/2004.

L'encadré n°2 suivant définit les objectifs spécifiques prévus dans cette Note (FSP) et qui démontre qu'il n'y a pas de perspective de financement de programmes élargis du gouvernement à moins de pouvoir le faire sur des financements extérieurs concessionnels (principal facteur conduisant le processus du PRSP) jusqu'à ce qu'on arrive à réduire la dette intérieure en constituant un surplus primaire et de réduire également la part relative des dépenses publiques dans le PIB. Ces objectifs sont familiers et rappellent des programmes à l'ordre du jour de la dernière décennie.

- 1- Le processus consultatif impliquera davantage de kenyans dans la planification des activités qui les concernent. C'est là un changement total de planification qui s'effectue désormais de la base au sommet. L'objectif est de permettre aux districts de profiter de ces nouvelles structures de développement établies à leur niveau conformément aux dispositions de participation communautaire.
- 2- Le processus consultatif contribuera à assurer que le développement du PRSP guide les efforts déployés contre la pauvreté loin des chemins des projets complètement ratés, qui avaient été entrepris eu

nom de l'assistance aux pauvres et qui, malgré leurs bonnes intentions, ont cependant échoué.

Page 25

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20012222

En utilisant les modèles du GCE pour analyser l'impact de l'aide éternelle, Levin et Ndung'u (2000) ont relevé que une aide trop abondante aux stades initiaux du processus de réforme pourrait s'avérer nuisible mais lorsque le processus de réforme s'est stabilisé, cette aide vient en solide soutien. Ceci fait ressortir le danger encouru lorsqu'il y a trop d'aide au départ, encore qu'elle soit la seule source de financement.

D'autre part, tout échec du gouvernement de satisfaire aux attentes des parties prenantes crée une désillusion envers tout le processus et il est, dès lors, essentiel de reprendre les choses à la base.

Encadré n°2 : Objectifs de la Stratégie Fiscale 2001/2002 – 2003/2004

Lorsque le processus fut initié au Kenya, tous les systèmes furent interrompus et l'action concentrée sur le processus devant être mises en place pour assurer que la croissance peut reprendre. Encore que certains donateurs aient pris des initiatives et entrepris des études en ce sens, elles ne semblent pas avoir inspiré les principaux concepteurs des politiques pour être mise en œuvre.

Fishlow soutient qu'un bon niveau d'endettement doit être partie intégrante d'une bonne stratégie de développement. Le financement extérieur comble le fossé de l'épargne intérieure, finance les déficits du secteur public et les différences de changes. Cependant, la dette augmente la vulnérabilité d'une économie et, à long terme, des options plus durables devraient être suivies. Des mesures visant à augmenter l'épargne locale aux moyens de capitaux internes ont financé une Etude sur la croissance en faveur des Pauvres au Kenya, le SIDA a également financé une étude de ce genre mais il n'est pas certain qu'ils la traduisent en politiques d'initiatives.

- 1- Il faut permettre à la portion des dépenses globales par rapport au PIB, de diminuer avec le temps.
- 2- Assurer une diminution progressive de la dette en créant un surplus courant et en attirant des financement concessionnaires supplémentaires de l'étranger, ce qui a pour finalité, en diminuant la pression sur le marché des capitaux, de réduire la moyenne des taux d'intérêt.
- 3- Assurer que les dépenses sont bien ciblées vers des objectifs nationaux de développement et que ces objectifs sont réalisés de manière efficace.
- 4- Assurer la poursuite d'une politique fiscale prudente qui permettra de maintenir un niveau des prix intérieurs qui soit assez bas et stable.

Page 26

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20012323

Les marchés financiers ; des taux d'intérêt plus bas ; une capacité accrue d'assurer des exportations en étant compétitif, pour restaurer la croissance de la production agricole et des industries locales.

4.4. Plausibilité du Processus du PRSP

En menant à bonne fin le PRSP de l'année 2001, les problèmes relevés comme goulots d'étranglement à la bonne réalisation du PRSP intérimaire comprenaient entre autres :

- la forte sécheresse qui a affecté la fourniture d'électricité et d'eau, affectant négativement tous les secteurs de l'économie,
- les retards dans la distribution des fonds envoyés par les donateurs qui, à leur tour, ont affecté les progrès de réalisation de projets et programmes financés par les donateurs,
- la réduction de 50% environ de l'enveloppe des ressources allouées à certaines catégories de dépenses et ce en plein milieu de l'année.

Les problèmes évoqués ci-dessus sont typiques – crises et chocs venant de l'étranger, fluctuations des flux extérieurs et inconstance des ressources locales – et ils continueront de hanter les décideurs jusqu'à ce que l'économie réalise et maintienne un niveau élevé de croissance.

Le PRSP note par ailleurs que bien qu'une année soit trop courte pour évaluer certaines performances, les objectifs de développement de la croissance n'ont néanmoins pas été satisfaits tandis que le résultat des efforts de réduction de la pauvreté a été moins que satisfaisant.

Un autre échec dans l'introduction du processus au Kenya est que certaines étapes utiles du processus budgétaire ont été omises ; l'évaluation de l'Investissement (PIP) a, par exemple, été omise dans le processus budgétaire. Ce PIP a été très utile dans la définition de l'ordre de priorité des capitaux pour les projets à inclure dans le budget. La confrontation entre le Plan de Développement et le PRSP/MTEF n'est également pas clairement établie. Le PER, si utile dans l'identification des contraintes à la réalisation des objectifs, n'a pas été fait pendant 3 ans. (Chapitre 9 de Dorubush et Helmers : Séries EDI sur le Développement économique).

Page 27

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20012424

Le Kenya s'est avéré plus efficace dans la conception de politiques de réformes que dans leur mise en œuvre.

6. L'élaboration du PRSP fournira une autre occasion de produire un document très clair de politique à suivre alors qu'elle n'a aucune chance d'être menée à bien, c'est-à-dire à moins de bien tenir compte de ses éléments essentiels et de leur enchaînement logique. Certains des avantages du PRSP sont mentionnés comme l'appropriation et le suivi par les parties prenantes à la base et suivant cette assertion certaines questions se posent comme : de quoi les parties prenantes assureront-elles le suivi en l'absence d'objectifs quantifiables ? Tels qu'ils se présentent, les divers documents du budget actuel ne peuvent être compris que par ceux qui ont élaboré le budget. Il n'est également pas possible, dans leur

présentation actuelle, de suivre les priorités identifiées dans ces documents en termes de résultats mesurables, bien qu'ils puissent être spécifiés dans les documents du PRSP.

En l'absence d'un système bien défini pour traiter des situations de corruption, qu'advierait-il alors des managers corrompus ? une des critiques formulées contre l'approche PRSP est que bien qu'elle soit très claire sur les objectifs de réduction de la pauvreté (par la promotion des opportunités, la facilitation de l'appropriation et l'amélioration des conditions de sécurité), la stratégie est par contre muette sur les choix de politique disponibles. Il est également reconnu que dans le court terme, l'objectif serait de renverser la tendance décrite ci-dessus alors que la stratégie de réduction de la pauvreté serait d'une nature à long terme.

Dans leur étude sur la relation Croissance/Pauvreté, Dollar et Kraay (2000) ont découvert des politiques macro-économiques classiques pour la croissance – par la réduction des dépenses du gouvernement, la stabilisation de l'inflation, la stabilité macro-économique ; l'ouverture au commerce et à des droits à la propriété garantis – qui sont très bonnes pour les pauvres. Ils concluent que de telles politiques élèvent les revenus moyens sans effets contraires sur la distribution des revenus. Je vais donc proposer ici ce que je perçois comme méthode appropriée d'introduction du processus PRSP, s'il doit aboutir aux résultats escomptés : (voir Ryan et O'Brien, page 34).

Page 28

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20012525

- Résoudre les problèmes de la dette, intérieure comme extérieure. La dette intérieure reflète la profonde implication du gouvernement sur le marché du crédit, le gouvernement devant ressortir au financement d'un déficit intérieur lorsque des financements extérieurs ne peuvent être obtenus. Une fois résolu le problème de la dette, des ressources sont libérées pour financer, de manière durable, les investissements du gouvernement.
- Développer une stratégie de croissance à long terme. Elle peut prendre la forme d'un plan de développement qui tienne compte des contraintes en matière de ressources.

- Mettre en place des mesures qui permettent d'améliorer l'efficacité des dépenses du gouvernement. Ceci peut se faire par l'élaboration d'indicateurs de performance. C'est là, nécessairement, un long processus mais si le suivi à la base doit être réalisé, il doit exister des indicateurs de performances mesurables et quantifiables. Ce point est essentiel avant d'accéder à une autonomie de gestion en ce sens qu'il faut donner leur autonomie aux gestionnaires et les rendre responsables. Ces mesures impliqueraient nécessairement de modifier les composantes du budget en un format qui puisse être compris par ceux qui sont chargés d'assurer le suivi de la performance.

L'on en est arrivé à un consensus que les pays qui se qualifient pour un allègement de leur dette disposeraient ainsi d'une marge fiscale leur permettant d'augmenter leurs dépenses sociales et leurs initiatives pour réduire la pauvreté mais pour que ces initiatives aient un réel effet sur la pauvreté, ces ressources devraient être utilisées avec compétence et efficacité. L'efficacité des dépenses du gouvernement est donc une condition nécessaire pour faire du PRSP une stratégie à rendement effectif.

Le point 2 de l'encadré n°1 ci-dessus est une reconnaissance que, dans les périodes antérieures, des programmes et projets ont été financés mais n'ont abouti à aucun résultat.

- Créer un système efficace pour lutter contre les cas de corruption. C'est là la seule manière qui permette au suivi d'aboutir à des résultats positifs et bénéfiques. L'on doit agir contre les managers qui ne produisent pas de résultats ou qui détournent des ressources de leur destination initiale.
- Il faut définir clairement les fonctions essentielles du gouvernement, ce qui aide à préciser ce que le gouvernement doit faire et comment il devrait le faire. De plus, le désengagement du gouvernement de services considérés comme non essentiels permettra de libérer des ressources qui seraient réaffectées à des dépenses sociales.

- Il faut entreprendre un processus de consultation totale. Il est prévu qu'une fois résolus les problèmes de la dette, des ressources libérées et affectées aux investissements du gouvernement permettant une légère reprise de la croissance, le moment est alors opportun pour consulter les parties prenantes et les faire participer au processus.

Page 29

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20012626

Le raisonnement qui sous-tend ce programme d'ordonnement est que la croissance est une condition nécessaire – bien que non suffisante – pour assurer la réduction de la pauvreté. L'implication réduite du gouvernement dans le marché local du crédit doit libérer des ressources pour le secteur privé et une conjonction d'investissements plus massifs du gouvernement et d'une efficacité supérieure, aurait un effet incitatif sur les investissements privés, si nécessaires à une bonne reprise de la croissance.

Une augmentation des investissements privés dynamise le secteur formel et augmente les opportunités d'emplois dans ce secteur où la rentabilité est supérieure. Dans un pays où les investissements du gouvernement (ou le manque de ces investissements) n'incitent pas les investissements privés, ce gouvernement doit alors jouer un rôle moteur pour stimuler la croissance avant que le secteur privé ne puisse répondre à ses initiatives. Cependant, comme on peut le constater par le rapport Service de la Dette / Recettes Fiscales, le gouvernement ne dispose pas d'une marge fiscale permettant d'augmenter ses dépenses en infrastructures à moins d'obtenir un concours massif des donateurs.

5. Conclusion et Observations

Bien que le Kenya ne soit pas qualifié pour l'allègement de sa dette, l'une des options qui peut être poursuivie est la vente de sa dette intérieure aux donateurs. Plus de 70% des intérêts payés concernent la dette intérieure, bien que le stock de cette dette ne représente que 35% de la dette totale du pays.

Il ressort de cette constatation que, bien que ce pays se soit lancé dans un processus de consultation sur l'ensemble de son territoire, l'environnement macro-économique et, plus spécifiquement, la situation fiscale du gouvernement, ne permettent pas de financer des programmes identifiés comme prioritaires par le PRSP. Le service de la dette – particulièrement celui de la dette intérieure – absorbe trop de ressources fiscales qui, autrement, seraient utilisées au financement de programmes de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, une utilisation inefficace des ressources doit être combattue sans relâche pour permettre aux initiatives de lutte contre la pauvreté, au moyen de dépenses publiques, d'atteindre les résultats escomptés.

Page 30

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20012727

Enfin et peut-être le point le plus important, une croissance positive et réelle doit se réaliser et se maintenir sur une période de temps raisonnable si les initiatives du PRSP doivent avoir un impact sur la réduction de la pauvreté.

Page 31

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20012828

Références :

- Albert Fishlow (1995) « External Borrowing and Debt Management », The Open Economy : Tools for Policy Makers in Developing Countries ; édité par Dorubush et Helmers, Series EDI sur le développement Economique.
- Anand et Wijubergen (1988) “Inflation, External Debt and Financial Sector Reform : a Quantitative Approach to Consistant Fiscal Policy with an Application to Turkey”.
- Bevan et Adam (2000) “Poverty Reduction Strategies and the Macro-Economic Policy Framework” Department of Economics, Iniversité d'Oxford, Projet de Note d'Orientalion.

- Chocrane John (1998) "Long-term Debt and Optimal Policy in the Fiscal Theory of the Price Level". Communication NBER N°6771.
- Dollar et Kraay (2000) "Growth is Good for the Poor", Banque Mondiale.
- Dominique Van de Walle "Public Spending and the Poor" : What we need to know.
- El Badawi, Ndulu et Ndung'u (1996) "Debt Overhang and Economic Growth in Sub-Saharan Africa", Communication présentée à la Conférence FMI/Banque Mondiale sur les financements Extérieurs pour les Pays à Faibles Revenus.
- Geda (2001) "International Financial Flows and the Challenge of Financing Development in Africa : An Overview of Challenges, Prospects and Policy implications". Communication présentée à la Conférence Internationale sur la Finance et le Développement, Nairobi, 10-11 Juillet 2001.
- Gouvernement du Kenya (1997) "Public Expenditure Review", Government of Kenya, Economic Survey, Plusieurs publications.
- Gutfeld R. (2001) "Lightening the Debt Load", pour les publications de la Ford Foundation.
- Kiringai et West "Budget Reforms and the MTEF in Kenya" Contribution aux discussions du KIPPRA.
- Levin et Ndung'u (2000) "The Kenyan Interim Poverty Reduction Strategy : A Policy Framework for Growth and Poverty Reduction ? " pour le rapport SIDA Macro 2000.
- Manzano et SIKOD (2001) "The Impact of Debt and debt Service Payments on Investments in Cameroon", Communication présentée lors de la Biennale de l'Atelier de Recherches AERC tenu du 26 au 31 Mai 2001.

Page 32

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20012929

- Ministère des Finances et du Plan "Medium Term Expenditure Framework" Note de Stratégie Fiscale 2001/2002 – 2003/2004, Ministère des Finances, Dossier d'Informations sur le PRSP.
- Ndung'u (à venir) "The Domestic Debt Problem in Kenya" Contribution aux discussions du KIPPRA.
- O'Brien et Ryan (1999) "Aid and Reform in Africa : Kenya case study".
- Oxford Policy Management (2001), "Opportunities for Fostering Pro-Poor Growth in Kenya".

Page 33

DETTE ET CONDITIONS DU PRSP : LE CAS DU KENYA, Avant-Projet : Juillet 20013030

Annexe 1

Courbe de croissance période 1980 – 2000

$y = -0.1629x + 4.08670.001.002.003.004.005.006.00198019811982198319841985$

$y = -0.12x + 5.35330.001.002.003.004.005.006.00198519861987198819891990$

$y = 0.1229x + 2.08670.001.002.003.004.005.006.00$