

Rapport No. 34624-DJI

# REPUBLIQUE DE DJIBOUTI

## Analyse des Dépenses Publiques

*Mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*

Avril 2006

Groupe Développement économique et social  
Région Moyen-Orient et Afrique du Nord  
Banque mondiale



**Document de la Banque mondiale**

---

## **EQUIVALENTS MONETAIRES**

(à partir de 23 mars 2006)

Unité monétaire = Franc djiboutien (FD)  
FD 100 = US\$ 0.56  
US\$ 1 = FD 177.72

### **EXERCICE BUDGETAIRE 2005**

1<sup>er</sup> juillet – 30 juin

Vice-président :	Christiaan Poortman
Directeur pays :	Mahmood Ayub
Coordinateur pays :	Habib Fetini
Directeur du Groupe :	Mustapha K. Nabli
Responsable sectoriel :	Pedro Alba
Chargée de projet :	Paloma Anós Casero

## ABREVIATIONS ET SIGLES

ADETIP	Agence djiboutienne d'exécution de travaux d'intérêt public
BCI	Banque pour le Commerce et l'Industrie
BDD	Banque djiboutienne de développement
BND	Banque nationale de Djibouti
CDMT	Cadre de Dépenses a Moyen Terme
CFPA	Centre de Formation Professionnelle des Adultes
CMR	Caisse Militaire de Retraite
CNR	Caisse Nationale de Retraite
CNSS	Conseil National de Sécurité Social
CNUCED	Centre de Nations Unies pour le Commerce et le Développement
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CREDES	Centre de Recherche et d'Etudes pour le Développement de la Santé
DENO	Dépenses engagées non ordonnancées
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EDAM	Enquête djiboutienne auprès des ménages
EDD	Electricité de Djibouti
EDP	Examen complet des Dépenses publiques
E&E	Exploitation et d'entretien hors salaire
EPD	Evaluation de la pauvreté à Djibouti
FD	Franc djiboutien
FMI	Fonds monétaire international
GFS	Statistiques de finances publiques
ICOR	Coefficient marginal de capital
IDE	Investissement direct étranger
IMF	Institutions de micro-finance
MESN	Ministère d'emploi et de la solidarité nationale
MNESUP	Ministère national de l'enseignement supérieur
MS	Ministère de la Santé
ODM	Objectifs de développement pour le millénaire
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONED	Office National des Eaux de Djibouti
OPS	Organisme de Protection Sociale
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNP	Prêts non productifs
RNB	Revenu National Brut
SFP	Système de la formation professionnelle
SMI	Service Médicale Interentreprises
SNA	Service National Adapté
SRD	Sous-direction de Recouvrement
TCER	Taux de change effectif réel
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'état
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

# REPUBLIQUE DE DJIBOUTI

## ANALYSE DES DEPENSES PUBLIQUES

### TABLE DES MATIERES

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>I</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>I</b>
<b>RESUME ANALYTIQUE .....</b>	<b>IV</b>
<b>PARTIE I. ANALYSE BUDGETAIRE GLOBALE .....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1: PERFORMANCE MACROECONOMIQUE ET BUDGETAIRE .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Performance macroéconomique.....</b>	<b>1</b>
1.1.1 Performance économique récente.....	1
1.1.2 Comment expliquer la performance mitigée et volatile de la croissance à Djibouti? .....	3
1.1.3 Conclusions et implications de politique .....	10
<b>1.2 Performance budgétaire : principales caractéristiques de l’ajustement budgétaire .....</b>	<b>12</b>
1.2.1 Introduction .....	12
1.2.2 Taille de l’ajustement budgétaire .....	12
1.2.3 Qualité de l’ajustement budgétaire.....	14
1.2.4 Conclusions et implications de politique .....	15
<b>1.3. Perspective économique et objectifs de politique à moyen terme.....</b>	<b>20</b>
1.3.1. Perspective économique et objectifs de politique à moyen terme .....	20
1.3.2 DSRP de Djibouti: Objectifs, Stratégie et Hypothèses de financement .....	20
1.3.3. Evaluation du DSRP: Evaluation conjointe Banque mondiale/FMI .....	22
<b>CHAPITRE 2: EVALUATION DE LA PERFORMANCE DES DEPENSES PUBLIQUES.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1. Critères pour l’évaluation des dépenses publiques.....</b>	<b>24</b>
<b>2.2. Analyse de la pérennité budgétaire .....</b>	<b>25</b>
2.2.1. Introduction .....	25
2.2.2 Aperçu du niveau et de la composition de la dette.....	26
2.2.3. Analyse de la pérennité de la dette .....	27
2.2.4. Elargissement de l’analyse de la pérennité budgétaire: passifs éventuels .....	34
<b>2.3. Analyse Intersectorielle des Dépenses Publiques.....</b>	<b>45</b>
2.3.1. Introduction .....	45
2.3.2. Niveau global de la dépense publique .....	45
2.3.3. Composition fonctionnelle des dépenses : niveaux, parts et performance.....	46
2.3.4. Composition économique des dépenses : niveaux, parts et performance .....	53
2.3.5. Un regard plus précis à la composition des dépenses courantes .....	55
2.3.6. Dépenses d’équipement : niveaux, sources de financement et composition sectorielle.....	68
2.3.7. Conclusions et implications de politique .....	74
<b>CHAPITRE 3 : EVALUATION DE LA PERFORMANCE DES RECETTES .....</b>	<b>76</b>
<b>3.1 Critères pour l’évaluation de la performance des recettes .....</b>	<b>76</b>
<b>3.2. Niveau et composition des recettes fiscales.....</b>	<b>77</b>
3.2.1. Niveau des recettes fiscales .....	77
3.2.2. Composition des recettes fiscales .....	80
3.2.3. Revue de quelques impôts importants.....	82
<b>3.3. Les coûts de l’imposition et le rôle de la gouvernance.....</b>	<b>85</b>

3.3.1. Incitations fiscales .....	86
3.3.2 Arriérés fiscaux.....	89
<b>3.4. Le rôle des subventions officielles et des recettes de nature militaire .....</b>	<b>89</b>
<b>3.5. Administration fiscale .....</b>	<b>92</b>
3.5.1 Recouvrement de l'impôt direct.....	93
3.5.2. Recouvrement de l'impôt indirect.....	95
<b>3.6. Programme de réforme des recettes: statut actuel et défis futurs .....</b>	<b>95</b>

## **PARTIE II. GOUVERNANCE ET LA PERFORMANCE DES DEPENSES PUBLIQUES..... 99**

### **CHAPITRE 4 : QUALITE DE LA GOUVERNANCE..... 99**

4.1. Positionnement de Djibouti dans les données mondiales sur la gouvernance .....	100
4.2. Responsabilisation interne : Contrôles nationaux et équilibres du pouvoir.....	102
4.3. Responsabilisation extérieure : Elections, la presse et supervision par la société civile .....	103
4.4. Evaluation de l'impact de la gouvernance sur la prestation de services publics et le climat des affaires.....	104
4.4.1. Gouvernance et prestation de services publics.....	104
4.4.2. Gouvernance et climat des affaires.....	106
4.5. Faire progresser le programme de gouvernance afin d'améliorer l'interaction entre les dépenses publiques et les résultats.....	108

### **CHAPITRE 5: GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES ..... 110**

5.1. Critères pour l'évaluation de la qualité de la gestion des dépenses publiques .....	111
5.2. Aperçu des réformes de la gestion budgétaire .....	112
5.3. Formulation du budget .....	113
5.3.1. Processus de préparation du budget: rôle des ministères d'exécution et de la législature .....	114
5.3.2. Horizon temporel du budget : arrêter des choix budgétaires pour le moyen terme .....	115
5.3.3. Compréhensibilité du budget : consolidation des finances publiques .....	116
5.3.4. Présentation du budget : interconnecter les dépenses aux priorités et résultats de politique .....	116
5.3.5. Planification et budgétisation des dépenses d'équipement: vers une plus grande sélectivité stratégique.....	119
5.5. Exécution du budget.....	121
5.5.1. Imprévisibilité du budget : faibles taux d'exécution du budget .....	121
5.5.2. Procédure d'exécution des dépenses à Djibouti .....	122
5.5.3. Gestion de trésorerie et arriérés budgétaires.....	125
5.5.4. Efficacité «technique» du Budget: améliorer la gestion de la fonction publique et de l'état de paie.....	129
5.5.5. Passation des marchés publics .....	130
5.6. Supervision du budget : renforcer la responsabilisation interne et externe.....	131
5.7. Conclusions et implications de politique.....	133

## **PARTIE III. ANALYSE DES DEPENSES PUBLIQUES CONSACREES AUX SECTEURS SOCIAUX ..... 134**

### **CHAPITRE 6: DEPENSES PUBLIQUES CONSACREES A L'EDUCATION ..... 134**

6.1. Niveau global des dépenses a l'éducation .....	134
6.2. Structure du système éducatif à Djibouti .....	136
6.3. Evaluation de l'efficacité des dépenses a l'éducation .....	138
6.3.1. Evolution des inscriptions agrégées .....	138
6.3.2. Inscriptions aux écoles privées .....	139
6.4. Efficacité interne du système éducatif .....	140
6.4.1. Taux d'assiduité par cohorte .....	140
6.4.2. Taux d'inscription spécifique a l'année d'études .....	141
6.4.3. Efficacité interne du flux des élèves.....	142
6.5. Financement de l'éducation.....	143

6.5.1. Dépense totale à l'éducation par l'Etat et les ménages.....	143
6.5.2. Financement des bailleurs de fonds.....	144
6.5.3. Financement par les ménages.....	145
<b>6.6. Allocation, composition, et salaire des employés du secteur de l'éducation.....</b>	<b>145</b>
6.6.1. Allocation Fonctionnelle des dépenses de personnel.....	146
6.6.2. Analyse des qualifications des enseignants et de leur salaire.....	146
<b>6.7. Classification économique des dépenses à l'enseignement public.....</b>	<b>148</b>
<b>6.8. Le coût des inefficacités dans le système éducatif.....</b>	<b>150</b>
6.8.1. Le coût unitaire de l'éducation : Distribution des dépenses par étudiant entre niveaux d'éducation.....	150
<b>6.9. Analyse de l'équité et incidence des dépenses publiques a l'éducation.....</b>	<b>153</b>
6.9.1 Analyse de l'incidence selon le revenu.....	153
6.9.2. Analyse de l'incidence par sexe.....	155
6.9.3. Analyse de l'Incidence des dépenses publiques a l'éducation.....	156
6.9.4. Analyse de l'incidence par région.....	156
6.9.5. Incidence des dépenses publiques au sein d'une cohorte.....	158
<b>6.10. Estimation du coût de l'atteinte des objectifs du millénaire (ODM).....</b>	<b>159</b>
<b>CHAPITRE 7 : DEPENSES PUBLIQUES AU SECTEUR DE LA SANTE.....</b>	<b>165</b>
<b>7.1. Secteur de la santé à Djibouti : Résultats, Ressources et Utilisation.....</b>	<b>165</b>
7.1.1. Résultats en matière de santé.....	165
7.1.2. Ressources de santé et utilisation.....	168
<b>7.2. Financement public des soins de santé.....</b>	<b>169</b>
<b>7.3. Evaluation de la performance globale des dépenses à la santé.....</b>	<b>171</b>
<b>7.4. Gestion du service public.....</b>	<b>172</b>
<b>7.5. Anomalies dans la budgétisation publique et la gestion des dépenses.....</b>	<b>173</b>
<b>7.6. Impact des dépenses à la santé publique au niveau de l'équité.....</b>	<b>174</b>
<b>7.7. Incidence des dépenses publiques à la santé.....</b>	<b>177</b>
<b>7.8. Estimation des coûts pour atteindre les ODM en matière de santé.....</b>	<b>178</b>
<b>7.9. Conclusions et implications de politique.....</b>	<b>179</b>
<b>CHAPITRE 8: DEPENSES CONSACREES A LA PROTECTION SOCIALE.....</b>	<b>181</b>
<b>8.1. Aperçu général.....</b>	<b>182</b>
<b>8.2. Assurance sociale.....</b>	<b>187</b>
8.2.1. Retraites publiques.....	188
8.2.2. Assurance maladie.....	193
8.2.3. Assurance chômage.....	194
8.2.4. Nouvelles initiatives: Micro-assurance et assurance maladie privée (mutuelles).....	195
<b>8.3. Programmes actifs du marché de l'emploi.....</b>	<b>195</b>
8.3.1. Formation professionnelle.....	196
8.3.2. Assistance à la recherche d'un emploi.....	199
8.3.3. Une nouvelle initiative : le Service national adapté (SNA).....	199
<b>8.4. Programmes d'assistance sociale.....</b>	<b>200</b>
8.4.1. Transferts et subventions indirectes.....	201
8.4.2. Travaux d'intérêt public.....	203
8.4.3. Micro-finance.....	205
<b>ANNEXES.....</b>	<b>209</b>
<b>Annexe 1: Tableaux et Figures D'Annexe, par chapitre.....</b>	<b>210</b>
<b>Annexe 2: Note technique sur la pension proportionnelle de l'OPS.....</b>	<b>219</b>
<b>Annexe 3: Annexe Statistique.....</b>	<b>222</b>

## TABLEAUX

Tableau 2.1	Djibouti: Indicateurs de pérennité de la dette publique, 2002-08 .....	28
Tableau 2.2	Djibouti: Matrice du risque budgétaire à Djibouti .....	35
Tableau 2.3	Djibouti: Ecart entre les salaires des secteurs public et privé, 1996, \$EU .....	57
Tableau 2.4	Djibouti: Masse salariale en tant que ratio de catégories sélectionnées de dépenses budgétisées et réelles), 1999-2003, en % .....	60
Tableau 2.5	Djibouti: Co-efficients-R (ratios des dépenses récurrentes par rapport aux dépenses d'équipement) .....	74
Tableau 3.1	Djibouti: Elasticité globale du système fiscal (élasticité recettes/revenus), en % du PIB, moyenne de la période .....	79
Tableau 3.2	Djibouti: Exonérations fiscales sur les biens et services, en milliards de FD, sauf indication.....	86
Tableau 4.1	Djibouti: Les six indicateurs de gouvernance de Djibouti, 2002 .....	101
Tableau 5.1	Djibouti: Exécution du budget (allocations réelles vs. budgétisées, en millions de FD), variation annuelle, en %, 1999-2003.....	122
Tableau 6.1	Djibouti: Dépense publique à l'éducation dans divers pays à revenu intermédiaire, 2002.....	134
Tableau 6.2	Djibouti: Dépense publique totale à l'éducation à Djibouti, 1996-2002.....	135
Tableau 6.3	Djibouti: Projections démographiques pour Djibouti .....	136
Tableau 6.4	Djibouti: Tendances dans les inscriptions publiques par niveau et type d'enseignement, 1996-2002 .....	138
Tableau 6.5	Djibouti: Tendances dans les inscriptions privées par niveau et type d'enseignement, 1996-2002 .....	139
Tableau 6.6	Djibouti: Taux d'assiduité d'une cohorte, taux d'inscription par grade, et taux de passage entre cycles .....	140
Tableau 6.7	Djibouti: Indicateurs d'inefficacité du flux des élèves.....	143
Tableau 6.8	Djibouti: Dépense publique à l'éducation (millions de FD) .....	144
Tableau 6.9	Djibouti: Distribution de la dépense publique récurrente à l'éducation par niveau, années sélectionnées, 1996-2002 .....	144
Tableau 6.10	Djibouti: Assistance extérieure au secteur de l'éducation entre 2000-2002 (millions de \$EU).....	145
Tableau 6.11	Djibouti: Distribution des agents de la fonction publique dans le secteur de l'éducation, 2002.....	146
Tableau 6.12	Djibouti: Distribution fonctionnelle du personnel par niveau d'éducation, 2002 .....	146
Tableau 6.13	Djibouti: Pourcentage de distribution des enseignants par niveau le plus élevé de l'éducation .....	147
Tableau 6.14	Djibouti: Comparaison des enseignants et du ratio élèves/enseignant dans divers pays et diverses régions.....	148
Tableau 6.15	Djibouti: Distribution des dépenses publiques récurrentes à l'éducation par niveaux et catégories .....	148
Tableau 6.16	Djibouti: Distribution des inscriptions publiques et des dépenses récurrentes par niveaux d'éducation, 2002 .....	150
Tableau 6.17	Djibouti: Coût unitaire par élève par niveau d'éducation dans le secteur public, 2002 .....	151
Tableau 6.18	Djibouti: Composition du coût unitaire à différents niveaux d'éducation .....	151
Tableau 6.19	Djibouti: Décomposition de la dépense publique par élève, 2002 .....	152
Tableau 6.20	Djibouti: Coût unitaire par niveau d'éducation et revenu (FD), 2002 .....	153

Tableau 6.21	Djibouti: Subvention par niveau d'éducation (FD), 2002.....	153
Tableau 6.22	Djibouti: Distribution de la subvention par habitant par niveau d'éducation et de revenu (FD).....	154
Tableau 6.23	Djibouti: Distribution: de la subvention par habitant par niveau d'éducation et de revenu (FD), 2002.....	154
Tableau 6.24	Djibouti: Subvention par genre et niveau d'éducation.....	155
Tableau 6.25	Djibouti: Incidence de la dépense publique à l'éducation sur les quartiles les plus pauvres et les plus riches, pays sélectionnés, en %.....	156
Tableau 6.26	Djibouti: Subvention par région et niveau d'éducation.....	157
Tableau 6.27	Djibouti: Subvention par genre, région, et niveau d'éducation.....	157
Tableau 6.28	Djibouti: Distribution de la dépense publique à l'éducation entre individus d'une cohorte, Djibouti 2002.....	158
Tableau 6.29	Djibouti: Récapitulatif des cibles de flux d'élèves dans le modèle final de simulation.....	161
Tableau 6.30	Djibouti: Hypothèses et valeurs cibles des variables de simulation de la prestation du service.....	161
Tableau 6.31	Djibouti: Cible de taux d'achèvement dans le cycle primaire: déficit de financement dans le cadre de scénarios alternatifs (millions de FD de 2003).....	163
Tableau 7.1	Djibouti: Indicateurs de santé pour Djibouti et des pays comparateurs.....	166
Tableau 7.2	Djibouti: Distribution de la capacité hospitalière à Djibouti.....	168
Tableau 7.3	Djibouti: Composition et niveau des dépenses publiques à la santé, 1996-2002.....	170
Tableau 7.4	Djibouti: Dépenses à la santé – Djibouti et autres pays.....	170
Tableau 7.5	Djibouti: Dépenses à la santé de pays africains groupés en 1990, groupés selon le revenu par habitant.....	171
Tableau 7.6	Djibouti: Taux d'exécution (%) du budget de la santé publique, 1997-2002.....	173
Tableau 7.7	Djibouti: Dépenses privées annuelles des ménages (\$EU) à la santé, 1996 (pour ceux les dépenses sont strictement positives).....	175
Tableau 7.8	Djibouti: Dépenses des ménages à la santé (\$EU) par groupe économique au cours des 12 mois précédant, 1996.....	175
Tableau 7.9	Djibouti: Utilisation des installations de santé (%), 1996.....	176
Tableau 7.10	Djibouti: Type d'installations de santé utilisé au cours des quatre semaines qui ont précédé l'entrevue, 1996.....	176
Tableau 7.11	Djibouti: Utilisation de services de santé sélectionnés (%), 1996.....	177
Tableau 7.12	Djibouti: Distribution de l'utilisation de services de santé sélectionnés (%), 1996.....	178
Tableau 7.13	Djibouti: Besoins (en dépenses publiques additionnelles) pour atteindre les ODM d'ici 2011 – implications à hauteur de 2006.....	178
Tableau 8.1	Djibouti: Dépenses publiques à la protection sociale (milliers de FD).....	185
Tableau 8.2	Djibouti: Structure démographique de base du système de l'assurance.....	188
Tableau 8.3	Djibouti: Dépenses de l'assurance sociale (FD).....	188
Tableau 8.4	Djibouti: Récapitulatif des réformes paramétriques.....	189
Tableau 8.5	Djibouti: Utilisation des services de santé et coûts moyens.....	194
Tableau 8.6	Djibouti: Portefeuille de micro-crédits.....	206



## FIGURES

Figure 1.1	Djibouti: Croissance du PIB réel, (en pourcentage, 1990-2004).....	2
Figure 1.2	Djibouti: Croissance du PIB réel par habitant, (en pourcentage, 1990-2004).....	2
Figure 1.3	Djibouti: PIB réel par habitant (en dollars US constants de 1990), 1990-2004 .....	2
Figure 1.4	Djibouti: Croissance potentielle vs. Croissance du PIB réel, (1981-2004, en %).....	3
Figure 1.5	Djibouti: Ecart épargne – investissement, 1990-2004.....	3
Figure 1.6	Djibouti: Formation Brute de Capital Fixe, 1990-2004, en pourcentage du PIB .....	4
Figure 1.7	Djibouti: Formation Brute de Capital Fixe Privé, 1990-2004, en pourcentage du PIB.....	4
Figure 1.8	Djibouti: Ratio investissement privé/public, 1990-2004.....	4
Figure 1.9	Djibouti: L’investissement direct étranger, 1994-2002, en pourcentage de PIB.....	5
Figure 1.10	Djibouti: Investissement direct étranger, 1995-2000, en pourcentage de la formation brute de capital fixe .....	5
Figure 1.11	Djibouti: le coefficient marginal de capital (ICOR), 1993-2004.....	5
Figure 1.12	Djibouti: PIB Réel, Composition sectorielle, en pourcentage, moyenne de la période, 1990-2004.....	6
Figure 1.13	Djibouti: Exportations-Importations des biens et des services, 1990-2004, en pourcentage du PIB.....	6
Figure 1.14	Djibouti: Taux de change nominal et réel, Jan. 1990-Mar.2004 (1990=100) .....	7
Figure 1.15	Djibouti: Dépôts et crédits, 1990-2002 (en milliards de DF) .....	8
Figure 1.16	Djibouti: Créances douteuses (1994-2002) .....	8
Figure 1.17	Djibouti: Recettes fiscales (hors dons), en pourcentage du PIB, 1990-2004 .....	9
Figure 1.18	Djibouti: Dons et subventions officielles, en pourcentage du PIB, 1990-2004.....	9
Figure 1.19	Djibouti: Dépenses publiques, en pourcentage du PIB, 1990-2004 .....	8
Figure 1.20	Djibouti: Masse salariale, en pourcentage du PIB, 1990-2004 .....	8
Figure 1.21	Djibouti: Dépendance de l’aide extérieure, moyenne de la période (1962-2002).....	9
Figure 1.22	Djibouti: Compte courant, 1990-2004, en pourcentage du PIB .....	9
Figure 1.23	Djibouti: Dette Publique Extérieure, (1990-2004), en pourcentage du PIB.....	9
Figure 1.24	Djibouti: Sources de financement du déficit, 1990-2004, en pourcentage de PIB.....	10
Figure 1.25	Djibouti: Taille de l’ajustement budgétaire, en pourcentage de PIB, 1994-1995 .....	13
Figure 1.26	Djibouti: Taille de l’ajustement budgétaire, en pourcentage de PIB, 1996-2002 .....	13
Figure 1.27	Djibouti: Budgetary Revenue and Expenditure, Millions of Djibouti, 1990-2004 .....	13
Figure 1.28	Djibouti: Recettes et dépenses fiscales en pourcentage de PIB, 1990-2004 .....	13
Figure 1.29	Djibouti: Déficit budgétaire (en pourcentage de PIB).....	19
Figure 1.30	Djibouti: Arrières budgétaires (en pourcentage du PIB).....	19
Figure 1.31	Djibouti: Composition des recettes publiques, 2002, hors dons.....	19
Figure 1.32	Djibouti: Composition des dépenses publiques, 2002.....	19
Figure 2.1	Djibouti: Dette extérieure, par source, 2003, en pourcentage de dette extérieure totale .....	26
Figure 2.2	Djibouti: Dette publique extérieure, 1990-2004 en pourcentage de PIB.....	26
Figure 2.3	Djibouti: Indicateurs de pérennité de la dette publique, 2002-08.....	29
Figure 2.4	Djibouti: Solde primaire minimum requis pour maintenir le ratio dette publique/PIB constant (en % du PIB).....	29
Figure 2.5	Djibouti: Dette publique, 2002-2008 (en % du PIB).....	31
Figure 2.6	Djibouti: Endettement public extérieur, 2002-08 (en % du PIB).....	32
Figure 2.7	Djibouti: Passifs éventuels à l’origine de << déficits occultes >> .....	34
Figure 2.8	Djibouti: Endettement extérieur du Gouvernement et des entreprises publiques, par source, 2001, en % du total .....	40
Figure 2.9	Djibouti: Dépenses publiques, 1990-2004 (en % du PIB).....	46
Figure 2.10	Djibouti: Dépenses publiques hors intérêt, 1990-2004 (en % du PIB).....	46

Figure 2.11	Djibouti: Croissance de la dépense totale par principales catégories fonctionnelles, en termes nominaux (millions de FD), 1992-2002) .....	46
Figure 2.12	Djibouti: Principales catégories fonctionnelles des dépenses courantes (en tant que parts des dépenses courantes totales), en % 1995-2002.....	48
Figure 2.13	Djibouti: Dépenses publiques: principales catégories fonctionnelles (en tant que parts des dépenses courantes totales), moyenne de la période, et taux de croissance, en %, 1995-2002.....	48
Figure 2.14	Djibouti: Alphabétisation d'adultes et dépenses publiques à l'éducation .....	49
Figure 2.15	Djibouti: Allocation intersectorielle en perspective comparative, 2002 (en %).....	49
Figure 2.16	Djibouti: Mortalité infantile et dépenses de santé publique .....	50
Figure 2.17	Djibouti: Mortalité maternelle et dépenses de santé publique.....	51
Figure 2.18	Djibouti: Dépenses publiques: composition économique, 1990-2004 (en % des dépenses totales).....	53
Figure 2.19	Djibouti: Part moyenne dans les dépenses publiques, 1990-2004.....	54
Figure 2.20	Djibouti: Croissance des dépenses publiques, 1990-2004, en % .....	54
Figure 2.21	Djibouti: Composition des dépenses courantes, 1990-1994, en % des dépenses courantes totales .....	55
Figure 2.22	Djibouti: Masse salariale, 1990-2004.....	56
Figure 2.23	Djibouti: Salaire moyen dans le secteur public et RNB par habitant, 1994-2004, en dollars EU courants .....	56
Figure 2.24	Djibouti: Ratio du salaire moyen dans le secteur public / RNB par hab. ....	56
Figure 2.25	Djibouti: Parts de la masse salariale par ministère, 2002-04 (moyenne de la période), en % de la masse salariale totale .....	58
Figure 2.26	Djibouti: Dépense publique au matériel, part par ministère, 2002-04 (moyenne de la période), en % de la dépense totale au matériel .....	63
Figure 2.27	Djibouti: Service d'utilité publique par secteur, moyenne de la période, 2002-04 (en % de la facture publique totale du service).....	64
Figure 2.28	Djibouti: Dépense publique aux déplacements à l'étranger par secteur, moyenne de la période (2002-04), en % des dépenses publiques totales aux déplacements à l'étranger.....	64
Figure 2.29	Djibouti: Dépenses d'investissement, par sources de financement, 1990-2004, en millions de FD.....	68
Figure 2.30	Djibouti: Dépenses d'investissement, 1990-2004, en millions de FD, et tendance .....	68
Figure 2.31	Djibouti: Dépenses d'investissement, par sources de financement, 1990-2004, en % du PIB.....	68
Figure 2.32	Djibouti: Dépenses d'investissement, par sources de financement, 1990-2004, en % des dépenses publiques totales .....	68
Figure 2.33	Djibouti: Dépenses d'investissement, par sources de financement, 1990-2004, en % du total des dépenses d'investissement .....	69
Figure 2.34	Djibouti: Dépenses d'investissement, (réelles vs budgétisées), variation annuelle, en %, 1999-2003.....	70
Figure 2.35	Djibouti: Exécution budgétaire du programme d'investissement public, 2000-2003, en millions de FD.....	70
Figure 2.36	Djibouti: Allocations sectorielles des dépenses d'investissement, 1994-2002, en % des dépenses d'investissement totales .....	71
Figure 2.37	Djibouti: Allocations sectorielles des dépenses d'investissement, moyenne de la période (1994-2002), en millions de FD .....	71
Figure 2.38	Djibouti: Allocations sectorielles des dépenses d'investissement, moyenne de la période (1994-2002), en % des dépenses d'investissement publiques totales.....	72
Figure 2.39	Djibouti: Allocations sectorielles des dépenses d'investissement, moyenne de la période (1994-2002), en % du PIB.....	72

Figure 2.40	Djibouti: Programme d'investissement public, financement garanti, 2004-06, en % de l'investissement public total .....	73
Figure 2.41	Djibouti: Programme d'investissement public, financement à assurer, 2004-06, en % de l'investissement public total).....	73
Figure 3.1	Djibouti: Recettes fiscales, en termes nominaux et réels, 1991-2004 .....	77
Figure 3.2	Djibouti: Recettes fiscales, en % du PIB, 1990-2004.....	77
Figure 3.3	Djibouti: Composition des recettes (croissance exclue) en % des recettes totales, 1998.....	81
Figure 3.4	Djibouti: Composition des recettes (à l'exclusion des subventions), en % des recettes totales, 2003 .....	81
Figure 3.5	Djibouti: Arriérés fiscaux. Stocks 1998-2003 par année en part des recettes totales.....	89
Figure 3.6	Djibouti: Subventions officielles et recettes non fiscales, en % du PIB, 1990-2004 .....	89
Figure 3.7	Djibouti: Recettes (subventions incluses), en millions de FD, 1990-2004.....	90
Figure 3.8	Djibouti: Recettes militaires de la France et des EU (2002-04), en % du PIB.....	90
Figure 3.9	Djibouti: Solde Budgétaire Intérieur, en % du PIB, 2002-2004.....	91
Figure 3.10	Djibouti: Recettes nationales totales, 2002-2004, en % du PIB.....	91
Figure 3.11	Djibouti: Financement de subventionnement et effort au niveau des recettes: Lorsque les pays obtiennent davantage d'aide sous forme de subventions, leurs recettes nationales diminuent.....	92
Figure 3.12	Djibouti: Financement de subventionnement, gouvernance, et effort au niveau des recettes Plus la qualité de la gouvernance est faible dans un pays, plus ses recettes diminuent lorsqu'il obtient un financement de subventionnement.....	92
Figure 4.1	Djibouti: Voix et responsabilisation.....	101
Figure 4.2	Djibouti: Stabilité politique.....	101
Figure 4.3	Djibouti: Efficacité gouvernementale.....	101
Figure 4.4	Djibouti: Qualité de la réglementation.....	101
Figure 4.5	Djibouti: Primauté du droit.....	101
Figure 4.6	Djibouti: Lutte contre la corruption.....	101
Figure 4.7	Djibouti: Ressources renouvelables en eau (2002) .....	105
Figure 4.8	Djibouti: Impact d'une bonne gouvernance sur la croissance de l'investissement .....	106
Figure 5.1	Djibouti: Exécution du budget, 1999-2003 (réel vs budgétisé), pourcentage de déviation annuelle .....	121
Figure 6.1	Djibouti: Distribution des dépenses publiques à l'éducation par niveau et courbe de distribution de Lorenz, 2002 .....	155
Figure 6.2	Djibouti: Inscriptions au cycle primaire .....	162
Figure 6.3	Djibouti: Déficit, enseignement primaire.....	163
Figure 6.4	Djibouti: Coûts unitaires dans le cadre de scénarios divers, cycle primaire .....	164
Figure 7.1	Djibouti: Incidence de la tuberculose et du paludisme.....	167
Figure 7.2	Djibouti: Lien entre les dépenses à la santé (en % du PIB) et la performance globale du secteur de la santé (indice composite).....	171
Figure 7.3	Djibouti: Lien entre les dépenses à la santé (en % du PIB) et la performance globale du système de santé (indice composite mesurant l'impact du système de santé sur l'état de santé).....	172
Figure 8.1	Djibouti: Dépenses de PS à Djibouti et dans d'autres pays sélectionnés .....	183
Figure 8.2	Djibouti: Dynamiques des taux de chômage .....	184

Figure 8.3	Djibouti: Taux de rentabilité interne de l'OPS.....	191
Figure 8.4	Djibouti: Taux d'accumulation soutenable dans un régime bien conçu fondé sur la répartition.....	192
Figure 8.5	Djibouti: Dépenses administratives des plans de pensions dans le monde.....	192
Figure 8.6	Djibouti: Variation dans les dépenses aux programmes d'assistance sociale au niveau international.....	201
Figure 8.7	Djibouti: Impact de l'ADETIP sur le marché du travail.....	204

## ENCADRES

Encadré 1.1	Djibouti: Enseignements tirés de l'ajustement budgétaire dans les années 90.....	18
Encadré 2.1	Djibouti: Financement intérieur du déficit par le biais de l'accumulation des arriérés de paiement intérieurs.....	37
Encadré 2.2	Djibouti: Réforme du système des retraites.....	38
Encadré 2.3	Djibouti: Orientations de politique pour aborder la question des passifs éventuels: enseignements tirés de l'expérience internationale.....	44
Encadré 2.4	Djibouti: Analyse préliminaire des conséquences potentielles d'une d'évaluation du franc djiboutien.....	61
Encadré 3.1	Djibouti: Une meilleure gouvernance grâce à une plus grande transparence et prévisibilité des réglementations fiscales pourrait renforcer le lien entre le régime fiscal et l'investissement privé.....	88
Encadré 3.2	Djibouti: Le système d'imposition de Djibouti.....	98
Encadré 4.1	Djibouti: Aperçu du système politique de Djibouti.....	99
Encadré 4.2	Djibouti: Quelle est la perception qu'ont les investisseurs étrangers de la qualité du climat des affaires à Djibouti ?.....	109
Encadré 5.1	Djibouti: Principale question pour évaluer la performance budgétaire.....	112
Encadré 5.2	Djibouti: Réformes de la gestion des dépenses publiques à Djibouti : situation avant les réformes et principales mesures prises.....	113
Encadré 5.3	Djibouti: Cadre de dépense à moyen terme: De quoi s'agit-il?.....	119
Encadré 5.4	Djibouti: Procédure d'exécution des dépenses à Djibouti.....	123
Encadré 5.5	Djibouti: Arriérés et DENO (Dépenses engagées non ordonnancées).....	127
Encadré 5.6	Djibouti: Le cas de l'argent manquant : enquêtes de suivi des dépenses publiques.....	133

## REMERCIEMENTS

Le rapport a été préparé par: Paloma Anós Casero (chargée de projet), Ousmane Diagana, Ashutosh Dubey et David Robalino. Au cours de la première phase du projet Guenter Heidenhof était le chargé de projet et Paloma Anós Casero la chargée de projet adjointe. Des contributions précieuses ont été obtenues de : Guenter Heidenhof, Bernice Setse, Mahyoub Hatem, Rhetice Fdagba, Ganesh Kumar Seshan, Tatyana Bogomolva et Anna Bjerde. Pierre Messali, Ide Gnandou et Kouassi Soman ont fourni des commentaires utiles. Pedro Alba, Habib Fetini, Mahmood Ayub et Farrukh Iqbal ont assuré une orientation des plus utiles. Muna Salim, Alexandra Sperling et Madeleine Chungkong ont assuré une précieuse assistance à la production du rapport. Hélène Talon a contribué à la traduction du manuscrit en français et Sylvie Pittman à la traduction de sections en langue française vers l'anglais. Au sein de la Banque, les collègues-examineurs ont été : Helga Muller, Anand Rajaram, Christos Kostopoulos et Catherine Laurent.

Nous remercions l'équipe de contrepartie au Ministère des Finances, de l'Economie et de la Planification pour sa collaboration fructueuse. L'équipe de contrepartie a été dirigée par Simon Mibrathu, Chef de la Division du Financement extérieur et Nouh Omar Miguel, Conseiller technique senior au Ministère des Finances. Une mission de terrain à Djibouti a été réalisée en janvier 2004 par Guenter Heidenhof, Paloma Anós Casero, Ousmane Diagana, Ashutosh Dubey et David Robalino, afin de discuter avec les autorités djiboutiennes la portée et la couverture du rapport. Mahyoub Hatem, spécialiste local de la santé, et Rhetice Fdagba, spécialiste locale de l'éducation, ont fait partie de l'équipe de la mission. En mars 2005, une deuxième mission de la Banque Mondiale composée par Emmanuel Mbi, Paloma Anós Casero et Ingrid Ivins, s'est rendue à Djibouti pour discuter la version provisoire du rapport avec les autorités djiboutiennes. Pendant la mission, des réunions techniques ont été organisées avec les Ministères et les agences concernés : Ministère de Finances, Ministère de l'Education, Ministère de l'Emploi, Ministère de la Santé et les représentants des Caisses de Retraite.

Le rapport s'inspire des données fournies par les autorités djiboutiennes à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international. La Banque a récemment réalisé une Evaluation des responsabilités fiduciaires en matière de gestion financière (CFAA), en janvier 2004, et un Rapport analytique sur la passation des marchés (CPAR), en juin 2003, dont les principales conclusions et recommandations ont été prises en compte. Le rapport a également bénéficié de rapports antérieurs réalisés par des collègues des Départements Moyen-Orient et Asie centrale et des Affaires budgétaires du FMI (Ugo Fasano, Jemma Dridi, Abdelrahmi Bessaha). Nous remercions également les représentants résidents des institutions internationales partenaires à Djibouti pour leurs commentaires (en particulier le FMI, la Commission européenne, le PNUD, l'UNICEF, l'OMS, l'USAID, et l'AFC). Enfin, le rapport a bénéficié de discussions utiles qui se sont tenues lors des deux missions de terrain avec les représentants officiels de Djibouti, les gestionnaires d'entreprises publiques et les représentants des organisations locales de la société civile. Leurs idées et points de vue ont été essentiels pour moduler le champ d'action et la teneur du rapport.

# INTRODUCTION

## Justification

*La matérialisation de l'objectif de réduction de la pauvreté et des Objectifs de développement pour le millénaire (ODM) stipulés dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté à Djibouti (DSRP) intensifiera la pression sur les dépenses publiques, dérivées principalement du coût des réformes des entreprises publiques et de l'investissement public nécessaire pour atteindre les cibles de réduction de la pauvreté, impulser la productivité et restaurer la compétitivité extérieure. Les pressions pour une dépense plus importante se dérouleront dans le contexte de recettes non fiscales volatiles (en particulier, les dons étrangers et l'aide militaire) et des engagements de Djibouti dans le cadre d'accords commerciaux internationaux visant à restructurer les tarifs extérieurs, qui dans le meilleur des cas devraient s'avérer neutres sur le plan des recettes.*

*En outre, historiquement, la croissance économique de Djibouti a été très volatile. Même en périodes de hausse des taux de croissance du PIB, Djibouti n'a pas été en mesure de les soutenir. Pourquoi ? Du fait de la forte vulnérabilité de Djibouti aux chocs exogènes et de sa résistance limitée : la capacité de l'Etat a absorbé les chocs budgétaires a toujours été, et reste, limitée. L'économie djiboutienne fait face à des faiblesses structurelles dues à un certain nombre de facteurs exogènes. En particulier, une faible dotation en ressources, la fragmentation ethnique qui influe sur la gouvernance du pays, et une économie orientée aux services centrée sur l'activité portuaire et fortement dépendante de la demande pour des services par des expatriés et le personnel militaire. Toutefois un certain nombre de facteurs endogènes liés à l'environnement de politique entrent aussi en jeu. Les dispositions du conseil national de la monnaie, tout en maintenant l'inflation sous contrôle, limitent les options de financement du déficit. Les comptes budgétaires connaissent aussi des faiblesses structurelles. Les rigidités de la structure des dépenses publiques (une large proportion de dépenses non discrétionnaires, la masse salariale s'inscrivant en tête de liste) et la forte volatilité des recettes (due à la forte dépendance vis-à-vis des dons étrangers et de l'assistance militaire) sont des sources de contraintes sur les comptes budgétaires et limitent la flexibilité du budget.*

*Pour atteindre des taux élevés et soutenables de croissance et de réduction de la pauvreté il faut assurer la stabilité macroéconomique, un climat des affaires plus robuste, une meilleure prestation des services, une plus grande flexibilité budgétaire afin de faire face aux chocs imprévus, et la disponibilité d'un financement de subventionnement pour ces questions de gouvernance et de gestion des finances publiques. Compte tenu du rôle prédominant de l'Etat dans l'économie (en termes des ressources qu'il contrôle, de sa contribution à la production, et de son impact sur la productivité des facteurs), les décideurs djiboutiens peuvent avoir une forte influence sur la politique et le climat de gouvernance existants. Relever le défi d'une croissance durable et celui de la réalisation des ODM impliquera des efforts courageux pour améliorer la pérennité, l'efficacité, et l'équité des dépenses publiques et arriver à une plus grande efficacité de l'assistance. Pour cela la qualité de la gouvernance et la gestion des finances publiques ont une grande importance. Des efforts soutenus dans ces domaines impulseraient aussi la crédibilité de l'Etat vis-à-vis de la communauté des bailleurs de fonds, réduisant dès lors le risque d'enregistrer une baisse substantielle du financement de subventionnement.*

## Portée

*Il s'agit du premier Examen complet des Dépenses publiques (EDP) réalisé à Djibouti.* En 2002, la Banque a produit une Note d'examen des dépenses publiques d'une portée limitée. A la requête des autorités djiboutiennes, le rapport visait à : (i) fournir un cadre analytique pour l'évaluation des finances publiques qui aiderait les décideurs djiboutiens à entreprendre de futurs EDP ; (ii) identifier les principaux défis pouvant faire obstacle à une mise en œuvre efficiente du DSRP du pays ; et (iii) réunir l'expérience internationale pertinente pour enrichir le débat de politique sur les options de réforme. Dans cette optique, le rapport (i) examine les tendances économiques et budgétaires du pays au cours de la période 1990-2004<sup>1</sup>, (ii) évalue la pérennité des objectifs budgétaires du DSRP, (iii) identifie les principaux enjeux de la qualité du processus de gouvernance et du système de gestion des dépenses publiques du pays, et (iv) propose une orientation quant à la manière d'améliorer les interactions entre les dépenses publiques et les résultats anticipés de sorte à améliorer la prestation des services dans les secteurs sociaux clés et renforcer le climat général des affaires. L'analyse du rapport met l'accent sur les thèmes fondamentaux suivants :

- ***Pérennité budgétaire à moyen terme*** : dynamiques de la dette et scénarios de stress ; passifs éventuels ; et faiblesses structurelles des dépenses publiques limitant la capacité du Gouvernement à absorber les risques budgétaires (p. ex., rigidités dans la structure des dépenses et des recettes ; volatilité des recettes ; rôle des subventions officielles et des recettes militaires ; capacité de gestion du risque budgétaire) ;
- ***Qualité de la gouvernance et de la gestion du budget et leur interaction à la croissance et à la réduction de la pauvreté*** : comment la transparence, la responsabilisation et les institutions budgétaires affectent la prestation des services et le climat des affaires – ingrédients clés pour une croissance durable et la réduction de la pauvreté ; et
- ***Orientation au niveau des options pour la réforme de politique, priorisation des dépenses, gains d'efficacité, et coûts des réformes dans les principaux secteurs sociaux***, afin de faire face aux choix que comporte la demande importante et urgente pour une hausse des dépenses publiques dans le cadre de limites budgétaires soutenables (comment rétablir l'équilibre du dosage des intrants ; comment rendre les dépenses actuelles plus rentables).

## Structure

Le rapport est structuré en deux volumes. Le premier volume comporte deux parties. La Partie I (Chapitres 1-4) évalue les dépenses publiques au niveau agrégé. Le Chapitre 1 fournit le contexte macroéconomique général, examine les développements économiques récents, les principaux éléments de l'ajustement budgétaire, et les objectifs de la politique économique et budgétaire à moyen terme. Le Chapitre 2 examine le niveau et la composition des dépenses publiques. Il réalise une analyse de la pérennité budgétaire en s'inspirant des projections pour 2003-08, et examine les questions d'efficacité et d'allocations des dépenses publiques globales au cours de la période 1990-2004. Le Chapitre 3 évalue la performance des recettes. Chaque chapitre propose une certaine orientation au niveau des implications de politique. La Partie II (Chapitres 4-5) se penche sur l'interaction entre la gouvernance du secteur public et les résultats sur le plan des dépenses publiques (à savoir, qualité de la prestation des services et climat des affaires), et évalue

---

<sup>1</sup> 2004 sur la base de la loi des finances (LFI 2004)

les récentes réalisations et les défis futurs dans le domaine de la gestion des dépenses publiques. Le second volume (Chapitres 6-7) examine les dépenses publiques dans les principaux secteurs sociaux (santé, éducation et protection sociale) et discute (i) les options pour améliorer l'efficacité des dépenses ; (ii) les grandes orientations pour une réallocation intrasectorielle des dépenses ; et (iii) comment rendre les dépenses sectorielles plus équitables.

## **Programme à terme**

*Il y a lieu de reconnaître que le programme pour l'analyse des dépenses publiques à Djibouti est toujours incomplet.* Compte tenu des complexités analytiques et empiriques qui persisteront, il ne faudrait pas présumer pouvoir évaluer les dépenses publiques en un seul exercice d'examen des dépenses publiques. Dans le court terme, l'accent devrait principalement porter sur le renforcement de l'engagement, des capacités du pays, et de l'appropriation par le pays de sorte que les décideurs djiboutiens soient en mesure de se charger eux-mêmes d'un tel exercice sur une base régulière en tant que partie intégrante de leur processus de planification, budgétisation et évaluation des dépenses publiques. Il y a lieu de garder à l'esprit que l'ambition du rapport n'est pas de proposer des solutions faciles au défi complexe de l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des finances publiques à Djibouti. Plus modestement, le premier Examen des dépenses publiques vise à proposer un cadre analytique pour la discussion et l'évaluation des différentes options de réforme et à examiner les défis et les opportunités auxquels Djibouti fait face alors que le pays module une nouvelle stratégie de développement pour répondre aux besoins en évolution de sa population dans les décennies à venir.



# RESUME ANALYTIQUE

## Abrégé

*Les autorités de Djibouti se sont engagées à mettre en œuvre un nouveau modèle de développement détaillé dans le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) pour arriver à des taux supérieurs de croissance, de réduction de la pauvreté, et de distribution du revenu. Le DSRP constitue une amélioration par rapport aux stratégies publiques antérieures, en ce sens qu'il attache une plus grande importance à la pauvreté, à une perspective à plus long terme, et à une orientation sur les résultats. Plus important encore, il représente la vision du pays de ses propres forces, capacités, et aspirations, telles qu'articulées par son leadership politique. Toutefois, il ne propose pas une feuille de route stratégique pour la prise de décision.*

*Les autorités de Djibouti sont confrontées à une tension fondamentale dans la gestion des ressources publiques : une demande urgente pour une dépense publique plus importante et plus efficiente afin d'atteindre les objectifs du DSRP/ODM tout en préservant la pérennité budgétaire à long terme. Le rapport examine le rôle de la politique budgétaire et de la gestion des finances publiques à Djibouti et évalue les choix gouvernementaux eu égard à la politique fiscale et de dépense. Le rapport illustre la gamme et la complexité des enjeux auxquels doivent faire face les décideurs djiboutiens alors qu'ils tentent de réaffecter les dépenses et de les rendre plus efficientes. Il met l'accent sur des secteurs sociaux clés : éducation, santé et protection sociale, en raison des services qu'ils offrent aux Djiboutiens et de leur impact sur la croissance et la réduction de la pauvreté.*

*La politique fiscale mobilise les ressources nécessaires pour financer les programmes publics. Toutefois la manière selon laquelle ces ressources sont mobilisées a son importance pour la croissance, la réduction de la pauvreté, et la distribution du revenu. Certaines taxes, par exemple, peuvent être régressives, introduire des distorsions dans le régime d'incitations du secteur privé, minimiser la croissance, et donc exacerber la pauvreté. La politique de dépense, à la fois en termes de son niveau et de sa composition, peut servir à influencer les objectifs de politique sectorielle et ainsi affecter la croissance, la pauvreté, et la distribution du revenu. L'impact de la politique publique sur la croissance et la pauvreté est difficile à évaluer en raison de la chaîne complexe des interactions, des décalages dans le temps et de l'interdépendance entre les objectifs. Et également en raison du fait que d'autres facteurs (tels que la qualité de la gouvernance et la capacité institutionnelle) ont une influence importante sur l'interaction entre les politiques budgétaires et la croissance.*

*Le rapport observe un cas d'espèce davantage justifié et un champ d'action plus vaste pour des ajustements sur le front de la dépense plutôt que sur celui des recettes. La plupart des programmes de dépenses existants semblent bloqués dans des trajectoires à la hausse et de nouvelles pressions à la dépense (dues à la mise en œuvre du DSRP) se font sentir. Le rapport montre pour les secteurs concernés (éducation, santé, protection sociale) les défis à relever pour redresser les trajectoires de dépenses. Un des principaux messages du rapport est que pour réussir le processus de réforme des dépenses doit être étroitement lié au développement des capacités analytiques à la fois des agences centrales et d'exécution, et être accompagné d'améliorations au niveau des institutions de gouvernance du pays et des procédures de gestion budgétaire.*

*Sans pour autant négliger le besoin d'améliorer la collecte des recettes, le rapport observe un cas d'espèce davantage justifié et un champ d'action plus vaste pour des améliorations au niveau de l'efficacité des dépenses. En gardant cet objectif à l'esprit, le rapport vise à illustrer pour des secteurs sélectionnés : la nature des enjeux auxquels il y aura lieu de faire face pour arriver à un niveau soutenable de dépenses tout en améliorant l'efficacité du secteur public, ainsi que la nature du dialogue qui devra se dérouler au sein du Ministère des Finances et entre les ministères d'exécution et les autres agences gouvernementales pour élaborer un plan d'action réalisable.*

*Le plus grand défi en matière de dépenses publiques identifié dans le rapport est l'importance de la masse salariale, le salaire moyen d'un agent de la fonction publique représentant 10 fois le revenu par habitant du pays. Les salaires élevés du secteur public influencent à la hausse les coûts unitaires de la prestation des services publics. La masse salariale, à environ 14 pour cent du PIB, limite l'espace budgétaire nécessaire pour réaffecter les ressources publiques en faveur de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Le rapport suggère que la réduction des salaires publics doit être envisagée dans un contexte plus large de réforme de la fonction publique. Le rapport indique également clairement que les réformes du secteur public ne peuvent être envisagées sous l'angle d'une prise de décision unique. Elles impliqueront un processus continu d'examen et de redéfinition du rôle et des modalités d'intervention de l'Etat.*

*L'un des principaux messages du rapport est que pour réussir le processus de réforme des dépenses doit être étroitement lié au développement des institutions nationales pour une meilleure gouvernance et gestion budgétaire. Le processus budgétaire lui-même ne génère pas une information suffisamment utile ainsi qu'une analyse de la nature, efficacité, et qualité des services publics fournis pour orienter les options au redéploiement nécessaire des ressources publiques. Ces améliorations sont, notamment, une plus grande transparence et responsabilisation budgétaires, une meilleure mesure et portée des comptes publics, le développement d'une approche plus systématique à moyen terme à la planification budgétaire et un pas dans la voie d'une budgétisation davantage orientée à la performance.*

## **Le cadre stratégique : Performance macroéconomique et budgétaire**

*Au cours de la période 1990-2004 la performance de la croissance de Djibouti a été mitigée et volatile, et n'a pas réussi à assurer des emplois et à réduire la pauvreté. Au cours des années 90, le PIB réel a fortement baissé à un taux annuel de 1,8 pour cent. En dépit de la récente reprise économique, les taux de croissance annuels, en moyenne de 3 pour cent depuis 2001, sont demeurés inférieurs aux normes de l'Afrique subsaharienne. La performance de la croissance n'a pas soutenu le rythme de croissance de la population active, ce qui a donné lieu à un taux de chômage d'environ 60 pour cent. Avec un revenu réel par habitant à la baisse d'environ 3,7 pour cent entre 1990 et 2004, la pauvreté s'est accentuée, passant de 34 pour cent à 42 pour cent de la population sédentaire. En outre, la croissance du PIB réel a été très volatile, avec des taux de croissance réels demeurant en moyenne en dessous de leur potentiel au cours des années 90.*

*Les taux de croissance faibles et volatiles s'expliquent par une combinaison de facteurs extérieurs et intérieurs. L'économie djiboutienne fait montre de faiblesses structurelles : faible dotation en ressources, petite taille de l'économie, orientée aux services et fortement dépendante de la demande de services de la part du personnel expatrié étranger et du personnel militaire. Les faibles niveaux d'investissement, les hauts niveaux de consommation et un schéma d'épargne*

intérieure négatif ont conduit à un déficit persistant des ressources intérieures. L'investissement direct étranger est également demeuré peu important aux normes internationales. Non seulement les niveaux de l'investissement ont-ils été faibles mais également volatiles et improductifs. Pour ce qui est du secteur extérieur, les déséquilibres persistant s'expliquent par un déficit commercial structurel (en raison de la base restreinte pour l'exportation de biens produits localement et d'une forte dépendance aux importations), la volatilité des principales sources de recettes de Djibouti (subventions officielles, recettes militaires et recettes du transit portuaire) et une nette détérioration de la compétitivité extérieure du pays (soulignée par une surévaluation du taux de change, des coûts élevés de main-d'œuvre, des prix élevés des services d'utilité publique et autres, et des coûts élevés de capital). Par ailleurs, la capacité de l'Etat à absorber les chocs extérieurs est limitée en raison des rigidités budgétaires et de la volatilité des dépenses et des recettes.

***La performance budgétaire a également été mitigée – bien que la « taille » des déficits ait été nettement réduite, elle n'a pas été accompagnée de progrès au niveau de la « qualité », et donc n'a pas réussi à protéger l'investissement public productif.*** Le déficit budgétaire a été largement réduit au cours des dernières années. La réduction du déficit s'est faite grâce à d'importantes compressions des dépenses, équivalent à 10 points de pourcentage du PIB, les dépenses d'investissement supportant le gros de l'ajustement. Dans ce contexte la mobilisation de recettes n'a joué qu'un rôle mineur en raison de la résorption de l'assiette fiscale, du poids des exemptions fiscales et de l'évasion fiscale.

***Djibouti pourrait être le témoin d'une croissance relativement saine grâce à un investissement plus important et à la poursuite de réformes axées sur l'amélioration de l'efficacité des investissements.*** Une flambée de l'investissement privé en raison de la construction du nouveau port moderne de Doraleh (près de la capitale) et un investissement public important à l'appui du DSRP devraient constituer les principaux moteurs de la croissance pour la période 2004-08. Cependant la hausse projetée du ratio investissement / PIB ne pourra être soutenue que si le Gouvernement garantit la stabilité macroéconomique, renforce le climat de l'investissement, et accélère les réformes du secteur public et de la gouvernance. Ceci permettrait à la croissance de se poursuivre à un taux moyen de 4 pour cent par an, soit à un rythme supérieur que par le passé. L'inflation, mesurée au moyen du déflateur du PIB, devrait demeurer sous contrôle, avec une moyenne de 2 pour cent au cours de la période projetée par le conseil de la monnaie.

### **Perspective macroéconomique à moyen terme**

***La consolidation budgétaire serait poursuivie pour contrebalancer les pressions sur les finances publiques dérivées de la mise en œuvre du DSRP.*** Cet effort de consolidation budgétaire devrait aboutir à un surplus du solde budgétaire primaire (défini comme étant les recettes intérieures, à l'exclusion des subventions, minorées des dépenses financées sur le plan intérieur) d'environ 4 pour cent du PIB en moyenne par an. Ce surplus est également nécessaire pour garantir une mise en œuvre continue du plan pour le règlement des arriérés intérieurs, qui représentent en moyenne 2 pour cent du PIB par an. La consolidation budgétaire se fera grâce à des efforts sur le plan des dépenses et sur celui des recettes.

***Sur le front des recettes,*** des décaissements extérieurs additionnels (environ 3 points de pourcentage du PIB sur une moyenne annuelle) liés aux accords militaires avec les Etats-Unis et la France devraient se matérialiser au cours de la période projetée. Les recettes fiscales sont supposées demeurer stables au cours de la période, étant donné qu'il faudra un certain temps pour que les mesures d'élargissement de l'assiette fiscale portent leurs fruits. L'introduction de la

réforme de la TVA devrait se faire progressivement à partir de 2006, mais il faudra vraisemblablement près de deux ans pour qu'elle soit totalement opérationnelle.

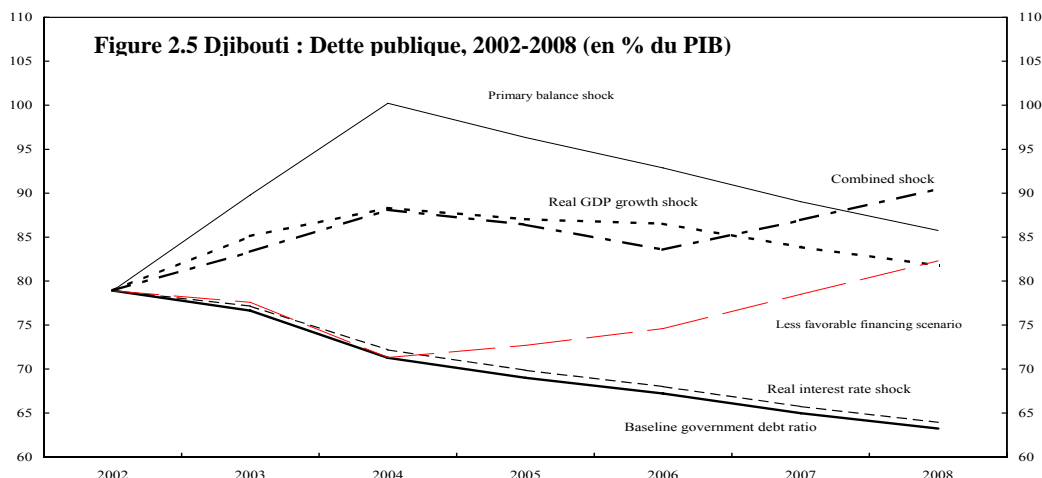
***Sur le front des dépenses***, les dépenses totales demeureront stables au cours de la période projetée. Elles arriveront à un niveau de pointe au cours de la période 2005-2006, pour atteindre 38 pour cent du PIB, et retomber par la suite à 35 pour cent du PIB d'ici 2008. La consolidation budgétaire se fera principalement ressentir au niveau des dépenses courantes, qui devraient diminuer au cours de la période projetée en raison d'une réduction progressive de la masse salariale (dans le cadre de la poursuite de la démobilisation militaire et des programmes de retraite) et de la rationalisation des autres dépenses courantes non salariales. La réduction des dépenses courantes globales pourrait être partiellement contrebalancée par une hausse significative de la dépense d'équipement liée à la mise en œuvre du DSRP.

***Les pressions sur le compte courant s'intensifieront et en conséquence il est anticipé que les besoins de financement augmenteront – mais le ratio dette extérieure par rapport au PIB demeurera stable au cours de la période 2004-08.*** Les besoins de financement totaux devraient passer de 135 millions de \$EU en 2003 à 164 millions de \$EU en 2006, pour diminuer par la suite à 129 millions de \$EU d'ici 2008. Les déficits supérieurs du compte courant au cours de la période d'exécution du DSRP (2004-06) seront financés par une assistance extérieure additionnelle, principalement sous forme de subventions officielles (75 pour cent des besoins de financement liés au programme d'investissement public seront couverts par des subventions officielles). De nouvelles opérations de prêt seront vraisemblablement négociées à des conditions libérales et les taux d'intérêt réels annuels sont assumés en moyenne à un demi-point au cours de la période projetée. En conséquence, le service de la dette en proportion du PIB demeurera stable, dans une fourchette de 1 à 2 pour cent du PIB au cours de la période projetée. Les efforts de consolidation budgétaire et une position d'emprunt prudente aideront à maintenir le ratio dette publique / PIB à des niveaux soutenables. La dette extérieure devrait également demeurer stable, avec une moyenne de 68 pour cent au cours de la période projetée. Le scénario de référence envisage aussi un influx régulier d'investissement direct étranger (IDE), dont le rythme dépendra toutefois essentiellement du maintien de la confiance des investisseurs vis-à-vis de l'engagement de l'Etat aux réformes des entreprises publiques et aux efforts en vue d'améliorer l'environnement des affaires.

## **Evaluation de la performance des dépenses publiques**

***La pérennité budgétaire à moyen terme dépend de la capacité du Gouvernement à maintenir la stabilité macroéconomique et à atteindre les cibles d'investissement et de croissance arrêtées dans le DSRP.*** Le niveau de la dette extérieure, quoique stable, demeure relativement élevé aux normes internationales, et est projeté en moyenne à 68 pour cent du PIB. En l'absence de discipline budgétaire et d'une plus grande flexibilité du budget, les tests de stress montrent que les ratios de la dette publique et extérieure se détérioreraient et deviendraient insoutenables en cas de chocs adverses.

***Il serait essentiel de garantir un financement non remboursable pour arriver à la pérennité budgétaire, accompagné d'efforts parallèles d'amélioration de la qualité de la gouvernance et de la gestion des finances publiques.*** Il serait essentiel de garantir un financement non remboursable pour réaliser le programme d'investissement public sous-jacent du DSRP ainsi que la pérennité budgétaire dans le moyen terme.



*L'analyse traditionnelle de la pérennité budgétaire est limitée à deux niveaux : elle ne porte que sur l'aspect des engagements du bilan du secteur public et ce uniquement pour ce qui est des engagements directs en ignorant les passifs éventuels, tant explicites qu'implicites.* La vulnérabilité du Gouvernement djiboutien aux risques budgétaires est évaluée sur la base du cadre analytique de Polackova (1998). L'analyse met l'accent sur les risques budgétaires émergents de quatre types d'obligations publiques : explicites directes, implicites directes, passifs éventuels explicites et implicites (se référer au Tableau ci-dessous). En dépit des progrès récents en matière de passifs éventuels, leurs implications budgétaires ne sont toujours pas bien évaluées et ne sont pas incluses au budget de l'Etat pour un contrôle effectif.

### **Djibouti : Matrice du risque budgétaire**

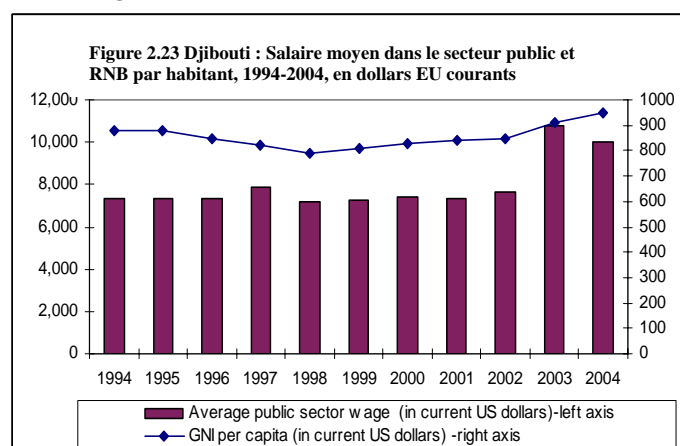
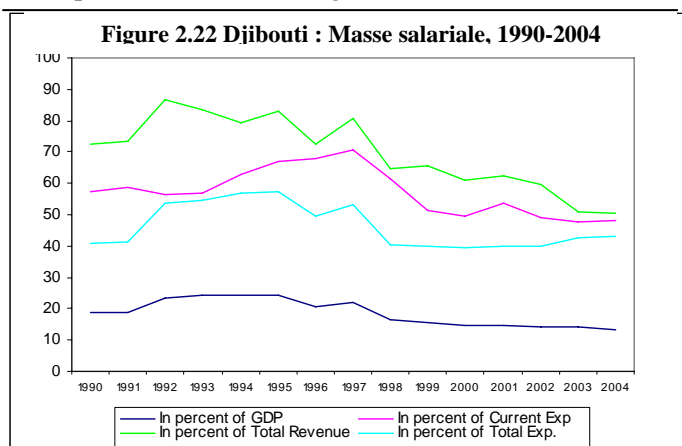
<b>Sources des engagements</b> (engagements des autorités budgétaires)	<b>Direct</b> (obligation en toute circonstance)	<b>Eventuel</b> (obligation si un événement particulier se produit)
<b>Explicites</b> <i>(Engagement public reconnu par la loi ou par contrat)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dette souveraine étrangère et intérieure</li> <li>• Paiement des arriérés budgétaires intérieurs</li> <li>• Dépenses budgétaires exécutoires dans le long terme (telles que salaires de la fonction publique, programme de démobilisation militaire et pensions de la fonction publique)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garanties d'Etat pour l'emprunt non souverain sur la dette extérieure contractée par des entités du secteur public et des banques privées</li> </ul>
<b>Implicites</b> <i>(Une obligation « morale » de l'Etat qui reflète principalement des anticipations publiques et des pressions de groupes d'intérêt)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investissement public projeté et besoins en dépenses courantes pour atteindre les objectifs du DSRP/ODM</li> <li>• Coûts récurrents futurs du Programme d'investissement public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assainissement des engagements des entités publiques associées (EDD, ONED) viabilité financière peu claire en cas de privatisation</li> <li>• Risques associés aux pertes des entreprises publiques nouvellement établies dont la viabilité financière et commerciale est douteuse</li> <li>• Renflouement des banques à la suite d'un éventuel revers dans les flux de capitaux privés</li> </ul>

*Les niveaux de la dépense publique agrégée de Djibouti sont élevés aux normes internationales.* Les dépenses du gouvernement central ont représenté, en moyenne, plus de 40 pour cent du PIB du pays au cours de la période 1990-2004, soit quatre fois plus que les autres petits Etats et l'Afrique subsaharienne. Le niveau global de la dépense publique a diminué de 15 pour cent en part du PIB de 1995 à 2002, principalement en raison de compressions drastiques dans les dépenses d'équipement, les dépenses courantes totales ne diminuant que de 1 pour cent seulement du PIB.

**Cependant, l'interaction entre les dépenses publiques et les résultats anticipés est faible, après vérification du revenu.** Djibouti est l'un des plus importants « bénéficiaires d'assistance » de l'Afrique subsaharienne, son gouvernement central dépense quatre fois plus et pourtant, les niveaux de prestation des services sont extrêmement faibles. A titre d'exemple, les dépenses publiques que Djibouti consacre à l'éducation sont considérablement plus élevées qu'anticipées sur la base de son revenu, et ses taux d'analphabétisme adulte sont supérieurs à ceux que laisse anticiper son niveau de revenu.

**Un certain nombre d'anomalies dans la composition des dépenses publiques méritent une attention particulière.** Les dépenses que Djibouti consacre à l'administration générale (en part de la dépense publique totale et en part du PIB) par rapport aux dépenses aux secteurs sociaux sont plus importantes que dans d'autres pays à niveaux de revenus similaires. En outre, les déséquilibres dans le « dosage des intrants » ont fait obstacle à l'efficacité des dépenses publiques globales au niveau des résultats escomptés. Plus de 60 pour cent des ressources intérieures disponibles financent les dépenses « obligatoires » (rubriques de dépenses dérivées des obligations législatives ou contractuelles sur lesquelles la branche exécutive n'a pratiquement aucun pouvoir). Il s'agit notamment des dépenses aux traitements et salaires (qui absorbent 52 pour cent des dépenses totales), des transferts (8 pour cent), et du service de la dette (1 pour cent). Ceci limite la marge de manœuvre pour des dépenses à de nouveaux investissements publics productifs et au maintien des investissements existants.

**Le déséquilibre le plus saillant et urgent a trait à l'importance de la masse salariale. Le salaire annuel moyen d'un agent de la fonction publique est de plus de 10.000 \$EU, soit 10 fois le RNB du pays par habitant (910 \$EU en 2003).** Les sureffectifs et les dépenses excessives aux salaires de la fonction publique font obstacle à la capacité du pays à gérer les défis de la réalisation des ODM tout en maintenant la pérennité budgétaire dans le moyen terme. Par ailleurs, la masse salariale élevée évince d'autres dépenses productives qui affectent la croissance et la réduction de la pauvreté. Le sous-financement chronique des opérations et de la maintenance hors salaire (notamment la mise à niveau du capital) et une facture importante des services d'utilité publique ont influé la productivité de l'investissement entre secteurs. Des variantes pour réduire la masse salariale et améliorer l'efficacité de la fonction publique pourraient être envisagées afin d'accroître la flexibilité du budget.



**L'aide extérieure a joué un rôle prédominant dans le financement du budget.** Plus de 50 pour cent des dépenses publiques totales de Djibouti ont été financés au moyen de l'aide extérieure et plus de 84 pour cent des dépenses d'équipement sont financés par les bailleurs de fonds. Une cadence plus lente que prévue des décaissements extérieurs a contribué à une dépense

d'équipement moindre que celle budgétisée. En outre, les bailleurs de fonds ont souvent offert des crédits à des conditions libérales liés à la mise en œuvre de programmes d'investissements sectoriels spécifiques. A moins que ce type d'opérations de prêt soit basé sur des activités bien conçues, elles peuvent affecter la flexibilité de la dépense, ces crédits ne pouvant être réaffectés en cours d'exécution du budget pour faire face à des chocs extérieurs.

## **Evaluation de la performance des recettes**

***L'effort fiscal de Djibouti est relativement important par rapport aux normes internationales. Cependant en termes d'élasticité globale, Djibouti a fait moins d'efforts pour augmenter les recettes fiscales au niveau projeté par ses revenus.*** Quoique le niveau global des recettes fiscales soit élevé (entre 22 et 29 pour cent du PIB contre 19 pour cent dans les pays de l'Afrique subsaharienne), la croissance des recettes a été très volatile, et la baisse du ratio recettes/PIB demeure préoccupante. Au fil des années, les décideurs de Djibouti ont eu recours à de fréquentes réformes marginales des impôts visant principalement à combler les déficits de recettes dans le court terme, mais ils n'ont pas réussi à remédier aux facteurs sous-jacents de la performance plus faible qu'anticipée des recettes.

***Le système fiscal de Djibouti est toujours en déséquilibre et inefficent.*** Le système fiscal est toujours déséquilibré et inefficent – les principaux défis sont : (i) la forte dépendance à l'imposition directe ; (ii) l'assiette fiscale érodée par une série d'exemptions ; (iii) la distorsion de l'impôt sur la consommation ; et (iv) la faiblesse de l'administration fiscale. La structure des recettes de Djibouti n'a pas été aussi productive que souhaitée. Les recettes publiques sont restées à la traîne des pressions des dépenses publiques, une situation à l'origine d'importants déséquilibres entre la demande et l'offre de ressources budgétaires publiques. L'impact distributionnel de l'imposition semble inégal, que ce soit entre le revenu du travail et du capital et entre contribuables. De sérieuses *non neutralités* demeurent dans le système fiscal qui minent son équité ; limitent les assiettes fiscales ; engendrent des complexités qui augmentent le coût de l'administration fiscale ; et minimisent les incitations à la conformité fiscale.

***La capacité de Djibouti à mobiliser des recettes intérieures peut avoir été sous-estimée en raison du rôle essentiel des recettes non fiscales (subventions officielles et aide militaire).*** Malgré un effort fiscal important, le solde budgétaire primaire (à l'exclusion des recettes non fiscales telles que les subventions et l'aide militaire) est déficitaire, ce qui donne à penser que les recettes intérieures générées par le système fiscal n'ont pas été en mesure de financer les dépenses publiques essentielles. A l'inverse, lorsque les subventions et les autres sources de recettes non fiscales (notamment l'aide militaire et l'impôt sur le revenu personnel obtenu du personnel expatrié en poste à Djibouti) sont incluses dans les recettes publiques totales, les soldes budgétaires (sur base des engagements) s'en trouvent nettement améliorés.

***Djibouti a fait face à un haut niveau de volatilité du financement non remboursable*** par le passé (en moyenne +/- 54 pour cent pour ce qui est de la moyenne de la période en 1990-2002). Un moyen de gérer la volatilité des subventions est de maintenir la confiance des bailleurs de fonds sur l'engagement du Gouvernement à opter pour des réformes visant à améliorer la transparence et la responsabilisation de la gestion des ressources publiques.

***Les efforts visant à reformer le système fiscal devraient être accompagnés d'une amélioration de la gouvernance.*** Une gouvernance renforcée peut contribuer à réduire les coûts de l'imposition pour l'administration et pour les contribuables. En outre, pour atteindre les objectifs de croissance projetés, Djibouti devrait renforcer le climat de l'investissement. A cet égard, une

meilleure gouvernance peut réduire les coûts de transaction pour le secteur privé associés aux complexités administratives et homogénéiser les règles du jeu entre investisseurs en élargissant la neutralité fiscale et en veillant à la prévisibilité des règles et réglementations fiscales.

## **Gouvernance et gestion des finances publiques**

### **Environnement de la gouvernance**

*Le système politique du Djibouti demeure relativement ouvert, mais il faudrait renforcer les contrôles internes et la responsabilisation du pouvoir exécutif.* A Djibouti, les présidents ne sont pas élus à vie – ils sont élus par suffrage direct universel pour six ans. L'Assemblée nationale est également élue et sur le plan constitutionnel elle est la principale responsable du processus législatif. La constitution impose la séparation classique des pouvoirs, mais le pays est gouverné de facto par une forte branche exécutive. En pratique les prérogatives présidentielles – notamment celles ayant trait au rôle du président, du cabinet, de la législature et du judiciaire – mettent le chef de l'Etat en position d'arbitre entre les différentes autorités du système politique. La branche législative (Chambre des Députés) est faible sur le plan institutionnel et la branche judiciaire dépend également de la branche exécutive sur le plan administratif. Les Institutions suprêmes d'audit (Cour des comptes et Bureau de l'Inspection générale) n'ont été mises en place que récemment. La Cour des Comptes n'est opérationnelle que depuis 2001. Les rapports d'audit du budget de l'état ont été publiés à partir de 2003.

*Il faudrait également renforcer les contrôles externes.* Djibouti organise des élections régulières et pacifiques dont le suivi est assuré par des observateurs étrangers, et une presse indépendante vocale soit autorisée à circuler librement. Cependant, les contrôles externes demandant responsabilisation des décideurs politiques, notamment les partis de l'opposition et les organisations de la société civile, demeurent faibles. L'opposition demeure peu importante et n'est pas représentée au Parlement en raison du système électoral qui confie tout au vainqueur. Le système électoral de Djibouti octroie au parti qui obtient la majorité dans un district tous les sièges parlementaires de la circonscription. Ceci implique que l'opposition – avec moins de 50 pour cent dans chacune des cinq communautés électorales des dernières élections parlementaires – n'a pu remporter un seul siège. Enfin, la société civile de Djibouti demeure faible et fragmentée et son rôle de supervision est limité.

*La représentation politique des femmes a progressivement augmenté au cours des années.* Actuellement une femme occupe les fonctions de Ministre d'Etat pour la promotion des femmes et des affaires familiales et sociales. Une femme a été nommée Présidente de la Cour Suprême, devenant ainsi la représentante officielle du plus haut rang et, en accord avec la Constitution, elle pourrait devenir Présidente par intérim du pays si la position devait se trouver vacante. Les partis politiques sont actuellement tenus d'inclure un minimum de femmes candidates dans leurs listes. A la suite des dernières élections parlementaires, qui ont eu lieu en janvier 2003, sept femmes candidates ont été élues membres du parlement.

*Une meilleure gouvernance, et en particulier une plus grande responsabilisation, à la fois interne et externe, contribuerait à améliorer la performance des dépenses publiques.* La responsabilisation interne n'est pas un substitut à la responsabilisation externe. Les deux se renforcent mutuellement. Des systèmes de responsabilisation externe plus robustes peuvent révéler les faiblesses de la responsabilisation interne, et dès lors appeler une réponse gouvernementale en mesure de mieux faire face aux demandes externes. Une responsabilisation interne plus robuste est nécessaire pour obtenir une information sur ce que fait le Gouvernement,



information dont dépend la responsabilisation externe. Permettre un débat public plus important autour du budget de l'Etat et une plus grande participation des citoyens concernant la qualité de la prestation des services (responsabilisation externe) incitera le Gouvernement à porter une plus grande attention au suivi et à l'évaluation de la performance des dépenses. La publication de rapports par des agences gouvernementales d'audit efficaces (responsabilisation interne) améliorera le contrôle du budget. Une focalisation progressive à la budgétisation axée sur la performance contribuera à la réforme du corps des agents de la fonction publique afin d'arriver à une plus grande efficacité bureaucratique.

## **Gestion des finances publiques**

*A Djibouti, la gestion des dépenses publiques – formulation, exécution et suivi des budgets annuels – est une tâche qui relève du défi.* Les rigidités budgétaires dérivent principalement du fardeau croissant de la masse salariale (qui absorbe plus d'un demi pour cent du budget de l'Etat). La taille importante de la masse salariale limite les possibilités de manœuvre budgétaire du Gouvernement dans le court terme. Par ailleurs, les passifs éventuels croissants sont assumés sans analyse suffisante et ne sont pas traduits dans le budget de l'Etat. Pour compliquer la situation, le budget manque de crédibilité en raison du haut niveau de volatilité des dépenses et des recettes et des faibles taux d'exécution. Et le processus budgétaire est mécanique : il accorde davantage d'attention aux intrants qu'à la prestation des services ou aux résultats qui en sont attendus. En conséquence, le processus budgétaire ne fournit pas une information suffisante pour orienter les choix budgétaires.

*Un certain nombre de facteurs font obstacle à l'efficacité de la gestion du budget à Djibouti.* Il s'agit notamment : (i) des faiblesses des capacités institutionnelles ; (ii) du rôle prédominant des bailleurs de fonds dans les finances publiques du pays et de leur impact sur la volatilité des dépenses et des recettes ; (iii) d'une interférence politique dans l'administration des affaires publiques ; et (iv) de l'absence de transparence et de responsabilisation qui influe sur la performance budgétaire et l'efficacité de la gestion globale du secteur public.

*Remédier aux faiblesses de la responsabilisation peut contribuer à améliorer la gestion du budget.* Lorsque les capacités institutionnelles sont faibles au départ, la voie à parcourir pour améliorer la gestion du budget peut devoir se faire à petits pas. La réforme des incitations fondamentales qui renforcent la responsabilisation est le premier pas. Au fur et à mesure que les incitations sont mieux alignées et internalisées et que la capacité administrative se développe, des réformes plus poussées peuvent être entreprises à l'appui d'un changement institutionnel plus profond. Une forte responsabilisation de l'administration publique peut aider le Gouvernement à dépenser avec sagesse et prévisibilité conformément aux priorités. En garantissant une participation plus active des citoyens à la prise de décision, une responsabilisation accrue peut répondre aux besoins des différents groupes ethniques présents dans le pays. Elle peut aussi aider à développer et déployer la capacité administrative à prendre de saines décisions au sommet et à veiller à ce qu'elles soient mises en œuvre. Une plus grande responsabilisation peut également aider à mieux gérer les flux de l'aide. La coordination des bailleurs de fonds est en effet plus aisée lorsque le bénéficiaire a développé une stratégie nationale de développement légitime et crédible et un processus budgétaire qui peut servir de cadre commun. Des systèmes budgétaires et de passation des marchés publics transparents et redevables peuvent également encourager les bailleurs de fonds à responsabiliser davantage le bénéficiaire, réduire les doubles emplois, ainsi que le gaspillage et les coûts des transactions. Ceci permettra aussi aux bailleurs de fonds de fournir une aide budgétaire flexible, en évitant de se concentrer sur quelques secteurs en vogue – et donc de limiter les préoccupations au niveau de la capacité d'absorption.

***Un certain nombre de mesures pratiques peuvent contribuer à renforcer la responsabilisation de la gestion du budget.*** Ces mesures sont notamment : (i) l'amélioration de la classification budgétaire afin d'interconnecter les dépenses aux résultats anticipés ; (ii) la consolidation des finances publiques en plaçant les passifs éventuels sous le contrôle du budget de l'Etat ; (iii) l'amélioration de la crédibilité budgétaire en opérant des choix budgétaires pour le moyen terme, tenant compte des contraintes au niveau des recettes et du financement ; et (iv) l'introduction dans le processus budgétaire d'une plus grande orientation sur la performance.

***Dans le contexte actuel de Djibouti, il n'est pas réaliste de s'attendre à une meilleure formulation du budget sous forme de cadres de dépenses à moyen terme à part entière.*** Le Gouvernement tirerait plutôt avantage du processus consultatif initié lors de la préparation du DSRP afin de traduire les priorités de politique en allocations budgétaires. Ceci impliquerait d'inclure dans le budget des programmes sectoriels clés à financer et les principaux services que l'on s'attend à rendre. Même si ces mesures ne sont prises que pour une année, ce serait déjà un bon point de départ. Dans le court terme, il sera nécessaire d'adopter une approche pragmatique en renforçant marginalement les systèmes existants pour atteindre une capacité de suivi plus effective et renforcer la responsabilisation. En l'absence d'un CDMT de référence, des scénarios budgétaires pluriannuels peuvent aider à évaluer d'éventuels schémas de dépenses.

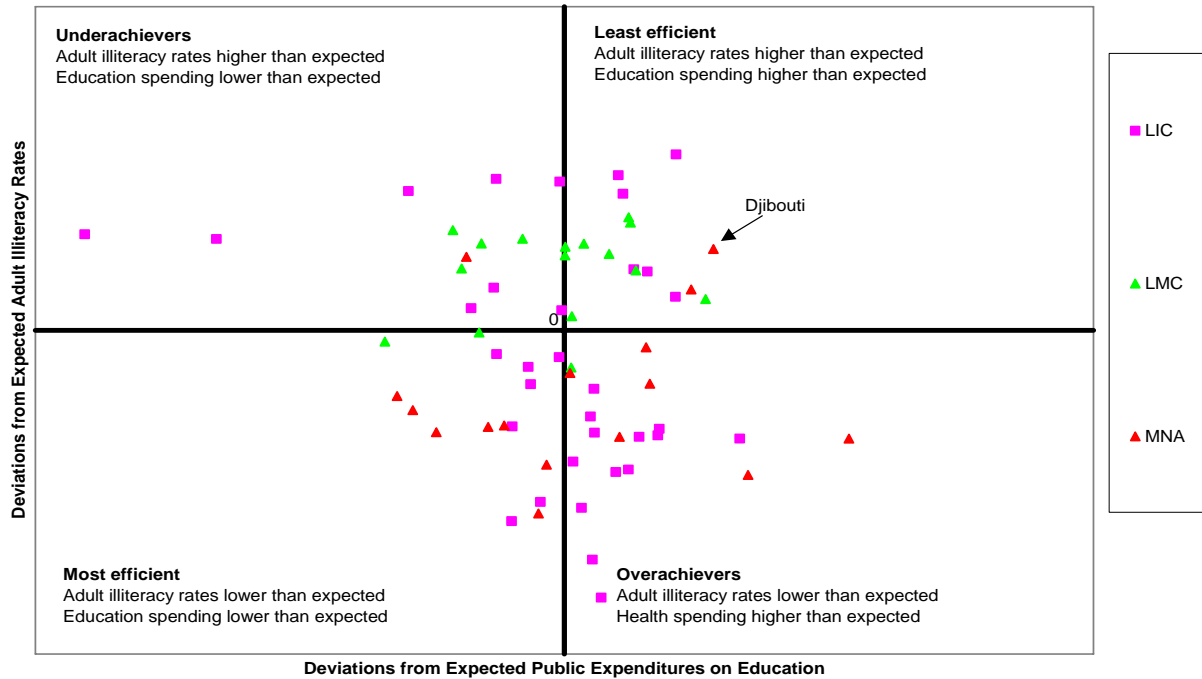
## **Evaluation des dépenses publiques dans des secteurs sociaux**

Relever le défi d'une croissance soutenue et matérialiser les ODM impliqueront des initiatives décisives pour améliorer la pérennité, l'efficacité, et l'équité des dépenses publiques aux secteurs sociaux clés.

### **EDUCATION**

***Hauts niveaux de dépenses publiques mais impact limité.*** Les dépenses consacrées par Djibouti à l'éducation, par rapport au PIB, ont augmenté récemment et sont parmi les plus élevées des pays à niveaux similaires de revenu par habitant. Mais les dépenses à l'éducation ne semblent pas avoir eu un impact décisif sur l'alphabétisation des adultes, les taux d'achèvement scolaire, et les normes de scolarisation. Djibouti se situe bien en dessous de sa frontière d'efficience dans l'utilisation des dépenses publiques pour matérialiser des résultats pédagogiques. Les taux de scolarisation bruts ont augmenté, passant de 39 pour cent en 1990 à près de 52 pour cent en 2003. Mais les taux à la hausse des inscriptions à l'école comportent des distorsions dues à des inefficacités évidentes et à des inégalités dans l'accès et la qualité des services pédagogiques. Alors que l'ensemble du système éducatif pré-universitaire connaît des problèmes d'accès et d'inefficacité, la situation est particulièrement sérieuse dans l'enseignement fondamental et secondaire supérieur. Et malgré les progrès enregistrés grâce aux récentes réformes de l'éducation, environ 50 pour cent des enfants ne participent toujours pas à l'école et plus de 20 pour cent des inscrits ne complètent pas le cycle de six années de l'enseignement primaire. On constate aussi d'importantes inégalités d'accès aux services éducatifs : les inscriptions varient largement entre régions, selon le sexe et selon le niveau des revenus.

Figure 2.14 Djibouti: Alphabétisation d'adultes et dépenses publiques à l'éducation



**Explication de la faible performance des dépenses.** Elle s'explique en partie du fait de l'importance accordée à l'enseignement supérieur, plus coûteux par étudiant, et qui donc consomme une part substantielle du budget de l'éducation. Mais l'enseignement secondaire et fondamental connaît aussi un certain nombre d'inefficacités, dont : une insuffisance d'espace, de faibles taux d'inscription (en particulier pour les filles) et des problèmes d'inefficacité interne (importants taux de redoublement et d'abandon), un manque de fournitures scolaires, un faible niveau de compétences pédagogiques, et des coûts unitaires élevés. Un enjeu très préoccupant est celui du déséquilibre dans le dosage des intrants : au cours des dernières années, les dépenses courantes se sont situées en moyenne à environ 90 pour cent, les traitements et les salaires absorbant le gros des dépenses courantes. Les coûts unitaires (salaires des enseignants) en proportion des dépenses totales à l'éducation ne laissent pratiquement rien pour la fourniture de livres et de matériels pédagogiques, la construction et la remise à niveau des écoles et des salles de classe.

**L'incidence des dépenses publiques à l'éducation favorise le segment le plus riche de la population, désavantage les filles et favorise le milieu urbain.** Le quartile le plus pauvre obtient une subvention nettement moindre que le quartile le plus riche dans l'enseignement primaire. La subvention par habitant dans l'enseignement primaire pour le quartile supérieur de revenu était 1,5 fois plus élevée que pour les plus pauvres. Au niveau de l'enseignement secondaire, le facteur de disparité passait à 11. Le fossé se creuse encore pour l'enseignement supérieur où un individu du quartile supérieur est en mesure de saisir 89 fois plus de subvention qu'un individu du quintile le plus pauvre. En milieu urbain, les dépenses par habitant comportent une distorsion en faveur des garçons dans l'enseignement primaire (1.3:1) et secondaire (1.5:1). Le degré de la distorsion est nettement plus fort en milieu rural où les dépenses aux garçons sont 1,7 fois celles des filles du primaire et près de 2,2 fois celles des filles du secondaire. Les filles obtiennent environ 62 pour cent de la subvention obtenue par les garçons au niveau de toutes les dépenses à l'éducation. En d'autres termes, pour chaque 1 FD consacré à l'éducation des filles, les garçons

reçoivent une subvention égale à 1,6 FD. Au niveau d'éducation primaire, les filles obtenant 74 pour cent de la subvention obtenue par les garçons. Au niveau secondaire, les filles obtiennent 62 pour cent de la subvention obtenue par les garçons alors que dans l'enseignement supérieur le pourcentage est de 31 pour cent. Le fossé au niveau des sexes est le plus prononcé pour le quartile le plus pauvre à tous les niveaux de l'éducation. Dans l'enseignement primaire, les filles du quartile le plus pauvre obtiennent 57 pour cent de la subvention obtenue par les garçons ; au niveau du secondaire, elles n'obtiennent plus que 38 pour cent seulement et au niveau de l'enseignement supérieur elles obtiennent 4 pour cent.

***Un certain nombre de carences dans la gestion du budget ont entravé l'efficacité des dépenses éducatives.*** Le Ministère de l'Éducation a joué un rôle limité dans la formulation du budget d'Etat et sa flexibilité à gérer et assurer le suivi de son propre budget est limitée par le Ministère des Finances. Le système éducatif demeure fortement centralisé et la plupart des fonctions sont concentrées au niveau du Secrétariat général qui exerce une influence sur tous les aspects administratifs et pédagogiques. Les chefs de direction, les directeurs d'écoles et les parents des étudiants participent peu à la mise en œuvre de la politique pédagogique. Par ailleurs, la responsabilisation interne est faible : le personnel administratif n'est pas soumis au même niveau de contrôle que le personnel enseignant.

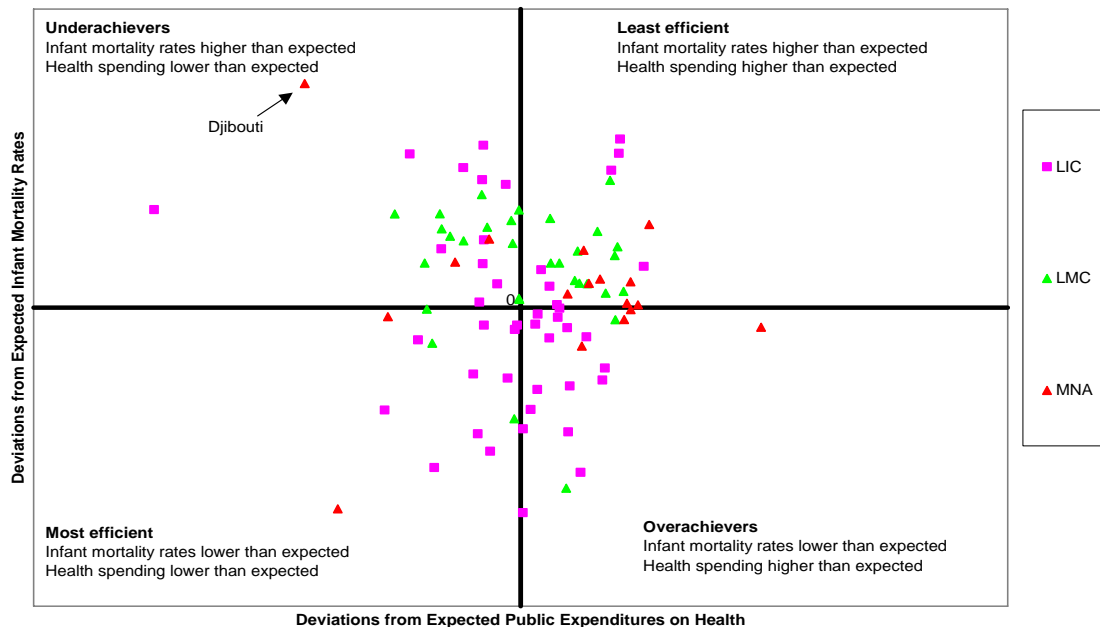
***Atteindre les ODM en matière d'éducation : options de réforme, réaffectation des dépenses, et coûts des réformes.*** Si le Gouvernement veut matérialiser les ODM en matière d'éducation, aux niveaux actuels de financement et d'efficacité, le secteur de l'enseignement fondamental devra faire face à un déficit annuel moyen d'environ 2411 millions de FD au cours de la période du plan. Ce n'est qu'avec une baisse des salaires des enseignants que le déficit de financement pourrait être éliminé. Le déficit de financement correspond à une réduction de près de moitié du barème salarial à ce niveau de l'éducation. Les réformes pédagogiques devront mettre l'accent sur une diminution du nombre des élèves dans les trois cycles de l'enseignement et au cours de la période de transition entre les cycles. En conclusion, l'ODM visant à atteindre un taux d'achèvement de 100 pour cent dans l'enseignement fondamental d'ici 2015, aux niveaux actuels de financement de l'éducation et d'efficacité interne, n'est pas soutenable sur le plan budgétaire. La réalisation de cet objectif impliquerait une structure éducative d'un meilleur rapport coût-efficacité ; un des moyens d'y arriver est de réduire le salaire moyen des enseignants. Toutefois ces simulations ne tiennent pas compte d'autres politiques qui pourraient améliorer l'efficacité interne de l'enseignement fondamental et qui aboutiraient à améliorer son coût-efficacité. Ces résultats pourraient être atteints grâce à l'introduction dans le budget de l'éducation d'une plus grande orientation à la performance.

## **SANTE**

***Faibles niveaux de dépenses et impact limité sur les résultats en matière de santé.*** Les dépenses publiques que Djibouti consacre à la santé sont peu importantes (moyenne de 2-3 pour cent du PIB au cours des dernières années). Elles ont enregistré une évolution à la baisse en pourcentage du PIB et sur une base par habitant et n'ont pas suivi le rythme de la croissance démographique rapide. Les résultats dans le domaine de la santé sont une fonction d'un large éventail de facteurs — économiques, sociaux, culturels, géographiques, et d'interventions au secteur de la santé. Au regard du revenu national, les dépenses de Djibouti à la santé publique semblent inférieures à celles de ses pairs, et cela joint à un certain nombre d'inefficacités et d'iniquités a donné lieu à des résultats décevants. L'espérance de vie à la naissance est une des plus faibles au monde à 49 ans. Les taux de mortalité infantile et juvénile se sont améliorés par rapport aux niveaux de 1989,

mais ils demeurent cependant parmi les plus élevés des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique subsaharienne.

Figure 2.16 Djibouti: Mortalité infantile et dépenses de santé publique



**Explication de la faible performance des dépenses.** Une part importante de la facture de la santé publique est consacrée aux salaires, aux dépenses de l'équipement et du matériel médical. Les taux d'exécution du budget pour le matériel et l'équipement sont faibles – 50 pour cent. En conséquence, la prestation des services de santé publique est à la baisse à la fois en termes de qualité et de quantité.

**Atteindre les ODM en matière de santé : options de réforme de politique, réaffectation des dépenses et coûts des réformes.** La matérialisation des ODM en matière de santé impliquerait d'envisager un certain nombre d'options de réforme de la gestion du budget de la santé :

(i) **Augmentation de la dépense budgétaire aux dépenses productives hors salaires,** s'il faut atteindre les objectifs du DSRP d'ici 2006. Il faut atténuer d'urgence la détérioration de la performance du système de santé en mettant l'accent sur la réhabilitation de l'infrastructure de santé, le recrutement d'un plus grand nombre d'effectifs qualifiés, la disponibilité accrue de médicaments abordables, et l'amélioration du système national d'information sur la santé.

(ii) **Parallèlement, les inefficacités pourraient être réduites.** Par exemple, la simplification des dépenses aux médicaments à la fois dans les installations publiques et privées de soins de santé, notamment le recours aux médicaments génériques plutôt qu'à ceux de marques déposées pourrait être à l'origine d'une épargne importante. Cette épargne pourrait être affectée aux lignes budgétaires faisant montre de meilleurs ratios coûts avantages telles que les programmes de médecine préventive actuellement sous financés et souvent couverts par l'aide extérieure. En imposant une charge sur certains services de santé actuellement gratuits et/ou en permettant une plus grande participation du secteur privé à la prestation des services de santé, les coûts des soins de santé publique pourraient être minimisés.

(iii) *L'augmentation des dépenses budgétaires doit être accompagnée d'une plus grande responsabilisation de la prestation des services de santé.* Le long chemin à parcourir dans la voie de la responsabilisation doit impliquer les décideurs, les administrateurs de budget, les prestataires de services, et les utilisateurs finals. Ceci permettra d'améliorer le lien entre les dépenses de santé et les résultats. A titre d'exemple, une plus grande responsabilisation des prestataires de services vis-à-vis des décideurs contribuera à réduire les inefficacités dans la gestion du personnel, notamment le cumul (médecins publics qui offrent des consultations privées pendant les heures officielles de travail) et l'absentéisme. Le recours à des enquêtes auprès des utilisateurs visant à retracer les dépenses pourrait également aider à identifier et à remédier aux principales sources d'inefficacité et d'inégalité dans l'utilisation des ressources de la santé. Un rôle élargi du Ministère de la Santé dans la formulation, gestion et suivi du budget sectoriel aiderait à atténuer les problèmes de la faible exécution du budget dans des domaines clés (notamment matériels et fournitures). Ces problèmes peuvent être associés au plan de gestion de trésorerie qui, bien qu'important pour maintenir les arriérés sous contrôle, ne donne pas aux secteurs l'autorité d'effectuer des paiements. Une budgétisation davantage axée sur la performance, en déléguant des responsabilités précises aux agences sectorielles en matière de résultats et en mettant en place des mécanismes de supervision efficaces pourrait être une option à envisager pour améliorer l'efficacité et l'équité des ressources budgétaires affectées à la santé.

## **PROTECTION SOCIALE**

### *Niveau global et composition des dépenses consacrées à la protection sociale*

Les dépenses totales des programmes de protection sociale s'inscrivent pour 10 pour cent du PIB, part importante tenant compte du niveau des revenus du pays. On constate toutefois de graves problèmes d'allocations inadéquates qui rendent le système régressif. Sur l'ensemble des dépenses, 0,5 pour cent seulement du PIB sont consacrés aux programmes ciblés aux pauvres ou aux groupes vulnérables. Par exemple en 2004, les dépenses affectées aux programmes de lutte contre la pauvreté n'ont représenté que 0,2 pour cent seulement du PIB. La part la plus importante des dépenses de PS va au système de la sécurité sociale (5,1 pour cent du PIB) pour payer les retraites et les dépenses de santé des travailleurs du secteur formel. L'autre grande composante des dépenses de PS consiste des transferts aux ménages et aux institutions. De ces transferts 26,6 pour cent seulement (près de 1,1 pour cent du PIB) consistent de subventions au logement pour les agents de la fonction publique. Ces subventions sont aussi élevées que le budget total au secteur de l'éducation et représentent cinq fois le budget du secteur de la santé.

### *Evaluation de l'efficacité, de l'allocation et de la pérennité des dépenses publiques aux programmes de protection sociale*

**Assurance maladie.** Le système ne couvre que les travailleurs du secteur formel inscrits à l'Organisme de protection sociale (OPS) (moins de 23 pour cent de la population active) – les agents de la fonction publique, par exemple, ne sont pas couverts. Il n'y a que peu d'information disponible sur les schémas d'utilisation et les coûts unitaires, à l'origine d'une tarification arbitraire. Tous les services sont assurés directement par l'OPS, ce qui réduit les incitations au contrôle des coûts et à l'amélioration de la qualité. Le Gouvernement pourrait : (i) entreprendre une évaluation actuarielle de la branche assurance maladie de l'OPS ; (ii) réaliser une étude visant à étendre le système de l'assurance maladie géré par l'OPS à l'ensemble de la population ; et (iii) éviter la fragmentation du système public de l'assurance maladie qui résulterait du développement de nouveaux plans d'assurance.

**Retraites.** Le Gouvernement a complété un programme impressionnant de réformes qui ont amélioré la pérennité financière du système. Le Comité national de sécurité sociale nouvellement établi n'est toutefois toujours pas opérationnel. En dépit des progrès enregistrés au niveau des réformes, le régime de retraites continue de faire face à des difficultés financières. Le Gouvernement pourrait examiner l'âge de la retraite au sein de l'OPS et inclure progressivement tous les salaires dans le calcul de la retraite – avec un mécanisme d'indexation approprié. De même des pénalités pour retraite anticipée pourraient être introduites ainsi que de nouvelles réglementations sur les pensions «proportionnelles» et le Gouvernement pourrait investir dans la formation.

**Assurance chômage.** Il n'existe pas de systèmes formels de protection au sein ou en dehors de l'entreprise. Il s'agit d'un manquement important dans une économie dont le marché du travail est principalement non réglementé. A court terme, le Gouvernement pourrait lancer les travaux de préparation pour la mise en œuvre éventuelle d'un programme de licenciement abordable pour les travailleurs du secteur privé, pouvant comprendre une composante de recyclage.

**Formation professionnelle.** Les institutions de formation professionnelle sont principalement entre les mains du secteur public, avec seulement une participation marginale des centres privés. Les défis sont notamment : (i) les diverses composantes du SFP opèrent indépendamment en l'absence d'un cadre stratégique visant à orienter et coordonner leurs activités ; (ii) une emphase excessive est accordée à la formation initiale par rapport à la formation continue et en cours d'emploi ; (iii) les systèmes de suivi et évaluation sont sous-développés ; et (iv) les mécanismes de financement n'offrent pas d'incitations à l'amélioration permanente de la qualité et à l'adaptation constante du système aux demandes du marché.

**Transferts en espèces.** Les dépenses aux transferts aux ménages et aux institutions sont fortement régressives et il faut revoir d'urgence les allocations actuelles. En effet, 40 pour cent des transferts sont destinés à l'administration publique et au financement de la participation de Djibouti au processus de paix entre l'Erythrée et l'Ethiopie ; et 50 pour cent sont destinés aux subventions au logement pour les agents de la fonction publique et les bourses d'études à l'étranger. Le Gouvernement pourrait envisager de réaffecter ces transferts : (i) en faveur de transferts en espèces à des conditions libérales visant à stimuler l'accumulation du capital humain ; et (ii) à l'adoption de plans de pension non contributifs pour les pauvres âgés.

**Chantiers publics.** En 2000, Djibouti a lancé l'Agence djiboutienne d'exécution de travaux d'intérêt public (ADETIP). Les impacts en termes d'infrastructures nouvelles sont de taille mais les réalisations en termes de création d'emplois (moins de 1 pour cent de l'offre totale) et de développement communautaire laissent à désirer. Les enjeux à prendre en considération pour améliorer l'efficacité de l'ADETIP sont notamment : (i) accroître la part de ressources affectées aux interventions communautaires ; (ii) examiner les politiques salariales afin d'encourager l'auto-ciblage des pauvres (par exemple en appliquant des plafonds sur les salaires) ; (iii) développer des mécanismes de transfert de l'expertise acquise dans la gestion de projets aux divers ministères ; et (iv) réviser les modalités financières visant à accroître le recouvrement des coûts.

# PARTIE I. ANALYSE BUDGETAIRE GLOBALE

Cette partie du rapport évaluera les dépenses publiques au niveau agrégé<sup>2</sup>. L'analyse commence au Chapitre 1, avec le contexte macroéconomique et budgétaire général du pays. Il évalue la récente performance économique et budgétaire et examine les perspectives économiques et les objectifs de politique à moyen terme. Le Chapitre 2 évalue les principales tendances des dépenses sur la base de critères de pérennité, d'efficacité et d'allocation. Dans le cadre de l'analyse de la pérennité budgétaire, outre les dynamiques de la dette et scénarios de stress, le chapitre discute d'autres risques budgétaires, y compris des passifs éventuels. Le Chapitre 3 évalue la performance des recettes, en tenant compte des principales réalisations et en esquissant les défis futurs. Chaque chapitre se termine par un récapitulatif des implications de politique.

## CHAPITRE 1: PERFORMANCE MACROECONOMIQUE ET BUDGETAIRE

### 1.1. Performance macroéconomique

#### 1.1.1 Performance économique récente

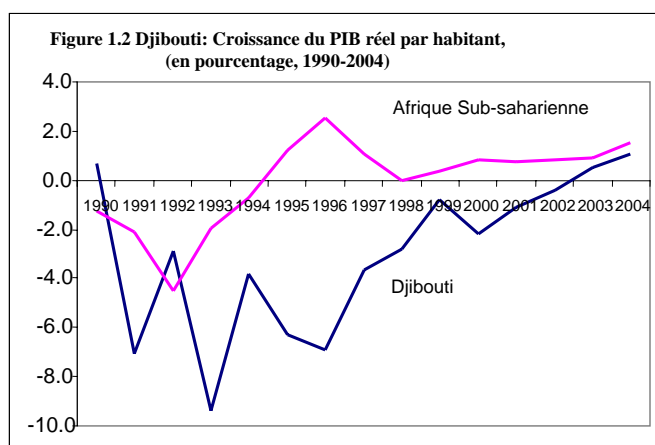
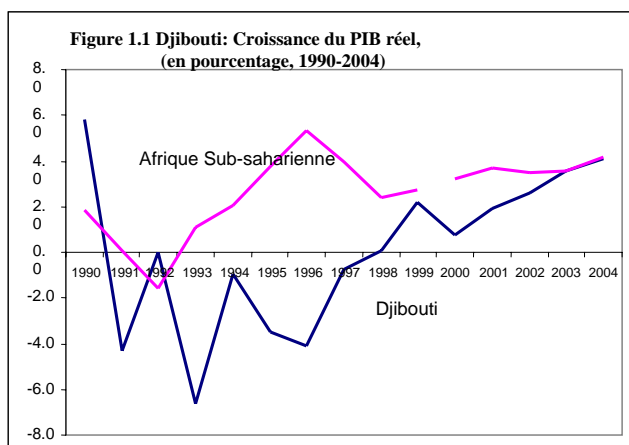
*La performance économique de Djibouti au cours des dernières années a été mitigée – et en dépit de la relance économique en 2001, les taux de croissance sont demeurés inférieurs aux normes de l'Afrique subsaharienne.* Nonobstant les lacunes au niveau des données<sup>3</sup>, le PIB réel a fortement baissé à un taux de 1,8 pour cent par an au cours des années 90. Il se situait bien au dessus de la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne au cours des années 80. Mais le conflit civil qui a éclaté en 1991 et qui s'est poursuivi jusqu'au milieu des années 90, a déclenché une longue période d'instabilité économique qui a eu pour conséquence une croissance négative du PIB réel jusqu'en 1998. La croissance de la production réelle a repris par la suite, pour atteindre plus de 3 pour cent en 2004, mais la performance de croissance de Djibouti demeure toujours inférieure aux niveaux de l'Afrique subsaharienne. Comme l'explication en sera donnée dans la section suivante, les courtes périodes de relance économique de Djibouti ont largement dépendu de facteurs extérieurs, tels qu'une importante assistance budgétaire étrangère au début des années 80, une augmentation du transit vers l'Ethiopie à la fin des années 90 qui a fortement impulsé les activités portuaires, et une imposante présence militaire étrangère à Djibouti depuis 2001. Toutefois la relance économique de 1996-2002 peut également être attribuée en partie à une position budgétaire plus conservatrice, alors que le pays était en train de mettre en œuvre une Facilité pour la lutte contre la pauvreté et pour la croissance (PRGF) appuyée par le Fonds monétaire international.

---

<sup>2</sup> Les données des Chapitres 1-3 ont été fournies par les autorités djiboutiennes à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international en 2004.

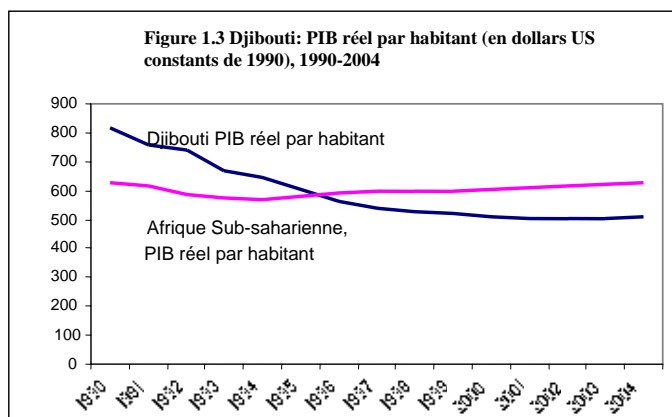
<sup>3</sup> Les données relatives aux comptes nationaux de Djibouti font montre d'un certain nombre de faiblesses. En l'absence de données d'enquêtes de terrain, les estimations des comptes nationaux dépendent largement de sources administratives de données. Il est estimé que les données relatives au commerce des marchandises, recueillies par la Direction nationale des statistiques (DISEP), sous-estiment largement les importations et les exportations et qu'elles ne saisissent pas totalement les transactions enregistrées par les douanes. Contrairement aux pratiques courantes des pays dont les données douanières sont déficientes, la DISEP ne procède pas à un ajustement cohérent de ces données pour palier aux problèmes de couverture insuffisante et d'évaluation avant de les utiliser pour la compilation des comptes nationaux. En outre, il est possible que le PIB soit sous-estimé car aucun effort n'est fait pour tenir compte de la contribution d'un secteur informel en expansion.





**La performance de la croissance à Djibouti n'a pas réussi à assurer des emplois à une population active croissante et la baisse du PIB réel par habitant a contribué à des niveaux supérieurs de pauvreté.** La performance de la croissance n'a pu soutenir le rythme de croissance

de la population active, ce qui a eu pour conséquence un taux de chômage estimé à environ 60 pour cent de la population active (par rapport à 44 pour cent en 1996). Le chômage touche particulièrement les jeunes et les femmes. Par ailleurs, la croissance du PIB réel par habitant de Djibouti est demeurée négative pour la plus grande partie des années 90. Depuis 1996 le PIB réel par habitant (en dollars EU constants de 1990) est demeuré en dessous des niveaux de



l'Afrique subsaharienne. Avec une croissance démographique rapide,<sup>4</sup> le revenu réel moyen par habitant a diminué d'environ 3,7 pour cent par an entre 1990 et 2004. En conséquence, l'incidence de la pauvreté (avec un seuil de pauvreté défini à 1,8 \$EU par jour) s'est détériorée, passant de 34 pour cent à 42 pour cent de l'ensemble de la population sédentaire.

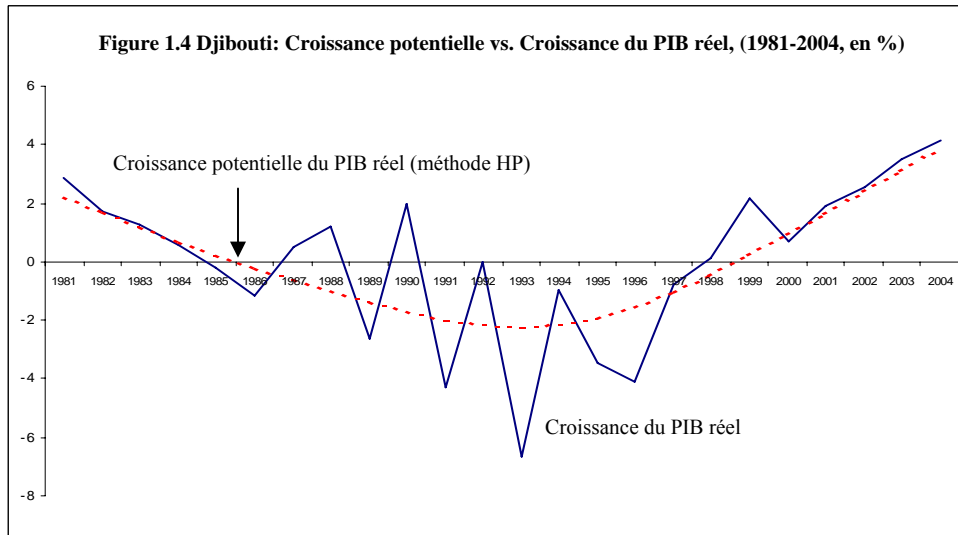
**Au cours de la dernière décennie la croissance du PIB réel a été très volatile, avec des taux de croissance réels inférieurs en moyenne au potentiel des années 90.** A Djibouti, les hausses des revenus ont été difficiles à soutenir et les baisses des revenus n'ont pas pu être rapidement inversées. Plus troublante encore est la constatation que les taux de croissance réels de Djibouti sont demeurés, en moyenne, inférieurs au potentiel pour la plus grande partie des années 90 (voir la Figure 1.4 ci-dessous).<sup>5</sup> La croissance potentielle de la production<sup>6</sup> a inversé sa tendance à la baisse au cours de la seconde moitié des années 90, et depuis 2001 l'économie est parvenue à dépasser légèrement son potentiel. Cependant, le taux de croissance tendanciel de Djibouti, à son niveau actuel (un peu plus de 3 pour cent), est toujours une source de préoccupation. Au taux de croissance tendanciel actuel, et des pressions démographiques croissantes, il est vraisemblable

<sup>4</sup> La croissance démographique est estimée à une moyenne de 3 pour cent par an (selon les hypothèses démographiques du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté [DSRP]).

<sup>5</sup> Source : Estimations de la Banque mondiale sur base du *World Economic Outlook* (WEO), 2004.

<sup>6</sup> La croissance potentielle de la production est calculée en se servant d'une série chronologique de données antérieures de la production et du filtre Hodrick-Prescott de données sur le niveau du PIB réel pour la période 1980-2002. Le manque de séries chronologiques fiables sur la main-d'œuvre et les stocks de capitaux fait obstacle à une analyse plus sophistiquée de la fonction de production et des déterminants de la croissance.

que Djibouti continuera à faire face à une détérioration de la situation du chômage et de la pauvreté. Il faut toutefois garder à l'esprit que le taux de croissance potentiel tel qu'il est mesuré ici reflète les contraintes imposées par les politiques économiques, budgétaires et structurelles en place. Il est probable qu'un taux de croissance supérieur puisse être atteint en procédant à la réforme de ces politiques et en améliorant le climat de la gouvernance. C'est là un des principaux arguments du rapport.

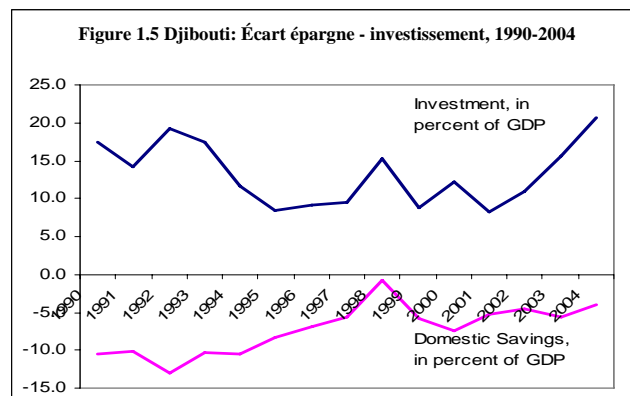


### 1.1.2 Comment expliquer la performance mitigée et volatile de la croissance à Djibouti?

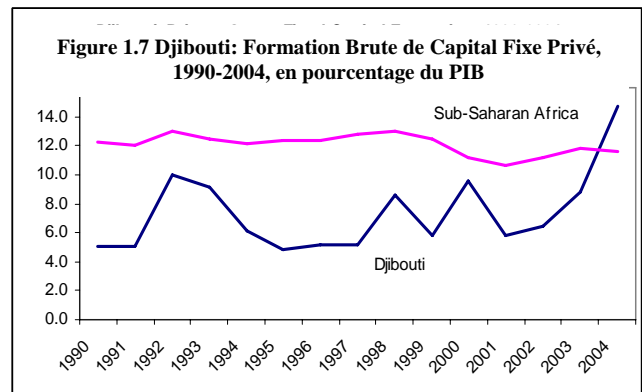
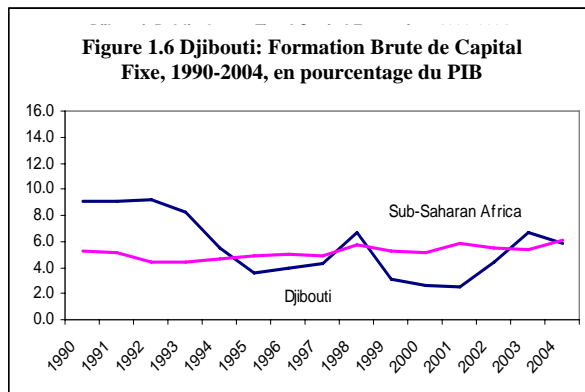
*La croissance à Djibouti a été influencée par plusieurs facteurs—certains exogènes et d'autres endogènes.* Les contraintes sur le plan des données font obstacle à une analyse économétrique robuste des déterminants de la croissance, mais la présente section examine les facteurs qui ont contribué, directement ou indirectement, à la performance mitigée de l'économie et à la volatilité de la croissance. Certains ont trait aux faiblesses structurelles profondément enracinées de l'économie djiboutienne et d'autres sont davantage liés à la qualité des politiques économiques, au climat de la gouvernance, et aux faiblesses de la gestion des dépenses publiques.

*Les faibles niveaux d'investissement, les hauts niveaux de la consommation intérieure, et une épargne intérieure négative ont abouti à un déficit persistant de ressources.* Les taux

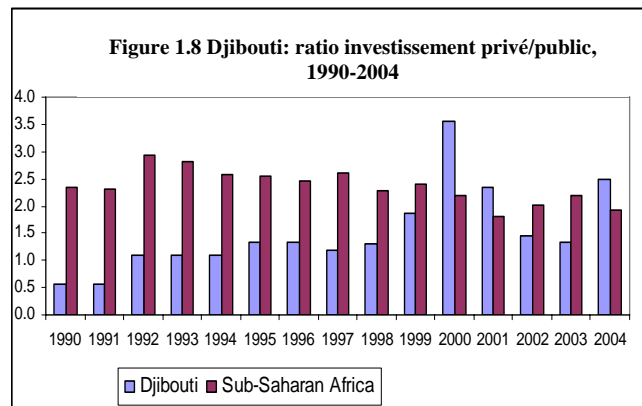
d'investissement à Djibouti se situaient à 10 pour cent du PIB à la fin de 1999, soit moins qu'en Afrique subsaharienne (18 pour cent du PIB en 1999) et ils ont suivi une courbe descendante au cours de la plus grande partie des années 90, principalement en raison d'une forte baisse des dépenses publiques d'équipement et des effets adverses de la hausse des arriérés intérieurs au secteur privé et aux entreprises publiques. Le taux d'investissement a baissé d'environ 19 pour cent en 1990 à 14 pour cent dans les années



90 et s'est situé en moyenne à 10 pour cent au cours de la période 2000-2002. Avec en permanence des dépenses de consommation élevées, l'épargne intérieure a suivi une tendance négative, en moyenne de l'ordre de 5 pour cent du PIB pour la période 1990-2004.

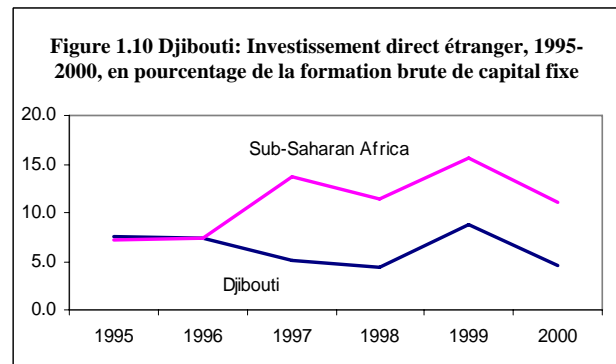
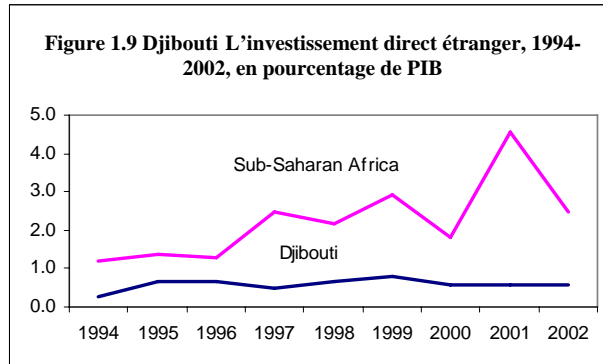


**L'investissement privé est demeuré sans réaction : les ratios investissement privé/public sont demeurés bien en dessous des tendances de l'Afrique subsaharienne.** Pour Djibouti, le ratio a oscillé autour de 1,4 au cours de la période 1990-2004, contre 2,4 en moyenne pour l'Afrique subsaharienne au cours de la même période. Le Gouvernement a lancé un programme de réforme structurelle à la fin des années 90 pour encourager l'investissement privé, la lenteur dans la mise en œuvre des réformes pourrait bien expliquer la réaction terne et volatile du secteur privé. La volatilité des taux d'investissement, à la fois du secteur privé et public, dérive d'un certain nombre de facteurs. Le conflit ethnique de 1991-1996 a eu l'impact le plus important sur l'investissement privé. L'impact de l'ajustement budgétaire sur les dépenses d'équipement, de 1996-1998 et de 1999-2002, se traduit par la tendance descendante de l'investissement public au cours de ces périodes. La récente reprise de l'investissement privé s'explique par l'investissement direct étranger (IDE) dans le nouveau port.



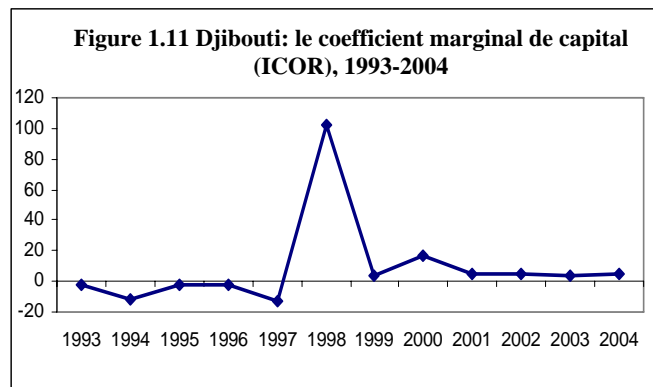
**L'investissement direct étranger est également demeuré faible aux normes internationales, malgré l'ouverture du compte de capital de Djibouti, l'ouverture relativement importante au commerce (un ratio exportations plus importations par rapport au PIB de plus de 50 pour cent) et la participation à des accords d'association tels que COMESA.** Les flux d'IDE ne se sont traditionnellement inscrits que pour un petit pourcentage de la formation de capital brut à Djibouti – environ 6 pour cent en moyenne au cours de la période 1995-2000. En comparaison, à Singapour les flux d'IDE ont représenté 26 pour cent au cours de la même période. Toutefois, les investisseurs étrangers privés envisagent de construire, au cours des prochaines années, un important port de mer en eau profonde à Djibouti avec une zone libre industrielle et commerciale. Ce projet, dont le coût est estimé aux environs de 400 millions de dollars (soit environ 60 pour cent du PIB), devrait s'étaler sur une période de cinq à sept ans. Les autorités espèrent financer entièrement le projet grâce à l'IDE. Le projet comportera trois grandes phases : un nouveau terminal pétrolier, un terminal pour conteneurs, et une zone industrielle. La construction du

nouveau terminal pétrolier a commencé en 2003. Le cadre réglementaire qui régira les opérations de la zone libre industrielle et commerciale est encore en discussion.



**Plus troublant encore est le faible niveau de productivité des investissements.** Le stock de capitaux et de main-d'œuvre a progressivement diminué au fil des ans – ce qui indique une détérioration dans le temps de la productivité des investissements au capital humain et matériel, qui à son tour, doit avoir influencé la productivité de la croissance. Les contraintes en matière de données font obstacle à un calcul robuste de la productivité totale des facteurs à Djibouti. Une

mesure alternative, quoique brute, de la rentabilité de l'investissement est le coefficient marginal de capital (ICOR). Un ICOR «raisonnable» se situe entre 2 et 5 (Dollar & Easterly, 1999). A Djibouti, l'ICOR moyen a été de 15,25 au cours de la période 1993-2002, et d'environ 6,77 au cours de la période 2003-04, ce qui pourrait indiquer un investissement non productif. Cependant, une certaine prudence s'impose dans l'interprétation de l'ICOR pour

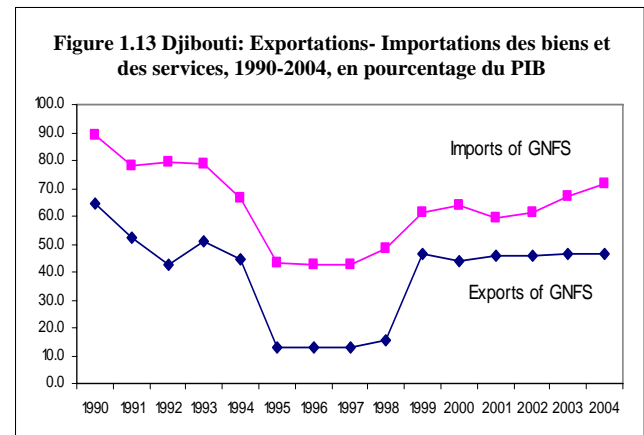
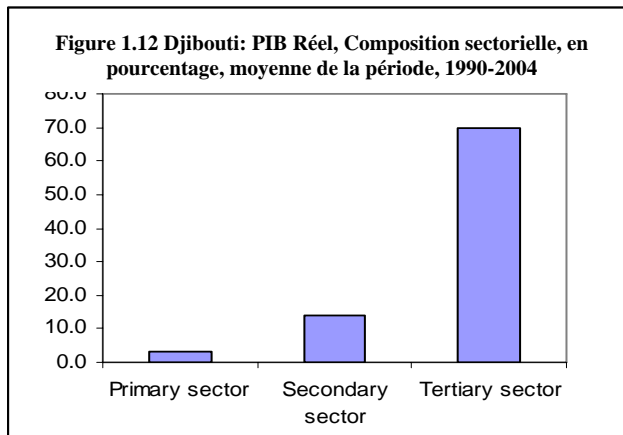


Djibouti. Tout d'abord, le dénominateur est problématique. La croissance du PIB réel a été négative pour la plus grande partie des années 90 et de pratiquement zéro en 1998 et 2000, ce qui dénuerait de sens toute interprétation de l'ICOR. Mais plus fondamentalement, dans le court terme, il n'y a aucune raison théorique dans les modèles standards de croissance néoclassiques et endogènes de s'attendre à ce que l'ICOR soit une mesure de la qualité de l'investissement ou un dérivatif de croissance eu égard à l'investissement.<sup>7</sup> Indépendamment des défis au niveau des données, une abondante expérience indique que la productivité de l'investissement est lente – en raison en partie du faible niveau de confiance dans le secteur privé et en partie des inefficacités de l'investissement public. En dépit d'importants investissements publics dans le secteur des télécommunications, le coût des appels téléphoniques à l'étranger est élevé (le coût moyen par

<sup>7</sup> A ce stade l'expérience a démontré l'échec de l'interaction à court terme entre l'investissement et la croissance. Dans le long terme, il est évident que les investissements au capital matériel (et humain) jouent un certain rôle dans la production des extrants. Mais même la part de variation dans la croissance de la production qui s'explique par l'accumulation du capital n'implique pas nécessairement un lien causal de l'investissement à la croissance (Barro & Sala-i-Martin 1995). Dans des modèles plus récents qui endogénéisent la croissance de la productivité totale des facteurs, l'accumulation de capital devient une fonction des politiques économiques et de la qualité des institutions (Rodrik, 2002).

minute pour un appel aux Etats-Unis est d'environ 4,7 \$EU et le coût moyen d'un appel local est de 0,2 \$EU pour trois minutes, soit deux fois le coût moyen d'un appel local en Afrique subsaharienne). Et malgré d'importants investissements publics au développement de l'infrastructure dans les secteurs de l'électricité et de l'eau, le réseau électrique et le système d'alimentation en eau enregistrent des pertes équivalant respectivement à 15 et 40 pour cent de la production. Le Chapitre 2 fournira de plus amples détails concernant ces inefficacités.

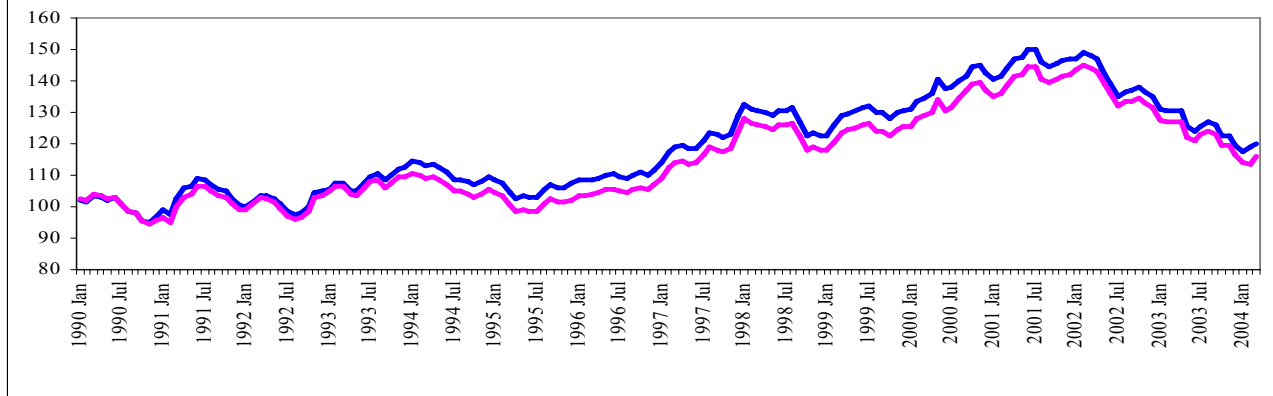
**Les faiblesses structurelles de l'économie djiboutienne peuvent expliquer les déséquilibres extérieurs persistant** – Djibouti est un petit pays avec une faible dotation en ressources et un secteur agricole et manufacturier peu développé. Son économie dépend largement des services fournis au personnel militaire étranger et des recettes des transbordements portuaires. Le déficit commercial est dû au potentiel restreint d'exportation de marchandises produites localement ainsi qu'à la nécessité d'importer pratiquement tous les biens de consommation et commerciaux. En outre, la dépendance de Djibouti à la demande variable des militaires expatriés et aux recettes des transbordements portuaires, a rendu le pays vulnérable aux déficits persistant du compte des opérations extérieures.



**Une nette détérioration de la compétitivité globale du pays au cours des deux dernières décennies peut également expliquer la persistance de déséquilibres extérieurs et la terne performance économique pendant la plus grande partie de la période.** La compétitivité extérieure de l'économie djiboutienne peut être évaluée sur la base d'un vaste éventail d'indicateurs, dont le taux de change effectif réel, les coûts de la main-d'œuvre et de la production, les niveaux des prix, et la compétitivité du secteur des services le plus soutenu: le port. Nonobstant les déficiences des données sous-jacentes, un bref examen des divers indicateurs indique clairement une surévaluation du franc djiboutien (FD).

**(i) Taux de change surévalué.** Suite à la dévaluation du dollar EU en termes réels, le taux de change effectif nominal de Djibouti s'est déprécié en 2002 et 2003. En 1993, le taux de change effectif réel (TCER) enregistrait une plus-value de 60 pour cent par rapport à 1980. Un taux de change surévalué continue de miner la compétitivité globale du pays. La Figure 1.14 illustre l'existence d'un taux de change effectif réel largement surévalué et le maintien de cette surévaluation au cours des dernières années, ce en dépit de la récente dévaluation du dollar EU (auquel le FD est rattaché). En conséquence des dévaluations des devises des principaux partenaires commerciaux de Djibouti, son taux de change s'est apprécié d'environ 60 pour cent en termes effectifs réels depuis 1980.

Figure 1.14 Djibouti: Taux de change nominal et réel, Jan. 1990-Mar.2004 (1990=100)

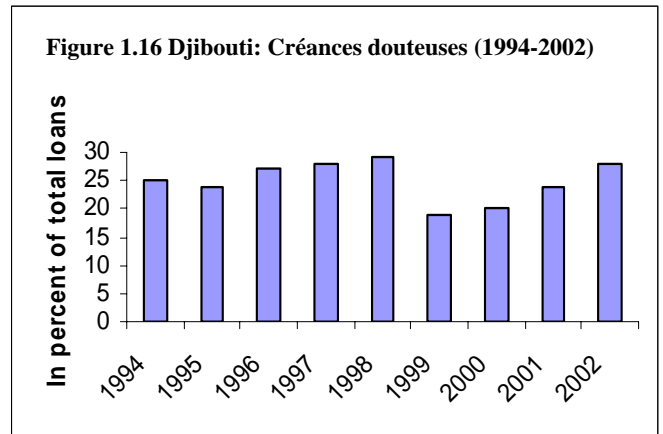
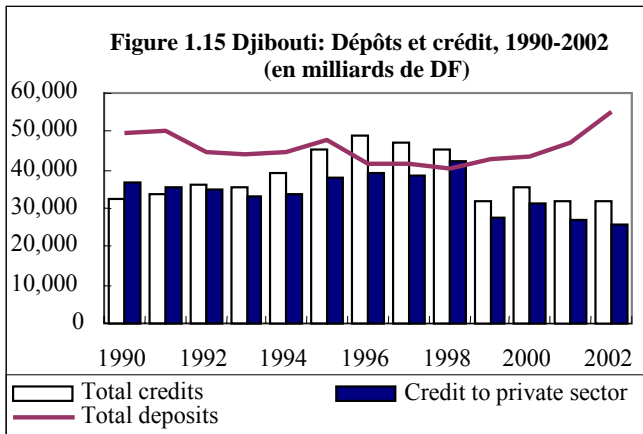


**(ii) Coûts de la main-d'œuvre : salaires élevés et masse salariale importante.** Le FMI a réalisé une enquête pour comparer les niveaux des salaires et des prix à Djibouti, Addis Ababa (Ethiopie) et Sanaa (Yémen). L'enquête a révélé que les salaires à Djibouti sont nettement plus élevés que ceux des pays voisins. Aux taux de change de 1999, les salaires à Djibouti étaient de trois à six fois et demi le niveau des salaires en Ethiopie et au Yémen. Les écarts étaient généralement plus importants pour les employés qualifiés et semi qualifiés (agents de la fonction publique, et personnel des hôtels et restaurants) que pour les travailleurs non qualifiés (travailleurs manuels et gens de maison). L'insensibilité apparente des taux salariaux au niveau élevé du chômage peut être le reflet du repère établi par le secteur public dominant, qui compte pour environ la moitié de l'ensemble de la population salariée déclarée (ou près des trois quarts lorsqu'on inclut les entreprises publiques au secteur public). En 1998, le taux salarial moyen de la fonction publique à Djibouti se situait en effet à quelque 45 pour cent au dessus du taux salarial moyen des travailleurs du secteur privé et des entreprises publiques. Il est estimé que les salaires moyens des employés du secteur public étaient plus de cinq fois supérieurs à ceux de l'Ethiopie et environ quatre fois supérieurs à ceux d'employés de niveau comparable au Yémen.

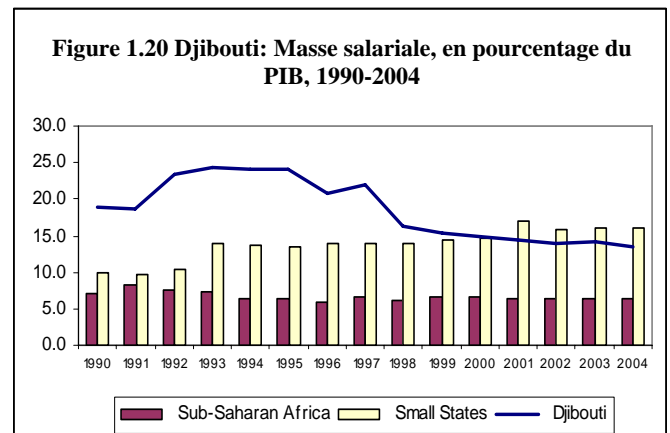
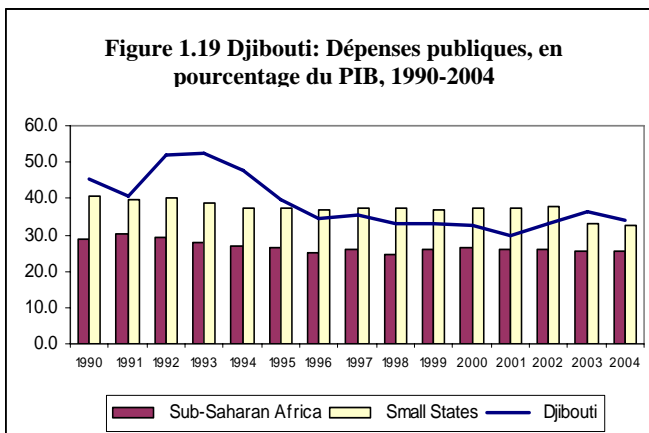
**(iii) Prix élevés des services d'utilité publique.** Djibouti fait face à des coûts de production élevés associés aux prix des services d'utilité publique. Plus particulièrement, le prix du kW/heure pour les industries se situait aux environs de 26 cents in 2000, et le coût des appels téléphoniques à l'étranger variait de plus de 1 \$EU par minute aux pays voisins à près de 3 \$EU la minute aux pays d'Europe et 4 \$EU aux Etats-Unis. Les services d'utilité publique sont coûteux principalement en raison des salaires élevés, d'un important fardeau fiscal, et de piètres pratiques de gestion. Lorsqu'on examine les comptes des entreprises publiques, il ressort que les salaires et rémunérations dans les entreprises publiques varient entre 31 pour cent de la valeur ajoutée pour Djibouti-Télécom, et 77 pour cent pour l'aéroport. La masse salariale de la compagnie d'électricité était de 51 pour cent en 2000. Les faibles taux de recouvrement et la fraude constituent d'autres problèmes auxquels sont confrontées certaines entreprises publiques, notamment la compagnie d'électricité et celle de l'eau.

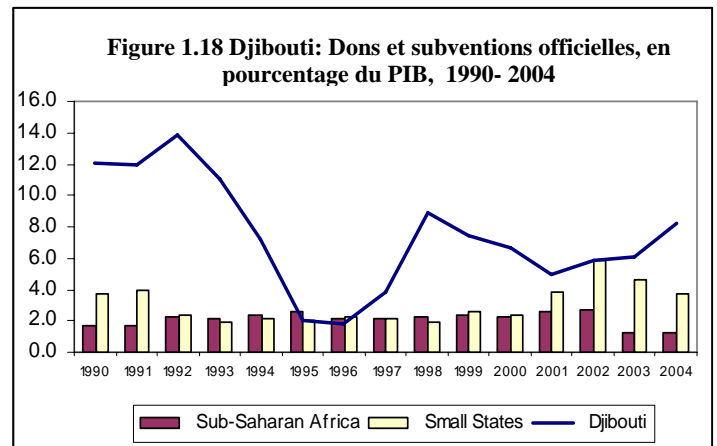
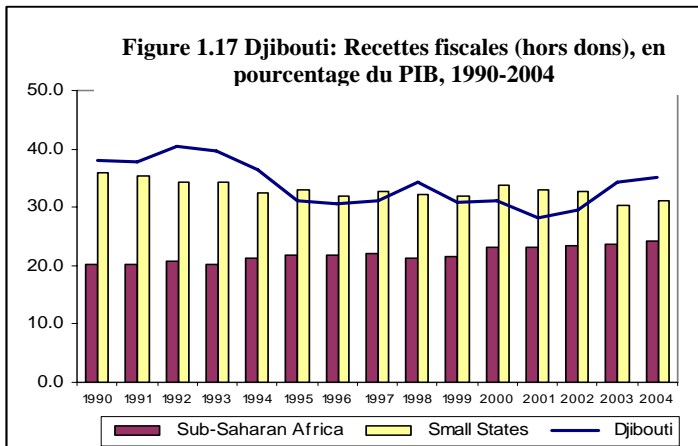
**(iv) Prix élevés des services.** Les prix élevés du transport contribuent au fait que le trafic routier entre Djibouti et l'Ethiopie est principalement pris en charge par des entreprises éthiopiennes, qui paient des salaires moins élevés aux chauffeurs que ceux versés aux chauffeurs djiboutiens. Les autres prix des services (loisirs, travail à façon, réparation de chaussures, loyers des appartements) sont nettement plus coûteux à Djibouti. En conséquence, le ratio des prix des biens non exportables par rapport aux prix des biens exportables est supérieur à Djibouti que dans ses deux pays voisins.

**Les coûts élevés du capital** en raison d'un secteur financier sous-développé qui n'a pas été en mesure de mobiliser l'épargne intérieure et a limité la disponibilité du crédit au secteur privé. En outre, les dépôts en devise ont augmenté de 19 pour cent et leur part dans l'ensemble des dépôts a augmenté d'environ 15 points de pourcentage (de 48 pour cent). Il y a également eu une sortie marquée de capitaux privés (comme en témoigne les importantes erreurs et omissions négatives de la BDP) d'une moyenne de 3 pour cent du PIB par an. La composition des dépôts a changé en faveur des devises, dont la part dans la masse monétaire au sens large est passée de 36 pour cent en 1994 à 48,5 pour cent en 2002.

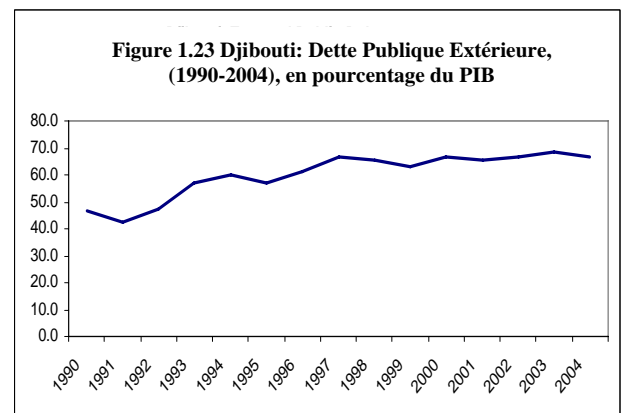
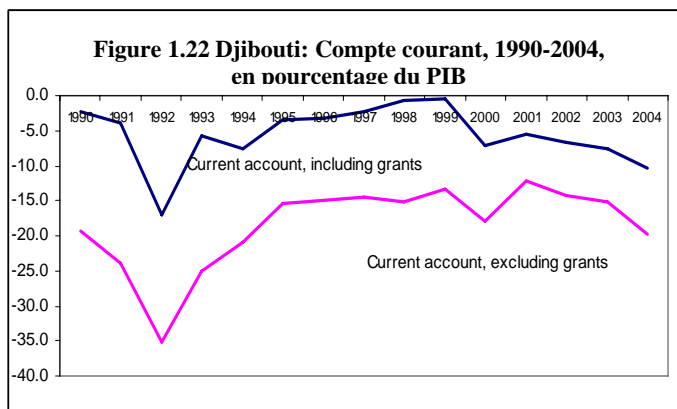
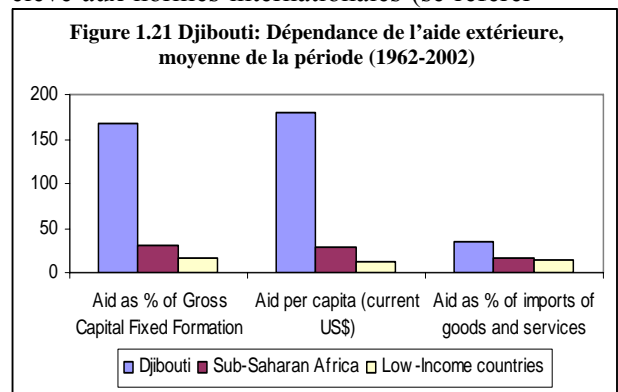


**Les faiblesses structurelles des comptes budgétaires – en particulier, la volatilité des recettes et une structure rigide de dépenses, ont limité la capacité du Gouvernement à absorber les risques budgétaires.** En comparaison de l'Afrique subsaharienne et d'autres petits pays en développement, Djibouti a un niveau plus élevé de recettes fiscales (à environ 3 pour cent du PIB en moyenne au cours de la période 1990-2004) et reçoit un niveau supérieur de subventions officielles, quoique le pays enregistre une plus forte volatilité des recettes. Malgré le niveau supérieur de ses recettes, le gouvernement central de Djibouti dépense près de 5 pour cent de plus que son PIB, maintient une masse salariale deux fois aussi importante, et paie des factures nettement plus élevées pour sa consommation de service d'utilité publique (électricité, eau et téléphone) que les pays de l'Afrique subsaharienne et d'autres petits états.



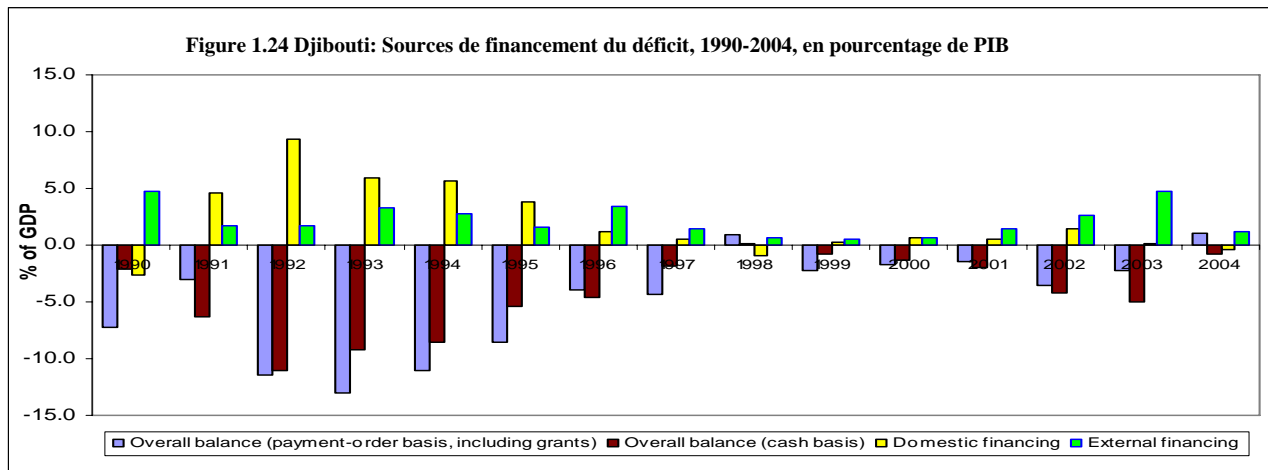


**Forte dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure: Djibouti est l'un des plus importants «bénéficiaires d'assistance» de l'Afrique subsaharienne et des pays à bas revenus.** Malgré les importants transferts sans contrepartie, le compte extérieur de Djibouti a en permanence été en situation déficitaire, à environ 5,6 pour cent du PIB en moyenne au cours de la période 1990-2004. Les déficits du compte courant ont principalement été financés par des prêts extérieurs au secteur public pendant la plus grande partie des années 90, ce qui a abouti à un endettement extérieur qui, bien que relativement stable, demeure élevé aux normes internationales (se référer au chapitre 2 pour une analyse plus détaillée). Plus récemment, l'aubaine financière obtenue des Etats-Unis et de la France dans le cadre d'accords de coopération militaire (représentant environ 5 pour cent du PIB), a aidé le solde budgétaire intérieur à passer d'un déficit d'environ 2 pour cent du PIB en 2002 à un surplus de 0,8 pour cent en 2003. Par contre, le déficit global de trésorerie s'est détérioré étant donné que le surplus budgétaire interne a été destiné au paiement des arriérés des caisses de retraite et de la fonction publique.





**La faible prévisibilité des sources extérieures de financement demeure une contrainte à la gestion efficiente du budget.** Les influx annuels de l'aide extérieure ont fluctué considérablement (la Figure 1.24 ci-dessous illustre la volatilité des sources extérieures de financement au cours de la période 1990-2004). Parallèlement, le rythme plus lent que prévu des décaissements extérieurs a contribué à une réévaluation à la baisse des déficits annuels de trésorerie. Le déficit de trésorerie réel du budget de l'Etat a régulièrement été moins important que celui envisagé dans les lois de finance respectives, en partie du fait que le financement étranger s'est avéré moindre que celui budgétisé. Le déficit accumulé était, en fait, nettement plus important compte tenu de la hausse des arriérés budgétaires au cours de la période 1996-2002. En outre, les bailleurs de fonds ont souvent fourni des crédits assortis de conditions libérales interconnectés à la mise en œuvre de programmes d'investissement sectoriel spécifiques. A moins que ces opérations de prêt soient bien conçues, elles peuvent affecter la flexibilité du budget, ces crédits ne pouvant être réaffectés en cours d'exécution du budget en réponse à des chocs.



**Fractionnement ethnique et instabilité politique.** La littérature récente sur les déterminants de la croissance a montré que le fractionnement ethnique est l'un des principaux obstacles à la croissance économique de l'Afrique subsaharienne (Collier, 2002). L'argument est que le fractionnement ethnique pourrait aboutir à l'instabilité politique et avoir un impact négatif sur l'investissement et la croissance. A Djibouti, la concurrence pour le pouvoir entre les Somali Issas et les Afars a entraîné une guerre civile très malencontreuse en 1991-94. Cette guerre civile a déclenché l'instabilité macroéconomique et de graves ruptures d'équilibre dont le pays ne s'est pas encore entièrement remis. En mai 2001, le gouvernement signe un accord de paix sur la base d'un partage des pouvoirs entre les deux groupes ethniques, mettant fin au conflit armé. Depuis 2001, l'exécutif tient compte d'un partage des pouvoirs entre les deux groupes ethniques au sein du gouvernement et de la fonction publique.

### 1.1.3 Conclusions et implications de politique

Un certain nombre de conclusions et d'implications de politique peuvent être tirées de cette brève analyse de la performance économique de Djibouti :

**Tout d'abord, il n'existe pas de solution unique au déblocage de l'investissement et de la croissance du PIB** – Tout comme une combinaison de facteurs a contribué à la faible productivité de l'investissement par le passé, la solution à un investissement et à une croissance de niveau supérieur consiste à remédier à tous les facteurs sous-jacents. Mais par où commencer

le programme de réforme ? Certains des déterminants de la performance économique mitigée de Djibouti sont exogènes et les décideurs djiboutiens ne peuvent pas faire grand chose pour les influencer. Mais un certain nombre de facteurs sont endogènes, et donc il y a des raisons d'être optimiste aussi longtemps que le Gouvernement demeure engagé à y remédier.

***Deuxièmement, la plupart des déterminants endogènes de la croissance et de la productivité de l'investissement sont associés à la gouvernance et à la gestion des finances publiques.*** Une meilleure gouvernance peut stimuler l'impact des politiques économiques et budgétaires sur la croissance et la productivité de l'investissement. La prochaine section examinera la qualité de la consolidation budgétaire à Djibouti et illustrera dans quelle mesure la qualité de la gouvernance influe l'impact des politiques budgétaires sur la croissance. Le chapitre 3 montrera que la gouvernance et la gestion globale des dépenses publiques influent aussi sur la qualité de la prestation des services et le climat des affaires – ingrédients clés pour garantir une croissance économique durable et la réduction de la pauvreté.

***Troisièmement, une certaine prudence s'impose avant d'avancer qu'un essor de l'investissement extérieur remettra Djibouti sur la voie de la croissance : pour ce faire il devra être accompagné d'efforts soutenus visant à remédier aux facteurs sous-jacents qui ont contribué à rendre l'investissement improductif par le passé.*** A titre d'exemple, il faut être plus prudent dans l'interprétation du faible taux d'épargne de Djibouti à la lumière de la faible productivité des investissements. Peut-être le faible taux d'épargne doit-il être attribué au fait que la rentabilité de l'investissement était très peu importante. De même, les niveaux relativement bas de l'investissement privé, le haut niveau de substitution de devises et la fuite de capitaux (reflété dans la ligne des erreurs et omissions de la balance des paiements) peuvent avoir constitué une réponse justifiée à l'absence d'un robuste climat des affaires dans le pays. Et l'efficacité limitée de l'aide sur la croissance en dépit du ratio relativement élevé de l'aide par rapport à la formation de capital pourrait partiellement s'expliquer par les faiblesses de la gouvernance et de la gestion des dépenses publiques.

## **1.2 Performance budgétaire : principales caractéristiques de l'ajustement budgétaire**

### **1.2.1 Introduction**

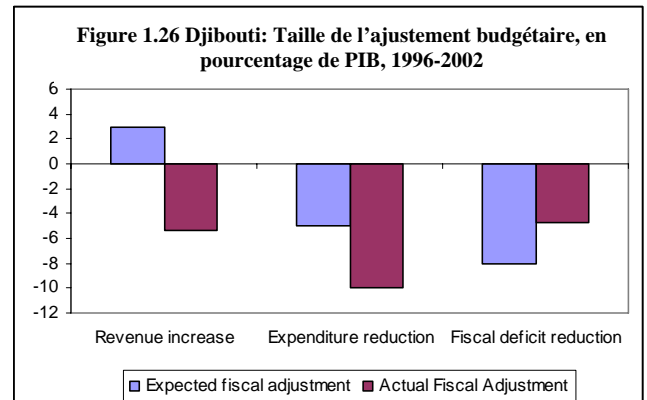
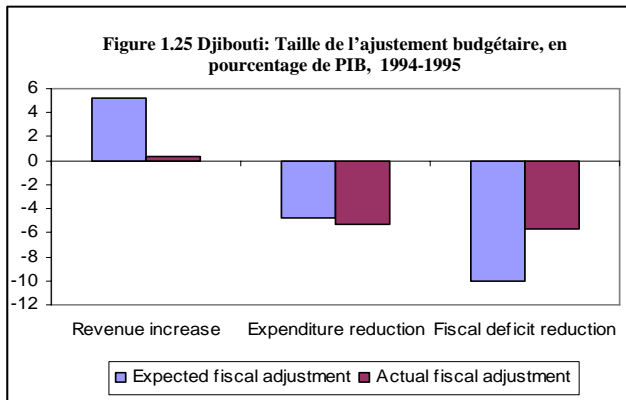
*L'expérience internationale confirme à plus d'une reprise que les améliorations quantitatives de la politique budgétaire ne sont pas nécessairement accompagnées de progrès dans la « qualité » de l'ajustement budgétaire.* Il y a deux raisons principales à cette situation. Premièrement, les mesures traditionnelles du déficit (déficits gouvernementaux sur une base de trésorerie) ne mettent pas suffisamment en lumière deux dimensions clés de la « qualité » : pérennité et efficacité (impact des résultats anticipés de la politique budgétaire sur la croissance et la réduction de la pauvreté). Deuxièmement, les gouvernements peuvent réduire leur déficit mesuré sans vraiment entreprendre un « réel » ajustement. Easterly (1998) argumente que l'ajustement budgétaire peut être une simple « illusion » lorsqu'il diminue le déficit budgétaire mais qu'il laisse la valeur gouvernementale nette inchangée. Lorsqu'un agent extérieur (notamment les institutions internationales de financement) force une réduction dans le déficit conventionnel d'un gouvernement, il répond souvent en diminuant l'accumulation des actifs ou en augmentant les passifs cachés ou hors budget, donnant ainsi « l'illusion » d'un ajustement budgétaire.

*L'ajustement budgétaire est généralement le premier pas dans la voie de la stabilité macroéconomique – mais une croissance durable implique qu'une attention toute aussi importante soit accordée à la manière dont le déficit de l'Etat est réduit qu'à la taille de la coupure.* La manière dont le déficit est réduit—la qualité de l'ajustement budgétaire—peut également affecter la croissance, certaines composantes des dépenses publiques étant plus productives que d'autres, certaines réformes fiscales étant plus bénéfiques au niveau de leur impact sur l'allocation des ressources que d'autres, et certains types d'ajustement budgétaire étant plus durables que d'autres. L'ampleur du changement dans le solde budgétaire est relativement facile à mesurer. Il ne peut en être dit de même de la qualité globale de l'ajustement budgétaire—il n'est pas facile de déterminer exactement quelle est la combinaison de réformes fiscales et des dépenses qui favorise le plus la croissance.

Cette section présentera une analyse de la taille et de la qualité de l'ajustement budgétaire à Djibouti. Le chapitre 2 évaluera dans quelle mesure le Gouvernement de Djibouti a eu recours aux passifs budgétaires cachés au cours du processus d'ajustement. Dans les deux cas, l'analyse sera conclue par quelques implications de politique.

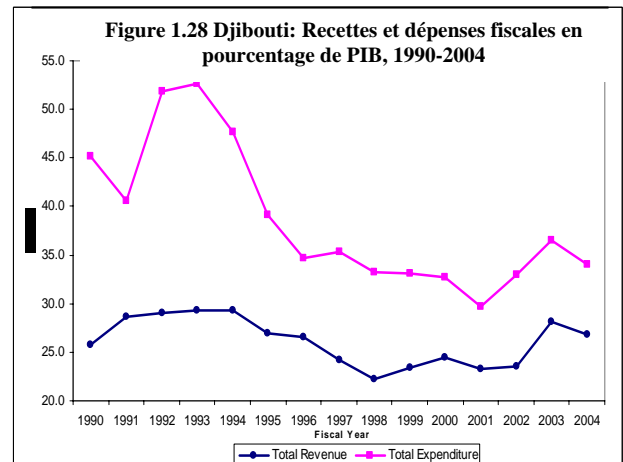
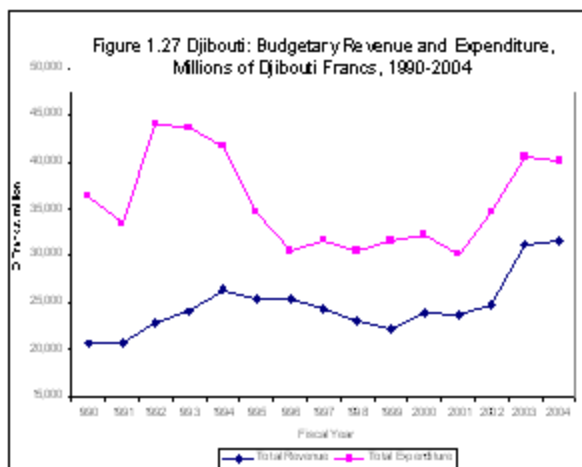
### **1.2.2 Taille de l'ajustement budgétaire**

*Deux périodes d'ajustement budgétaire (1994-96 et 1996-02) se distinguent dans la récente histoire de Djibouti.* Le Gouvernement a lancé la première phase de l'ajustement budgétaire sans appui extérieur et dans le cadre de sévères contraintes de liquidités. A l'inverse, l'ajustement budgétaire de la période 1996-02 a été soutenu par la communauté des bailleurs de fonds. Le déficit de Djibouti a été ramené de X pour cent à 4,7 pour cent en 2002. Mais la baisse la plus importante a eu lieu au cours de la première période d'ajustement, ce qui traduit l'urgence de restaurer la stabilité macroéconomique à la suite de la guerre civile du pays.



*La première phase de l'ajustement budgétaire a été nettement plus prononcée, avec une réduction plus nette du déficit budgétaire.* Elle a été principalement induite par des compressions dans les dépenses, y compris la masse salariale, les dépenses aux biens et services, et les dépenses d'équipement financées sur le plan intérieur. L'accent porté à la réduction des dépenses s'explique par le niveau déjà élevé des recettes (immédiatement après la guerre civile – il s'est avéré aisé de réduire les salaires).

*Par contre, la magnitude de l'ajustement budgétaire au cours de la seconde phase a été plus limitée. L'élément le plus frappant a été la baisse des recettes en proportion du PIB (5,5 points de pourcentage du PIB). Dans ce contexte l'ajustement s'est fait principalement par le biais d'une forte compression des dépenses (équivalent à 10 points de pourcentage du PIB).* Les baisses de dépenses de la masse salariale ont été contrebalancées par une baisse de la part des recettes dans les PIB. Bien que les mesures de politique de compression des dépenses aient excédé la cible budgétisée, elles n'ont pas été suffisantes pour contrebalancer la rentabilité nettement moindre qu'anticipée des mesures visant à accroître les recettes. La performance décevante des recettes a été due à la résorption de l'assiette fiscale sous le poids des exemptions fiscales. En conséquence, le déficit n'a pas pu être aligné sur le financement disponible et de nouveaux arriérés intérieurs et extérieurs se sont accumulés au cours de la période. Les Figures 1.27 et 1.28 ci-dessous illustrent l'écart entre les dépenses et les recettes au cours de la période 1990-2004.



### 1.2.3 Qualité de l'ajustement budgétaire

*L'ampleur du changement dans le solde budgétaire est relativement facile à mesurer. Il n'en va pas de même pour la qualité globale de l'ajustement budgétaire* – il n'est pas aisé de déterminer exactement quelle est la combinaison des réformes fiscales et des dépenses qui encourage le mieux la croissance. L'ajustement budgétaire est généralement le premier pas sur la voie de la stabilité macroéconomique. Mais une croissance durable implique qu'une aussi grande attention soit accordée à la manière dont le Gouvernement réduit le déficit qu'à la taille de la réduction.

*A Djibouti, la réduction du déficit a été réalisée principalement à l'aide de compressions majeures dans les dépenses alors que la mobilisation des recettes n'a joué qu'un rôle mineur.* Les dépenses hors intérêt ont principalement été touchées par les mesures initiales de l'ajustement, le champ d'action étant limité pour la mobilisation des recettes. Les taux d'imposition étaient déjà importants et relativement déformés, et le champ d'action pour élargir la base des impôts existants était limité, entre autres, par la difficulté à imposer les services, en abrogeant rétroactivement les régimes d'incitations fiscales.

*La contribution des recettes a été décevante. Mais la contribution du ratio recettes/PIB a été marginale au cours de la première phase de l'ajustement, elle a fortement diminué (de près de 5 points de pourcentage) au cours de la seconde phase de l'ajustement.* Ceci peut traduire une plus grande dépendance aux exemptions fiscales supposées attirer l'investissement privé, des distorsions de l'assiette fiscale dues aux fréquentes mesures discrétionnaires annuelles en matière de recettes fiscales pour contrebalancer les dérapages de la dépense, et une introduction retardée de l'importante réforme visant à rationaliser le régime fiscal. L'imposition directe a augmenté au cours de la période 1994-2002 d'environ 1 point de pourcentage à 9,4 pour cent du PIB, principalement en raison de l'introduction d'un système d'autoévaluation et d'unification de l'impôt sur les revenus professionnels. Mais l'imposition indirecte a fortement diminué au cours de la même période de 7 points de pourcentage à 11,7 points de pourcentage du PIB, avec une baisse régulière de l'impôt sur la consommation intérieure et autres surtaxes en raison de l'environnement économique défavorable, de la fraude fiscale et d'une faible administration fiscale. Compte tenu des préparatifs administratifs exhaustifs nécessaires pour l'introduction d'impôts plus généraux, Djibouti n'a pas encore introduit la TVA.

*Pour remédier à ce glissement des recettes, le Gouvernement a introduit de fréquents changements dans la législation régissant l'impôt sur les revenus et la consommation, ce qui a contribué à rendre le régime fiscal encore plus complexe.* Du point culminant atteint en 1996 (lorsque les recettes intérieures ont atteint 29 pour cent du PIB), les recettes ont régulièrement diminué et sont demeurées, depuis 2000, dans une fourchette de 23-24 pour cent du PIB. Cette baisse a traduit un certain nombre de facteurs, et notamment : (i) une augmentation des exemptions fiscales ainsi que de la fraude fiscale, alimentée par des impôts moins élevés dans les pays voisins, (ii) des manques à gagner au niveau des impôts sur les salaires et rémunérations, provoqués par l'accumulation d'arriérés sur le paiement des salaires et rémunérations, (iii) la réduction des forces militaires françaises, et (iv) une diminution des profits, résultant de la faible performance économique. En 1997, le Gouvernement a mis en place un éventail de généreuses exemptions fiscales afin d'attirer l'investissement privé. Ces mesures ont en fin de compte contribué à fortement éroder l'assiette fiscale sans grand impact sur le plan de l'investissement. A l'exception de celles octroyées à l'armée française, les exemptions ont représenté en moyenne 48 millions de dollars par an. L'introduction de ces mesures reposait uniquement sur la nécessité de contrebalancer les pertes de revenus dans le court terme et n'entraînait pas dans le contexte d'une

réforme cohérente et exhaustive du régime fiscal. En outre, dans le processus, la structure d'imposition n'a pratiquement pas changé : les impôts directs (principalement sur le revenu des sociétés et le revenu personnel et les salaires) représentent toujours 40 pour cent de l'ensemble des recettes fiscales alors que les impôts indirects s'inscrivent pour 60 pour cent. Le chapitre 3 proposera une discussion approfondie sur la performance des recettes.

***Sur le front de la dépense, les ajustements ont porté sur les dépenses hors intérêt, mais les économies n'ont pas été réparties de manière égale—les dépenses d'équipement ayant été principalement touchées par l'ajustement budgétaire.*** Une réduction de la masse salariale avait largement contribué à l'ajustement budgétaire en 1998, en conséquence principalement des programmes de démobilisation militaire et de retraite de la fonction publique ainsi que du gel sur le recrutement d'agents de la fonction publique dans les secteurs non prioritaires. La masse salariale a diminué d'environ 10 points de pourcentage du PIB entre 1994 et 2002. Mais elle est demeurée importante et la faisabilité politique de réductions substantielles et durables de la masse salariale de la fonction publique et des transferts s'est avérée limitée. Deux types vulnérables de dépenses ont encore pu être compressées pour réaliser une épargne budgétaire rapide : les dépenses aux autres biens courants et services et les dépenses d'équipement. Les dépenses aux biens et services, en proportion du PIB, ont été compressées de moitié entre 1994 et 2002. L'investissement public intérieur a diminué en pourcentage du PIB et cette baisse a été accompagnée d'une baisse du financement extérieur. À terme, la sous-utilisation de fonds aux opérations et à la maintenance a fortement réduit la productivité du stock de capitaux publics et les compressions des dépenses aux autres biens et services ont contribué à un déséquilibre croissant entre la main-d'œuvre et les matériaux et fournitures.

***La consolidation budgétaire envisagée n'a pas eu un impact tangible sur la productivité des investissements.*** L'efficacité administrative pour matérialiser la consolidation budgétaire envisagée a été entravée par les rigidités des politiques salariales et d'emploi du secteur public. Les complexités administratives et le manque de prévisibilité des règles et réglementations fiscales ont relevé les coûts des transactions pour le secteur privé ce qui a relevé le coût de l'investissement. La réforme des entreprises publiques a également été entravée par les politiques salariales et d'emploi du secteur public, l'accumulation des arriérés publics de ces entreprises et par des inefficacités opérationnelles. Cette situation a fait en sorte que les entreprises publiques ont augmenté leurs tarifs durant les premières années de l'ajustement. Mais les réformes pour augmenter la productivité ont en général été reportées à la seconde période d'ajustement et sont demeurées marginales. La réforme a pris la forme d'établissement de contrats de performance pour les entreprises portuaires et aéroportuaires. Mais la restructuration des entreprises publiques de télécommunications, de l'eau et de l'électricité a été bloquée et les prix des services d'utilité publique sont demeurés élevés, ce qui a affecté le coût des investissements.

#### **1.2.4 Conclusions et implications de politique**

***A Djibouti les dépenses d'équipement ont été principalement touchées par l'ajustement budgétaire – en conséquence, la part de l'investissement à l'infrastructure a diminué et a également fait montre d'une forte volatilité. Cet écart peut avoir un impact adverse sur le potentiel de croissance et limiter les améliorations visées dans les indicateurs sociaux.*** Cette tendance a engendré des déficits d'infrastructure qui peuvent avoir un impact adverse sur la croissance à long terme. Elle peut également faire obstacle à la capacité du Gouvernement d'atteindre des objectifs de développement plus généralisés, notamment les ODM et les cibles du DSRP. À l'avenir, après avoir compressé de manière disproportionnée les dépenses d'équipement et celles aux opérations et à la maintenance au cours de la période initiale de l'ajustement, la future consolidation budgétaire devrait viser à préserver l'investissement public à

des fins productives. Les autorités djiboutiennes tentent d'inverser la tendance à la baisse de l'investissement public et espèrent obtenir du financement des bailleurs de fonds (principalement sous forme de subventions) pour exécuter le programme d'investissement public sous-jacent au DSRP du pays. La prochaine étape dans le court terme devrait consister à revoir le programme actuel d'investissement public en tenant compte de la pérennité budgétaire, de l'efficacité économique et des considérations d'équité et à présenter à la communauté des bailleurs de fonds une liste de projets sélectionnés conformément à ces critères.

***Le ratio à la baisse de l'investissement public peut traduire une tendance en faveur d'un gouvernement plus restreint et plus efficient, mais ceci n'est pas le cas pour Djibouti. L'investissement public a connu un déclin en raison de l'ajustement budgétaire et est demeuré volatile en raison de l'imprévisibilité du financement des bailleurs de fonds.*** La situation est préoccupante si le déclin dans l'investissement public n'est pas inversé et donc que l'ajustement budgétaire contribue à la baisse des ratios de l'investissement public ou encore si le déclin est inversé et que la volatilité demeure importante dans l'investissement public (ce qui peut réduire l'efficacité à la fois de l'investissement public et privé). Une plus grande priorité pourrait être donnée aux dépenses à des projets d'infrastructure bien conçus. Tel que discuté dans la section précédente de ce chapitre, le champ d'action pour un financement accru de nouveaux investissements publics conformes à la stabilité macroéconomique à court terme et à une pérennité budgétaire sur le plus long terme devrait être totalement mis à profit, pour autant qu'ils soient accompagnés d'améliorations parallèles au niveau de la responsabilisation et de la transparence des finances publiques. Des efforts soutenus dans ces domaines pourraient contribuer à impulser la confiance des bailleurs de fonds et minimiser la volatilité des subventions.

***L'orientation de la composition globale de la dépense publique à des fins plus productives serait particulièrement importante pour impulser la croissance.*** La composition des dépenses gouvernementales affecte la croissance par son impact sur la quantité et la qualité des facteurs de production. Les dépenses publiques affectent la croissance à deux niveaux. Premièrement, elles peuvent accroître la quantité des facteurs de production, notamment le stock de capitaux, et donc augmenter la croissance. Deuxièmement, les dépenses publiques peuvent accroître la croissance indirectement en augmentant la productivité marginale des facteurs de production fournis de manière privée. Protéger les dépenses d'équipement productives au cours de la consolidation budgétaire et accroître la part des dépenses courantes aux biens et services hors salaire pour maintenir ces dépenses sont, en principe, des éléments propices à la croissance.

***D'avantage peut être entrepris pour améliorer l'impact des recettes publiques sur la croissance.*** Le niveau et la composition des recettes publiques affectent la croissance économique par leur impact sur l'offre et la demande pour du capital et de la main-d'œuvre. En général, la plupart des impôts autres que forfaitaires ont un impact adverse sur la croissance en introduisant une distorsion dans l'allocation des ressources. Les taxes imposées sur les facteurs reproductibles, tels que le capital matériel et humain, sont des exemples d'impôts qui réduisent le taux de croissance de la production. Dans les modèles endogènes de croissance, ces impôts réduisent la stabilité de la rentabilité des facteurs de production reproductibles, fournis de manière privée, et donc la stabilité du taux de croissance. Comme dans le cas des dépenses, le niveau des impôts ainsi que leur composition ont de l'importance pour la croissance. Le chapitre 3 se penchera un peu plus sur la question.

***La consolidation budgétaire entraînant une réduction majeure du financement intérieur du déficit déclencherà vraisemblablement des taux de croissance supérieurs.*** La position budgétaire globale affecte aussi la croissance, principalement par l'impact de son financement. Les estimations empiriques indiquent que les ajustements budgétaires axés sur la réduction du financement intérieur ont environ 1 ½ fois l'impact sur la croissance des ajustements axés sur des réductions à la fois du financement intérieur et extérieur (Gupta et al, 2002). A Djibouti, le financement non inflationniste d'importants déséquilibres budgétaires par l'accumulation du paiement intérieur des arriérés a engendré une accumulation de l'endettement intérieur et l'éviction de l'investissement privé. En outre, les déficits budgétaires enregistrés pendant la plus grande partie des années 90 peuvent également avoir affecté la croissance. Un environnement avec d'importants déséquilibres extérieurs et intérieurs, dans lequel l'orientation des politiques futures est imprécise à un impact adverse sur les décisions d'investissement à long terme, pour lesquelles un minimum de clarté s'impose au niveau de la prévision.

***Cibler le solde budgétaire global tout en portant l'attention sur la structure et la qualité de la politique budgétaire est en principe entièrement conforme à l'objectif de promotion d'un investissement public productif.*** L'Encadré 1.1 présente les principaux enseignements internationaux ayant opté pour l'ajustement budgétaire dans les années 90 et donne des exemples de pays où la consolidation budgétaire a également eu un impact positif sur la productivité des investissements. Toutefois, et comme expliqué ci-dessus, à Djibouti il s'est avéré difficile jusqu'à présent de matérialiser ces objectifs simultanément, et d'éviter que l'investissement public supporte le poids de l'ajustement budgétaire requis.<sup>8</sup> Un certain nombre de facteurs peuvent avoir contribué à ce résultat:

***(i) Considérations d'économie politique.*** A Djibouti, la réduction des dépenses courantes est souvent difficile du fait qu'elles bénéficient à des groupes d'intérêt politiquement influent, en particulier, les agents de la fonction publique. De même, toute possibilité d'augmentation de la dépense à la suite d'un ajustement a tendance à bénéficier aux mêmes groupes.

***(ii) Rigidités du budget structurel*** (notamment la législation du travail sur les salaires et autres droits) et faiblesses dans l'administration des recettes et la gestion du budget peuvent contribuer à rendre plus difficile de réduire les dépenses courantes et de mobiliser les recettes dans le court terme que de mettre fin à quelques grands projets d'investissement public.

***(iii) Il est plus facile (mais non sans coûts) d'interrompre des projets d'investissement public pour les relancer lorsque les fonds sont disponibles.*** De fréquentes interruptions ne constituent pas une option faisable pour les salaires, les paiements d'intérêt et les transferts. En conséquence, les projets d'investissement public sont plus faciles à cibler lorsque l'ajustement budgétaire est justifié. Les chapitres suivants mettront en lumière certaines options pour atténuer ces risques.

---

<sup>8</sup> Les préoccupations relatives à la baisse de la part de l'investissement public dans le PIB dans un certain nombre de pays ont incité à envisager un traitement différent des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses courantes à des fins d'analyse et de politique budgétaires. Une approche consisterait à cibler le solde budgétaire actuel, qui exclut l'investissement public, plutôt que le solde global. Un corollaire est que l'emprunt contracté pour financer l'infrastructure n'entrerait pas en ligne de compte dans les cibles d'endettement. Une telle approche a été spécifiquement proposée par certains pays de l'Amérique latine. Une variante à cette approche est celle de la « règle d'or », qui implique pour les gouvernements de gérer un solde ou un surplus courant. Un certain type de « règle d'or » est adopté dans divers pays aux niveaux central et sub-national (p. ex., au Royaume-Uni, en Allemagne, et aux Etats-Unis).



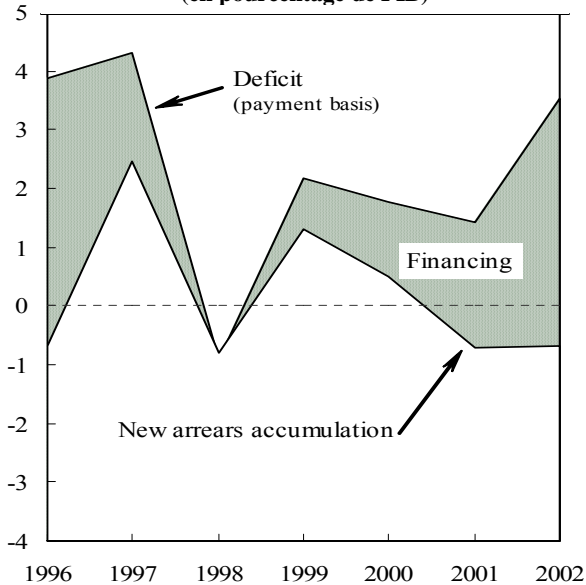
### **Encadré 1.1 Djibouti: Enseignements tirés de l'ajustement budgétaire dans les années 90:**

- La stabilisation budgétaire ne doit pas entraver un régime de politique budgétaire convivial à la croissance. Comme l'ont montré des pays tels que le Chili et la Thaïlande, il est possible de préserver un programme central des dépenses les plus productives.
- Quel que soit le schéma de réduction des dépenses et/ou d'augmentation des impôts adopté à l'origine, la réforme structurelle est une partie essentielle d'un ajustement budgétaire orienté à la croissance. Des approches ad hoc, si elles peuvent réduire le déficit, ne parviennent pas à remédier aux problèmes plus fondamentaux et courent donc le risque d'être inversées. Certaines mesures – telles que les réformes de la fonction publique et des entreprises – toute aussi importante qu'elles soient – n'engendrent qu'une épargne budgétaire minimale dans le court terme. La réforme dans ces secteurs doit être lancée aussi rapidement que possible pour récolter les fruits d'une épargne et renforcer les perspectives de croissance à moyen terme.
- Les pays qui au départ disposent de systèmes fondamentalement robustes de gestion des dépenses publiques ou qui améliorent un système déficient réussissent dans l'ensemble mieux à protéger les dépenses avec un taux de rentabilité sociale élevé. En général, mieux le système permet au gouvernement de fixer les priorités et ensuite de veiller à l'application des changements dans la composition de dépenses qui s'y conforment, plus productif s'avérera le produit final.
- Une réforme majeure de la fiscalité, telle que l'introduction d'une TVA, implique soit une administration fiscale fonctionnant raisonnablement bien ou un effort concurrent de réforme administrative. Parallèlement, la conception de la structure d'imposition doit tenir compte des limitations de l'administration fiscale. Comme dans le cas de la gestion des dépenses publiques, des mesures précoces de réforme de l'administration fiscale seront nécessaires pour permettre à la plupart des pays de concrétiser une structure budgétaire qui améliorera la croissance.
- L'augmentation des recettes est possible sans un relèvement des taux d'imposition moyens. Les pays peuvent arriver à une hausse substantielle du ratio des impôts par rapport au PIB en élargissant l'assiette effective du système fiscal avec l'introduction d'une TVA.
- Une réorientation des dépenses sociales en faveur de l'enseignement primaire et de la santé publique est nécessaire (mais pas suffisante) pour arriver à une croissance durable par le biais de son impact sur la valorisation du capital humain et la productivité de la main-d'œuvre.
- Certaines réformes – telles qu'une ambitieuse réforme de la fonction publique et de la gestion des entreprises publiques – peuvent impliquer de choisir entre la réduction immédiate du déficit et la réduction future du déficit, ce qui peut être problématique en cas de flexibilité dans l'échelonnement de l'ajustement budgétaire. Dans ces cas, le budget doit être envisagé pour une période pluriannuelle plutôt que pour un seul exercice.

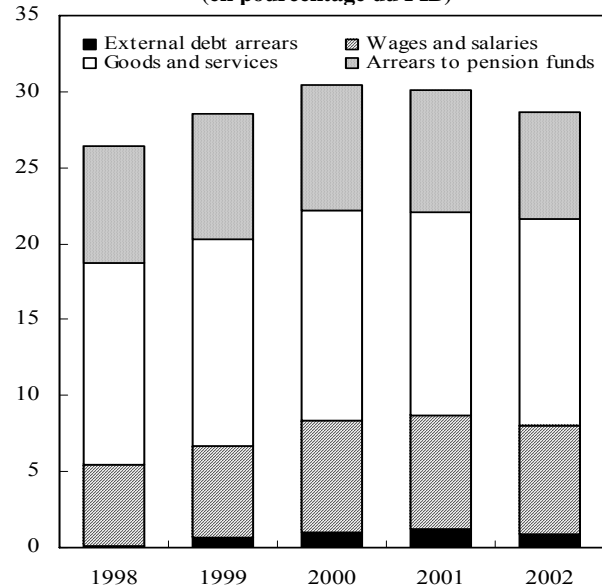
*Source: «The Quality of Fiscal Adjustment and Growth», Finance et Développement, Volume 3, No. 2, juin 1996. Fonds monétaire international, Washington D.C.*

**DJIBOUTI – INDICATEURS BUDGETAIRES SELECTIONNES, 1996-2002**

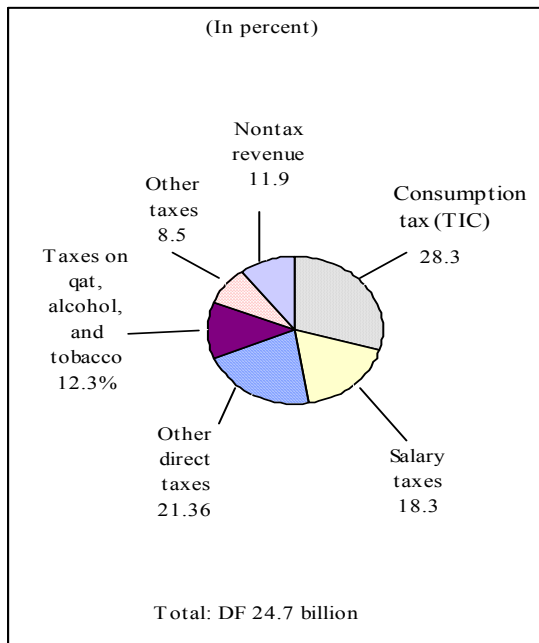
**Figure 1.29 Djibouti: Déficit budgétaire (en pourcentage de PIB)**



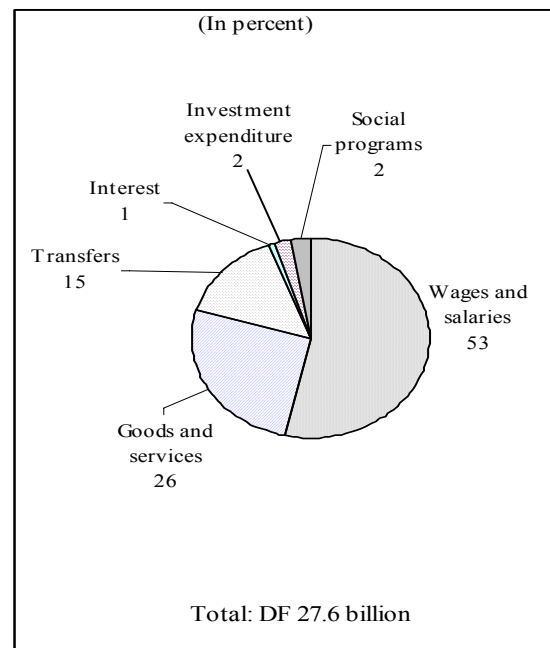
**Figure 1.30 Djibouti: Arrières budgétaires (en pourcentage du PIB)**



**Figure 1.31 Djibouti: Composition des recettes publiques, 2002, hors dons**



**Figure 1.32 Djibouti: Composition des dépenses publiques, 2002**



Sources: Data provided by the Djibouti authorities; and IMF staff estimates and projections.

1/ To public and private enterprises.

## **1.3. Perspective économique et objectifs de politique à moyen terme**

### **1.3.1. Perspective économique et objectifs de politique à moyen terme**

Les perspectives à court et moyen terme de Djibouti tireront parti d'une présence militaire étrangère dans le pays, d'un programme élargi d'investissement public financé par les bailleurs de fonds, et d'un grand projet privé pour un nouveau port de mer en eau profonde.

*Des investisseurs étrangers privés envisagent de construire un grand port de mer en eau profonde à Djibouti avec une zone libre industrielle et commerciale qui pourrait impulser la croissance dans le moyen terme.* Ce projet coûtera environ 400 millions de \$EU (environ 60 pour cent du PIB) sur une période de cinq à sept ans, et sera financé avec de l'IDE. Il comportera trois grandes phases : un nouveau terminal pétrolier, un terminal pour conteneurs, et une zone industrielle. La construction du nouveau terminal pétrolier a commencé en 2003. Une grande partie du coût total sera vraisemblablement consacrée à l'importation d'équipement et autres intrants pour le projet, ainsi qu'au paiement de la main-d'œuvre étrangère. Le cadre réglementaire qui régira les opérations de la zone industrielle est encore en discussion.

*Une présence militaire étrangère accrue à Djibouti apportera des recettes additionnelles mais son impact net sur la croissance et la réduction de la pauvreté dépendra des politiques d'accompagnement.* L'augmentation des forces militaires étrangères stationnées à Djibouti sera une source d'importantes recettes additionnelles dans les prochaines années. Ces recettes additionnelles devraient donner à la gestion budgétaire l'espace vital dont elle a tant besoin. Le défi consistera, toutefois, à utiliser ces ressources de manière aussi efficace et transparente que possible à l'appui de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté et pour réduire l'important stock des arriérés budgétaires.

*Les autorités de Djibouti se sont engagées à lancer un ambitieux programme d'investissement public en tant que pilier de leur stratégie de réduction de la pauvreté.* Le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) du pays a été approuvé par le Conseil d'administration de la Banque et du FMI en juin 2004. Un bref récapitulatif des objectifs à moyen terme du DSRP et de son évaluation par les cadres de la Banque et du FMI est présenté ci-dessous.

### **1.3.2 DSRP de Djibouti: Objectifs, Stratégie et Hypothèses de financement**

**Objectifs.** Ses principaux objectifs sont les suivants: (i) réduire l'incidence de l'extrême pauvreté de 42,2 pour cent en 2002 à 36,1 pour cent en 2006, 27,9 pour cent en 2010, et 19,2 pour cent en 2015 ; (ii) relever la croissance moyenne du PIB réel à 4,6 pour cent en 2004-06, à 5,5 pour cent en 2006-10 et à 6,5 pour cent en 2010-15, et réduire simultanément les inégalités dans la distribution des revenus de 2 pour cent en moyenne par an au cours de la période 2003-15 ; (iii) accroître les inscriptions brutes à l'enseignement primaire de 42,7 pour cent en 2001/02 à 73 pour cent en 2005/06 et atteindre la participation universelle d'ici 2015 ; (iv) réduire le taux de mortalité infantile de 103,1 pour 1.000 en 2002 à 75 pour 1.000 en 2006, et 50 pour 1.000 en 2015 ; (v) réduire le taux de mortalité infanto-juvénile de 124,5 pour 1.000 en 2002 à 85 pour 1.000 en 2006, et 70 pour 1.000 en 2015 ; (vi) réduire le taux de mortalité maternelle de 690,2 pour 100.000 naissances vivantes en 2002 à 570 en 2006, et à 400 en 2015 ; et (vii) stabiliser le taux de prévalence du VIH d'environ 3 pour cent en 2015.

**Stratégie.** La stratégie du DSRP repose sur quatre grands piliers. Le premier pilier tente de renforcer la compétitivité du pays et de créer les conditions propices à une croissance économique robuste et durable en (i) poursuivant la prudence budgétaire et en assurant la stabilité macroéconomique globale; (ii) mettant en œuvre les réformes structurelles pour attirer l'investissement privé, y compris la révision du cadre juridique et judiciaire; (iii) en encourageant Djibouti à devenir un pôle d'éclatement économique et financier compétitif; et (iv) réduisant les coûts des facteurs de production grâce à une meilleure rentabilité des investissements dans le secteur des infrastructures (eau, électricité, transport). Le deuxième pilier vise à accélérer le développement des ressources humaines avec la mise en œuvre de programmes sociaux axés sur la réduction de la pauvreté et des disparités de genre. Plus particulièrement il vise à : (i) améliorer la couverture et la qualité des soins de santé et de l'éducation; (ii) réduire le chômage par le biais du développement d'activités à forte intensité de main-d'œuvre, de la micro-finance et de la formation professionnelle; (iii) mettre en place des filets sociaux pour les segments les plus vulnérables de la population; et (iv) mettre en œuvre la stratégie nationale portant sur la parité hommes-femmes. Le troisième pilier met l'accent sur le développement régional et local par le biais d'investissement aux services d'alimentation en eau et de base dans les quartiers pauvres des milieux ruraux et urbains. Le quatrième pilier vise à améliorer la gouvernance et la gestion du secteur public. La priorité consistera à renforcer la transparence et la responsabilisation de la gestion des dépenses publiques afin d'en améliorer l'impact distributif sur les pauvres ainsi que leur efficacité.

**Cibles macroéconomiques et budgétaires.** Le DSRP indique que la stratégie des autorités pour promouvoir la croissance est aussi basée sur la mise en place d'un environnement macroéconomique stable. En effet, le solde budgétaire intérieur—défini comme étant les recettes totales (à l'exclusion des subventions) moins les dépenses financées sur le plan intérieur—devrait enregistrer un surplus équivalent, en moyenne, à environ 2 pour cent du PIB au cours de la période 2004–06 (une hausse par rapport au surplus estimé à 0,8 pour cent en 2003).<sup>9</sup> Le surplus budgétaire intérieur est, en partie, nécessaire pour rembourser progressivement les arriérés intérieurs du Gouvernement au cours de la prochaine décennie, conformément au plan envisagé à la fin de la facilité PRGF 1999-2002. Le DSRP présuppose la prudence budgétaire basée sur (i) une augmentation du rendement fiscal, (ii) une intensification des efforts de recouvrement fiscal, (iii) l'introduction d'une taxe à la valeur ajoutée (TVA) en 2006, (iv) le contrôle de la masse salariale par le biais du gel du recrutement dans la fonction publique (à l'exception des secteurs prioritaires, tels que l'éducation, la santé, et le judiciaire), la poursuite du programme de démobilisation des anciens combattants, la retraite des fonctionnaires éligibles, et l'adoption d'un registre unique informatisé pour les agents de la fonction publique, (v) la réduction des dépenses non prioritaires grâce à un meilleur contrôle de la consommation des services publics (électricité, téléphone, et eau) et la réduction des dépenses militaires financées sur le plan intérieur, et (vi) l'amélioration de l'efficacité opérationnelle des dépenses publiques.

**Hypothèses de financement.** Les projections du DSRP—qui envisagent une croissance réelle plus forte, un faible niveau d'inflation, et des dépenses plus importantes aux secteurs sociaux prioritaires—viennent à l'appui de l'objectif d'amélioration des conditions de vie des pauvres et de création d'emplois. Pour atteindre les cibles ambitieuses du DSRP, les autorités ont prévu un vaste programme d'investissement public (PIP) d'environ 293 millions de dollars (l'équivalent de 47 pour cent du PIB de 2003) de 2004 à 2006. Environ 15 pour cent du programme devraient être financés à l'aide de ressources budgétaires intérieures et le reste (250 millions de dollars) avec du

---

<sup>9</sup> A l'exclusion des recettes militaires de la France et des Etats-Unis, le solde budgétaire intérieur devrait enregistrer un déficit d'environ 1,5 pour cent du PIB en 2006, une baisse par rapport à 4,2 pour cent en 2003.

financement extérieur. Les autorités ont à l'heure actuelle obtenu un financement extérieur de l'ordre de 117 millions de dollars—dont la moitié sous forme de subventions.

### **1.3.3. Evaluation du DSRP: Evaluation conjointe Banque mondiale/FMI**

**Réalisme des projections de croissance.** Le DSRP vise un taux de croissance annuel moyen du PIB de 4,6 pour cent pour la période 2004–06—soit près du double de la croissance économique moyenne enregistrée au cours des dernières années. Bien que le DSRP élabore sur les nouvelles sources potentielles de croissance, telles que le tourisme, le secteur manufacturier, la pêche, le bétail et l'énergie géothermique, il reconnaît que les services portuaires demeureront vraisemblablement l'épine dorsale de l'économie nationale et la principale source de croissance pour l'avenir prévisible. Il sera essentiel d'attirer l'investissement direct étranger pour appuyer l'expansion prévue des installations portuaires du pays et de la zone libre y associée. L'impact à long terme sur la croissance et la réduction de la pauvreté de cette expansion dépendra vraisemblablement de l'ampleur des effets de retombée sur le reste de l'économie. Néanmoins, à la lumière de la lenteur des progrès dans la mise en œuvre de réformes clés de politique par le passé et de la faible capacité d'absorption du pays, le taux de croissance projeté pourrait s'avérer difficile à atteindre puisqu'il suppose la réalisation intégrale des grandes réformes structurelles et de gouvernance, la matérialisation intégrale d'un PIP exceptionnellement important, et une nette hausse du financement de subventionnement (généralement très volatile), ainsi que le prochain IDE pour financer l'expansion du port et le développement de la zone libre.

**Pérennité du programme d'investissement public sous-jacent au DSRP.** En prenant comme hypothèse que le programme d'investissement public des autorités sera mis en œuvre comme envisagé, la croissance du PIB augmentera progressivement dans le temps, mais la situation de la dette extérieure demeurerait fragile. L'analyse de pérennité de la dette réalisée au Chapitre 2 indiquera que, alors que la dette extérieure demeurerait soutenable dans le cadre du scénario de référence, des chocs temporaires adverses augmenteraient substantiellement le fardeau de la dette extérieure. L'analyse met en lumière la nécessité d'éviter tout dérapage macroéconomique et de renforcer la confiance des bailleurs de fonds quand à l'engagement du Gouvernement de procéder aux réformes pour garantir la disponibilité des subventions au financement du programme d'investissement public. En effet, une augmentation sans précédent de l'aide extérieure sera requise pour couvrir les importants déficits de financement budgétaire et extérieur, projetés atteindre environ 7,5 pour cent du PIB en 2006, et maintenir l'endettement officiel à des niveaux gérables. Par ailleurs, selon les projections du DSRP, la masse salariale (qui devrait diminuer progressivement en pourcentage du PIB au cours de la période à venir) se situerait toujours à 12 pour cent du PIB en 2006, absorbant la moitié des recettes intérieures. Un autre domaine de préoccupation est la volatilité de l'assistance budgétaire militaire, en particulier celle en provenance des Etats-Unis. Il n'est pas certain qu'elle se maintiendra à son niveau actuel (équivalent à environ 2 pour cent du PIB) dans le moyen terme. Ainsi, à la lumière de la nature exceptionnelle de cette source de recettes publiques et de la forte dépendance du programme d'investissement public vis-à-vis du financement de subventionnement, les dépenses publiques devraient être planifiées avec prudence et à moyen terme. En outre, une augmentation des dépenses d'équipement sur financement extérieur de 9 pour cent du PIB entre 2004 et 2006 devrait se produire en parallèle à des initiatives soutenues de renforcement des capacités et de réformes visant à améliorer la qualité de la gouvernance et du système de gestion des dépenses publiques de sorte à gérer le risque lié à une utilisation inefficace de ce financement additionnel.

**Défis futurs.** Un certain nombre de défis devront être relevés pour réaliser les objectifs projetés du DSRP. Il s'agit notamment : (i) de la lente mise en œuvre des réformes macroéconomiques et structurelles clés, en particulier au niveau des finances publiques et des entreprises publiques; (ii)

du financement de subventionnement et des influx d'IDE moins importants qu'anticipés; et (iii) des contraintes institutionnelles et de capacités. Une mauvaise allocation des ressources pourrait entraver les efforts de réduction de la pauvreté en échouant à améliorer la prestation des services et en décourageant l'aide des bailleurs de fonds et l'investissement privé. Une baisse des recettes budgétaires extérieures de nature militaire pourrait aboutir à une nette détérioration des comptes budgétaires, nécessitant des mesures d'ajustement avec des impacts adverses sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Une détérioration de la situation régionale en matière de sécurité pourrait décourager des investissements additionnels à l'infrastructure portuaire et fortement entraver les perspectives de croissance. Pour que le secteur privé puisse tirer pleinement avantage des nouvelles opportunités, les autorités devraient être prêtes à adopter les mesures qui s'imposent pour améliorer le climat des affaires. Comme le montreront les chapitres 4 et 5, ces risques pourraient être atténués si le Gouvernement prend des actions décisives pour améliorer la gouvernance et la gestion des dépenses publiques.

## CHAPITRE 2: EVALUATION DE LA PERFORMANCE DES DEPENSES PUBLIQUES

### 2.1. Critères pour l'évaluation des dépenses publiques

Le rapport s'inspire des cinq critères pour l'évaluation des dépenses publiques développés par Pradhan (1996):

*(i) Pérennité budgétaire.* Le niveau agrégé des dépenses publiques doit se conformer au cadre macroéconomique à moyen terme, et donner lieu à un déficit et à un endettement public soutenables. La pérennité budgétaire appelle aussi de limiter les autres risques budgétaires qui ne sont pas habituellement inclus dans les budgets publics, notamment les passifs éventuels.

*(ii) Efficacité allocative.* La dépense agrégée devrait être allouée au sein et entre les secteurs afin de maximiser le bien-être social, y compris l'impact sur les pauvres. En conséquence, la relation entre les dépenses du programme (dépenses à l'enseignement primaire) et leurs résultats (performance pédagogique) plutôt que de simples tendances ou comparaisons internationales ou ratios de dépenses, devrait servir de base pour l'allocation des ressources.

*(iii) Efficacité technique.* Le dosage des intrants, ou les allocations pour les dépenses d'équipement et récurrentes, devrait être analysé d'une manière intégrée dans le cadre des programmes et au sein des secteurs afin de remédier aux faiblesses d'une budgétisation traditionnelle basée sur le choix des investissements avec des obligations de coûts récurrents insoutenables et l'éviction de l'exploitation et de l'entretien (E&E) hors salaires par les dépenses salariales. Ceci implique d'évaluer les coûts récurrents des investissements existants et nouveaux, les obligations d'E&E hors salaires, l'ampleur des sureffectifs de la fonction publique, et l'adéquation des salaires des agents de la fonction publique.

*(iv) Rôle de l'Etat vs le secteur privé.* Il s'agit là également d'un critère clé régissant le choix des programmes pour financement et provisionnement publics. Il implique d'évaluer les déterminants de l'offre et de la demande pour identifier la nature et l'ampleur des échecs spécifiques de marché, qui à leur tour indiqueront le champ d'action pour un financement et une prestation privés ainsi que le type d'intervention publique appropriée – réglementation, financement ou provisionnement définitif. Ce point sera discuté aux Chapitres 6-8.

*(v) Qualité des institutions budgétaires.* Il est également important d'évaluer dans quelle mesure les incitations, les règles budgétaires formelles et informelles et la capacité de gestion budgétaire contribuent au contrôle des dépenses agrégées, à la priorisation des dépenses agrégées pour arriver à l'efficacité allocative et à l'équité, ainsi qu'à l'efficacité technique dans l'utilisation des ressources budgétisées. Une attention particulière est accordée à l'évaluation des éléments de transparence et de responsabilisation du système de gestion des dépenses publiques. Ces questions seront discutées au Chapitre 5.

## 2.2. Analyse de la pérennité budgétaire<sup>10</sup>

### 2.2.1. Introduction

*Le niveau agrégé permissible des dépenses dépend de la pérennité du déficit budgétaire et de la composition de ce déficit.* Le moyen peut-être le plus intuitif pour analyser la question serait d'adopter l'approche dite comptable à la pérennité de la dette. Son application au cas de Djibouti, selon l'hypothèse que le pays continuera à maintenir en place la modalité du conseil monétaire (et donc à rejeter le «prélèvement régalién» (*seignorage*) en tant que mécanisme de financement du déficit, signifie que le déficit budgétaire hors intérêt devra être financé par une nouvelle dette. Si le Gouvernement enregistre un déficit hors intérêt et si le taux d'intérêt réel moyen sur la dette publique excède le taux de croissance de l'économie, la dette publique totale augmentera en proportion des revenus intérieurs. A terme, cette situation aboutira à une position budgétaire insoutenable, où les déficits budgétaires excessifs impliqueront un endettement supérieur, entraînant un service supérieur de la dette, qui à son tour entraînera des déficits budgétaires plus importants. En fin de compte le pays tomberait dans un «piège d'endettement» (le «plan Ponzi», lorsque la dette est financée par un endettement additionnel). A un moment donné, cette situation entraînerait une crise de la dette dans le cas de l'emprunt étranger, ou une situation dans laquelle le Gouvernement ne serait pas en mesure de vendre sa dette en cas d'un emprunt intérieur excessif, et il devrait être mis fin au processus en réduisant le déficit budgétaire.

*La pérennité budgétaire aide à illustrer les défis de la politique budgétaire de Djibouti pour éviter l'émergence d'un endettement excessif.* Aux fins de la présente analyse, la pérennité budgétaire serait définie comme étant le niveau du déficit primaire requis pour stabiliser le ratio dette publique/PIB dans le moyen et le long terme. Tout en reconnaissant que lors de l'analyse de la pérennité du déficit, la définition du secteur public doit être aussi exhaustive que possible, l'analyse ne pourrait prendre en considération la dette totale du secteur public, en raison de l'absence de données consolidées sur les comptes du secteur public. Une importante distinction doit être établie entre ce type d'approche et l'analyse de la pérennité de la dette (APD) réalisée dans le contexte de l'initiative des PPLE. Cette dernière adopte une perspective de balance des paiements, et tente de déterminer si un pays fait face à une situation d'endettement insoutenable après l'application intégrale des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette. Dans le cadre de l'initiative PPLE, un ratio dette/exportations de 150 pour cent maximum (en termes de VAN) est considéré soutenable. L'analyse réalisée ici adopte une perspective budgétaire, et tente de déterminer le niveau du déficit budgétaire qui permettrait au ratio dette/PIB de demeurer stable dans le temps. Toutefois, en dépit de ces différences analytiques, les deux approches sont interconnectées, les deux évaluant la pérennité en tenant compte des politiques macroéconomiques sous-jacentes.

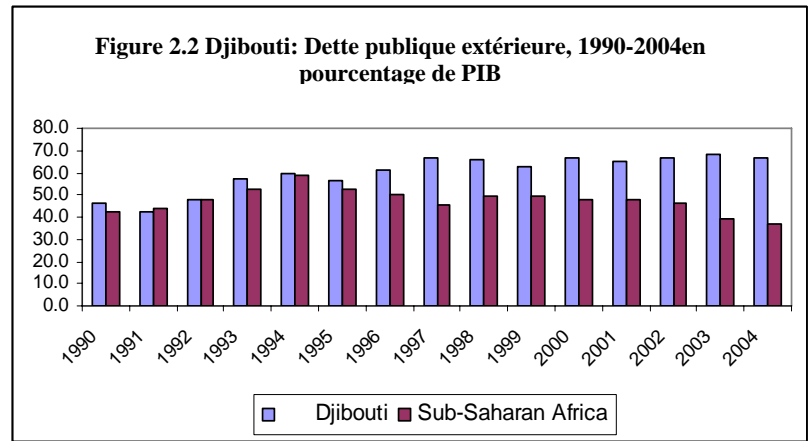
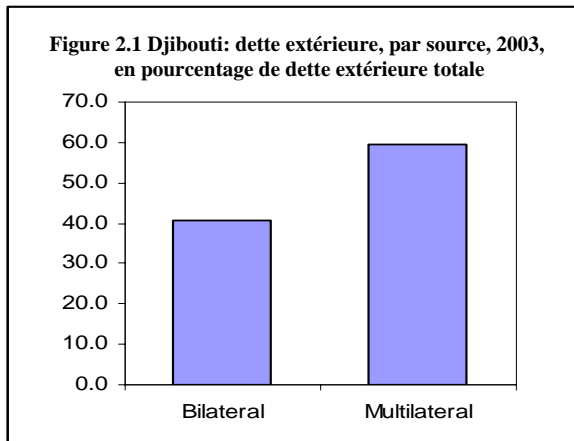
---

<sup>10</sup> Idéalement, l'analyse de la pérennité budgétaire devrait inclure une discussion sur les facteurs structurels et cycliques sous-jacents au déficit budgétaire. Par exemple, si une partie de la hausse du déficit budgétaire peut être attribuée aux facteurs cycliques, une partie de la hausse du déficit serait dès lors temporaire, et moins préoccupante du point de vue de la pérennité (les stabilisateurs automatiques s'auto corrigent une fois que la croissance reprend son orientation à long terme). Il est également utile d'établir une distinction entre les facteurs cycliques (qui n'ont qu'un impact transitoire sur les résultats budgétaires) et les changements dans la politique sous-jacente et la structure institutionnelle qui ont des impacts plus permanents. Cependant, les techniques quantitatives existantes pour estimer le solde budgétaire structurel impliquent d'estimer les élasticités structurelles des recettes et des dépenses par rapport aux résultats sur une période de temps relativement longue. Les limitations des données entravent ce type d'analyse budgétaire à Djibouti. Bien qu'il existe des méthodologies à moindre intensité de données (notamment la méthodologie de Chand pour calculer le solde budgétaire structurel et l'impulsion budgétaire, souvent utilisée par le FMI), elles prennent comme hypothèse des élasticités unitaires pour les recettes et les dépenses. Toutefois, comme le montre ce rapport, ces hypothèses ne semblent pas valables pour Djibouti.



## 2.2.2 Aperçu du niveau et de la composition de la dette

*Le niveau de la dette extérieure à Djibouti demeure relativement élevé aux normes internationales.* La dette publique extérieure totale était de 396 millions de dollars (67 pour cent du PIB) en 2002, un niveau supérieur à la moyenne non pondérée des pays de l'Afrique subsaharienne (se référer au graphique), dont la dette extérieure publique représentait 47 pour cent du PIB. Le ratio dette publique/PIB, qui s'est fortement détérioré en 2000, est depuis demeuré stable. Il s'est légèrement amélioré, pour atteindre près de 70 pour cent à la fin de 2003, un niveau toujours élevé, en comparaison d'autres pays en développement. Quant à la nature des créanciers, environ 60 pour cent constituent une dette vis-à-vis de créanciers multilatéraux et les 40 pour cent restant, une dette vis-à-vis de créanciers bilatéraux.



*Plus préoccupant est le stock de la dette intérieure, principalement due aux arriérés de paiement intérieurs.* Les arriérés de paiement intérieurs s'élevaient à environ 28 pour cent du PIB à la fin de 2002, selon un récent examen actuariel réalisé par un bureau d'études français (Actuaria, 2003). Pour équilibrer ce stock, le Gouvernement a adopté un plan en octobre 2002 prévoyant le règlement annuel de 2,5 milliards de FD sur une période de 10 ans. Les autorités ont accéléré l'acquittement des arriérés intérieurs en 2003, qui ont diminué de 2,7 pour cent du PIB à 23,6 pour cent en fin d'année (se référer à la section suivante sur les passifs éventuels).

### 2.2.3. Analyse de la pérennité de la dette<sup>11</sup>

#### *Scénario de référence: principales hypothèses*

*Le scénario de référence pour l'évaluation de la pérennité budgétaire s'inspire du cadre macroéconomique à moyen terme pour la période 2003-08 que le FMI a arrêté de concert avec les autorités en mars 2004.* Il reflète les mesures de politique déjà prises par les autorités au cours des dernières années (2002-03) et les facteurs des réformes de politique annoncées dans le DSRP qui devraient être introduits sur le plan des recettes, des dépenses et du financement au cours de la période 2004-06. Les projections sont étendues à 2008 pour permettre l'analyse des dynamiques de la dette à moyen terme.

*Le cadre budgétaire à moyen terme de référence prend comme hypothèse (i) un taux de croissance du PIB réel moyen de 4,6 pour cent par an et (ii) des taux d'intérêt annuels réels d'environ un demi de 1 pour cent.* Le faible niveau du taux d'intérêt réel reflète l'hypothèse selon laquelle l'Etat ne prendra pas à sa charge le service de l'intérêt sur sa dette intérieure (il n'accumule plus de nouveaux arriérés intérieurs) et assume que l'Etat continuera à bénéficier d'un financement extérieur à des conditions libérales. La construction d'un nouveau port moderne à Doraleh (près de la capitale) et l'important investissement public à l'appui de la stratégie de réduction de la pauvreté du Gouvernement (environ 293 millions de \$EU, soit l'équivalent de 47 pour cent du PIB en 2003) devraient être la principale source de cette cible de croissance. Cependant, l'hypothèse de croissance à moyen terme excède la performance de croissance enregistrée depuis 1991. Bien que le cadre macroéconomique soit cohérent sur le plan intérieur, la cible de croissance dépend d'une hausse substantielle de l'investissement public (projeté passer de 6,7 pour cent en 2003 à 16 pour cent du PIB en 2006) et du financement de subventionnement (environ le double en termes par habitant que le niveau obtenu au cours de la seconde partie des années 90). Les taux projetés de croissance ne pourraient être atteints que si les autorités s'embarquent dans des réformes structurelles clés, de gouvernance, et de gestion des finances publiques qui contribueraient à exécuter le programme d'investissement public planifié et impulseraient la confiance des bailleurs de fonds et donc assureraient le financement de subventionnement nécessaire.

*Sur le front des recettes, les projections incluent des décaissements extérieurs additionnels (environ 3 points de pourcentage du PIB sur une moyenne annuelle de 2003 à 2008) représentant principalement l'aide extérieure dont la mobilisation est anticipée à l'appui du programme d'investissement public du DSRP.* Il est assumé que 75 pour cent de cette assistance extérieure additionnelle sera sous forme de subventions, représentant environ 7,5 pour cent du PIB en moyenne au cours de la période de projection. Sur le front du financement, le scénario de référence prend comme hypothèse que les nouvelles opérations de prêt s'inscriront pour 30 pour cent du financement à mobiliser du programme d'investissement public du Gouvernement. Les

---

<sup>11</sup> En raison des limitations des données, la pérennité budgétaire sera évaluée dans un sens plus étroit, à savoir que l'analyse portera sur les dynamiques de la dette extérieure et de la dette publique totale. Les passifs éventuels et autres risques budgétaires potentiels pouvant affecter les finances publiques actualise le cadre macroéconomique sous-jacent aux projections de pérennité budgétaire sur la base des données macroéconomiques et budgétaires disponibles en mars 2004, calculées dans les hypothèses du DSRP pour la période 2004-06. Cette analyse ne prend pas en compte la révision de la base des données sur la dette publique suite à la préparation du rapport. Bien que la présente analyse suive une approche méthodologique similaire pour l'analyse de sensibilité que celle suivie par le FMI (consultations Article IV, décembre 2003), elle ajoute un test de stress additionnel pour évaluer la sensibilité de la dette publique et des ratios dette extérieure/PIB à une chute soudaine de l'aide étrangère (une chute de 25 pour cent du financement de subventionnement officiel projeté du programme d'investissement public).

hypothèses pour ce qui est des conditions des nouveaux prêts à des conditions libérales sont les suivantes: les nouveaux prêts sont assumés être amortis sur une période de 12 ans et leur service se situerait à un taux d'intérêt moyen de 2,5 pour cent par an.

*Sur le front des dépenses, il est anticipé que les dépenses totales seront de l'ordre de 34 pour cent du PIB en 2008, soit une hausse par rapport à 32 pour cent du PIB en 2002.* Il est assumé qu'une baisse des dépenses courantes—nonobstant des dépenses additionnelles aux secteurs sociaux—anticipée essentiellement de la réduction de la masse salariale (en poursuivant les programmes de démobilisation et de départ à la retraite), et de la rationalisation des dépenses aux biens et services, sera partiellement contrebalancée par une hausse importante des dépenses d'équipement financées de manière interne en rapport avec la mise en œuvre du programme d'investissement public du Gouvernement. Tenant compte de tous ces éléments, et conformément au plan adopté en octobre 2002, il est également anticipé que le Gouvernement honorera ses engagements vis-à-vis des créanciers dont les revendications d'arriérés ont été validées. Ainsi, l'approbation du remboursement des arriérés intérieurs, en moyenne de l'ordre de 2 pour cent du PIB par an, est-il factorisé dans le cadre macroéconomique à moyen terme de référence.

*Reflète de ces hypothèses, le scénario de référence assume que le déficit primaire (défini comme étant les recettes totales, à l'exclusion des dons, moins les dépenses financées de manière interne) diminue et enregistre un surplus, de l'ordre de 1 et 2 pour cent du PIB au cours de la période de projection.* Toutefois, il y a lieu de noter que, à l'exclusion des recettes militaires de la France et des Etats-Unis (représentant actuellement environ 2 pour cent du PIB), le solde budgétaire intérieur devrait enregistrer un déficit équivalent à environ 1,5 pour cent du PIB, soit une baisse par rapport à 4,2 pour cent en 2003. Conformément, le ratio dette publique/PIB diminuerait, passant de 79 pour cent à la fin de 2002 à environ 63 pour cent d'ici 2008, niveau toujours élevé aux normes internationales. Cette baisse traduirait principalement une diminution de la dette intérieure compatible avec la mise en œuvre du plan pour l'acquittement des arriérés intérieurs. Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution des principaux indicateurs d'endettement dérivés des hypothèses:

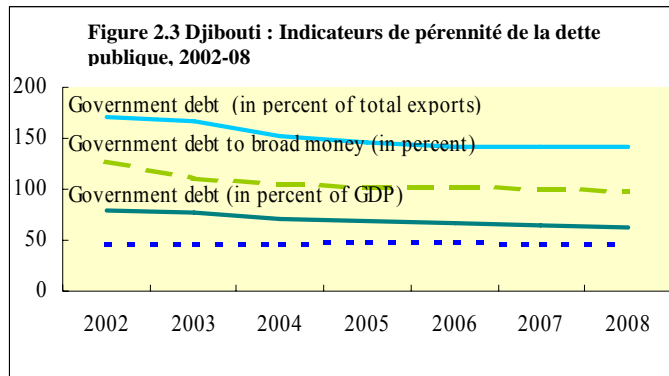
**Tableau 2.1 Djibouti : Indicateurs de pérennité de la dette publique, 2002-08**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exports of goods and services (in percent of GDP)	46.0	46.2	46.8	47.2	47.4	45.8	44.9
Interest payments (as a percent of exports of goods and services)	0.49	0.76	0.97	1.04	1.03	0.94	0.89
Debt service to exports (in percent)	1.5	2.2	3.0	2.4	2.8	2.9	3.0
Government debt (in percent of GDP)	78.9	76.6	71.3	69.0	67.2	65.0	63.2
Government debt (as a percent of exports of goods and services)	171.4	165.9	152.2	146.3	141.7	141.8	140.8
Government debt to broad money (in percent)	126.8	110.4	103.8	101.7	101.9	99.5	97.3

Sources: Djibouti authorities and Fund staff estimates and projections.

**Le profil de la dette publique sur le moyen terme est assumé être relativement stable au cours de la période de projection.** Ceci s'explique en grande partie par les hypothèses de la croissance du PIB réel, du taux d'intérêt réel (de 4,6 en moyenne annuelle et d'un demi point de pourcentage en moyenne annuelle, respectivement) et des hypothèses favorables de financement du PIP (avec

un financement de subventionnement du PIP représentant entre 70 et 75 pour cent). Des perspectives de croissance supérieure et une consommation et un investissement publics à la hausse sont factorisés dans les projections de référence, indiquant une augmentation marquée des importations de biens et services et un déficit à la hausse du compte



courant de la balance des paiements. Toutefois, dans le cadre des hypothèses favorables de financement décrites plus haut, le ratio dette extérieure totale/PIB devrait demeurer principalement constant au cours de la période de projection de référence à environ 68 pour cent en moyenne. Ce niveau est cependant encore élevé en comparaison des ratios moyens de 60 pour cent en Afrique et de 40 pour cent du PIB dans les pays en développement. Le paiement du service de la dette devrait absorber en moyenne environ 2,5 pour cent des exportations de biens produits localement et de services non facteurs au cours de la période de projection.

**Solde primaire minimum requis pour garantir la pérennité budgétaire.** En prenant 2001 comme année de base, le tableau ci-dessous simule le solde primaire minimum requis (défini comme étant les recettes totales, à l'exclusion des dons, moins les dépenses financées de manière interne) pour diverses combinaisons de taux de croissance du PIB réel et des taux d'intérêt réels sur la dette publique pour maintenir le ratio dette publique/PIB constant. Dans le cadre des hypothèses de référence, le Gouvernement pourrait enregistrer des déficits budgétaires primaires records à hauteur de 4,3 pour cent du PIB, tout en maintenant le ratio de la dette publique/PIB stable. Cependant, il ne faut pas oublier que les projections de référence assument un scénario de financement favorable et des projections optimistes de croissance du PIB réel et des taux d'intérêt réels. Si ces hypothèses devaient s'avérer moins favorables, Djibouti devrait atteindre des soldes budgétaires primaires nettement meilleurs que la moyenne historique (déficit primaire de 5 pour cent du PIB en moyenne au cours de la dernière décennie) afin de préserver la pérennité budgétaire, comme l'indique le tableau ci-dessous.

**Figure 2.4 Djibouti: Solde primaire minimum requis pour maintenir le ratio dette publique/PIB constant (en % du PIB)**

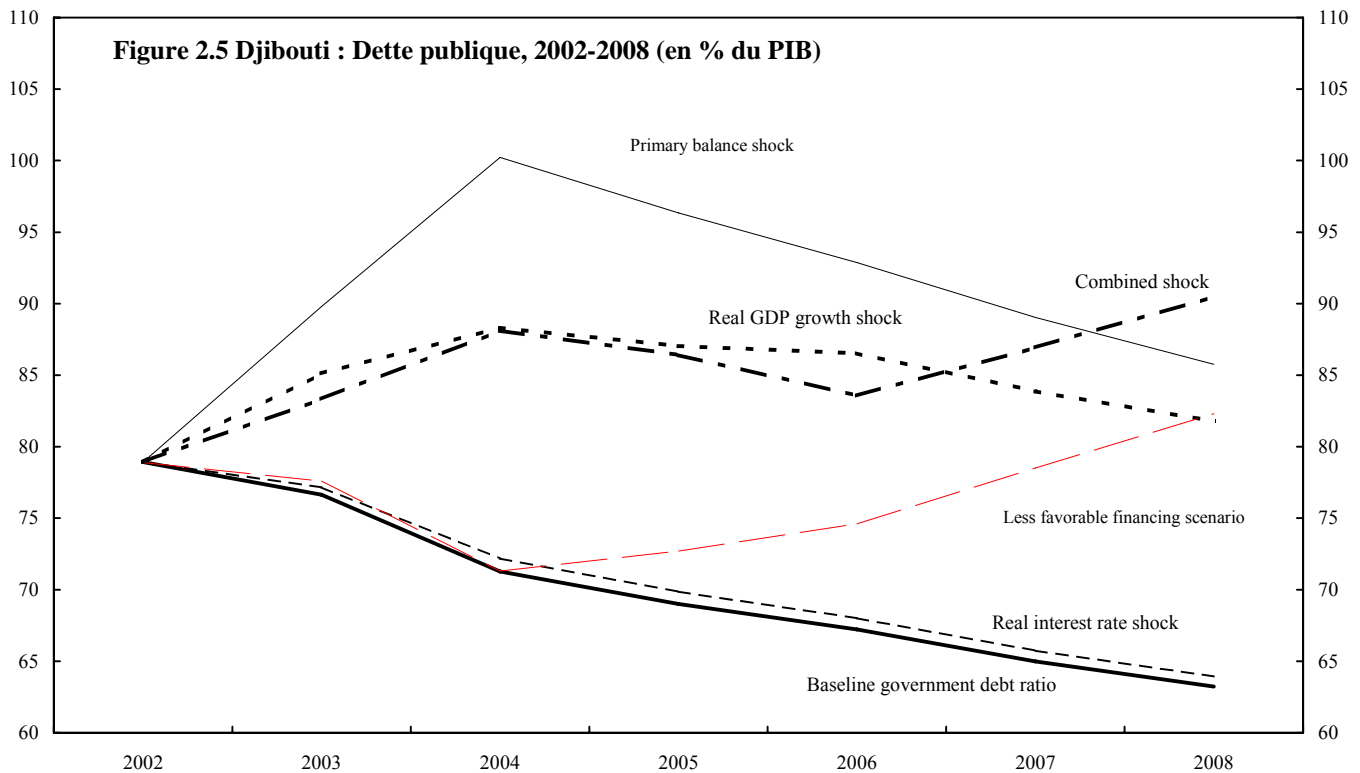
Real Interest on Public Debt	Real GDP Growth Rate				
	1.0	3.0	4.0	5.0	7.0
-1.0	-1.6	-3.1	-3.9	-4.7	-6.3
1.0	0.0	-1.6	-2.4	-3.1	-4.7
3.0	1.6	0.0	-0.8	-1.6	-3.1
5.0	3.1	1.6	0.8	0.0	-1.6
7.0	4.7	3.1	2.4	1.6	0.0
10.0	7.1	5.5	4.7	3.9	2.4

Source: Fund staff estimates.

### *Analyse de sensibilité de la dette publique*

***L'analyse de sensibilité du ratio de la dette publique/PIB souligne la vulnérabilité des comptes budgétaires, les ratios de la dette publique se détériorant nettement et devenant insoutenable en cas de chocs macroéconomiques adverses.*** Une analyse de sensibilité a été réalisée pour évaluer l'impact de chocs dérivés d'une moindre croissance (moyenne historique plus deux écarts types en 2003 et 2004, équivalant à une baisse du PIB de 6,7 pour cent chaque année), des taux d'intérêt réels (moyenne historique plus deux écarts types en 2003 et 2004, taux d'intérêt en moyenne de -0,8 pour cent par an), et du solde primaire (moyenne historique moins deux écarts types en 2003 et 2004, équivalant à un déficit de 15 pour cent du PIB). Dans le cas de déficits primaires supérieurs, le ratio dette publique/PIB serait de 38 pour cent supérieur en 2006 que dans le scénario de référence. Dans le cas d'un choc au niveau du PIB, le ratio dette publique/PIB serait de 28 pour cent supérieur. En fixant la croissance du PIB réel, des taux d'intérêt réels, et du solde primaire à leurs valeurs historiques (choc combiné), le ratio dette publique/PIB augmenterait fortement pour atteindre 100,4 pour cent en 2008, soit 58 pour cent de plus que dans le scénario de référence. Ceci indique que les autorités doivent être prêtes à introduire des mesures visant à maintenir la stabilité macroéconomique et à soutenir une croissance économique robuste de sorte à éviter une détérioration budgétaire.

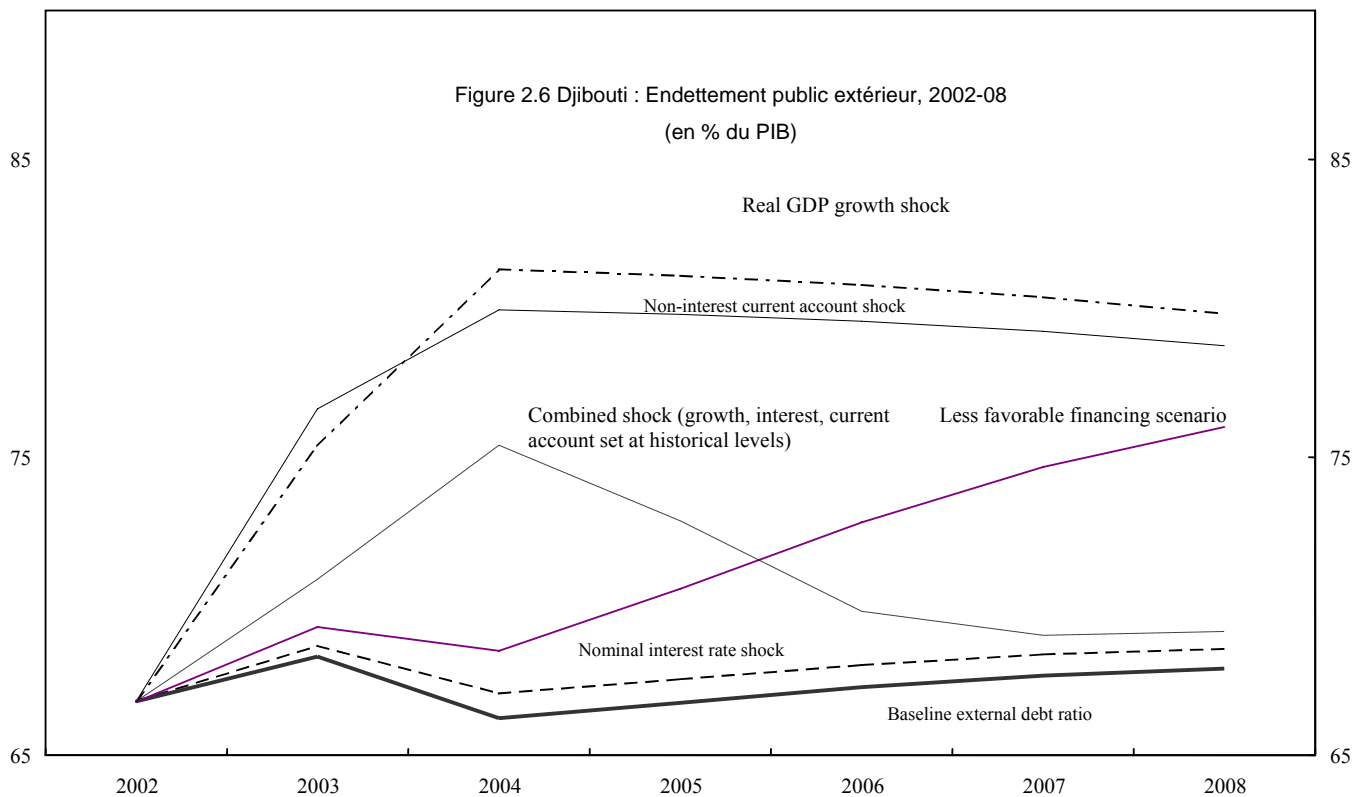
***L'analyse indique aussi que la projection dette publique/PIB est plus sensible à une diminution du financement officiel de subventionnement.*** Lorsqu'on prend comme hypothèse un scénario de financement moins favorable (une baisse de 25 pour cent du financement officiel de subventionnement projeté du programme d'investissement public—le manque à gagner conséquent supposé être couvert par de nouvelles opérations de prêt à des conditions libérales correspondant aux conditions des nouvelles opérations de prêt des projections de référence), le ratio dette publique/PIB serait supérieur à la référence pour toutes les années de la projection et suivrait une courbe ascendante insoutenable pour atteindre 82,3 pour cent du PIB en 2008.



### *Analyse de sensibilité de la dette extérieure*

**Les résultats des tests de stress du ratio endettement extérieur/PIB confirment la fragilité de la position budgétaire de Djibouti à la survenance de chocs adverses temporaires aux variables macroéconomiques clés.** La plupart des tests de stress montrent que les chocs macroéconomiques à court terme influenceraient le ratio de la dette extérieure par rapport au PIB à la hausse d'au moins 11 points de pourcentage au cours de la période 2003-08, ce qui appellerait d'autres ajustements budgétaires dans le proche avenir pour maintenir l'endettement extérieur à des niveaux gérables. Dans le cas d'une forte baisse du PIB réel de 6,7 pour cent en 2003 et 2004, le ratio endettement extérieur/PIB augmenterait d'environ 15 points de pourcentage d'ici la fin de 2004 avant de diminuer lentement par la suite. Comme prévu, une forte détérioration du compte courant aurait aussi un impact majeur sur la pérennité extérieure. En prenant comme hypothèse que le déficit du compte courant se détériore à 15 pour cent du PIB en 2003 et en 2004, le ratio de la dette extérieure augmenterait de près de 14 points de pourcentage du PIB d'ici la fin 2004. Malgré la volatilité relativement élevée du ratio déficit compte courant/PIB au cours de la dernière décennie, ces niveaux seraient assez exceptionnels aux normes historiques (le ratio le plus haut du déficit du compte courant par rapport au PIB a été de 17 pour cent en 1992). L'impact des chocs du taux d'intérêt nominal serait plus limité, avec chaque hausse additionnelle de 100 points de base (de 2003 à 2004) rajoutant environ 0,7 point de pourcentage au ratio de la dette extérieure au cours de la période de projection. En fixant toutes les grandes variables macroéconomiques à leurs valeurs historiques le ratio de la dette extérieure se détériorerait régulièrement pour atteindre environ 89 pour cent en 2008 en comparaison des 67 du scénario de référence.

*La tendance ascendante du ratio de la dette extérieure/PIB dans le cadre d'un scénario de référence moins favorable montre que, à moins que les besoins d'investissement public soient principalement financés par des subventions, les dynamiques de la dette extérieure s'avèreront explosives dans le moyen terme.* L'analyse de sensibilité de la dette extérieure a également inclus un scénario moins favorable de financement, qui assume une baisse de 25 pour cent du financement officiel de subventionnement du programme d'investissement public pour la période 2004-06, avec le manque à gagner conséquent supposé être couvert par de nouvelles opérations de prêt à des conditions libérales (à des conditions similaires aux nouvelles opérations de prêt des projections de référence). Dans le cadre de ces hypothèses, il n'est donc pas surprenant que le ratio dette extérieure /PIB se détériorerait régulièrement. En comparaison du scénario de référence, les ratios d'endettement seraient plus élevés au cours de toutes les années de projection, atteignant 76 pour cent en 2008.



## ***Conclusions et implications de politique***

***Les tests de stress réalisés ci-dessus montrent que, en l'absence de discipline budgétaire et d'une plus grande flexibilité du budget, les ratios de la dette publique et extérieure se détérioreraient*** et deviendraient insoutenables en cas de chocs économiques et budgétaires adverses. Deux implications de politique peuvent être dérivées de l'analyse qui précède:

***(i) Arriver à la pérennité budgétaire à moyen terme dépend de la capacité du Gouvernement à maintenir une situation macroéconomique solide grâce à la mise en œuvre des réformes structurelles et de politique budgétaire clés*** : (i) politiques structurelles visant à améliorer la compétitivité du pays et à appuyer une croissance économique supérieure, (ii) consolidation budgétaire continue impliquant une combinaison d'initiatives de mobilisation des recettes et de mesures visant à limiter les dépenses non productives, accompagnées de réformes axées sur la réorientation des dépenses publiques aux domaines prioritaires tout en augmentant l'efficacité et l'incidence sur la pauvreté de l'intervention publique, et (iii) politiques d'endettement extérieur prudentes, maximisation des dons étrangers dans la composition globale de la dette extérieure.

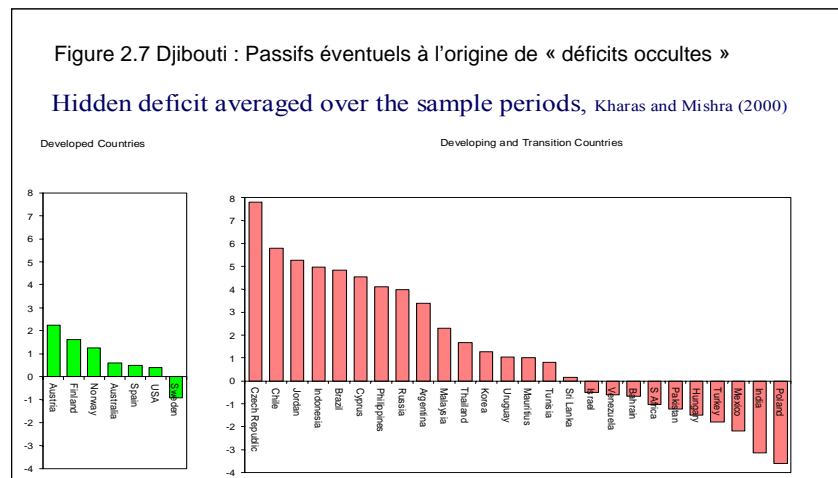
***(ii) Garantir le financement de subventionnement serait vital pour assurer la pérennité budgétaire à moyen terme.*** Djibouti a cependant du faire face à un haut niveau de volatilité des subventions au cours de la dernière décennie (en moyenne de 54 pour cent eu égard à la moyenne pour la période de 1990-2002). La disponibilité du financement de subventionnement dépendra essentiellement du niveau de confiance des bailleurs de fonds quant à l'engagement de l'Etat vis-à-vis des réformes de politique. Comme l'illustre le Chapitre 5, l'enveloppe requise de réformes de politique devra être accompagnée d'une amélioration du système de gestion budgétaire—couvrant la budgétisation, la comptabilité, la gestion de la trésorerie et de la dette, ainsi que le contrôle interne et externe—ainsi que des mesures visant à améliorer la transparence et la responsabilisation dans la manière dont les ressources publiques sont gérées.



## 2.2.4. Elargissement de l'analyse de la pérennité budgétaire: passifs éventuels

*L'expérience internationale a confirmé que l'analyse budgétaire est incomplète si elle n'aborde pas les risques budgétaires « occultes », notamment les obligations prises par le Gouvernement en dehors du budget.*

Premièrement, comme l'expliquent Kharas & Mishra (1999), les analyses des hausses antérieures du stock de la dette publique ont montré que les gouvernements accumulent souvent des dettes en conséquence de « déficits occultes » plutôt que de déficits budgétaires déclarés. Les déficits occultes



dérivent principalement de la structure de la dette, lorsque les risques liés à la devise, à l'échéance ou au taux d'intérêt se matérialisent et des obligations publiques hors budget, notamment les passifs éventuels qui viennent à échéance. Deuxièmement, tous changements dans le déficit budgétaire déclaré sont illusoire s'ils sont accompagnés par des changements compensatoires dans la valeur des actifs publics et dans la vulnérabilité du pays aux risques budgétaires, notamment les passifs publics éventuels (Easterly, 1998). Par ailleurs, comme le souligne Selowsky (1998) les améliorations au déficit déclaré n'impliquent pas nécessairement une « qualité » de l'ajustement budgétaire, ayant une dimension de pérennité et d'efficacité. Troisièmement, l'analyse traditionnelle de la pérennité budgétaire, comme celle réalisée dans le cadre de la section précédente, est limitée de deux manières: elle se penche seulement sur l'aspect passif du bilan du secteur public et ne considère que les passifs directs, ignorant les passifs éventuels, tant explicites qu'implicites.

*La vulnérabilité du Gouvernement de Djibouti aux risques budgétaires est évaluée en s'inspirant du cadre analytique de Polackova (1998).* L'analyse porte sur les risques budgétaires dérivés d'obligations publiques de quatre types: directes explicites, directes implicites, éventuelles explicites et éventuelles implicites (voir le Tableau ci-dessous).

**Tableau 2.2 Djibouti : Matrice du risque budgétaire à Djibouti**

Sources de passifs (passifs des autorités budgétaires, non de la Banque centrale)	Directs (obligations en toute circonstance)	Eventuels (obligations lorsqu'une circonstance particulière se produit)
<b>Explicites</b>  (Passif d'Etat reconnu par la loi ou par contrat)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dette souveraine étrangère et intérieure</li> <li>• Paiement des arriérés budgétaires internes</li> <li>• Dépenses budgétaires exécutoires à long terme (salaires de la fonction publique, coût du programme de démobilisation militaire arrêté dans l'accord de paix de 2001 et retraites de la fonction publique)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garanties d'Etat pour l'emprunt non souverain de la dette extérieure contractée par des entités du secteur public et des banques privées</li> </ul>
<b>Implicites</b>  (Obligation « morale » de l'Etat traduisant principalement des anticipations publiques et des pressions de la part de groupes d'intérêt)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investissement public projeté et besoins en dépenses courantes pour atteindre les cibles des ODM/DSRP</li> <li>• Coûts récurrents futurs des Programmes d'investissement public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acquiescement des passifs des entités publiques associées (EDD, ONED) – viabilité financière imprécise en cas de privatisation</li> <li>• Risques associés aux pertes des entreprises publiques nouvellement créées avec viabilité financière et commerciale imprécise (station de dessalement de l'eau et de mise en bouteille de l'eau minérale, cimenterie, entreprise de pierres naturelles)</li> <li>• Sauvetage des banques à la suite d'un éventuel renversement des flux de capitaux privés</li> </ul>

***A Djibouti, la marge de manœuvre pour absorber les risques budgétaires imprévus est limitée.***

La position budgétaire de Djibouti est moins élastique aux risques budgétaires que ce qui ressort de l'analyse des ratios d'endettement, car elle demeure hautement vulnérable aux chocs macroéconomiques et budgétaires imprévus. Premièrement, alors que le mécanisme du conseil monétaire s'est avéré effectif pour arriver à la stabilité budgétaire et au maintien des réserves, il a minimisé l'éventail des options disponibles dans d'autres circonstances pour financer le déficit et donc le champ d'action de l'expansion budgétaire ou pour faire face à des hausses soudaines des dépenses dues à la matérialisation de risques budgétaires non comptabilisés. Sur les cinq possibilités à la disposition de la plupart des pays pour financer le déficit du secteur public (impression de monnaie, dégonflement des réserves étrangères, tirage sur recettes exceptionnelles—notamment privatisation et emprunt extérieur et/ou intérieur), le mécanisme du conseil monétaire écarte les deux premières et la troisième (recettes de privatisation) n'a joué qu'un rôle limité à Djibouti en raison de la lenteur des progrès réalisés au niveau de la restructuration des entreprises publiques. L'emprunt extérieur et intérieur demeure la seule source de financement du déficit et de mobilisation monétaire pour faire face aux chocs soudains. En conséquence de ses options limitées de financement, le Gouvernement a opté pour l'accumulation des arriérés de paiement intérieurs aux fournisseurs nationaux, caisses de retraite, salaires des agents de la fonction publique et des employés des entreprises publiques, ce qui a miné la crédibilité de l'Etat et bouleversé la prestation des services publics.

***Lorsqu'il répond aux chocs, le Gouvernement fait face à des rigidités budgétaires à la fois sur le front des recettes et des dépenses.*** Avec des recettes de l'ordre de 23-26 pour cent du PIB au cours des dernières années et une distorsion en faveur de l'impôt sur les salaires, une nouvelle hausse des taux d'imposition serait dommageable à l'investissement privé et à la croissance. L'objectif de mobilisation des recettes sera plus vraisemblablement atteint en élargissant l'assiette fiscale (p. ex., par le biais de l'introduction graduelle de la TVA) et en renforçant le recouvrement fiscal, mais ces efforts n'aboutiront pas à des résultats immédiats dans le court terme. En outre, les recettes gouvernementales dépendent fortement des sources extérieures de recettes (recettes militaires et aide étrangère). Pourtant la nature temporaire et incertaine des recettes militaires à

moyen terme et la forte volatilité des subventions (+/- 54 pour cent au cours de la période 1990-2003) limite la capacité de l'Etat à projeter les recettes de manière adéquate. Parallèlement, la structure du budget demeure rigide en raison d'une part importante des dépenses obligatoires dues principalement au niveau élevé de la masse salariale publique. La part importante des dépenses prédéterminées ne laisse qu'une marge de manœuvre restreinte pour réaffecter les dépenses en réponse à des chocs imprévus.

Les problèmes identifiés dans la présente section seront discutés plus en détail tout au long du rapport. Le principal objectif de cette section est de fournir une brève mais exhaustive revue des principaux risques budgétaires auxquels l'économie djiboutienne est exposée. L'alternative pour l'Etat est d'améliorer sa capacité à anticiper, suivre et gérer les risques.

### ***Risques directs explicites***

***Les risques budgétaires explicites ont trait aux passifs de l'Etat reconnus par la loi ou par contrat.*** A Djibouti ils couvrent: la dette extérieure et intérieure contractée par le Gouvernement ; le paiement des arriérés budgétaires intérieurs; et les dépenses budgétaires exécutoires à long terme (notamment les salaires et les retraites de la fonction publique, le coût du programme de démobilisation militaire arrêté dans le cadre de l'accord de paix de 2001).

***Dette souveraine extérieure et intérieure.*** Le scénario budgétaire de référence de Djibouti suggère un ratio dette/PIB relativement stable pour le moyen terme. Mais les dynamiques de la dette et les tests de stress ont illustré la vulnérabilité de la position budgétaire aux chocs budgétaires et macroéconomiques, ainsi que sa forte sensibilité à une baisse soudaine des subventions officielles.

***Paiement des arriérés budgétaires intérieurs.*** Comme mentionné dans la section précédente, à la fin de 2002, le stock des arriérés s'élevait à 28 pour cent du PIB. La composition de ces arriérés était la suivante: caisses de retraite (36 pour cent), salaires et rémunérations des agents de la fonction publique (33 pour cent), fournisseurs privés (17 pour cent), et entreprises publiques (14 pour cent). Comme mentionné auparavant, le Gouvernement s'est engagé à régler ces arriérés au cours de la prochaine décennie. L'Encadré 2.1 fournit de plus amples détails sur le plan de règlement des arriérés intérieurs de l'Etat approuvé en novembre 2002. Plus récemment, l'aide budgétaire (principalement le décaissement des recettes militaires américaines et françaises) a permis de réduire fortement le stock des arriérés budgétaires intérieurs, qui a diminué d'environ 1 million de FD en raison du remboursement des arriérés sur les salaires et fournitures du secteur privé. Tous les arriérés aux créanciers multilatéraux concernant la dette à garantie publique ont été acquittés en 2003. Toutefois, à la fin de 2003 les arriérés extérieurs aux créanciers bilatéraux par le gouvernement central et les entreprises publiques atteignaient 21,6 millions de \$EU (l'équivalent d'environ 3,5 pour cent du PIB). Conformément au plan de règlement des arriérés intérieurs, le Gouvernement devrait veiller à assurer un surplus budgétaire intérieur (à l'exclusion des subventions) d'une moyenne d'environ 2 pour cent du PIB au cours des trois prochaines années (à la hausse par rapport à l'estimation du surplus budgétaire intérieur de 0,8 pour cent en 2003). Si l'on exclut les recettes militaires de la France et des Etats-Unis, la consolidation budgétaire devrait être plus radicale (le solde budgétaire intérieur devrait enregistrer des déficits nettement moins importants d'environ 1,5 pour cent du PIB d'ici 2006, soit une baisse par rapport à 4,2 pour cent en 2003).

### **Encadré 2.1 Djibouti : Financement intérieur du déficit par le biais de l'accumulation des arriérés de paiement intérieurs**

*La hausse importante du niveau des arriérés intérieurs en 2001-02 peut être retracée au début des années 90, à la suite du conflit ethnique qui s'est déclenché en 2001.* L'année suivante, le Gouvernement a ordonné une mobilisation générale, à l'origine du recrutement de 12.000 effectifs militaires additionnels. Pour financer ces dépenses supplémentaires, le Gouvernement a introduit une contribution patriotique équivalent à 10 pour cent, imposée sur tous les salaires supérieurs à 60.000 FD (environ 338 \$EU), ce pour une durée d'un an. Bien que cette nouvelle taxe ait contribué à relever le ratio des recettes par rapport au PIB (1,4 point de pourcentage de plus du PIB en 1992-93), le déficit budgétaire s'est néanmoins nettement élargi. Face à un soutien extérieur en rapide diminution (une baisse de 6,6 pour cent du PIB en 1990 à 3,2 pour cent du PIB en 1994), et à des besoins de financement croissants (qui ont enregistré une forte augmentation au cours de la même période, de 2,1 pour cent du PIB à 8,5 pour cent du PIB), le Gouvernement s'est tourné vers le financement intérieur (qui a augmenté de 8,3 points de pourcentage du PIB de 1990 à 1994). Le Gouvernement a commencé par retirer ses dépôts à la Banque centrale ainsi que dans les banques commerciales. Lorsque ces dépôts se sont avérés insuffisants pour couvrir les besoins croissants de l'Etat, les autorités se sont tournées vers les ressources non bancaires, en obligeant les entreprises publiques à contribuer au budget, à contracter des prêts, et à verser des avances en espèces. Les besoins financiers n'étant toujours pas totalement couverts, le Gouvernement a mis fin au remboursement des certificats de dépôts à court terme détenus par les entreprises publiques pour un total équivalent à 3 pour cent du PIB. En 1993, après que le recours au financement intérieur s'est avéré insoutenable, l'accumulation des arriérés intérieurs et extérieurs sur les salaires, aux fournisseurs privés, aux caisses de retraite et aux entreprises publiques a commencé à s'accélérer, aboutissant à des déséquilibres importants.

*En juin 2002, le Gouvernement a complété deux audits des arriérés de paiement intérieurs accumulés au cours des années 90.* Alors que le premier exercice, appuyé par l'Union européenne, s'étendait aux revendications du secteur privé, le second, entrepris avec l'appui financier de la Banque mondiale, s'est étendu aux arriérés de paiements sur les salaires publics, les demandes de règlement de et aux entreprises publiques et caisses de retraite. Dans le cas des deux, l'année pivot était 1996, vu que la documentation antérieure à cette année avait été détruite lors des inondations du Trésor cette année là. Les deux audits ont permis au Gouvernement de Djibouti de valider un stock global d'arriérés de paiement intérieurs de 29 milliards de FD à la fin de 2000, dont : 1,7 milliard de FD pour le secteur privé, (ii) 7,7 milliards de FD pour les salaires en souffrance des exercices budgétaires 1995, 1997 et 2000, et (iii) 19,5 milliards de FD aux agences gouvernementales (caisses de retraite comprises) et entreprises publiques.

*En novembre 2002 le Gouvernement a préparé un plan de remboursement des arriérés intérieurs sur une période de 10 ans.* Le plan établissait des priorités précises pour les remboursements aux créanciers dont les demandes de règlement avaient été validées sur la base de trois principes clés, à savoir (i) la situation financière des créanciers dont les demandes de règlement avaient été validées ; (ii) la propension à réinvestir les liquidités obtenues dans le système économique intérieur ; et (iii) la capacité du bénéficiaire à se lancer dans des activités de réduction de la pauvreté. Les fournisseurs privés se sont placés en tête de liste des demandeurs, suivis par les agents de la fonction publique, les caisses de retraite, et enfin les entreprises publiques. En ce qui concerne les demandes de règlement des agents de la fonction publique, le plan appelle au remboursement d'un montant équivalent à un mois entier de salaire par année. Pour les caisses de retraite, le plan de remboursement tient compte des besoins de trésorerie pour faire face aux obligations de retraite aux individus éligibles. La même approche de remboursement (sur la base des besoins seulement) a été retenue pour les entreprises publiques, de sorte que l'acquittement des arriérés à ces institutions se fera lorsque leurs besoins en liquidité auront été identifiés dans le cadre des audits financiers.

*Source : Djibouti : Enjeux sélectionnés, Fonds monétaire international, mars 2004*

**Salaires de la fonction publique.** Au début des années 90, la masse salariale du secteur public s'élevait à environ 24 pour cent du PIB pour la période 1993-95, principalement en conséquence de la mobilisation du personnel de sécurité face au conflit ethnique. Cette tendance a commencé à s'inverser en 1995, et la masse salariale de l'Etat a été réduite (de 24,2 pour cent du PIB en 1995 à 14 pour cent du PIB en 2002) en raison des compressions de dépenses, composante majeure des efforts de stabilisation de Djibouti. Même en tenant comptes des mesures prises jusqu'à présent, y compris la réduction de 10 pour cent dans les salaires nominaux supérieurs à 80.000 FD par mois en 1998, le gel sur le recrutement et les efforts en vue de démobiliser le personnel militaire, en 2003 la masse salariale absorbe toujours plus de la moitié des dépenses courantes totales, près de 60 pour cent des recettes totales, et est équivalente aux exportations du pays. Sans pratiquement aucune marge de manœuvre pour compresser les dépenses à d'autres agrégats hors salaires, des mesures de politique axées sur la masse salariale sont essentielles pour

permettre la réallocation des dépenses en faveur des secteurs sociaux prioritaires et maintenir le contrôle des finances publiques. La question de la masse salariale du secteur public sera discutée plus en détail dans les prochaines sections de ce chapitre.

**Retraites de la fonction publique.** Le système de retraite a fait face à une grave crise financière à la fin 2001 lorsque tous les fonds avaient épuisé les réserves et que les nouvelles liquidations ont été bloquées. Dans le cas de la principale caisse de sécurité sociale (OPS), le déficit global du système était proche de 0,8 pour cent du PIB. En l'absence d'une intervention de politique significative, la valeur actuelle du déficit accumulé à hauteur de 2010 pourrait avoir atteint 10 pour cent du PIB. Bien que les autres caisses de retraite (CNR et CMR) n'enregistraient pas de déficit vu que la contribution du Gouvernement était suffisante pour payer les retraites courantes, les recettes sacrifiées ont été estimées à 0,65 pour cent du PIB. En janvier 2002 le Gouvernement de Djibouti a adopté une réforme majeure des retraites afin de restaurer la pérennité financière du système (Encadré 2.2). La réforme paramétrique a réussi à matérialiser cet objectif, mais les passifs implicites du système de retraite demeurent. Le Chapitre 8 présentera une discussion détaillée des passifs éventuels toujours associés au système des retraites.

#### **Encadré 2.2 Djibouti : Réforme du système des retraites**

En janvier 2002 Djibouti a opté pour une réforme majeure du système de retraite afin de restaurer sa pérennité financière, renforcer l'efficacité de la gestion et préparer la voie pour une expansion de la couverture.

**Situation avant la réforme.** Les caisses de retraite de Djibouti opèrent selon le régime fondé sur la répartition (à savoir la population active actuelle paie essentiellement pour les indemnités des retraités plus âgés), basé sur le modèle de retraite français. Il comprend actuellement trois caisses de retraite : (i) la Caisse nationale de retraite (CNR) qui couvre les agents de la fonction publique, les forces de police, les ministres et parlementaires, et les anciens combattants ; (ii) l'Organisme de protection sociale (OPS) qui couvre les employés du secteur privé, les fonctionnaires contractuels, et les employés des entreprises publiques ; et (iii) la Caisse militaire de retraite (CMR) établie pour le personnel militaire. Divers problèmes exercent de lourdes pressions sur l'ensemble du système de retraite, avec comme conséquence l'épuisement de ses réserves et des dépenses consacrées aux retraites qui excèdent les recettes. Ces problèmes sont notamment : (i) la structure généreuse des cotisations et des prestations ; (ii) la détérioration de la situation économique et financière du pays ; et (iii) des retards dans le paiement des cotisations des secteurs public et privé. Parallèlement, la capacité institutionnelle et de gestion des caisses de retraite est faible. Par ailleurs, elles ne disposent pas d'une base de données contenant une information de base sur les cotisants et les retraités et elles ne disposent pas de l'expertise humaine requise pour réaliser des études actuarielles et une planification financière. Par dessus tout, les caisses de retraite ont dû faire face à l'interférence constante de l'Etat, ce qui a fait obstacle à la gestion des réserves.

**Réformes mises en œuvre.** A la suite d'un examen exhaustif avec l'assistance technique et financière de la Banque mondiale en 2002, les autorités ont introduit une série de mesures correctrices couvrant les aspects paramétriques, institutionnels et financiers du système de retraite. La réforme paramétrique portait, entre autres, sur les mesures suivantes : (i) la période d'acquisition des droits couvre actuellement 25 ans de cotisations pour être éligible à une pension de retraite intégrale ; (ii) l'âge minimum de la retraite pour tous est fixé à 55 ans ; (iii) le mode de calcul des retraites futures a maintenant été arrêté sur la base d'une moyenne des salaires obtenus au cours des 10 années précédant l'année de la retraite, multipliée par un pourcentage de l'ensemble des cotisations ; (iv) les règles touchant aux retraites cumulées (agents de la fonction publique, parlementaires et ministres) ont été modifiées de sorte que dorénavant le montant cumulé que peut toucher un retraité est la somme de la retraite la plus élevée et 50 pour cent de la moins élevée. En outre, une retraite annuelle minimum a été introduite et fixée à 170.000 FD (1.000 \$EU), à l'exclusion de toutes les retenues et autres prestations. Sur le plan financier, pour régler l'encours du stock des arriérés publics aux caisses de retraite, un financement initial a été obtenu de la Banque mondiale dans le contexte du Crédit à la consolidation budgétaire et le Gouvernement a repris ses transferts réguliers aux caisses de retraite. Enfin, les retraites sont dorénavant imposées à 15 pour cent. La réforme institutionnelle n'a toutefois pas progressé comme prévu. Les caisses de retraites devaient fusionner en une seule institution, dénommée le Centre national de sécurité sociale (CNSS), créée en novembre 2002.

**Défis futurs.** Afin de garantir le succès de cette ambitieuse réforme le Gouvernement doit : (i) finaliser la fusion de toutes les caisses de retraite au CNSS et contribuer à rendre la nouvelle institution opérationnelle ; (ii) mettre en place une base de données exhaustive et fiable des retraités et des cotisants ; (iii) mettre en place un système pour gérer de manière efficace les réserves du système de retraite ; et (iv) étendre la couverture.

**Coûts budgétaires du programme de démobilisation militaire.** En conséquence du conflit civil qui a éclaté en 1991, un large contingent de nouvelles recrues est venu grossir les rangs de l'armée régulière en 1992, ce qui a imposé un lourd fardeau sur les comptes budgétaires de

Djibouti. Pour remédier à ce problème, en 1993 le Gouvernement a lancé un programme de démobilisation, sur ses ressources propres, qui a eu pour effet de démobiliser 3.943 soldats à la fin de 1996. En 1997, la communauté internationale des bailleurs de fonds (France, Union européenne) a financé la seconde phase du programme de démobilisation. A la fin de 2002, au total 4.737 soldats avaient été démobilisés. Le coût de la seconde phase du programme de démobilisation s'est élevé à 1,6 milliard de FD. Avec l'aide de la France, une première vague de 2.785 soldats a été démobilisée en 1997 à un coût de 0,95 milliard de FD. La seconde vague a été financée par l'Union européenne, contribuant à la démobilisation de 1.752 soldats pour un coût de 0,16 milliard de FD. L'épargne ainsi réalisée a été estimée à respectivement 0,95 milliard de FD et 0,63 milliard de FD. Le nombre de personnel militaire devant encore être démobilisé à la fin de 2002 était de 3.983, représentant des salaires d'un montant de 1,6 milliard de FD (environ 1,3 pour cent du PIB). Ceci constitue toujours une lourde charge budgétaire que le Gouvernement s'est engagé à financer. La différence de rythme du programme de démobilisation s'explique par le fait qu'au départ le personnel militaire a accepté volontairement de quitter l'armée et la police. Cependant, les départs subséquents ont été plus difficiles à encourager, en partie du fait qu'il semblerait que les indemnités de licenciement étaient modestes pour ceux qui avaient fait partie des forces de sécurité depuis longtemps. Les autorités ont l'intention de démobiliser le personnel restant au cours des 10 prochaines années par l'incorporation dans les rangs réguliers de l'armée en remplacement du personnel militaire qui part à la retraite de sorte à maintenir la masse salariale des forces militaires régulières constante.

### ***Risques implicites directs***

Les risques implicites directs ont trait aux obligations « morales » du Gouvernement résultant d'engagements qui n'ont pas encore de base juridique mais qui ont engendré des anticipations et des pressions publiques de la part de groupes d'intérêt. A Djibouti, le Gouvernement s'est engagé à adopter un certain nombre de mesures dans le contexte du DSRP au cours des trois prochaines années afin d'impulser la croissance, de réduire l'incidence de la pauvreté et d'avancer dans la voie de la réalisation des ODM. Pour atteindre les objectifs du DSRP, le Gouvernement devrait augmenter les dépenses tout en maintenant la pérennité budgétaire à moyen terme.

***Le programme d'investissement public sous-jacent au DSRP peut être à l'origine d'importantes pressions budgétaires.*** Le programme d'investissement public ne comprend pas des estimations détaillées des implications de coûts récurrents des projets et programmes proposés. En outre, les risques associés au programme d'investissement public de Djibouti sont triples: (a) qualité des projets et programmes, (b) disponibilité du financement anticipé, et (c) obligations de contrepartie.

***(i) Risques au niveau de la qualité des projets :*** dérivés principalement des capacités limitées des ministères sectoriels et du Ministère des Finances à mener à bien une analyse économique et financière approfondie pour évaluer la robustesse globale des propositions d'investissement public. Joint au fait que le PIP ne tient pas compte des implications des coûts récurrents et de maintenance des programmes d'investissement, cette situation peut faire en sorte que les pressions futures sur le budget s'avèrent supérieures à ce qui avait été prévu. Plus récemment la Direction du Financement extérieur collabore étroitement avec la Direction chargée de la formulation du programme d'investissement public à la préparation d'implications détaillées des coûts des projets. Toutefois vu que le PIP est principalement financé sur le plan extérieur, ce travail impliquerait une étroite coopération de la part de tous les bailleurs de fonds actifs dans le pays.

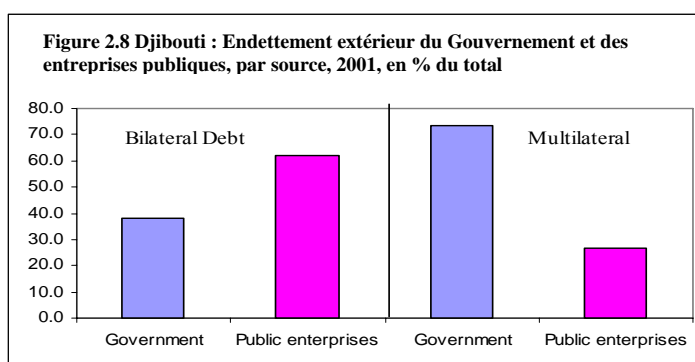
**(ii) Risques de financement :** le risque que les sources de financement pré-identifiées s'avèrent insuffisante est également bien réel. Le PIP sous-jacent au DSRP est estimé de l'ordre de 293 millions de dollars (47 pour cent du PIB de 2003) pour la période 2004 à 2006. Environ 15 pour cent du programme devraient être financés intérieurement à l'aide de ressources budgétaires et le reste (250 millions de dollars) avec un financement extérieur. A l'heure actuelle les autorités ont pu obtenir un financement extérieur de l'ordre de 117 millions de dollars—dont la moitié sous forme de dons. Par ailleurs, les autorités s'attendent à financer les nouveaux investissements par le biais des entreprises publiques. Certains de ces investissements seront financés sur le plan intérieur et sont orientés à des entreprises publiques de création récente dont la viabilité commerciale et financière est douteuse. Les garanties d'Etat sur leurs crédits peuvent être à l'origine de risques budgétaires éventuels importants pour les futurs budgets d'Etat.

**(iii) Risques liés au financement de contrepartie :** dérivés principalement des investissements financés par les bailleurs de fonds. Les programmes bancaires exigent généralement que le Gouvernement cofinance 10 pour cent du coût d'investissement. Les programmes de l'UE exigent un cofinancement national de l'ordre de 10 à 25 pour cent du coût d'investissement. Ces obligations de contrepartie ne comportent pas un risque budgétaire en elles mêmes mais il faut en tenir compte pour assurer la marge de manœuvre requise dans les budgets futurs.

**Pressions budgétaires en raison des hausses prévues des dépenses courantes pour atteindre les ODM en matière de santé et d'éducation.** Compte tenu de l'importance des salaires publics, la matérialisation des ODM aura de fortes implications pour la masse salariale, en particulier dans les secteurs sociaux.

Cette situation pourrait engendrer à l'avenir des pressions imprévues sur le budget et, en conséquence, des dérapages dans la poursuite des programmes d'investissement ainsi que dans le provisionnement des services sociaux anticipés. A Djibouti, un fonctionnaire moyen gagnait plus de 10.000 \$EU en 2003, soit plus de 10 fois le RNB par habitant (estimé à 910 dollars

en 2003). Tenant compte du niveau initial très faible de la couverture des services en matière d'éducation et de santé et de la croissance démographique, la matérialisation des ODM impliquera un recrutement intensif d'enseignants et d'infirmiers. Comme en discutera la section suivante, pour maintenir la pérennité budgétaire à moyen terme, les variantes sont rares pour faire face à ces nouveaux recrutements si ce n'est par le biais de compressions salariales dans le contexte d'une masse salariale de taille relativement similaire et/ou d'une réforme de la fonction publique impliquant le dégraissage d'agents de la fonction publique. Le Chapitre 6 illustrera le type d'ajustement nécessaire à adopter pour le salaire moyen du secteur public dans le domaine de l'éducation afin de combler le déficit financier que comporte un scénario de scolarisation universelle. Le déficit financier correspond à une réduction d'environ de moitié du barème salarial.



### ***Risques explicites éventuels***

***Dettes extérieures à garantie publique contractées par les entreprises du secteur public.*** En 2001, la dette extérieure totale contractée par les entreprises publiques représentait plus de 64 pour cent de la dette totale détenue par les créanciers bilatéraux, et près de 30 pour cent de celle détenue par les créanciers multilatéraux (se référer aux Tableaux de l'Annexe). La dette extérieure contractée par les entités du secteur public s'élevait à 269.848.020 \$EU (environ 18,4 pour cent du PIB) à la fin 2001. Depuis lors les entreprises publiques ont contracté de nouvelles dettes à long terme auprès de créanciers bilatéraux et multilatéraux.

***Des risques particuliers sont associés aux conditions non libérales dans le cadre desquelles les entreprises publiques négocient les prêts avec des créanciers bilatéraux.*** Un risque associé est celui du stock croissant des arriérés de la dette extérieure accumulés par ces entreprises publiques (Annexe). L'ensemble des passifs éventuels associés à la compagnie d'électricité (EDD) peut être grossièrement estimé à 100 millions de \$EU (y compris les prêts avec garantie publique, les coûts des pertes d'exploitation et les arriérés de paiement sur la dette extérieure). En l'absence de subventions aux hydrocarbures et à l'électricité, le secteur énergétique ne dépend pas d'un soutien budgétaire de la part du Gouvernement. Toutefois, le Gouvernement a garanti les prêts contractés par l'EDD pour un montant de 7,3 milliards de FD en 2002 (41 millions de \$EU). Les dépenses d'équipement de l'EDD (s'élevant à un total de 1,2 milliard de FD ou 6,7 millions de \$EU) sont principalement financées avec des ressources extérieures. En 2001, 75 pour cent des dépenses d'équipement d'EDD ont été financés à l'aide de prêts à long terme, 15 pour cent sur fonds propres et 10 pour cent seulement à l'aide des redevances de raccordement. Et en raison de la hausse des pertes d'exploitation, les besoins de financement à long terme ont augmenté de près de 50 pour cent entre 1999 et 2000 et de 15 pour cent entre 2000 et 2001 (se référer aux Tableaux de l'Annexe).

***Garanties publiques pour les opérations d'emprunt auprès de banques privées – les risques sont limités mais non négligeables.*** Le secteur bancaire est dominé par deux grandes banques commerciales françaises (Banque pour le Commerce et l'Industrie, ou BCI, et Banque Indosuez Mer Rouge, ou BIS), qui s'inscrivent pour environ 95 pour cent des dépôts et émettent plus de 85 pour cent des crédits. Bien que la solvabilité et les politiques d'emprunt extérieur de ces banques soient adéquates, en 2002, l'Etat a garanti un crédit négocié à des conditions non libérales par la BCI d'un montant d'environ 1,3 million de FD à maturité courte (cinq ans) et à un taux d'intérêt relativement élevé (7,5 pour cent).

### ***Risques implicites éventuels***

***L'acquittement des passifs des entreprises publiques en cas de privatisation – la restructuration des entreprises publiques dans les secteurs de l'eau et de l'électricité pourrait s'avérer coûteuse car elle devrait couvrir les pertes d'exploitation et les éventuels licenciements visant à réduire les coûts du personnel.*** Prenons la compagnie d'électricité par exemple. Outre les risques explicites éventuels décrits ci-dessus, les risques implicites pour l'Etat sont notamment : (i) les pertes d'exploitation de l'EDD, de l'ordre de 5,2 milliards de FD en 2002 (29 millions de \$EU) ; les arriérés de paiement accumulés par le gouvernement central et d'autres entreprises publiques sur la facture des services d'utilité publique, de l'ordre de 5,3 milliards de FD (30 millions de \$EU) en 2002. Les dépenses d'exploitation les plus importantes de la compagnie ont été le combustible (32 pour cent), les impôts sur le combustible (14 pour cent) et les salaires (30 pour cent). Le coût élevé des opérations de l'EDD est à l'origine des prix élevés des services d'utilité publique. Ces coûts d'exploitation devraient être réduits en cas de restructuration de l'entreprise



publique. L'EDD a des frais généraux très importants dus à sa masse salariale élevée. Le salaire moyen par employé public de l'entreprise est de 8.850 \$EU, soit neuf fois le RNB par habitant du pays. A comparer au salaire moyen par employé de la compagnie nationale d'électricité du Yémen (d'environ 1,500 \$EU). Cette situation a donné lieu à de sérieuses inefficacités qui se traduisent par un faible accès à l'électricité. Djibouti ne compte que 31 raccordements par employé, ratio extrêmement peu important en comparaison d'autres petits Etats d'Afrique: Ile Maurice (179 raccordements/employé) ou Cap Vert (70). Les pratiques internationales performantes indiquent une fourchette entre 70-100 raccordements par employé. Par ailleurs, la compagnie octroie de généreuses subventions au personnel sous la forme d'une consommation électrique fortement subventionnée (à un taux de 5,15 FD/KWh). Cette incitation a engendré une consommation moyenne parmi le personnel de l'EDD double de celle d'un client et coûte à l'EDD environ 1,5 million de \$EU. Les arriérés de paiement accumulés sur la facture des services d'utilité publique du gouvernement central et d'autres entreprises publiques (compagnie de l'eau) ont représenté 5,3 milliards de FD (30 millions de \$EU) en 2002.

***Outre les arriérés de paiement du gouvernement central aux entreprises publiques, les arriérés interentreprises constituent des passifs éventuels qui se matérialiseraient en cas de restructuration financière.*** L'électricité représente une part importante des coûts de l'ONED. Les inefficacités et les pertes d'exploitation ont contraint l'ONED à accumuler des arriérés de paiement sur les factures des services dus à l'EDD, au point que l'EDD est l'un des plus importants créanciers de la compagnie des eaux. Il s'agit de deux grandes entreprises qui dans une large mesure sont étroitement interconnectées – la viabilité financière de l'EDD dépend du paiement par l'ONED de l'électricité fournie et la viabilité financière de l'ONED dépend de la poursuite du non paiement de ses factures d'électricité. Le Gouvernement est d'avis qu'il ne peut pas relever les prix de l'eau pour que l'ONED puisse payer ses factures ou subventionner l'EDD à hauteur des factures impayées. De même il ne peut permettre à l'EDD de ne pas desservir l'ONED. La situation actuelle de ces entreprises publiques n'est pas soutenable et remédier au problème impliquera inévitablement des coûts budgétaires qu'il y a lieu d'étudier minutieusement.

***Il y a aussi des risques associés aux pertes potentielles des entreprises publiques récemment créées et dont la viabilité financière et commerciale est incertaine.*** Le Gouvernement a récemment procédé à la création de trois nouvelles entreprises publiques (entreprise de dessalement de l'eau et de mise en bouteille de l'eau minérale, cimenterie, entreprise de pierres naturelles) dont la rentabilité et la viabilité financière sont incertaines. Le manque de données détaillées concernant les comptes financiers des entreprises fait obstacle à l'analyse des passifs éventuels associés à ces investissements.

***Les principaux risques du système bancaire se situent au niveau de la faiblesse du portefeuille de prêts et non pas dans des opérations de prêt à risque.*** La liquidité et la solvabilité du système bancaire pourraient être menacées par une crise bancaire dans le pays d'origine des institutions mères ou dans le pays d'un important partenaire commercial de Djibouti. Il est toutefois douteux qu'une telle crise se produise. En outre, la BCI et la BIS poursuivent une politique de prêt conservatrice qui vise à minimiser les risques. Ces banques opèrent pratiquement comme des banques d'épargne traditionnelles, en mettant l'accent sur la collecte de dépôts et sur une activité très limitée de crédit. Graduellement la plupart de leurs activités ont été remplacées par des placements financiers dans les institutions mères, vu le nombre limité des opportunités d'investissement dans le secteur réel de Djibouti. Bien que la robustesse globale du système bancaire semble adéquate, les risques associés au volume croissant des prêts non productifs (PNP) est un sujet de préoccupation, comme le montre le Chapitre 1. L'expérience de la Banque djiboutienne de développement (BDD) devrait servir d'exemple de ce « qu'il ne faut pas faire »

pour éviter d'accumuler inutilement des risques éventuels. La BDD a fait face à de graves difficultés en raison principalement d'une piètre supervision et d'une interférence accrue du Gouvernement dans ses opérations. En conséquence, les actifs de la BDD ont été gelés en 1996, en raison du nombre croissant des PNP de son portefeuille. Une liquidation précoce de la BDD a été décidée en 2000.

***La longue et coûteuse liquidation des deux banques commerciales souligne la nécessité de renforcer le cadre judiciaire et réglementaire afin d'éviter d'autres risques budgétaires associés au secteur bancaire.*** Les faiblesses du cadre judiciaire entravent la matérialisation des nantissements immobiliers. Les faiblesses dans l'application des accords de prêt jointes à une mauvaise gestion ont fait obstacle à la viabilité financière de deux banques commerciales, la Al Baraka Bank et la Banque de Djibouti et du Moyen-Orient, qui ont été liquidées en 1998 et 1999, respectivement. La liquidation de ces banques doit être finalisée en raison d'un nombre de retards judiciaires et de difficultés dans la liquidation des avoirs immobiliers.

### ***Adresser les passifs éventuels***

Le Gouvernement de Djibouti s'est engagé à adresser la question des passifs éventuels. A cette fin, un certain nombre de réformes ont été lancées :

***(i) Arrêt de l'accumulation des arriérés de paiement internes et lancement d'un processus ordonné pour les acquitter.*** Un audit a été réalisé et a permis au Gouvernement de valider un stock d'arriérés de paiement internes d'un montant de 29 milliards de FD ou 27 pour cent du PIB. Un plan de règlement priorisé sur dix ans a été défini et adopté par le Gouvernement et mis en œuvre sur une base accélérée pour les salaires et sur une base ponctuelle pour le reste.

***(ii) Réforme du système de retraite, mise en œuvre d'une réforme paramétrique pour améliorer la viabilité du système existant fondé sur la répartition [pay-as-you-go (PAYG)].*** Une réforme paramétrique a été mise en œuvre et a ramené le système PAYG de Djibouti plus près d'un seuil de viabilité, et les cotisations publiques aux caisses de retraite ont été versées sur une base régulière. La réforme visait à adapter les caisses de retraite aux nouvelles réalités démographiques de Djibouti, en offrant des indemnités conformes à la capacité financière des institutions de retraite, en réduisant la masse salariale en mettant fin au gel sur les départs à la retraite des agents de la fonction publique et en élargissant la couverture des retraites.

***(iii) Amélioration de la gestion de la fonction publique.*** Près de 800 agents de la fonction publique éligibles à la retraite ont été retirés de l'état de paie et en préparation aux mesures axées sur la masse salariale, et une meilleure gestion de la fonction publique, les autorités ont mis en œuvre un plan d'action pour actualiser et fusionner les bases de données de la fonction publique et de l'état de paie sur la base d'un recensement des employés, ministère par ministère.

***(iv) Réforme des entreprises publiques.*** La gestion du port et de l'aéroport a été confiée, dans le cadre d'un contrat de gestion à long terme, à un investisseur international (Dubai Port International). Des audits financiers et organisationnels indépendants ont été finalisés en 2003 pour toutes les entreprises publiques. Sur la base de ces audits, le Gouvernement a entrepris de restructurer Djibouti Télécom. Les autorités sont également en train de préparer un plan d'action pour restructurer les services d'utilité publique (EDD et ONED) afin d'améliorer la viabilité financière des secteurs de l'électricité et de l'eau.

(v) **Amélioration de la gestion de la dette.** Le Gouvernement a intensifié les efforts en vue d'acquitter les arriérés sur la dette extérieure publique. Pour ce qui est des arriérés publics sur la dette non rééchelonnable vis-à-vis d'un créancier bilatéral, le Gouvernement a initié des discussions afin d'arriver à un accord sur un nouveau calendrier d'amortissement et régler les différends concernant le montant total des arriérés de paiement accumulés. Les autorités étudient aussi les possibilités d'un rééchelonnement de la dette vis-à-vis de créanciers non membres du Club de Paris aux mêmes conditions que celles offertes par le Club de Paris. Avec l'appui financier de la Banque mondiale et de la CNUCED, le Ministère des Finances a lancé un projet pour améliorer la base de données sur la dette extérieure. En 2003, la base de données sur la dette extérieure est devenue totalement opérationnelle. Cependant, le Gouvernement doit encore consolider les données révisées de la dette, en particulier celle détenue par les créanciers bilatéraux. Par ailleurs, le cadre institutionnel pour la gestion de la dette est toujours faible en raison du manque d'intégration des fonctions de gestion de la dette actuellement réparties entre différentes unités du Ministère des Finances et de la Banque centrale.

**Malgré les progrès réalisés dans le cadre de ces réformes, des défis restent à relever.** Malgré les réformes susmentionnées, les implications budgétaires des passifs éventuels ne sont toujours pas bien évaluées et elles ne sont pas incluses dans le budget de l'Etat pour un contrôle effectif. Il faut aussi renforcer la capacité de l'Etat à gérer ces risques. L'expérience internationale récente fournit une orientation utile quant aux options de réforme de politique pertinentes pour Djibouti. Un récapitulatif est proposé ci après.

#### **Encadré 2.3 Djibouti : Orientations de politique pour aborder la question des passifs éventuels: enseignements tirés de l'expérience internationale**

**Poursuivre une stratégie de financement prudente, et l'ajuster aux objectifs de gestion du risque.** Compte tenu de la vulnérabilité de Djibouti aux chocs économiques et budgétaires, les décideurs doivent accepter de minimiser le coût du service de la dette et d'octroyer dans la mesure du possible du financement de subventionnement.

**Analyser et établir des rapports réguliers des risques budgétaires.** Des rapports budgétaires réguliers devraient illustrer des scénarios d'endettement, discuter l'impact budgétaire potentiel futur des passifs éventuels et des exemptions fiscales. Ces rapports serviraient de base à la réévaluation des stratégies d'emprunt public et de gestion du risque. Les documents budgétaires incluraient dès lors les résultats du test de stress du scénario budgétaire de référence eu égard aux principaux risques macroéconomiques, budgétaires et démographiques. La vulnérabilité aux risques étant mouvante dans le temps, lorsque les conditions sous-jacentes évoluent, le Gouvernement devrait réévaluer les hypothèses sous-jacentes de l'analyse du risque plusieurs fois par an et ajuster ses réserves.

**Ajuster la stratégie budgétaire à moyen terme aux risques.** La stratégie budgétaire à moyen terme du Gouvernement n'est pratiquement pas viable si elle ne traduit pas les implications des risques budgétaires. Le meilleur moyen pour illustrer les implications à moyen terme des risques budgétaires pour la position budgétaire globale est de développer des projections de trésorerie pour le moyen terme et appliquer des tests de stress à ces projections en ce qui concerne des risques spécifiques. Les résultats des tests de stress seront essentiels pour ré-estimer périodiquement la vulnérabilité au risque eu égard aux changements dans les hypothèses sous-jacentes et de décider des stratégies de réserves et de couverture en conséquence. En outre, des plans éventuels confidentiels pourraient être préparés pour évaluer comment procéder au cas où des risques implicites se matérialisent.

**Renforcer la transparence et la responsabilisation de la gestion des finances publiques.** Afin de garantir que les décideurs traduisent de manière adéquate les risques budgétaires dans leurs plans budgétaires, ils doivent être responsables de leurs analyses et de leurs hypothèses. Ainsi les institutions suprêmes d'audit et les rapports budgétaires devraient proposer des commentaires et des évaluations ex post, de l'analyse du risque et de la gestion du risque par le Gouvernement. La Loi de finances devrait exiger que les garanties et autres promesses de soutien public fassent l'objet de la même attention que les programmes budgétaires. Puisque le budget ne débourse pas de liquidités lorsque le Gouvernement assume une obligation éventuelle ou offre une exemption fiscale, les systèmes de comptabilité de trésorerie ne détectent pas de tels risques budgétaires. Mais un système intégral de comptabilité d'exercice n'est ni nécessaire ni suffisant comme remède. Les normes comptables internationales, par exemple, exigent seulement que les passifs éventuels *probables* (passifs éventuels dont la probabilité de réalisation est très élevée) soient inclus au bilan, laissant les autres apparaître dans un état distinct de passifs éventuels.

**Partager le risque.** Pour donner à l'emprunteur, au prêteur, et au gestionnaire des programmes de soutien public éventuels les justes incitations, la Loi de finances devrait exiger qu'un montant important du risque soit partagé par les parties prenantes. La Loi de finances peut conseiller que les garanties d'Etat ne couvriront pas les crédits/obligations intégrales ou les risques sous le contrôle de l'emprunteur et du prêteur, tels que les risques commerciaux spécifiques.

**Assurer le suivi des finances des entreprises publiques.** Ceci est nécessaire à des fins statistiques et aussi pour veiller à une justification continue de leur exclusion. Un autre raison pour en assurer le suivi est que même les entreprises commerciales peuvent emprunter et investir de manière irresponsable et qu'elles posent des risques macroéconomiques. Enfin, les gouvernements ont besoin d'une information sur toutes les entreprises dans lesquelles ils ont des intérêts, afin de mieux assumer leurs responsabilités de propriétaire et de gestion des actifs.

Source : Polackova (1998, 2002)

## 2.3. Analyse Intersectorielle des Dépenses Publiques

### 2.3.1. Introduction

*En principe, la composition des dépenses publiques devrait financer le dosage de biens et services qui maximise le bien-être social, et réponde d'une manière équilibrée aux critères d'efficacité et d'équité. En pratique, hélas, l'application de ces deux critères aux allocations des dépenses publiques n'est pas faisable.* En effet, compte tenu des contraintes au niveau des données, il serait impossible d'appliquer rigoureusement ces critères à une quelconque fraction représentative des dépenses d'équipement et récurrentes du programme global des dépenses de Djibouti. Le principal objectif de la présente section est donc de choisir le niveau et la portée de l'analyse correspondant à l'information disponible et qui, néanmoins, fournit des orientations utiles pour la politique et l'analyse des dépenses.

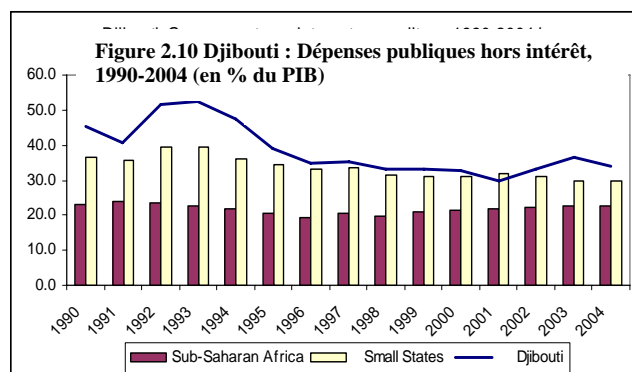
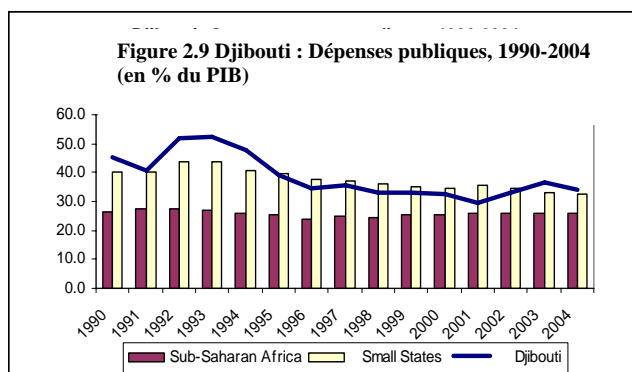
*La section identifie certains déséquilibres des dépenses, en se servant de critères aisément applicables et de faits stylisés relativement robustes* – p. ex., les déséquilibres intersectoriels, les rôles des secteurs public et privé dans la prestation des services d'infrastructure, les déséquilibres au niveau du dosage des intrants, et l'incidence des dépenses. En outre, la section a recours aux comparaisons internationales des ratios de dépenses et résultats illustrant les principaux déséquilibres dans la composition des dépenses d'un pays. Il est toutefois essentiel de garder à l'esprit qu'il n'y a pas de ratio optimal ou de norme internationale pour les allocations de dépenses. Les écarts dans les prix relatifs, la situation de l'infrastructure, les rôles des secteurs public-privé, font qu'il est difficile d'établir une comparaison significative entre ces ratios. La section a pour but d'identifier les principales anomalies dans l'allocation des dépenses entre secteurs. Il n'entre pas dans le cadre du rapport d'établir des comparaisons complexes des avantages entre secteurs dans le contexte de l'analyse intersectorielle.

*Pour mener à bien cette analyse, la section met l'accent, dans la mesure du possible, sur les statistiques de finances publiques (GFS) du FMI qui proposent à la fois une classification fonctionnelle et économique des dépenses.* La classification fonctionnelle des dépenses est basée sur l'objectif ou la fonction sur laquelle la dépense est axée et elle inclut les dépenses par secteur et par programmes sous-sectoriels. La classification économique est basée sur les caractéristiques économiques des transactions auxquelles des ressources sont consacrées (p. ex., dépenses d'équipement vs dépenses récurrentes, et entre dépenses récurrentes, salariales et non salariales – exploitation et entretien, paiements d'intérêt, et subventions).

### 2.3.2. Niveau global de la dépense publique

*Aux normes internationales le niveau agrégé de la dépense publique de Djibouti est élevé.* Les dépenses du gouvernement central ont représenté plus de 40 pour cent du PIB national en moyenne au cours de la période 1990-2004, soit une dépense quatre fois supérieure à celle d'autres petits Etats et de l'Afrique subsaharienne. Le niveau global de la dépense publique a diminué de 15 pour cent en proportion du PIB de 1995 à 2002, principalement en raison des importantes compressions des dépenses d'équipement, alors que la dépense courante totale n'a diminué que de 1 pour cent seulement du PIB. La taille optimale de la dépense publique est clairement une fonction du contexte national, de sorte que les comparaisons internationales ont leurs propres limitations. La vraie question qui se pose est la suivante : où est passé tout cet argent ? Les sections suivantes analysent l'évolution de la composition des dépenses, par catégories fonctionnelles et économiques, et soulignera un certain nombre de déséquilibres qui

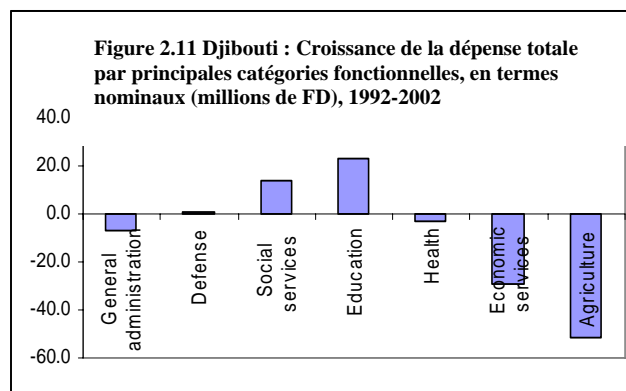
devront figurer à l'ordre du jour de la politique budgétaire et de la gestion du budget de Djibouti dans les années à venir.



### 2.3.3. Composition fonctionnelle des dépenses<sup>12</sup> : niveaux, parts et performance

*Malgré la faible baisse des niveaux globaux, la composition des dépenses courantes par catégories fonctionnelles a largement changé au cours des dernières années – les services sociaux étant les «grands gagnants», et en particulier le secteur de l'éducation.* La Figure 2.15

illustre la variation dans les taux de la croissance nominale entre les principales catégories des dépenses courantes.<sup>13</sup> Les dépenses sociales ont augmenté de 11,5 pour cent. Mais cette croissance de la dépense sociale a été inégale. Alors que l'éducation a obtenu environ 19 pour cent de la hausse globale, le secteur de la santé a enregistré une baisse de 3 pour cent de ses dépenses courantes. La baisse des dépenses courantes dans le secteur réel (agriculture) s'explique par sa faible



priorité politique en raison de la faible part qu'il représente dans le PIB du pays. A noter qu'au cours de la période de l'analyse la croissance globale des dépenses de santé a été négative et pourtant les dépenses consacrées à la défense ont légèrement augmenté. Et la raison de cette hausse n'est pas liée au coût du programme de démobilisation militaire que le Gouvernement a lancé à la fin du conflit civil. Cette catégorie de dépenses a été classée séparément et incluse sous la rubrique «autres dépenses» pendant la plus grande partie de la période faisant l'objet de l'analyse.

<sup>12</sup> Les données chronologiques concernant l'allocation intersectorielle des dépenses sont affectées par des contraintes méthodologiques. A Djibouti, avant 1998, le Trésor n'incluait pas les dépenses d'équipement sur financement extérieur dans ses comptes (la distinction était établie sur la base de dépenses d'équipement du Trésor et hors Trésor). De même, avant 1998, la présentation budgétaire de la dépense courante par catégories fonctionnelles comprenait des lignes budgétaires que l'on retrouve dans la classification économique des dépenses (à savoir, les transferts). En 1998, le Gouvernement a adopté une nouvelle classification budgétaire avec l'assistance du Fonds monétaire international et l'a progressivement mise en œuvre dans les Lois de finances subséquentes. Comme le montrera toutefois le Chapitre 5 le budget ne reflète pas totalement la classification GFS.

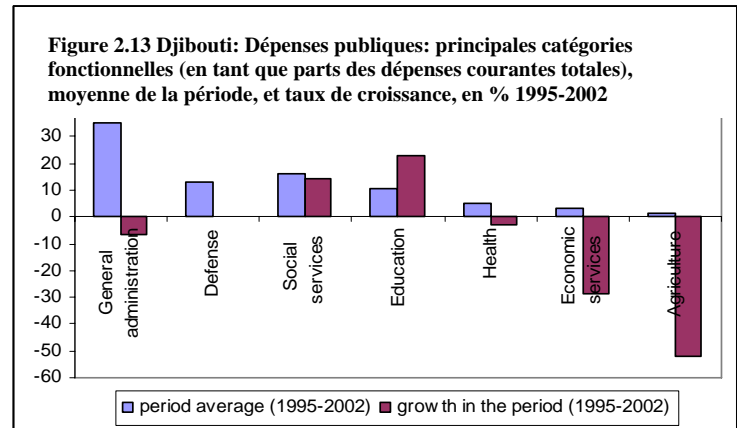
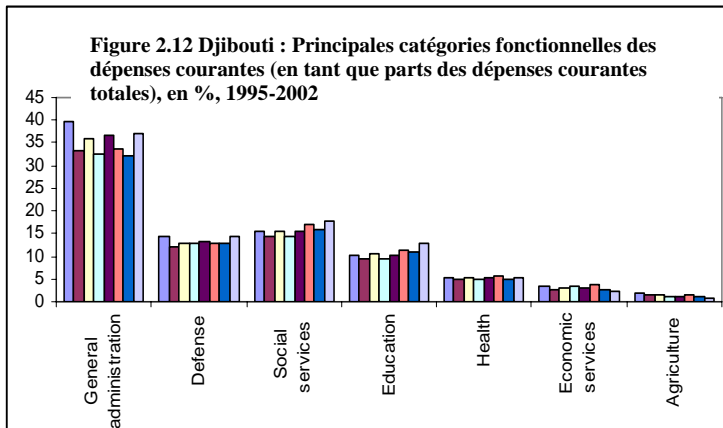
<sup>13</sup> Le rapport mettra l'accent sur les dépenses nominales et la hausse des recettes pour les raisons suivantes : (a) l'inflation n'a pas été importante en raison des règles strictes imposées par le conseil de la monnaie ; et (b) les séries du déflateur du PIB avant 1999 et à partir de 1999 diffèrent en termes de l'indice de couverture (les données des paniers et des ménages ne sont pas comparables).

***Lorsque l'on se penche sur les dépenses en proportion du PIB, la situation est différente.*** Si en termes nominaux, les dépenses courantes à l'administration générale et à la défense ont diminué, leur allocation budgétaire s'est étendue lorsqu'elle est exprimée en proportion du PIB. Pour ce qui est de l'éducation et de la santé, les dépenses suivent une tendance similaire mais plus prononcée. A noter que ces ratios sont également affectés par le taux de croissance du PIB, hautement volatile au cours de la période de l'analyse.

***La croissance du budget public au cours des années 1992-2002 a été partagée entre trois grands secteurs: administration générale, défense et éducation, au détriment du secteur de la santé.*** Le glissement des ressources budgétaires en faveur de l'éducation semble approprié et en rapport au défi que comporte l'amélioration des faibles indicateurs des réalisations pédagogiques. Mais la part peu importante, et à la baisse, du budget consacré au secteur de la santé au cours de la même période semble difficile à justifier à la lumière des niveaux extrêmement bas de la mortalité infantile, de la mortalité maternelle et de l'espérance de vie.

***Les schémas des dépenses à la défense et à l'administration générale, s'ils traduisent les priorités politiques légitimes de Djibouti, soulèvent un certain nombre de considérations allocatives et d'efficacité qu'il y a lieu d'examiner de plus près.*** La protection des dépenses consacrées à la défense au cours de la période du conflit civil était compréhensible, mais sa tendance à ne pas diminuer dans le temps semble moins évidente. Ceci est d'autant plus vrai que la communauté des bailleurs de fonds (France et Union européenne) a financé un programme de démobilisation militaire pour aider le Gouvernement à la réinsertion sociale des anciens combattants. En 2002, et malgré la hausse importante des dépenses à l'éducation à partir de 1992, la part de la défense dans les dépenses totales a été supérieure à celle consacrée au secteur de l'éducation.

***Malgré la baisse générale au cours de la période, la dépense pour l'administration générale continue d'absorber la plus grande partie du budget courant.*** Les dépenses à l'administration générale ont représenté en moyenne près de 40 pour cent des dépenses publiques et environ 35 pour cent des dépenses courantes totales au cours de la période 1992-2002. Ceci soulève des questions quant à l'efficacité de l'administration publique djiboutienne. Si la part la plus importante des dépenses courantes (comme cela sera illustré dans la section suivante) est consacrée aux salaires, l'argent consacré aux dépenses courantes de l'administration générale a essentiellement servi à payer les salaires des agents de la fonction publique. Dans une certaine mesure, cette allocation des dépenses peut se justifier en raison de la nécessité pour un petit pays centralisé tel que Djibouti de veiller à ce qu'un noyau essentiel d'agents de la fonction publique bien formés se chargent de la gestion des finances nationales. Mais le déséquilibre actuel entre la dépense dans cette catégorie et les secteurs prioritaires identifiés dans le DSRP soulèvent des questions quant à la taille de la masse salariale et de son efficacité (ou manque d'efficacité) à améliorer la prestation des services. La section suivante s'attache à cette question plus en détail.



*L'analyse précédente indique aussi que le rythme de la restructuration des dépenses a été lent.*

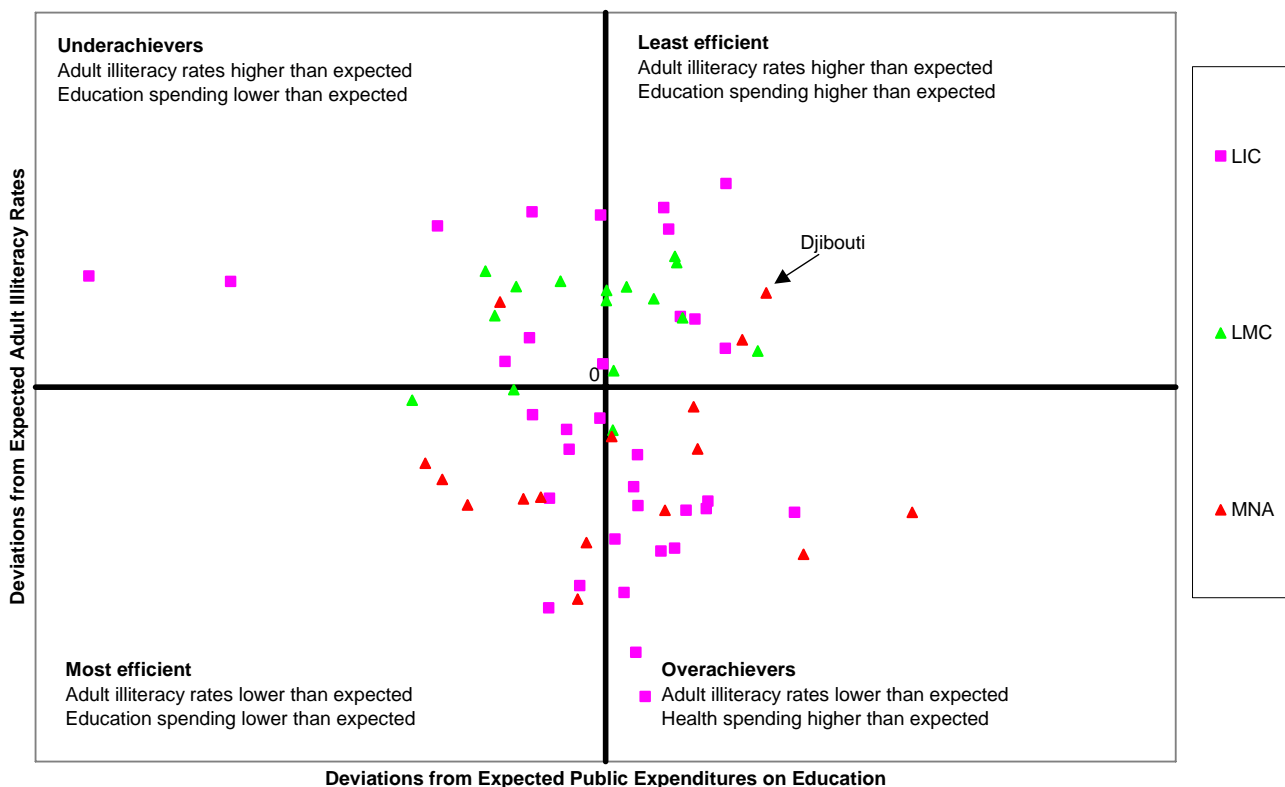
Ceci est illustré par les petits changements progressifs au fil des années dans chacune des catégories fonctionnelles des dépenses courantes. Cette situation s'explique en partie par des considérations d'économie politique (les dépenses courantes aux services de l'administration générale et de la défense ont peu changé au cours de la période en considération, probablement en raison de la résistance des groupes d'intérêt que ces catégories de dépenses représentent). Mais le rythme lent de la restructuration des dépenses a également trait aux capacités limitées du Gouvernement. Comme cela sera expliqué au Chapitre 5, la capacité de formulation du budget est toujours limitée. Le système fait montre d'une inertie excessive. Une part trop importante de la budgétisation se fait sur une base différentielle, déterminée principalement par les dépenses réelles des dernières années mais non pas par les priorités à plus long terme supposées être stratégiquement sélectionnées lors des discussions publiques. Par ailleurs, tel qu'expliqué au Chapitre 1, les programmes d'ajustement budgétaire, bien que relativement couronnés de succès en termes de la taille de la consolidation budgétaire, ont eu un impact moins satisfaisant sur la qualité de l'ajustement.

*La politique budgétaire de Djibouti devra davantage porter l'accent sur la qualité de la consolidation budgétaire pour améliorer la structure des dépenses conformément aux priorités de développement arrêtées dans le DSRP.* Cet objectif pourrait être atteint avec la mise en place progressive d'un système de gestion du budget basé sur la performance laissant libre cours à de futurs taux de croissance (ou de baisse) radicalement différents de catégories spécifiques de dépenses sur la base du lien entre les priorités de dépenses et les objectifs à long terme du DSRP.

### *Performance des dépenses: interaction entre dépenses publiques et résultats*

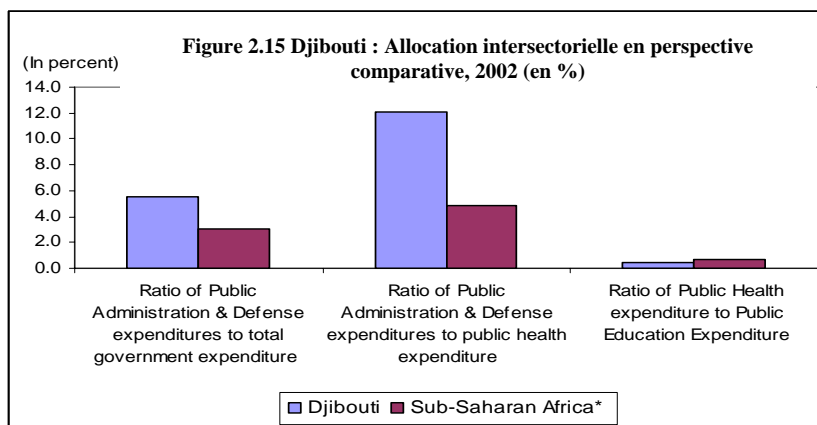
*Tel que noté précédemment, le niveau global des dépenses publiques de Djibouti est relativement élevé compte tenu de la taille du pays et des schémas de dépenses relatives d'autres pays en développement.* La Figure 2.16 compare Djibouti avec d'autres pays de l'Afrique subsaharienne et montre que son ratio de dépenses à l'administration publique et à la défense par rapport aux dépenses publiques totales est considérablement plus haut que dans les pays comparables. Dans quelle mesure les dépenses publiques ont-elles contribué à atteindre les résultats anticipés? Cette section illustre brièvement la faible interaction entre les dépenses publiques et les résultats dans les secteurs sociaux clés : éducation et santé. Les Chapitres 6 et 7 donneront une analyse plus approfondie de l'efficacité des dépenses publiques dans ces secteurs.

**Figure 2.14 Djibouti : Alphabétisation d’adultes et dépenses publiques à l’éducation**



*Interaction entre les dépenses publiques et les résultats dans les secteurs de l’éducation et de la santé, après vérification du revenu national.* Comme le montrera le Chapitre 5, les dépenses

publiques consacrées par Djibouti à l’éducation sont nettement supérieures à ce qui serait anticipé de son niveau de revenu. Comme le montre la Figure 2.19, avec des mesures telles que l’analphabétisation adulte, Djibouti n’obtient pas d’aussi bons résultats que les comparateurs à revenu similaire. Le pays a fait preuve d’inefficacité (la dépense a été supérieure aux réalisations).



Ce schéma s’explique en partie par l’importance de l’emphase à l’enseignement supérieur au cours des dernières années, plus coûteux par étudiant, et qui consomme donc une part importante du budget éducation. Mais, comme l’expliquera le Chapitre 6, les coûts unitaires de l’enseignement des élèves des écoles élémentaires et secondaires à Djibouti ont tendance à être nettement plus élevés que dans d’autres pays comparables, en raison de l’importance de la masse salariale. Pour ce qui est de l’efficacité des dépenses à la santé publique, en prenant comme mesure la mortalité infantile et le taux de la mortalité maternelle, Djibouti se distingue dans l’analyse comparative en tant que sous-performant (a dépensé moins et



réalisé moins que ce que son niveau de revenu laissait prévoir). Se référer aux Figures 2.20 et 2.21 ci-dessous.

**Notes du graphique :** L'axe x mesure les écarts entre les dépenses publiques réelles à l'éducation et les dépenses projetées. Les taux projetés sont dérivés des tendances mondiales. Ils représentent les taux des dépenses publiques qui auraient été projetés sur la base du niveau de revenu des pays. De même, l'axe y mesure l'écart entre les taux de survie infantile réels et les taux projetés. La distance entre le point de référence du pays par rapport à chacun des axes mesure la taille des écarts. Ainsi, le quadrant nord-ouest indique la «zone la plus efficace», suivi par le nord-est, le sud-ouest et finalement le quadrant sud-ouest – la « zone la plus inefficace».

**MNA :** Pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (à l'exception de l'Irak, de la Libye et de la Cisjordanie-Gaza)

**LIC :** Pays à bas revenu (classification Banque mondiale)

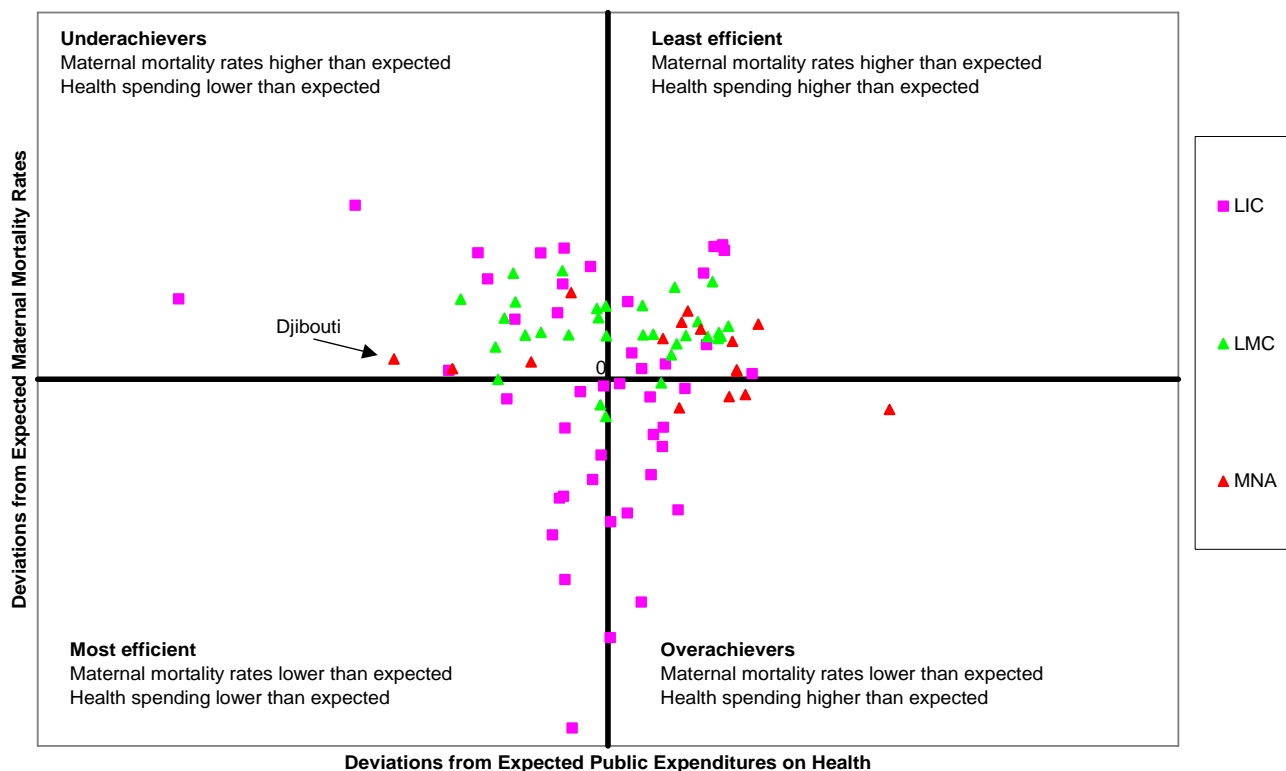
**LMC :** Pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure (classification Banque mondiale)

Source : Estimations de la Banque mondiale sur base des données WDI 2004.

Figure 2.16 Djibouti : Mortalité infantile et dépenses de santé publique



Figure 2.17 Djibouti : Mortalité maternelle et dépenses de santé publique



*La faible interaction entre les dépenses publiques et les résultats dans les secteurs de l'éducation et de la santé est due en partie à la fragmentation des bailleurs de fonds mais aussi aux faiblesses de la redevabilité.* La fragmentation des bailleurs de fonds, en particulier pour ce qui est du financement des services de santé, pourrait s'avérer un des aspects du problème. Les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ont financé des opérations de prêt à l'investissement dans le secteur de la santé sans coordination effective. Les retards dans les décaissements et la volatilité du financement ont également affecté une gestion effective du budget dans le secteur. Cependant, compte tenu du rôle prédominant joué par le Gouvernement dans le provisionnement de ces services clés, l'inefficacité des dépenses publiques dans ces secteurs s'explique principalement par la façon dont les deniers publics ont été gérés. C'est en effet le principal argument tiré des Chapitres 6 et 7 du rapport.

*Prenons comme exemple le secteur de la santé. Comme le montrera le Chapitre 6, le faible niveau de responsabilisation a invariablement affaibli l'efficacité du budget au fil des années, qui en outre est demeuré peu important et à la baisse.* Les «échecs» bureaucratiques à assurer le suivi de la qualité et de l'accès aux services sont particulièrement importants pour les services cliniques facultatifs et à forte intensité opérationnelle (notamment le diagnostic et le traitement d'une maladie). En conséquence d'un manque de supervision effective, l'absentéisme dans les cliniques sanitaires est important, de même que la pratique du «cumul» (médecins hospitaliers qui donnent des consultations privées pendant les heures normales de travail). Et bien que les hôpitaux publics soient «gratuits», ceux qui en bénéficient le plus sont les non pauvres. Une plus grande responsabilisation des prestataires de service et des décideurs par le biais de la participation des citoyens au suivi de la prestation des services pourrait contribuer à améliorer l'efficacité des services de santé. Le renforcement de la responsabilisation prendra du temps.

Des considérations d'économie politique peuvent voir le jour en cours de route. Les politiciens sont d'avis qu'il est plus facile de revendiquer le succès pour la construction d'un hôpital et le recrutement d'infirmiers et de médecins que pour la réduction de la malnutrition ou le traitement de maladies pouvant être prévenues par la vaccination parmi les populations nomades et autres groupes vulnérables «sans voix au chapitre». Le succès toutefois est possible, comme le montre des centaines d'exemples de par le monde.

***Les conclusions ci-dessus ne sont pas surprenantes. L'expérience économétrique récente montre que l'association entre les dépenses publiques et les résultats, après vérification du revenu national, est faible.*** Un certain nombre d'études ont examiné les raisons sous-jacentes à la différence d'impact des dépenses publiques (se référer au Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde, 2004 pour un récapitulatif des conclusions). Pour les pays qui sont d'importants «bénéficiaires d'assistance», une partie de la réponse est associée à l'absence de coordination entre bailleurs de fonds, ce qui fait qu'il est plus difficile pour les gouvernements de ces pays de gérer efficacement les ressources de l'assistance. Mais une partie de la réponse se situe aussi au niveau de la qualité de la gouvernance et de la gestion du budget.

***Le message de ces études n'est pas que le financement public ne peut être couronné de succès. Le message est qu'un engagement politique soutenu et une forte gouvernance et environnement de politique, appuyés par des dépenses publiques peuvent aller loin.*** En 1970 la Thaïlande enregistrait un taux de mortalité infantile élevé de 74 pour 1.000 naissances, et une utilisation des hôpitaux communautaires et centres de santé peu importante, en partie du fait du faible niveau de la qualité. L'engagement du Gouvernement à réduire les taux de mortalité infantile quant à lui était solide. Les planificateurs de la santé ont fait le point, se sont enquêrés de l'opinion des citoyens quant à la qualité des services, ont analysé l'information sur le recours aux services et ont évalué l'incidence des dépenses à partir d'enquêtes menées auprès des ménages. Et des mesures ont suivi. La Thaïlande a doublé ses dépenses publiques réelles par habitant à la santé entre le début des années 70 et la moitié des années 80. Le pays a construit des installations en zones éloignées, orienté davantage de services aux régions pauvres et aux populations pauvres, amélioré la formation du personnel, offert des incitations aux médecins pour pratiquer en zones éloignées, et favorisé une plus grande participation des communautés dans la gestion des services de soins de santé. La Thaïlande a encore fait davantage. Elle a renforcé la responsabilisation pour ce qui est de la prestation des services. Le contrôle sur les médecins et le personnel de santé a été renforcé. Le Ministère de la Santé publique a obtenu une plus grande autonomie sur le budget de la santé mais il a aussi été tenu responsable des résultats. Dans le but d'accroître l'efficacité, l'autorité pour divers programmes de santé a été dévolue au niveau provincial, permettant ainsi au Ministère central de la Santé publique de se concentrer sur la planification, la coordination, et l'appui technique. En 1985 la mortalité infantile était passée à 42 pour cent pour 1.000 naissances, et elle est de 28 pour 1.000 actuellement (Lieberman, 2003). Des cas similaires se produisent 20 ans plus tard dans d'autres régions du monde en développement.

***Le prochain Groupe consultatif qui doit se réunir au début de l'année prochaine contribuera à améliorer la coordination entre les bailleurs de fonds – mais une plus grande responsabilisation s'impose pour garantir que les fonds réservés soient utilisés de manière efficace.*** L'augmentation des dépenses publiques à elle seule ne serait pas suffisante pour avoir un impact sur les résultats en matière de prestation de services. Des ajustements techniques sans changements du cadre incitatif ne seraient pas suffisants. Le Gouvernement de Djibouti pourrait améliorer la prestation des services si davantage de dépenses publiques et de meilleures politiques sont accompagnées d'efforts soutenus pour renforcer la responsabilisation en matière de prestation des services et de gestion du budget. Les Chapitres 4 et 5 fournissent de plus amples

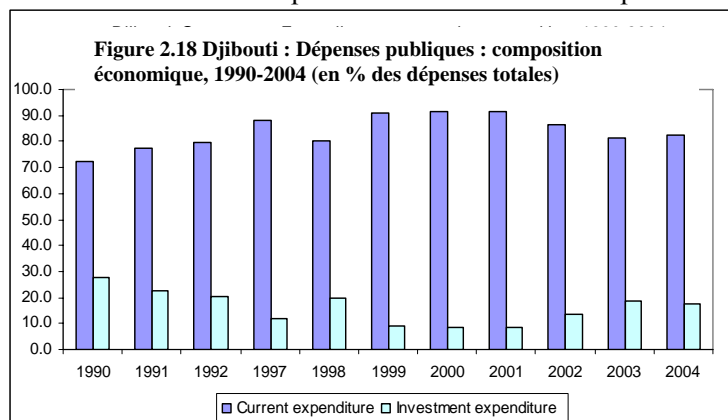
détails concernant les défis et opportunités pour améliorer la gouvernance et la gestion des finances publiques.

### 2.3.4. Composition économique des dépenses<sup>14</sup> : niveaux, parts et performance

*La faible interaction entre les dépenses publiques et les résultats s'explique en partie par la composition des dépenses et les rigidités structurelles du budget public de Djibouti.* Cette section identifie les importants déséquilibres intrants-dosages dans la composition économique des dépenses auxquels il y a lieu de faire face. La composition économique du budget inclut notamment : (a) les investissements d'équipement; et (b) les dépenses courantes ou récurrentes, couvrant les salaires et rémunérations, d'autres biens et services (notamment des dépenses d'exploitation hors salaires et de maintenance), des paiements d'intérêt et des subventions. La section montre qu'à Djibouti il y a des schémas d'anomalies de dépenses, c.-à-d., des schémas de sous-utilisation de fonds et de gonflement des dépenses pour certaines des catégories susmentionnées, avec des compressions entre secteurs. Les déséquilibres les plus marquant sont notamment : (i) les sureffectifs et le gonflement des dépenses dans la fonction publique; (ii) le sous-financement des dépenses d'exploitation et d'entretien hors salaires ; et (iii) une facture de services d'utilité publique élevée qui a un effet d'éviction sur d'autres dépenses au matériel et aux fournitures.

#### *Aperçu des «intrants-dosages» : dépenses courantes et d'équipement*

*Les dépenses courantes ont représenté en moyenne plus de 84 pour cent des dépenses publiques totales au cours de la période 1990-2004, bien qu'il y ait eu un léger glissement entre les dépenses courantes et d'équipement récemment.* Après une décennie de dépenses d'équipement à la baisse, les autorités djiboutiennes ont inversé la tendance en 2002 et depuis il y a eu un glissement progressif en faveur d'une augmentation des dépenses d'équipement. Une partie de cette augmentation s'explique par une augmentation dans le financement de projets (notamment à l'éducation), mais le glissement est également attribué à une

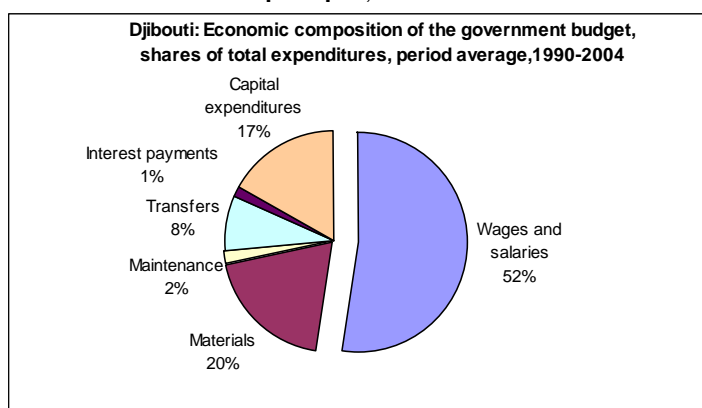


<sup>14</sup> Les données sur les dépenses par type incluent des données provisionnelles du budget de 2004, et lorsqu'elles sont disponibles, les projections du DSRP pour 2005 et 2006. Les données sur les dépenses d'équipement et courantes comportent plusieurs faiblesses dues à la manière dont la classification budgétaire actuelle est appliquée. Pour ce qui est des dépenses courantes, les principales faiblesses sont notamment : (a) sous-déclaration des subventions ; (b) distorsion à la hausse des estimations pour les achats de biens et services ; (c) manque de clarté dans la classification de certaines catégories de dépenses courantes (p. ex., programme de démobilisation et de réinsertion sociale des anciens combattants et coûts récurrents associés aux projets d'investissement sur financement extérieur) ; et (d) une part relativement importante du budget classée sous la rubrique « autres dépenses » (de 13 à 15 pour cent des dépenses courantes totales). En outre, les données chronologiques sur les dépenses d'équipement ont leurs propres limites. Avant 1998 le Trésor n'incluait pas les dépenses d'équipement sur financement extérieur dans ses comptes (la distinction s'établissait entre dépenses d'équipement du Trésor et hors Trésor). Avec l'aide du Fonds monétaire international, les autorités ont graduellement consolidé les données des dépenses d'équipement dans la Loi de finances, quoique à un niveau très agrégé. Par ailleurs, alors qu'une large part des ressources des bailleurs de fonds est utilisée à des fins d'investissement, il existe un certain montant de charges récurrentes liées à l'exécution d'un projet qui est financé par l'argent des bailleurs de fonds. Ces charges ont été présentées comme une rubrique distincte des projections des dépenses courantes dans le cadre budgétaire à moyen terme préparé dans le contexte du DSRP. Le montant équivalent n'a pas été soustrait des projections des dépenses d'équipement.

augmentation des dépenses d'équipement financées sur le plan intérieur. Comme cela sera expliqué dans la section suivante, le budget d'équipement additionnel financé sur le plan intérieur a été alloué à la création de nouvelles entreprises publiques (mise en bouteilles de l'eau et cimenterie) dont la viabilité financière est douteuse.

**Globalement, au cours de la période 1990-1994, les dépenses courantes ont augmenté et les dépenses d'équipement ont diminué.** L'écart de croissance des dépenses courantes en termes nominaux a été une augmentation de 23 pour cent, alors que les dépenses d'équipement (en dépit du revirement récent de la tendance) enregistraient une diminution globale au cours de la même période d'environ 30 pour cent. Alors que les dépenses d'équipement financées sur le plan intérieur augmentaient de 38 pour cent au cours de la période de l'analyse, la nette diminution du financement extérieur explique la croissance négative généralisée des dépenses d'équipement (se référer au Figure 2.24 ci-dessous).

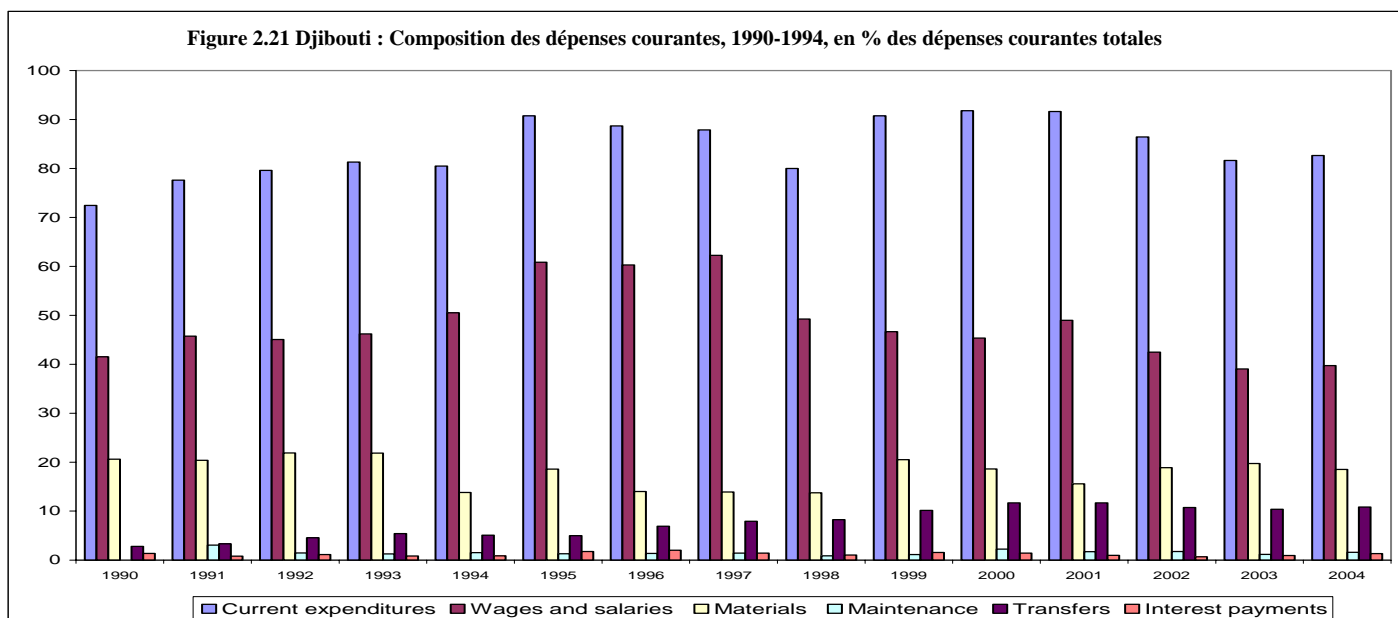
**Figure 2.19 Djibouti : Part moyenne dans les dépenses publiques, 1990-2004**



**Figure 2.20 Djibouti : Croissance des dépenses publiques, 1990-2004, en %**

Government expenditures (expressed in million DF)	Growth in period (1990-2004) in percent
<b>Total expenditure</b>	<b>9</b>
<b>Current expenditure</b>	<b>23</b>
Wages and salaries	6
Materials	-1
Maintenance	8
Transfers	328
Interest	7
Other current spending (foreign-financed)	89
<b>Capital expenditure</b>	<b>-30</b>
Domestically financed	38
Foreign financed	-39

*Le haut niveau des dépenses courantes est principalement induit par la part exceptionnellement élevée des salaires et rémunérations, qui a absorbé à hauteur de 52 pour cent de l'ensemble des dépenses courantes en moyenne au cours de la période 1990-2004.* Contrairement à d'autres pays en développement, les paiements d'intérêt ne constituent pas un important fardeau à Djibouti, ils se sont élevés à environ 1 point de pourcentage en moyenne au cours de la période de l'analyse. Les dépenses au matériel et aux fournitures sont également demeurées importantes aux normes internationales (en moyenne de 20 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques au cours de la période 1990-2004). Les transferts et les dépenses courantes sur financement extérieur ont également enregistré une hausse substantielle. La prochaine section s'étendra sur les facteurs sous-jacents à la structure et aux tendances des dépenses courantes au cours de la période 1999-2004.



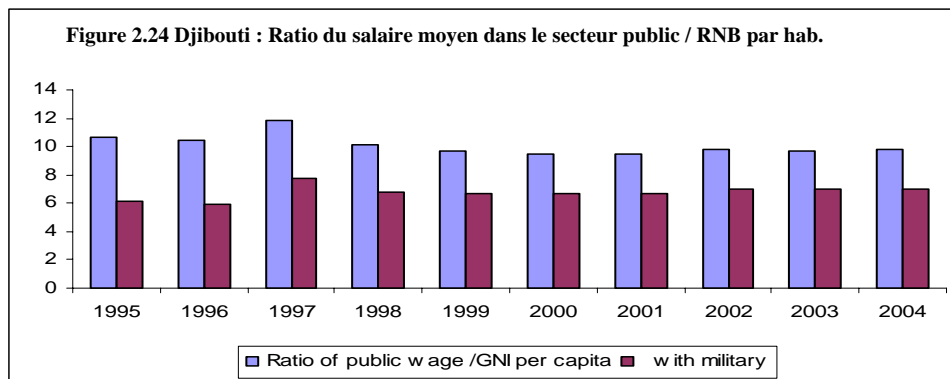
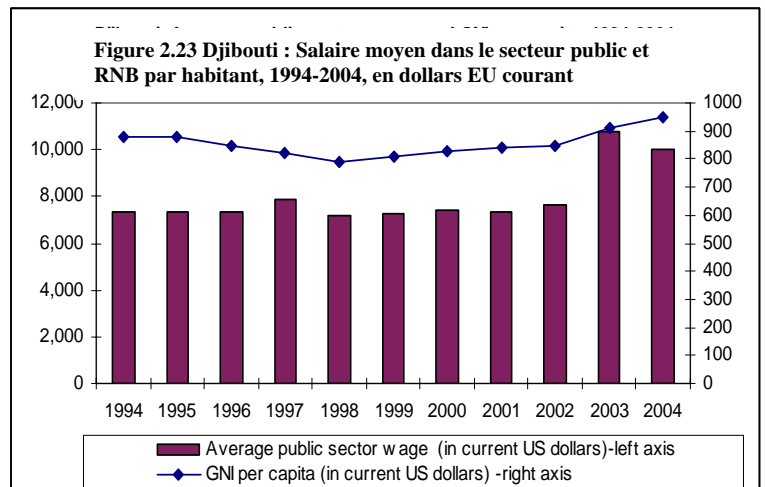
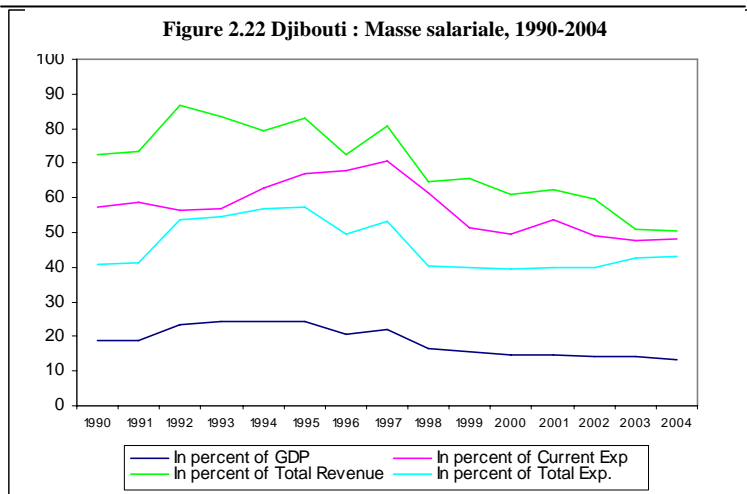
### 2.3.5. Un regard plus précis à la composition des dépenses courantes

#### *La masse salariale*

*Malgré les importants progrès réalisés pour réduire la masse salariale au cours des dernières années, Djibouti a toujours l'une des masses salariales les plus importantes parmi les pays comparateurs, notamment lorsque l'on considère le faible niveau de la prestation des services – elle représente 14 pour cent du PIB, 60 pour cent des recettes budgétaires totales, près de 50 pour cent des dépenses courantes totales et plus de 40 pour cent des dépenses publiques totales.*<sup>15</sup> Au début des années 90, la masse salariale publique représentait en moyenne 19 pour cent du PIB, avant de passer à environ 24 pour cent du PIB au cours de la période 1993-95, principalement en conséquence de la mobilisation du personnel de sécurité en raison du conflit ethnique. Cette tendance a commencé à s'inverser en 1995, et la masse salariale publique a été réduite (de 24,2 pour cent du PIB en 1995 à 16,4 pour cent en 1998), grâce à plusieurs mesures introduites au cours de la période, dont la démobilisation partielle de 1.500 soldats, l'élimination des irrégularités dans les enquêtes sur l'emploi et les prestations en espèces, la compression des avantages et salaires du personnel des ambassades, et l'élimination du travail rémunéré en temps supplémentaire. La réduction des dépenses, importante composante des efforts de stabilisation de Djibouti depuis 1996, a été instrumentale pour ramener le ratio des traitements et salaires par rapport au PIB à 14 pour cent en 2003. Les mesures ont porté sur une réduction de 10 pour cent des salaires nominaux supérieurs à 80.000 FD par mois en 1998, le gel sur le recrutement de la fonction publique à l'exception du secteur social, et le non remplacement des agents de la fonction publique éligibles à la retraite (soit 800 employés).

<sup>15</sup> Le niveau élevé et la structure du barème salarial de la fonction publique sont l'héritage de l'administration coloniale française et ont peu changé depuis. En vertu du système du Conseil de la monnaie de Djibouti (le taux de change nominal n'a pas changé depuis 1971), l'inflation n'est que de 2 pour cent seulement, ce qui ne contribue que peu à ajuster les salaires réels à la baisse comme c'est le cas dans d'autres pays en développement.

**La force motrice sous-jacente à la taille exceptionnelle de la masse salariale est le haut niveau des salaires de la fonction publique – le salaire annuel moyen d'un agent de la fonction publique est d'environ 10 fois le RNB du pays par habitant.** Au cours de la période 1990-2004, le salaire annuel des agents de la fonction publique se situait en moyenne à environ 8.000 \$, si l'on exclue le personnel militaire. En 2003 il atteignait plus de 10.000 \$, soit 10 fois le RNB par habitant du pays (estimé à 910 \$EU). En incluant le personnel militaire, le salaire annuel moyen d'un agent de la fonction publique est d'environ 7 fois le RNB du pays par habitant.



**Les salaires du secteur public servent de référence aux salaires du secteur privé et joints aux rigidités du code du travail, ils expliquent le paradoxe d'inflexibilité descendante des salaires à Djibouti et le niveau élevé du chômage.** Le manque de données fiables sur le marché du travail fait obstacle à une analyse détaillée des écarts salariaux entre les secteurs public et privé. Sur la base des données mises à disposition par la caisse de sécurité sociale (OPS), on peut estimer les salaires du secteur privé comme étant présumés des cotisations totales collectées, du nombre des cotisants et du taux de cotisation (selon l'hypothèse d'un taux de recouvrement de 100 pour cent, sans arriérés dans le paiement des cotisations). Sur la base de cette méthodologie, pour 2002 le salaire annuel du secteur privé est estimé à 1.291.250 FD. Ce montant en dollars EU courants est équivalent à **7.266 \$**, et il est inférieur au salaire annuel moyen du secteur public pour cette année (proche de **8.000 \$**). Cette estimation doit toutefois être prise avec prudence compte tenu de l'ampleur de l'évasion aux cotisations à la sécurité sociale dans le secteur privé de Djibouti. En outre, l'échantillon fourni par l'OPS n'inclut pas l'échantillon total des salaires privés dans

l'économie djiboutienne étant donné qu'un nombre croissant de petites entreprises opèrent dans le secteur informel. Bien que remontant à 1996, le Tableau 2.3 ci-dessous illustre les écarts salariaux entre les secteurs public et privé : en 1996 le salaire annuel moyen du secteur public était de 400 \$ supérieur au salaire annuel moyen du secteur privé. Si ces chiffres sont vraisemblablement sous-estimés en raison de la taille et des distorsions de l'échantillonnage de données (voir EDAM, 1996), leur lecture donne un résultat similaire à celui des données obtenues de l'OPS : l'écart marqué entre les salaires moyens de la fonction publique et du secteur privé.

Tableau 2.3 Djibouti : Ecart entre les salaires des secteurs public et privé, 1996, \$EU

	Moyenne	Min	Max	N
Agent fonction publique	4609	338	33762	905
Employé secteur privé	4126	25	33760	283
Privé – informel	1555	22	40513	415
Indépendant	3431	4	33761	375
Employeur	9889	135	51345	25

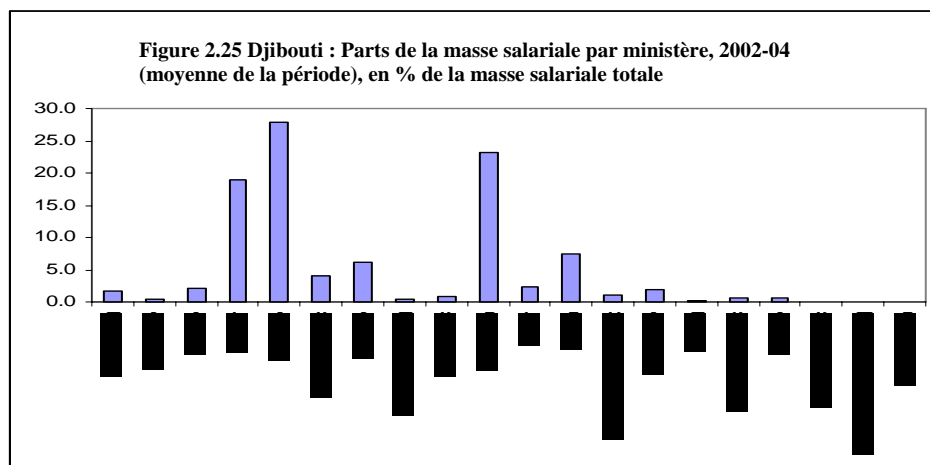
***Le niveau élevé des salaires publics a un impact négatif sur la réduction de la pauvreté en procédant à l'éviction d'autres dépenses publiques aux services de base.*** Tenant compte du niveau de départ très bas de la couverture à l'éducation et aux services de santé et de la croissance démographique, pour atteindre les ODM il faudra recruter davantage d'enseignants, de médecins et d'infirmiers. Les options sont limitées pour faire face à ces nouveaux recrutements sauf si ce n'est en compressant les salaires pour maintenir la même taille relative de la masse salariale ou dans le cadre d'une combinaison de réforme de la fonction publique impliquant une réduction dans d'autres catégories d'employés de la fonction publique et d'une réduction du barème salarial. Le Chapitre 6 illustrera le type d'ajustement nécessaire à introduire dans les salaires moyens du secteur éducatif pour contrebalancer le déficit de financement que comporte un scénario de scolarisation universelle. Le déficit de financement correspond à une réduction du barème salarial de près de moitié, ce qui pourrait être une indication de la surévaluation globale du barème salarial et des prix en général. L'économie politique d'une telle réforme de la masse salariale est de toute évidence difficile puisqu'elle va à l'encontre de l'intérêt immédiat de l'élite du secteur public. Mais l'inaction aussi à un coût élevé que les décideurs djiboutiens doivent prendre en considération.

***Outre l'éviction de dépenses sociales, la masse salariale surdimensionnée a un effet d'éviction sur l'investissement productif aux infrastructures ce qui entrave la croissance et la compétitivité.*** Le haut niveau des traitements et salaires du secteur public affecte également de manière négative la compétitivité globale de l'économie et fait obstacle à la croissance. Les rigidités à la baisse des salaires publics limitent le champ de manœuvre du Gouvernement pour répondre aux pressions budgétaires dérivées d'une croissance démographique et de la volatilité des recettes, et ont été à l'origine de déséquilibres budgétaires croissants au cours des années. Compte tenu du système du conseil de la monnaie de Djibouti, qui exclut la création de monnaie pour financer le déficit budgétaire, le financement de ces déficits s'est généralement fait par le biais d'une accumulation d'arriérés et/ou une hausse des taxes et surtaxes. Cette dernière mesure s'est traduite par des facteurs de production supérieurs en raison des prix plus élevés pour les services et intrants dans les services (notamment l'électricité, l'eau et les hydrocarbures) qui à leur tour ont fait obstacle au développement du secteur privé et affecté la compétitivité du pays. Par ailleurs, l'accumulation d'arriérés budgétaires aux agents de la fonction publique, aux entreprises publiques et au secteur privé a contribué à la perte de crédibilité de l'Etat et à une escalade dans l'utilisation de procédures ad hoc de gestion financière, telles que les paiements anticipés incontrôlés, qui dans bien des cas ont contourné le système normal de comptabilité et contrôle. Ces procédures ont minimisé la transparence et la responsabilisation de la gestion des



finances publiques, et contribué à aggraver les dépassements de coût et la méfiance vis-à-vis des partenaires du développement de Djibouti avec la baisse subséquente des subventions et du financement extérieur.

***L'évaluation des salaires de la fonction publique implique l'examen de trois dimensions clés : la masse salariale totale, la paie des agents de la fonction publique et l'emploi dans la fonction publique.*** La discussion antérieure a révélé des anomalies concernant la taille de la masse salariale et du salaire moyen dans la fonction publique. Mais des anomalies sont également présentes au niveau de l'emploi dans la fonction publique à Djibouti, principalement du fait que le Gouvernement continue d'être l'employeur de dernier ressort (avec des salaires publics plus attractifs que ceux du secteur privé) et aussi du fait des «quotas» informels déterminés sur une base ethnique (se référer au Chapitre 4). En fin de compte c'est le rôle joué par l'Etat au sein et entre les secteurs qui déterminera si l'emploi dans la fonction publique est excessif ou excédentaire. Pour cela il faut identifier les principaux programmes qui emploient des agents de la fonction publique, évaluer si les dépenses publiques à ces programmes sont justifiées et évaluer le bien-fondé de la balance salaire/hors salaire au sein des programmes. Pour mener à bien une telle analyse, un des principaux défis consiste à obtenir des données précises sur la croissance et une ventilation de l'emploi. A Djibouti, la rareté des données limite l'analyse détaillée de l'impact de la masse salariale et de l'emploi dans la fonction publique sur l'efficacité des programmes sectoriels. Une revue de la distribution de la masse salariale entre secteurs est fournie à la Figure 2.29 ci-dessous tirée des Lois de finances depuis 2002. Toutefois les faiblesses dans la qualité de l'information budgétaire<sup>16</sup> ne permettent pas une analyse plus détaillée de la masse salariale et de l'emploi public par programmes sectoriels. Les ministères qui enregistrent la masse salariale la plus élevée sont l'Intérieur, la Défense, et l'Education, ces trois ministères s'inscrivent pour 70 pour cent de la masse salariale totale au cours de la période 2002-2004.



<sup>16</sup> L'absence de données détaillées et cohérentes sur le nombre des employés et leurs salaires par programmes sectoriels et sous-sectoriels fait obstacle à un calcul précis de l'emploi public par secteur. La Note sur les dépenses publiques de Djibouti (2002) a regroupée des données sectorielles et a trouvé qu'en 1999 les ministères dits « souverains » enregistraient les salaires moyens les plus élevés du secteur public (la Présidence, le Ministère de l'Administration publique et le Ministère de la Défense), alors que le secteur de la santé enregistrait les salaires moyens les plus bas du secteur public. Une certaine prudence s'impose lors de l'interprétation de ces conclusions. Le nombre des employés dans le dernier cas est plus important que dans le premier cas, de sorte qu'en l'absence d'une information détaillée sur les barèmes salariaux de la fonction publique, on ne peut conclure que les fonctionnaires étaient « mieux » payés dans le premier des deux cas.

***Une manifestation évidente de l'emploi excessif est l'existence de travailleurs «fantômes».*** A Djibouti, des entrevues avec des informateurs clés du Ministère de l'Éducation ont révélé la présence d'enseignants «fantômes» (des enseignants ne se trouvant pas physiquement dans le pays mais dont l'état de paie était toujours actif et pour lesquels le Ministère des Finances continuait à autoriser le paiement des traitements et salaires). Le nombre total de travailleurs «fantômes» ne peut être identifié que dans le contexte d'une comptabilité adéquate de l'emploi public avec des listes d'état de paie et un registre de l'emploi. A Djibouti, il est urgent de compiler des données sur l'emploi public par ministères et programmes sectoriels. Un examen fonctionnel des portefeuilles ministériels peut à cet égard aider à identifier l'emploi excédentaire dans des domaines spécifiques.

***En outre, dans le contexte de programmes économiquement viables, la croissance de l'emploi public à terme peut être analysé pour identifier si l'emploi public était lié à une expansion d'échelle de prestation appropriée de services.*** A Djibouti, le Gouvernement est toujours l'employeur de dernier ressort, et l'emploi public s'est généralisé. Un domaine particulier des programmes où une telle croissance s'est produite est celui du personnel temporaire, typiquement recruté en dehors de la filière du registre de l'emploi. Une autre illustration de sureffectifs est l'observation de dépenses productives hors salaires complémentaires et essentielles. A Djibouti, en particulier dans le secteur de la santé, les médicaments et les seringues font défaut et sont sous-financés, et cette situation fait obstacle à l'efficacité des programmes sanitaires et aux résultats anticipés. Pour ce qui est des barèmes salariaux de la fonction publique, ils sont généralement déterminés au niveau central et donc compressés entre secteurs et programmes. Les schémas observés à Djibouti sont la hausse du salaire moyen du secteur public, une prolifération des indemnités hors salaires, et une compression de la structure salariale. Mais la rareté des données sur les compensations de la fonction publique et les comparateurs salariaux du secteur privé ne permet pas une analyse plus détaillée des barèmes salariaux de la fonction publique.

***Une masse salariale importante et une gestion inefficace des employés du secteur public ont également entravé la productivité des services d'utilité publique à Djibouti.*** Lorsque l'on examine les comptes des entreprises publiques, il ressort que les rémunérations et salaires des entreprises publiques ont représenté entre 35 et 50 pour cent du produit total généré par ces entreprises (se référer à Tableau 2.3 ci-dessous). Prenons la compagnie d'électricité par exemple (EDD). La masse salariale d'EDD a représenté près de 30 pour cent de la masse salariale de toutes les entreprises publiques, soit 8 pour cent de la masse salariale totale (administration et entreprises publiques combinées) et 2 pour cent du PIB. Et pourtant elle est demeurée inefficace. Les tarifs de l'électricité sont parmi les plus élevés des pays comparateurs, avec une moyenne de 0,20 \$EU/kWh. Bien qu'une partie des raisons de ce prix élevé soit d'ordre technique (coût plus élevé de la production électrique dû à une dépendance au diesel importé pour la production d'énergie et aux inefficacités dérivées des pertes de réseau), un certain nombre de facteurs sont directement liés aux salaires du secteur public et aux pratiques d'emploi. Plus particulièrement, les coûts administratifs généraux élevés du aux sureffectifs et à des salaires et niveaux d'imposition excessivement élevés (33 pour cent de taxes sur tous les produits pétroliers et environ 20 pour cent de plus en surtaxes).

***De même, la portée de l'ajustement au cours du processus d'exécution du budget est limitée par le traitement prioritaire des paiements aux rémunérations et salaires, gérés au niveau central et considérés comme prioritaires dans le système de gestion de trésorerie.***<sup>17</sup> Cette

---

<sup>17</sup> Une discussion détaillée du mécanisme de gestion de trésorerie et de son impact sur les résultats budgétaires est fournie au Chapitre 5.

situation a pour résultat de protéger au moins la moitié du budget d'ajustements en cas de manque de recettes au cours de la période budgétaire. Ces ajustements doivent dès lors être introduits aux dépens de rubriques clés des dépenses courantes. L'impact de la protection des paiements des salaires et rémunérations dans l'exécution du budget est illustré par une comparaison entre la composition économique des dépenses publiques aux niveaux de l'allocation et de l'exécution. La conclusion la plus frappante est le ratio des rémunérations et salaires par rapport aux dépenses d'exploitation et d'entretien (de toute évidence extrêmement élevées en raison de l'importance de la masse salariale et du faible niveau des dépenses d'E&E hors salaires), qui passe de 2535,1 pour cent au stade de l'allocation à 2933,7 au stade de l'exécution (moyenne 1999-2003). Ceci corrobore les revendications des représentants des ministères d'exécution concernant le sous-financement de l'E&E. Cette question sera discutée plus tard dans la section.

**Tableau 2.4 Djibouti : Masse salariale en tant que ratio de catégories sélectionnées de dépenses (budgétisées et réelles), 1999-2003, en %**

	1999	2000	2001	2002	2003	Period average (1999-2003)
wages & salaries /total domestically financed expenditures (budgeted)	60.8	59.2	63.9	116.0	109.6	81.9
wages & salaries /total domestically financed expenditures (executed)	58.1	57.0	61.0	48.0	43.2	53.5
wages & salaries /goods and services (budgeted)	274.2	290.7	301.6	288.0	276.7	286.2
wages & salaries/ goods and services (executed)	227.4	243.8	314.4	225.0	197.9	241.7
wages & salaries/operations and maintenance (budgeted)	1808.2	2810.0	3732.0	2087.8	2237.5	2535.1
wages & salaries/operations and maintenance (executed)	4025.7	2043.2	2874.6	2429.2	3295.6	2933.7

Source: Djibouti MoF, LFI, LFR, TOFE (note: domestically financed expenditures exclude debt service and foreign-financed current and capital expenditures)

*Etant donné qu'il n'y a pas de taille «optimale» pour la fonction publique d'un pays, sa taille continuera vraisemblablement d'être dictée par les réalités macroéconomiques, le montant des recettes fiscales disponibles pour payer les agents de la fonction publique, et le solde entre les dépenses publiques salariales et hors salaires nécessaires pour matérialiser les résultats escomptés.* Les décideurs djiboutiens sont pris dans un dilemme: d'une part, ils devraient maintenir la stabilité macroéconomique et la pérennité budgétaire dans le moyen terme afin de soutenir les efforts de croissance et de réduction de la pauvreté. D'autre part, les pressions démographiques croissantes et les faibles niveaux actuels de la prestation des services impliqueront une hausse substantielle des dépenses publiques (en particulier le personnel pédagogique et de santé) pour matérialiser les ODM. Toutefois comme souligné ci-dessus, la taille de la masse salariale publique à Djibouti est déjà importante et principalement induite par des salaires moyens élevés d'environ 9 fois le PIB par habitant.

*Une option de politique est de réduire la masse salariale. Une masse salariale réduite permettra une marge de manœuvre budgétaire pour réaffecter les dépenses et contribuer à la réalisation des ODM.* Ceci pourrait se faire de plus d'une manière. L'une d'entre elles serait une réduction nominale des salaires. Il s'agit là toutefois d'une mesure directe et visible qui pourrait susciter une forte opposition et s'avérer difficile à adopter sur le plan politique. Une autre manière consisterait à opter pour une dévaluation du franc djiboutien (se référer à Figure 2.30). La majorité des recettes étant en devises ainsi que la majorité des dépenses, à l'exception de la masse salariale, cette dernière pourrait être réduite au même taux que celui de la dévaluation. La dévaluation pourrait être déterminée de sorte à se conformer aux objectifs du DSRP pour ce qui est de la réalisation des ODM. Mais une compression des salaires par le biais de la dévaluation implique également certains risques. Elle peut alimenter l'inflation (l'effet de répercussion). Elle peut aussi affecter les pauvres, en l'absence de filets sociaux effectifs, le panier de consommation étant à forte intensité d'importations. Pour entreprendre une telle réforme, les autorités doivent sopeser les avantages et les désavantages des diverses options envisageables, à savoir une réduction directe des salaires par rapport à un ajustement indirect des prix généraux ou encore

une combinaison des deux, ainsi que la taille et le rythme de mise en œuvre d'un tel ajustement. L'échelonnement et la gestion de la réforme doivent être planifiés avec soin.

#### **Encadré 2.4 Djibouti : Analyse préliminaire des conséquences potentielles d'une dévaluation du franc djiboutien**

**Si le Gouvernement réussit à contenir l'inflation et les pressions salariales, une dévaluation pourrait générer une épargne budgétaire importante.** Les estimations préliminaires montrent que, selon l'hypothèse d'un effet de répercussion de 45 pour cent du changement du taux de change aux prix, et d'un effet de répercussion d'environ 50 pour cent de l'accélération de l'inflation aux hausses salariales nominales, le solde budgétaire global (sur une base de trésorerie) pourrait s'améliorer de l'équivalent d'environ 1 point de pourcentage du PIB avec chaque dévaluation de 10 pour cent. Ceci est dû au fait que les recettes publiques en devises s'inscrivent actuellement pour environ 55 pour cent de l'ensemble des recettes (subventions incluses), mais la compression de la hausse de la masse salariale, qui représente environ 43 pour cent de la dépenses totale, serait essentielle. Cette dette étant contractée à des conditions libérales, l'impact d'une dévaluation ne devrait pas être significatif. L'épargne budgétaire subséquente pourrait servir pour mettre en place des filets sociaux et accélérer le remboursement à la fois des arriérés intérieurs, notamment au secteur privé, ainsi que la dette intérieure à taux d'intérêt relativement élevé à une banque commerciale locale.

**Une dévaluation sera vraisemblablement à l'origine de gains pour le système bancaire.** Dans une analyse statique, la banque centrale constaterait une hausse de la couverture excédentaire du conseil de la monnaie et les banques commerciales continueraient à observer une position positive des devises (actifs excédant les passifs en devises). Toutefois, étant donné le régime libre de mobilité des capitaux, une dévaluation anticipée pourrait entraîner des transferts dans le portefeuille et des fuites de capitaux. Dans ces circonstances, les taux d'intérêt sur les prêts peuvent augmenter temporairement, ce qui augmenterait les chances de défaut dans un système bancaire déjà confronté à d'importants prêts non productifs. En outre, le Gouvernement pourrait être appelé à intervenir pour restaurer la santé du secteur bancaire à un coût pour le budget.

**La baisse du revenu intérieur réel suite à une dévaluation pourrait entraîner une baisse des importations en termes de dollars EU, avec comme conséquence une amélioration du compte courant extérieur.** Cependant, avec environ la moitié de la masse monétaire au sens large constituée de dépôts en devises, le secteur privé nivellerait vraisemblablement ces dépôts pour contrebalancer partiellement la baisse du revenu réel, ce qui atténuerait l'impact d'une dévaluation sur la demande pour les importations. En outre, la demande des expatriés et des forces armées étrangères pour les importations ne sera pas affectée par un réaligement du taux de change.

**Et pourtant il est peu vraisemblable que la dévaluation générera une réponse tangible de l'offre dans le court terme.** Dans les conditions actuelles de rigidités structurelles, de capacité productive limitée, et de faiblesse des institutions, il est hautement vraisemblable que cette réponse pourrait s'avérer négligeable, en particulier pour le court terme. Par ailleurs, il n'a pu être établi clairement si un ajustement du taux de change donnerait lieu immédiatement à un processus de changement structurel dans la voie du développement d'activités à forte intensité de main-d'œuvre dans un pays où une part importante de la population n'est pas qualifiée et analphabète. A moyen terme, toutefois, la réduction des coûts de main-d'œuvre en devises, jointe à la valorisation du capital humain et à l'adoption de réformes structurelles, devrait rendre Djibouti plus attrayant pour les investisseurs, et débloquer le potentiel de capacité productive du secteur privé. En effet, de nouvelles activités pourraient émerger le long du port, telles que la maintenance des navires, la réparation des navires, le commerce, le conditionnement et le traitement.

**Des considérations d'économie politique pourraient également militer contre une dévaluation.** La combinaison d'une éventuelle réalité adverse dans le court terme et d'un avenir incertain affaiblira inévitablement la résolution de l'Etat de s'approprier et mettre en œuvre un changement de politique difficile, et tout particulièrement avant des élections présidentielles. En outre, il existe une préoccupation légitime qu'une dévaluation puisse être à l'origine de difficultés pour les pauvres et la population dans son ensemble, alors que les biens de consommation de base et les médicaments sont importés, et qu'elle puisse remettre en cause le réseau de sécurité familiale informel des salariés (la majorité employés par le secteur public) qui vient en aide aux parents/amis sans emploi.

**Un réaligement éventuel du taux de change soulève également la question de l'examen de son calendrier et de sa portée.** Il est possible que Djibouti doive opter pour un ajustement suffisamment important du taux de change qui pourrait être perçu comme étant suffisant pour restaurer la compétitivité extérieure, soutenir la consolidation budgétaire, et éviter des flux de capitaux déstabilisants. Par contre, il faudra mitiger les coûts sociaux potentiels pour les groupes vulnérables par le biais de filets sociaux. Une évaluation précise de la portée appropriée d'une dévaluation devra reposer sur une analyse plus détaillée.

**Un autre enjeu d'importance est de déterminer quel type de régime de taux de change Djibouti devrait adopter après l'ajustement du taux de change.** Le conseil de la monnaie a assuré la stabilité financière, mais à un coût élevé comme l'indique la nette détérioration de la compétitivité extérieure et elle n'a pas empêché l'émergence d'importants déficits budgétaires. Par ailleurs, la plupart des grands partenaires commerciaux de Djibouti (notamment l'Éthiopie et le Yémen) sont déjà passés à un régime de taux de change flottant. Toutefois, un changement de régime impliquera une assistance technique exhaustive et prendra du temps à mettre en place. Actuellement la banque centrale ne dispose pas de la capacité technique pour adopter rapidement les changements requis dans sa structure institutionnelle pour établir un nouvel ancrage de politique nominale (p. ex., ciblage de la masse monétaire au sens large) et pour adopter une politique monétaire proactive signalant un engagement vis-à-vis de la stabilité des prix. Une alternative pour les autorités serait d'envisager de rattacher le franc djiboutien à un panier de monnaies de ses grands partenaires commerciaux, avec un taux de change fluctuant dans une marge restreinte pouvant être progressivement élargie en parallèle au renforcement de la gestion monétaire de la banque centrale.

Source : *Stratégie de coopération – Djibouti, Fonds monétaire international, 2003*

***Une option complémentaire de politique serait d'entreprendre la réforme de la fonction publique en vue de restructurer sa taille et sa composition.*** Bien que le nombre des agents de la fonction publique ait déjà été réduit au cours des dernières années, elle peut encore être dégraissée davantage. Des examens fonctionnels pourraient être réalisés pour orienter les ministères ou agences qui pourraient être dégraissés. Parallèlement, il faut procéder à la réforme des politiques salariales actuelles afin de renforcer la transparence et d'améliorer la capacité du Gouvernement à recruter et retenir un personnel qualifié. Un certain nombre d'options envisageables pour arriver à une plus grande efficacité des services publics sont discutés ci-dessous:

***Options pour la réforme de la politique d'emploi:***

- (i) ***Veiller à ce que tous les travailleurs fantômes soient éliminés.*** A cet égard, l'achèvement du recensement des employés pourrait s'avérer un outil utile pour vérifier que tous les effectifs inscrits à l'état de paie sont en réalité employés. En préparation à la question de la masse salariale et d'une meilleure gestion de la fonction publique, les autorités ont adopté un plan d'action pour actualiser et fusionner les bases de données de la fonction publique et des états de paie sur la base d'un recensement des employés, ministère par ministère. Comme première étape, un recensement intégral des employés publics a été achevé en décembre 2001, et un seul fichier central de données de la fonction publique a été finalisé en octobre 2002, groupant les fichiers de données sur les états de paie et sur la gestion administrative.
- (ii) ***Envisager la portée de la prise en charge par le secteur privé de certains programmes sous sectoriels dans les secteurs sociaux.*** Pour cela il y aurait lieu de réorienter le rôle du Gouvernement dans ces programmes, de prestataire direct des services en faveur d'un rôle de régulateur.
- (iii) ***Introduire une budgétisation axée sur la performance et renforcer la responsabilisation.*** Des indicateurs sectoriels, axés sur la performance, tels que les ratios enseignant/étudiants et patients/personnel de santé, aideraient à identifier les redondances au niveau des effectifs. La responsabilisation en matière de résultats pourrait aider à licencier les agents de la fonction publique non performants et d'être plus ferme en matière de restructuration des ministères. Jusqu'à présent le dégraissage a pris la forme du licenciement du personnel militaire dans le contexte du programme de démobilisation. Il faut dès lors des mécanismes pour une évaluation objective de la performance des employés.
- (iv) ***Promouvoir la retraite anticipée et le licenciement «volontaire».*** Cette mesure fera vraisemblablement l'objet d'une résistance si les filets sociaux formels ne sont pas renforcés et si le taux de chômage dans le secteur privé n'est pas inversé.
- (v) ***Réduire le coût des enveloppes de licenciement,*** notamment du programme de démobilisation militaire.

***Options de réforme de la politique salariale :***

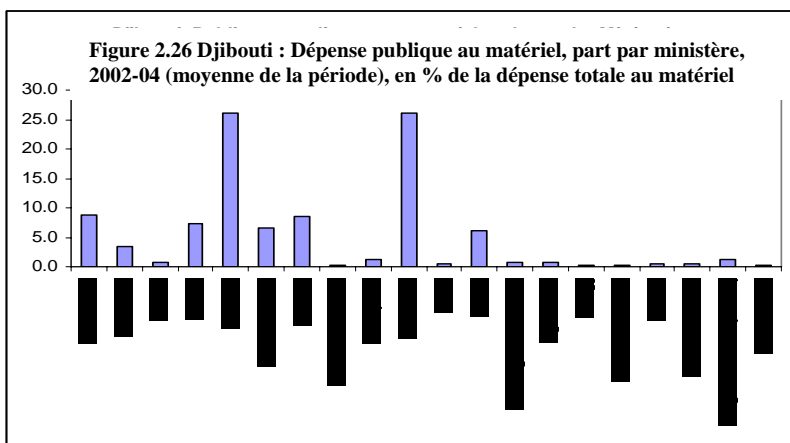
- (i) ***Remplacer les augmentations salariales « au sein d'un échelon » et les promotions*** basées seulement sur l'ancienneté par des politiques qui récompensent le personnel le plus compétent (quel que soit l'âge) et pénalisent ceux dont la performance est médiocre.
- (ii) ***Assure le suivi systématique du différentiel salarial public/privé*** pour les emplois qui exigent les mêmes compétences et expérience, et réduire et éventuellement éliminer les écarts salariaux pour des emplois comparables.

- (iii) **Finaliser la monétisation des indemnités hors salaires en espèces** et intégrer la plupart des indemnités en espèces dans la structure salariale de base.

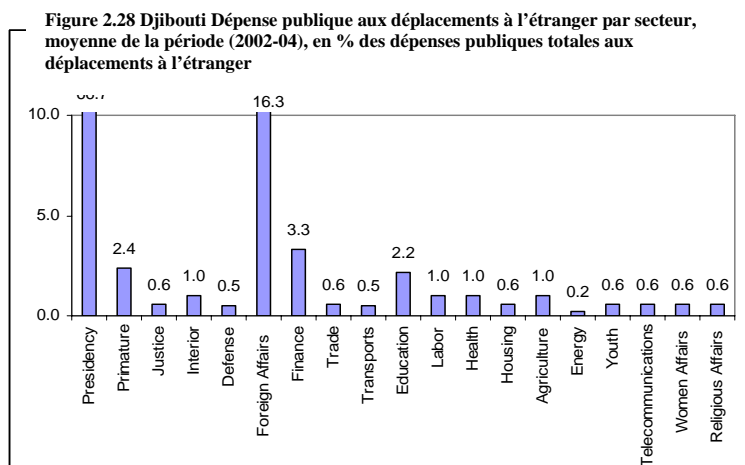
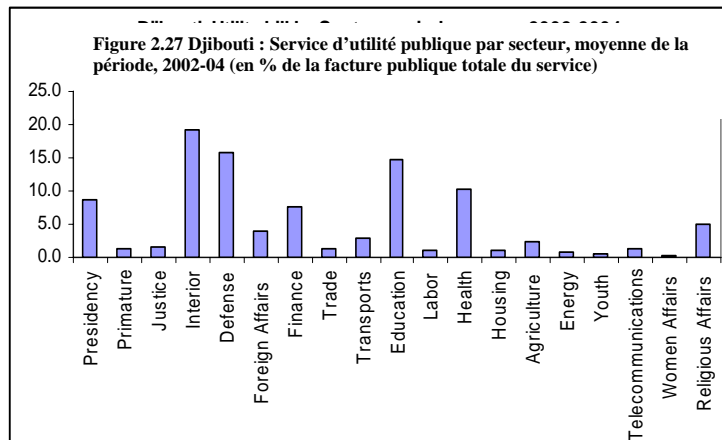
**En résumé, une réforme du secteur public visant à réduire la masse salariale et à améliorer l'efficacité de la fonction publique pourrait contribuer à stimuler la croissance et la réduction de la pauvreté. Mais les considérations d'économie politique doivent être prises en compte avec soin de sorte à gérer le processus de réforme et à mitiger tout coût économique et social éventuel.** En effet, la réduction de la masse salariale surdimensionnée aiderait à réduire les coûts des affaires, améliorer la compétitivité du pays, et offrirait une marge de manœuvre budgétaire pour augmenter les affectations aux dépenses productives hors salaire. Toutefois pour évaluer la faisabilité politique de réduction de la masse salariale et/ou de poursuite du dégraissage de la fonction publique, une attention particulière doit être portée aux règles informelles d'ordre ethnique qui régissent la gestion du secteur public à Djibouti. Tel que discuté au Chapitre 5, l'accord de paix a été accompagné d'accords « informels » sur les quotas d'emploi répartis entre les ministères afin de préserver une représentation ethnique équilibrée au sein du Gouvernement. De même le programme de démobilisation affecte le personnel militaire appartenant aux deux groupes ethniques et le même ordre de considérations est valable lorsqu'on envisage d'en réduire le coût.

### Dépenses aux biens et services

**Les dépenses aux biens et services sont élevées aux normes internationales, et représentent une part considérable des dépenses courantes totales, avec une moyenne de 20 pour cent au cours de la période 1990-2004.** De 2001 à 2004 les dépenses aux biens et services ont augmenté de près de 60 pour cent en termes nominaux. En proportion du PIB, elles ont augmenté de 4,6 pour cent du PIB en 2001 à près de 6,3 pour cent du PIB en 2004. Et en proportion des dépenses totales elles ont augmenté de 15,6 pour cent en 2002 à 18,5 pour cent en 2004. Les dépenses aux biens et services hors salaire demeurent bien au-delà de la moyenne des pays comparateurs, avec une moyenne de 17,6 pour cent des dépenses totales (se référer à l'Annexe Statistique). Tel qu'illustré à la Figure 2.30, les dépenses aux biens et services ont été particulièrement importantes au Ministère de l'Intérieur, de la Défense, des Affaires étrangères, des Finances et de l'Education.



**Les déplacements à l'étranger des agents de la fonction publique constituent une catégorie de dépenses qui souvent n'est pas prise en considération.** Les dépenses ayant servi à financer les déplacements à l'étranger ont représenté 3,4 pour cent des dépenses aux biens et services, soit près de 2 pour cent des dépenses courantes, 1,5 pour cent des dépenses totales et 0,5 pour cent du PIB en 2003. Le Ministère de la Présidence absorbe environ 67 pour cent de ces dépenses, et les Affaires extérieures représentent environ 16 pour cent du budget total alloué aux déplacements à l'étranger. L'engagement du Gouvernement à renforcer les partenariats internationaux permet d'expliquer l'allocation à cette catégorie du budget.



*Les dépenses aux biens et services ont fortement augmenté au cours des dernières années principalement en raison des importantes factures des services d'utilité publique (électricité, eau, et services de téléphone/Internet). La facture de l'Etat pour les services d'utilité publique (à l'exclusion de celle des entreprises publiques) a représenté 14,7 pour cent des dépenses aux biens et services, 7,3 pour cent des dépenses courantes, 6,3 pour cent des dépenses totales et environ 2,1 pour cent du PIB. La Figure 2.31 ci-dessous illustre la distribution de la facture des services d'utilité publique par secteur. Les ministères de la Présidence, de l'Intérieur, de la Défense, des Finances, et de l'Education et dans une moindre mesure du Ministère de la Santé, sont les plus importants « dépensiers » pour ce qui est des services d'utilité publique. Les Affaires étrangères et les Affaires religieuses ont également chacun une facture relativement importante pour les services d'utilité publique. En outre, le Gouvernement a remboursé les lourdes factures des entreprises publiques (Radio & Télévision de Djibouti, Assemblée nationale, et Stade Hassan Gouled).*

*Le niveau élevé des factures des services d'utilité publique a eu un effet d'éviction sur des dépenses productives au matériel et aux fournitures nécessaires pour atteindre les ODM. C'est notamment le cas dans le secteur de la santé, où la facture d'électricité a évincé les dépenses aux fournitures et à l'équipement essentiels, et a donc miné l'efficacité des ressources déjà étirées allouées à la réalisation des ODM.*

***Une plus grande responsabilisation en matière de finances publiques pourrait contribuer à restaurer les déséquilibres actuels de cette catégorie de dépenses.*** Le système actuel selon lequel le Ministère des Finances règle les paiements de ces factures de services d'utilité publique n'incite pas les ministères sectoriels et les agences à contrôler, ou à réduire, ces coûts. Les ministères sectoriels reçoivent les factures après que le paiement ait été effectué, et le Ministère des Finances paie sans effectuer un contrôle effectif ou une supervision. En conséquence d'importantes inefficacités sont constatées à tous les niveaux.<sup>18</sup> Par ailleurs, cet exemple illustre les coûts associés au manque de responsabilisation en matière de prestation de services. Conscient de ces inefficacités, le Ministère des Finances a récemment établi une petite unité pour assurer le suivi des dépenses aux services d'utilité publique, mais l'unité n'a pas suffisamment d'effectifs et est sous-équipée pour assurer une supervision effective. Donner aux ministères sectoriels un plus grand rôle pour gérer leurs propres budgets et les tenir responsables des résultats peut aider à allouer suffisamment de ressources et mettre en place des contrôles effectifs de ces dépenses.

### **Exploitation et entretien hors salaire**

***Les dépenses d'exploitation et d'entretien hors salaire (E&E) se sont situées en moyenne à 2,5 des dépenses courantes, 1,5 des dépenses totales et moins de 2 pour cent du PIB au cours de la période 1990-2004 et n'ont pas augmenté récemment en dépit de la hausse des dépenses d'équipement depuis 2002.*** Des données comparables de dépenses E&E pour l'ensemble du territoire sont difficiles à obtenir. L'évaluation des besoins en E&E hors salaire doit être spécifique à un pays et intégrée à l'évaluation économique des programmes et projets sectoriels. A Djibouti, les dépenses d'E&E hors salaires, telles que les dépenses de mise à niveau des capitaux et autres visant à couvrir les coûts de dévaluation du capital, semblent peu importantes et elles ne se sont pas maintenues au niveau des hausses des dépenses d'équipement de ces dernières années.

***Le sous-financement des dépenses d'E&E a affecté la productivité des investissements.*** Le secteur routier est un cas d'exemple : en dépit d'importantes dépenses d'équipement consacrées au secteur à la fin des années 90, le manque de financement pour l'entretien des routes a eu pour conséquence une détérioration du réseau routier. Le Fonds routier, créé en 2000, ne fonctionne pas efficacement étant donné que la plus grande partie de son budget sert à payer les agents de la fonction publique au lieu d'être consacrée aux coûts d'entretien des routes. Dans le secteur de la santé, l'insuffisance de financement à l'exploitation et à l'entretien a entraîné une détérioration progressive des bâtiments et de l'équipement. Le financement insuffisant à cette catégorie a fait en sorte que les investissements en capitaux consentis par les entreprises publiques aux secteurs clés de l'infrastructure se sont rapidement et fortement dépréciés. Ceci se constate dans les comptes des compagnies de l'électricité et de l'eau (EDD, ONED), qui enregistrent des pertes techniques croissantes en l'absence de travaux de réhabilitation des réseaux hydrauliques et énergétiques. Ces inefficacités ont également affecté la rentabilité de ces entreprises et contribué à la hausse des tarifs.

***Les dépenses d'E&E hors salaire sont essentielles pour étendre la vie économique du stock de capital des entreprises publiques et accroître leur rentabilité – il ne suffit toutefois pas d'augmenter le financement, il faut améliorer l'efficacité des allocations à l'E&E.*** Tenant

---

<sup>18</sup> En 2003 le Ministère de l'Education a découvert que le Ministère des Finances avait réglé d'importantes factures de services d'utilité publique à un certain nombre d'écoles « fantômes » (établissements scolaires qui n'étaient pas en fait des centres pédagogiques, et dont les factures étaient systématiquement payées par le Ministère des Finances).



compte de l'augmentation prévue du stock des capitaux publics, en particulier dans l'infrastructure, le sous-financement des dépenses d'E&E hors salaire est une préoccupation. Toutefois, il semblerait, comme le soulignent aussi les représentants du Ministère des Finances, qu'il est possible d'améliorer l'efficacité des dépenses d'E&E grâce à une meilleure gestion et en ne détournant pas les allocations d'E&E hors salaire pour financer le paiement des salaires. Des améliorations au niveau du contrôle budgétaire, des pratiques comptables, et de la responsabilisation seraient utiles à cet égard. Par ailleurs, la robustesse et la standardisation dans le choix initial de l'équipement, de la machinerie, et des structures des projets publics, jointes à la supervision/participation des bénéficiaires à l'entretien, lorsque cela s'avère faisable et pratique, contribueraient à une utilisation efficiente des ressources d'E&E.

***L'adoption d'une budgétisation axée sur la performance peut aider à inverser cette tendance, des normes d'E&E pouvant être définies sur la base d'un certain niveau de prestation de service et la responsabilisation au niveau des résultats pourrait être renforcée.*** Par exemple, les dépenses d'E&E pourraient être basées sur une évaluation des intrants requis par le programme pour atteindre les résultats sociaux voulus dont les avantages sociaux nets seraient soumis à examen. A Djibouti, la majorité des dépenses d'équipement sont financées par l'extérieur et bien que les bailleurs de fonds contribuent au financement d'une partie des dépenses récurrentes associées aux investissements planifiés, le Gouvernement doit souvent prendre en charge sur son budget propre 10 à 15 pour cent de l'investissement total (fonds de contrepartie). Les arriérés en fonds de contrepartie ont également influé le financement adéquat des coûts d'E&E, ce qui a minimisé la productivité et la pérennité des investissements.

## **Transferts**

***Les dépenses aux subventions et transferts courants sont relativement importantes aux normes internationales.*** Les subventions et les transferts courants se sont situés en moyenne à 8 pour cent des dépenses courantes totales, 7 pour cent des dépenses totales et à près de 4 pour cent du PIB au cours de la période 1990-2004 (se référer à l'Annexe Statistique). Il y a de nombreux types différents de subventions et transferts avec une justification publique-privée distincte et des avantages et impacts sociaux pour les pauvres. En conséquence, l'évaluation économique de chaque type de subvention et transfert sera réalisée séparément aux Chapitres 6-8.

***Les transferts ne bénéficient toutefois pas aux pauvres et aux groupes vulnérables.*** Ces transferts représentent à raison de 26,7 pour cent (1,1 pour cent du PIB) des subventions aux institutions publiques (université, écoles privées, et média public), 26,6 pour cent (1,1 pour cent du PIB) des subventions au logement pour les agents de la fonction publique, et 10 pour cent des bourses pour étudier à l'étranger. Les subventions au logement pour les agents de la fonction publique sont aussi importantes que le budget total au secteur de l'éducation, et elles représentent cinq fois le budget du secteur de la santé. Les programmes de transferts en espèces axés sur les populations vulnérables et pauvres saisissent toutefois moins de 0,5 pour cent du PIB (à comparer aux dépenses publiques consacrées aux déplacements à l'étranger qui représentent aussi environ 0,5 pour cent du PIB).

## **Paiements d'intérêt**

***Les paiements d'intérêt sont demeurés relativement stables et relativement peu importants aux normes internationales, à environ 1 pour cent au cours de la période de l'analyse.*** Ceci s'explique par les conditions fortement libérales des prêts négociés avec les créanciers

multilatéraux et bilatéraux. La plupart des autres pays d'Afrique subsaharienne ont un service de la dette plus important (se référer à l'Annexe Statistique).

### **Dépenses courantes financées sur le plan extérieur**

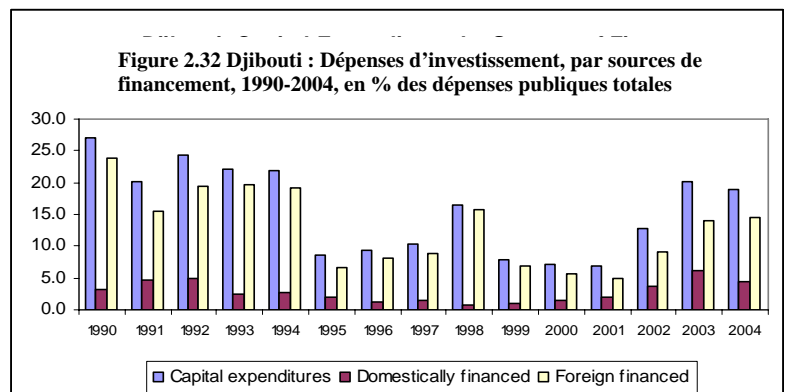
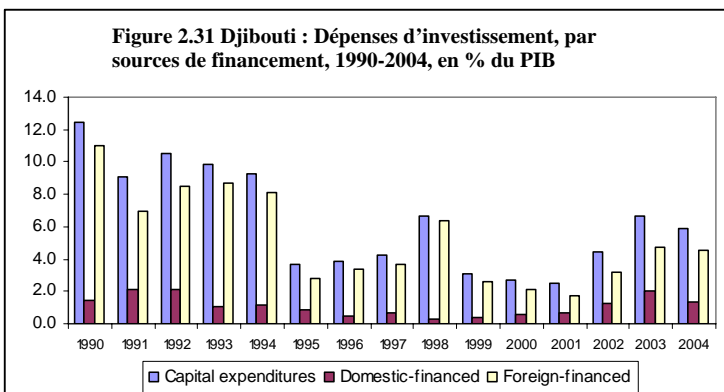
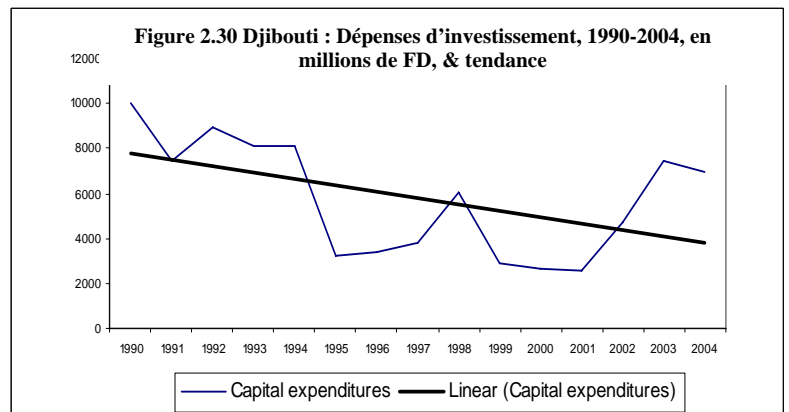
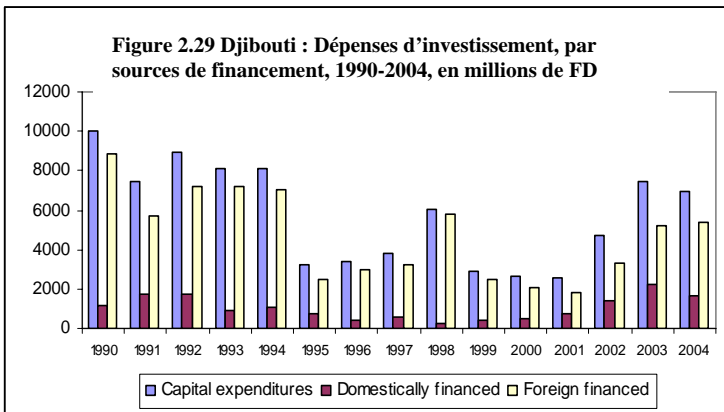
*Au cours des dernières années les dépenses courantes financées sur le plan extérieur ont augmenté en proportion des dépenses courantes totales avec la reprise des influx d'aide au pays à la fin des années 90.* Elles étaient en moyenne de 12 pour cent du PIB, 13 pour cent des dépenses courantes et 9 pour cent des dépenses totales au cours de la période 1999-2004. Les dépenses courantes financées sur le plan extérieur sont réparties entre les secteurs. Les exemples sont notamment les dépenses au matériel et aux fournitures financées par la France et les Etats-Unis dans le cadre d'accords d'assistance militaire signés avec le Gouvernement de Djibouti, et le cofinancement des dépenses récurrentes associées aux projets d'investissement et d'assistance technique (p. ex., les dépenses récurrentes financées par le prêt au Fonds social octroyé par le Fonds africain de développement et l'ADETIP, financé par la Banque mondiale). Des contrôles fiduciaires rigoureux de la part des bailleurs de fonds ont tendance à garantir une gestion généralement adéquate de ces dépenses.

### 2.3.6. Dépenses d'équipement : niveaux, sources de financement et composition sectorielle

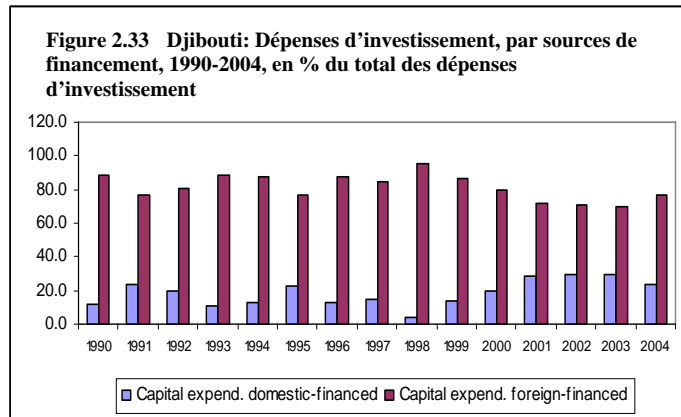
#### *Niveaux globaux et sources de financement*

*Aux normes internationales les dépenses d'équipement sont peu importantes – elles étaient en moyenne d'environ 15 pour cent des dépenses totales et d'environ 6 pour cent du PIB au cours de la période 1990-2004. Plus troublant est leur haut niveau de volatilité et leur tendance à la baisse que la récente amélioration n'a pas été en mesure de redresser.* En 2001, les dépenses d'équipement se situaient à un quart de leur valeur de 1990. Les dépenses d'équipement ont principalement été touchées par la baisse généralisée des dépenses publiques au cours de la période de stabilisation, comme cela a été illustré au Chapitre 1. Mais comment expliquer le haut degré de volatilité des dépenses d'équipement ? La réponse se trouve en partie dans la nature des sources de financement.

*La volatilité des subventions et la lenteur des décaissements des bailleurs de fonds ont largement contribué à la volatilité des dépenses d'équipement. Mais les dépenses d'équipement financées sur le plan intérieur ont également considérablement fluctué.* Leur part relativement peu importante dans les dépenses d'équipement n'a pas un impact significatif sur le panorama général des dépenses d'équipement mais leur volatilité soulève des questions quant à la gestion du budget et au rôle du Gouvernement dans les secteurs clés de l'infrastructure. Alors que les dépenses d'équipement financées sur le plan intérieur étaient relativement importantes au début des années 90, elles s'expliquaient par un essor de la construction qui s'est estompé peu après que le conflit civil ait éclaté et elles sont demeurées peu importantes au cours de la période de stabilisation de la seconde moitié des années 90.

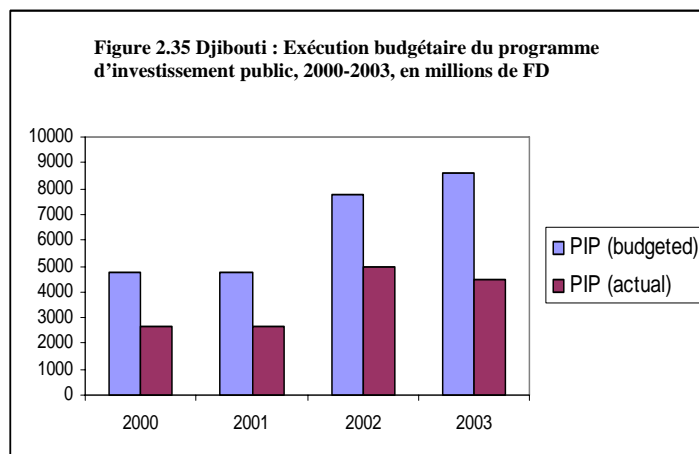
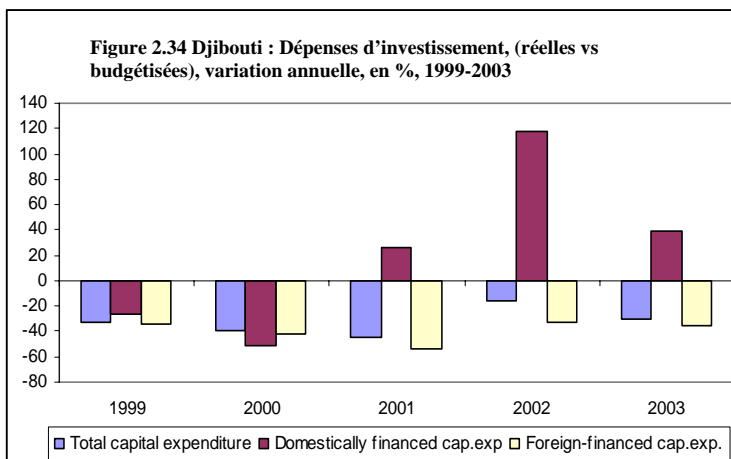


*En moyenne, 84 pour cent des dépenses d'équipement totales ont été financés sur le plan extérieur au cours de la période 1990-2004. La part des investissements financés par des sources intérieures est minime bien qu'elle ait augmenté récemment. L'investissement financé sur le plan intérieur a augmenté de 0,7 pour cent du PIB en 2003, ce qui reflète la création de deux nouvelles entreprises publiques (une station de dessalement et de mise en bouteille de l'eau et une cimenterie). Une troisième entreprise publique (extraction de pierres naturelles) devrait entrer en opérations prochainement et est financée par un prêt bilatéral. Le financement extérieur a un impact majeur sur la structure des dépenses, notamment les dépenses d'équipement, dont plus de 80 pour cent sont financés par les bailleurs de fonds.*



### **Taux d'exécution des dépenses de capital**

*Les taux d'exécution annuels des dépenses d'équipement sont faibles – moins de 60 pour cent des dépenses d'équipement allouées dans les lois de finances sont actuellement exécutés. Le panorama change avec les sources de financement.* Les dépenses d'équipement financées sur le plan extérieur ont systématiquement été exécutées bien en dessous des allocations prévues dans les lois de finances initiales, principalement en raison du faible niveau de prévisibilité des fonds et des retards généralisés des décaissements extérieurs. Une partie de la réponse est toutefois aussi interconnectée à la paperasserie administrative et aux faiblesses de la gestion financière et des pratiques de passation des marchés publics qui peuvent ralentir l'exécution actuelle des projets d'investissement. Par ailleurs, les taux d'exécution des dépenses d'équipement doivent être interprétés avec prudence, un certain nombre de facteurs pouvant introduire des distorsions dans les taux. Les projets extra budgétaires ne sont par définition pas saisis dans les données sur l'allocation budgétaire, alors que les transactions financières pour leur exécution sont partiellement enregistrées. En outre, les projets pour lesquels une convention a été signée sont généralement saisis dans les lois de finances, alors qu'une période de temps assez longue se passe entre le moment de la convention et le lancement de l'exécution, en raison de retards procéduraux et bureaucratiques. Pour ce qui est des dépenses d'équipement financées sur le plan intérieur, leurs taux d'exécution ont fortement fluctué d'une année à l'autre, ce qui indique des faiblesses dans la planification du budget et la nécessité d'ancrer la planification et la budgétisation de l'investissement public dans un cadre à moyen terme. Le Chapitre 5 proposera de plus amples détails sur le processus de planification budgétaire.

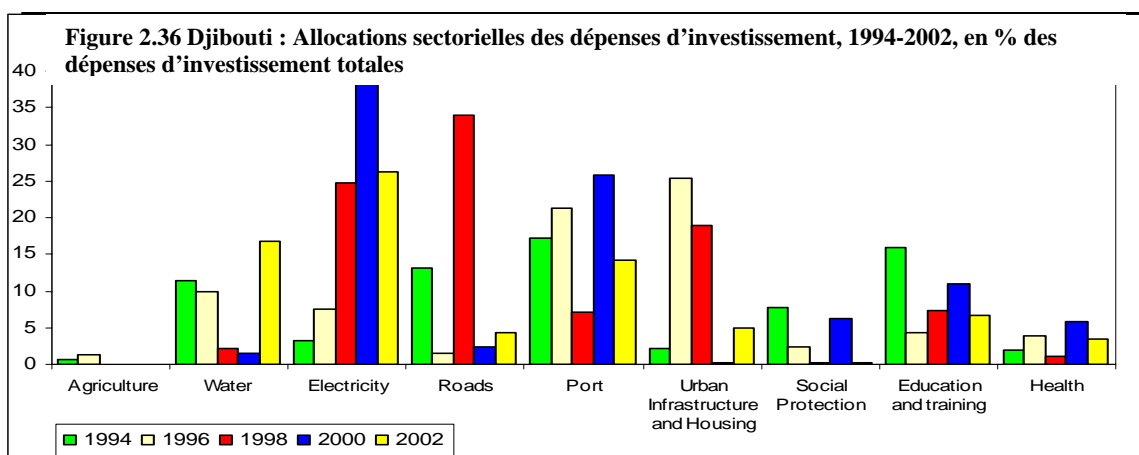


## Tendances dans la composition sectorielle des dépenses d'équipement

*La ventilation sectorielle des dépenses d'équipement a fortement changé au cours de la période 1994-2002 – en moyenne les secteurs de l'infrastructure (électricité, routes, port et logement) suivis de l'éducation ont absorbé la gros des dépenses d'équipement et leur part dans le PIB a été la plus élevée.* L'agriculture est demeurée le plus petit bénéficiaire des investissements budgétaires, ce qui s'explique par la part limitée du secteur dans la production nationale. L'électricité est demeurée le principal bénéficiaire. Près de 40 pour cent du provisionnement pour l'ensemble des dépenses d'équipement en 2000 étaient ciblés au secteur de l'énergie pour la réhabilitation du réseau. La tendance récente, toutefois, montre une baisse qui influe sur la mise à niveau du capital du secteur.

*La part des investissements d'équipement dans les secteurs sociaux (éducation en particulier) a fortement diminuée au cours de la période 1994-2002, passant de près de 15 pour cent en 1994 à moins de 10 pour cent en 2002.* Des données plus récentes indiquent toutefois un engagement renouvelé de la part du Gouvernement à financer les dépenses d'équipement au secteur de l'éducation. Cette hausse peut être partiellement attribuée à une hausse du taux de décaissement des crédits extérieurs. La réhabilitation des écoles est le type fondamental d'investissement financé dans le secteur.

*Le secteur routier a montré une expansion régulière de sa part de l'enveloppe de l'investissement budgétaire en 1998, mais celle-ci a fortement diminué par la suite.* Le secteur portuaire a enregistré une part croissante des dépenses d'équipement totales, avec une moyenne de 20 pour cent au cours de la période 1994- 2002. Les dépenses d'équipement dans le secteur de l'eau, par contre, ont diminué, passant d'environ 10 pour cent en 1994 à environ 3 pour cent en 2001. En 2002, toutefois, le secteur de l'eau a bénéficié d'une hausse soudaine de dépenses d'équipement s'élevant à environ 17 pour cent des dépenses totales.



*La plupart des projets des bailleurs de fonds ont visé la réhabilitation de l'infrastructure existante, qui s'était détériorée au cours du conflit civil du début des années 90.* Les projets consistaient d'investissements aux transports (réhabilitation routière et expansion du port), à la distribution de l'électricité, à la réhabilitation des écoles et des hôpitaux ; etc. L'achèvement de chaque de ces projets a souligné une forte baisse dans l'allocation budgétaire sectorielle des années respectives, ce qui signale clairement que la substitution intérieure est inadéquate pour les crédits d'investissement extérieurs.

*Pratiquement tous les secteurs ont enregistré une forte volatilité des dépenses d'équipement.* La situation est préoccupante si la tendance à la compression de l'investissement public n'est pas inversée, et que l'ajustement budgétaire contribue à des ratios d'investissement public à la baisse, ou si le phénomène est inversé et que la volatilité de l'investissement public demeure importante. La volatilité des investissements publics augmente les incertitudes du climat de l'investissement et réduit l'efficacité de l'investissement public et privé.

*La part de l'investissement nouveau par rapport au gros entretien a fortement augmenté. Toutefois, ceci s'est produit non pas en raison d'une moindre demande pour le gros entretien mais en raison du sous-financement continu à la préservation du patrimoine des actifs existants.* Le déséquilibre est évident entre la disponibilité relativement élevée de financement extérieur pour les nouvelles constructions et les grands travaux de réhabilitation et la pénurie constante de financement local pour une maintenance journalière adéquate des actifs existants.

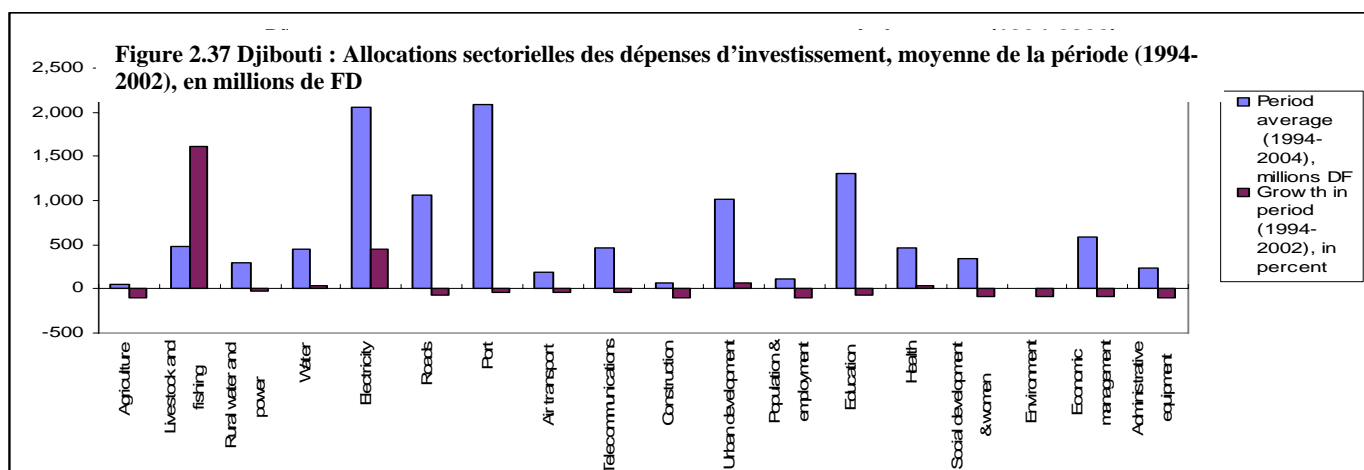


Figure 2.38 Djibouti : Allocations sectorielles des dépenses d'investissement, moyenne de la période (1994-2002), en % des dépenses d'investissement publiques totales

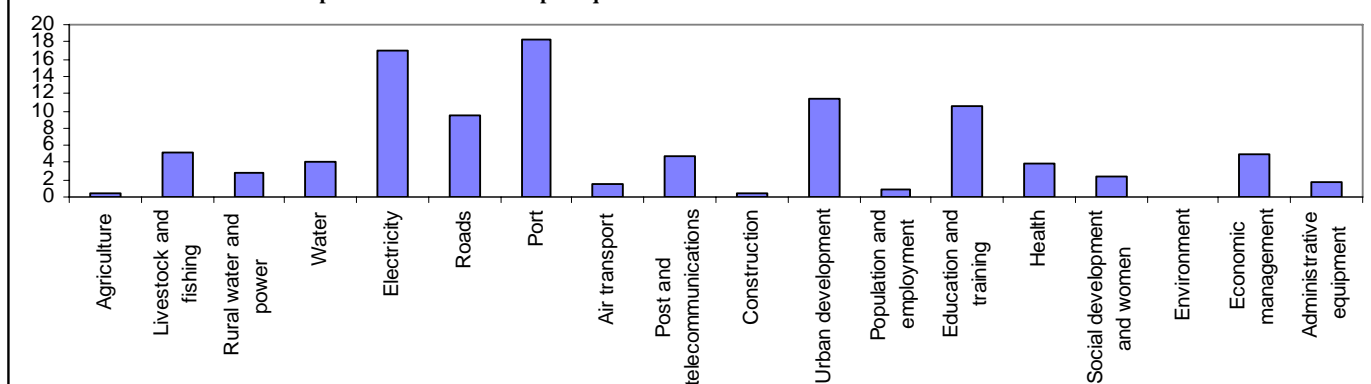
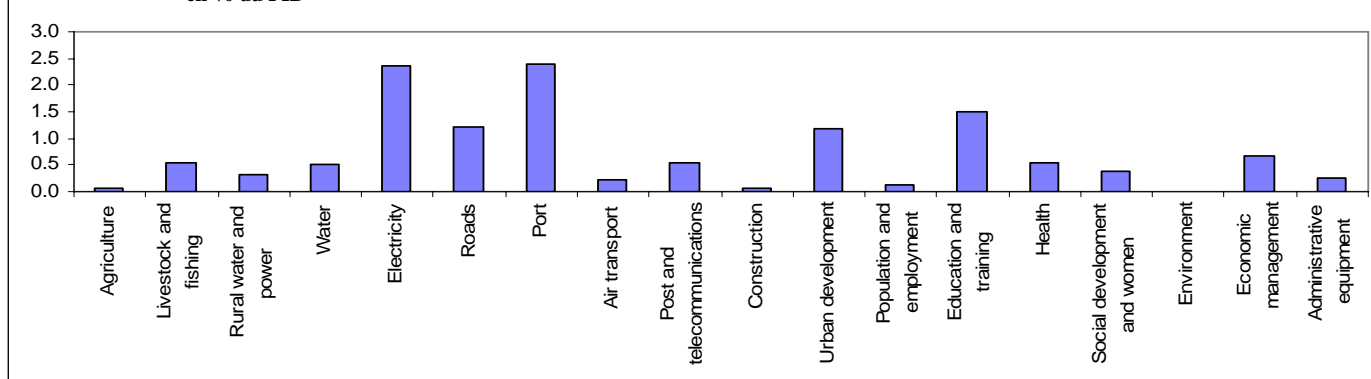


Figure 2.39 Djibouti : Allocations sectorielles des dépenses d'investissement, moyenne de la période (1994-2002), en % du PIB



**Besoins en dépenses d'équipement : le programme d'investissement public sous-jacent au DSRP**

*Relever le défi qui consiste à accroître l'accès à des services d'infrastructure de qualité, comme le prévoit le DSRP, nécessitera des investissements importants.* Les estimations actuelles indiquent des besoins de financement d'environ 7 pour cent du PIB pour tous les pays en développement – à la fois pour de nouveaux investissements et pour les dépenses d'exploitation et d'entretien (E&E). Les besoins en financement extérieur pour les investissements d'équipement de Djibouti peuvent se situer à hauteur de 9 pour cent du PIB. Si l'on compare les taux d'investissement réel et d'E&E antérieurs (en moyenne de quelque 3 pour cent du PIB) aux besoins projetés il faudrait pratiquement doubler le financement actuel à l'infrastructure. Tenant compte des limites de la capacité d'absorption et de la dépendance au financement de subventionnement (fortement volatile), augmenter les dépenses d'équipement financées sur le plan extérieur à 9 pour cent entre 2004 et 2006 impliquerait de procéder en parallèle à des réformes soutenues de la gouvernance et de la gestion des finances publiques pour gérer le risque que les fonds additionnels ne soient pas utilisés de manière rentable.

*La taille globale du PIP, bien que globalement conforme à l'hypothèse de croissance du DSRP, soulève un certain nombre de questions liées à la pérennité budgétaire.* Comme discuté plus tôt, une baisse soudaine du financement de subventionnement anticipé ou des taux de croissance

inférieurs à ceux anticipés impliqueraient une réduction de la taille du programme d'investissement public envisagé (estimé à 293 \$EU). Comme nous en avons déjà discuté, la taille du PIP est à l'origine de questions au niveau de la pérennité budgétaire. Si le ratio dette/PIB demeure stable aux environs de 68 pour cent au cours de la période 2004-2006, les subventions devront représenter plus de 70 pour cent du financement extérieur additionnel à garantir au cours de la période. En outre, un provisionnement adéquat dans les budgets futurs des dépenses d'équipement associées au PIP serait nécessaire pour garantir la productivité et la pérennité des investissements.

Figure 2.40 Djibouti : Programme d'investissement public, financement garanti, 2004-06, en % de l'investissement public total

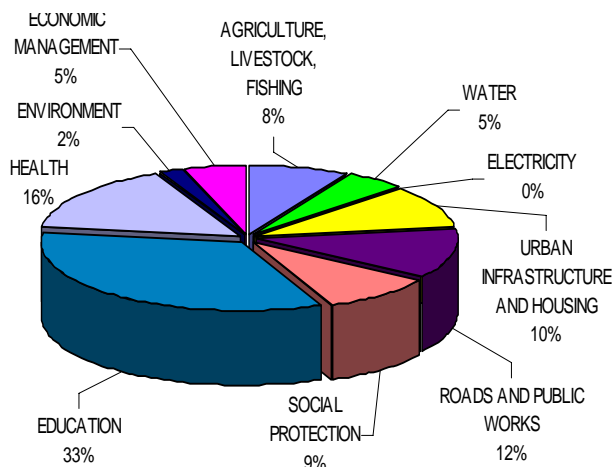
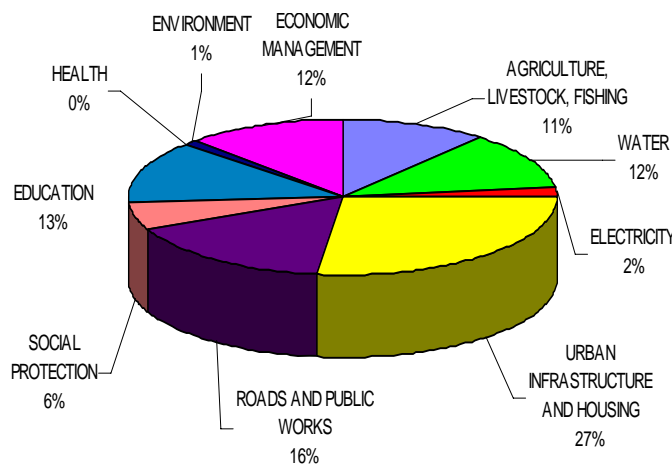


Figure 2.41 Djibouti : Programme d'investissement public, financement à assurer, 2004-06, en % de l'investissement public total



*L'allocation sectorielle du PIP reflète dans les grandes lignes les priorités arrêtées dans le DSRP mais les besoins financiers pour la protection sociale et la mise à niveau du capital dans les secteurs de l'infrastructure, en particulier l'eau et l'électricité, risquent de ne pouvoir être satisfaits.* Comme l'illustrent les Figures 2.45 et 2.46, le PIP accord une nette priorité à l'éducation et à la santé, comme l'indique leur part dans le financement total assuré (34 pour cent et 16 pour cent respectivement). Toutefois, la part des autres secteurs, qui revêtent de l'importance pour l'objectif de réduction de la pauvreté, notamment l'eau, l'assainissement, l'électricité, et les affaires sociales, demeure relativement peu importante au vu de l'urgent besoin d'améliorer la prestation des services d'infrastructure et de mettre en place des filets sociaux effectifs.

*Cependant, les activités de réhabilitation, qui ne sont pas accompagnées d'un financement accru pour la maintenance sur le budget régulier n'ont pas de sens.* Le Gouvernement s'est explicitement engagé dans le DSRP à aborder cette question, en incluant dans le budget national une moyenne annuelle de 5 pour cent des dépenses d'équipement projetées et des fonds de contrepartie (10 pour cent des investissements publics projetés) associés aux besoins d'investissements publics. Dans le contexte de la préparation de la prochaine réunion du Groupe consultatif, les autorités djiboutiennes sont en train de réviser le PIP qui sera présenté à la communauté des bailleurs de fonds pour financement, et à cette fin, elles ont intensifié les efforts pour affiner les priorités sectorielles, choisir les projets conformément aux priorités, et estimer plus en détail les implications de coût récurrent de chaque projet sélectionné. La Banque mondiale a préparé un guide qui peut aider les autorités à estimer le niveau souhaité des dépenses récurrentes dans le cadre d'une proposition donnée d'investissement public. Elle a calculé des ratios de dépenses récurrentes par rapport aux dépenses d'équipement pour 10 catégories



sectorielles (et 75 catégories sous-sectorielles) d'investissements. Etant donné que les ratios reflètent des moyennes couvrant une variété de situations nationales, ils doivent être pris comme de simples indications des besoins réels d'un pays donné (Banque mondiale, 2002). Le Tableau 2.5 ci-dessous fournit un récapitulatif des ratios calculés pour des secteurs sélectionnés.

Tableau 2.5 Djibouti : Coefficients-R (ratios des dépenses récurrentes par rapport aux dépenses d'équipement)

Sector	ADB Projects	World Bank Projects
Agriculture	2.3	4.7
Education	2.9	7.4
Energy	4.7	1.3
Environment	7.4	1.7
Health	7.3	3
Environment	4.3	0.3
Transport	1.9	2.5
Urban devt	1.6	1.7
Water	5.4	4.4
Sector average	4.2	3

Source: World Bank, 2002

### 2.3.7. Conclusions et implications de politique

Les grandes conclusions émergent de l'analyse intersectorielle des dépenses publiques. Premièrement, à Djibouti la performance budgétaire (à savoir au sens large, le lien entre les dépenses publiques et les résultats anticipés) est affaiblie par les rigidités budgétaires dérivées de l'importante masse salariale qui limite le champ de manœuvre pour le Gouvernement en vue de réaffecter les dépenses et d'absorber les chocs imprévus. Deuxièmement, le rôle de l'aide extérieure dans le financement des dépenses, en particulier les dépenses d'équipement, a eu un impact mitigé sur la performance budgétaire, et a affecté la planification budgétaire par son impact sur la volatilité des dépenses. Troisièmement, les faiblesses de la gouvernance, et en particulier, le peu de responsabilisation (interne et externe) ont aussi affecté la performance budgétaire et la capacité d'absorption du pays.

*Un part importante des dépenses prédéterminées, et en particulier une masse salariale surdimensionnée, qui limite le champ de manœuvre pour le Gouvernement en vue de réaffecter les dépenses et d'absorber les chocs budgétaires.* Les importants déséquilibres dans le dosage des intrants de la composition économique des dépenses doivent être abordés pour stimuler la croissance et la réduction de la pauvreté. Plus de 60 pour cent des ressources intérieures disponibles financent les dépenses «obligatoires» (dépenses liées aux obligations législatives ou contractuelles sur lesquelles la branche exécutive n'a que peu de latitude). Il s'agit notamment : des dépenses consacrées aux salaires et rémunérations (52 pour cent des dépenses totales), des transferts (8 pour cent) et du service de la dette (1 pour cent). Le déséquilibre le plus saillant et urgent a trait à l'importante masse salariale. Les sureffectifs et le gonflement des dépenses aux salaires de la fonction publique font entrave à la capacité du pays à gérer le défi de la réalisation des ODM tout en maintenant la pérennité budgétaire dans le moyen terme. En outre, l'importante masse salariale a un effet d'éviction sur d'autres dépenses productives qui affecte la croissance et la réduction de la pauvreté. Le sous-financement chronique des dépenses d'E&E (mise à niveau du capital) et l'importante facture des services d'utilité publique ont affecté la productivité des investissements entre secteurs. Le chapitre a mis en lumière un certain nombre de mesures pratiques pour accroître la flexibilité du budget par le biais d'options alternatives visant à réduire la masse salariale et à améliorer l'efficacité de la fonction publique, ce dans le cadre d'une révision des politiques d'emploi et de rémunération du secteur public.

***La faible gouvernance, en termes de responsabilisation interne et externe, a contribué à affaiblir le lien entre les dépenses publiques et les résultats.*** Malgré les niveaux élevés des dépenses du gouvernement central, Djibouti a des niveaux extrêmement faibles de prestations de services. Cela s'explique en partie par la manière dont les deniers publics sont dépensés. Comme le montreront les Chapitres 5 et 6, permettre un débat davantage public du budget de l'Etat et donner plus de voix au citoyen pour ce qui est du suivi de la qualité de la prestation des services (responsabilisation externe) incitera le Gouvernement à porter une plus grande attention à l'évaluation de la performance des dépenses. Par ailleurs, une plus grande orientation axée sur la performance dans le processus budgétaire aidera à identifier les redondances et les inefficacités de l'administration du secteur public et rendra les agents de la fonction publique responsables des résultats. La publication de rapports par des agences gouvernementales d'audit améliorera le contrôle sur le budget.

***Le rôle prédominant de l'aide extérieure dans le financement du budget, bien que contribuant à la formation de capital fixe du pays, a également affecté la planification budgétaire effective par son impact sur la volatilité des dépenses.*** Plus de 50 pour cent des dépenses publiques totales à Djibouti ont été financés par une aide extérieure et plus de 84 pour cent des dépenses d'équipement sont financés par les bailleurs de fonds. La faible prévisibilité des sources extérieures de financement et les retards dans les décaissements ont contribué à la volatilité globale des dépenses d'équipement. Parallèlement, un rythme plus lent que prévu des décaissements extérieurs a contribué à des dépenses d'équipement moindre que celles budgétisées. En outre, les bailleurs de fonds ont souvent octroyé des crédits à des conditions libérales pour l'exécution de programmes spécifiques d'investissement sectoriel. A moins que ce type de prêt repose sur des opérations bien conçues, il peut affecter la flexibilité des dépenses, ces crédits ne pouvant être réalloués en cours d'exécution du budget en réponse à des chocs extérieurs.

## CHAPITRE 3 : EVALUATION DE LA PERFORMANCE DES RECETTES

Dans le cadre d'un déficit soutenable, la composition de ce déficit, à savoir le dosage des recettes et des dépenses, doit être analysée. Après avoir évalué les dépenses publiques dans le dernier chapitre, le présent chapitre se consacre aux recettes et met en lumière le niveau et la composition de la structure des recettes en portant une attention particulière à l'efficacité et à l'équité.

### 3.1 Critères pour l'évaluation de la performance des recettes

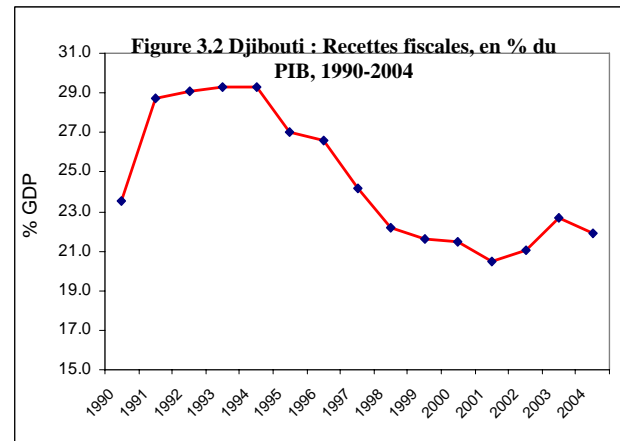
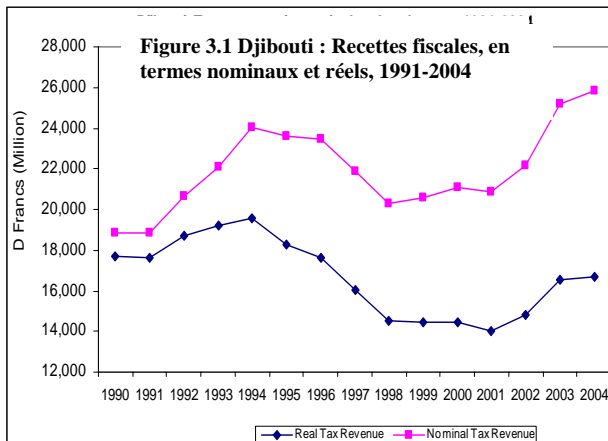
*L'efficacité, l'équité et la faisabilité administrative sont des critères clés pour concevoir et évaluer les systèmes fiscaux.* Les impôts sont nécessaires pour financer les dépenses publiques souhaitées d'une manière non inflationniste et aussi pour veiller à ce que le fardeau du paiement de ces dépenses soit équitablement distribué. Bien que nécessaires, les impôts constituent des coûts réels pour la société. Une saine politique fiscale vise à minimiser ces coûts. La politique fiscale traduit aussi des facteurs politiques, et notamment des préoccupations d'équité. Dans de nombreux pays, une croissance économique accrue a contribué à accroître la disparité entre les riches et les pauvres. Les impôts influencent la distribution du revenu avant imposition en changeant les incitations économiques. Ils influencent également la distribution du revenu après imposition, par exemple, par le biais d'une taxation progressive du revenu. Enfin, quel que soit l'option qu'un pays particulier *souhaiterait* adopter pour son système fiscal, ou qu'il *devrait* adopter d'une perspective ou d'une autre, il est toujours limité par ce qu'il *peut* faire. Les choix de politique fiscale sont influencés par la structure économique d'un pays et par sa capacité administrative. Ces facteurs minimisent les options de politique fiscale disponibles aux pays en développement.

*En théorie, le système fiscal devrait être en mesure de financer le niveau requis de dépenses publiques de la manière la plus efficace et la plus équitable possible.* Le système fiscal devrait viser à : (i) mobiliser suffisamment de recettes pour financer les dépenses essentielles sans devoir recourir à un emprunt excessif par le secteur public; (ii) mobiliser les recettes d'une manière équitable et qui minimise les effets de désincitations pour les activités économiques; et (iii) le faire de sorte à ne pas dévier trop des normes internationales.

*Cependant, en pratique, la mise en place d'un système fiscal efficace et équitable fait face à un certain nombre de défis.* Le premier de ces défis a trait aux faiblesses structurelles de la petite économie djiboutienne qui fait qu'il est difficile d'imposer et de recouvrer certaines taxes. Le second a trait à la capacité limitée de l'administration fiscale. Le troisième concerne la rareté ou le faible niveau de qualité des données de base. Enfin, les considérations d'économie politique entrent également en jeu. La distribution hautement inégale du revenu à Djibouti, avec un coefficient de Gini supérieur à 0,5, a des implications directes sur la structure fiscale. Premièrement, pour générer des recettes fiscales importantes, les déciles supérieurs devraient être imposés proportionnellement nettement plus que les déciles inférieurs. Deuxièmement, le pouvoir économique et politique est concentré aux déciles supérieurs de sorte que les contribuables les plus riches sont en mesure de bloquer des réformes fiscales contraires à leurs intérêts. Ceci explique en partie pourquoi les impôts sur les capitaux et les impôts fonciers ont été peu exploités à Djibouti.

## 3.2. Niveau et composition des recettes fiscales

D'une perspective macroéconomique, les aspects du système fiscal d'un intérêt particulier pour les décideurs des pays en développement tels que Djibouti, sont les suivants : (i) à savoir si le niveau général d'imposition en place (généralement exprimé en tant que ratio des recettes fiscales par rapport au PIB) est approprié, et (ii) pour un niveau particulier donné, à savoir si la composition actuelle des recettes fiscales (généralement exprimée en termes du revenu par rapport à l'imposition de la consommation) est désirable.



### 3.2.1. Niveau des recettes fiscales

*Le niveau global des recettes fiscales se situe dans une fourchette de 22 à 29 pour cent du PIB compare à 19 pour cent dans les pays de l'Afrique subsaharienne. La croissance des recettes a toutefois été très volatile et la baisse du ratio recettes/PIB demeure une préoccupation.* Déterminer le niveau d'imposition optimal est conceptuellement équivalent à déterminer le niveau optimal des dépenses publiques. En l'absence d'une orientation de politique pratique tirée de la littérature sur les cadres intégrés des dépenses et impôts, une approche alternative à l'évaluation de la pertinence du niveau d'imposition global dans un pays a souvent consisté à le comparer au fardeau fiscal moyen d'un groupe représentatif de pays à un niveau économique et de développement institutionnel similaire.

*L'effort fiscal à Djibouti est relativement élevé aux normes internationales.* Le terme « effort fiscal » est utilisé pour signaler la mesure de la performance fiscale d'un pays. Il est considéré comme étant le rendement fiscal anticipé sur la base de la capacité imposable d'un pays donné, et reflète donc dans quelle mesure un pays fait usage de sa capacité imposable. L'indice d'effort fiscal peut être obtenu en prenant le ratio de la part actuelle des impôts/PIB par rapport au ratio fiscal projeté par l'équation de régression. Les résultats de l'analyse disponible de régression en coupe instantanée indiquent que l'effort fiscal de Djibouti est relativement important en comparaison de pays à niveau similaire de développement économique (Stotsky & Woldemariam, 1997). Mais l'analyse en coupe instantanée ne fournit que des mesures « statiques » de la performance fiscale. Nous sommes aussi intéressés à déterminer si Djibouti a fait des efforts au fil des années pour augmenter les recettes fiscales. Ceci appelle des mesures dynamiques de la performance fiscale, notamment l'élasticité globale du système fiscal par rapport au produit intérieur brut, mesurée en tant qu'élasticité recettes/revenus<sup>19</sup>.

<sup>19</sup>

A terme les augmentations des recettes fiscales d'un pays à la fois à une hausse du revenu national et à la décision délibérée de relever les taux d'imposition afin d'élargir l'assiette fiscale, d'introduire de nouvelles taxes et d'améliorer le

*Lorsque l'on se sert d'une mesure dynamique de la performance fiscale (l'élasticité globale du système fiscal par rapport au produit intérieur brut), il semble que Djibouti a fait moins d'effort au fil des années pour accroître les recettes fiscales que d'autres pays à niveaux similaires de revenus.* L'élasticité globale du système fiscal de Djibouti, calculée comme étant la moyenne de l'élasticité des impôts individuels (pondérée par les parts dans l'ensemble des impôts) est demeuré en moyenne légèrement au dessus de la neutralité au cours de la période 1990-2003 mais a considérablement fluctué. Le ratio de l'élasticité globale du système fiscal par rapport au produit intérieur brut a fortement fluctué. A Djibouti ce ratio se situait légèrement au dessus de la neutralité en moyenne au cours d'années 90 – il s'est amélioré récemment grâce aux réformes introduites dans l'imposition directe et indirecte, mais est toujours à la traîne des pays comparateurs. D'autres pays à niveaux similaires de développement économique et institutionnel ont enregistré des ratios d'élasticité globale du système fiscal par rapport au produit intérieur brut supérieurs, ce qui indique qu'ils font un meilleur usage de leurs assiettes fiscales pour augmenter les recettes (Stotsky & Woldemariam, 1997). Bien que l'expérience empirique mondiale que les pays qui ont déployé un effort fiscal plus important a tendance à enregistrer un ratio d'élasticité globale du système fiscal par rapport au produit intérieur brut supérieur, à Djibouti la corrélation entre l'indice de l'effort fiscal et le ratio d'élasticité globale du système fiscal par rapport au produit intérieur semble limité.

*L'élasticité du système fiscal dépend des caractéristiques spécifiques de sa structure.* A Djibouti, un certain nombre d'autres observations peuvent être faites sur la base des figures du Tableau 3.1. Premièrement, on constate un glissement net dans les élasticités de revenus de l'imposition directe et indirecte. Alors que les impôts directs ont eu le coefficient d'élasticité le plus élevé impôt/revenu, plus récemment les impôts indirects ont enregistré la plus forte élasticité impôt/revenu. Deuxièmement, alors que l'élasticité des impôts sur le revenu personnel a enregistré une poussée récemment, les élasticités des impôts sur la consommation intérieure ont été négatives. Ceci indique un haut niveau d'évasion fiscale, les taxes à la consommation à Djibouti couvrant principalement les biens (et services attachés aux produits) importés.

---

recouvrement fiscal. La réponse du système fiscal à ces facteurs est désignée comme étant l'élasticité globale du système fiscal par rapport au produit intérieur brut. Aux fins de l'analyse, l'élasticité globale du système fiscal par rapport au produit intérieur brut, est mesurée comme étant l'élasticité recettes/revenus, en raison des difficultés à estimer les impacts quantitatifs des mesures discrétionnaires des recettes fiscales.

Tableau 3.1 Djibouti : Elasticité globale du système fiscal (élasticité recettes/revenus), en % du PIB, moyenne de la période

	1991-1995	1996-1999	2000-2003
<b>Total revenues (excl.grants)</b>	2.1	-1.4	2.3
<b>Tax revenue</b>	2.3	-1.4	1.5
<b>Direct taxes</b>	4.3	-2.2	1.3
Property tax	-0.6	-3.9	-0.2
Licenses	-2.1	-1.4	0.6
Tax on wages and salaries	3.2	-3.5	7.1
Tax on income and profits		0.3	-7.7
Corporate tax	39.1	0.5	2.1
Other (BIC, BNC, and PVI)	-3.1	-0.3	-2.4
Tax arrears		6.4	4.2
Patriotic contribution		-2.9	
<b>Indirect taxes</b>	0.1	-0.5	2.4
Domestic consumption taxes	-1.7	-1.7	-0.2
Surcharge on khat	10.5	-0.3	0.2
Surcharge on petroleum products	14.6	9.6	-2.1
Surcharge on tobacco	-6.3	-8.4	6.2
Surcharge on alcohol	1.0	-1.5	0.4
Other surcharges	0.9	20.4	2.2
Other		-11.7	-7.7
Registration, tags, and stamp duties	-0.8	-3.9	21.5
Registration fees and tags		-3.3	1.6
Stamp duties		1.1	1.0
<b>Nontax revenue</b>	2.7	-0.9	8.4
Estate revenue	-9.3	7.5	1.2
User fees			8.6
Service revenue			-3.6
Miscellaneous revenue	-8.1		0.3
Other	26.1	-8.1	

*L'ampleur de la « sous-performance » du système fiscal de Djibouti peut avoir été sous-estimée compte tenu du rôle critique que jouent les recettes non fiscales (subventions officielles et aide militaire) dans l'ensemble des recettes budgétaires.* Malgré un effort fiscal important, le solde budgétaire primaire (à l'exclusion des recettes non fiscales telles que les subventions et l'aide militaire) est demeuré déficitaire, ce qui suggère que les recettes intérieures générées par le système fiscal n'ont pas été en mesure de financer les dépenses publiques essentielles. A l'inverse, lorsque les subventions et autres sources de recettes non fiscales (telles que l'aide militaire et l'impôt sur les traitements et les salaires obtenu du personnel expatrié présent à Djibouti) sont incluses dans les recettes publiques totales, les soldes budgétaires (sur une base d'engagement) s'améliorent nettement.

*Un certain nombre de facteurs ont affecté la performance des recettes à Djibouti.* Le taux auquel les recettes augmentent à terme diffère selon la structure de l'économie, la composition du système fiscal, la qualité de l'administration fiscale, le degré d'évasion fiscale, la distribution des revenus et le rythme et la nature de la croissance économique. La structure de l'économie djiboutienne a affecté la performance globale des recettes par son impact sur la composition fiscale – une part importante de biens importés dans la consommation totale, un secteur manufacturier local faible, un secteur informel croissant, une part importante de salaires dans le revenu national total, et un petit nombre d'entreprises. En outre, une distribution très inégale des revenus introduit dans l'équation des considérations d'économie politique qui peuvent avoir incité les décideurs djiboutiens à préférer des changements marginaux dans le système fiscal par rapport à des changements structurels plus tenaces pour améliorer l'équité et la neutralité

d'ensemble des impôts. Enfin, la qualité de la gouvernance a également son importance pour la performance des recettes. Une analyse de 39 pays de l'Afrique sub-saharienne (Katz, 1998) indique que les variations des ratios recettes fiscales/PIB sont influencées par le niveau de corruption et une étude plus récente (FMI, 2004) montre que les pays dont la gouvernance est faible et qui reçoivent de hauts niveaux de subventions extérieures tendent à enregistrer une moindre performance des recettes. Ces questions seront discutées plus en détail dans les sections suivantes.

### **3.2.2. Composition des recettes fiscales**

Un nombre de questions doivent être analysées dans le cadre d'une discussion sur la composition des recettes, et notamment : (i) l'imposition du revenu par rapport à la consommation, et (ii) dans le cadre de l'imposition de la consommation, l'imposition des importations par rapport à la consommation nationale. Mais avant d'évaluer ces questions, il peut s'avérer utile de fournir un bref aperçu des principales caractéristiques de la structure fiscale de Djibouti :

*(i) Les droits et taxes à l'importation représentent 50 pour cent de l'ensemble des recettes fiscales.* Ceci traduit les caractéristiques structurelles de l'économie djiboutienne où les parts de l'industrie manufacturière nationale et de l'agriculture dans la production nationale sont exceptionnellement faibles. A Djibouti les importations représentent plus de 90 pour cent de la consommation totale. Les biens produits localement dans les secteurs manufacturier et agricole représentent moins de 5 pour cent du PIB.

*(ii) Djibouti n'a pas de taxes générales sur le commerce de détail ni de taxe sur la valeur ajoutée. L'impôt sur la consommation intérieure est essentiellement constitué par des taxes sur les importations et les droits d'accise sur certains biens* (pétrole, khat, tabac et alcool). Il n'existe pas une taxe générale sur la valeur ajoutée (TVA) sur les biens et services, souvent une source rentable de recettes dans de nombreux pays. A Djibouti, bien que faible, la production locale est soumise à l'impôt sur la consommation intérieure (7% moyen TIC). Et malgré leur part importante dans la valeur ajoutée totale, les services tels que l'électricité, les télécommunications, les hôtels, les restaurants et les activités portuaires, ne sont pas soumis à la taxe sur la valeur ajoutée. Les services sont soumis à la taxe sur la prestation des services.

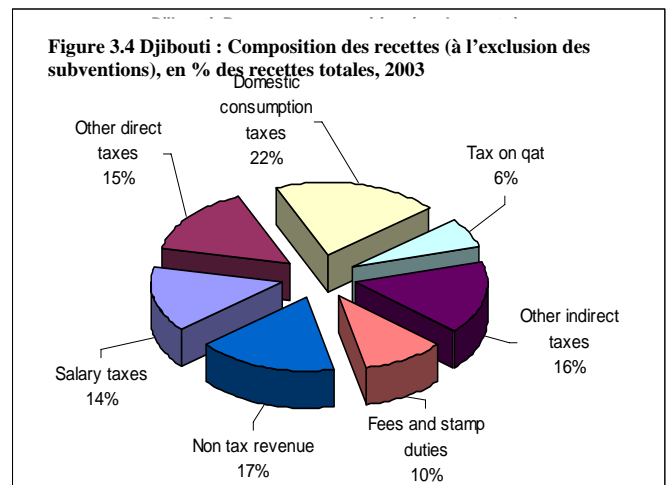
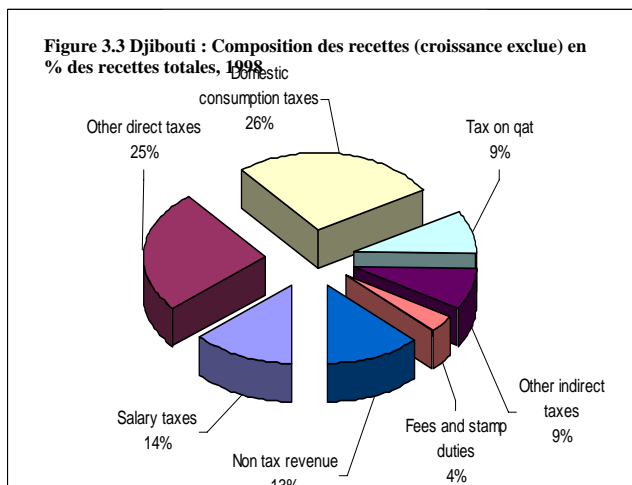
*(iii) Les impôts sur le revenu personnel, et en particulier l'impôt salarial, jouent un rôle important dans l'effort fiscal global en raison de la part élevée des salaires dans le revenu national total.* En 1995, cet impôt représentait près de 12 pour cent du PIB. Avec l'introduction de la « contribution patriotique », adoptée comme moyen pour financer les dépenses militaires internes associées au conflit civil, l'importance relative des impôts sur le revenu personnel est passée à 37 pour cent de l'ensemble des recettes fiscales.

*Lors de l'évaluation du dosage optimal de l'impôt sur le revenu/consommation à Djibouti, les considérations à la fois au niveau de l'efficacité et de l'équité sont essentielles pour l'analyse compte tenu du coefficient élevé de Gini du pays.<sup>20</sup>* La croyance conventionnelle selon laquelle l'imposition du revenu implique un coût supérieur de bien-être (efficacité) que l'imposition de la consommation est principalement basée sur l'observation selon laquelle l'impôt sur le revenu consiste de deux grandes composantes : un impôt sur la main-d'œuvre et un impôt sur le capital.

---

<sup>20</sup> L'indice du revenu de Gini a augmenté de près de 3.5 pour cent au cours de la période 1996-2002 (de 39,5 pour cent en 1996 à 40,9 pour cent en 2002).

*A Djibouti, le fardeau fiscal repose de manière disproportionnée sur la consommation et le revenu du travail.* Alors qu'en 1998 l'imposition directe jouait un plus grand rôle dans la performance globale des recettes, la situation s'est inversée récemment. En 2003, environ 19 pour cent seulement des recettes budgétaires de Djibouti ont été dérivés des impôts directs. Ceci traduit les allègements fiscaux exhaustifs dans l'impôt sur le revenu des sociétés et le revenu personnel. Plus de 75 pour cent des recettes de l'impôt sur les traitements et les salaires sont tirés des salaires et rémunérations, alors que l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu des sociétés est minée par les allègements fiscaux. Le fardeau fiscal sur le revenu du travail est exacerbé par les importantes cotisations à la sécurité sociale. Un important fardeau fiscal sur le revenu du travail et la prévalence des impôts indirects, qui sont dans une large mesure transférés aux consommateurs, entravent l'équité du système fiscal et les objectifs de redistribution poursuivis par la politique fiscale. La hausse significative des recettes non fiscales s'explique par le profit financier inattendu tiré récemment des accords militaires avec la France et les Etats-Unis (représentant près de 5 pour cent du PIB). Il y a lieu de mentionner que la part de l'impôt sur le khat dans les recettes totales a diminué au cours des années. Le manque de données sur l'incidence fiscale à Djibouti fait obstacle à l'étude de l'impact net de la baisse du ratio khat/recettes totales.



*Il est cependant difficile de tirer des prescriptions de politique pour ce qui est du dosage de l'impôt sur le revenu/consommation.* Tout d'abord, les témoignages économétriques existants demeurent réfutables sur cette question. A Djibouti, l'élasticité de l'offre de main-d'œuvre semble faible, ce qui pourrait en principe indiquer une imposition relativement plus forte de la consommation. Mais, par ailleurs, la magnitude de l'élasticité de l'intérêt sur l'épargne reste imprécise en raison des difficultés à distinguer les impacts d'autres variables pertinentes sur l'épargne privée. Et le panorama est encore plus complexe si l'on intègre le capital humain à l'analyse. Quoique l'imposition du capital physique puisse bien contribuer à affaiblir l'accumulation du capital physique, tout comme l'imposition de la consommation, elle pourrait avoir un impact sur l'accumulation du capital humain, et rendre les coûts relatifs de bien-être des deux impôts a priori incertains. Ceci souligne l'importance qu'il y a à mettre l'accent sur l'impact des impôts sur le revenu et la consommation à la fois sur l'accumulation du capital humain et physique lors de la formulation de la politique fiscale.

*L'impact de l'imposition sur l'accumulation du capital physique a traditionnellement obtenu la part du lion de l'attention à Djibouti, ce qui à son tour a donné lieu à une utilisation excessive des incitations fiscales pour sa promotion.* Dans ce cas, on pourrait avancer l'argument selon



lequel l'augmentation des impôts sur le revenu sous forme d'une réduction des incitations fiscales comportant des distorsions pourrait être une mesure de politique à envisager. En résumé, l'importante question de politique fiscale pour Djibouti n'est pas tellement de déterminer le dosage fiscal optimal mais d'évaluer les implications d'efficacité et d'équité du dosage fiscal envisagé.

### **3.2.3. Revue de quelques impôts importants**

*Un objectif clé de la politique fiscale est de minimiser l'interférence par le système fiscal dans l'allocation des ressources. Ceci implique non seulement que la conception du système fiscal devrait être aussi neutre que possible, et que ces règles et procédures administratives devraient être simples et transparentes*, de sorte que la neutralité *ex-ante* ne soit pas contrebalancée par une non neutralité *ex post* due à l'incapacité de l'administration fiscale à appliquer le système fiscal comme il a été conçu. La structure fiscale de Djibouti comporte de nombreux déséquilibres et inefficacités qui méritent une attention particulière. Dans des pays à distribution inégale des revenus comme Djibouti il est souvent politiquement difficile d'imposer un impôt réel sur le revenu et des impôts sur les richesses. A l'inverse, il peut s'avérer politiquement acceptable de promulguer une législation fiscale qui en théorie est progressive mais qui en pratique n'assujettit pas les classes supérieures à un impôt élevé. Ceci semble être l'approche suivie par les décideurs de Djibouti. Les changements marginaux dans la structure fiscale ont souvent été préférés aux changements structurels majeurs, même lorsque ces derniers étaient préférables. Ceci situation a perpétué les inefficacités et les déséquilibres dans la structure fiscale de Djibouti.

#### ***Impôt sur les traitements et les salaires***

*A Djibouti, l'impôt sur les traitements et les salaires (ITS) a joué un rôle important comme source de recettes – et si son administration est relativement efficace, la progressivité réelle de l'impôt est sujette à préoccupation.* A Djibouti, l'ITS est simplement un prélèvement salarial forfaitaire. Les impôts sur la main-d'œuvre dans le secteur formel représentent plus de 100 pour cent des recettes totales d'ITS. Les décideurs de Djibouti ont accordé de l'importance au maintien de la progressivité du taux nominal en appliquant des taux à fourchette sur les ITS. Cependant, l'efficacité de l'ITS à soutenir la progressivité du taux réel a été entravée par la pléthore d'exonérations et de déductions fiscales qui tendent à bénéficier aux segments à hauts revenus. L'allègement fiscal fournit sous la forme de déductions est particulièrement difficile à justifier par des considérations d'équité du fait que sa valeur (en termes d'épargne fiscale sous-entendue) augmente avec la fourchette fiscale où se situe le contribuable. La progressivité du taux réel pourrait vraisemblablement être améliorée en réduisant le degré de la progressivité du taux nominal et le nombre de taux à fourchette, et en réduisant l'allègement fiscal sous forme d'exonérations et de déductions. L'efficacité du taux fiscal marginal élevé à Djibouti est également fortement réduit du fait qu'il est souvent appliqué à de hauts niveaux de revenus, et qu'une proportion relativement peu importante du revenu fait l'objet de ces taux dans la pratique.

*En outre, l'impôt sur les traitements et les salaires ne touche pas certaines formes de revenus dérivés du capital, notamment les gains de capital.* La capacité limitée de l'ITS à effectivement imposer le revenu de la plupart des types de capital implique qu'il est peu vraisemblable que les très riches soient assujettis à un impôt significatif.

## ***Impôt sur le revenu des sociétés***

***A Djibouti le niveau du taux de l'ITS marginal supérieur est le même que le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des sociétés (25 pour cent) ce qui est considéré comme étant une bonne pratique.*** A cet égard Djibouti diffère de nombreux autres pays en développement où la marge entre le premier et le second taux dépasse est significative, ce qui pour des raisons fiscales incite fortement les contribuables à opter pour la formule corporatisée de la marche des affaires.

***Cependant, l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu des sociétés est sérieusement érodée par les généreuses incitations fiscales à l'investissement.*** L'assiette fiscale des sociétés est relativement petite en raison du nombre limité des entreprises formelles opérant à Djibouti. Mais les assiettes fiscales ont une importance qui va au-delà des recettes qu'elles rapportent. Dans la mesure où un impôt sur les bénéfices d'une société s'applique à des entreprises étrangères, par exemple, il peut générer des recettes payées par des étrangers. Bien qu'il n'y ait actuellement pas d'estimations du coût total des incitations fiscales, l'expérience disponible indique qu'il pèse de manière disproportionnée sur l'impôt sur les bénéfices des sociétés et sur le recouvrement des droits de douane.

***L'impôt sur les bénéfices des sociétés demeure complexe sur le plan administratif et il n'encourage pas une équité horizontale des contribuables – il est déséquilibré en défaveur des petites entreprises locales.*** Ceci est dû en partie au fait que des activités présentant des marges de profit très différentes sont taxées à un montant forfaitaire similaire. Par ailleurs, le système de l'impôt sur les bénéfices des sociétés demeure complexe (se référer à Tableau 3.2), ce qui fait qu'il est difficile pour les administrateurs fiscaux de garantir la prévisibilité des règles et réglementations y afférentes. Ceci augmente les coûts de transaction pour le secteur privé, en particulier pour les petites entreprises qui ne peuvent prendre en charge les coûts additionnels pour payer des intermédiaires expérimentés. En conséquence, de nombreuses petites entreprises, confrontées à un impôt élevé sur les bénéfices, les combustibles, et les contributions sociales, n'ont d'autre choix que d'opérer dans le secteur informel.

***Le système d'imposition des bénéfices des sociétés de Djibouti ne procèdent pas à un recouvrement effectif des impôts.*** Le système djiboutien a deux composantes. Une composante du système enregistre des taux relativement élevés de conformité mais de faibles niveaux d'assujettissement à l'impôt. C'est le cas des grandes entreprises, soumises à des obligations de reporting public et qui maintiennent des écritures et comptes relativement précis. Et une part importante du revenu du travail dérive des traitements et salaires de leurs employés fait l'objet d'un prélèvement final ou provisionnel. Les entreprises contribuables opèrent dans l'économie « formelle » et la différence entre l'estimation d'assujettissement à l'impôt et les paiements fiscaux réels est relativement petite. Mais comme il en a été fait mention précédemment, leur assujettissement réel à l'impôt est considérablement réduit en raison du nombre des exemptions et déductions fiscales. La seconde composante du système fiscal de Djibouti enregistre des taux de conformité relativement faibles. Ce segment de l'économie comprend les petites entreprises qui opèrent, du moins en partie, dans le secteur informel. Ici, l'évasion fiscale est relativement importante et les efforts pour assurer la conformité du secteur sont difficiles et coûteux. L'administration fiscale ne dispose pas de l'information et des ressources pour taxer effectivement le secteur informel de l'économie. Une manière plus efficace de mobiliser des recettes et accroître le recouvrement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés pourrait consister à réduire l'éventail des exonérations fiscales pour les entreprises qui opèrent dans le secteur formel.

***Le système actuel d'amortissement pour dépréciation décourage l'investissement.*** La dépréciation admissible des actifs physiques à des fins fiscales est l'élément le plus important de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, en raison de son impact sur le coût du capital et donc la productivité des investissements. La conception d'un système approprié de dépréciation peut contribuer à promouvoir un climat favorable de l'investissement. A Djibouti le système de dépréciation est complexe et restrictif et il n'est pas appliqué d'une manière prévisible et cohérente. Lors de la restructuration de son système de dépréciation, Djibouti pourrait simplifier le nombre des catégories d'actifs et les taux de dépréciation (p. ex., grouper les actifs à long terme tels que les bâtiments d'une part et les actifs à dépréciation rapide tels que les véhicules commerciaux et les ordinateurs d'autre part, avec une ou deux catégories de machinerie et équipement entre les deux. Sur le plan administratif, l'amortissement accéléré des actifs peut avoir des avantages par rapport à la méthode actuelle d'amortisation « en ligne droite ». La première permet la mise en pool de tous les actifs dans la même catégorie d'actifs et automatiquement tient compte des gains et pertes de capital dérivés des liquidations d'actifs, ce qui simplifie largement les obligations comptables.

### ***Droits d'accise***

***A Djibouti, la justification économique à l'imposition de droits d'accise semble dans l'ensemble adéquate.*** Le droit d'accise est très sélectif et vise seulement quelques biens (dont le tabac, l'alcool, les produits pétroliers, les véhicules à moteur, l'électronique et le khat). Ces biens sont soit des articles de luxe principalement consommés par les contribuables mieux nantis ou leur consommation implique des externalités négatives pour la société. Leur administration est relativement aisée vu leur nombre limité et leur capacité à engendrer des recettes est garantie – ces biens ont généralement une demande très inélastique. Le relèvement du niveau des droits sur la plupart de ces biens (déjà important aux normes internationales) risque d'inciter encore davantage à l'évasion fiscale, ce qui ne semble pas être le cas pour le khat. Le khat fait l'objet d'une demande captive en raison de la consommation généralisée de la drogue sur l'ensemble du territoire. Le produit est importé d'Ethiopie sur une base journalière par fret aérien et les recettes des importations de khat sont régies par un monopole public local. Tenant compte des effets négatifs du khat sur la santé et de l'observation qu'il affecte de manière disproportionnée les dépenses à l'éducation et à la santé des ménages pauvres, un nouveau relèvement de cet impôt pourrait être envisagé.

### ***Taxes à l'importation***

***A Djibouti, les droits d'importation ne jouent pas le rôle protectionniste traditionnel qu'ils jouent dans de nombreux autres pays en développement. Leur rôle est simplement budgétaire et vise à collecter des recettes des biens importés.*** Ceci s'explique par la structure de l'économie djiboutienne, dont la production locale est insignifiante et qui dépend fortement des biens importés. Sa taxe intérieure à la consommation, en dépit de sa dénomination, est essentiellement un droit d'importation imposé sur tous les biens importés déclarés. L'absence de rôle protectionniste du droit à l'importation à Djibouti se constate aussi par l'absence de restrictions quantitatives aux importations, les produits alimentaires essentiels sont virtuellement exonérés et la plupart des autres biens importés sont soumis à un taux unique de 33 pour cent.

***Les droits à l'importation sont également relativement faciles à administrer - et pourtant l'évasion fiscale demeure préoccupante.*** En 1997, près de 47 pour cent des biens importés n'étaient pas taxés. Comme pour les droits d'accise, la performance des droits à l'importation est affaiblie par le manque de contrôle réel. A Djibouti, pour des raisons historiques, il n'existe pas

une administration douanière en tant que tel (IMF, 1998). Une entité gouvernementale (le service de contrôle des importations) est dotée des mêmes prérogatives, et bien que disposant d'effectifs raisonnables, elle n'a pas été en mesure de réduire l'évasion fiscale. Pour renforcer le contrôle et l'audit des droits à l'importation, les autorités ont engagé les services d'une entreprise privée (COTECNA) pour effectuer des contrôles a priori et venir en complément au contrôle «a posteriori» exercé par les autorités. La fraude fiscale et la sous-déclaration de la valeur d'importation des «charcharis» (négociants import/export opérant dans l'économie clandestine qui importent des biens en provenance de pays voisins et les vendent sur le marché local) représentent toujours une part croissante des importations. Bien qu'il soit difficile d'obtenir des données précises sur les recettes totales perdues par ce commerce informel, les écarts importants entre les importations déclarées et la valeur des importations vérifiées par les agents en douane attestent de la persistance du problème.<sup>21</sup>

### **3.3. Les coûts de l'imposition et le rôle de la gouvernance**

*Si les moyens des décideurs djiboutiens sont limités à court terme pour changer les déterminants structurels des recettes fiscales (notamment la composition de la valeur ajoutée), ils peuvent modifier d'autres facteurs qui influencent les recettes fiscales et qui sont associés à la qualité de la gouvernance.* Il s'agit notamment du degré de transparence et de responsabilisation et de la qualité de l'administration fiscale. En effet, comme l'ont montré Nashashibi & Bazzoni (1994) l'importance des divergences entre les taux d'imposition réels et légaux dans de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne indique qu'il existe une marge de manœuvre pour mobiliser des recettes fiscales sans augmenter les barèmes fiscaux mais en réduisant les coûts d'imposition – c.-à-d., en renforçant les administrations fiscale et douanière, en réduisant les exonérations fiscales, et en luttant contre l'évasion fiscale.

*Coûts administratifs du recouvrement fiscal.* Dépendant du types d'impôt, le coût actuel du recouvrement fiscal dans les pays industrialisés se situe aux environs de 1 pour cent des recettes fiscales. Dans les pays en développement, les coûts du recouvrement fiscal peuvent être nettement plus élevés. A Djibouti, le peu de données fait obstacle au calcul de ces coûts, mais la section suivante donnera un aperçu des coûts associés aux complexités bureaucratiques et administratives du recouvrement fiscal.

*Coûts de la conformité fiscale.* Il s'agit des coûts encourus par les contribuables pour faire face à leurs obligations fiscales, au-delà du paiement réel de l'impôt. Les coûts de conformité sont notamment les coûts financiers et temporels qu'impliquent la conformité au code des impôts, notamment acquérir le savoir et l'information nécessaire pour assurer la conformité, la mise en place des systèmes comptables requis, l'obtention et la transmission des données requises, et le paiement de conseillers professionnels. L'expérience montre que les coûts de conformité peuvent être jusqu'à cinq fois supérieurs aux coûts administratifs directs encourus par les gouvernements (Sandford, 1995). En outre, les coûts de conformité sont généralement distribués de manière assez régressive et sont généralement nettement supérieurs aux impôts collectés auprès des petites entreprises. A Djibouti, les progrès relatifs dans l'administration fiscale ont été accompagnés de changements fréquents dans la législation fiscale qui ont contribué à relever les coûts de transaction pour le secteur privé en raison de l'absence de prévisibilité des règles et réglementations fiscales.

---

<sup>21</sup> (Faria, 2001)

*Les coûts de «distorsion» pour l'ensemble de l'économie dus à l'absence de neutralité des impôts.* Pratiquement chaque impôt peut influencer sur les décisions prises par les entreprises et les individus du fait des changements qui interviennent dans les prix relatifs. Les changements subséquents de comportement minimisent vraisemblablement l'efficacité au niveau de l'utilisation des ressources et dès lors la production et le potentiel de bien-être du pays.

### 3.3.1. Incitations fiscales

*A Djibouti, le régime des incitations à l'investissement offre des avantages fiscaux très généreux aux investisseurs étrangers – mais ces exemptions d'impôt et exonérations fiscales temporaires impliquent d'importants coûts fiscaux et des complexités administratives.* Le Tableau 3.2 ci-dessous montre le nombre et les coûts des incitations fiscales (le manque à gagner liée aux exonérations fiscales) accordées aux entreprises étrangères. Le ratio des exonérations fiscales par rapport au PIB a augmenté de 7 pour cent au cours de la période 1998-2002 et leur coût budgétaire a été estimé à 40 pour cent du PIB en 2002. Un autre coût associé au régime des incitations a trait à sa complexité, et donc à la difficulté pour l'administration à le gérer d'une manière efficace. Le nombre des exonérations fiscales constitue un fardeau administratif considérable, à l'origine de retards et d'incertitudes pour les investisseurs et d'une hausse du coût de l'investissement. Les exonérations fiscales temporaires, par ailleurs, sont simples à gérer mais elles font aussi montre de nombreuses lacunes. A titre d'exemple, en exonérant les bénéficiaires quel qu'en soit le montant, les exonérations fiscales temporaires incitent largement à éviter l'impôt et ont tendance à bénéficier aux investisseurs qui anticipent une forte rentabilité et qui auraient investi même en l'absence de telles incitations. La durée des exonérations fiscales temporaires, même si officiellement elle est limitée dans le temps, fait également l'objet d'abus et de prorogation de la part des investisseurs. Enfin, le coût en recettes pour le budget n'est pas transparent, les entreprises bénéficiant de cet avantage (1% du chiffre d'affaires selon de code d'investissements) tenues de remplir des déclarations de revenus.

**Tableau 3.2 Djibouti : Exonérations fiscales sur les biens et services, en milliards de FD, sauf indication contraire, 1998-02**

Preferential Regime	1998	1999	2000	2001	2002	Percent change
Vienna Convention (diplomatic privileges)	0.8	0.8	1.1	1.4	1.0	25.0
Public Contracts	3.2	2.0	2.2	1.1	3.2	0.0
Private Investment	1.5	1.2	5.2	1.0	1.2	-20.0
French Army	26.3	33.9	21.6	27.1	31.8	20.9
Others	2.6	2.9	1.6	3.2	5.2	100.0
Grants	1.1	1.0	0.6	0.7	0.4	-63.6
National Army of Djibouti	0.2	0.8	0.2	0.4	1.0	400.0
Tax Code	0.6	1.0	0.6	1.5	1.6	166.7
Presidential Privileges	0.7	0.2	0.2	0.6	0.5	-28.6
US Army	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	
Spanish Army	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	
<b>Total Value of Tax Exemptions</b>	<b>34.4</b>	<b>40.8</b>	<b>31.7</b>	<b>33.8</b>	<b>42.4</b>	<b>23.3</b>
<b>Excluding French Army</b>	<b>8.1</b>	<b>6.9</b>	<b>10.1</b>	<b>6.7</b>	<b>10.6</b>	<b>30.9</b>
<b>Memorandum Items:</b>						
Nominal GDP	91.2	95.3	98.2	101.9	105.2	15.4
Total Revenue	23.2	22.4	24.0	23.7	24.9	7.3
Total Imports	58.1	58.2	62.5	58.8	63.9	10.0
<b>Total Revenues/Total Tax Exemptions Ratio (in percent)</b>	<b>0.67</b>	<b>0.55</b>	<b>0.76</b>	<b>0.70</b>	<b>0.59</b>	<b>-12.9</b>
<b>Total Imports/Total Tax Exemptions Ratio (in percent)</b>	<b>1.69</b>	<b>1.43</b>	<b>1.97</b>	<b>1.74</b>	<b>1.51</b>	<b>-10.8</b>
<b>Total Tax Exemptions/Nominal GDP Ratio</b>	<b>0.38</b>	<b>0.43</b>	<b>0.32</b>	<b>0.33</b>	<b>0.40</b>	<b>6.9</b>

***En dépit des généreuses incitations fiscales en place, la réactivité de l'investissement privé a été plutôt limitée,*** comme l'a montré le Chapitre 1. L'expérience internationale montre que les incitations fiscales ne jouent pas un rôle important dans la distribution de l'IDE entre pays (Morisset, 2003 ; Oman, 2000). A l'inverse, d'autres facteurs, tels que la qualité perçue de la gouvernance par les investisseurs, semblent avoir une plus forte influence sur l'investissement privé. La première et meilleure stratégie pour une promotion soutenue de l'investissement consiste invariablement à garantir un cadre juridique et réglementaire stable, transparent et prévisible ainsi qu'une responsabilisation adéquate garantissant le respect des contrats, règles et réglementations. Il est essentiel de simplifier et de rationaliser les divers systèmes d'exonération fiscale pour élargir l'assiette fiscale et réduire les coûts de transaction pour le secteur privé (voir l'Figure 3.5 ci-dessous).

***Offrir des incitations fiscales sous la forme d'une dépréciation accélérée peut être une option à envisager.***<sup>22</sup> En comparaison d'autres types d'incitations fiscales, elle est moins coûteuse, les recettes sacrifiées (par rapport à une situation sans accélération) au cours des premières années sont au moins partiellement recouvrées au cours des années subséquents du cycle de vie d'un actif. Deuxièmement, si l'accélération n'est accordée que temporairement, elle pourrait induire une forte poussée de l'investissement à court terme, les investisseurs étant vraisemblablement intéressés à matérialiser immédiatement des investissements prévus pour plus tard afin de tirer avantage de l'incitation.

---

<sup>22</sup> Etant donné que la simple accélération de la dépréciation d'un actif n'augmente pas la dépréciation nominale totale permise de l'actif au-delà de son coût original, la distorsion est minime en faveur des actifs à court terme et une entreprise est dès lors peu incitée à pratiquer le type d'abus fiscal lié aux déductions spéciales d'investissement et crédits fiscaux.

**Encadré 3.1 Djibouti: Une meilleure gouvernance grâce à une plus grande transparence et prévisibilité des réglementations fiscales pourrait renforcer le lien entre le régime fiscal et l'investissement privé**

*A l'heure actuelle il existe cinq régime d'exemption : le Code d'investissement, le Régime de la zone de libre-échange de Djibouti, les Entreprises commerciales de la zone de libre-échange, le Régime des entreprises de la zone de libre-échange, et la Zone industrielle de libre-échange.* Ces différents systèmes fournissent un éventail complexe de privilèges généreux dont l'impact sur l'investissement privé a été limité. Le Code d'investissement offre d'importants allègements fiscaux aux entrepreneurs privés qui investissent à hauteur de 50 millions de FD (280.000 \$EU). Ils sont exempts de l'impôt sur les sociétés ainsi que de la taxe générale sur la consommation tant qu'ils exploitent leur entreprise. Si l'investissement est supérieur à 50 millions de FD, l'entrepreneur est exempt de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur la propriété, et de l'impôt sur les bénéfices pendant une période de 10 ans. Sous le régime des Entreprises commerciales de la zone de libre-échange, les entrepreneurs sont totalement exemptés du paiement de tout impôt. Ces exemptions introduisent un traitement discriminatoire vis-à-vis des entreprises nationales. Elles bénéficient à 1.500-2.000 entrepreneurs sans pour autant avoir un impact subséquent sur l'investissement et la création d'emplois de ces entreprises. Ainsi ces exemptions fiscales ne sont-elles pas seulement complexes et coûteuses à administrer, leur application manque aussi de prévisibilité et de transparence. Elles sont accordées sur une base discrétionnaire par diverses agences gouvernementales, ce qui augmente le coût des investissements en raison de l'incertitude qui entoure le coût final de l'investissement.

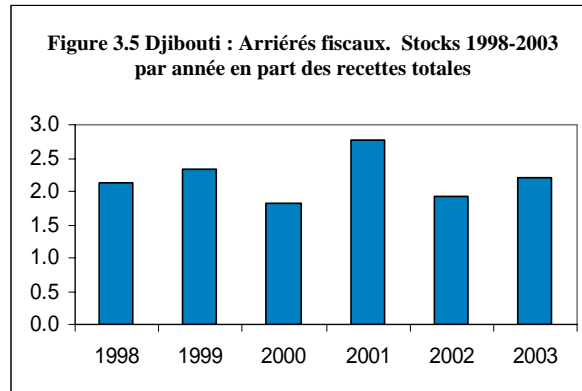
*Le Gouvernement est conscient de ces défis et il prépare un nouveau Code d'investissement dans le but de mettre en place un cadre juridique et administratif pour l'investissement privé, transparent, simple, et convivial pour l'investisseur.* Le nouveau projet de code traite des aspects techniques et institutionnels qui contribueront à faciliter l'investissement privé à Djibouti. Les incitations fiscales qui demeureront en vigueur après la totale simplification, rationalisation, et fusion de tous les systèmes antérieurs, seront incorporées au Code de l'imposition. Conformément au nouveau Code d'investissement, l'Agence nationale pour la promotion des investissements jouera le rôle de guichet unique fournissant aux investisseurs l'information relative aux procédures gouvernementales pertinentes, législation et exemptions fiscales. Les principaux amendements sont notamment l'élimination de l'exemption sur la taxe à la consommation pour les biens d'équipement et les importations de matières premières, remplacée par un taux réduit de 3 pour cent, et une réduction de l'exonération fiscale temporaire sur les patentes et l'impôt sur les bénéfices de 10 à 5 ans. Dans le cadre du nouveau régime du Code d'investissement, le suivi des exonérations fiscales temporaires incomberait à la direction des recettes. Lorsque un investisseur ne se conforme pas aux termes des exonérations fiscales temporaires, la direction des recettes aura l'autorité de suspendre tous les privilèges et de demander le recouvrement des impôts impayés, et la commission nationale pour les investissements procéderait au retrait de la licence d'investissement.

*Source : Djibouti : Selected Issues, FMI, 2004*

### 3.3.2 Arriérés fiscaux

*A Djibouti les arriérés fiscaux sont également à l'origine de coûts budgétaires importants.*

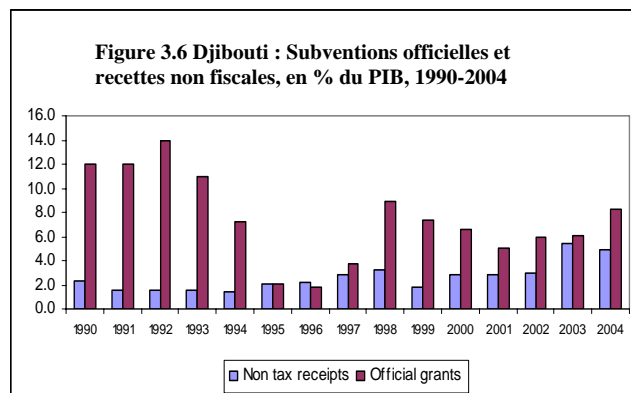
Quoique le niveau de discipline fiscale constitue une préoccupation, il ne fait pas de doute que la source réelle d'accumulation des arriérés fiscaux est l'évasion fiscale. A Djibouti, comme cela sera expliqué dans la section suivante, les impôts postposés correspondent en réalité à une évasion fiscale, en raison des retards administratifs dans leur déclaration et leur recouvrement. Le système existant d'administration fiscale à Djibouti n'a pas enregistré une part importante des passifs fiscaux de l'économie. Bien que le Gouvernement ait abordé le problème en renforçant la capacité institutionnelle de l'administration fiscale avec l'assistance du FMI, la rentabilité de ces initiatives à jusqu'à présent été décevante. Par ailleurs, une amélioration radicale de la performance des recettes implique, outre les réformes de l'administration, un engagement politique nettement plus fort pour remédier au problème des puissants intérêts acquis. Il est étonnant de constater que rares sont les mesures prises pour renforcer la conformité à la législation régissant l'impôt sur le revenu personnel par le quintile le plus riche de la population, notamment les directeurs d'entreprises et les propriétaires des entreprises d'import/export.



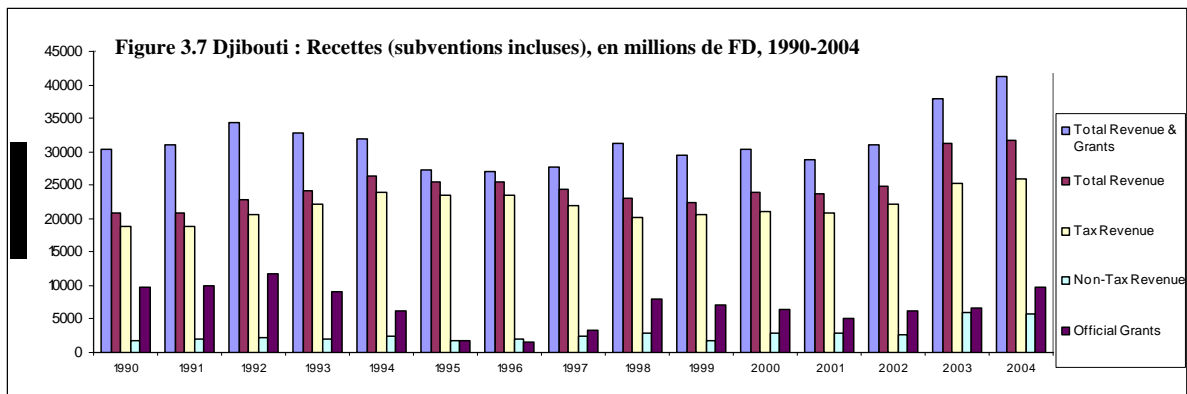
### 3.4. Le rôle des subventions officielles et des recettes de nature militaire

*L'ampleur de la «sous-performance» du système fiscal djiboutien peut avoir été sous estimé en raison du rôle critique joué par les subventions officielles et l'aide militaire en tant que sources de recettes.* Malgré un effort fiscal important, le solde budgétaire primaire (à l'exclusion des

recettes non fiscales telles que les subventions et l'aide militaire) est demeuré en situation déficitaire, ce qui donne à penser que les recettes intérieures générées par le système fiscal n'ont pas été en mesure de financer les dépenses publiques essentielles. A l'inverse, lorsque les subventions et autres sources non fiscales de recettes (aide militaire et impôt sur les traitements et salaires du personnel expatrié présent à Djibouti) sont incluses dans les recettes publiques totales, les soldes budgétaires (sur une base d'engagement) s'améliorent nettement. Au cours des années, les décideurs djiboutiens ont eu recours à de fréquentes réformes fiscales marginales visant principalement à combler les déficits de recettes à court terme, mais ils n'ont pas réussi à remédier aux facteurs sous-jacents à la performance moindre que prévue des recettes.

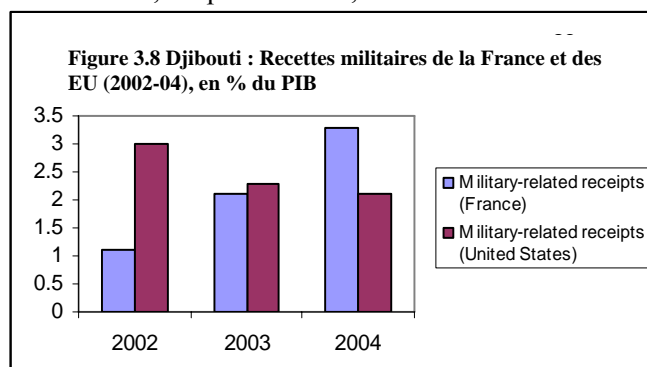






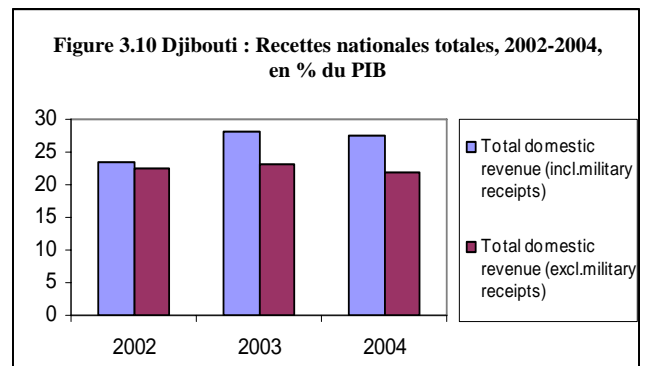
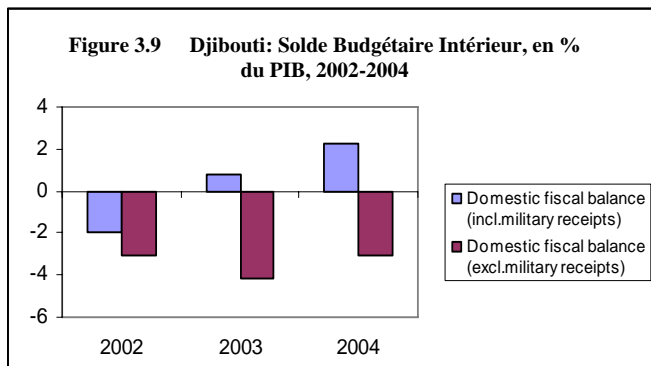
*La position budgétaire de Djibouti s'est fortement améliorée récemment, ce qui reflète principalement une forte hausse des recettes dérivées des accords de coopération militaire.* Djibouti a obtenu l'équivalent d'environ 4,4 pour cent du PIB en ressources additionnelles des accords militaires à moyen et long terme conclus avec les Etats-Unis (y compris un paiement unique d'environ 0,6 pour cent du PIB) et la France, respectivement, et en subventions sans

allocation spéciale de l'Espagne. A la fin de 2002 la France a signé un contrat de 10 ans avec Djibouti pour le paiement des services fournis par le Gouvernement de Djibouti aux forces militaires françaises stationnées dans le pays et les impôts versés par ces dernières. Les Etats-Unis ont conclu avec Djibouti un contrat de deux ans à partir d'octobre 2002 pour la location d'une base militaire, le contrat devant être renégocié vers la fin de 2004. Ces recettes liées à la défense n'ont pas une affectation spéciale et elles sont fixes en termes nominaux (en euros et en dollars EU, respectivement) au cours de la durée de vie des contrats. En conséquence de ces rentrées financières exceptionnelles, le déficit budgétaire global (sur la base d'ordre de paiement) a diminué de 3,5 pour cent du PIB en 2002 à 2,3 pour cent en 2003, et le solde budgétaire intérieur<sup>23</sup> est passé d'un déficit de 2 pour cent du PIB à un surplus estimé à près de 1 pour cent au cours de la même période. Si l'on exclut les recettes liées à la défense de la France et des Etats-Unis le solde budgétaire intérieur s'est toutefois détérioré de 1,1 pour cent du PIB à 4,2 pour cent.



<sup>23</sup>

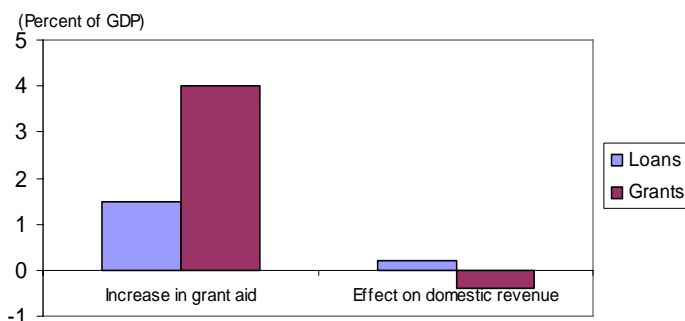
Le solde budgétaire intérieur est défini comme étant les recettes publiques totales (à l'exclusion des subventions officielles mais incluant les recettes des services liés à la défense fournis par la France et les Etats-Unis) moins les dépenses financées sur le plan intérieur.



*Le financement de subventionnement étant nécessaire pour préserver la pérennité budgétaire à moyen terme, le défi consistera à garantir que la hausse anticipée des subventions soit accompagnée de réformes soutenues visant à renforcer la gouvernance et la mobilisation de recettes intérieures.* Outre les options visant à améliorer la mobilisation de recettes intérieures, les autorités djiboutiennes demandent aux bailleurs de fonds de traiter l'aide étrangère en tant que source légitime et à long terme de ses recettes publiques. Cependant, cette question mérite d'être discutée plus en détail. L'expérience internationale récente montre que, dans les pays où la gouvernance est faible, les subventions officielles (et par extension, tous les autres transferts sans contrepartie tels que les recettes d'origine militaire) sont associées à un moindre effort fiscal (Gupta et al 2004). Se référer aux Figures 3.12 et 3.13 ci-dessous. Par ailleurs, une capacité intérieure accrue pour élargir l'assiette fiscale peut contribuer à améliorer la responsabilisation. L'expérience montre que les gouvernements qui sont financièrement dépendant de leurs propres contribuables ont tendance à être davantage redevables et efficaces que ceux qui dépendent de revenus d'exploitation – ou de rentes (Moore, 2004). A l'inverse, dans les pays où les sources du revenu public sont des revenus d'exploitation (rentes) et la distribution du revenu est fortement concentrée, il existe souvent de forts intérêts de complicité entre l'Etat et ceux qui contrôlent ces sources. Si en plus, la responsabilisation est peu répandue, l'efficacité de l'aide à impulser la croissance et à réduire la pauvreté peut s'avérer limitée.<sup>24</sup>

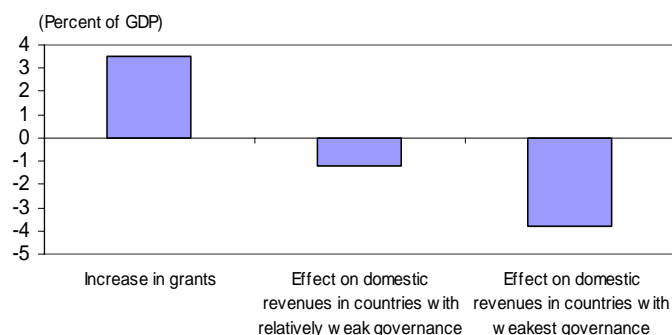
<sup>24</sup> L'impact de l'aide étrangère sur la qualité de la gouvernance a fait l'objet de discussions. L'argument a été avancé selon lequel l'aide pourrait affaiblir la responsabilisation publique en retardant le développement d'une société civile « saine » en minimisant la dépendance de l'Etat vis-à-vis de ses citoyens pour les recettes fiscales (Moore, 2004). Dans les pays où la distribution des revenus est inégale et les niveaux de l'aide élevés, les gouvernements bénéficiaires ont tendance à faire preuve d'une plus grande responsabilisation principalement vis-à-vis des bailleurs de fonds étrangers plutôt que vis-à-vis des contribuables. Une aide peut affaiblir la tendance des gouvernements à poursuivre la réforme institutionnelle et des politiques efficaces en fournissant aux dirigeants des sources alternatives de recettes. En bref, l'aide peut aider les « bons » et les « mauvais » gouvernements à survivre. L'implication de cette discussion est qu'une aide accrue doit aller de pair avec des améliorations dans la gouvernance si elle est appelée à contribuer à la croissance et à la réduction de la pauvreté.

**Figure 3.11 Djibouti : Financement de subventionnement et effort au niveau des recettes : Lorsque les pays obtiennent davantage d'aide sous forme de subventions, leurs recettes nationales diminuent**



Sources: IMF, Government Finance Statistics database; OECD, International Development Statistics database; and authors' estimates.  
Note: Simulations based on a doubling of grant aid flows.

**Figure 3.12 Djibouti : Financement de subventionnement, gouvernance, et effort au niveau des recettes : Plus la qualité de la gouvernance est faible dans un pays, plus ses recettes diminuent lorsqu'il obtient un financement de subventionnement**



Sources: IMF, Government Finance Statistics database; OECD, International Development Statistics database; and authors' estimates.  
Note: Simulations based on a doubling of grant aid flows.

### 3.5. Administration fiscale

*La performance fiscale dépend aussi de la capacité institutionnelle des autorités fiscales.* La meilleure politique fiscale au monde n'est que peu valable si elle ne peut être mise en œuvre d'une manière efficace. Ce qu'il est possible de faire peut dans une large mesure déterminer ce qui est entrepris dans un pays et ceci s'applique à Djibouti. A Djibouti, contrairement à de nombreux autres pays de l'Afrique subsaharienne, le personnel de l'administration fiscale est relativement compétent et bien payé. Mais un certain nombre de défis demeurent. Un domaine clé pour amélioration a trait aux sous-effectifs et au manque d'opportunités de formation qui contribuerait à rendre l'intégration des fonctions d'évaluation fiscale, d'audit et de recouvrement totalement opérationnelle. Une autre faiblesse importante de l'administration fiscale de Djibouti a trait à la capacité limitée des autorités fiscales à projeter les recettes. Les défis de l'administration fiscale ont également trait aux faiblesses en matière de responsabilisation et au manque de volonté politique et/ou faisabilité à réaliser des réformes stratégiques avec une perspective de long terme. Jusqu'à présent les réformes de l'administration fiscale ont été marginales et induites par les déficits de ressources à court terme.

*Il est essentiel d'améliorer le recouvrement fiscal pour accroître les recettes et pour cela il faut s'assurer que ceux qui devraient prendre part au système soient intégrés au système et qu'ils se conforment aux règles. Pour ce faire, il faut :*

*(i) Premièrement, retracer les contribuables.* Si les contribuables sont tenus de s'enregistrer, le processus d'enregistrement devrait être aussi facile que possible. Des systèmes doivent être mis en place pour identifier ceux qui ne s'inscrivent pas volontairement. Récemment les autorités fiscales djiboutiennes ont adopté un guichet unique d'identification des contribuables afin de faciliter la conformité et l'application. Deuxièmement, les autorités fiscales doivent disposer d'un mode d'évaluation leur permettant de déterminer les passifs fiscaux. Cette évaluation peut se faire administrativement (comme c'est le cas pour la plupart des impôts sur la propriété) ou dans le cadre d'une procédure d'autoévaluation (comme c'est le cas pour la plupart des impôts sur le revenu).

**(ii) Deuxièmement, les impôts dus doivent être recouvrés.** Les autorités fiscales devraient faciliter le recouvrement des impôts en assurant un service adéquat au contribuable sous forme d'information, pamphlets, formulaires, services-conseils, mécanismes de paiement, service téléphonique et soumission électronique, etc., afin de rendre la conformité du contribuable au système aussi facile et peu coûteuse que possible.

**(iii) Troisièmement, les impôts collectés doivent être audités pour détecter l'évasion fiscale et la réduire.** Pour pouvoir réduire l'évasion fiscale, les autorités devraient disposer d'estimations quant au nombre et type d'individus et d'entreprises qui ne sont pas inscrits à l'administration fiscale. Cette information est nécessaire pour concevoir des stratégies qui intégreront ces derniers au système. Outre l'analyse de la nature du « déficit fiscal » et l'exécution des fonctions souvent difficiles qu'implique d'étendre, dans la mesure du possible, le système fiscal à l'économie informelle, une attention particulière doit également être accordée à la simple tâche qui consiste à s'assurer que ceux qui se trouvent dans le système soumettent leur déclaration en temps voulu et paient les montants dus. Le suivi immédiat de ceux qui ne déclarent pas ou de ceux dont les paiements ne correspondent pas à leurs engagements est un aspect trop souvent négligé d'une bonne administration fiscale. Des charges d'intérêt adéquates doivent être imposées sur les paiements tardifs afin que le non paiement des impôts ne devienne pas une source bon marché de financement. De même, une structure adéquate de pénalité est nécessaire pour assurer que ceux qui devraient s'inscrire le fassent, que ceux qui devraient soumettre une déclaration le fassent, et que ceux qui procèdent à la sous-déclaration de leur assiette fiscale soient suffisamment pénalisés pour faire augmenter les coûts de l'évasion fiscale.

**A Djibouti, le recouvrement de l'impôt indirect et direct pourrait être amélioré.** En ce qui concerne l'administration de l'impôt direct, les principaux défis sont (i) la présence continue des rôles d'imposition; et (ii) la faible séparation des responsabilités et l'intégration inefficace des flux de l'information concernant l'évaluation fiscale, le recouvrement, et l'audit. Pour ce qui est de l'impôt indirect, l'introduction prévue de la TVA et du tarif commun extérieur dans le cadre du COMESA sera à l'origine de formidables défis administratifs.

### **3.5.1 Recouvrement de l'impôt direct**

**Les complexités administratives augmentent les coûts du recouvrement et encouragent l'évasion fiscale.** A Djibouti les impôts directs sont collectés sous forme d'un paiement effectué par les contribuables (système de conformité volontaire) ou au moyen de l'émission d'évaluations basées sur les états de paie. Ces deux méthodes de recouvrement se sont inscrites pour plus de 50 pour cent des soldes en cours de recouvrement. Les contribuables reçoivent un avertissement, avis préalable de surcharge, lettre de rappel, avis final avant la prise de mesures, et avis formel de paiement de l'encours du solde. Deux de ces avis sont inutiles et à l'origine d'une charge de travail non productive. En outre, les dossiers sont toujours annotés, même lorsqu'il existe des registres d'évaluation informatisés. Par ailleurs, il n'y a pas d'approche ciblée au recouvrement de l'impôt, malgré le fait que pour ce qui concerne l'impôt sur la propriété, par exemple, 7,5 pour cent des contribuables se sont inscrits pour 87 pour cent du montant des évaluations émises en 1997. Des états de recouvrement des soldes en cours ne sont pas préparés et il est invariablement difficile de prendre des mesures à l'encontre des contribuables au cours de l'année qui suit l'enregistrement du passif fiscal. Cette situation a contribué à l'accumulation des arriérés fiscaux et compte tenu de la faiblesse des audits fiscaux, un paiement retardé de l'impôt constitue une évasion fiscale.

***Inefficacités associées à la procédure du rôle d'imposition.*** Le premier désavantage est le long délai qui s'écoule entre le moment de la soumission du formulaire de déclaration fiscale et du recouvrement de l'impôt.<sup>25</sup> Plus particulièrement, lorsque la soumission de la déclaration et le paiement se font à des endroits différents, les difficultés administratives s'accroissent et font obstacle à la réconciliation du paiement et des données des déclarations. Ceci a également été le cas, jusqu'à récemment, dans de nombreuses économies en transition, où les contribuables soumettent leur déclaration au bureau des impôts et paient leur contribution à une banque. Cette pratique peut s'avérer un obstacle de taille à la détection ponctuelle des contribuables délinquants (à savoir ceux qui remplissent une déclaration mais qui ne s'acquittent pas de leur paiement). Le second désavantage est le montant disproportionné de temps que le personnel doit consacrer à des tâches relativement improductives, principalement de la bureaucratie et de la paperasserie, aux dépens de tâches plus productives, telles que l'audit fiscal et le suivi de ceux qui sont en défaut de paiement. Le personnel consacre un temps considérable à des tâches telles que l'instruction des déclarations, la préparation d'avis de paiement, et la réconciliation des obligations et paiements pour tous les contribuables enregistrés.

***Absence d'intégration réelle des fonctions d'évaluation et de recouvrement.*** Malgré la récente réallocation de la responsabilité du recouvrement des impôts directs du Trésor à la SRD (Sous-Direction de Recouvrement), les responsabilités pour l'évaluation et le recouvrement de l'impôt demeurent séparées<sup>26</sup> (au lieu d'être assimilées, conformément aux pratiques internationales performantes). Ainsi, malgré cette réforme marginale, les lacunes de l'ancien système persistent, principalement l'absence d'intégration réelle des fonctions d'évaluation fiscale et de recouvrement. Un certain nombre des désavantages de cette séparation continue des fonctions méritent une attention particulière. Tout d'abord, elle augmente les coûts de conformité. Les contribuables doivent se rendre en des lieux différents à des moments différents pour remplir leurs obligations fiscales, au lieu de soumettre leurs déclarations et d'effectuer leur paiement en même temps. Deuxièmement, elle amoindrit la responsabilisation. D'une part, il existe des problèmes de coordination et de partage de l'information entre la SDRD et la SDR, même si elles font partie de la même Direction. D'autre part, une division claire des responsabilités entre les deux Sous-Directions fait défaut. Il n'est pas clairement établi quel Sous-directeur devrait être retenu responsable de la piètre performance du recouvrement de l'impôt et des arriérés fiscaux. L'expérience montre que, avec un tel cadre organisationnel, les arriérés fiscaux ont tendance à s'accumuler et dans le meilleur des cas le personnel de l'administration fiscale s'efforce de maintenir à jour les statistiques sur les montants des impôts impayés à recouvrer.

***Le manque d'audit réel réduit la performance de l'imposition directe.*** La plupart des recettes budgétaires diverses sont collectées par les régies. Ce système, à proximité des contribuables, est effectif mais il requiert des contrôles réguliers stricts ainsi que des pénalités, si nécessaire. En pratique, les contrôles sont insuffisants. Dans les cas où des malversations des recettes ont été découvertes, les parties intéressées semblent avoir échappé à une quelconque punition (Toussant, 1998). Le recouvrement de l'impôt sur la propriété s'est également avéré très inefficace. Outre la poursuite de la publication de la liste des contribuables en défaut de paiement dans le journal officiel, le Gouvernement s'est engagé à confisquer les biens meubles et immobilisés des contribuables en défaut de paiement.

---

<sup>25</sup> Dans de nombreux pays de l'Afrique francophone où le système du rôle d'imposition était en place, des retards supérieurs à un an, voire 18 mois, n'étaient pas exceptionnels.

<sup>26</sup> Par le passé, deux divisions distinctes s'occupaient des déclarations fiscales et des paiements (la Sous-Direction des Recettes Directes, une division de la Direction des Recettes et Domaines, était chargée de l'évaluation fiscale et des audits fiscaux, et la Direction du Trésor en charge du recouvrement des impôts directs basés sur les états de paie).

### **3.5.2. Recouvrement de l'impôt indirect**

*La taxe intérieure sur la consommation (TIC) est relativement facile à administrer mais les carences du système comptable et l'inefficacité des audits affectent sa performance.* La taxe est imposée à tous les biens importés. La TIC est perçue en espèces lorsqu'il est pris possession des biens ou à un intervalle de 10 jours pour les grands importateurs avec acquits-à-caution (customs and excise bond) garantis par des obligations garanties. Dans le dernier cas, intervalle de 10 jours, les autorités fiscales préparent un état de compte payable dans les huit jours francs. En 1998 on comptait environ 40 bénéficiaires d'acquits-à-caution (customs and excise bond) – petit nombre qui normalement faciliterait les opérations de suivi des recouvrements. En cas de non paiement, le personnel du Trésor est autorisé à exécuter les obligations ou à de donner ordre aux représentants des douanes de suspendre la prise en possession de futures marchandises. Dans ces conditions, les soldes en cours de recouvrement devraient être non existants. Toutefois, en 1998 le stock de ces soldes était de l'ordre de 2.248.090.301 FD. Bien qu'il semble possible de préparer des états individualisés de l'encours des soldes pour certains exercices budgétaires, les soldes antérieurs à 1995 devraient bientôt être passés par pertes et profits, les contribuables ne pouvant être identifiés. Le système comptable de la TIC fait montre d'une lacune de taille, les comptes de régularisation (plutôt que les recettes réelles) sont appliqués au système comptable du budget. En d'autres termes, le recouvrement de l'encours des soldes est reflété dans les recettes budgétaires. Cette pratique ne se conforme pas à la charte des comptes et contribue à introduire une distorsion dans l'analyse du résultat budgétaire. Seuls les recouvrements réels devraient être crédités au compte des « recettes budgétaires». Mais les améliorations à la comptabilité fiscale doivent être accompagnées d'un suivi plus strict du recouvrement auprès des bénéficiaires de d'acquits-à-caution (customs and excise bond). A cette fin, des états individualisés devraient aussi être systématiquement préparés et le Gouvernement devrait accélérer les efforts pour auditer les biens importés. Afin de lutter contre la contrebande et accroître le recouvrement de la surcharge sur l'alcool et les cigarettes, le Gouvernement envisage de renforcer les inspections frontières et d'accélérer ses efforts pour auditer les biens importés.

*L'introduction prévue de la TVA et du tarif commun extérieur dans le cadre du COMESA sera à l'origine de formidables défis administratifs.* L'intégration des fonctions d'évaluation fiscale et de recouvrement est particulièrement importante dans le contexte de l'introduction prévue de la TVA en 2006, la TVA étant une taxe qui s'auto-évalue. L'introduction d'une TVA est longue. Généralement les pays qui adoptent la TVA le font sur une période de plus de deux ans. On estime à plus de 10 mois le temps requis pour la préparation de l'organisation administrative de la TVA, la conception des formulaires et des systèmes informatisés à l'appui des procédures d'autoévaluation ; et les programmes de formation des contribuables et du personnel. En outre, l'introduction prévue du tarif extérieur commun du COMESA (Marché commun pour l'Afrique de l'Est et du Sud) en 2006, impliquerait aussi e réformer l'administration des fonctions douanières.

### **3.6. Programme de réforme des recettes: statut actuel et défis futurs**

*Le système fiscal de Djibouti est devenu complexe et a comporté d'importantes distorsions à la fin des années 90 en conséquence de changements fréquents introduits dans la législation sur une base ad hoc à des fins de consolidation budgétaire ou pour répondre aux demandes de groupes d'intérêt commerciaux particuliers.* En 1994 le code d'investissement a été amendé à deux reprises, la première fois en octobre lorsque les autorités ont consenti des exonérations substantielles et généreuses aux investisseurs, et la deuxième fois en décembre, lorsque les

mêmes privilèges ont été étendus aux exportateurs opérant dans la zone industrielle de libre-échange nouvellement créée. En 1996 les autorités ont inclus des avantages en nature dans le régime fiscal. En 1997, l'impôt forfaitaire pour les entreprises a été modifié et un an plus tard, les taux marginaux sur les impôts sur la propriété ont été changés. En 1999, l'impôt sur la propriété a de nouveau fait l'objet d'une réforme au bénéfice des propriétaires résidents, et l'assiette a été élargie pour inclure les avantages en nature et les propriétés en location.

***Conscient de ces défis, Djibouti a depuis 2002 déployé des efforts intensifs pour simplifier le système fiscal dans le cadre d'une enveloppe de réformes axées à la fois sur les impôts directs et indirects :***

***(i) La réforme de l'impôt indirect a porté sur la simplification de la structure de la taxe sur la consommation.*** A Djibouti, la taxe sur la consommation n'est pas une taxe intérieure générale sur la consommation. Il s'agit d'un substitut aux droits d'importation car pratiquement tous les biens consommés à Djibouti sont importés. Mais l'assiette est restée limitée du fait de l'exclusion de l'imposition des services tels que l'électricité, les télécommunications, les hôtels, l'assurance, ainsi que les activités portuaires. En outre, les autorités ont procédé à la réforme de l'impôt pétrolier et de son administration, et ont éliminé les droits d'accise sur l'eau minérale, le lait et les produits laitiers, la farine de blé, ainsi que les taxes à l'exportation sur le bétail.

***(ii) L'impôt direct a également fait l'objet d'une réforme – le principal objectif des réformes de l'impôt sur le revenu a été de renforcer le recouvrement en élargissant l'assiette fiscale et en renforçant le contrôle et l'audit fiscaux.*** Depuis 2001, des impôts sont collectés sur les revenus d'origine professionnelle, les bénéfices industriels et commerciaux et les professions non commerciales. L'imposition des revenus d'origine professionnelle (impôt sur les traitements et salaires) couvre actuellement tous les revenus des individus, y compris les salaires, les avantages sociaux, retraites, avantages en nature, et taxe patriotique. Les autres mesures clés sont notamment: (i) la révision et l'expansion des sanctions et obligations légales pour les contribuables en défaut de paiement, allant de l'exclusion des passations de marchés publics à la publication de la liste des contribuables en défaut de paiement ; (ii) la création d'une unité en charge des grands contribuables, et l'introduction d'un numéro unifié d'identification du contribuable (PIN). Le PIN visait à améliorer la gestion de l'information fiscale en identifiant toutes les personnes imposables dans le pays de sorte que toute transaction effectuée par ces personnes soit systématiquement identifiée et que le niveau approprié de l'impôt soit saisi. Les autorités ont également introduit: (i) un nouveau système d'imposition d'autoévaluation pour permettre le paiement rapide des impôts indirects par les contribuables avec une intervention limitée de l'administration fiscale; (ii) le renforcement du contrôle fiscal et des programmes d'audit (création d'une structure d'audit pour assurer un meilleur recouvrement et une meilleure couverture de l'ensemble des impôts et création d'une unité générale de vérification appuyée par deux unités spécialisées de contrôle et investigation. Elles ont aussi réorganisé l'unité en charge de l'impôt sur les entreprises et commencé à informatiser toutes les déclarations d'impôt), et (iii) la création de centres fiscaux agréés pour aider les entreprises à adopter des règles comptables et à participer au réseau fiscal.

***Le programme de réforme n'a toujours pas été complété.*** Le système fiscal est toujours déséquilibré et inefficace – les principaux défis sont les suivants: (i) forte dépendance à l'imposition directe ; (ii) assiette fiscale érodée par le nombre des exemptions ; (iii) distorsion de l'imposition sur la consommation ; et (iv) faiblesse de l'administration fiscale. La structure des recettes à Djibouti n'a pas été aussi productive que souhaitée. Les recettes gouvernementales n'ont pas pu soutenir les pressions des dépenses publiques, situation à l'origine de déséquilibres majeurs entre la demande et l'offre de ressources budgétaires publiques. L'impact distributionnel

de l'imposition semble inégal, à la fois entre le revenu du travail et du capital et entre contribuables. Il reste d'importantes non neutralités dans le système fiscal qui font obstacle à l'équité du système, limitent les assiettes fiscales, engendrent des complexités qui augmentent le coût de l'administration fiscale, et amoindrissent les incitations à la conformité fiscale.

***Le système fiscal d'autoévaluation n'est pas encore généralisé.*** Bien que les autorités aient introduit un nouveau système fiscal d'autoévaluation pour permettre le paiement rapide par les contribuables des impôts directs, l'ancien système (basé sur le rôle d'imposition) est toujours en vigueur pour divers impôts, et notamment l'Impôt sur les traitements et les salaires (ITS), l'Impôt des bénéficiaires professionnels (IBP) et les Patentes et Licences. Par ailleurs, les fonctions d'évaluation et de recouvrement n'ont toujours pas été intégrées au niveau opérationnel. Plus particulièrement la Sous-Direction de Recouvrement n'a toujours pas le nombre adéquat de personnel adéquatement formé.

***L'audit des contribuables (en particulier des grandes entreprises) doit encore être renforcé.*** Une unité d'audit a été créée au sein des Services des Grandes Entreprises (Brigade de contrôle ponctuel) doté de l'autorité de réaliser des audits fiscaux chaque fois que cela s'avère approprié. Mais il n'y a pas de visites systématiques de terrain et il n'y a pas d'agents spécialisés pour réaliser les audits. De même, les problèmes de coordination associés à la séparation des fonctions d'évaluation fiscale et de recouvrement fiscal dans les deux Sous-Directions ont été à l'origine des mêmes problèmes de coordination et bureaucratiques que ceux du système antérieur. En conséquence, les retards enregistrés dans l'instruction des contribuables en défaut de paiement et dans le recouvrement des impôts impayés ont affaibli la performance de l'imposition directe. On pourrait envisager de limiter le chevauchement des responsabilités afin d'accroître la responsabilisation des deux sous-directions (faire en sorte que la SRD soit principalement responsable des aspects comptables du recouvrement de l'impôt, et que la SDRD soit chargée d'initier et de mettre en œuvre les procédures de recouvrement des impôts impayés). En outre, les Services des Grandes Entreprises et les Services des Petites et Moyennes Entreprises devraient renforcer leurs fonctions d'audit pour assurer le suivi des contribuables en défaut de paiement (Fossat, 2002). Bien qu'une unité des Grands contribuables ait été mise en place, elle ne dispose pas d'un personnel et de ressources suffisants pour mener à bien les audits et elle ne dispose pas de l'autorité requise pour collecter les impôts fonciers et les patentes et licences.

***Les efforts en vue de réformer le système fiscal devraient mettre l'accent sur la redistribution du fardeau fiscal et l'amélioration de la neutralité fiscale.*** En outre, pour atteindre les objectifs projetés de croissance Djibouti devrait renforcer le climat de l'investissement de sorte à stimuler le développement du secteur privé. A cet égard, le Gouvernement devrait mettre l'accent sur la réduction des coûts de transaction pour le secteur privé, associés aux complexités administratives et homogénéiser les règles du jeu entre les investisseurs grâce à une plus grande neutralité fiscale et prévisibilité des règles et réglementations fiscales.

***Le programme de la réforme fiscale de Djibouti pour stimuler la mobilisation des recettes inclut les options suivantes :*** (i) réduire les incitations fiscales et adopter des assiettes fiscales élargies et plus simples avec application de taux modérés, y compris l'introduction graduelle de la TVA ; (ii) veiller à ce que ce que les salariés les mieux payés assument une part plus importante du fardeau fiscal ; (iii) introduire des changements administratifs plus rigoureux pour mettre fin aux ambiguïtés qui encouragent l'évasion fiscale et les arriérés fiscaux ; et (iv) minimiser les distorsions fiscales pour réduire les complexités administratives et accroître la prévisibilité des règles et réglementations fiscales. Dans ce contexte, les autorités djiboutiennes se sont engagées à introduire un nombre de mesures visant à réformer l'impôt sur les bénéfices générés par les opérateurs industriels et commerciaux. Ces mesures consistent notamment (i) d'un nouveau



système de déclaration fiscale qui unifiera tous les impôts sur les bénéficiaires industriels et commerciaux; (ii) un impôt sur les entreprises remanié avec une structure simplifiée; et (iii) l'unification et la simplification des exonérations fiscales et l'inclusion des privilèges fiscaux restants (actuellement dans le code d'investissement) au code fiscal.

***Tel que mentionné précédemment, la hausse anticipée du financement de subventionnement (nécessaire pour préserver la pérennité budgétaire) pourrait affaiblir les incitations à adopter les mesures susmentionnées axées sur la mobilisation des recettes.*** Le défi consisterait à garantir que la hausse anticipée des subventions soit accompagnée d'améliorations soutenues dans la gouvernance. L'aide, la mobilisation des recettes, et la gouvernance ne sont pas des substituts. Ils se renforcent l'un l'autre. Une meilleure gouvernance pourrait contribuer à réduire les coûts de l'imposition, améliorer le recouvrement fiscal et réduire l'évasion fiscale. Des efforts rigoureux dans ces domaines transmettraient également un signal fort aux bailleurs de fonds indiquant l'engagement du Gouvernement aux réformes de la gouvernance et contribueraient à assurer la disponibilité de subventions pour financer les dépenses. En ce qui concerne les recettes de nature militaire, étant donné qu'elles ont un horizon temporel, ces sources additionnelles de recettes pourraient être considérées comme temporaires – un argument de plus en faveur de la poursuite d'une mobilisation intérieure des recettes.

#### **Encadré 3.2 – Djibouti : Le système d'imposition de Djibouti**

##### ***Imposition directe :***

- ***Impôts sur le revenu personnel.*** Les recettes tirées des impôts sur le revenu personnel ont représenté environ 4,4 pour cent du PIB (21 pour cent des recettes totales). Depuis la réforme de 2001, cet impôt consiste d'un prélèvement mensuel progressif sur un revenu combiné dérivé de l'ensemble des salaires, avantages en espèces, pensions payées à Djibouti, ainsi que de la contribution patriotique. L'impôt est payable par l'employé qui actuellement procède son dépôt dans le cadre d'un nouveau système d'autoévaluation. Les divers taux d'imposition marginaux sont les suivants : 2 pour cent (0-300.000 FD) ; 15 pour cent (30.000-50.000 FD) ; 18 pour cent (50.000-150.000 FD) ; 20 pour cent (150.000-600.000 FD) ; et 30 pour cent (plus de 600.000 FD)
- ***Impôts sur les bénéfices des sociétés.*** Les impôts sur les bénéfices des sociétés ont représenté 3,9 pour cent du PIB (18 pour cent des recettes totales) en 2002. Les impôts sur les bénéfices des sociétés couvrent les quatre catégories suivantes : la taxe d'affaires forfaitaire ; la taxe sur le revenu professionnel ; les taxes sur les bénéfices de société des particuliers ; la taxe sur les bénéfices des sociétés, et une taxe peu importante sur les gains de capital immobilier. Toutes les personnes physiques ou morales qui exercent des activités artisanales, commerciales ou industrielles ou des professions libérales sont assujetties au paiement d'un impôt de 1 pour cent du chiffre d'affaires qui ne sera pas supérieur à 120.000 FD. Les bénéfices nets à hauteur de 600.000 FD réalisés par des professionnels ou la rémunération des opérateurs d'entreprise ayant une participation majoritaire dans leurs entreprises sont assujettis à un impôt de 25 pour cent. Le même taux est appliqué aux bénéfices annuels nets générés par des entreprises industrielles, commerciales ou artisanales non constituées en personne morale ainsi que sur les bénéfices réalisés par les sociétés par actions, coopératives, et partenariats (y compris les entreprises publiques, les sociétés d'économie mixtes, et les entreprises publiques industrielles ou commerciales). Un impôt de 5 pour cent est imposé sur les transactions immobilières ou foncières. Les autorités ont l'intention de fusionner tous ces impôts et de les remplacer par un impôt synthétique.
- ***Impôts fonciers.*** Les recettes de l'impôt foncier ont représenté 0,6 pour cent du PIB en 2002 (2,9 pour cent des recettes totales). Les impôts fonciers sont prélevés sur les opérations immobilières, y compris les transferts d'enregistrement immobilier et foncier.

##### ***Imposition indirecte :***

- ***Taxe sur la consommation intérieure.*** La taxe sur la consommation intérieure a représenté 6,9 pour cent du PIB en 2002 (63 pour cent des recettes totales) dont 1 point de pourcentage du PIB est dérivé des hydrocarbures. Le reste vient de l'imposition d'autres produits. Cette taxe est imposée sur tous les biens importés et consommés à Djibouti. Il existe trois taux standards de 10, 20 et 33 pour cent. Certains produits particuliers tels que les produits laitiers, les jus de fruit, les articles de toilette, et les parfums font l'objet d'une taxe spécifique.
- ***Droits d'accise.*** Les droits d'accise ont représenté 4 pour cent du PIB (37 pour cent des recettes totales) en 2002. Les droits d'accise sont prélevés sur le khat, le tabac, les boissons alcoolisées, les produits pétroliers, et autres biens. Le taux d'imposition sur le champagne et les eaux-de-vie est de 160 pour cent de la valeur c.a.f. et celui sur le tabac est de 27 pour cent. Les vins de table font l'objet d'une taxe spécifique de 100 FD le litre, les autres boissons alcoolisées de 4.700 FD le litre, l'essence normale et super de 90 FD le litre, et le khat de 561 FD par kilogramme de poids brut.
- ***Autres taxes.*** La taxe sur l'immatriculation des véhicules et les timbres issus pour les transactions publiques s'est élevée à 0,9 pour cent du PIB (9,7 pour cent des recettes totales en 2002).

##### ***Recettes hors taxes :***

Les recettes hors taxes ont représenté 2,4 pour cent du PIB (26,9 pour cent des recettes totales) en 2002. Elles couvrent les redevances usagers sur le pétrole (1,1 pour cent du PIB), les redevances et charges administratives (0,7 pour cent du PIB), les paiements de dividendes des entreprises publiques (0,2 pour cent du PIB), les recettes locatives pour les logements et terrains publics (1 pour cent du PIB) et la vente de biens du domaine public (0,2 pour cent du PIB). Depuis la fin de 2002, elles incluent les recettes de l'accord de coopération militaire avec les Etats-Unis (2,4 pour cent du PIB).

*Source : Djibouti, Selected issues, Fonds monétaire international, 2004*

## PARTIE II. GOUVERNANCE ET LA PERFORMANCE DES DEPENSES PUBLIQUES

### CHAPITRE 4 : QUALITE DE LA GOUVERNANCE

Ce chapitre évalue la qualité globale de la gouvernance à Djibouti. Il montre que les faiblesses de la gouvernance<sup>27</sup> ont fait obstacle à l'efficacité des dépenses publiques sur les résultats escomptés et en particulier sur la qualité de la prestation des services et du climat des affaires, deux facteurs clés pour impulser la croissance et la réduction de la pauvreté.

#### Encadré 4.1 Djibouti : Aperçu du système politique de Djibouti

**Type de Gouvernement :** République

**Divisions administrative:** Avec la loi sur la décentralisation, le pays est divisé en cinq régions autonomes (Ali Sabieh, Arta, Dikhil, Obock, Tadjourah). Le district de Djibouti, avec un statut particulier, est étendu sur 600 km<sup>2</sup> et abrite en son sein la capitale, Djibouti-ville, découpée en cinq arrondissements urbains. La capitale reste le plus grand centre urbain du pays et accueille 65% de la population totale. Elle concentre la presque totalité de la vie économique et commerciale du pays.

**Constitution:** Constitution multipartite approuvée par référendum le 4 septembre 1992

**Système juridique:** basé sur le code civil français adopté lors de l'indépendance, Code islamique (Shari'a), et droit coutumière.

**Branche exécutive:**

*Chef de l'Etat :* Président Ismail Omar GUELLEH (depuis le 8 mai 1999). Ancien chef de la sécurité, il a succédé à son oncle et premier Président de Djibouti, Hassan Gouled Aptidon.

*Chef du Gouvernement :* Premier Ministre DILEITA Mohamed Dileita (depuis le 4 mars 2001), nommé par le Président.

*Cabinet :* Conseil des ministres sous la tutelle du Président.

*Postes gouvernementaux clés :* Ministre des Affaires étrangères (Ali Abdi Farah), Ministre de la Défense (Ougoureh Kifleh Ahmed), Ministre de l'Intérieur (Doualeh Abdoukader Waiss), Ministre de l'Economie, des Finances et de la Planification (Yacin Elmi Bouh)

*Elections :* Président élu pour six ans au suffrage universel direct et scrutin majoritaire ; dernières élections ont eu lieu le 9 avril 1999 (les prochaines auront lieu en avril 2005).

*Résultats des élections :* Ismail Omar GUELLEH élu Président ; pourcentage de votes - Ismail Omar GUELLEH 74,4 %, IDRIS Moussa Ahmed 25,6 %.

**Branche législative:**

*Assemblée nationale :* Chambre des Députés monocaméraliste (65 sièges). Les Membres de l'Assemblée nationale sont directement élus pour cinq ans au suffrage universel direct.

*Elections :* dernières ont eu lieu le 10 janvier 2003 (prochaines auront lieu en janvier 2008)

*Résultats des élections :* UMP (RPP,FRUD) 62,2 %, UAD 36,9 % ; sièges – UMP (RPP,FRUC) 65, UAD 0.

**Branche judiciaire:** La branche judiciaire est composée d'un tribunal inférieur, de cours d'appel, et d'une Cour Suprême. Les codes basés sur la législation civile française sont administrés par un tribunal inférieur et une cours d'appel dans la capitale. Le crime urbain est la responsabilité des tribunaux réguliers conformément à la législation et à la pratique judiciaire d'inspiration française. Les actions civiles peuvent être portées devant les tribunaux réguliers ou traditionnels. La Shari'a est limitée aux affaires civiles et familiales. La loi traditionnelle (xeer) est souvent utilisée pour la résolution de conflits et la compensation des victimes. La Cour Suprême tranche les questions d'ordre constitutionnel.

**Partis politiques:** Les partis politiques sont groupés en deux blocs : le bloc présidentiel ou «Union pour la majorité présidentielle» (UMP), sous la tutelle du parti Rassemblement populaire pour le progrès (RPP) et le bloc d'opposition ou «Union pour une alternance démocratique» (UAM) sous la tutelle du parti pour la restauration de l'unité et la démocratie (FRUD). La limite imposée par la constitution sur le nombre de partis politiques n'a été supprimée qu'en septembre 2002, ce qui a fait passer le nombre de partis de quatre à huit.

<sup>27</sup> Cette section s'inspire de la définition de la gouvernance adoptée dans le rapport de la Banque mondiale intitulé « Vers une meilleure gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord » (2003). Il distingue deux aspects de la gouvernance : responsabilisation publique et qualité de l'administration publique. La responsabilisation publique a trait au degré d'inclusivité du processus de sélection du pouvoir en place, au degré de participation du citoyen, à la transparence et à la responsabilisation dans la conduite des affaires publiques, et à l'indépendance des branches législatives et judiciaires vis-à-vis du pouvoir exécutif. La qualité de l'administration publique a trait à la capacité institutionnelle de l'administration publique à faire respecter l'état de droit et à formuler et mettre en œuvre de saines politiques, règles et réglementations.

## 4.1. Positionnement de Djibouti dans les données mondiales sur la gouvernance

*L'évaluation du système de gouvernance de Djibouti s'inspire de six indicateurs de gouvernance développés par Kaufmann et al (2003).*<sup>28</sup> Les données indiquent que dans un échantillon d'environ 200 pays dans le monde, Djibouti s'inscrit dans la courbe de niveau inférieur pour la plupart des indicateurs de gouvernance, notamment la stabilité politique, la primauté du droit, l'efficacité gouvernementale, le cadre réglementaire, la lutte contre la corruption ainsi que la voix au chapitre et la responsabilisation. En moyenne, 20 pour cent seulement des pays enregistrent des indicateurs de gouvernance plus faibles que ceux de Djibouti (Tableau 1).

*C'est au niveau de la perception de l'efficacité gouvernementale dans son ensemble que Djibouti enregistre le score le plus bas.* L'indice de Djibouti n'est que de 16,5 seulement, en comparaison de 49,9 pour la région Afrique du Nord et Moyen Orient et 41,5 pour les pays à revenu intermédiaire, de tranche inférieure. (Cet indice utilise une échelle allant de 0 à 100, la cote la plus haute étant la meilleure.) La qualité de la prestation des services publics et de la bureaucratie, la compétence des agents de la fonction publique, l'indépendance de la fonction publique vis-à-vis des pressions politiques, et la crédibilité de l'engagement du Gouvernement vis-à-vis des politiques sont parmi les aspects mesurés par l'indicateur de l'efficacité gouvernementale.

*Les six indicateurs agrégés de la gouvernance présentés au Tableau 1 doivent toutefois être interprétés avec prudence en raison de la rareté des données disponibles sur la gouvernance pour Djibouti.* Sur les 200 indicateurs internationaux utilisés par Kaufmann et al (2003) pour construire les six indicateurs agrégés de gouvernance, seuls 10 sont disponibles pour Djibouti. Ces 10 indicateurs sont dérivés de deux sources de données seulement couvrant Djibouti (Freedom House et Heritage Foundation/Wall Street Journal), au nombre des 25 sources de données auxquelles ont fait appel Kaufmann et al (2003).

---

28

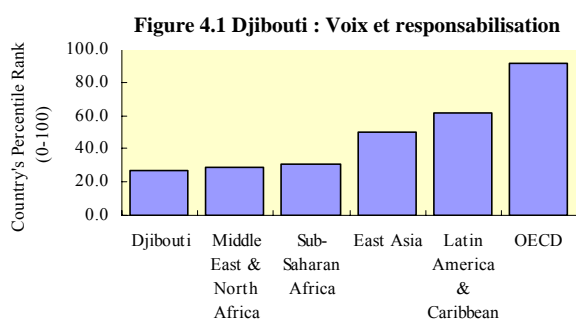
La littérature consacrée à la mesure de la gouvernance propose une large gamme d'indicateurs couvrant tous les aspects et dimensions de la gouvernance, dont la plupart reposent sur des perceptions subjectives d'agences de notation et d'investisseurs internationaux. Les récents travaux de Kaufmann et al (2003) ont permis la construction d'indices agrégés de la gouvernance basés sur quelque 200 indicateurs transfrontières de 25 sources de données séparées de 18 organisations différentes portant sur 199 pays. Les auteurs définissent la gouvernance comme étant (a) le processus selon lequel les autorités en place sont sélectionnées et remplacées ; (b) la capacité de l'Etat à formuler et mettre en œuvre de saines politiques ; et (c) le respect des institutions qui régissent les interactions entre les citoyens et l'Etat. Chacun des trois concepts de gouvernance a deux dimensions : voix et responsabilisation et stabilité politique ; qualité réglementaire et efficacité gouvernementale; primauté du droit et lutte contre la corruption. Les indices agrégés qui s'inspirent d'un grand nombre d'indicateurs fournissent des mesures plus robustes de la gouvernance que les indicateurs individuels, leur précision diminuant avec la diminution du nombre des indicateurs disponibles par pays.

Tableau 4.1 Djibouti : Les six indicateurs de gouvernance de Djibouti, 2002

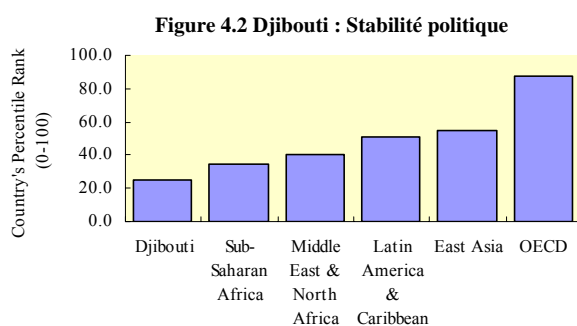
Governance Indicator	Percentile Rank 1/ (0-100)
Voice and Accountability	26.8
Political Stability	24.9
Government Effectiveness	16.5
Regulatory Quality	23.2
Rule of Law	36.6
Control of Corruption	28.4

Source: Worldbank, D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi 2003.

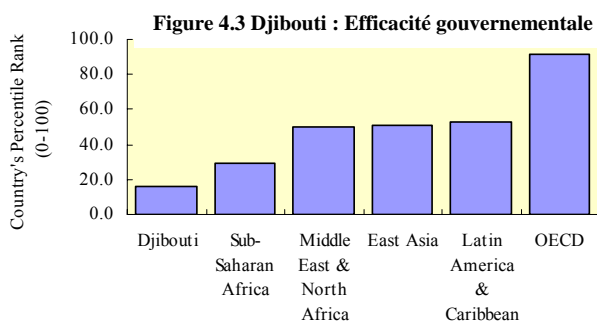
1/ Percentile rank indicates the percentage of countries worldwide that rate below the selected country (subject to margin of error).



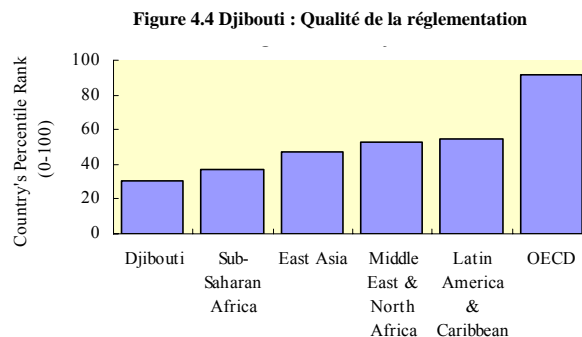
Source: Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2003).



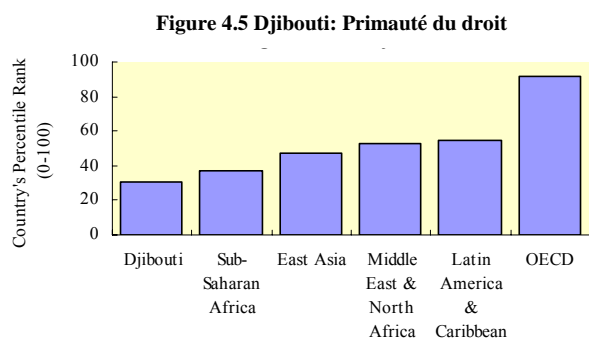
Source: Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2003).



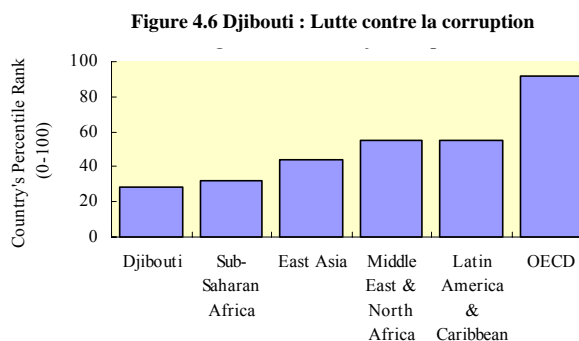
Source: Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2003).



Source: Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2003).



Source: Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2003).



Source: Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2003).

## **4.2. Responsabilisation interne : Contrôles nationaux et équilibres du pouvoir**

*Le système politique du Djibouti demeure relativement ouvert, mais il faudrait renforcer les contrôles internes et la responsabilisation du pouvoir exécutif.* A Djibouti, les présidents ne sont pas élus à vie – ils sont élus par suffrage direct universel pour six ans. L'Assemblée nationale est également élue et sur le plan constitutionnel elle est la principale responsable du processus législatif. Et la constitution donne plus de latitude à l'autorité parlementaire et judiciaire qu'à la branche exécutive. Cependant en pratique les prérogatives présidentielles – notamment celles ayant trait au rôle du président, du cabinet, de la législature et du judiciaire – mettent le chef de l'Etat en position d'arbitre entre les différentes autorités du système politique. En conséquence, les institutions législatives, judiciaires et d'audit suprême sont toujours une source limitée de contrôles et équilibres internes.

*La branche législative (Chambre des députés) est faible sur le plan institutionnel, la représentation de l'opposition y est insuffisante et elle dépend toujours du pouvoir exécutif.* L'Assemblée Nationale dont les membres sont élus au suffrage universel contrôle le dispositif législatif. Tous les projets de loi du Gouvernement doivent lui être soumis pour approbation avant leur promulgation et leur entrée en vigueur. Les événements forts de l'année 2002 ont été le Séminaire de Réflexion sur l'Action Gouvernementale du 03 au 09 février et la promulgation du multipartisme intégral à la date anniversaire du 04 septembre qui ont débouché sur les élections législatives du 10 janvier 2003. Ces élections ont été les premières tenues dans un contexte de multipartisme ouvert, caractérisées par un quota minimal d'au moins 10% fixé aux candidates femmes et la mise sur pied d'une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) chargée d'organiser et de contrôler le processus électoral. L'ouverture vers le multipartisme, sans limitation de nombre de partis autorisés, fait partie d'un processus de modernisation politique, de promotion de la gouvernance démocratique et d'intégration des partenaires et de la société civile dans la vie publique.

*La branche judiciaire fait également preuve de passivité administrative vis-à-vis de la branche exécutive.* Le Ministère de la Justice et le Ministère des Finances, contrôle la nomination, la promotion, l'affectation, le revenu et les bénéfices des juges. Le Gouvernement a promulgué une nouvelle loi sur la structure judiciaire en 2000 portant sur la séparation du système des tribunaux du Ministère de la Justice. Toutefois à ce jour la législation n'est pas encore entrée en vigueur. Les dispositions constitutionnelles portant sur le jugement équitable ne sont pas universellement respectées. Et le Conseil constitutionnel, établi avec comme principal objectif de doter la branche judiciaire d'une capacité de supervision sur les branches exécutive et législative, n'a pas été un instrument efficace de contrôle et équilibre.

*Les institutions d'audit (Cour des comptes) et l'inspection Générale de l'Etat n'ont été mises en place que récemment.* Depuis 2001, les ministères sont tenus par la loi de fournir des documents comptables à la Cour des comptes pour examen. En 2003, la Cour des comptes a publié son premier rapport d'audit. Et bien que l'inspection Générale de l'Etat soit aussi investie par la loi du pouvoir d'audit des comptes publics, il n'est pas encore devenu opérationnel en raison d'un manque de ressources humaines.

### **4.3. Responsabilisation extérieure : Elections, la presse et supervision par la société civile**

*Djibouti procède aux élections régulières et paisibles dont le suivi est assuré par des observateurs étrangers – mais l’opposition demeure peu importante et sans représentation au parlement en raison du système électoral qui confie tout au vainqueur.* Le pluralisme politique a été introduit lentement à Djibouti. Une loi de 1992 limitant les partis politiques à quatre a pris fin en 2002. Avant 1992, Djibouti avait été un Etat à parti unique depuis son indépendance de la France en 1977. Les premières élections totalement multipartites du pays ont eu lieu en janvier 2003. La coalition pro-présidentielle s’est accaparée les 65 sièges de l’Assemblée nationale ce qui a laissé le pays sans opposition parlementaire. Les partis de soutien au Président – groupés sous l’égide de l’Union pour la majorité présidentielle (UMP) – ont remporté 63 pour cent des votes. Même si l’alliance d’opposition remportait plus de 37 pour cent des votes attribués à Djibouti, elle ne serait pas représentée au parlement au cours des six prochaines années. Le système électoral de Djibouti octroie au parti qui obtient la majorité dans un district tous les sièges parlementaires de la circonscription. Ceci implique que l’opposition – avec moins de 50 pour cent dans chacune des cinq communautés électorales des dernières élections parlementaires – n’a pu remporter un seul siège.

*La représentation politique des femmes a progressivement augmenté au cours des années.* En règle générale les femmes ont été exclues des positions de haut niveau dans le Gouvernement et dans les partis politiques même si aux yeux de la loi elles ont le droit de participer au processus politique. Aucune femme n’a participé à la branche législative. En 1999 le Président a annoncé la nomination de la première femme ministre de son cabinet. Hawa Ahmed Youssouf a occupé les fonctions de Ministre d’Etat pour la promotion des femmes, et des affaires familiales et sociales et fait rapport au Premier ministre. Khadija Abeba, a été nommée Présidente de la Cour Suprême, devenant ainsi la représentante officielle du plus haut rang et, en accord avec la Constitution, elle pourrait devenir Présidente par intérim du pays si la position devait se trouver vacante. Une législation a été introduite pour changer progressivement ce déséquilibre. Les partis politiques sont actuellement tenus d’inclure un minimum de candidates dans leurs listes. Pour la première fois à la suite des dernières élections parlementaires, qui ont eu lieu en janvier 2003, les femmes siègent à l’Assemblée djiboutienne : sept candidates ont été élues membres du parlement.

*Une presse indépendante vocale demandant ouvertement une plus grande responsabilisation dans le processus de gouvernance est autorisée à circuler librement.* Le principal hebdomadaire, La Nation, appartient au Gouvernement. Il y a plusieurs publications d’opposition hebdomadaires et mensuelles qui circulent librement et qui critiquent ouvertement le Gouvernement. En 2000 le Gouvernement a interdit l’importation et la vente des journaux somaliens Jamhuuriya et The Republican, et l’interdiction est toujours en vigueur. Les stations de radio et de télévision (RTD) appartiennent aussi au Gouvernement. La presse officielle ne critique généralement pas les leaders du Gouvernement et la politique gouvernementale. La presse étrangère (The British Broadcasting Corporation, Radio France Internationale et Voice of America) diffuse dans le pays. Djibouti ne compte qu’un seul prestataire public de services Internet. La liberté académique est dans l’ensemble respectée. Les enseignants peuvent s’exprimer et faire des recherches sans restriction. La Constitution, qui déclare l’Islam religion d’Etat, laisse place pour la liberté de croyance et en règle générale le Gouvernement a respecté ce droit dans la pratique.

***La société civile de Djibouti demeure faible et fragmentée et son rôle de supervision est limité.***

La Constitution permet les rassemblements et associations pacifiques pour autant que certaines obligations légales soient respectées. Les associations non politiques doivent être immatriculées et approuvées par le Ministère de l'Intérieur (MI). Le MI exige des permis pour les rassemblements pacifiques et assure le suivi des activités d'opposition. Bien que d'une manière générale le permis de rassemblement soient approuvé par le MI, il y a eu des cas dont le MI a refusé l'organisation de manifestations. La communauté des ONG de Djibouti est fragmentée en une petite myriade d'associations, dont les membres les plus actifs sont les femmes et les jeunes qui jouent un rôle de plaidoyer en matière de santé, éducation et environnement (VIH/SIDA, emploi des jeunes, mutilation génitale des femmes, mortalité infantile, disparités entre les sexes en matière d'éducation, etc.). Bien que le Gouvernement ait lancé un processus consultatif avec la société civile dans le contexte de la formulation du DSRP, la participation des organisations de la société civile dans le processus de gouvernance du pays demeure relativement limitée.

#### **4.4. Evaluation de l'impact de la gouvernance sur la prestation de services publics et le climat des affaires**

Cette section montre que la gouvernance a son importance pour assurer l'efficacité des dépenses publiques sur les résultats anticipés – en particulier, sur la qualité de la prestation de service et du climat des affaires, deux facteurs clés pour impulser la croissance et la réduction de la pauvreté.

##### **4.4.1. Gouvernance et prestation de services publics**

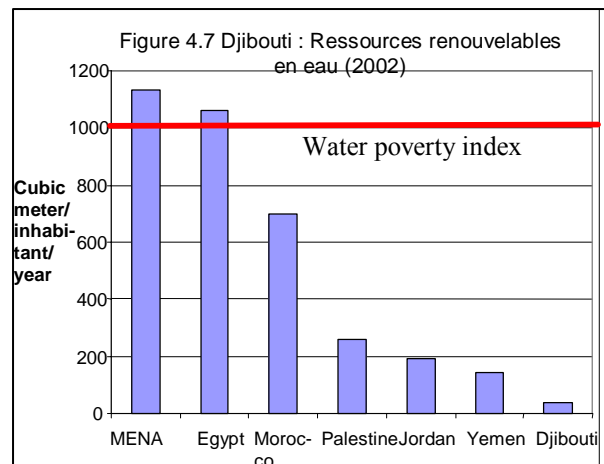
***A Djibouti les résultats en matière de prestation de services publics sont parmi les plus faibles au monde, malgré son PIB relativement élevé et le montant important des subventions étrangères par habitant (environ 900 \$ et 77 \$ respectivement).*** Les indicateurs sociaux de Djibouti occupent le 157<sup>ème</sup> rang des 174 pays de l'Indice du développement humain du PNUD. Djibouti enregistre des taux extrêmement élevés d'analphabétisation adulte, de morbidité et de mortalité maternelle et infantile. Environ 50 pour cent des enfants djiboutiens ne se rendent pas à l'école, contre plus de 70 pour cent au Yémen voisin, et plus de 20 pour cent des inscrits n'achèvent pas le cycle de six ans de l'enseignement primaire. L'analphabétisme féminin atteint 70 pour cent (contre 49 pour cent pour les hommes). Malgré les progrès réalisés pour étendre l'accès, le système éducatif de Djibouti n'est toujours pas près à atteindre les Objectifs de développement pour le millénaire (ODM). L'analphabétisme est également très répandu, en particulier parmi les femmes (85 pour cent). Les inégalités dans l'accès aux services éducatifs sont également importantes : les taux de scolarisation varient largement entre les niveaux de revenu, sexes, et régions. Les indicateurs de santé de base sont également très faibles. L'espérance de vie, indice générale de santé, est estimée à 49 ans, l'une des plus courtes au monde. La mortalité infantile est à 103 pour 1.000, ce qui est élevé aux normes internationales. Le taux de vaccination n'atteint que 45 pour cent seulement, et la malnutrition est un grave problème, avec des indications que 14 pour cent des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition aigue, et 31 pour cent de malnutrition chronique. Les maladies diarrhéiques et les infections respiratoires aiguës sont les principales causes de la mortalité infantile. Le taux de mortalité maternelle est important à environ 7 pour 1.000 naissances vivantes et pour les femmes en situation d'extrême pauvreté ce taux atteint jusqu'à 9 pour cent.

***La qualité de la gouvernance à Djibouti a influé sur le lien entre les dépenses publiques et leurs résultats anticipés.*** De récents travaux de la Banque mondiale avancent rigoureusement que la gouvernance affecte la prestation des services publics (Rapport sur le développement de la Banque mondiale «*Making Services work for the poor*», 2004 ; Rapport de la Région Moyen-

Orient et Afrique du Nord de la Banque mondiale «*Better Governance for Better Economic and Social Development*», 2003). De récentes études empiriques transfrontières corroborent ces conclusions. Rakjumar & Swaroop (2002) ont montré que la gouvernance affecte l'interaction entre les dépenses publiques et leurs résultats anticipés. En particulier les auteurs ont trouvé que les dépenses à la santé publique contribuent à faire baisser la mortalité infanto-juvénile lorsque la gouvernance s'améliore. Leurs conclusions montrent aussi qu'alors que les pays améliorent leur gouvernance, les dépenses publiques à l'enseignement primaire parviennent mieux à accroître la participation à l'enseignement primaire. Les Chapitres 6 et 7 montreront que les faiblesses de la gouvernance (en particulier le manque d'inclusivité et de responsabilisation dans les affaires publiques et le processus budgétaire) ont négativement affecté le lien entre les dépenses publiques à l'éducation et à la santé et leurs résultats.

***En dépit d'investissements considérables aux infrastructures hydrauliques et énergétiques, l'accès à l'eau et à l'électricité est limité, principalement en raison des tarifs élevés déclenchés par l'importance de la masse salariale et des inefficacités opérationnelles.*** A Djibouti les prix de l'électricité et de l'eau sont nettement supérieurs à ceux d'autres pays de la région, et aussi plus généralement lorsqu'on les compare aux pratiques industrielles performantes. Les tarifs moyens de l'électricité dans la région varient de 9¢EU/kWh pour l'industrie et 6¢EU/kWh pour les ménages au Yémen; 6¢EU/kWh pour l'industrie et les ménages en Jordanie et 6,9¢EU/kWh pour l'industrie et 9,5¢EU/kWh pour les ménages au Maroc. A Djibouti, le prix de vente moyen est de 20¢EU/kWh, mais la clientèle commerciale dont les petites entreprises paient jusqu'à 32¢EU/kWh et l'Office national des eaux de Djibouti (ONED) paie .41\$EU/kWh. Il en va de même pour le secteur de l'eau où le tarif le plus bas pour les ménages atteint 35¢EU/m<sup>3</sup>, contre 25¢EU/m<sup>3</sup> au Yémen ; 22¢EU/m<sup>3</sup> en Jordanie, et 20¢EU/m<sup>3</sup> au Maroc. La pratique performante pour l'électricité est un tarif moyen se situant entre 10-15¢EU/kWh. Il est plus difficile d'avoir un repère pour l'eau car il varie fortement avec la source et le volume des ressources hydrauliques.

***Les raisons aux tarifs élevés des services d'utilité publique sont diverses, mais la plupart d'entre elles ont trait aux faiblesses de la gouvernance et de la gestion des dépenses publiques.*** Le coût élevé de la production d'électricité est dû à la dépendance à l'importation du carburant diesel ; aux importantes inefficacités sous forme de pertes de réseau ; aux niveaux relativement importants des impôts (33 pour cent de taxes sur tous les produits pétroliers et environ 20 pour cent de plus en surtaxes); et aux frais généraux administratifs élevés dus à l'importance des salaires et aux sureffectifs.



Mesurés par rapport au nombre de raccordements, l'Electricité de Djibouti (EDD) a 31 raccordements par employés alors que la pratique performante est de 70-100. Mesurés un peu différemment pour le secteur de l'eau, l'ONED compte 21 employés pour 1.000 raccordements actifs, la pratique performante étant de l'ordre de quatre à six.

***Les insuffisances en matière de responsabilisation interne et externe ont rendu le secteur public djiboutien vulnérable à la faible gestion des dépenses et aux inefficacités bureaucratiques.*** Tenant compte du rôle important du Gouvernement dans la prestation des services publics à Djibouti, les modalités institutionnelles qui régissent la gestion du secteur

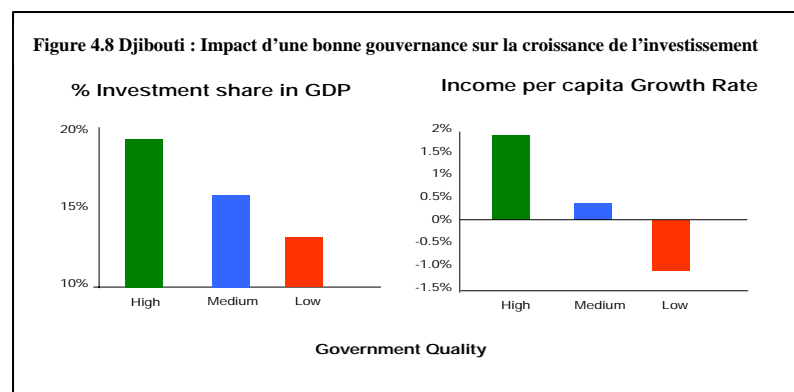


public (règles budgétaires, procédures, contraintes, etc.) font obstacle à la prestation des services. Etant donné que les budgets traduisent les priorités des décideurs en politiques, programmes et projets, un examen du processus budgétaire (formulation, exécution et contrôle) montre le degré de responsabilisation entre les décideurs, les agences de service et les utilisateurs des services. Le Chapitre 5 montrera que, malgré les progrès considérables réalisés au niveau de la réforme de la gestion des dépenses au cours des dernières années, le faible niveau de transparence et de responsabilisation demeure préoccupant tout au long du processus budgétaire.

*Un système de dépenses publiques transparent et redevable peut s'avérer un mécanisme essentiel pour assurer une bonne prestation des services, mais il aura le même niveau d'efficacité que la fonction publique chargée de son administration.* A Djibouti, comme le montreront les chapitres suivants, les faiblesses institutionnelles et les inefficacités de l'administration de la fonction publique ont également fait obstacle à une prestation efficiente des services. Avec pratiquement aucune marge de manœuvre pour des dépenses à d'autres agrégats hors salaire, les mesures de politique axées sur la masse salariale sont cruciales pour permettre une plus grande flexibilité budgétaire, améliorer les dépenses sociales et contrôler les finances publiques. Les Chapitres 6 et 7 montreront que les traitements et salaires absorbent la majorité des dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux. Et comme il en a été fait mention précédemment, l'accès à l'eau et à l'électricité est limité en raison des coûts élevés des services d'utilité publique et d'une dépense insuffisante au capital et à la maintenance.

#### 4.4.2. Gouvernance et climat des affaires

*La qualité de la gouvernance, par son impact sur les décisions de politique économique, budgétaire et réglementaire, a influencé le climat des affaires de Djibouti.* Le secteur privé ne contribue que pour environ 20 pour cent seulement du PIB et l'investissement a été surprenant. La gouvernance augmente le coût de la marche des affaires à Djibouti pour les raisons suivantes : (i) coûts de production élevés (capital, main-d'œuvre, et services d'utilité publique) dus au peu de responsabilisation et aux faiblesses de l'administration du secteur public et (ii) coûts de transaction élevés dus à la paperasserie bureaucratique. Ceci confirme les récentes conclusions empiriques concernant le lien entre la gouvernance, l'investissement et la croissance (Kauffman et al, 2003).



*Un des aspects clés de la qualité du climat des affaires est celui de la primauté du droit – la sécurité des droits de propriété. Les principales préoccupations exprimées par les investisseurs sont entre autres l'imprévisibilité du judiciaire (en raison du manque d'autonomie des juges) et la lenteur des tribunaux à résoudre les différends.* Une bonne illustration de l'impact des faiblesses de la gouvernance sur le climat des affaires et le coût de la marche des affaires à Djibouti est la longue liquidation de deux banques commerciales (Al Baraka Bank et Banque de

Djibouti et du Moyen-Orient), qui n'est toujours pas finalisée. Les deux banques ont été placées en situation de liquidation respectivement en 1998 et 1999. Mais le recouvrement des dettes de ces banques et le remboursement progressif des déposants ont été lents, en raison de retards et difficultés judiciaires pour liquider les nantissements immobiliers<sup>29</sup>

***A Djibouti les investisseurs sont aussi préoccupés par les coûts de transaction élevés dus aux retards administratifs et aux procédures fastidieuses pour lancer et mettre fin à une entreprise.*** Ceci a entravé le développement des petites et moyennes entreprises, ce qui a incité un nombre croissant de petits entrepreneurs à opérer dans le secteur informel. Un autre obstacle à l'exploitation d'une entreprise à Djibouti est le manque d'application prévisible des règles et réglementations qui fait obstacle à l'analyse de la rentabilité de l'investissement. A Djibouti les entrepreneurs ont fait part de leurs préoccupations quant à l'arbitraire bureaucratique qui détermine les bénéfices imposables, l'application incohérente des exonérations fiscales, et l'absence d'un tribunal commercial chargé de résoudre les différends commerciaux.

***La qualité de la gouvernance à Djibouti a aussi affecté le coût de la marche des affaires par son impact sur les coûts de production (principalement son impact sur les frais généraux administratifs, les coûts de la main-d'œuvre et les tarifs des services d'utilité publique).*** Les faiblesses du cadre judiciaire ont contribué au coût élevé du capital et limité la disponibilité du crédit pour le secteur privé. Face à un nombre croissant de créances douteuses performants (en raison de différends non résolus en matière de nantissements immobiliers et de difficultés à faire respecter les accords de prêt), les banques commerciales ont été contraintes de limiter le crédit au secteur privé et d'augmenter le coût du capital, malgré leur position confortable au niveau des liquidités. Les taux de prêt se situent en moyenne à 13 pour cent pour les prêts garantis, et entre 18 et 25 pour cent pour les mécanismes en espèces. L'apparente insensibilité des taux salariaux à Djibouti au niveau élevé du chômage traduit des faiblesses de la gouvernance, et en particulier, un cadre juridique rigide régissant le marché du travail, et un niveau élevé des salaires publics (qui servent de référence pour les salaires du secteur privé). L'estimation des salaires moyens des employés du secteur public de Djibouti est de cinq fois le niveau en Ethiopie et environ quatre fois celui du Yémen. Le Code du travail (pratiquement inchangé depuis 1952) comprend un nombre de réglementations qui empêchent le bon fonctionnement du marché du travail.<sup>30</sup> Outre les coûts de la main-d'œuvre, les entreprises opérant à Djibouti font face à des coûts élevés de production dus aux tarifs des services d'utilité publique (eau, télécommunications, énergie).<sup>31</sup> Comme le notait la section précédente, les services d'utilité publique sont coûteux en raison des salaires élevés du secteur public, d'un fardeau fiscal important et croissant, et de piètres pratiques de gestion. Le faible taux de recouvrement et de paiement des arriérés par le gouvernement central a également influencé les tarifs des services d'utilité publique.

---

<sup>29</sup> Se référer au Mémoire des services du FMI, Consultations sur l'Article IV, décembre 2003

<sup>30</sup> Les exemples de ces réglementations sont notamment : salaires minimum différents pour chaque catégorie professionnelle dans les secteurs public et privé ; règles strictes pour les licenciements et départs, limitant les options des employeurs pour licencier des travailleurs pour raisons économiques ; provisions qui augmentent le coût du licenciement et du recrutement du personnel étranger ; et des taux élevés de temps supplémentaire et de congés annuels minimum (cinq semaines plus les jours fériés officiels).

<sup>31</sup> Le prix du kw/heure pour les industries était d'environ 26 cents en 2000, et le coût des appels téléphoniques à l'étranger variait de plus de 1 \$EU la minute aux pays voisins à près de 3 \$EU la minute à destination de l'Europe.

#### **4.5. Faire progresser le programme de gouvernance afin d'améliorer l'interaction entre les dépenses publiques et les résultats**

*Le Gouvernement de Djibouti s'est embarqué dans un programme de réforme visant à améliorer la prestation des services et le climat des affaires.* L'un des principaux piliers du DSRP est l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des dépenses publiques afin de renforcer l'efficacité de la prestation des services publics. Les autorités se sont également engagées vis-à-vis d'un programme de réforme visant à améliorer l'environnement des affaires par le biais: (i) de la simplification et rationalisation du système fiscal; (ii) de la réforme des codes de l'investissement, du commerce et du travail en vue de réduire les coûts liés à la marche des affaires à Djibouti ; et (iii) de la réforme de la gestion des services d'utilité publique afin d'en améliorer l'efficacité et de réduire les tarifs. Un fort engagement politique et des efforts soutenus dans ces domaines contribueront à changer les perceptions des investisseurs étrangers quant au climat des affaires de Djibouti (voir Encadré 4.2. ci-dessous).

*Mais ces réformes auront un impact limité en l'absence d'une plus grande responsabilisation, interne et externe, nécessaire pour améliorer le lien entre les dépenses publiques et les résultats.* La responsabilisation interne et externe n'est pas un substitut. Elles se renforcent l'une l'autre. Des systèmes plus rigoureux de responsabilisation externe peuvent révéler des faiblesses dans la responsabilisation interne, impliquant la prise de mesures par le Gouvernement pour pouvoir répondre plus efficacement aux demandes externes. Une responsabilisation interne plus forte est nécessaire pour générer l'information sur ce que fait l'Etat, information dont dépend la responsabilisation extérieure. Comme le montrera le Chapitre 5, permettre un débat public plus vaste du budget de l'Etat et donner davantage la parole aux citoyens sur la qualité de la prestation des services (responsabilisation externe) incitera le Gouvernement à accordé davantage d'attention au suivi et à l'évaluation de la performance des dépenses. La publication de rapports par les agences gouvernementales d'audit (responsabilisation interne) améliorera le contrôle sur le budget. Une focalisation progressive sur la budgétisation axée sur la performance aidera à réformer la fonction publique afin d'arriver à une plus grande efficacité bureaucratique.

#### Encadré 4.2 Djibouti: Quelle est la perception qu'ont les investisseurs étrangers de la qualité du climat des affaires à Djibouti?

##### Indice de liberté économique - Djibouti 2004 (Heritage Foundation/Wall Street Journal) :

**Evaluation globale:** Classement : 92 (sur 154 pays). Score : 3,23 (1 meilleur - 5 pire). Le score de Djibouti est de 0,07 point meilleur cette année.

##### Evaluation des classements individuels :

**POLITIQUE COMMERCIALE** (Score : 5,0). Le taux tarifaire moyen de Djibouti en 2002 était de 21 pour cent. Les importateurs doivent obtenir une licence pour importés des marchandises. En outre, le commerce est entravé par des critères stricts et fastidieux de « règles d'origine ».

**FARDEAU BUDGETAIRE DU GOUVERNEMENT** (Score—Impôt sur le revenu : 3,0 ; Score—Impôt sur les bénéfices des sociétés : 3,0 ; Score—Changement dans les dépenses publiques : 2,0 ; Score final : 2,8). Le taux d'impôt le plus élevé de Djibouti est de 30 pour cent. Le taux le plus élevé de l'impôt sur les bénéfices des entreprises est de 25 pour cent. Les dépenses publiques en proportion du PIB ont diminué de 2,2 points de pourcentage à 30,9 pour cent en 2001, contre une diminution de 0,3 point de pourcentage en 2000. En conséquence, le fardeau budgétaire public de Djibouti enregistre cette année une amélioration de l'ordre de 0,2 point.

**INTERVENTION DE L'ETAT DANS L'ECONOMIE** (Score : 3,5). Le Gouvernement a absorbé 24,4 pour cent du PIB en 2001. En 2002, Djibouti a tiré 1,88 pour cent de ses recettes totales des entreprises publiques et de l'immobilier du domaine de l'Etat. Toutefois, la plus grande partie du PIB de Djibouti dérive de l'Etat. Tous les grands services d'utilité publique appartiennent à l'Etat : eau, électricité, services postaux et télécommunications; et les chemins de fer (propriété commune avec l'Ethiopie) et le port. Le Gouvernement est propriétaire de deux usines pharmaceutiques et d'installations de produits laitiers et emploie 56 pour cent de la population active.

**POLITIQUE MONETAIRE** (Score : 1,0). De 1993 à 2002, le taux annuel moyen pondéré de l'inflation à Djibouti était de 1,68 pour cent.

**FLUX DE CAPITAUX ET INVESTISSEMENT ETRANGER** (Score : 3,0). Le Gouvernement de Djibouti est ouvert à tout investissement direct étranger. En principe l'investissement ne fait pas l'objet d'un criblage ou d'autres mécanismes discriminatoires. Ceci dit, certains secteurs, notamment les services d'utilité publique, sont publics et certains d'entre eux ne sont pas actuellement ouverts aux investisseurs. L'investissement est également entravé par de nombreuses difficultés administratives, dont une "dépendance circulaire" qui fait que le Ministère des Finances n'émettra une licence que si un investisseur a un visa d'investisseur approuvé, alors qu'il n'émet un visa d'investisseur qu'à une entreprise ayant obtenu sa licence. Les résidents et non résidents peuvent détenir des comptes en devises, et il n'y a pas de restrictions sur les paiements ou transferts. Les transactions de crédit, l'investissement direct, et les opérations internationales de prêt font l'objet de contrôles.

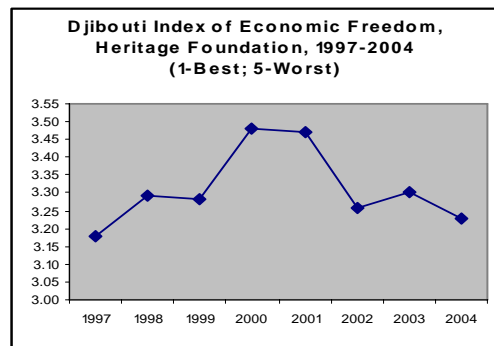
**BANQUE ET FINANCE** (Score : 3,0). Djibouti est essentiellement un Etat-ville, de sorte que l'activité bancaire en dehors de la capitale est minime. Seules trois banques commerciales opèrent dans le pays. Le Gouvernement a une prise de participation dans la Banque pour le commerce et l'industrie (BCI). Les banques commerciales offrent seulement du financement et des prêts à court terme, alloués aux taux du marché.

**SALAIRES ET PRIX** (Score : 2,0). Le marché fixe les salaires et les prix de la plupart des produits. Djibouti maintient des prix fixes pour le khat, les fruits, et les légumes en provenance d'Ethiopie. Seules les denrées de base telles que le riz, le sucre, et l'huile ont des prix contrôlés. Djibouti a un salaire minimum.

**DROITS DE PROPRIETE** (Score : 4,0). Les droits sur la propriété privée sont peu protégés ; les tribunaux sont souvent surchargés et le respect des contrats peut s'avérer fastidieux et de longue haleine. Pour ce qui est du règlement des différends, le système juridique de Djibouti est basé sur la législation française. Il est complexe et loin d'être transparent. L'interférence de l'Etat dans les tribunaux est courante. Djibouti dispose de législations écrites sur le commerce et la faillite, mais elles ne sont pas appliquées de manière cohérente. Les lois régissant la corruption sont rarement appliquées en partie du fait que la majorité de la population préfère régler elle-même les questions de corruption plutôt que de faire intervenir des mécanismes juridiques complexes.

**REGLEMENTATION** (Score : 4,0). Les réglementations de Djibouti sont fastidieuses et très encombrantes. Le problème le plus récurrent avancé par les investisseurs à pratiquement toutes les étapes du processus de démarrage d'un investissement est celui de l'absence de transparence au niveau des procédures. Il existe quelques directives écrites officielles. Le succès de plusieurs applications et demandes dépend de l'approbation du ministre responsable du portefeuille particulier. Le processus d'immatriculation de l'entreprise est dispersé entre plusieurs agences ayant peu ou pas de coordination entre elles ; en outre, il existe de nombreuses obligations duplicatives entre les agences.

**MARCHE INFORMEL** (Score : 4,0). L'activité économique djiboutienne, en particulier le commerce de marques déposées et logiciels informatiques pirates, se déroule sur le marché informel. Plus de 25 pour cent de la population active travaillent dans le secteur informel. Une part importante du commerce avec d'autres pays se déroule aussi de manière informelle. Les lois qui protègent la propriété intellectuelle ne sont pas appliquées de manière adéquate.



## CHAPITRE 5: GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES

*De meilleurs systèmes de gestion budgétaire contribuent à une meilleure prestation des services et à un climat des affaires plus robuste. Toutefois, à Djibouti, la gestion des dépenses publiques – formulation, mise en œuvre et suivi des budgets annuels – relève du défi.* Les chapitres précédents ont montré qu'à Djibouti les rigidités sont nombreuses au sein du budget de l'Etat lui-même. Elles sont dues principalement au fardeau croissant des dépenses prédéterminées. L'importance de la masse salariale (qui absorbe plus d'un demi pour cent du budget de l'Etat) limite la marge de manœuvre financière de l'Etat dans le court terme. En outre, les passifs éventuels en augmentation sont assumés sans une analyse suffisante et ne sont pas traduits dans le budget de l'Etat. Pour compliquer la situation, le budget manque de crédibilité en raison du haut niveau de volatilité des dépenses et des recettes et des faibles taux d'exécution. Le processus de budgétisation est en outre mécaniste, il accorde plus d'attention aux intrants qu'à la prestation des services ou aux résultats escomptés. En conséquence, le processus de budgétisation ne donne pas une information suffisante pour orienter les choix budgétaires.

*Un certain nombre de facteurs font obstacle à l'efficacité de la gestion budgétaire à Djibouti.* Il s'agit notamment: (i) des faiblesses de la capacité institutionnelles, (ii) du rôle prédominant des bailleurs de fonds dans les finances publiques du pays et de son impact sur la volatilité des dépenses et des recettes, (iii) d'une interférence politique dans l'administration des affaires publiques, et (iv) du manque de transparence et de responsabilisation affectant la performance budgétaire et l'efficacité de la gestion globale du secteur public.

*Ce Chapitre prend comme argument que s'il est remédié aux faiblesses de la transparence et de la responsabilisation, il sera possible d'améliorer la gestion budgétaire en abordant la plupart des problèmes susmentionnés.* Lorsque les capacités institutionnelles sont peu développées au départ, la voie à suivre pour améliorer la gestion budgétaire peut impliquer une démarche au pas par pas. La réforme des incitations fondamentales qui renforcent la responsabilisation est le premier pas. Avec un meilleur alignement et une meilleure internalisation des incitations au fur et à mesure du développement de la capacité administrative, des réformes plus progressistes peuvent être adoptées à l'appui d'un changement institutionnel plus profond. Une forte responsabilisation dans l'administration publique peut aider le Gouvernement à dépenser avec jugement et prévisibilité conformément aux priorités arrêtées. En garantissant une participation plus active des citoyens à la prise de décision, une responsabilisation accrue peut répondre aux besoins des différents groupes ethniques présents dans le pays. Elle peut aussi aider à développer et déployer la capacité administrative à prendre des décisions au sommet et à les mettre en œuvre. Une responsabilisation plus forte peut aussi aider à mieux gérer les flux de l'aide. Premièrement, la coordination des bailleurs de fonds est facilitée lorsque le bénéficiaire est doté d'une stratégie de développement national légitime et crédible et d'un processus de budgétisation pouvant servir de cadre commun. Des systèmes budgétaires et de passation des marchés publics transparents et responsables peuvent également encourager les bailleurs de fonds à transférer la responsabilité au bénéficiaire, à réduire les doubles emplois, le gaspillage et les coûts de transaction. Ils peuvent aussi permettre aux bailleurs de fonds de fournir une aide budgétaire flexible, en évitant l'attrait de quelques secteurs en vogue – et donc minimiser les préoccupations relatives à la capacité d'absorption.

## 5.1. Critères pour l'évaluation de la qualité de la gestion des dépenses publiques

Les critères suivants viennent à l'appui de l'évaluation des institutions budgétaires de Djibouti :

**Transparence budgétaire.** Ouverture au grand public quant à la structure et aux fonctions de l'Etat, les intentions de la politique budgétaire, les comptes du secteur public, et les projections. Elle implique un accès facile à une information fiable, exhaustive, ponctuelle, compréhensible, et comparable sur le plan international des activités gouvernementales de sorte que l'électorat et les marchés financiers peuvent évaluer avec précision la position financière du Gouvernement et les coûts et bénéfices réels des activités gouvernementales, y compris leurs implications économiques et sociales présentes et futures (Kopits & Craig, 1998). Les documents budgétaires devraient indiquer un suivi précis du récapitulatif des recettes et dépenses jusqu'aux estimations des dépenses et recettes interconnectées aux résultats anticipés et indiquant les responsables budgétaires responsables (quelle agence obtient des fonds et à quelle fin).

**Responsabilisation budgétaire.** Le concept est de manière inhérente relatif et implique à qui incombe la responsabilisation et pour quelles fins. La responsabilisation interne a trait au degré selon lequel la branche exécutive est tenue responsable par les branches législatives et judiciaires et dans quelle mesure les prestataires de service et les agences sont responsables vis-à-vis des décideurs. La responsabilisation externe a trait au degré selon lequel les décideurs et les prestataires de service sont responsables vis-à-vis des citoyens pour l'utilisation des ressources allouées.

**Performance budgétaire.** La performance budgétaire a trait à la réalisation des résultats de la politique budgétaire. Il s'agit, entre autres : de la consolidation budgétaire afin de préserver la pérennité budgétaire à moyen terme et améliorer la productivité des investissements de sorte à stimuler la croissance et la réduction de la pauvreté. Campos & Pradhan (1997) identifient deux modalités institutionnelles clés pouvant éventuellement mener à la performance budgétaire (voir Figure 5.1 ci-dessous). Ces modalités sont structurées autour des objectifs clés suivants, actuellement généralement acceptés comme fondamentaux pour les fonctions de budgétisation gouvernementale: (i) discipline budgétaire agrégée (contraintes budgétaires dures et orientation stratégique à moyen terme); efficacité allocative (alignement des allocations budgétaires sur les priorités stratégiques du pays); et efficacité technique (coût-efficacité associé au fonctionnement du corps de la fonction publique). Ces trois fonctions sont essentielles : (i) pour décider des allocations budgétaires et les exécuter; (ii) pour structurer et assurer le suivi des échelons publics qui assurent, financent, règlent, ou suivent les services; et (iii) pour administrer les ressources et employés publics impliqués dans la prestation des services.

## Encadré 5.1 Djibouti: Principale question pour évaluer la performance budgétaire

### **1. Aggregate fiscal discipline:**

Is the budget prepared based upon a medium-term macroeconomic framework? There exist formal constraints on aggregate spending, deficits or borrowing? Does the central ministry have dominance in enforcing aggregate expenditure ceilings in budget preparation and execution, as measured by the percent deviation between their proposals, on the one hand and actual budget submissions and expenditures on the other? Are there limits on overspending by individual line ministries? If these rules exist, are they binding? Are there legislative mandate for full and frequent fiscal disclosure (e.g. reconciliation between ex ante and ex post outcomes budgeted versus actual spending and deficits)?

### **2. Allocative efficiency :**

Are expenditure priorities primarily determined by the central ministries, the Cabinet, donors or parliament, as measured by the percent deviation in expenditure composition made by these players in the budget cycle? What are the rules and consultation governing the resulting priorities during budget implementation? What are the percent deviation between budgeted and actual expenditure composition? Are these published and made public within a meaningful time frame? Are there sanctions against large deviations? Which is the basis on which expenditure priorities are based, and how macro versus micro tensions are resolved between the central and line ministries in making budgetary allocations? Is there a medium-term expenditure planning process which projects the medium term macro framework and allocates expenditures to sectors and programs based upon strategic priorities? Are prioritization rules binding? Is there ex-post reconciliation of expenditure allocations vis-à-vis budgeted priorities? Is there post evaluation to ascertain whether intended outcomes are achieved? To what extent to which expenditure prioritization is donor-driven? Are there mechanisms for donor coordination?

### **3. Technical efficiency:**

How much flexibility line agencies have in allocating their human resources, including the ability to hire and fire?  
How efficient are budgetary procedures in managing public employees and other expenditures?

Source: World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, 1997

## 5.2. Aperçu des réformes de la gestion budgétaire

*Les réformes budgétaires entreprises à Djibouti au cours des dernières années ont porté sur les aspects «techniques» de la réforme budgétaire.* Le Figure 5.1 donne un bref aperçu de la situation avant les réformes de la gestion des dépenses publiques entreprises depuis 2001. Les mesures les plus saillantes ont été notamment: (i) la réforme du cadre juridique régissant les finances publiques; (ii) la réforme du système de classification budgétaire afin de veiller à ce qu'il se conforme globalement aux normes internationales; (iii) la révision des nomenclatures du Trésor; (iv) l'amélioration des procédures d'exécution et de comptabilisation du budget, y compris une nouvelle classification des documents, une charte des comptes de l'Etat, des procédures pour des dépenses spécifiques, et la mise en place d'un système de gestion des liquidités; (v) l'amélioration de la base de données de la gestion de la dette; (vi) l'adoption d'un décret d'application visant à restructurer le Ministère des Finances pour améliorer le cadre institutionnel pour une préparation et exécution adéquates du budget; (vii) l'adoption d'une réforme paramétrique pour améliorer la pérennité du système des retraites ; (viii) l'achèvement d'un recensement des employés, actualisation de la base des données des agents de la fonction publique, et sa fusion à la base de données sur les états de paie; et (ix) l'établissement d'un Bureau d'audit et de discipline budgétaire rattaché à la Cour Suprême.

*La prochaine étape consiste à renforcer les incitations (grâce à une transparence et responsabilisation accrues) pour tous les acteurs impliqués dans le processus budgétaire afin d'en améliorer la performance.* Djibouti doit se rapprocher d'un système budgétaire moderne afin de réagir de manière flexible et effective aux défis futurs du développement. Mais les réformes de la gestion budgétaire prennent du temps et une conduite politique habile. Il est relativement facile de s'accorder sur les objectifs souhaités et sur les mesures techniques à poursuivre. Toutefois la gestion de la transition en faveur d'un système budgétaire moderne axé sur les résultats est difficile. Les réformes visant à introduire une budgétisation axée sur les résultats sont moins de nature technique que politique. Elles impliquent un fort engagement de l'Etat à opter pour une budgétisation axée sur la performance qui responsabilise les individus

pour les résultats obtenus et améliore la transparence et la responsabilisation de l'exécution du budget par le biais de mécanismes de supervision, tels que le scrutin parlementaire et le suivi par les bénéficiaires visés. Les prochaines sections identifieront les défis actuels de la réforme des dépenses publiques et suggéreront des moyens pragmatiques de réaliser des progrès dans le court et le moyen terme.

### **Encadré 5.2 Djibouti: Réformes de la gestion des dépenses publiques à Djibouti : situation avant les réformes et principales mesures prises**

*Throughout the 1990s, in the absence of a consolidated framework, budget presentation and execution were seriously flawed.* The budget was formulated on a piecemeal approach, essentially based on the sources of financing. Nomenclatures used to report revenue and expenditure transactions were outdated and could not be computerized. In addition, budget preparation was conducted mainly toward the end of the year, making it difficult for the financial authorities to take important trade-off decisions at the various levels of government. At the same time, capital spending was prepared and executed outside the government finance system, with little coordination between staff involved in budget preparation and planning. Budget execution was also hindered by resource constraints, the extensive use of the procedure of advance payment of government orders (or execution of such orders prior to commitment), and the circumventing of spending regulations by the National Assembly and the Constitutional Council. This led to the accumulation of domestic payment arrears. The legal framework governing expenditure management was also inadequate. It was based mainly on legal texts on public financial management and accounting adopted in 1968, at the time of the French Territory of Afars and Issas and on the 1992 Constitution. The coexistence of such disparate legal sources led to a number of inconsistencies, including the required date for filing the draft budget law, the relevant authority that could decide the assessment base, rates, and modalities for collection for all types of taxes, and the supplementary budget period. A third major shortcoming in the government financial management was the absence of a macroeconomic framework to serve as a basis for budget preparation. A budget circular- which may contain at times maximum percentage increases from prior year or freezes on some particular outlays- was usually issued rather late in the year (October instead of July) and merely requested officials of various ministries to express their spending projections. Moreover, there was no consultation among the various units in charge of planning and budget preparation, nor any medium-term expenditure framework. Finally, procedures for budget execution were slow, costly and cumbersome. This was the result of overlapping tasks between the authorizing authority and the ministry of finance, and redundant controls within the ministry of finance. The excessive controls have not prevented excess spending, and have in fact facilitated the circumvention of regulations during times of tight resource constraints, as they represented incentives for incessant recourse to advance funds and spending operations without prior approval.

*To address these weaknesses public expenditure management reforms were implemented since November 2001.* The reform package included: (i) new budget and accounting nomenclatures, broadly featuring functional and economic classification; (ii) new nomenclature for accounting documentation as well as new accounting plan to ensure consistency on procedures; (iii) revised general expenditure procedures intended to eliminate redundant tasks and controls, ensure that line ministries are involved in managing their budget appropriations, and strengthen budgetary execution and control by the ministry of finance; and (iv) new procedures related to special spending operations (those carried through imprested accounts or by districts and embassies, as well as expenditures financed with external resources, and outlays without prior approval (external debt services transactions)). To ensure that all government financial operations were fully integrated, all special accounts are now attached to the central budget. At the same time, the government introduced new provisions for the allocation of shared expenses as well as expenditure authorizations by spending ministries. An important measure was the revision to the budget law and subsequent approval of an application decree to reorganize the central structures of the ministry of economy and finance so as to restore the budget preparation functions, phase out redundancies in the area of budgetary control, and separate the function of investment program execution from the economic analysis function, that were previously performed by the same directorate. A critical step toward fully implementing this reorganization is to adopt and implement the application decree. Furthermore, this reorganization will help the transfer of expenditure authorizations to line ministries that have the necessary staff and administrative capacity before extending it to other ministries. In the meantime, the staff of other ministries will benefit from a training program aimed at familiarizing them with the new budgetary procedures.

Source: *International Monetary Fund, Djibouti: Selected Issues, 2004*

## **5.3. Formulation du budget**

*Une solide formulation du budget aide à atteindre l'objectif de discipline budgétaire. Le processus de formulation du budget est aussi important car il aide à traduire les politiques et programmes publics en allocations de ressources.* Elle doit refléter une stratégie globale de politique claire, comme le définit le programme et le mandat du Gouvernement et elle doit faire partie d'une stratégie budgétaire à moyen terme qui tient compte de l'enveloppe projetée des ressources et qui encourage la discipline budgétaire. Il s'agit dès lors d'un processus exigeant, qui au-delà des aspects techniques nécessaires pour la collecte de l'information, pour l'instruction de cette dernière, et pour la rédaction des documents requis, qui implique souvent des négociations complexes, qui méritent l'attention intégrale des décideurs, à la fois au niveau politique et technique.



*A Djibouti, sans mécanisme effectif pour projeter les recettes et prioriser les dépenses conformément aux ressources disponibles, le Gouvernement a continué à se débattre avec un sous-financement chronique des demandes en matière de dépenses.* Les déficits budgétaires insoutenables qui en ont résulté se sont traduits par des déficits croissants du compte courant et par une accumulation des arriérés de paiement intérieurs ainsi qu'une forte dépendance vis-à-vis de la disponibilité de sources de financement extérieures. Mais Djibouti peut arriver à une discipline budgétaire et améliorer l'efficacité allocative en renforçant la formulation du budget.

### **5.3.1. Processus de préparation du budget: rôle des ministères d'exécution et de la législature**

*Le calendrier du budget semble relativement restrictif et ne laisse que peu de temps pour entreprendre la recherche et l'analyse nécessaires.* A Djibouti, la préparation de la Loi des finances commence en juillet de l'année précédente lorsque, à l'initiative du Ministère des Finances, la circulaire sollicitant la soumission par les ministres et les chefs d'administration de leurs demandes d'affectations pour l'exercice budgétaire suivant est émise. Les tableaux qui accompagnent la circulaire identifient les affectations aux services courants et les rubriques de dépenses qui reflètent de nouvelles décisions. Ils fixent également la date limite pour la soumission des demandes (en théorie en août). Les sessions de planification budgétaire sont alors organisées en août et septembre, pour discuter les demandes d'affectations de chaque département individuel. Le projet de loi est finalisé avec l'incorporation des données des unités de planification. Il est adopté, soumis en octobre au Conseil des Ministres pour approbation, et ensuite soumis le 15 novembre (date fixée par la Constitution) à l'Assemblée nationale qui doit voter le budget avant la fin de la session parlementaire. Si elle ne réussit pas à le faire avant le début de l'exercice budgétaire, le Président peut approuver des douzièmes provisionnels, sans aucune limite temporelle.

*Le calendrier du budget est rarement respecté et les étapes essentielles sont groupées en fin d'exercice et donc réduites à leur forme la plus simple.* Ceci est particulièrement le cas pour les décisions de substitution – tout d'abord au niveau ministériel, et ensuite au niveau du Premier Ministre. La circulaire budgétaire, qui marque le lancement de la procédure de préparation du budget, ne contient ni instructions ou directives réelles. En fait, certains ministères ne répondent même pas à la circulaire, sachant que leurs affectations seront simplement renouvelées. Dans plusieurs cas, ils ne participent pas aux sessions de planification du budget. Le manque de flexibilité du processus d'allocation et l'absence de choix budgétaires indiquent un désintérêt manifeste pour l'exercice de préparation du budget. Le concept de gestion budgétaire, qui commence précisément avec la préparation du budget, a pratiquement totalement disparu, comme le confirment les anomalies découvertes lors de l'exécution du budget. La gestion budgétaire est devenue un exercice de routine sans intérêt pour les ministères d'exécution qui constatent que leurs allocations budgétaires sont simplement renouvelées et ajustées à un faible pourcentage d'augmentation.

*Le rôle de la législature dans le processus budgétaire pourrait être renforcé.* Jusqu'à présent le Parlement a joué un rôle limité dans la formulation du budget, approuvant essentiellement le budget annuel proposé par l'exécutif avec peu, voire pas, de changements. Afin de contrebalancer cette limite à ses propres pouvoirs discrétionnaires, l'Assemblée nationale pourrait obtenir une information plus détaillée et plus précise de la branche exécutive, au cours du processus d'approbation du budget et au cours de l'exécution du budget. En outre, les procédures pour la discussion et l'approbation du budget par l'Assemblée pourraient également faire l'objet d'un examen afin d'améliorer sa participation et de renforcer son rôle de contrepoids à l'exécutif.

Le processus pourrait être scindé en deux étapes : tout d'abord, une discussion porterait sur les projections macroéconomiques et sectorielles, les politiques et les hypothèses. La première étape pourrait se dérouler au cours de la phase initiale du processus budgétaire, selon que la décision est prise de soumettre ces documents avant la soumission du budget lui-même. Dans une seconde phase, la discussion porterait sur un examen détaillé des recettes et des allocations de ressources, sur la base de la proposition de budget. Enfin, la capacité technique de l'Assemblée nationale à analyser le budget et à suivre son exécution doit être renforcée. Ceci pourrait se faire en augmentant l'allocation budgétaire en faveur du Comité de planification et du budget du Parlement et par le biais du renforcement des capacités avec l'appui de la communauté des bailleurs de fonds.

### **5.3.2. Horizon temporel du budget : arrêter des choix budgétaires pour le moyen terme**

*La préparation de la loi de finances est toujours un exercice strictement annuel dans le cadre duquel le même processus se répète chaque année.* Il n'y a pas de programmation pluriannuelle générale et uniforme. Le seul effort à cet égard est déployé par les unités de planification, en rapport avec la préparation des PIP, sans aucune consultation avec les autorités chargées de la préparation du budget. Les impacts de la politique budgétaire ne sont donc pas évalués à un horizon allant au-delà de l'exercice budgétaire, ce qui ne permet l'identification intégrale des implications de la politique budgétaire.

*L'exécution du budget dévient largement des projections déclarées dans la loi de finances, cette dernière manque de crédibilité, ce qui se traduit par un manque d'intérêt à l'ancrer dans un cadre macroéconomique concret.* La préparation du DSRP a impliqué un processus intensif de recherche et de consultation entre les différentes unités chargées de la planification et préparation du budget, et pour la première fois, les autorités, et non les institutions financières internationales, ont présenté leur propre cadre macroéconomique en rapport aux priorités déclarées du DSRP. En conséquence, le projet de loi de finances 2004 a pour la première fois ancré ses choix budgétaires conformément aux projections des recettes et des dépenses sous-jacentes au cadre macroéconomique du DSRP.

*La prochaine étape consistera à systématiser et à institutionnaliser le processus et à actualiser le cadre macroéconomique sur une base annuelle. Une option consisterait à établir une unité de recherche macroéconomique au sein de la Direction du Budget,* qui collecterait et analyserait les données économiques et budgétaires des unités budgétaires pertinentes, de la Banque nationale de Djibouti (BND), des directions des impôts directs et indirects, de l'unité de la planification chargée de préparer le programme d'investissement public et de la direction du financement extérieur. L'analyse aiderait à améliorer le réalisme des projections budgétaires et pourrait servir de base pour la préparation d'une proposition budgétaire préliminaire reflétant les niveaux projetés des recettes et des dépenses, et donc le niveau du déficit et le champ de manœuvre pour son financement. Ce cadre macroéconomique pourrait servir de base pour une discussion avec les ministères sectoriels afin de faire des choix sectoriels à la lumière de leur impact budgétaire.

*Un autre défi de la formulation du budget est de surmonter l'inertie inhérente aux programmes de dépenses.* Tel qu'expliqué au Chapitre 2, une des principales raisons à la rigidité actuelle du budget est qu'une part importante des dépenses récurrentes est imposée par la législation ou par d'autres obligations contractuelles. Des retards importants risquent de se produire pour réduire les dépenses dans ces domaines. Etant sous couvert des engagements législatifs ou contractuels, ces dépenses obligatoires ne peuvent être facilement changées au cours

du processus budgétaire *annuel*, en raison du temps consacré à identifier, planifier, légiférer, et mettre en œuvre les changements. Cette section visera à montrer que des engagements de politique de départ et un cadre budgétaire à moyen terme peuvent contribuer à relever ce défi.

### **5.3.3. Compréhensibilité du budget : consolidation des finances publiques**

*Une saine formulation budgétaire implique des budgets transparents et compréhensifs qui n'occultent pas les garanties et autres passifs éventuels.* Afin de garantir une utilisation efficiente des ressources gouvernementales et une gestion macroéconomique appropriée, le budget devrait inclure les recettes totales et toutes les dépenses publiques. Djibouti a enregistré des progrès considérables à cet égard, la loi des finances incluant dorénavant pratiquement tous les crédits extrabudgétaires.<sup>32</sup> Toutefois, le budget exclut l'accumulation des engagements publics des grandes entreprises publiques, principalement dans le secteur de l'infrastructure. Il exclut aussi les arriérés fiscaux.

Cet enjeu revêt une importance particulière pour Djibouti compte tenu du nombre important des incitations fiscales appliquées sous forme d'exonérations fiscales totales ou partielles à un large éventail d'activités. Les incitations fiscales sont régies par un code de l'investissement obsolète et aucune estimation officielle du coût des recettes consolidées n'est rendue publique. Plus particulièrement, aucune information à ce sujet n'apparaît dans le document du budget, ce qui fait obstacle à la transparence et à la responsabilisation, et réduit la marge de manœuvre pour un examen significatif de ces activités par le Parlement et le public en général.

*Les passifs éventuels et les dépenses fiscales devraient faire l'objet d'une conciliation explicite par rapport aux nouvelles initiatives de dépenses et être aussi transparents que possible.* Idéalement, comme c'est le cas pour les opérations publiques de prêt, l'impact direct des dépenses fiscales devrait être budgétisé en termes bruts à la fois sur le plan des recettes et sur celui des dépenses. Cependant, comme la budgétisation explicite des dépenses fiscales peut s'avérer difficile dans certains cas, une évaluation consolidée de toutes les dépenses fiscales devrait être jointe au document du budget. La France, dont le système budgétaire djiboutien s'inspire, exige de l'exécutif de présenter à la législature un tel état consolidé, même s'il ne fait pas l'objet d'un vote par le Parlement.

### **5.3.4. Présentation du budget : interconnecter les dépenses aux priorités et résultats de politique**

*Le contenu du budget pourrait être amélioré, en définissant mieux les objectifs de la politique et du programme sous-jacents à l'allocation proposée des ressources.* Les budgets d'Etat futurs pourraient être plus spécifiques en ce qui concerne les cibles du programme annuel et les indicateurs de suivi, du moins pour les secteurs prioritaires du DSRP. A Djibouti, l'enveloppe de la loi de finances comprend la note de couverture et un état explicatif, le corps de la loi, et les discussions des recettes et dépenses projetées, ainsi qu'un nombre d'annexes incluant les crédits extrabudgétaires et un état du personnel budgétisé, dont la caractéristique essentielle semble être son absence de variabilité. Il s'agit du problème de l'inertie inhérente des dépenses budgétaires. Tel que discuté ci-dessus, une des principales raisons de la rigidité actuelle du budget est due au fait qu'une part importante des dépenses courantes est consacrée aux traitements et salaires (plus de 52 pour cent des dépenses courantes totales). Etant couvertes par les engagements législatifs,

---

<sup>32</sup> Le CFAA (2004) relève trois comptes extrabudgétaires qui ne sont toujours pas inclus dans le budget.

les dépenses salariales obligatoires ne sont pas facilement modifiées au cours du processus annuel du budget, en raison du temps qu'il faut pour identifier, planifier, légiférer, et mettre en œuvre les changements dans la masse salariale. Cette section montrera qu'un engagement de politique de départ et l'introduction d'une budgétisation axée sur la performance avec un horizon à moyen terme peuvent aider à relever ce défi.

***La dépendance permanente à la budgétisation par rubrique empêche tout mécanisme pour interconnecter les budgets aux politiques gouvernementales.*** Les budgets sectoriels sont toujours alloués sur la base des intrants plutôt que sur les produits et résultats.<sup>33</sup> La marge salariale représentant la part la plus importante des dépenses courantes dans le budget, les rubriques économiques restantes, notamment le matériel et les fournitures, ont tendance à être compressées en cas de manque de financement. La planification des dépenses sectorielles porte donc sur les intrants budgétaires et très peu d'attention est accordée aux résultats anticipés et à leurs liens avec les politiques sectorielles. En conséquence, au début du processus de préparation budgétaire le Ministère des Finances met principalement l'accent sur le niveau de hausse à appliquer aux principales rubriques de dépenses (salaires, coûts des services d'utilité publique).

***En l'absence de procédures d'allocation budgétaire plus stratégique, les budgets sont inspirés par l'inertie plutôt que par les politiques et la priorisation des dépenses, avec comme conséquence une budgétisation marginale.*** La budgétisation marginale a trait à la pratique du Ministère des Finances de rajouter tout simplement des pourcentages, orienté par une projection de l'inflation inscrite dans la circulaire du budget, au budget des années précédentes. En théorie, les ministères dépensiers devraient être responsables de la compilation de leurs propres ébauches d'estimation dans le cadre des plafonds prescrits pour le moyen terme, et conformément aux instructions publiées par le Ministère des Finances. Toutefois, comme nous l'avons expliqué précédemment, la préparation du budget incombe au Ministère des Finances avec une contribution limitée des ministères d'exécution.

***La classification fonctionnelle du budget est trop agrégée et n'offre pas une perspective suffisamment détaillée des allocations de ressources entre les secteurs.*** La classification des dépenses s'est fortement améliorée récemment avec l'adoption de la classification économique et fonctionnelle GFS du FMI. Mais cette classification n'est pas encore totalement appliquée et la méthode de classification des dépenses ne permet pas de tenir les individus responsables des résultats. Les dépenses sont présentées par chapitres (investissement, personnel, matériel, transferts). Chaque chapitre présente la composition fonctionnelle des dépenses, divisées entre ministères, et subdivisées entre les directions ou unités. Mais la classification du budget courant ne donne pas le détail nécessaire pour évaluer l'impact des allocations budgétaires sur les résultats. Ceci engendre une perte de visibilité politique pour le Gouvernement, et fait qu'il est difficile pour la législature de comparer les objectifs politiques et les programmes publics à l'allocation des deniers publics. Le manque d'information détaillée sur l'allocation et l'utilisation des ressources budgétaires minimise la confiance des bailleurs de fonds dans le budget, et mine la stratégie du Gouvernement visant à augmenter progressivement la part des subventions officielles pour le financement des dépenses. Enfin, la classification générale entrave la mesure de l'incidence de l'efficacité et de la pauvreté sur les dépenses publiques, et neutralise donc le suivi nécessaire de l'impact de l'intervention publique. De même, au cours de l'exécution, la rentabilité des dépenses par les ministères d'exécution ainsi que le processus comptable du Ministère des Finances sont exclusivement basés sur la classification économique. Les données

---

<sup>33</sup> La préparation des budgets par intrants, ou rubriques, selon des catégories de classification économique (traitements et salaires, matériel, etc.).

de l'exécution du budget par fonctions gouvernementales ne sont donc pas saisies par le système comptable et simplement calculées par agrégat de la rentabilité mensuelle des dépenses soumises par les ministères d'exécution dans une optique sectorielle.

***La priorisation des dépenses serait également facilitée si le processus budgétaire dégageait une meilleure compréhension, non seulement de la manière dont les deniers publics sont dépensés, mais également des résultats atteints.*** Cette information permettrait aussi de juger plus facilement les conciliations complexes, que la nécessité d'un ajustement budgétaire rend inévitable. Le budget d'Etat de Djibouti ressemble malheureusement à celui de nombreux pays de cette courbe des tendances des dépenses et varie marginalement d'une année à l'autre. Ce comportement alimente une budgétisation de statu quo : calcul des ressources nécessaires pour poursuivre les services existants, et ne prêter que peu d'attention à la manière dont le budget pourrait être utilisé pour améliorer l'efficacité ou la qualité des services publics ou déterminer quelles sont les véritables en cas de redéploiement nécessaires des ressources publiques. Le transfert en faveur d'une plus grande orientation sur la performance du budget aiderait à renforcer les responsabilités des ministères sectoriels pour la préparation des budgets conformément aux priorités de leur programme sectoriel et résultats anticipés. L'introduction d'une classification programmatique dans le budget peut contribuer à rendre les interactions explicites entre les politiques sectorielles et les allocations budgétaires et renforcer le rôle des ministères sectoriels dans la priorisation des dépenses. Une plus grande participation au processus de préparation du budget devrait être accompagnée du transfert de la responsabilisation pour les résultats du budget sectoriel. Ceci implique que les affectations budgétaires devraient aller au-delà de la classification administrative actuelle (par ministère et direction) et identifier les agences spécifiquement responsables des résultats.

***L'adoption d'une budgétisation axe sur la performance pourrait se faire progressivement.*** La manière peut-être la plus pragmatique et effective de commencer à interconnecter les ressources et les résultats dans le budget est de spécifier les *activités* qui seront entreprises si les fonds sont disponibles. En effet, nombreux sont les pays qui cherchent à introduire des mesures sophistiquées de la performance dans le débat politique ont vu leurs efforts entravés par une controverse stérile centrée sur la question de savoir si des indicateurs particuliers sont des indicateurs de produits ou de résultats. La mesure de la performance peut alors devenir un exercice en taxinomie, et ceux qui s'enferment dans cet état d'esprit perdent la réalité de l'interaction fondamentale entre le Gouvernement et ses citoyens : les services fournis.

***Un premier pas dans ce processus pourrait dès lors consister à améliorer la classification budgétaire afin de mieux identifier quels sont les services rendus.*** A l'heure actuelle, les chapitres sont l'unité de base pour la compilation du budget, le vote des affectations, et la gestion des dépenses. Pour chaque ministère et agence, les chapitres sont ventilés par rubriques communes à tous les chapitres (à savoir, essentiellement une classification économique). La classification par service/activité d'indicateurs spécifiques consisterait pour les ministères d'exécution à identifier leurs principales lignes de travail dans chacun des chapitres budgétaires, et éventuellement aussi au sein de chaque institution budgétaire. Dans le cadre d'une budgétisation axe sur la performance, ce serait là les principaux moyens grâce auxquels le Gouvernement fournirait une information et orientation budgétaires sur ses services et activités. Ils constitueraient des filières pour l'acheminement du flux de l'information concernant l'impact des politiques de dépenses sur le volume, le coût et la qualité des services.

***Un deuxième pas consisterait à intégrer progressivement la budgétisation axée sur la performance dans un cadre de dépenses à moyen terme.*** Dans le cadre de l'approche suggérée sur base de l'activité à la budgétisation axe sur la performance, le scénario budgétaire de

référence indiquerait, par exemple, le nombre d'écoles/salles de classe à construire et à exploiter dans le contexte des changements de politique proposés ou adoptés. Il illustrerait d'autres scénarios similaires de référence et d'ajustements pour d'autres grandes activités pédagogiques ainsi que pour des activités dans d'autres secteurs. Les changements projetés dans les niveaux de service seraient estimés pour chaque année couverte dans le cadre des dépenses à moyen terme.

### **Encadré 5.3 Djibouti: Cadre de dépense à moyen terme : De quoi s'agit-il ?**

A Medium Term Expenditure Framework (MTEF) frames annual budget decisions in terms of the resources available – through current revenue or borrowing – in future budgets. The basic elements of an MTEF include aggregate fiscal constraints set in advance of specific spending bids; baseline (or forward) estimates of the spending contemplated for each of the next several years under approved policies; the allocation of spending targets to each budget chapter; rules for updating the baseline in response to new data or decisions; procedures for trading off between or within budget chapters and for measuring the budgetary impact of proposed or adopted policy changes; and preparation of annual budgets that are consistent with the MTEF. With an MTEF in place, the government limits budget allocations to the amount it intends to spend in each of the next several years. Moreover, when the government decides the budget for the year immediately ahead, it also decides the amounts that should be spent on account of policy changes in the out-years as well. Although there is no standard time length, the MTEF typically extends two or three years beyond the budget year. The amounts authorized for each year covered by the MTEF comprise the budget baseline (or forward estimates). This baseline is maintained by the Finance Ministry and represents, in budgetary terms, all approved government policy. The baseline is the starting point for each year's budget cycle. In lengthening the time horizon of the budget, the MTEF also shifts the focus of budget decisions from the details of expenditures to policy changes, and it encourages ministries and budgetary institutions to shift resources from lower to higher priority programs. Budgeting becomes the process by which the baseline is rolled forward, updated, and changed each year.

In order to reap the benefits in fiscal discipline and allocative efficiency of a true MTEF, governments need to transform medium term outlook from a prospective exercise into an authoritative budgetary statement of the spending approved under authorized policies for each of the next several years. This involves much more than merely lengthening the time horizon of budgeting. To be useful, the MTEF should establish the fiscal boundaries within which the annual budget is made and expenditures are authorized; and span all the financial resources allocated by government. To constrain spending, the MTEF must be approved by the government and be the basis on which budget estimates are prepared and voted. To encompass government finance comprehensively, the MTEF must include all financial flows to or from state entities and any extra-budgetary funds established by law. An MTEF will add little value if it is confined to the routine transactions that are now formally included in the state budget. One of the biggest gains from having a medium-term framework would come from incorporating matters that have been excluded from the budget.

In concept, an MTEF is simple; in application, it entails an array of rules and procedures as well as political engagement and support. The approach will fail, however, if it seen merely as a technocratic exercise in which Ministry of Finance experts specify budget limits. To be useful, the MTEF must become an instrument to commit senior policy makers to common goals, and to share a common vision of strategic priorities across ministries departments. For it to succeed, it must therefore be supported by a similar effort at building expenditure programming capacity in line ministries, as within the budget department. To maintain this strategic value, MTEF can remain highly aggregated, with only a sum specified for each budgetary chapter, and perhaps also with amounts set forth for the most important Government initiatives. The detail of expenditure programs, however, can be dealt with on an annual basis in the state budget.

Source: World Bank, Czeck Republic Public Expenditure Review, 2002

### **5.3.5. Planification et budgétisation des dépenses d'équipement: vers une plus grande sélectivité stratégique**

*Le Programme d'investissement public de Djibouti est, comme c'est le dans de nombreux autres pays en développement, fortement dépendant de l'aide extérieure et il ne donne pas une estimation précise des dépenses d'équipement car il comprend aussi les dépenses récurrentes. Il reflète par ailleurs de nombreuses lacunes associées à la double budgétisation, même si actuellement les processus de budgétisation pour les dépenses récurrentes et d'investissement sont sensés être combinés.*

*Les investissements publics sont programmés et financés selon une approche « résiduelle » à la budgétisation de l'investissement, plutôt que sur la base de stratégies d'investissement sectoriel. Les dépenses d'équipement consistent généralement de la catégorie de dépenses la plus touchée*

par des compressions et plafonnements budgétaires soudains. Toutefois, les défis actuels de la budgétisation du capital ne sont pas seulement liés au niveau de la dépense d'équipement, mais aussi et principalement à la qualité de la budgétisation de l'investissement. En effet, on constate un manque d'analyse économique/financière des propositions d'investissement, alors que les outils pour une allocation inter et intra-sectorielle efficiente de l'investissement disponible sont toujours sous-développés. Il n'y a pas d'évaluation et analyse ad hoc du projet. La formation technique recherchée aiderait à renforcer la capacité institutionnelle à réaliser une analyse intégrée des déséquilibres dans le dosage des apports aux principaux programmes, à entreprendre une analyse coût-efficacité robuste sur le plan technique des projets d'investissement proposés, à structurer les contrats et évaluer les soumissions, et à mieux assurer le suivi de l'exécution des projets.

***Jusqu'à récemment, le Gouvernement ne disposait d'une réelle stratégie d'investissement, basée sur des estimations réalistes des besoins d'investissement du secteur public, disponibilité des ressources, et des priorités clairement définies.*** Les principales décisions budgétaires n'ont pas d'orientation stratégique et elles sont souvent induites par un désir de parachever des constructions inachevées ou par des intérêts purement populistes. Le programme d'investissement est une combinaison de projets sectoriels spécifiques, souvent initiés et préparés par les bailleurs de fonds, et mis en œuvre par les ministères sectoriels sous la supervision des bailleurs de fonds. Alors que les projets d'investissement en capital financés par les bailleurs de fonds sont dans l'ensemble cohérents avec les priorités sectorielles plus générales, les coûts récurrents des investissements existants sont fortement sous-financés et les implications de coût récurrent d'un programme d'investissement en expansion ne sont pas systématiquement prises en compte.

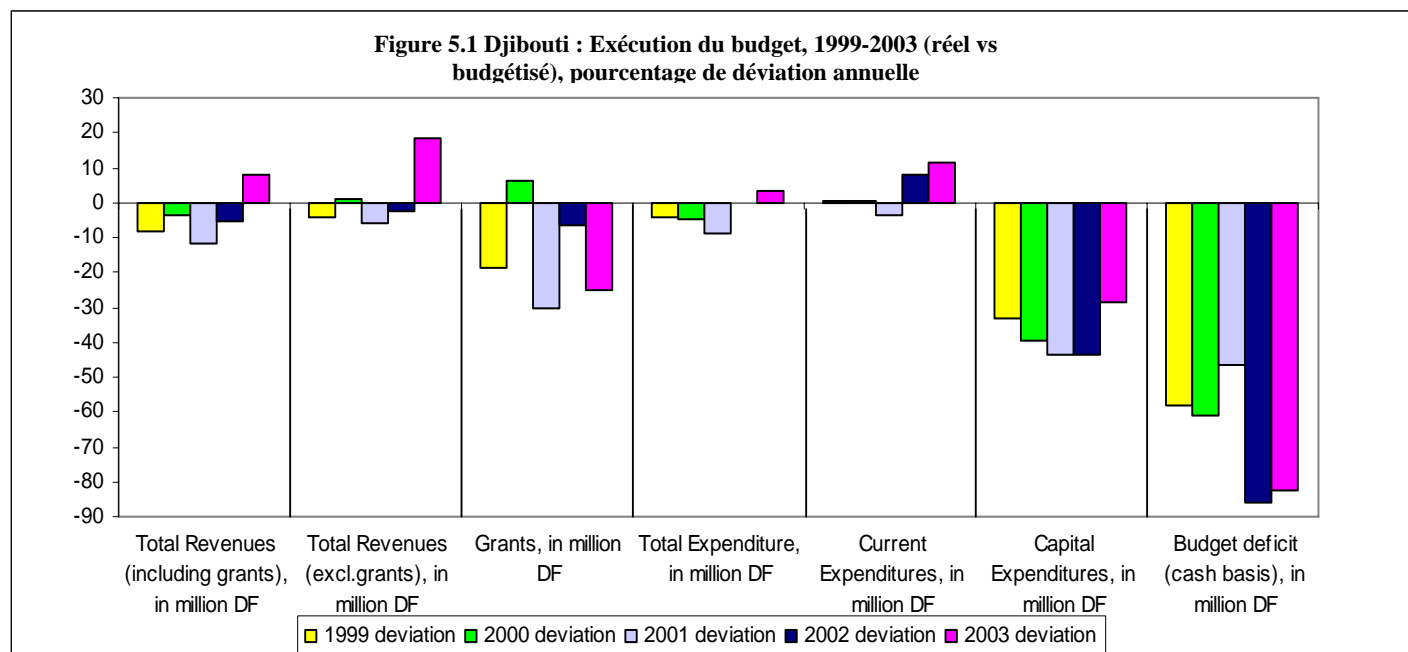
***L'efficacité de l'investissement public pourrait être améliorée en déterminant son impact budgétaire.*** La taille et la composition d'un programme d'investissement annuel devraient être retenues en tenant compte de son impact à court et à long terme sur les finances publiques. Ceci implique des projections détaillées de toute dépense pluriannuelle pour couvrir des coûts de construction, l'exploitation et l'entretien futurs, et le service de la dette, ainsi que toutes recettes directes du projet (e.g., redevances usagers). Ces projections sont nécessaires pour une évaluation fiable de la cohérence du programme proposé d'investissement à la disponibilité du financement, de la stabilité macroéconomique à court terme, et d'une pérennité de la dette à plus long terme. Dans la mesure du possible, tout impact quantifiable sur le potentiel productif et donc sur la croissance et les recettes fiscales à long terme, devrait être évalué. Actuellement, le provisionnement budgétaire actuel pour la maintenance d'équipement des services publics de base n'est que de 15 pour cent seulement du montant requis de l'investissement annuel.

***Le manque de budgétisation pluriannuelle générale à Djibouti a fait obstacle à une planification efficiente des investissements publics.*** L'exécution de grands projets d'investissement s'étendant sur plus d'un an, une vision budgétaire à plus long terme est nécessaire pour garantir un financement suffisant/soutenable. Un cadre pluriannuel est également important pour projeter les coûts récurrents futurs associés aux investissements consentis. Toutefois, dans le cadre des modalités actuelles, le Gouvernement exécute les programmes d'investissement dans les limites des budgets publics annuels. En 2004, le Gouvernement a préparé pour la première fois un jeu de projections d'investissement à moyen terme conforme aux priorités générales de politique et au cadre macroéconomique sous-jacent du DSRP. Tel qu'expliqué au Chapitre 2, les autorités djiboutiennes sont en train de réviser le programme d'investissement public afin d'arrêter un jeu plus réaliste et détaillé de propositions qui seront présentées à la communauté des bailleurs de fonds pour financement dans le contexte de la réunion du Groupe consultatif qui doit se tenir au début de l'année prochaine.

## 5.5. Exécution du budget

### 5.5.1. Imprévisibilité du budget : faibles taux d'exécution du budget

*L'exécution du budget se déroule toujours en situation de «gestion de crise» aboutissant à des incertitudes budgétaires et à une perte de crédibilité.* La crédibilité du budget implique des débloquages budgétaires réels similaires aux plans et appelle à ce qu'une discipline appropriée soit en place. Il faut également éviter de fréquents changements dans les montants autorisés du budget. Les résultats budgétaires mesurés sur la base des dépenses exécutées récemment offrent un panorama nettement différent du budget adopté à l'origine. Il s'agit de matière à préoccupation, car la situation implique que le budget manqué de crédibilité et que le processus d'exécution a introduit de fortes distorsions dans les choix des dépenses publiques opérés lors de la préparation du budget au sein du Gouvernement et par la suite adoptés par l'Assemblée nationale<sup>34</sup>. La Figure 5.1 illustre la déviation annuelle dans l'exécution du budget. L'utilisation de l'indice de déviation du budget est une simple méthodologie pour mesurer la prévisibilité globale du budget (à savoir si la Loi de finances donne une estimation précise des dépenses finales). L'indice exprime la somme de la valeur absolue des déviations budgétaires en pourcentage des dépenses budgétaires approuvées à l'origine. L'analyse indique que les déviations entre les budgets approuvés et exécutés ont été importantes.



<sup>34</sup> Une partie des écarts entre le budget exécuté (stade des ordres de paiement) et le budget initial (Loi de Finances Indicative [LFI]) ont été officiellement adoptés par l'Assemblée nationale, dans le cadre des Lois de Finances Rectificatives [LFR].



Tableau 5.1 Djibouti : Exécution du budget (allocations réelles vs. budgétisées, en millions de FD), variation annuelle, en %, 1999-

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Revenues and grants</b>	-8	-4	-12	-5	-6
<b>Total revenue</b>	-4	-1	-6	-3	14
<b>Tax revenues</b>	-4	-1	-6	-1	6
Direct taxes	-6	-5	-7	-2	-1
Indirect taxes	-3	2	-5	-1	11
<b>Non tax receipts</b>	-6	22	-10	-14	47
<b>Official grants</b>	-19	-18	-30	-15	-30
<b>Total expenditure</b>	-4	-5	-9	-1	3
<b>Current expenditure</b>	0	0	-3	1	11
Wages and salaries 1/	-1	0	-1	5	8
Materials	19	19	-5	35	34
Maintenance	-56	38	29	10	35
Transfers	18	0	1	0	3
Interest	9	-19	-15	-37	-29
Foreign-financed development programs	-23	-19	-16	-13	-31
<b>Capital expenditure</b>	-33	-40	-44	-16	-30
<b>Domestically financed</b>	-26	-51	26	118	39
<b>Foreign financed</b>	-34	-42	-54	-33	-36

Source: Djibouti MoF, LFI, LFR and TOFE, 1999-2004

*Les traitements et salaires, et les transferts sont mieux protégés au cours du processus d'exécution du budget que les autres catégories de dépenses.* La nécessité de protéger les traitements et salaires rend les ajustements au cours de l'exercice budgétaire difficiles. Pour sauvegarder ces paiements, les autorités doivent parfois compresser d'autres dépenses considérées comme prioritaires pour la réduction de la pauvreté. A l'inverse, comme le montre le Tableau 5.1, les dépenses d'équipement et en particulier celles financées sur le plan extérieur, font montre de taux d'exécution très faibles qui affectent la prestation des services et la productivité des investissements, pour lesquels des flux réguliers de financement budgétaire s'imposent. Comme le montrera le Chapitre 7, les faibles taux d'exécution de l'exploitation et de l'entretien hors salaire (notamment les dépenses au matériel essentiel, fournitures, et équipement de base) ont affecté la prestation de service dans le secteur de la santé.

*Un certain nombre de facteurs expliquent les faibles taux d'exécution.* Les retards dans l'octroi des autorisations de dépenses par le Ministère des Finances peuvent expliquer les faibles taux d'exécution. Un autre facteur limitant la capacité du Gouvernement à garantir des résultats budgétaires plus prévisibles et plus stratégiques est notamment la forte dépendance vis-à-vis du financement des bailleurs de fonds, qui engendre des incertitudes additionnelles dues aux retards constants dans le décaissement des crédits étrangers. Le problème immédiat du financement extérieur du déficit a trait à la faible prévisibilité et aux retards dans les décaissements extérieurs, qui ont fortement contribué au faible niveau d'efficacité de la planification budgétaire.

### 5.5.2. Procédure d'exécution des dépenses à Djibouti

*Le cadre juridique régissant les finances publiques à Djibouti porte toujours l'empreinte de la tradition française.* La gestion des finances publiques à Djibouti est basée sur la Constitution de 1992 et sur les textes adoptés en 1968 comprenant les réglementations des finances publiques et des passations de marchés pour le territoire français des Afars et Issas. La Constitution de 1992 accorde un rôle prédominant au Président de la République, Chef de l'Etat et Gouvernement à toutes fins pratiques. En tant que chef exécutif, le Président détient en parallèle le pouvoir de l'initiative législative, avec pleins pouvoirs de réglementation. Par exemple, les réglementations

financières autorisent le Président à suspendre ou réduire les droits à l'importation ou l'exportation de marchandises pour une période de trois mois, avec possibilité de renouvellement. Ceci équivaut à donner au Président le pouvoir de déterminer les taux et les recouvrements. En ce qui concerne la gouvernance des finances, le Président est le seul ordonnateur principal, le Premier Ministre jouant un rôle secondaire. L'Encadré 5.4 examine brièvement les quatre phases du processus d'exécution du budget à Djibouti et les rôles respectifs de l'ordonnateur principal et du chef comptable.

#### **Encadré 5.4 Djibouti: Procédure d'exécution des dépenses à Djibouti**

***Budget expenditure execution relies on the separation of roles between the authorizing authority (ordonnateur principal) and the accounting officer (comptable) functions typical of the French-style systems.*** The President of the Republic delegates sole authorizing authority to the Minister of Finance. The Finance Directorate commits and authorizes expenditure on behalf of the Ministers and the Paymaster General (Tresorier payeur national) makes the relevant payments. The Budget Controller is also involved in the commitment and authorization phases. The expenditure procedure includes the four traditional phases of commitment (engagement), validation (liquidation), administrative authorization (ordonnancement), and payment (paiement).

***Commitment phase.*** Expenditure is initiated by the credit management authority, who contacts the supplier of goods or services, and, in return, obtains a pro-forma invoice, which is forwarded to the Ministry of Finance along with an order form in four copies. The documentation is approved by the Finance Directorate and forwarded to the budget controller, who verifies the status of the management authority, budget application, available allocated funds, and the form and validity of the documentation. The existence of an advisability check (controle d'opportunité) is not yet clearly established. After acceptance, the expenditure is entered into the register, and a parallel entry is made in the computer system. The documentation is then forwarded to the credit management authority who addresses the validated order form in duplicate to the supplier.

***Validation and authorization.*** After the service is rendered, the supplier remits the final invoice and one copy of the order form to the credit management authority, who approves the invoice to indicate service rendered, validates the expenditure and prepares a delegated payment order. The expenditure documents are forwarded to the Finance Directorate, which conducts an initial control procedure identical to the control carried out during the commitment phase, and repeats the validation calculations. When the payment order is approved, the expenditure documents are sent to the budget controller, who conducts the same control as the Finance Directorate, authorizes the payment order, and forwards the documents to the Accounting Sub-directorate of the Finance Directorate, which enters it manually into the register, and a credit advice or cash voucher (bon de caisse) is issued. The documents are then forwarded to the authorizing authority, who approves them and remits them to the Paymaster General to be processed for payment.

***A Djibouti, l'exécution des dépenses est fastidieuse et comporte des procédures de contrôle superflues.*** L'introduction du contrôle budgétaire dans la procédure d'exécution des dépenses équivaut à séparer la fonction de contrôle de la fonction d'exécution, ce qui implique une étape supplémentaire et complique une procédure qui devrait être relativement expéditive. Les dépenses peuvent être engagées et autorisées le même jour, en cas de nécessité. Cependant, la plupart des dépenses soumises pour engagement ont en fait déjà été exécutées ou devraient être traitées de la sorte. La facture pro forma n'est généralement que la copie de la facture finale et elle est présentée immédiatement après (ou parallèlement à) l'engagement et l'instruction de paiement, si suffisamment de liquidités sont disponibles. Le service, dont l'exécution est certifiée, n'a souvent pas encore été rendu. Dans ces conditions, les procédures de contrôle sont purement hypothétiques et la fonction d'engagement n'atteint pas son objectif déclaré de réglementation des dépenses. La procédure est également indûment indulgente en ne réussissant pas à empêcher l'accumulation des arriérés de paiement. Toutefois, cette pratique est actuellement poursuivie à petite échelle, les fournisseurs s'efforçant d'obtenir le paiement préalable en espèces pour les commandes publiques en tant que mesure de précaution. En outre,

une telle procédure n'incite pas à la responsabilisation entre les gestionnaires du crédit, la décision finale concernant la commande n'étant pas de leur ressort. De même, la fonction de contrôleur financier a été affaiblie au point que certains engagements acquittés ne sont même plus enregistrés. Dans certains cas cette situation a donné lieu à l'introduction de démarches administratives additionnelles par le contrôleur financier qui dépend généralement d'une information transmise manuellement (étant personnellement en place dans un ministère d'exécution). Ce contrôle additionnel ne sert que comme outil informatif puisqu'il a lieu trop tard dans le processus pour bloquer une dépense injustifiée.

***Le manque de responsabilisation dans le processus des dépenses a contribué à affaiblir la priorisation efficiente des dépenses.*** Lorsqu'un budget a des contraintes de liquidités, le Trésor devient naturellement un centre important de pouvoir. Cette situation peut être à l'origine d'un équilibre de force précaire, le Directeur général du Trésor décidant souvent quel parti prendre. A titre d'exemple, le Directeur général peut être une proche relation du Président qui en fin de compte décide quels sont les chèques qui seront honorés. A l'inverse, le Ministre des Finances doit alors s'en remettre à la Direction du Budget pour assurer le suivi de la situation. Ce double jeu de contrôles décrit ci-dessus s'avère une lutte pour le pouvoir où le Trésor a généralement le dernier mot. Cette lutte pour le pouvoir peut également avoir pour conséquence que le Trésor prenne le parti du Premier Ministre ou du Ministre des Finances, avec un impact différent mais tout aussi dommageable sur le processus des dépenses publiques. Quoi qu'il en soit, ces pratiques entravent le processus budgétaire et la crédibilité du Gouvernement. Elles expliquent aussi les difficultés rencontrées par le comité créé récemment pour la planification/gestion des liquidités, à interconnecter les décisions de priorisation des dépenses aux engagements pris et à simplifier les contrôles même lorsqu'ils font double emploi. En outre, l'absence d'interaction entre la personne qui commande les biens et services auprès d'un fournisseur et celle qui sollicite le paiement a contribué à éviter la responsabilisation des ministères d'exécution, est une source d'indifférence à la priorisation des dépenses et, dès lors met le Ministère des Finances dans l'incapacité d'établir une priorité adéquate des paiements. Ces facteurs ont été à l'origine d'incitations négatives qui ont fait obstacle à la réconciliation des données des engagements avec celles des paiements et la preuve du service rendu.

***Une plus grande transparence et responsabilisation dans la gestion financière aidera à minimiser le recours à des procédures de dépenses faisant obstacle à la discipline budgétaire.*** A Djibouti, un nombre de plus en plus important de dépenses ne sont pas soumises aux procédures générales et notamment :

- (i) ***Retards urgents, frais de voyage en mission et dépenses connexes ou maturités de la dette dont le paiement doit avoir priorité sur tous les autres paiements en suspens, et dépenses nécessaires pour lesquels il n'y a plus de fonds disponibles.*** Ces dépenses sont instruites pour paiement directement par le Trésor, sans engagement préalable ou autorisation administrative, et sont appliquées au compte des opérations en attendant leur régularisation à la Trésorerie nationale. Elles sont régularisées à la fin de l'exercice budgétaire, ou sur demande, dans la mesure où les crédits sont disponibles. Ces dépenses constituent un facteur nettement plus sérieux dans le processus d'accumulation des arriérés, étant hors du contrôle des unités d'engagement et d'autorisation, et elles se traduisent généralement par des dépassements de coûts au niveau des affectations budgétaires disponibles.
- (ii) ***Les dépenses du PIP, souvent exécutées directement par les bailleurs de fonds et les prêteurs, ou par le biais de comptes bancaires dans des banques commerciales, à Djibouti ou à l'étranger.*** La plupart des dépenses budgétaires extraordinaires –

assistance extérieure de contrepartie et financement intérieur pour les projets d'investissement – sont exécutées sous forme de transferts aux comptes bancaires ouverts dans des banques commerciales au nom des projets en cause. Une fois transférée aux comptes bancaires, la dépense ne fait plus l'objet d'un suivi par le Ministère des Finances, et son utilisation finale ne peut plus être contrôlée. Il s'agit dès lors d'un décaissement «aveugle».

- (iii) ***Dépense de crédit de trésorerie.*** Une catégorie spéciale est celle des dépenses des ambassades et districts internes (les districts sont des unités territoriales administratives nationales dotés d'un chargé de paiement qui règle certaines dépenses décentralisées décidées par les autorités du district). Les caisses de l'administrateur sont reconstituées sur la base d'autorisations mensuelles de dépenses. Les avances sont ensuite régularisées dans le système de comptabilité budgétaire lorsque les pièces justificatives sont soumises. Toutefois, ces régularisations ne se font pas régulièrement et la dépense est souvent exécutée sans les autorisations initiales, au point d'excéder les affectations pour la rubrique en question.
- (iv) ***Comptes d'attente.*** A l'origine les comptes d'attente ont été conçus pour veiller à ce que chaque transaction soit enregistrée, même temporairement, jusqu'à ce qu'une information détaillée devienne disponible pour procéder à un enregistrement adéquat. Cependant, les retards dans la circulation de l'information, l'absence d'intégration entre la phase d'exécution du budget et l'enregistrement comptable, et la sur-centralisation du processus comptable, ont nettement développé la taille des comptes d'attente. La taille de ces comptes est particulièrement difficile à contrôler du fait que, en l'absence d'une réelle clôture en fin d'année, les comptes d'attente ne sont jamais liquidés.
- (v) ***Les pratiques actuelles de soumission des paiements pour instruction avant l'exécution d'une commande,*** basées sur une fausse attestation de service rendu, sont un sous-produit de la perte de crédibilité du Gouvernement. Le seul avantage de cette situation est que le Gouvernement n'accumule plus d'autres arriérés de paiement. Il sera toutefois difficile de mettre fin à cette pratique établie lorsque la situation financière normale aura été rétablie. Dès lors, ces pratiques devraient faire l'objet d'un suivi étroit dans le cadre d'une supervision de terrain périodique. Les fournisseurs publics devraient également être clairement informés des risques encourus dans l'exécution des commandes qui n'ont pas obtenu l'approbation préalable du Ministère des Finances. A cette fin, les rôles respectifs du contrôleur du budget et de la direction financière devraient être spécifiés : une seule approbation devrait suffire pour exécuter des engagements pour compte de l'Etat. L'autorité d'approbation doit dès lors être clairement identifiée – clarification requise d'urgence, avant la mise en œuvre de la réforme des procédures régissant les dépenses.

### **5.5.3. Gestion de trésorerie et arriérés budgétaires**

***Justification budgétaire du système de gestion de trésorerie.*** La faible importance de l'assiette des ressources intérieures de Djibouti est à l'origine d'un déficit structurel entre les dépenses publiques et les recettes publiques. Bien que les efforts dans le sens de la stabilisation des dépenses et de l'amélioration des recettes ont réduit cet écart au cours des dernières années, le pays demeure fortement dépendant de l'assistance des bailleurs de fonds étrangers, ce qui s'est caractérisé par une imprévisibilité des crédits, des retards dans les décaissements, et des niveaux

souvent inférieurs aux anticipations. La position budgétaire est donc toujours très vulnérable aux manques non prévus de recettes et/ou aux goulets d'étranglement sur les liquidités. Les autorités doivent faire face à ce défi avec des outils très restreints de politique budgétaire pour l'ajustement. Premièrement, le régime du conseil de la monnaie rend la monétisation du déficit budgétaire impossible. Deuxièmement, elles doivent adhérer à une stricte discipline budgétaire afin de satisfaire aux repères de performance du programme du FMI. Troisièmement, le financement extérieur est limité aux subventions et à l'emprunt à des conditions hautement libérales, et la demande excède de loin l'offre. Dans le contexte de cet « engrenage budgétaire », les dépassements ont donné lieu à une accumulation d'arriérés. Pour inverser la tendance et contrebalancer les dérapages budgétaires enregistrés à la fin de 2000, Djibouti a introduit en avril 2001 un plan très strict de flux de trésorerie visant principalement à maintenir les dépenses mensuelles conformes aux recettes projetées.

***La mise en place réussie du système de gestion de trésorerie reposait sur des conditions clés***, et notamment les suivantes: (i) le dégagement d'un consensus entre les ministères d'exécution pour une stricte adhérence aux objectifs du plan de flux de trésorerie; (ii) la nécessité de respecter strictement la priorisation retenue dans le plan; et (iii) faire en sorte que le Ministère des Finances soit en position de prendre des décisions concernant les dépenses non prioritaires. Pour ce qui est de la première condition, les autorités ont adopté le plan de flux de trésorerie par décret présidentiel du 23 mai 2001, portant sur la base juridique pour le nouvel instrument de trésorerie et sur son appui politique. Pour ce qui est de la deuxième condition, la décision a été prise de ne pas reconduire les dépenses non engagées du mois suivant dans la période en cours. Enfin, pour renforcer la mise en œuvre du plan, il a été convenu que le Ministère des Finances maintiendrait l'autorité sur le montant des dépenses non prioritaires pouvant être engagé chaque mois par les ministères d'exécution. Une commission de gestion des flux de trésorerie de l'Etat a été mise en place sous la présidence du chef de cabinet du Premier Ministre (comprenant le directeur des finances, la trésorerie du contrôle budgétaire, les recettes, et des représentants du cabinet du Premier Ministre. Les activités quotidiennes de suivi du plan de flux de trésorerie ont été prises en charge par un comité technique composé de directeurs adjoints des finances, du contrôle budgétaire, de la comptabilité, et du chef de l'unité de recherche et programmation du Trésor). La principale fonction de la commission était de concevoir, suivre et mettre le plan en œuvre, sur la base du budget.

***L'efficacité du système de gestion de trésorerie a jusqu'à présent été mitigée***. Mesuré par rapport à son objectif original de contrôle strict des niveaux de dépenses et de capacité à s'ajuster de manière flexible et rapide aux déficits des recettes, le système de gestion de trésorerie n'a atteint que des résultats mitigés. Depuis son introduction, il y a eu des gains appréciables au niveau de la stabilité macroéconomique et de l'équilibre budgétaire. Avec le renforcement du processus budgétaire en 2000, et la mise en œuvre rigoureuse du plan de gestion de trésorerie depuis avril 2001, Djibouti a réussi à conformer les dépenses publiques aux ressources disponibles, ce qui a donné lieu pour la première fois depuis des années à une baisse de l'encours du stock des arriérés (estimé à 27,8 pour cent du PIB à la fin de 2002). En outre, conscientes qu'ils constituaient une contrainte majeure à la reprise économique, les autorités ont adopté à la fin de 2002 un plan exhaustif pour liquider progressivement tous les arriérés de paiement intérieurs validés.

***Cependant, l'objectif visant à éviter totalement une nouvelle accumulation des arriérés de paiement ne semble pas avoir été atteint***. Les ajustements progressifs ad hoc ont érodé la distinction entre les phases administratives et comptables, aux dépens d'une vérification transversale du budget. Toutefois, les arriérés ont été étroitement définis comme étant des comptes créditeurs de plus de 30 jours mais cette définition exclut d'autres types d'arriérés non

enregistrés comme comptes créditeurs (voir Encadré 5.5 pour une revue des différents types d'arriérés budgétaires). De plus en plus les autorités djiboutiennes ont opté pour des pratiques échappatoires qui ont affaibli la discipline budgétaire. A titre d'exemple, si le point de contrôle se situe au stade de l'ordre de paiement, les engagements sont exécutés mais les ordres de paiement ne sont jamais émis (en raison de l'absence de transmission des relevés pertinents au Ministère des Finances ou parce que le Ministère lui-même préfère le différer). Ceci donne lieu aux DENO, fléau que connaissent bon nombre de pays de l'Afrique francophone. Si un point de contrôle subsiste au stade de l'engagement, les engagements peuvent être exécutés sans qu'ils soient enregistrés, ce qui donne lieu à des dépenses hors budget. En bref, l'accumulation des arriérés traduit un système incomplet de contrôle des engagements.

*Afin de produire l'information requise pour la vérification et le suivi de la gestion de trésorerie, des procédures spéciales de financement ont été généralisées.* Il existe un besoin légitime pour de telles procédures dans les pays de l'Afrique francophone : certaines régions, par exemple, sont éloignées et les moyens de communication inefficients, ce qui justifie l'usage de régies d'avance pour améliorer l'efficacité publique de certaines dépenses spécifiques. Malheureusement ces procédures ont plutôt été utilisées par les agences publiques centrales de Djibouti avec une pression politique pour imposer ses propres priorités de dépenses et leur calendrier. Il a parfois été fait appel à du financement spécial soit pour demander des ordres de paiement d'avance (auquel cas le fonds spécial équivaut à une capacité illimitée de ponction sur les ressources générales, sans contrôles) ou en créant des comptes spéciaux qui bénéficient généralement de ressources spécialisées (ce qui réduit la responsabilisation au niveau de l'utilisation des ressources) ; et comme pour le financement spécial, les ordres de paiements (OP) sont des paiements sollicités du comptable d'une manière normale, sauf qu'ils ne sont pas accompagnés de relevés. Les besoins d'urgence ont à l'origine justifié de tels OP, mais ils sont rapidement devenus courants à Djibouti. Progressivement, comme ces OP ne correspondaient pas aux affectations initiales du contrôleur financier ou de l'autorité de contrôle des ministères d'exécution, le processus normal de dépense et la nécessité des autorisations budgétaires ont été totalement contournés.

#### Encadré 5.5 Djibouti: Arriérés et DENO (Dépenses engagées non ordonnancées)

The distinctions between the different sorts of arrears are useful to illustrate where the main weaknesses are in the various stages of the expenditure process. They all correspond to government liability beyond the due date, and hence, need to be addressed systematically to avoid favoring circumventing behaviors:

- **Arrears** are expenditures which have passed stage 3 of the expenditure process (the payment order has been issued), but have not completed stage 4 (the check has not been issued or the payment has not effectively been made) within a certain period of time. After this period, these should be considered treasury arrears. Their accumulation gives the *trésor* the ability to decide which checks effectively will be paid first, thereby leaving the door open to fraud and abuse.
- **DENOs** (expenditures that have been committed but for which no order to pay has yet been issued) are expenditures which have completed stage 1 and 2 (they have been committed and generally verified) but not stage 3. They usually emerge when there is close monitoring of treasury arrears as defined above. Although they are difficult to monitor, it is interesting that the Fund has occasionally negotiated and set ceilings on their accumulation.
- **Some expenditure is not even committed formally** (although supplies are delivered). By extension, the name DENOs is often also applied to them although they did not reach even stage 1 in terms of the accounting record.

These failures interact with (whether they are encouraged by them or whether a stock of arrears fosters these malpractices) specific expenditure processes, or payment mechanisms:

- The **ordre de paiement (OP)** is an expenditure immediately paid by the *trésor* following an *order* of a Minister, meant to be regularized later. Originally designed for exceptional circumstances, the use of OPs has expanded to the point that in some francophone African countries, most of the expenditures have been settled through OPs, generating arrears for regular budgeted items, and eventually for OPs as well (although they were supposed to be paid immediately).
- The **mandatement pour ordre en fin d'exercice** are « OP's » issued for a series of expenditure that has been « engagée » but not « ordonnancée » (a DENO) with a view to accelerating cash payments before the end of the fiscal year. While this type of expenditure reduces the stock of DENOs, the actual aim is to secure a payment while ensuring that the necessary approvals and checks cannot be performed, leaving an uncertainty as to the exact nature of the expenditure item. Once again, regularization is supposed to take place later.
- The **dépenses par régies d'avance** were designed to speed up the expenditure process and they do not follow all its stages: payment is made just after stage 2 and the other stages are regularized ex post. A *régie d'avance* operates like the special or imprest accounts that donors establish to speed up disbursements for their projects;

Source: Lionert, 2002

***Par ailleurs, le système de gestion de trésorerie tel qu'il est appliqué actuellement a influé sur la priorisation des dépenses.*** La prise de décision concernant le déblocage des affectations budgétaires aux ministères d'exécution suit en pratique un processus ad hoc et non transparent, qui concentre les pouvoirs discrétionnaires au Ministère des Finances et au cabinet du Premier Ministre. Il y a également des indications selon lesquelles le système de gestion de trésorerie a été un facteur major des faibles taux d'exécution des dépenses aux biens et services par les ministères d'exécution. Afin d'éviter une crise de liquidités due à un grave manquement de recettes internes et à des retards dans le décaissement de l'appui budgétaire, le Gouvernement a strictement limité les autorisations de dépenses. Bon nombre de représentants des ministères d'exécution ont déclaré n'avoir reçu aucune autorisation de dépense pour des biens et services avant le mois de mai. Selon eux cette situation entrave fortement leur capacité à exécuter les programmes.

***D'importants retards se produisent entre les engagements et les paiements réels et certains engagements restent en cours.*** La nécessité de suivre de près l'impact des paiements en espèces sur le financement bancaire et de réconcilier les données en amont et en aval des rubriques a appelé la création d'instruments tels que le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) et un plan de trésorerie. Cependant, d'importants retards se produisent entre les engagements et les paiements réels et certains engagements restent en cours. Ainsi, la réconciliation des données en amont sur une base d'engagement avec les données financières n'est-elle pas évidente. Il faut extraire les engagements pour les opérations pluriannuelles qui ne comportent pas de prestations de biens ou services au cours de l'exercice budgétaire et scinder le reste entre (a) le crédit fournisseur régulier non bancaire à court terme et (b) les arriérés de paiement (en tant que rubriques de financement non bancaire). Ces critères additionnels ont contribué au manque relatif d'intérêt vis-à-vis des contrôles d'engagement à un moment où de tels contrôles ont été renforcés pour respecter les lourdes contraintes budgétaires et limiter les contournements.

***Un certain nombre d'implications de politique peuvent être dérivées de l'analyse:***

***(i) Le suivi de la trésorerie et l'accent porté au TOFE ne devraient pas détourner les priorités des pratiques comptables performantes.*** On se fait souvent une fausse idée selon laquelle le TOFE est un outil comptable, ce qu'il n'est pas. C'est essentiellement un outil pour suivre l'exécution du budget. Même lorsque le Trésor est dans une position pour compiler les rubriques du TOFE sur la base des soldes des comptes, il est utile de donner la responsabilité du regroupement des nombres finals (y compris ceux produits en dehors du Trésor) à une unité de la prévision axée sur le développement et les politiques économiques.

***(ii) Le suivi des arriérés est bien sur essentiel, mais il doit s'appliquer à l'ensemble du processus des dépenses.*** Dans le cas contraire, non seulement il introduit des distorsions dans le panorama de la situation actuelle, mais il donne aussi des incitations à créer d'autres types d'arriérés là où aucun suivi n'est assuré (p. ex., les DENO).

***(iii) Même lorsque le suivi de trésorerie est nécessaire, le renforcement du contrôle des engagements doit demeurer une priorité pour une saine gestion des dépenses publiques.*** Le suivi de l'exécution et de l'audit du budget doit faire l'objet d'une plus grande attention. Les sources de financement devraient toujours être incluses dans la documentation sur le budget pour (1) offrir une vue plus détaillée, (2) sensibiliser davantage aux contraintes du financement au moment de la présentation du budget, et (3) encourager la transparence en permettant la divulgation (et la discussion) de l'impact potentiel des rubriques hors financement. Il ne sert à rien d'insister pour que la LdR soit soumise au Parlement si le compte de gestion (compte

maintenu par les comptes publics indiquant l'utilisation réelle des fonds/paiements) et le compte administratif (compte maintenu par l'ordonnateur et le contrôleur financier indiquant l'utilisation des allocations budgétaires) ne sont pas inclus.

*(iv) L'exécution des dépenses doit être fortement simplifiée étant donné que le nombre excessif des démarches administratives et contrôles encourage les comportements de recherche de rente et font obstacle à un suivi effectif.* La duplication des fonctions et les procédures de contrôle demeurent et notamment les contrôles superflus et le chevauchement des responsabilités entre la Direction des Finances et la Direction du Budget. La récente réorganisation du Ministère des Finances est un pas dans la bonne direction. Les objectifs de la réorganisation étaient de : (i) renforcer l'unité de supervision du budget en ajoutant à ses responsabilités des contrôles sur le bien-fondé des dépenses et la supervision des états de paie; et (ii) limiter le rôle de la Direction des Finances à prendre des engagements et à fournir des autorisations administratives et maintenir les livres comptables pertinents.

*(v) L'exploitation efficiente du système d'exécution des dépenses dépend essentiellement de la qualité du personnel et de l'adéquation des incitations.* Les deux sont interconnectés car un personnel compétent familiarisé aux procédures de dépenses peut donner lieu à un meilleur système de gestion budgétaire si le personnel est réellement rendu responsable des erreurs. L'adoption d'une budgétisation axée sur la performance renforcerait la responsabilisation dans le processus d'exécution des dépenses tout en développant son efficacité. Il faudra porter attention au renforcement de la responsabilisation des autorités de gestion du crédit (ministères payant) qui devront être préparées à la gestion des autorisations budgétaires et au renforcement du rôle de supervision du Ministère des Finances. En pratique, les ministères qui décaissent engageraient directement leurs dépenses après avoir obtenu l'approbation du contrôleur du budget, qui maintiendra des dossiers comptables informatisés des engagements. Les autorisations administratives seraient également préparées par les ministères techniques et transmises directement au Trésorier général qui vérifierait dans quelle mesure elles correspondent aux engagements et validations. Un tel programme simplifierait et rationaliserait le système de dépense et renforcerait nettement les pouvoirs de supervision du Ministère des Finances tout en laissant la responsabilité des choix techniques à la discrétion des ministères techniques.

#### **5.5.4. Efficacité «technique» du Budget: améliorer la gestion de la fonction publique et de l'état de paie**

*Les audits internes peuvent constituer un mécanisme central pour garantir la responsabilisation interne, mais ils ont la même qualité d'efficacité que la fonction publique qui les administre.* La qualité de la fonction publique, le niveau de sa gestion pour maximiser la performance, et le niveau selon lequel elle respecte une éthique d'encadrement et de service public influent sur le système budgétaire. Les problèmes s'aggravent lorsque la fonction publique est importante, comme c'est le cas à Djibouti. Tel que discuté au Chapitre 2, la fonction publique de Djibouti a des effectifs en surnombre, surpayés et mal gérés, héritage du recours à l'emploi public en tant que récompense et solution aux faibles opportunités d'emploi dans le secteur privé – et également à la prise en charge de multiples responsabilités de prestation de services publics. Si, comme cela a été discuté précédemment, la budgétisation axée sur la performance offre un cadre pour une plus grande responsabilisation, le fonctionnement de la fonction publique déterminera quelle part de l'éventuel « dividende de bonne gouvernance » (en termes de meilleurs résultats de développement) pourra être matérialisée. Parmi les domaines les plus difficiles de la réforme du secteur public, l'amélioration de l'administration de la fonction publique se détache comme un élément clé pour améliorer les mécanismes de responsabilisation interne.



***A Djibouti, d'importants défis subsistent pour améliorer la fonction publique et la gestion de la masse salariale.*** Djibouti doit encore entreprendre une réforme exhaustive de la fonction publique portant sur la responsabilisation en rendant le recrutement plus compétitif, en liant la promotion et le grade à une évaluation de la performance, et en améliorant les opportunités de formation. Au cours du processus de préparation du budget il n'existe aucune interaction entre la préparation des programmes sectoriels et l'examen des affectations de personnel. Les estimations du personnel et des salaires sont basées sur des plans de dotation en effectifs préparés par le Ministère de l'Emploi et de la Protection sociale. Et pourtant les ministères sectoriels ne préparent pas de descriptions de tâches ni une ventilation du personnel par rapport aux objectifs de politique arrêtés par les ministères ou départements respectifs. Dès lors des normes objectives pour les estimations du personnel et des salaires font défaut. La récente informatisation du système des états de paie est un pas dans la bonne direction, car elle permettra d'accroître la transparence dans la gestion des ressources humaines et de diminuer les coûts de transaction. Le Chapitre 2 discute plus en détail les autres défis associés aux politiques salariales et d'emploi du secteur public.

#### **5.5.5. Passation des marchés publics<sup>35</sup>**

***Le coût et la qualité des programmes publics sont largement affectés par le processus de passation des marchés selon lequel les budgets sont dépensés.*** Quelle que soit la qualité de la budgétisation publique, c'est la dépense réelle des fonds qui en fin de compte détermine l'efficacité des programmes budgétaires – dépenses aux biens et services acquis en dehors de l'administration et des agents de la fonction publique. La passation des marchés implique inévitablement un ensemble de règles et procédures, en mesure d'entraver/ou de favoriser la transparence, la contestabilité, la responsabilisation et l'efficacité. Les fuites, principalement dues à la fraude et à la corruption, peuvent impliquer un équipement et des infrastructures substandards, un manque de fournitures médicales essentielles, une insuffisance de manuels scolaires, des biens inutiles et peu prioritaires, et des services publics de faible qualité. L'inefficacité des procédures est à la base de coûts plus élevés pour les fournisseurs, qui se traduisent par des coûts d'investissement supérieurs. L'amélioration de la transparence et de l'efficacité des processus de passation de marchés encourage une plus grande responsabilisation publique et une concurrence ouverte, ingrédients clés pour améliorer la productivité des investissements.

***A Djibouti, les passations des marchés publics représentent une part peu importante du PIB et des dépenses totales.*** Selon le dernier CPAR (Rapport analytique sur la passation des marchés) de la Banque mondiale réalisé en juin 2003, les passations des marchés publics à Djibouti ont représenté environ 8 pour cent du PIB au cours de la période 1999-2002, en raison de la part peu importante des investissements du secteur public par rapport au PIB (de l'ordre de 3 et 5 pour cent du PIB entre 1999-2002). Les passations des marchés publics en proportion des dépenses publiques totales sont également peu importantes – en moyenne de 25 pour cent au cours de la période 1999-2002. Ceci s'explique par la composition déséquilibrée des dépenses de Djibouti : les traitements et salaires des agents de la fonction publique absorbant la part la plus importante des dépenses publiques totales.

---

<sup>35</sup> Du 7 au 22 juin 2003, le Gouvernement de Djibouti a réalisé avec le concours d'une mission de la Banque mondiale un examen des règles, réglementations et pratiques de passation des marchés, afin d'évaluer leur efficacité et transparence et de proposer des mesures d'amélioration. Pour une analyse détaillée des principaux enjeux et recommandations, se référer au CPAR de Djibouti (2003).

*Néanmoins, les passations des marchés publics devraient se développer dans les années à venir.* Le DSRP projette une croissance des dépenses d'investissement et en conséquence une augmentation de l'aide extérieure dans les années à venir (les dépenses d'équipement financées sur le plan extérieur devraient augmenter à 9 pour cent du PIB entre 2004 et 2006), ce qui appellera des efforts accrus pour renforcer la capacité de planification des passations de marchés du pays.

*Dans l'ensemble, la qualité des législations, règles et réglementations régissant les passations de marchés est relativement adéquate. Toutefois, un certain nombre de faiblesses et d'inefficacités dans le processus de gestion des passations de marchés ont été identifiées – ce qui implique plus de transparence, responsabilisation et capacité de planification des passations de marchés.* Tout en concluant que la qualité d'ensemble de la réglementation régissant les passations de marchés à Djibouti était bonne, le CPAR a identifié un certain nombre de faiblesses dans le système. En ce qui concerne le cadre juridique et réglementaire, le rapport a conclu qu'il demeurerait incomplet dans certains domaines dont notamment : (i) l'ampleur de l'application du Code actuel sur les passations des marchés publics (février 1995), qui ne couvre pas la propriété déléguée et les contrats de concession ; (ii) les seuils procéduraux qui ne sont pas systématiquement appliqués (p. ex., la règle d'ouverture des offres dépassant un seuil de 5 millions de FD n'est pas toujours appliquée); (iii) les critères de sélection des offres ne sont pas toujours spécifiés; et (iv) l'absence d'un système rapide et efficace de règlement des différends. Au niveau de l'exécution des contrats, les inefficacités du système des passations de marchés se manifestent dans les arriérés de paiement des contrats publics et les retards excessifs dans l'obtention du visa du Trésor au cours du processus de paiement des contrats.

## **5.6. Supervision du budget : renforcer la responsabilisation interne et externe**

*L'audit contribue à ce que le Gouvernement soit tenu responsable de la manière dont les décideurs et les prestataires de services dépensent l'argent. A Djibouti, les audits internes ont traditionnellement mis l'accent sur les contrôles financiers de base et les flux de trésorerie.* Cette focalisation traduit la culture d'apports en matière de finance publique et la perception que la responsabilisation au niveau de l'utilisation des fonds vient à l'appui d'une utilisation disciplinée des ressources prévues dans le budget. Au cours des dernières années toutefois les processus internationaux en matière comptable et d'audit ont été mis au défi de tenir compte de la performance des dépenses ainsi que de leur conformité aux affectations prévues. La nouvelle orientation axée sur la performance des audits suggère une notion plus large de la responsabilisation. Les gestionnaires financiers publics doivent maintenant considérer leurs rôles en qualité de collaborateurs aux résultats finaux et de « contrôleurs du budget » (Andrews, 2001).

*Les institutions suprêmes d'audit (Cour des comptes et le Bureau de l'Inspection générale) n'ont été mises en place que récemment et elles ne s'acquittent pas encore de leurs fonctions de supervision d'une manière effective.* Tel que décrit au Chapitre 4, ces entités centrales de supervision sont toutes rattachées au cabinet du Premier Ministre et font essentiellement rapport, par son intermédiaire, au Conseil des Ministres. Ceci influe sur l'indépendance et le bon fonctionnement des institutions internes d'audit. Par ailleurs, l'intervention des entités centrales de supervision fait souvent face à une opposition des ministres en poste : en tant que membres du Conseil des Ministres, de par la Constitution, ils représentent une autorité de rang supérieur aux agents de la fonction publique à la tête des agences de supervision. Depuis 2001, la loi impose aux ministères de soumettre une documentation comptable à la Cour des comptes pour son examen. En 2003, la Cour des comptes a publié son premier rapport d'audit, mais après l'avoir

examiné le cabinet du Premier Ministre a décidé de ne pas le rendre public. Le Bureau de l'Inspection générale (établi en 2001) bien qu'investi par la loi du pouvoir d'audit des comptes publics, n'est pas encore opérationnel en raison d'un manque de ressources humaines.

***Rôle accru des citoyens dans le suivi des résultats du budget : incidence des dépenses vs contrôle des dépenses.*** Techniquement, le contrôle des dépenses a pour objectif de s'assurer que l'argent arrive aux destinations visées dans le budget. Le contrôle est simple et la responsabilisation évidente dans ce cas. Généralement les budgets sont plus vagues au niveau des utilisateurs finals. Pour que le processus soit efficace, il est essentiel d'envisager la question en termes de l'incidence des dépenses – qui a bénéficié des dépenses, sur toute la ligne. Ceci est plus complexe et implique une analyse de la manière dont les ministères gèrent leurs fonds. La question se complique également du fait que les transferts budgétaires en aval (aux bénéficiaires) sont souvent en nature et non en espèces (la fonction publique s'inscrivant pour la contribution «en nature» la plus importante). En outre, le contrôle de la composition des dépenses publiques exige une information budgétaire compréhensive et suffisamment détaillée. Pourtant les données fonctionnelles ne donnent souvent qu'une indication des transferts en faveur des secteurs sociaux généraux – éducation et santé notamment. Il est possible que les contrôles ne puissent identifier la composante pro-pauvre au sein de ces grandes catégories. A Djibouti, l'approche adoptée dans le budget le plus récent (Loi de finances 2004) est de faire appel à un fonds «virtuel» par le biais duquel des rubriques budgétaires sélectionnées, identifiées comme étant de nature à réduire la pauvreté, sont désignées et suivies dans le cadre de l'exécution globale du budget. Toutefois les dépenses de nature à réduire la pauvreté sont toujours basées sur une classification économique et fonctionnelle fortement agrégée.

***Le suivi de l'incidence des dépenses dans le cadre d'enquêtes auprès des clients peut s'avérer davantage effectif que le contrôle formel des dépenses.*** En fin de compte, le suivi des dépenses devrait établir si les ressources dépensées arrivent réellement aux bénéficiaires visés. L'augmentation des allocations budgétaires aux programmes de réduction de la pauvreté peut ne pas avoir l'impact souhaité sur la pauvreté si les crédits n'arrivent pas aux bénéficiaires visés ou si les programmes sont mal conçus ou exécutés. Les enquêtes auprès de la clientèle sur les dépenses publiques à l'éducation et à la santé peuvent assurer le suivi du flux des fonds des filières administratives aux prestataires de services pour déterminer si les fonds arrivent réellement aux écoles ou cliniques pour lesquelles ils étaient destinés. Les enquêtes de contrôle non seulement mettent en lumière les utilisations et les abus du financement public, mais elles donnent aussi un aperçu de la saisie, du coût-efficacité, et de la responsabilisation. Même en ne disposant que d'une information restreinte, les enquêtes de contrôle peuvent indiquer quels sont les fonds qui sont supposés atteindre une communauté et quel est le montant réellement perçu. Divulguée cette information peut renforcer la responsabilisation extérieure des décideurs et prestataires de services vis-à-vis des utilisateurs finals des services. Par exemple, Ablo et Reinika (1998) discutent une enquête auprès d'écoles primaires sélectionnées en Ouganda établissant, qu'au départ, moins d'un tiers des dépenses hors salaires réservées aux écoles primaires atteignait vraiment les bénéficiaires visés. Ce pourcentage a fortement augmenté à la suite des changements introduits dans les procédures de décaissement à la suite de l'étude (se référer à l'Encadré 5.7).

### **Encadré 5.6 Djibouti: Le cas de l'argent manquant : enquêtes de suivi des dépenses publiques**

In the early 1990s, the Ugandan government dramatically increased spending on primary education. But school enrollments stagnated. Could it be that the money was not reaching schools? To answer this question, a public expenditure tracking survey started collecting data in 1996 on government flow of funds to schools. It found that 87 percent of the non-wage resources intended for the school was diverted to other uses. This information was made public and prompted a vigorous response from the national government, which along with parents, put pressure on school principals to plug the leaks. Follow-up studies have shown that the situation has improved. A survey in Peru tracking a participatory food supplement program ("Glass of milk") revealed that less than a third of each dollar transferred from the central government reached intended beneficiaries. Most of the leakage occurred below the municipal level- in community organizations ("Mother committees") and households. The results challenged the belief underlying the program that local community organizations were always more accountable than public agencies. Authorities decided to merge all nutrition programs into a cash-transfer program (social fund) with stronger transparency and accountability mechanisms. These and other tracking surveys in Chad, Ghana, Honduras, Mozambique, Rwanda, Senegal, Tanzania and Zambia, suggest several lessons. They confirm that budget execution is a major problem and show that procedural clarity and oversight are often missing. They find that poor resource management is often a result of too much discretion in resource allocation when there is limited information, weak accountability checks, and strong vested interests. Tracking surveys reveal insights into the actual execution of budgets by schools and health clinics and allow comparisons of public, private and nongovernmental service providers. But tracking surveys need an authorizing environment to be effective in improving financial management: unless there is a solid political commitment for more transparency and accountability, government agencies and service providers may be reluctant to open their books.

*Source: World Development Report, Making Services Work for Poor People, 2004*

## **5.7. Conclusions et implications de politique**

*En bref, les réformes de l'administration publique visant à améliorer la gestion du budget ne se substituent pas aux mesures de politique et qu'elles ne remplacent pas des choix mûrement réfléchis ainsi que le dégagement d'un consensus politique autour de recettes techniques toutes faites.* Bien conçus, ces mesures peuvent aider à (i) mettre en lumière la nature des options envisagées, (ii) créer la marge budgétaire requise pour le déploiement des politiques, (iii) appliquer les ressources publiques là où elles seront les mieux utilisées tout en mobilisant les ressources privées et locales lorsque cela s'avère possible pour poursuivre les objectifs de la politique publique, et (iv) générer une rétro-information sur l'efficacité et l'efficacité des interventions publiques.

*Le chapitre esquisse un certain nombre de mesures pratiques visant à améliorer la performance du budget grâce à une plus grande transparence et responsabilisation budgétaires.* Il s'agit notamment de: (i) améliorer la classification budgétaire pour interconnecter les dépenses aux résultats escomptés; (ii) consolider les finances publiques en plaçant les passifs éventuels sous la supervision du budget de l'Etat; (iii) renforcer la crédibilité du budget en opérant des choix budgétaires pour le moyen terme, tenant compte des contraintes sur les recettes et le financement; et (iv) orienter le processus budgétaire dans la voie d'une meilleure performance.

*Une approche pragmatique est suggérée pour prendre en compte les réalités de Djibouti.* A titre d'exemple, il est suggéré de poursuivre une approche pragmatique dans la voie d'une budgétisation axée sur la performance. Dans le contexte actuel de Djibouti, il n'est pas réaliste de s'attendre à une meilleure formulation du budget sous la forme de cadres qualifiés de dépenses à moyen terme. Le Gouvernement pourrait plutôt tirer avantage du processus consultatif initié lors de la préparation du DSRP pour traduire les priorités politiques en allocations budgétaires. Ceci impliquerait d'inclure dans le budget des programmes sectoriels clés à financer et les principaux services que l'on s'attend à rendre. Même s'il ne s'agit que pour une année, ce serait là un bon point de départ. A court terme, il sera nécessaire d'adopter une approche pragmatique en se basant marginalement sur les systèmes existants pour mettre en place une capacité de suivi plus effective et renforcer la responsabilisation. En l'absence d'un CDMT de référence, des scénarios budgétaires pluriannuels peuvent aider à évaluer les schémas possibles de dépenses.

## PARTIE III. ANALYSE DES DEPENSES PUBLIQUES CONSACREES AUX SECTEURS SOCIAUX

### CHAPITRE 6: DEPENSES PUBLIQUES CONSACREES A L'EDUCATION

Ce chapitre fait d'abord une mise à jour du niveau et composition des dépenses publiques et privées en matière d'éducation à Djibouti. Il présente les tendances budgétaires par niveau d'enseignement et les coûts des intrants. Le chapitre s'attaque ensuite à l'examen de l'efficacité interne du système éducatif, par niveau d'enseignement, par rapport aux coûts des intrants et les résultats escomptes. Il examine aussi l'incidence des dépenses publiques à l'éducation.

Les importantes caractéristiques du système éducatif djiboutien sont définies dans ce chapitre par le biais d'un examen de l'efficacité du flux des étudiants entre différents niveaux de l'éducation. Un schéma d'assiduité d'une cohorte donnée est construit en se servant d'une information exhaustive sur les taux d'abandon et de redoublement, selon leur parcours dans les cycles de l'enseignement primaire et secondaire. Une des principales conclusions de l'analyse est que si l'ensemble du système éducatif pré-universitaire connaît des difficultés en termes d'accès et d'inefficacité, la situation est tout particulièrement grave dans l'enseignement secondaire inférieur et supérieur, du fait des taux d'abandon et de redoublement relativement élevés à l'origine d'un système de gaspillage. Tout programme de réforme du système éducatif devrait porter l'accent sur une résorption de la déperdition des effectifs scolaires dans les trois cycles éducatifs et en période de transition entre les cycles.

#### 6.1. Niveau global des dépenses a l'éducation

*L'allocation que Djibouti consacre à l'éducation est l'une des plus élevées parmi les pays à niveaux similaires de revenu par habitant* (Tableau 6.1). Les dépenses publiques totales à l'éducation se sont élevées à 8,6 pour cent du PIB en 2002 en comparaison d'une moyenne de 4,4 pour cent pour tous les autres pays. Djibouti affecte également environ 31,6 pour cent de son budget récurrent total à l'éducation, ce qui place le pays au rang des dépensiers les plus importants à l'éducation.

Tableau 6.1 Djibouti : Dépense publique à l'éducation dans divers pays à revenu intermédiaire, 2002

Country	Spending on education	
	Total spending as % of	Recurrent spending on % of total public recurrent
Burundi	3.6	20.4
Djibouti	8.6	31.6
Ethiopia	2.7	15.0
Kenya	6.3	26.2
Mauritius	3.7	15.3
Yemen	5.6	15.8

Source: World Bank

*Les dépenses totales récurrentes et de capital à l'éducation ont fortement augmenté<sup>36</sup> après 1998 et se sont situées en moyenne à 8,1 pour cent du PIB entre 1999 et 2002* (les valeurs absolues des dépenses et du PIB sont données aux Tableaux A2, A3 de l'Annexe 1). En pourcentage des dépenses publiques totales, la moyenne au cours de la période est d'environ 25,7 pour cent avec une pointe de 28,6 pour cent en 2000 et une baisse à 24,3 pour cent en 2001 (Tableau 6.2). Les dépenses récurrentes constituent une part importante des dépenses totales à l'éducation et se sont situées en moyenne aux environs de 89 pour cent au cours de la même période (1999-2002).

**Tableau 6.2 Djibouti: Dépense publique totale à l'éducation à Djibouti, 1996-02**

Year	Current and Capital Spending on education				Current Spending on education			
	As % of GDP		As % of total spending		As % of GDP		As % of total spending on education	
	%	Index 1996=10	%	Index 1996=10	%	Index 1996=10	%	Index 1996=10
1996	4.4	100	12.9	100	4.4	100	100.	100
1997	4.5	102	12.8	100	4.5	102	100.	100
1998	4.5	100	13.6	105	4.5	102	100.	100
1999	7.4	166	22.4	174	7.0	157	94.1	94
2000	9.3	210	28.5	221	7.6	171	81.5	81
2001	7.2	162	24.3	188	6.5	147	90.6	91
2002	8.6	194	26.1	203	7.8	175	90.5	90

Sources: Based on tables provided by the MENESUP, Djibouti

*Les salaires et transferts aux enseignants absorbent la plus grosse part des dépenses, ne laissant que peu pour les dépenses hors salaires y compris la provision de livres et intrants pédagogiques, construction et aménagement des salles de classe.* Le Gouvernement, avec l'appui d'une importante participation des bailleurs de fonds, se charge de la plupart des activités d'investissement au secteur de l'éducation. Avec la focalisation actuelle sur la construction d'écoles, la part des dépenses d'équipement devrait augmenter davantage dans le proche avenir alors que le Gouvernement poursuit la construction d'écoles primaires et secondaires.

*Les dépenses au secteur social semblent avoir été protégées, ce même en périodes de difficulté économique ou lorsque les paiements d'intérêt sur la dette publique étaient élevés.* La dette extérieure ne semble pas jouer un rôle sur le schéma de la dépense publique à l'éducation. Dans le court à moyen terme, le Gouvernement s'efforce d'élargir sa base de recettes. Chaque hausse d'un pour cent de plus des recettes fiscales en proportion du PIB augmente le financement disponible pour l'éducation de 91 millions de FD. Ce calcul est uniquement indicatif mais il met en lumière la sensibilité du budget de l'éducation à l'effort budgétaire. Globalement, les contraintes budgétaires à l'augmentation des ressources intérieures au secteur de l'éducation au cours des années à venir, seront sérieuses et il est conseillé au Gouvernement de développer l'efficacité des dépenses à l'éducation.

<sup>36</sup> Cette augmentation est principalement due à l'appui budgétaire assuré par le Gouvernement français pour les secteurs sociaux, dont la plus grande partie est consacrée au secteur de l'éducation.

**L'effet de la vague démographique amplifiera les pressions fiscales sur le système éducatif.** La population de Djibouti est estimée à environ 655.000. Le taux de croissance démographique projeté au cours des 15 prochaines années est faible à 1,6 pour cent quoique le taux de fécondité, actuellement à 5,5, est nettement plus élevé que le niveau de remplacement de la population existante.<sup>37</sup> Le taux de la croissance démographique devrait continuer à diminuer (Tableau 6.3) au cours de la prochaine décennie en raison de la baisse projetée de la fécondité. Les jeunes sont toujours une part importante (quoique à la baisse) de la population ; le pourcentage des enfants du cycle primaire est actuellement d'environ 16,6 pour cent du total (Rapport sur le développement dans le monde, 2000) et il est projeté que ce taux passera à 15,3 pour cent en 2015. Une croissance modérée de la population totale, jointe à une baisse de la part de la population en âge du cycle primaire, devrait donner lieu à une hausse du nombre d'enfants dans le cycle primaire d'environ 17 pour cent (de 105.200 en 2000 à 122.800 en 2015). Avec moins de 30 pour cent de la population vivant en milieu rural<sup>38</sup>, la population est à prédominance urbaine; le pourcentage a changé depuis 1980 lorsque 39 pour cent de la population vivaient en milieu rural.

**Tableau 6.3 Djibouti : Projections démographiques pour Djibouti**

Age	Projected		Rate of (%)
	2000	2015	
Ages 6- Share in total	105,20 16.6	122,80 15.3	1.0
Ages 12- Share in total	87,00 13.8	116,40 14.5	2.0
Ages 18- Share in total	60,00 9.5	88,40 11.0	2.6
Total	632.00	803.00	1.6

Source: World Bank demographic databank.

## 6.2. Structure du système éducatif à Djibouti

*Le système éducatif djiboutien est modelé sur le modèle scolaire français et a hérité de sa structure administrative et de ses méthodes pédagogiques.* La structure scolaire se compose de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire (général et technique) et de l'enseignement supérieur dispensé principalement par l'Université Pole de Djibouti.

*Avec l'arrivée au pouvoir d'un nouveau Gouvernement en 1999, le Ministère de l'Education a entrepris un examen fondamental du système éducatif de Djibouti dans le but de garantir un accès à un enseignement de qualité à l'ensemble de la population.* Le nouveau Gouvernement a lancé un processus consultatif – Etats généraux de l'éducation – en décembre 1999, qui a réuni tous les éléments de la société civile et les décideurs intéressés par les questions pédagogiques, qui a abouti à la formulation d'une nouvelle stratégie intitulée «Schéma directeur de l'éducation nationale». Bon nombre des changements recommandés ont été codifiés dans un nouveau code de l'éducation adopté en août 2000 (Loi d'orientation du système éducatif). Entre autres objectifs cette nouvelle loi porte sur: un enseignement garanti pour tous les enfants âgés de 6 à 16 ans tout en rendant obligatoire le cycle de neuf années pour tous les enfants en âge de scolarité ; une

<sup>37</sup> Les taux de mortalité infantile et des enfants de moins de cinq ans, comme indiqué ci-dessous, demeurent élevés.

<sup>38</sup> Indicateurs du développement dans le monde, 2002

meilleure qualité de l'enseignement, l'inclusion des parents et des élèves aux comités de gestion des établissements scolaires et l'appui financier public à la prestation privée de l'enseignement. La communauté internationale s'est également engagée à assurer un appui financier à la mise en œuvre des réformes dans le plan du Ministère de l'Education.

***Le système éducatif djiboutien fait actuellement face à des problèmes à la fois de nature quantitative et qualitative.*** Les faiblesses du système sont notamment : insuffisance d'espace, faibles taux d'inscription (en particulier parmi les filles) et d'efficacité interne (taux de redoublement élevés), manque de fournitures scolaires, faible niveau des compétences pédagogiques, coût unitaire élevé et utilisation inefficace des ressources. Dans le contexte du programme de réformes convenu, le Gouvernement en partenariat avec les bailleurs de fonds fait face à ces problèmes. Certaines des activités du plan impliquent la construction de nouvelles écoles et le recrutement d'autres enseignants, et la distribution de livres scolaires à tous les élèves. Toutes ces activités ont contribué à une forte augmentation des inscriptions brutes qui sont passées de 39 pour cent en 1990 à 52 pour cent en 2003.

***En dépit de ces progrès, le système éducatif de Djibouti ne parvient pas à satisfaire ses obligations dans le cadre des Objectifs de développement pour le millénaire.*** Environ 50 pour cent des enfants ne participent toujours pas à l'enseignement et plus de 20 pour cent des inscrits ne terminent pas les six années du cycle primaire. Tel qu'il en sera fait mention dans les chapitres suivants, on constate également de fortes inégalités dans l'accès aux services éducatifs : les inscriptions varient fortement entre régions, sexes et niveaux de revenus. Enfin, le système est très coûteux en raison du coût unitaire élevé de la construction des écoles, du matériel d'apprentissage et d'enseignement, et des salaires des enseignants.

***Tel qu'indiqué ci-dessus, alors que le ME adopte le même schéma que le système éducatif français, y compris la structure administrative, l'évolution de cette dernière ne s'est pas déroulée selon une approche systématique.*** Un examen de la structure administrative indique que les domaines suivants devraient faire l'objet d'une amélioration:

- ***Le système demeure centralisé et la plupart des fonctions sont concentrées au niveau du Secrétariat général,*** qui exerce son influence sur toutes les questions administratives et pédagogiques tandis que le pouvoir des chefs de direction est limité. Le SG est responsable à la fois des services administratifs et pédagogiques et est en plus la principale filière de communication pour de nombreuses activités afférentes au ministère.
- ***Le Ministère des Finances traite de toutes les questions relatives aux finances.*** La récente proposition de déléguer la gestion du budget de fonctionnement au MdE. Il faut davantage de flexibilité pour améliorer l'exécution et la gestion du budget.
- ***Le personnel administratif ne fait pas l'objet du même niveau d'inspection et de responsabilisation*** que le personnel enseignant, qui fait l'objet d'une supervision régulière dans les salles de classe. Il est important de développer un système de responsabilisation qui pourrait être utilisé pour évaluer la performance du personnel administratif.
- ***Le système éducatif ne dispose pas de données*** suffisantes pour établir une évaluation comparative du nombre des enfants en âge de scolarisation et de l'accessibilité actuelle à l'espace scolaire. En 1999 le gouvernement a mis en place une Direction de Planification au sein du Ministère de l'Education.



### 6.3. Evaluation de l'efficacité des dépenses a l'éducation

#### 6.3.1. Evolution des inscriptions agrégées

En 2002, le secteur djiboutien de l'éducation comptait 72.407 étudiants à des niveaux divers, répartis entre le préscolaire (0,7 pour cent), le primaire (64 pour cent), la formation professionnelle/technique (3,0 pour cent), le secondaire inférieur (22,9 pour cent), le secondaire général (8,1 pour cent), et l'enseignement supérieur (1,3 pour cent). La disponibilité du préscolaire est rare avec 497 enfants (Tableau 6) inscrits à la maternelle en 2002 ; ceci implique un taux d'inscription brut de moins de 6 pour cent et donne à penser que la majorité des enfants n'ont pas accès à une éducation précoce.

***L'accès à l'éducation primaire continue d'être limité avec un taux d'inscription net de moins de 45 pour cent (taux brut de 52 pour cent) en 2002.*** L'accent porté récemment sur l'amélioration de l'accès a contribué à la croissance de la population estudiantine à un taux supérieur aux tendances démographiques des enfants en âge de scolarisation et il est anticipé que cette tendance persistera au cours des prochaines années. La population des enfants en âge de participer au cycle primaire devrait augmenter de 16,7 pour cent d'ici 2015 et devrait contribuer à accroître la demande pour l'éducation. Le nombre des nouveaux entrants en classe de première (enseignement public) a augmenté au cours des six dernières années, passant de 6.735 en 1996 à 8.236 en 2002.

***Outre le primaire, l'accès à l'enseignement fondamental supérieur et secondaire est toujours limité pour diverses raisons et le taux d'inscription brut était de 9 pour cent et 4,4 pour cent respectivement en 2002.*** L'accès aux écoles constitue un problème majeur puisqu'il n'y en a pas assez. Si l'on tient compte du fait qu'en 2002, 92.000 enfants en âge de scolarisation étaient inscrits à l'enseignement secondaire inférieur et supérieur, plus de 67.360 enfants ne participaient pas au cycle de l'enseignement secondaire. D'ici quelques années, la tendance à la hausse du nombre des enfants inscrits à l'enseignement primaire contribuera à faire augmenter la demande pour les cycles inférieur et supérieur du secondaire. Dans une certaine mesure cette tendance se reflète déjà ces dernières années dans l'augmentation annuelle des inscriptions au cycle inférieur du secondaire.

Tableau 6.4 Djibouti: Tendances dans les inscriptions publiques par niveau et type d'enseignement, 1996-2002

Year	Pre-Primary	Primary	Lower Secondary	Higher		Higher Education
				General	Professional	
1996		3396	8221	1591	1386	134
1997		3425	9064	1912	1604	135
1998		3493	9667	2250	1690	n/a
1999		3561	1078	2349	1740	n/a
2000		3793	1174	3029	1845	478
2001		3944	1244	3522	1751	728
2002	86	3994	1354	4176	1547	906

Source: Annuaire Statistique, 2002-2003, MENESUP, Djibouti

***Jusqu'à récemment, tous les étudiants qui souhaitaient poursuivre un enseignement post-secondaire partaient à l'étranger soit avec des bourses de l'Etat (ou étrangères) absorbant une part importante du budget de l'éducation ou soit au moyen de fonds propres. En conséquence, seul un tout petit segment d'une cohorte donnée d'étudiants était en mesure d'avoir accès à l'enseignement supérieur.*** Avec la création en 2002 d'une université, les inscriptions à

l'enseignement supérieur ont rapidement augmenté, mais elles ne représentent toujours qu'une minuscule 1,3 pour cent de l'ensemble des inscriptions en 2002. Le taux d'inscription brut actuel se situe aux environs de 1,4 pour cent et devrait augmenter rapidement avec l'augmentation du nombre des étudiants dans les écoles secondaires.

*Un obstacle majeur au maintien des étudiants dans le système éducatif est l'examen d'entrée exigé pour passer d'un cycle à un autre.* De nombreux étudiants se présentent plusieurs fois à l'examen, ce qui indique une forte demande pour l'enseignement secondaire de cycle inférieur et supérieur, d'autres abandonnent et à ce stade sont perdus pour le système éducatif. L'accès accru à l'enseignement primaire contribuera immanquablement à accroître la demande pour l'éducation secondaire et il est impératif de concevoir des solutions en mesure d'étendre l'accès au segment restant de la population en âge d'école. L'enseignement technique/professionnel compte relativement peu d'étudiants et sa part dans les inscriptions totales n'a pratiquement pas changé au cours des dernières années.<sup>39</sup>

### 6.3.2. Inscriptions aux écoles privées

*Le secteur privé a commencé à jouer un rôle de plus en plus important dans la dispense de l'éducation à Djibouti* (Tableau 6.5), ce qui se traduit au niveau de la part qu'il occupe: 8,3 pour cent pour le préscolaire, 13,8 pour cent pour le primaire, 14,6 pour cent pour le cycle fondamental supérieur et 25 pour l'enseignement secondaire général (en 2002). Les écoles privées ont été le témoin d'une hausse rapide des inscriptions dans pratiquement tous les sous-secteurs de l'enseignement et ont doublé leur part au niveau du primaire et du secondaire inférieur. L'enseignement secondaire général a enregistré la croissance la plus rapide avec une hausse des inscriptions dans le secteur privé de 400 pour cent. Il est dit que le manque d'écoles publiques contribue au transfert croissant en faveur de l'enseignement secondaire privé.

**Tableau 6.5 Djibouti: Tendances dans les inscriptions privées par niveau et type d'enseignement, 1996-2002**

Year	Pre-Primary	Primary	Lower Secondary	Higher	
				General	Professional
1996	247	2936	1555	0	-
1997	263	2965	1920	0	-
1998	202	3257	1387	0	-
1999	172	2573	1130	304	-
2000	242	4754	1887	868	-
2001	316	4873	1971	1098	446
2002	411	6424	3040	1710	619

Source: Annuaire Statistique, 2002-2003, MENESUP, Djibouti

*Le droit de scolarité mensuel dans les écoles privées, qui varie entre 700 FD et 1.500 FD, est coûteux pour une majorité de la population djiboutienne.* Les écoles privées sont choisies par les segments aisés de la société et il est dit qu'elles font montre en permanence de bons résultats aux examens nationaux et qu'elles ont un niveau supérieur d'efficacité en termes de faibles taux d'abandon et de redoublement.

<sup>39</sup> En l'absence d'une étude ou enquête sur le marché du travail, il est difficile de déterminer la demande pour les diplômés de l'enseignement technique ou sa pertinence par rapport aux besoins des employeurs.

## 6.4. Efficacité interne du système éducatif

### 6.4.1. Taux d'assiduité par cohorte

*Il arrive souvent que le taux d'inscription brut soit utilisé en tant qu'indicateur agrégé du niveau d'accès au système éducatif mais il n'est pas très utile à des fins de politique.* Son utilité est limitée en raison du fait qu'il n'incorpore pas l'information sur les taux d'abandon et de redoublement. Ceci est un double obstacle : premièrement il s'agit d'une moyenne pondérée entre toutes les années d'études mais chacune d'entre elles à le même poids. Ainsi son estimation dans un système éducatif où le nombre des abandons est important aboutirait à une surestimation en raison du grand nombre d'étudiants à un grade inférieur.<sup>40</sup> Deuxièmement, des taux élevés de redoublement impliquent la présence d'un grand nombre d'enfants plus âgés dans les inscriptions totales, ce qui gonfle la valeur des taux d'inscription bruts puisque le numérateur de la définition inclut tous les enfants se trouvant dans un cycle quel que soit leur âge, tandis que le dénominateur inclut seulement le nombre d'enfants en âge de scolarité dans le cycle. Il s'agit là de toute évidence d'un problème dans tous les cycles de l'éducation à Djibouti où les taux d'abandon et de redoublement sont relativement élevés, en particulier dans l'enseignement secondaire inférieur et supérieur.

*Afin de déterminer le passage des étudiants d'un cycle à l'autre, une analyse de la cohorte est un instrument important car elle intègre les indicateurs d'inefficacité dans sa définition et fournit une mesure essentielle de l'efficacité du système éducatif au niveau de l'utilisation des ressources.* Cet instrument a été utilisé de deux manières dans l'analyse : tout d'abord, il estime les taux d'assiduité d'une cohorte qui passe du cycle primaire au cycle secondaire et, deuxièmement, il utilise l'information relative au redoublement spécifique à une année d'études pour mesurer l'efficacité de l'utilisation des ressources dans le système. En l'absence d'information historique afférente à une cohorte spécifique, une méthodologie basée sur des données transversales de non doubleurs (non doubleurs de cohortes différentes au cours d'une même année) est utilisée pour construire les taux d'assiduité. La limitation de cette méthodologie est qu'elle ignore les différences dans la taille des cohortes, les taux d'infiltration et les taux de persévérance aux années d'études subséquentes entre cohortes.

Tableau 6.6 Djibouti: Taux d'assiduité d'une cohorte, taux d'inscription par grade, et taux de passage entre cycles

	Survival Rates			Grade Specific Enrollment Rates for a Cohort		Transition Rates	
	Grades	boys	girls	boys	girls	boys	girls
Primary	1	1.00	1.00	0.54	0.45		
	2	0.97	0.97	0.52	0.43		
	3	0.93	0.93	0.50	0.42		
	4	0.88	0.88	0.48	0.40		
	5	0.84	0.84	0.45	0.38		
	6	0.80	0.79	0.43	0.36		
Lower Secondary	7	0.48	0.48	0.26	0.22	61%	61%
	8	0.45	0.46	0.24	0.21		
	9	0.41	0.43	0.22	0.19		
	10	0.23	0.26	0.13	0.12		
Upper Secondary	11	0.08	0.13	0.05	0.06	37%	48%
	12	0.08	0.12	0.04	0.05		
	13	0.07	0.11	0.04	0.05		
School life expectancy (implied)				3.9	3.3		

Source: Annuaire Statistique, 2002-2003, MENESUP, Djibouti, author's calculations

<sup>40</sup> Les taux d'inscription spécifiques à une année d'études sont utilisés comme pondérations ; si les abandons sont importants ils reflètent un plus petit nombre d'étudiants dans les classes supérieures. La valeur estimée du taux d'inscription brut comporte, dès lors, une distorsion à la hausse en faveur des classes inférieures.

*Pour chaque cohorte de 100 garçons et 100 filles en première année d'études, 80 garçons<sup>41</sup> et 79 filles atteignent la 6<sup>ème</sup> année (la fin du cycle primaire) ; mais seulement 23 garçons et 26 filles atteignent la 10<sup>ème</sup> année et à peine 7 garçons et 11 filles sont en mesure d'atteindre la dernière année du cycle secondaire.* Vu le niveau élevé d'abandon et de redoublement dans les trois cycles de l'éducation, les résultats ne sont pas très surprenants mais, comme noté ci-dessous, ils ont un impact important sur la qualité de la population active. Bien que les taux de redoublement et d'abandon pour les écoles privées n'étaient pas disponibles, le faible niveau des inscriptions dans ces écoles ne devrait pas modifier le schéma global d'assiduité pour l'ensemble du secteur de l'éducation. Ces résultats sont conformes aux taux d'abandon et de redoublement déclarés pour les trois cycles scolaires.

#### **6.4.2. Taux d'inscription spécifique a l'année d'études**

*Si le schéma du taux d'assiduité et du taux d'infiltration persiste à terme, les futurs hommes et femmes auraient, en moyenne, seulement 3,9 et 3,3 ans de scolarisation officielle inscrits dans leur profil de capital humain.* L'analyse ci-dessus du taux d'assiduité vaut seulement pour les enfants qui sont dans le système éducatif mais elle ne donne aucune information sur la proportion des élèves de chaque cohorte qui se rendent réellement à l'école. La multiplication du taux apparent d'infiltration<sup>42</sup> par le taux d'assiduité dans chaque année d'études subséquente fournit les taux d'inscription spécifique à l'année d'études illustrés au Tableau 8. La somme de ces taux entre les années d'études indique un taux d'espérance de vie scolaire de 3,9 ans pour les garçons et de 3,3 ans pour les filles à Djibouti. Ces résultats sont inférieurs à la moyenne de 5,6 ans en Afrique, 7,9 ans dans les pays à bas revenu de l'Asie et nettement inférieurs aux 9,9 années déclarées en Amérique latine. Ils impliquent que si Djibouti souhaite participer à l'économie mondiale pour laquelle le capital humain est devenu un pilier important de croissance économique, le pays doit améliorer la qualité et l'accès à l'éducation dans les trois cycles.

*Les taux de passage du primaire au fondamental supérieur sont faibles à 61 pour cent pour les garçons et les filles et inférieurs à l'objectif d'inscription universelle jusqu'à la 10<sup>ème</sup> année.* A Djibouti, les élèves passent du cycle de l'enseignement primaire au cycle de l'enseignement fondamental supérieur au cours de la 6<sup>ème</sup> année d'études et du cycle secondaire inférieur au cycle secondaire supérieur au cours de la 10<sup>ème</sup> année d'études. En d'autres termes, ces taux de passage devraient atteindre une valeur proche de 100 pour cent si l'objectif visant à rendre dix années d'éducation une partie intégrante du profil du capital humain pour tous les étudiants doit être atteint. Les taux de passage tombent à 37 et 48 pour cent respectivement pour les garçons et pour les filles au cours de la transition de l'enseignement secondaire inférieur au secondaire supérieur. Ceci suggère que si les taux de redoublement élevés aux niveaux des examens entre cycles minimisent l'efficacité du système éducatif, un segment relativement peu important d'élèves est en mesure d'opérer le passage d'un cycle à un autre.

*Il est important de comprendre dans quelle mesure les élèves sont perdus pour le système éducatif. Etant donné que moins de 81 pour cent des enfants d'une cohorte arrivent en dernière année du cycle primaire, et que les taux de passage entre cycles sont faibles, il est clair que le processus de sélection du système éducatif se fait à la fois par le biais d'abandons au*

---

<sup>41</sup> Les taux de mortalité sont faibles pour les enfants en âge de scolarité et en conséquence ils sont ignorés dans les calculs.

<sup>42</sup> Il s'agit d'un ratio de tous les enfants qui ne redoublent pas la première année par rapport à la population de la cohorte d'âge correspondant des élèves de première année.

**sein et entre les cycles.** En d'autres termes, sur les 100 garçons<sup>43</sup> qui entament la première année d'études, 20 (22 pour cent sur un total de 93) abandonnent au cours du cycle primaire et 31 (34 pour cent) sont perdus au cours de la transition entre le cycle primaire et le cycle secondaire inférieur. Environ 25 (27 pour cent) abandonnent au cours du cycle secondaire inférieur et 15 (16 pour cent) le font lors du passage au cycle supérieur de l'enseignement secondaire. Le reste (1 élève, 1 pour cent) quitte le système au cours du cycle supérieur de l'enseignement secondaire. Ainsi un total de 47 (50 pour cent) garçons abandonnent au cours des trois cycles et 46 (50 pour cent) le font lors du passage d'un cycle à l'autre. Un nombre égal d'élèves abandonnent donc en cours et entre les trois cycles de l'enseignement.

**En conclusion, si Djibouti souhaite améliorer le profil de son capital humain, le pays doit à la fois améliorer son taux de passage entre cycles ainsi que la performance et l'efficacité interne des établissements d'enseignement primaire et secondaire.** Actuellement, un nombre important d'élèves quittent le système éducatif avec une scolarisation incomplète. Cette situation réduit le pool des étudiants qualifiés pour être admis dans l'enseignement post-secondaire et a un impact sur la quantité et la qualité du capital humain disponible pour transformer l'économie et sur les caractéristiques de la future population active.

#### **6.4.3. Efficacité interne du flux des élèves**

**Dans un système éducatif efficient, tous les nouveaux entrants en première année d'études passeraient par les divers échelons et complèteraient le cycle de l'enseignement primaire et secondaire respectivement en six et sept ans.** Le système s'avère moins efficient lorsque les élèves abandonnent ou qu'ils leur faut plus que le nombre requis d'années d'études, en raison de redoublement, pour compléter le cycle. Cette situation est à l'origine d'un gaspillage de ressources car les abandons quittent le système sans un apprentissage adéquat et la présence des doubleurs constitue une contrainte pour les ressources du système.

**En se servant de l'information sur les schémas d'assiduité et de redoublement il est possible d'estimer l'efficacité interne du système éducatif.** Cette méthodologie compare les ressources utilisées actuellement par le système pour produire des diplômés et les ressources qu'il utiliserait s'il n'y avait ni redoublement ni abandon. Si 1.000 nouveaux élèves entrent dans le cycle de l'enseignement primaire, seuls 259 obtiendront leur diplôme de 6<sup>ème</sup> année. Si l'on compte deux redoublements, 182 élèves obtiendront leur diplôme en sept ans et 79 en huit ans.<sup>44</sup> Le nombre total d'années d'études nécessaires pour obtenir le diplôme de 6<sup>ème</sup> année pour l'ensemble des élèves (doubleurs compris) est de 3.853. En l'absence d'abandons et de redoublements, il faudrait 1.554 années à 259 élèves (259 x 6) pour obtenir le diplôme en six ans. Comme il s'inscrit pour les deux formes de gaspillage du système (abandons et redoublements), le système djiboutien de l'enseignement primaire opère avec une efficacité interne de 55 pour cent (1.554/3.853). L'application de la même méthodologie aux établissements d'enseignement secondaire indique qu'ils fonctionnent à 33 pour cent de leur efficacité optimale.

---

<sup>43</sup> Il y a lieu de noter qu'en 2003 le taux d'accès à la 1<sup>ère</sup> année n'était que de 54 pour cent seulement, ce qui implique que 46 pour cent des garçons âgés de six ans n'étaient pas inscrits au cycle primaire.

<sup>44</sup> L'estimation est basée sur l'hypothèse que le taux de redoublement pour ceux qui doublent une deuxième fois serait le même que pour ceux qui doublent une première fois. Selon toute vraisemblance, le taux pour ceux qui doublent une deuxième fois serait moindre et indiquerait donc une plus grande efficacité. La méthode utilisée ici offre une courbe inférieure pour les estimations d'efficacité.

**Tableau 6.7 Djibouti: Indicateurs d'inefficacité du flux des élèves**

	Inefficiency due to and dropout
Public primary	0.55
Public upper basic & secondary	0.63

Source: Author's estimates based on a student flow model

Il est possible d'examiner l'impact de ces inefficacités en termes de ressources, étant donné qu'une déduction des taux d'abandon et de redoublement réduirait le gaspillage avec comme conséquence de meilleurs résultats et une meilleure situation financière du système.

*Les simulations basées sur les données au niveau du primaire indiquent que l'élimination de telles inefficacités libérerait suffisamment de ressources pour éduquer 21.967 élèves de plus dans le sous-secteur.* De même, les gains tirés de l'efficacité permettraient au sous-secteur de l'enseignement secondaire de recruter et d'éduquer 13.539 élèves de plus sans aucune augmentation de coûts. Le manque de données sur les taux d'abandon dans les écoles primaires et secondaires privées n'a pas permis de calculer les ratios d'efficacité de ces dernières et pour le secteur dans son ensemble. On sait cependant que le taux d'abandon et de redoublement dans les écoles privées est moindre que dans les écoles publiques, ce qui implique qu'elles feraient preuve d'une plus grande efficacité.

*Les résultats ci-dessus soulèvent inévitablement la question de savoir si la raison sous-jacente à la piètre performance est due à l'absence de dépenses adéquates à l'éducation et/ou à un usage efficace et efficient des ressources existantes.* Les questions relatives aux dépenses éducatives peuvent être étudiées au moyen du prisme de trois critères liés au niveau et à l'évolution des dépenses passées, à la composition et à l'équité de l'allocation des ressources. Les questions liées à l'efficacité au niveau de l'utilisation des ressources ont été analysées dans les sections précédentes. Les sections suivantes examineront les dépenses à l'éducation et leur coût-efficacité dans l'optique d'apporter certaines explications aux niveaux faibles et médiocres de formation du capital humain à Djibouti.

## **6.5. Financement de l'éducation**

La présente section analyse les schémas actuels de dépenses sous des angles différents : les tendances et le niveau des dépenses publiques au sous-secteur ; le niveau de dépenses des ménages à l'éducation ; la répartition des dépenses sous-sectorielles entre les diverses catégories fonctionnelles et le coût unitaire de la prestation des services pédagogiques entre sous-secteurs.

### **6.5.1. Dépense totale à l'éducation par l'Etat et les ménages**

*A la fois l'Etat, et dans une moindre mesure, les ménages jouent un rôle important dans le financement de l'éducation à Djibouti.* Comme indiqué ci-dessus, les écoles privées ont une présence dans tous les secteurs de l'éducation mais elles deviennent plus actives dans l'enseignement secondaire supérieur. Les ménages contribuent de deux manières: ils paient le droit de scolarité dans les écoles privées et certains contribuent à l'achat de livres et autres matériels pédagogiques.

**Tableau 6.8 Djibouti : Dépense publique à l'éducation (millions de FD)**

Year	Nominal			Real (in 1990 DJ Francs)		
	Total	Current	Capital	Total	Current	Capital
1996	3920	3920	n/a	2940	2940	n/a
1997	4065	4065	n/a	2974	2974	n/a
1998	4126	4126	n/a	2953	2953	n/a
1999	7049	6634	415	4946	4655	292
2000	9170	7470	1700	6283	5118	1165
2001	7331	6641	690	4934	4470	465
2002	9054	8192	862	6056	5479	577

Sources: Based on tables provided by the MENESUP, Djibouti

*Les dépenses publiques (Tableau 6.8) à l'éducation ont augmenté rapidement (12,8 pour cent par an) et d'environ 206 pour cent depuis 1996 (en termes réels), et cette augmentation a principalement porté sur les dépenses récurrentes, qui ont augmenté de 10,9 pour cent au cours de la même période.* Les dépenses d'équipement ont été volatiles au cours de la période, augmentant fortement en 2000 pour baisser rapidement en 2001 et doubler par la suite en 2002.

*Un examen de la ventilation des dépenses récurrentes entre les différents sous-secteurs (Tableau 6.9) indique une hausse importante des dépenses à l'enseignement secondaire inférieur et supérieur.* Les dépenses récurrentes à l'enseignement primaire ont diminué tandis que celles à l'enseignement supérieur ont également enregistré une forte diminution au cours de la période, mais avec un redressement à la hausse en 2000 (en raison d'une dépenses plus conséquente aux bourses d'études). Les données concernant les dépenses d'équipement par sous-secteur ne sont pas disponibles mais il est raisonnable d'anticiper qu'elles indiqueraient une volatilité similaire à celle des dépenses totales d'équipement illustrées au Tableau 6.9.

**Tableau 6.9 Djibouti : Distribution de la dépense publique récurrente<sup>1</sup> à l'éducation par niveau, années sélectionnées 1996-2002**

Year	Total Recurrent	Primary <sup>2</sup>		Lower Secondary		Higher Secondary		Professional/Technical		Higher Education	
		DF (million)	%	DF (million)	%	DF (million)	%	DF (million)	%	DF (million)	%
1996	3920	2237	57.1	455	11.6	288	7.3	181	4.6	759	19.4
1997	4065	2229	54.8	568	14.0	351	8.6	240	5.9	676	16.6
1998	4126	2279	55.2	598	14.5	361	8.7	234	5.7	654	15.9
1999	4489	2348	52.3	748	16.7	449	10.0	298	6.6	646	14.4
2000	5265	2579	49.0	844	16.0	503	9.6	336	6.4	1003	19.0
2001	4436	2215	49.9	808	18.2	485	10.9	333	7.5	594	13.4
2002	5987	3083	51.5	1098	18.3	643	10.7	436	7.3	727	12.1

<sup>1</sup>From 1999, aid from France forms a large part of the education budget. Information about its allocation between different sub-sectors is unavailable. For that reason, it is not included in the subsequent analysis. This also explains the difference between total recurrent expenditure in Tables 10 and 11 after 1999.

<sup>2</sup>Central Ministry spending has been sub-divided between primary, upper basic and secondary education.

Sources: Based on tables provided by the MENESUP, Djibouti

## 6.5.2. Financement des bailleurs de fonds

*Le financement extérieur des projets de développement constitue une part importante de l'investissement total au secteur de l'éducation de Djibouti* (Tableau 6.10), même si les ressources internes ont augmenté en importance au cours des dernières années. Avec l'accent qui est porté actuellement sur l'enseignement fondamental (primaire et secondaire inférieur) la majorité de l'investissement est orientée en faveur de ces sous-secteurs et continuera de l'être au vu de l'augmentation rapide anticipée des inscriptions dans ces sous-secteurs.

**Tableau 6.10 Djibouti : Assistance extérieure au secteur de l'éducation entre 2000-2002 (millions de \$EU)**

Funding source	Distribution of capital spending between various sources					
	2000		2001		2002	
	Expenditure	%	Expenditure	%	Expenditure	%
External resources	10	94	3	81	4	91
Counter-part internal financing	1	6	1	19	0.4	9
TOTAL	10	100	4	100	4	100

Sources: Based on tables provided by the MENESUP, Djibouti

### 6.5.3. Financement par les ménages

*Les ménages consacrent une part importante de leurs revenus aux dépenses totales à l'éducation à Djibouti.* En l'absence d'information basée sur des données d'enquête, une estimation a été obtenue sur la base des droits approximatifs de scolarité<sup>45</sup> à différents niveaux des établissements privés et d'autres contributions faites par les parents des enfants des écoles privées. Si l'on additionne les contributions de l'ensemble des ménages, les dépenses privées à l'éducation ont représenté 1642 millions de FD en 2002. Au cours de la même année, les dépenses publiques totales à l'éducation ont représenté 9054 millions de FD.

*Globalement, les dépenses publiques et privées en 2002 se sont élevées à environ 10,2 pour cent du PIB, les dépenses privées s'inscrivant pour 1,6 pour cent du PIB.* Les dépenses privées aux uniformes, transport, livres et autres matériels pédagogiques ont été prises en compte dans les estimations susmentionnées. Globalement, les résultats indiquent que la contribution des ménages aux dépenses d'éducation est substantielle et, plus important encore, qu'elle augmentera à terme si les tendances passées d'augmentation rapide des inscriptions privées se poursuivent dans le primaire et le secondaire.

*En termes de distribution des dépenses privées entre niveaux d'éducation, le sous-secteur de l'enseignement primaire a obtenu 49 pour cent, suivi par le secondaire inférieur à 24 pour cent, la part du secondaire supérieur étant estimée à 27 pour cent.* Les ménages représentent environ 15,3 pour cent de la dépense totale à l'éducation, part nettement supérieure que celle de l'Inde<sup>46</sup> (2 pour cent), de la Jordanie (2 pour cent), de la Malaisie (4 pour cent) mais inférieur à celle de Madagascar (40 pour cent) et du Kenya (38 pour cent).<sup>47</sup>

## 6.6. Allocation, composition, et salaire des employés du secteur de l'éducation

*La présente section analyse la nature des dépenses au sein de chaque sous-secteur et l'affectation fonctionnelle du personnel.* Elle se sert de l'information sur le nombre des effectifs, leur salaire, et combine cette information avec les dépenses consacrées aux intrants hors salaires pour reconstituer les dépenses totales récurrentes dans chaque sous-secteur. Ces estimations des dépenses récurrentes peuvent être comparées avec les dépenses inscrites au budget afin de les valider.

<sup>45</sup> Les estimations suivantes du droit de scolarité mensuel ont été utilisées pour différents niveaux de l'enseignement privé primaire à 700 FD ; et respectivement pour le secondaire inférieur et supérieur à 735 FD et 1.467 FD.

<sup>46</sup> La dépense totale privée à l'enseignement primaire et secondaire de ces pays est utilisée à des fins de comparaison.

<sup>47</sup> Les données pour ces pays sont disponibles à Edstats.



### 6.6.1. Allocation Fonctionnelle des dépenses de personnel

*Il est estimé qu'environ 21 pour cent de l'ensemble des agents de la fonction publique de Djibouti sont employés dans le secteur de l'éducation. Environ 10 pour cent de ces employés (Tableau 6.11) travaillent dans l'administration et 1 pour cent sont déployés dans les régions.*

Au niveau de l'école, 17 pour cent des employés du cycle primaire, 30 et 24 pour cent des employés du cycle secondaire inférieur et supérieur occupent respectivement des positions non enseignantes, tandis que les pourcentages respectifs d'employés dans l'enseignement technique/professionnel et supérieur sont de 27 et 19 pour cent. Une large proportion (61 pour cent) du personnel du secteur éducatif travaille dans les écoles du cycle primaire suivi par l'enseignement secondaire de cycle inférieur (21 pour cent) et de cycle supérieur (10 pour cent).

**Tableau 6.11 Djibouti : Distribution des agents de la fonction publique dans le secteur de l'éducation, 2002**

	Education Ministries				
	Primary	Lower Secondary	Higher Secondary	Technical/ Professional	Higher Education
Personnel in the Ministry					
Administrative					
Central	170	60	33	23	52
Regional	20	5	0	0	0
Sub-total	190	65	33	23	52
In schools/other pedagogic institutions					
Teaching	1550	454	243	165	91
Non-teaching	318	194	78	60	22
Sub-total	1868	648	321	225	113
In research and other institutions	0	0	0	0	0
Total personnel of the Ministry	2058	713	354	248	165

Sources: Based on tables provided by the MENESUP, Djibouti, author's calculations

*Un examen de la ventilation du personnel administratif entre les divers sous-secteurs de l'éducation indique que leur pourcentage demeure pratiquement constant aux environs de 9 pour cent aux niveaux pré-universitaires de l'enseignement mais ce chiffre passe à 31,5 pour cent dans l'enseignement supérieur.* Dans la plupart des pays, le pourcentage du personnel non enseignant augmente entre les différents niveaux de l'éducation et ceci se constate à Djibouti où il passe de 24,7 pour cent (primaire) à environ 36 et 31 pour cent respectivement dans les cycles inférieur et supérieur du secondaire et à 44,8 pour cent dans l'enseignement supérieur. Comme cela sera démontré par la suite, cette situation a d'importantes implications pour les estimations du coût unitaire et pour les conclusions concernant les affectations relatives de ressources entre les différents sous-secteurs.

**Tableau 6.12 Djibouti : Distribution fonctionnelle du personnel par niveau d'éducation, 2002**

Functio	Education				
	Primar	Lower	Higher	Technical/ Professiona	Higher Educatio
Administrativ	9.2	9.1	9.3	9.3	31.5
Teachin	75.3	63.7	68.6	66.5	55.2
Non-	15.5	27.2	22.0	24.2	13.3
Total	100	100	100	100	100

Sources: Based on tables provided by the MENESUP, Djibouti, author's

### 6.6.2. Analyse des qualifications des enseignants et de leur salaire

*Traditionnellement Djibouti a toujours disposé d'un corps d'enseignants qualifié et ceci se traduit dans la ventilation des enseignants par qualification pédagogique.* La plupart des

enseignants de l'enseignement primaire (Tableau 6.13) détiennent un diplôme de niveau primaire (BEPC, 61 pour cent) ou un Baccalauréat (33 pour cent). Dans l'enseignement secondaire, par contre, une large proportion des enseignants ont poursuivi leur instruction après le Baccalauréat, en particulier ceux qui sont employés dans le cycle supérieur de l'enseignement secondaire et de l'enseignement professionnel/technique. Tous les enseignants universitaires ont suivi un enseignement post-secondaire, 75 pour cent déclarent détenir un DEA ou un doctorat.

**Tableau 6.13 Djibouti : Pourcentage de distribution des enseignants par niveau le plus élevé de l'éducation**

Education Level	Highest Educational Level						Total
	Primary	Secondary		Tertiary			
	BEPC	BAC	BTS	Licence or Maitrise	DEA or DESS	Doctorat	
Primary	1004	498					1502
%	(67)	(33)					
Lower secondary	30	40	235	150	1		456
%	(7)	(9)	(51)	(33)	(0)		
Upper secondary	1	3	55	163	10		232
%	(0)	(1)	(24)	(70)	(0)		
Technical/Professional	1	7	88	57			153
%	(0)	(5)	(58)	(37)			
Higher education				13	35	5	53
%				(25)	(66)	(9)	

Sources: Based on tables provided by the MENESUP, Djibouti

*Pratiquement tous les enseignements de primaire de Djibouti sont formés à l'institut de formation très sélectif (CFPEN) et, comme mentionné ci-dessus, le niveau des enseignants djiboutiens est qualitativement élevé, en partie en raison des critères d'obtention du BAC ou BEF pour entrer dans la formation pédagogique. Cette situation a toutefois un impact négatif sur l'offre des enseignants, le CFPEN n'étant pas en mesure de former suffisamment d'enseignants pour couvrir les besoins du système éducatif.*

*Dans une large mesure, les salaires sont déterminés par le nombre d'années de service. Il ne semble pas y avoir d'incitations pour passer plus rapidement d'une catégorie à une autre. Les enseignants du primaire touchent un salaire mensuel brut d'environ 638 \$EU. Les enseignants du secondaire, qui ont vraisemblablement un niveau supérieur de qualification, gagnent en moyenne 9 pour cent de plus que les enseignants du cycle primaire, ce à chaque niveau du cycle. Avec un écart aussi minime entre les deux niveaux, le barème salarial semble compressé. Il est possible que l'absence d'incitations jointe à un barème salarial plutôt compressé constitue une entrave à la capacité du corps enseignant d'attirer des candidats plus qualifiés, notamment si la situation du marché du travail s'améliore. Les enseignants du cycle universitaire touchent un salaire mensuel (brut) variant entre 1.500 \$EU et 2.000 \$EU, mais comme il en est fait mention ci-dessus, ils ont aussi une qualification initiale de plus haut niveau.*

Bien qu'une enquête détaillée des cycles primaire ou secondaire n'ait pas été réalisée aux fins du présent examen, il semblerait qu'un certain nombre des enseignants des établissements scolaires privés ont des salaires annuels plus élevés que ceux des établissements publics avec un niveau similaire d'expérience et d'éducation.

*Les hauts salaires des enseignants sont la principale raison du coût relativement élevé de la prestation des services éducatifs à Djibouti.* Une variante à l'examen des salaires consiste à déterminer quel est leur multiple en PIB par habitant. Le salaire annuel moyen d'un enseignant du cycle primaire (1360875 FD), tel qu'illustré au Tableau 6.14, revient à environ 8,2 fois le PIB par habitant. Ce multiple est supérieur à celui des pays voisins et à celui des pays à niveau

similaire de PIB par habitant. A titre d'exemple, les salaires moyens au Burundi, en Ethiopie et au Yémen sont 5,3, 6,8 et 3,4 fois le PIB par habitant, et la moyenne pour les pays de l'OCDE se situe à un peu moins de 2,0.

Tableau 6.14 Djibouti : Comparaison des salaires des enseignants et du ratio élèves/enseignant dans divers pays et diverses régions

Country/Region	Primary	
	Average salary of a teacher (as a multiple of per capita GDP)	Student-teacher ratio
Djibouti	8.2	26
Kenya	5.3	31
Burundi	5.3	55
Ethiopia	6.8	61
Yemen	3.4	25
Mauritius	1.3	34

Source: World Bank and authors' calculation

## 6.7. Classification économique des dépenses à l'enseignement public

En dépit des difficultés que pose la non disponibilité de données sur les salaires du personnel non enseignant, les dépenses publiques totales pour différentes catégories de dépenses à chaque niveau de l'éducation sont illustrées au Tableau 6.15.

*Les salaires constituent la part la plus importante des dépenses totales à tous les niveaux de l'éducation et leur part augmente entre les différents niveaux (à l'exception de l'enseignement supérieur où le niveau élevé des bourses d'études réduit la proportion des salaires).* Les transferts, sous forme de bourses d'études, s'inscrivent pour 2,3 pour cent des dépenses totales au cycle primaire, passent à 3,2 pour cent et 5,4 pour cent respectivement dans le secondaire inférieur et supérieur, pour atteindre leur niveau le plus élevé de 49,5 pour cent dans l'enseignement supérieur.

Tableau 6.15 Djibouti : Distribution des dépenses publiques récurrentes à l'éducation par niveaux et catégories

Education Level	Primary	Lower Secondary	Upper Secondary	Technical/ Professional	Higher	Total Education <sup>2</sup>
Salaries teachers	84.5	87.8	86.4	91.6	35.3	79.8
non-teaching personnel	68.4	59.7	56.2	55.9	21.2	58.9
Goods & Services	16.1	28.1	30.3	35.7	14.1	21.0
Transfers	13.3	9.0	8.1	8.4	15.1	11.8
Total	2.3	3.2	5.4	0.0	49.5	8.4
Total	100	100	100	100	100	100

<sup>1</sup>Includes expenditure on scholarships

Sources: Based on tables provided by the MENESUP, Djibouti, author's calculations

Les salaires ont également été ventilés entre le personnel enseignant et non enseignant (administrateurs dans les écoles, administrateurs dans les régions ainsi que dans le ministère central, et personnel de soutien tel que nettoyeurs, employés d'immeuble, etc.).

*Cette ventilation montre que dans l'enseignement primaire, les salaires représentent 84,5 pour cent des dépenses récurrentes,*<sup>48</sup> environ 68,4 pour cent de ces dépenses sont consacrés aux salaires des enseignants tandis que celles consacrées au personnel non enseignant représentent 16 pour cent des dépenses récurrentes de l'enseignement primaire.

*De même, dans le secondaire général, les salaires absorbent 87,8 pour cent des dépenses récurrentes totales,* réparties entre les salaires des enseignants (59,7 pour cent des dépenses récurrentes) et du personnel non enseignant (28,1 pour cent). La proportion des salaires, notamment ceux des enseignants, dans les dépenses récurrentes diminue fortement<sup>49</sup> dans l'enseignement supérieur. Ainsi, les fonctions administratives, en général, représentent une fraction plus importante des dépenses par étudiant aux niveaux supérieurs de l'éducation.<sup>50</sup>

*Les dépenses opérationnelles (biens et services) représentent 13,3 pour cent des dépenses récurrentes totales dans le primaire; elles sont pratiquement les mêmes (entre 8 et 9 pour cent) dans le secondaire inférieur et supérieur, mais elles augmentent à 15,1 pour cent dans le secondaire professionnel/technique (Tableau 6.16).*

*La part dans l'enseignement supérieur pourrait même être plus élevée en l'absence des bourses d'études qui s'inscrivent pour 49,5 pour cent de l'ensemble des dépenses consacrées à ce sous-secteur.* La part relativement importante des bourses d'études dans l'enseignement supérieur (mais non dans le contexte des pays subsahariens) est courante dans de nombreux pays, mais elle est néanmoins surprenante dans un contexte où la demande pour l'enseignement supérieur est forte, comme l'indique les *taux élevés de redoublement* en phase terminale du cycle secondaire supérieur. Ces transferts sont également mis en question en termes de leur équité, vu que le gros des avantages de l'enseignement pré-universitaire est saisi à titre privé et qu'en général la majorité des élèves sont issus de familles dont le revenu est supérieur au revenu moyen du pays. Avec la création de l'université POLE en 2002, ces transferts, destinés aux étudiants qui poursuivent l'enseignement supérieur à l'étranger, devraient diminuer.

*84.5 pour cent des dépenses publiques à l'éducation dans le cycle primaire, 87.8 pour cent des dépenses publiques à l'éducation dans le deuxième cycle et 86.4 pour cent des dépenses publiques à l'enseignement supérieur sont alloués à l'éducation et l'apprentissage, reflétés dans le pourcentage élevé des salaires du personnel enseignant dans les dépenses courantes totales (68.4 pour cent, 59.7 pour cent et 56.2 pour cent des dépenses courantes totales, respectivement).* Le Tableau 6.16 examine la ventilation des dépenses publiques à l'éducation dans le premier et deuxième cycle. Malgré le manque des benchmarks qui puissent déterminer l'allocation idéale des dépenses publiques à l'éducation, le schéma actuel des dépenses publiques dans l'enseignement primaire et secondaire révèle que les dépenses courantes sont élevées en

---

<sup>48</sup> Les dépenses salariales et de matériel de l'administration ont été ventilées entre les différents niveaux de l'éducation (à l'exception de l'enseignement supérieur dont le budget est distinct). En outre, les transferts aux écoles privées ont été ventilés entre les niveaux de l'éducation. Sans ces re-distributions, la part des salaires dans les dépenses totales au cycle primaire se serait située aux environs de 92 pour cent et il en va de même pour les autres niveaux de l'éducation.

<sup>49</sup> La part moins importante des salaires dans l'enseignement supérieur est due à la part relativement plus élevée des dépenses aux bourses d'études dans le sous-secteur. Sans ces transferts, les salaires s'inscriraient pour 70 pour cent et les salaires du personnel non enseignant pour 30 pour cent des dépenses totales à l'enseignement supérieur.

<sup>50</sup> Il s'agit de la tendance générale dans la plupart des pays ; la part relativement élevée des dépenses administratives dans le primaire est due à la proportion plus élevée du personnel non enseignant à salaire supérieur en comparaison du cycle secondaire.

comparaison avec autres pays de la région<sup>51</sup>. Ceci s'explique par le pourcentage élevé des salaires du personnel enseignant et non enseignant (dépenses à l'éducation et apprentissage) dans la totalité des dépenses courantes à l'éducation.

**Tableau 6.16 Djibouti : Distribution des inscriptions publiques et des dépenses récurrentes par niveau d'éducation, 2002**

Education level	Enrollments	Percentage	Recurrent spending	Percentage
Primary	39940	66.4	3083	51.5
Lower secondary	13548	22.5	1098	18.3
Upper secondary	4176	6.9	643	10.7
Technical/Professional	1547	2.6	436	7.3
Higher education	906	1.5	727	12.1
Total	60117	100	5987	100

Sources: Based on tables provided by the MENESUP, Djibouti, author's calculations

La population estudiantine totale (à l'exclusion du pré-primaire) est ventilée entre les différents niveaux de l'éducation au Tableau 18. Il n'est pas surprenant de constater que l'éducation primaire a la part la plus importante avec 66,4 pour cent ; le secondaire inférieur s'inscrit pour 22,5 pour cent, le secondaire général pour 6,9 pour cent et le secondaire professionnel/technique ainsi que l'enseignement supérieur pour 2,6 et 1,5 pour cent respectivement. La distribution des dépenses au même tableau indique toutefois l'écart de financement entre les différents niveaux de l'éducation.

*La part de l'enseignement primaire (avec 66,4 pour cent des élèves) dans les dépenses totales est de 51,5 pour cent tandis que celle de l'enseignement supérieur (avec 1,5 pour cent des élèves) est de 12 pour cent. Tenant compte que les salaires représentent la part la plus importante des dépenses, ces écarts dans les dépenses par élève dérivent des disparités au niveau des effectifs entre les différents niveaux de l'éducation.* Tel que nous le montrerons plus tard, les écarts importants des ratios élèves-enseignant pour l'ensemble du système résultent des disparités au niveau des dépenses par élève. La présence de subventions (bourses d'études) aux étudiants rend la situation encore plus complexe dans l'enseignement supérieur vu qu'elles ont un effet de levier sur le coût. Etant donné cet écart dans les dépenses par étudiant, l'augmentation à terme des inscriptions dans l'enseignement supérieur implique une augmentation de la part de l'enseignement supérieur<sup>52</sup> dans les dépenses totales à l'éducation et des budgets publics plus importants.

## 6.8. Le coût des inefficacités dans le système éducatif

### 6.8.1. Le coût unitaire de l'éducation : Distribution des dépenses par étudiant entre niveaux d'éducation

La désagrégation des dépenses récurrentes à l'éducation pour générer des estimations de dépenses par étudiant (coût unitaire) donne un aperçu du schéma des dépenses entre niveaux d'éducation,

<sup>51</sup> Il faudrait noter que, malgré les dépenses publiques à l'éducation plus élevées que dans la plupart des pays de revenu moyen, le personnel enseignant doit acheter le manuel scolaire et les parents des élèves doivent acheter les livres et d'autres matériaux pédagogiques. Avec 90 pour cent des dépenses courantes allouées aux salaires du personnel enseignant, les ressources allouées à la qualité des 'inputs' sont négligeables. D'autant plus que la plupart des dépenses courantes hors salaires sont allouées au paiement des coûts d'électricité, eau et téléphone.

<sup>52</sup> Dans une certaine mesure, ces hausses seraient mitigées si les étudiants qui partent à l'étranger étaient orientés vers une université locale (à moindre coût).

ce qui permet de les comparer à l'expérience internationale et de comprendre les raisons des écarts dans les dépenses unitaires entre ces niveaux.

*Le coût unitaire augmente au fur et à mesure que l'on monte dans l'échelle du système éducatif, les dépenses dans le secondaire supérieur étant 1,3 fois supérieures par étudiant que dans le primaire et dans l'enseignement professionnel/technique et supérieur les dépenses par étudiant sont respectivement de 3,7 et 10,4 fois supérieures à celles du primaire.* En comparaison des autres pays de la région, il s'agit d'écarts modestes pouvant être retracés aux variations dans les effectifs au sein de chaque sous-secteur. Voir tableau 6.17 ci-dessous.

**Tableau 6.17 Djibouti : Coût unitaire par élève par niveau d'éducation dans le secteur public, 2002**

Education Level	Enrollments	Total Public Spending (mn)	Unit cost		
			DF	Dollars	As a multiple of primary
Primary	39940	3083	77181	434	1.0
Lower secondary	13548	1098	81014	456	1.0
Upper secondary	4176	643	154083	867	2.0
Technical Professional	1547	436	282096	1587	3.7
Higher Education	906	727	802418	4516	10.4

<sup>1</sup>Includes upper basic

Sources: Based on tables provided by the MENESUP, Djibouti, author's calculations, author's calculations

## 6.8.2. Le coût des inefficacités dans le système éducatif

Avec la disponibilité de coûts unitaires, il est maintenant possible d'estimer les pertes dues aux inefficacités liées aux taux d'abandon et de redoublement dans chaque sous-secteur. Tel que noté dans la section précédente, *l'efficacité était de 0,55 dans le cycle primaire et de 0,33 dans le cycle secondaire.* En se servant des données sur les redoublements et les abandons il est estimé que ces inefficacités donnent lieu à un gaspillage de ressources de l'ordre de 1698 millions de FD dans le primaire et de 967 millions de FD dans le secondaire, pour un total de 2665 millions de FD dans les deux cycles. *Cette perte totale est l'équivalent de 58 pour cent de l'ensemble du budget récurrent de l'enseignement pré-universitaire en 2002.*

**Tableau 6.18 Djibouti : Composition du coût unitaire à différents niveau d'éducation**

Multiple of Primary Unit Cost	Primary	Secondary <sup>1</sup>	Secondary technical/vocational	Higher education
Djibouti	1	1.3	3.7	10.4
Burundi	1	5.5	n/a	n/a
Mauritius	1	1.6	2.7	4.7
Yemen	1	1.2	1.7	2.6
OECD	1	1.4	n/a	2.9

Sources: Based on tables provided by the MENESUP, Djibouti, authors' calculations

<sup>1</sup>Includes lower and upper secondary

*Comparaison internationale des dépenses publiques par étudiant* : Les dépenses consacrées par Djibouti à l'enseignement pré-universitaire (Tableau 6.18) en tant que multiple des dépenses à l'enseignement primaire sont inférieurs à celles de pays voisins mais le multiple pour l'enseignement supérieur est nettement plus élevé. Ces faibles multiples pour l'enseignement pré-universitaire ne sont pas surprenants vu que la disparité aux niveaux des effectifs et des salaires entre les différents niveaux de l'éducation n'est pas aussi importante que dans d'autres pays.

**Décomposition du coût unitaire selon diverses composantes :** Le coût unitaire global quel que soit le sous-secteur est une mesure agrégée qui peut être décomposée en différentes composantes, principalement des dépenses salariales et non salariales. Le coût unitaire étant défini comme un ratio des dépenses récurrentes totales et du nombre d'étudiants à chaque niveau de l'éducation, la ventilation des dépenses totales entre enseignants, non enseignants et autres intrants scolaires fait qu'il est possible de définir les composantes du coût unitaire responsable de sa variation entre les niveaux de l'éducation. A titre d'exemple, les dépenses totales aux salaires des enseignants quel que soit le niveau de l'éducation, sont affectées par le ratio du salaire annuel moyen et le ratio élèves-enseignant à ce niveau de l'éducation. Le salaire moyen supérieur augmentera tandis qu'un ratio supérieur élèves-enseignant contribuera à diminuer les dépenses salariales totales.

**La dépense totale par étudiant dans l'enseignement supérieur est environ 10,4 fois celle du primaire.** Cette différence est due aux disparités dans la dépense par étudiant au niveau des salaires des enseignants, des salaires du personnel non enseignant et des intrants hors salaires. La dépense unitaire aux salaires des enseignants est 3,2 fois supérieure dans l'enseignement supérieur en raison du ratio plus faible élèves-enseignant et du salaire moyen plus élevé des enseignants universitaires. La dépense par étudiant pour le personnel non enseignant est également plus élevée dans l'enseignement supérieur principalement en raison d'un ratio moindre élèves/personnel non enseignant. Et finalement, la dépense aux intrants hors salaires, à 43,3 fois celle du primaire, contribue aussi à un coût unitaire global supérieur dans l'enseignement supérieur.

**La dépense totale par étudiant en termes de salaires des enseignants est 60 pour cent plus élevée dans le secondaire supérieur en comparaison du cycle primaire,** et il y a également une disparité en termes de la dépense aux salaires du personnel non enseignant due à un ratio plus petit élèves/personnel non enseignant. Avec un personnel non enseignant de 321 effectifs dans les écoles, et de 33 effectifs au ministère central et dans les régions, le nombre total de personnel non enseignant est de moitié celui dans l'enseignement primaire. Joint à la dépense aux intrants hors salaires 1,7 fois plus élevée, le coût unitaire de l'enseignement secondaire supérieur équivaut au double de celui de l'enseignement primaire. Un petit écart entre les parts des dépenses salariales aux enseignants dans le primaire et le secondaire inférieur (68 et 60 pour cent respectivement, Tableau 6.19), engendre un écart minimal de la dépense salariale par étudiant (le ratio élèves-enseignant et les salaires moyens sont pratiquement les mêmes). La dépense salariale par étudiant au personnel non enseignant est 1,8 fois plus élevée, principalement en raison d'un ratio plus faible élèves/personnel non enseignant, alors que le salaire moyen du personnel non enseignant est pratiquement le même. Joint à une moindre dépense aux intrants hors salaires par étudiant, le coût unitaire de l'enseignement secondaire inférieur est pratiquement le même que pour l'enseignement primaire.

**Tableau 6.19 Djibouti : Décomposition de la dépense publique par élève, 2002**

Education Level	Spending per student				Multiple of primary education			
	Primary	Lower Secondary	Upper Secondary	Higher Education	Primary	Lower Secondary	Higher Secondary	Higher Education
In terms of teacher salaries	52813	48348	86578	170132	1.0	0.9	1.6	3.2
Annual average teacher salary	1360875	1442759	1487852	1693846	1.0	1.1	1.1	1.2
Student-teacher ratio	26	30	17	10	1.0	1.2	0.7	0.4
In terms of non-teaching staff salary	12388	22752	46619	113422	1.0	1.8	3.8	9.2
Annual average non-teaching staff salary	973991	1190120	1753871	1388649	1.0	1.2	1.8	1.4
Student-non-teacher ratio	79	52	38	12	1.0	0.7	0.5	0.2
Non-salary inputs	11980	9915	20887	518864	1.0	0.8	1.7	43.3
Total	77181	81014	154083	802418	1.0	1.0	2.0	10.4

Sources: Based on tables provided by the MENESUP, Djibouti, author's calculations

## 6.9. Analyse de l'équité et incidence des dépenses publiques à l'éducation

Dans la plupart des pays à bas revenu, les pauvres dépendent des services publics d'enseignement pour développer le capital humain et les connaissances. Ainsi, la distribution des dépenses à l'éducation publique entre groupes de revenus peut avoir un impact significatif d'allègement de la pauvreté et de résorption de la disparité en matière de revenu. L'accent porté actuellement sur l'enseignement primaire à Djibouti peut contribuer à nettement accroître l'équité en augmentant la part des dépenses à l'éducation primaire dans les dépenses totales à l'éducation.

### 6.9.1 Analyse de l'incidence selon le revenu

Dans cette analyse, les coûts unitaires sont considérés équivalents à la subvention par étudiant, qui augmente entre les niveaux d'éducation (voir Tableau 6.20). La subvention par habitant<sup>53</sup> par ailleurs diminue entre les niveaux d'éducation lorsque le nombre des étudiants diminue entre niveaux successifs d'éducation (voir Tableau 6.21).

Tableau 6.20 Djibouti: Coût unitaire par niveau d'éducation et revenu (FD), 2002

Income quartiles	Primary	Secondary <sup>1</sup>	Higher	Total
First quartile	1.0	1.0	1.0	1.0
Secondary quartile	1.1	1.3	3.8	1.2
Third quartile	1.2	6.7	20.6	2.9
Fourth quartile	1.5	11.1	89.2	5.5

Source: Household Survey Data, Ministry of Economics and Finance

<sup>1</sup>Includes lower and upper secondary, and secondary technical/vocational

**La subvention totale à l'éducation par habitant était de 12.604 FD en 2002**, répartie entre la subvention par habitant au primaire de 6.940 FD et la subvention par habitant à l'enseignement secondaire et supérieur de 4.584 FD et 1.541 FD respectivement (voir Tableau 6.21)

Tableau 6.21 Djibouti : Subvention totale par habitant, par niveau d'éducation (FD), 2002

Education Indicator	Primary	Secondary <sup>1</sup>	Higher
Subsidy per student	77181	112990	802418
Multiple of primary unit cost	1.0	1.5	10.4
Subsidy per capita	6490	4584	1531

Source: Household Survey Data, Ministry of Economics and Finance

<sup>1</sup>Includes lower and upper secondary, and secondary technical/vocational

**Les inégalités dans la distribution des dépenses publiques à l'éducation peuvent se produire pour diverses raisons.** Le principal problème est, généralement, la différence au niveau de l'accès à l'éducation, notamment à l'enseignement secondaire et supérieur. Si 80 pour cent d'universitaires appartiennent au quintile le plus riche et 5 pour cent seulement au quintile le plus pauvre, une part importante de la subvention à l'enseignement supérieur est alors saisie par le segment le plus prospère de la population. Dès lors la disparité au niveau de l'accès à l'éducation se traduit par une distribution inégale des dépenses publiques à l'éducation. Si ces différences

<sup>53</sup>

La subvention par habitant est définie comme étant les dépenses totales à l'éducation divisées par la population totale de cette cohorte.



persistent pendant une longue période de temps, elles auront des répercussions négatives sur les efforts déployés pour réduire la pauvreté et minimiser l'inégalité au sein de la population.

***L'analyse des subventions par habitant par groupes de revenu indique que le quartile le plus pauvre obtient une subvention nettement moindre que le quartile le plus riche dans l'enseignement primaire.*** La subvention par habitant dans l'enseignement primaire pour le quartile supérieur de revenu était 1,5 fois plus élevée que pour les plus pauvres. Au niveau de l'enseignement secondaire, le facteur de disparité passait à 11. Le fossé se creuse encore pour l'enseignement supérieur où un individu du quartile supérieur est en mesure de saisir 89 fois plus de subvention qu'un individu du quintile le plus pauvre.

***La combinaison des subventions à l'enseignement primaire, secondaire et supérieur indique les subventions totales à l'éducation par habitant*** (Tableau 6.22). Le quartile le plus pauvre a obtenu une subvention à l'éducation par habitant de 7.993 FD, dont 75 pour cent au niveau du primaire et 2 pour cent seulement au niveau de l'enseignement supérieur. A l'opposé le quartile le plus riche a obtenu une subvention à l'éducation par habitant de 43.785 FD, dont 21 pour cent au niveau du primaire et 32 pour cent au niveau de l'enseignement supérieur.

**Tableau 6.22 Djibouti : Distribution de la subvention par habitant par niveau d'éducation et de revenu (FD)**

Income quartiles	Primary	Secondary <sup>1</sup>	Higher	Total
First quartile	75	23	2	100
Secondary quartile	67	26	6	100
Third quartile	32	54	14	100
Fourth quartile	21	47	32	100

Source: Household Survey Data, Ministry of Economics and Finance

<sup>1</sup>Includes lower and upper secondary, and secondary technical/vocational

En termes de dépenses absolues par niveaux d'éducation, le groupe le plus pauvre reçoit 21 pour cent des dépenses totales à l'enseignement primaire tandis que le groupe le plus riche reçoit 32 pour cent. Mais le groupe le plus riche saisit cinq fois la subvention totale en comparaison du groupe le plus pauvre. La part du groupe le plus riche dans les dépenses totales à l'éducation était de 52 pour cent contre 11 pour cent pour le groupe le plus pauvre.

**Tableau 6.23 Djibouti : Distribution de la subvention par habitant par niveau d'éducation et de revenu (FD), 2002**

Income quartiles	Primary	Secondary <sup>1</sup>	Higher	Total
First quartile	21	5	1	10
Secondary quartile	22	7	3	11
Third quartile	25	33	18	27
Fourth quartile	32	55	78	52

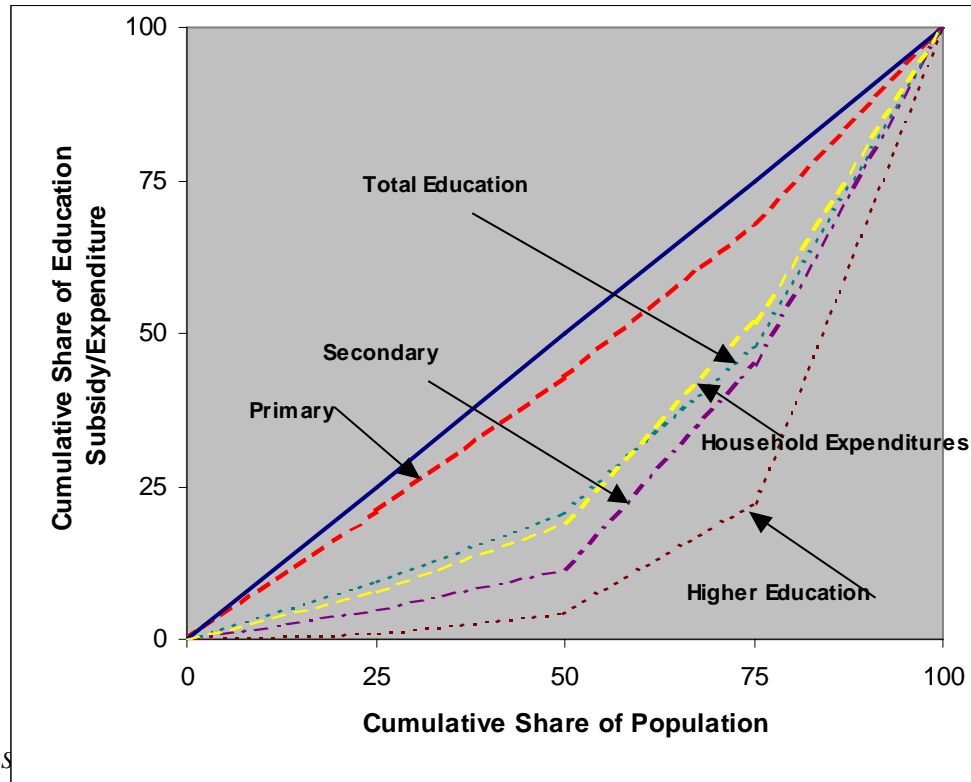
Source: Household Survey Data, Ministry of Economics and Finance

<sup>1</sup>Includes lower and upper secondary, and secondary technical/vocational

***Les dépenses publiques à l'enseignement primaire étaient faiblement progressives en 2002 tandis que les dépenses à l'enseignement secondaire et supérieur étaient distribuées de manière régressive.*** La distribution des dépenses publiques est illustrée conjointement avec la courbe de distribution de Lorenz des dépenses des ménages pour l'année 2000 (Figure 6.1). Le tracé

diagonal est un locus de tous les points où la part cumulative de la population est égale à la part cumulative des dépenses publiques récurrentes à l'éducation.

Figure 6.1 Djibouti : Distribution des dépenses publiques à l'éducation par niveau et courbe de distribution de Lorenz, 2002



### 6.9.2. Analyse de l'incidence par sexe

*Bien que les inscriptions à l'enseignement primaire se soient nettement améliorées pour les filles au cours des dernières années, elles sont toujours à la traîne de celles des garçons dans l'enseignement secondaire et supérieur.* Ceci est illustré au Tableau 6.24, les filles obtenant environ 62 pour cent de la subvention obtenue par les garçons au niveau de toutes les dépenses à l'éducation. En d'autres termes, pour chaque FD consacré à l'éducation des filles, les garçons reçoivent une subvention égale à 1,6 FD.

Tableau 6.24 Djibouti : Subvention par genre et niveau d'éducation

Education	Primary	Secondary <sup>1</sup>	Higher	Higher
Subsidy per capita	319	432	76	827
Subsidy per capita for boys	367	534	122	1023
Subsidy per capita for girls	272	330	31	633

Source: Household Survey Data, Ministry of Economics and Finance

<sup>1</sup>Includes lower and upper secondary, and secondary technical/vocational

*Les disparités entre sexes sont les moindres au niveau du primaire, les filles obtenant 74 pour cent de la subvention obtenue par les garçons. Mais les disparités augmentent entre les niveaux de l'éducation.* Par exemple, au niveau secondaire, les filles obtiennent 62 pour cent de la subvention obtenue par les garçons alors que dans l'enseignement supérieur le pourcentage est de 31 pour cent. Le fossé au niveau des sexes est le plus prononcé pour le quartile le plus pauvre à tous les niveaux de l'éducation. Dans l'enseignement primaire, les filles du quartile le plus pauvre obtiennent 57 pour cent de la subvention obtenue par les garçons ; au niveau du secondaire, elles n'obtiennent plus que 38 pour cent seulement et au niveau de l'enseignement supérieur elles obtiennent 4 pour cent.<sup>54</sup>

### 6.9.3. Analyse de l'Incidence des dépenses publiques a l'éducation

*La comparaison entre pays de l'Afrique subsaharienne de l'analyse de l'incidence des avantages des dépenses publiques à l'éducation pour les quartiles le plus riche et le plus pauvre indique qu'en 2002 Djibouti faisait montre de la distribution la plus inégale des subventions à l'éducation* (Tableau 6.25). La plupart de ces pays enregistrent des taux d'inscription supérieurs à l'enseignement primaire que Djibouti. Ceci indique qu'il y a deux façons effectives d'accroître l'équité des dépenses publiques à l'éducation : (1) accroître l'accès à l'enseignement primaire et (2) accroître la part de l'enseignement primaire dans les dépenses totales à l'éducation. Ce sont là aussi les deux principaux objectifs du programme axé sur le secteur de l'éducation appuyé par le Gouvernement et la réalisation de ces objectifs contribuerait largement à accroître l'équité des dépenses publiques totales à l'éducation.

**Tableau 6.25 Djibouti : Incidence de la dépense publique à l'éducation sur les quartiles les plus pauvres et les plus riches, pays sélectionnés, en %**

Country	Year	Education spending benefiting	
		Lowest quintile	Highest quintile
Djibouti	2002	10	52
Guinea	2000	12	49
Cote d'Ivoire	1993	10	38
Ghana	1992	16	21
Kenya	1992/93	17	21
Madagascar	1993	9	44
Senegal	2001	12	34
South Africa	1993	14	40
Tanzania	1993	13	23

Sources: Dayton (1995); Demery (1995); Bernier, Chao, and Demery (1994); Castro-Leal (1995a, 1995b); Demery and Verghis (1994); World Bank (1995)

### 6.9.4. Analyse de l'incidence par région

*Plus de 70 pour cent de la population vit en milieu urbain, et donc la part des étudiants urbains est relativement importante dans l'ensemble des inscriptions.* Il n'est dès lors pas surprenant que l'analyse de l'incidence par régions rurales et urbaines, au Tableau 6.26, indique que les dépenses par habitant pour l'enseignement primaire et secondaire comportent une distorsion en faveur du milieu urbain. Au niveau de l'enseignement primaire, par exemple, les dépenses

<sup>54</sup> Compte tenu des contraintes de données, il s'agit d'estimations grossières pour chaque quartile de revenu.

urbaines par habitant sont près de 1,8 fois aussi élevées qu'en milieu rural. De même, les dépenses par habitant au secondaire sont 2,3 fois supérieures en milieu urbain.

**Tableau 6.26 Djibouti : Subvention par région et niveau d'éducation**

Education	Primary	Secondary <sup>1</sup>
Subsidy per capita in urban	7434	5006
Subsidy per capita in rural	4063	2186

Source: Household Survey Data, Ministry of Economics and Finance

<sup>1</sup>Includes lower and upper secondary, and secondary technical/vocational

Les différences susmentionnées sont principalement le résultat de taux d'inscription plus faibles en milieu rural. Une analyse plus détaillée dans différentes régions de Djibouti a montré que les dépenses régionales sont distribuées de manière inégale au niveau de l'enseignement primaire et secondaire. Même en termes de dépenses absolues, la disparité est importante dans les dépenses à l'enseignement primaire entre le milieu urbain et rural ; les dépenses au cycle primaire en milieu urbain représentent 82 pour cent des dépenses totales au cycle primaire. La situation est similaire dans le secondaire où 85 pour cent des dépenses totales sont consacrés au milieu urbain.

**Tableau 6.27 Djibouti : Subvention par genre, région, et niveau d'éducation**

Education	Primary	Secondary <sup>1</sup>
Subsidy per capita in urban		
Boys	1416	1023
Girls	1126	689
Subsidy per capita in rural		
Boys	343	200
Girls	197	90

Source: Household Survey Data, Ministry of Economics and Finance

<sup>1</sup>Includes lower and upper secondary, and secondary technical/vocational

*Un autre aspect intéressant de l'analyse de l'incidence des bénéficiaires est la persistance de disparités au niveau des sexes entre milieu urbain et rural* (Tableau 6.27). En milieu urbain, les dépenses par habitant comportent une distorsion en faveur des garçons dans l'enseignement primaire (1.3:1) et secondaire (1.5:1). Le degré de la distorsion est nettement plus fort en milieu rural où les dépenses aux garçons sont 1,7 fois celles des filles du primaire et près de 2,2 fois celles des filles du secondaire. La distorsion au niveau des sexes persiste donc entre le milieu urbain et rural mais elle est plus prononcée en milieu rural.

*En conclusion, il est clair que l'incidence des dépenses publiques à l'éducation favorise le segment le plus riche de la population, qu'elles désavantagent les filles et favorisent le milieu urbain.* L'importance de ces distorsions est moindre dans l'enseignement primaire mais elle augmente progressivement lorsque l'on monte dans l'échelle du système éducatif. Il est anticipé que lorsque Djibouti se rapprochera de son objectif d'enseignement fondamental universel, les trois distorsions diminueront à terme dans l'enseignement primaire. Comme l'éducation fondamentale se verrait allouer la part la plus importante des dépenses totales à l'éducation, la réduction des distorsions dans l'enseignement primaire atténuerait la distorsion dans les dépenses totales à l'éducation.

### 6.9.5. Incidence des dépenses publiques au sein d'une cohorte

*L'analyse ci-dessus peut être complétée par un examen du taux d'assiduité au Tableau 6.28 pour analyser les dépenses entre membres d'une cohorte. Ceci permet de déterminer les avantages dont bénéficient les membres de la cohorte au fur et à mesure qu'ils passent par l'enseignement primaire et secondaire. Il est évident que les avantages tirés par un membre dépendent de son assiduité. Un membre qui abandonne le système ne tirera plus aucun avantage des dépenses publiques à l'éducation.*

**Tableau 6.28 Djibouti : Distribution de la dépense publique à l'éducation entre individus d'une cohorte, Djibouti 2002**

Education level	Grade	Enrollment rate	Division of a cohort by years of schooling	Public spending on education (as a ratio of per capita GDP)			Population	Public spending
				Per student				
				Annual	Cumulative to exit from system	Total over cohort members		
No School	0	-	51	0	0	0	51	0
Primary	1	50	2	0.02	0.02	0.03	52	1%
	2	48	2	0.02	0.04	0.07	54	2%
	3	46	2	0.02	0.06	0.13	56	4%
	4	44	2	0.02	0.08	0.17	58	7%
	5	42	2	0.02	0.10	0.21	61	11%
	6	39	15	0.02	0.12	1.79	76	42%
Lower Secondary	7	24	2	0.01	0.12	0.19	78	45%
	8	22	2	0.01	0.13	0.20	79	48%
	9	21	9	0.01	0.14	1.17	88	69%
	10	12	7	0.01	0.14	1.00	95	86%
Upper Secondary <sup>1</sup>	11	5	0	0.00	0.15	0.05	95	87%
	12	5	0	0.00	0.15	0.04	95	87%
	13	5	4	0.00	0.15	0.55	99	97%
Higher education	-	1	1	0.00	0.17	0.17	100	100%
All levels	-	-	100	-	-	5.76	-	-
<b>Measures of the incidence of public spending</b>							35	
Percentage of resources received by the best educated quintile in a cohort							0.65	
Gini coefficient								

<sup>1</sup>Excludes secondary technical/vocational.

<sup>2</sup>Four year of higher education are assumed

La méthodologie utilisée pour créer un schéma de dépenses dans une cohorte est relativement simple et se base sur l'information du taux d'assiduité (Tableau 6.28) pour établir la progression des assidus du système éducatif au Tableau 6.28. En prenant comme hypothèse, comme c'est le cas à Djibouti, qu'une cohorte de 100 enfants âgés de six ans commence par avoir 50 de ces membres en première année et que 48 passent à la deuxième année, si l'on se base alors sur l'information concernant la dépense par étudiant à l'enseignement primaire présentée au Tableau 6.28, le bénéfice total que retirera un membre de la cohorte est de l'ordre de 0,02 fois le PIB par habitant. L'achèvement du premier cycle de l'enseignement par le même membre situerait le montant total des avantages à 0,12 fois le PIB par habitant (=6x0,02). Si quatre membres de cette cohorte abandonnent après avoir achevé le cycle primaire de l'enseignement, l'avantage total est équivalent à 0,48 fois le PIB par habitant (=4 x 6 x 0,02). De cette manière, il est possible de calculer la distribution cumulative des avantages accumulés par les membres d'une cohorte qui quittent le système éducatif au même moment. Les deux dernières colonnes donnent la distribution de la cohorte par années d'études et la distribution correspondante des dépenses publiques pour l'ensemble de la cohorte.

*15 pour cent d'une quelconque cohorte donnée de Djibouti complètent seulement six années d'études et utilisent 31 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques à l'éducation. Aux niveaux supérieurs de l'éducation, 7 pour cent de la cohorte terminent l'enseignement fondamental et utilisent 17 pour cent des ressources et 4 pour cent de la même cohorte terminent le cycle secondaire sur la base de 9,5 pour cent des ressources totales au secteur.* De toute évidence, les assidus continuent de jouir d'une part importante des ressources aussi longtemps qu'ils progressent dans le système et l'incidence des dépenses publiques est la plus faible pour ceux qui abandonnent rapidement.

*Les 20 pour cent des plus instruits d'une cohorte obtiennent environ 35 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques à l'éducation. La valeur du coefficient de Gini est estimée à 0,65 ce qui indique une forte distorsion de la structure des dépenses à l'éducation.*<sup>55</sup> Une telle inégalité dans l'incidence des dépenses publiques découle de l'accès relativement faible à l'enseignement primaire et secondaire et de dépenses importantes à une minorité d'étudiants de l'enseignement supérieur. Les multiples élevés du coût unitaire de l'enseignement supérieur (en termes du coût unitaire du primaire) accentuent la capacité d'une petite fraction de la cohorte à saisir la majorité des avantages éducatifs ce qui a pour résultat une distribution inégale des ressources au secteur.

## **6.10. Estimation du coût de l'atteinte des objectifs du millénaire (ODM)**

*La présente section examinera l'impact budgétaire de l'expansion du système éducatif en se servant d'un modèle de financement de l'éducation, et essaiera d'estimer un niveau salarial d'équilibre pour les enseignants qui permettrait au pays d'atteindre l'ODM dans le cadre des niveaux actuels du financement à l'éducation (dépenses récurrentes<sup>56</sup>) et de l'efficacité.* Le principal défi que le système éducatif de Djibouti doit relever est d'améliorer l'accès à l'enseignement primaire afin d'atteindre l'objectif de développement pour le millénaire (ODM) d'un taux d'achèvement dans le cycle primaire<sup>57</sup> de 100 pour cent d'ici 2015. Tenant compte du taux d'inscription brut de 53 pour cent et d'un taux d'achèvement du cycle primaire de moins de 60 pour cent, il est clair que le nombre des inscriptions doit fortement augmenter à l'avenir. La qualité de l'éducation doit être améliorée en parallèle de sorte que l'efficacité interne accrue soit à l'origine d'une baisse du nombre des élèves qui abandonnent le système éducatif. La matérialisation de ces deux objectifs exigera la mobilisation de ressources supplémentaires, mais elle pourrait avoir un impact sur l'ensemble du budget. Tel que noté dans l'Examen des dépenses publiques (EDP), le coût de la dispense de l'enseignement à Djibouti est élevé, principalement du fait de l'importance des salaires versés aux enseignants à tous les niveaux de l'éducation. A 8,2 fois le PIB par habitant, ces salaires sont les plus élevés de la région et s'alignent davantage sur ceux de pays francophones à bas revenu, tels que le Burkina Faso, le Mali etc.

---

<sup>55</sup> Le coefficient de Gini, tel qu'il est calculé ici, mesure le degré de l'inégalité dans l'incidence des dépenses publiques à l'éducation d'une cohorte donnée avec une valeur de 1 représentant une inégalité totale et une valeur de 0 indiquant une parfaite égalité.

<sup>56</sup> Les dépenses d'investissement sont supposées être cofinancées avec les agences de bailleurs de fonds.

<sup>57</sup> Le taux d'achèvement du cycle primaire est défini (pour Djibouti) comme étant le nombre des élèves qui obtiennent le diplôme de sixième année d'études divisé par le nombre total de la cohorte des jeunes âgés de 11 ans dans le pays.

## ***Méthodologie***

***Le processus pour estimer le coût de la réforme est simple et se fait en trois étapes.*** Premièrement, les cibles sont fixées pour la qualité, l'accès et les ressources consacrées au secteur de l'éducation. Deuxièmement, le modèle de financement de l'éducation est utilisé pour déterminer le coût des ressources additionnelles requises pour atteindre les cibles. Enfin, l'impact du coût additionnel sur le budget du Gouvernement est estimé et le déficit de financement est identifié.

***Modèle de simulation*** : Le modèle simule seulement le cycle primaire de l'éducation et l'impact de taux d'inscription supérieurs sur le cycle secondaire n'est pas pris en considération.<sup>58</sup> Des projections sont établies (jusqu'en 2015) sur la base de l'information disponible pour 2002/03 comme données de référence, et l'objectif de taux d'achèvement dans le cycle primaire de 100 pour cent d'ici 2015. Dans le modèle, les ressources sont déterminées sur la base de la croissance anticipée de l'économie, du budget total du Gouvernement, et de la part de l'éducation dans le budget. Les dépenses relatives aux réformes sont déterminées sur la base des données concernant les inscriptions et de paramètres d'efficacité tels que les taux de redoublement et d'abandon dans l'enseignement primaire. Les variables de coût incluent les salaires des enseignants, les dépenses non salariales aux matériels et frais généraux et les transferts tels que les bourses d'études. La différence entre le coût de l'amélioration de l'accès et l'enveloppe budgétaire indique le déficit de financement du sous-secteur de l'enseignement primaire.

### ***Principales variables et hypothèses***

***Estimation de l'enveloppe budgétaire pour l'éducation sur base de l'information:*** Les simulations sont construites dans l'hypothèse que la croissance de l'économie se situera à un taux moyen de 3,0 pour cent au cours de la période de planification, 2003-2015.<sup>59</sup> Le budget public en pourcentage du PIB est supposé demeurer constant à 29 pour cent tandis que la part du budget récurrent à l'éducation dans le budget récurrent du Gouvernement est supposée demeurer à 26,6 pour cent. Avec une population étudiante croissante à tous les niveaux de l'éducation, la flexibilité de la structure du financement à l'éducation est limitée.

***Cibles du flux des étudiants*** : Une cible spécifique a été arrêtée dans le modèle pour l'accès mais les paramètres d'efficacité sont supposés demeurer inchangés. Ces cibles sont fixées pour tous les scénarios et définies au Tableau 6.29. Le taux des inscriptions à l'enseignement primaire changent en conséquence des fluctuations dans la population en âge de scolarisation (elle augmente de 4 pour cent en 2010 et de 8 pour cent en 2015) et des améliorations enregistrées dans le taux d'assiduité qui passe de moins de 60 pour cent en 2003 à 100 pour cent en 2015. La proportion des élèves qui optent pour des établissements scolaires privés est supposée suivre les tendances actuelles et atteindre 20 pour cent en 2015. En conséquence, les inscriptions totales à l'enseignement public primaire devraient augmenter à 100 pour cent d'ici 2010 et à 176 pour cent en 2015.

***Changements dans les paramètres de la prestation de service*** : Ces paramètres sont supposés demeurer constants au cours de la période de planification tel qu'illustré au Tableau 6.29. Le seul

---

<sup>58</sup> Il est anticipé que la demande pour les cycles inférieur et supérieur de l'enseignement secondaire augmentera fortement au cours de la période, ce qui nécessitera d'importantes ressources internes.

<sup>59</sup> D'autres scénarios bas ont été construits avec un taux de croissance projeté de 1 pour cent pour l'économie.

changement autorisé dans le deuxième scénario est une réduction des salaires des enseignants permettant d'atteindre l'ODM dans l'enseignement primaire dans le cadre des tendances actuelles du financement de l'éducation. Dans ce scénario, les salaires des enseignants sont réduits de manière à ce que la dépense totale cumulative est égale au budget total cumulatif pour l'enseignement primaire au cours de la période de planification<sup>60</sup> (2004-2015).

**Tableau 6.29 Djibouti : Récapitulatif des cibles de flux d'élèves dans le modèle final de simulation**

Student flow	Simulations in targets in 2015			Simulation results			Net enrollment rate (in 2015)
	Student flow			Number of public students as a multiple of the number in 2003			
	Access to grade in cycle <sup>1</sup>	End of survival	Average grade repetitio	2005	2.1	2.15	
<b>Primary</b>	100	100	1.6	1.10	2.00	2.76	100

<sup>1</sup> Access rate in primary is the entry rate to

### **Deux Scénarios**

Deux scénarios sont examinés pour l'enseignement primaire et décrits ci-dessous:

**(i) Scénario de référence** : Le premier scénario maintient les valeurs actuelles des paramètres de la prestation de service et estime le coût de l'atteinte de la cible des taux d'achèvement dans l'enseignement primaire repris au Tableau 6.30. Bien que les ODM soient atteints dans ce scénario, les coûts demeurent importants en raison d'inefficacités internes.

**(ii) Scénario de réduction des salaires** : Le deuxième scénario vise à améliorer le coût-efficacité par le biais d'une réduction des salaires des enseignants, qui enregistrent une baisse<sup>61</sup> de 56 pour cent en termes réels entre 2003 et 2015.

**Coût de la construction de salles de classe** : Une expansion du système éducatif impliquerait un volume substantiel de construction afférente aux écoles. Cette prévision est validée par les simulations, qui indiquent un besoin pour un grand nombre de salles de classe supplémentaires dans l'enseignement primaire. Etant donné que nous mettons l'accent sur la viabilité des dépenses récurrentes à l'enseignement primaire, nous n'avons pas tenu compte de la dépense afférente aux activités de construction.

**Tableau 6.30 Djibouti : Hypothèses et valeurs cibles des variables de simulation de la prestation du service**

	Baseline (access)	Alternative scenario
<b>Budget envelope simulation assumptions</b>		
GDP growth rate	3	3
Share of education budget in total government spending	26.6	26.6
Share of recurrent primary in total recurrent education spending	37.6	37.6
<b>Simulation variables</b>		
<b>Primary</b>		
Rate of growth of salaries (%)	1	1
Student-teacher ratio	30	30
Non-salary inputs (% of primary recurrent spending)	15.7	15.7
Repetition rate (%)	11.8	11.8
Teachers' salary as a multiple of per-capita GDP	8.2	3.7

<sup>60</sup> Il y a toutefois lieu de noter que les dépenses projetées pourraient être inférieures ou supérieures au budget projeté dans une quelconque année donnée.

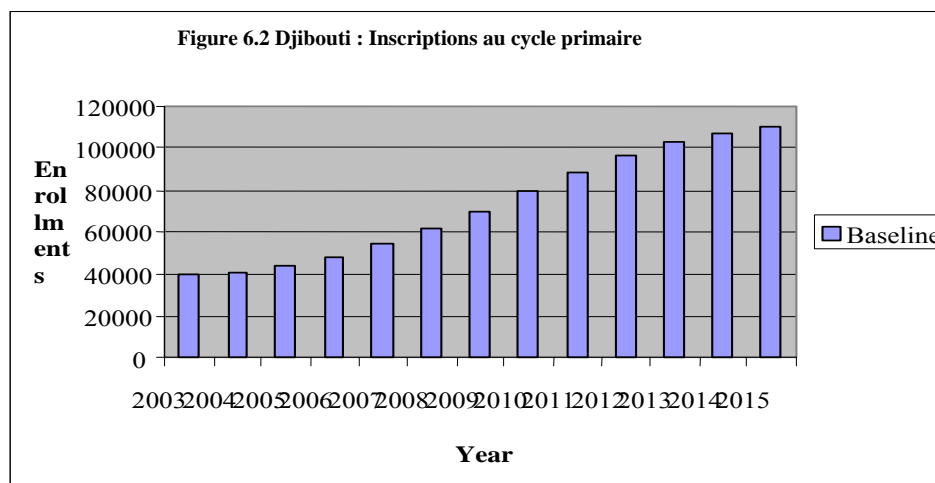
<sup>61</sup> La baisse des salaires est progressive au cours de la période de planification.



## Résultats de l'exercice de simulation

**Le coût lié à un accès accru à l'enseignement primaire et à l'atteinte des cibles décrites dans les deux scénarios est illustré au Tableau 3.** En outre, l'évolution des flux des étudiants et du déficit total (en pourcentage du budget récurrent de l'enseignement primaire et du budget total récurrent à l'éducation respectivement) sous des scénarios différents est illustrée respectivement dans les graphiques 1, 2, et 3. Les résultats de l'exercice de simulation pour l'enseignement primaire sont décrits ci-dessous :

**Enseignement primaire:** Les tendances démographiques du Figure6.2 indiquent une croissance explosive des inscriptions au primaire au cours de la période de planification, le nombre des élèves passant à plus du double, soit de 40.000 élèves en 2003 à 110.000 en 2015. Dans le cadre des hypothèses de ce scénario, le ratio des inscriptions brut atteindrait 112 pour cent en 2015, et le taux d'achèvement dans l'enseignement primaire serait de 100 pour cent. Après 2015, les inscriptions dans l'enseignement primaire s'aligneraient sur le taux de croissance de la population âgée de 6 à 11 ans.<sup>62</sup>



**Avec une hausse aussi rapide des inscriptions, il ressort du Tableau 6.31, que dans le cadre du scénario de référence, qui maintient les niveaux actuels de financement et d'efficacité, le secteur de l'éducation primaire serait confronté à un déficit annuel moyen d'environ 2411 millions de FD au cours de la période du plan.** Ce n'est qu'avec une réduction des salaires des enseignants dans le deuxième scénario, qui prévoit une réduction du salaire annuel moyen de 1,6 million en 2003 à 0,7 million en 2015, que le déficit du financement est éliminé. Cette baisse des salaires réduit le multiple salarial moyen par habitant de 8,2 à 3,7 au cours de la période du plan. Autrement dit, ce tableau illustre l'ajustement budgétaire dans le secteur d'éducation (en termes de réduction du salaire moyen des enseignants) qui permettrait couvrir les besoins de financement du coût de l'atteinte de l'ODM des taux d'achèvement dans l'enseignement primaire. Ces besoins de financement correspondent à une réduction, à la moitié, du salaire moyen des enseignants.

<sup>62</sup>

Il est anticipé que cette cohorte d'âge augmentera à un taux de moins de 1 pour cent.

**Tableau 6.31 Djibouti : Cible de taux d'achèvement dans le cycle primaire : déficit de financement dans le cadre de scénarios alternatifs (millions de FD de 2003)**

	Quality Measures			Efficiency Measures	Financing		% of students in public schools	Annual financing gap <sup>c</sup>
	Student teacher ratio	Non teacher salary spending <sup>a</sup>	Average Teacher Salaries in per capita GDP unit		Government Budget % for education	Primary education recurrent spending <sup>b</sup>		
1) Baseline (full access)	30	15.7%	8.2	11.8%	26.6%	37.6%	15	2411
2) Access + Wage Change			3.7					0

Note : shaded cell denote that the indicator remains unchanged from the status quo.

a/ As a percentage of total recurrent spending on primary education.

b/ As a percentage of total recurrent education spending

c/ Refers to the difference between total cost of service delivery and the resources domestically mobilized.

*L'évolution du déficit au Tableau 6.31, projeté en pourcentage du budget récurrent de l'enseignement primaire, indique une synchronisation avec l'évolution des inscriptions dans le scénario de référence, qui continue d'augmenter tout au long de la période du plan, pour atteindre 113 pour cent du budget de l'enseignement primaire en 2015. Dans le cadre du deuxième scénario, toutefois, le déficit diminue fortement avec la réduction du salaire annuel moyen. La baisse du salaire moyen étant graduelle au cours de la période, le secteur enregistre un surplus jusqu'en 2007, suivi d'un déficit jusqu'en 2013, et enfin un surplus pour le reste de la période. Ces surplus devraient se poursuivre étant donné que la croissance de la population étudiante est projetée à une échelle nettement plus petite après 2015.*

**Figure 6.3 Djibouti : Déficit, enseignement primaire**

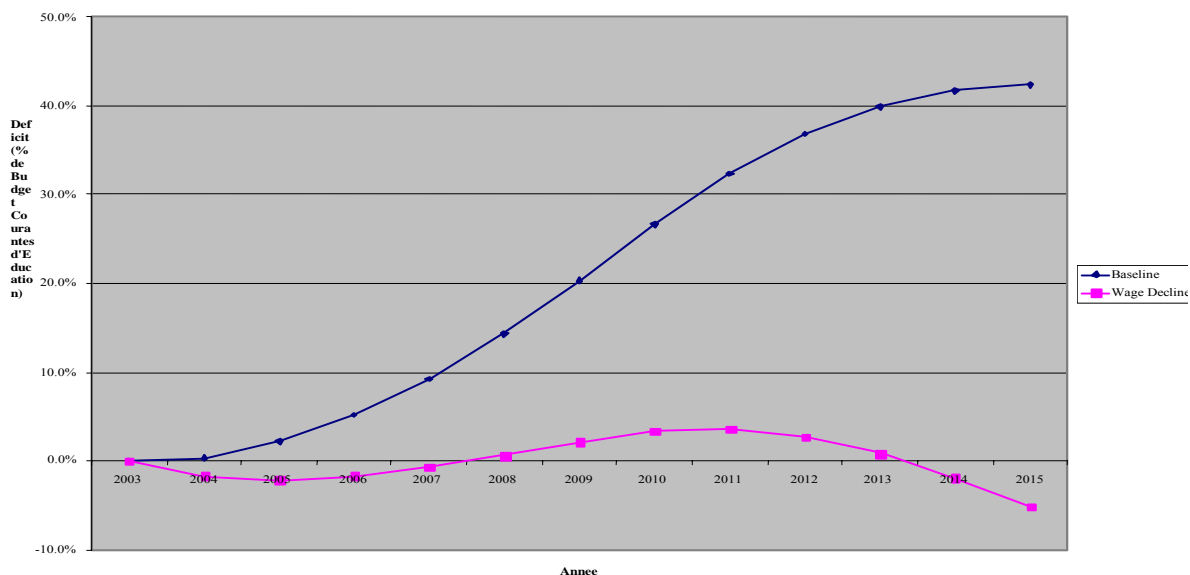
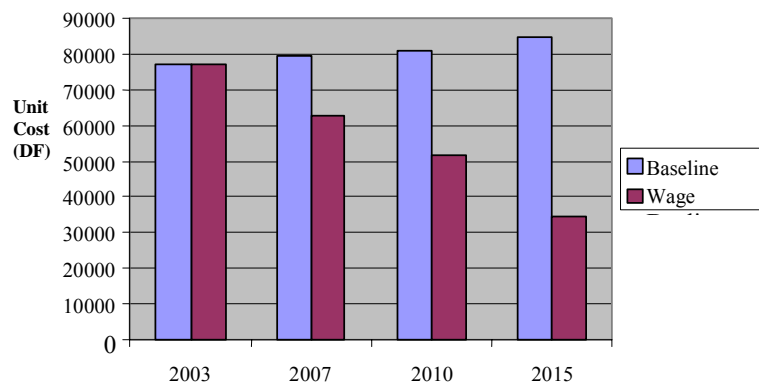


Figure 6.4 Djibouti : Coûts unitaires dans le cadre de scénarios divers, cycle primaire



*Au Figure 6.4, les mêmes déficits sont illustrés en proportion du budget récurrent total à l'éducation et ils suivent les mêmes tendances qu'au Figure 6.3.*

Une comparaison de la dépense par étudiant dans l'enseignement primaire dans le cadre des deux scénarios est présentée au Figure 6.4. Il n'est pas surprenant de constater que le coût unitaire est nettement inférieur dans le deuxième scénario, les salaires constituant 85 pour cent des dépenses récurrentes dans l'enseignement primaire.

## CHAPITRE 7 : DEPENSES PUBLIQUES AU SECTEUR DE LA SANTE

Ce chapitre commence par une description des principaux aspects sanitaires qui soulignent une détérioration importante du système djiboutien de la santé. Il poursuit avec une évaluation des services publics de santé suivie d'une analyse de l'impact distributionnel des dépenses consacrées à la santé publique à Djibouti.

### 7.1. Secteur de la santé à Djibouti : Résultats, Ressources et Utilisation

*A Djibouti les services de santé, assurés principalement par le secteur public, sont généralement offerts gratuitement à la population, quel que soit le statut social et ils sont relativement accessibles.* Des disparités demeurent toutefois entre le milieu urbain et rural en raison principalement d'un manque d'accès aux soins de santé, dû à la faiblesse de l'infrastructure en dehors de la capitale et des principaux districts.

*A la suite d'une guerre civile et d'un influx de réfugiés au début des années 90, la République de Djibouti a enregistré une baisse importante du niveau des dépenses à la santé, une détérioration du système de santé, et une aggravation de l'état de santé de la population.* Les dépenses budgétaires consacrées à la santé ont diminué à près de 1,5 pour cent en 2002 par rapport à plus de 2,2 pour cent au début des années 90, et n'ont pas suivi le pas de la croissance démographique. La population de Djibouti connaît une croissance rapide de 3 pour cent par an en raison d'un taux élevé de fécondité (4,2 enfants par femme) et d'un important influx migratoire.<sup>63</sup> Un personnel de santé inadéquat et un budget limité pour le matériel ont contribué à faire reculer l'offre des services de santé à la fois sur le plan de la qualité et de la quantité.

#### 7.1.1. Résultats en matière de santé

*Djibouti ne dispose pas de statistiques de santé fiables mais les données restreintes indiquent une situation sanitaire alarmante.* En dépit de son revenu nominal par habitant relativement élevé (l'estimation du PIB par habitant de Djibouti en 2003 était de 742 \$EU contre une moyenne de 510 \$EU pour l'Afrique subsaharienne), les indicateurs sociaux de Djibouti sont parmi les plus faibles au monde (Tableau 7.1).

*L'espérance de vie à la naissance est l'une des plus faible au monde : 43 ans. Les taux de mortalité infanto-juvénile se sont améliorés par rapport aux niveaux de 1989, mais demeurent néanmoins les plus élevés des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique subsaharienne.*<sup>64</sup> En 1989 le taux de mortalité maternelle était estimé à 740 pour 100.000 naissances vivantes et il est passé à 546 pour 100.000 naissances vivantes selon l'enquête sur la santé et la famille de 1996 EDSF-PAPFAM.<sup>65</sup> Toujours selon la même enquête, 58 pour cent des décès à l'accouchement se produisent en dehors du cadre hospitalier et 72 pour cent des naissances à l'échelle nationale sont assistés par un personnel médical qualifié. La malnutrition, les maladies diarrhéiques dues à la

---

<sup>63</sup> Selon le Document de stratégie de réduction de la pauvreté 2004 de Djibouti (DSRP), les expatriés s'inscrivent pour 15 pour cent de l'ensemble de la population.

<sup>64</sup> Entre 1989 et 2002, les taux de mortalité infantile ont diminué, passant de 114 à 103,1 pour 1.000 naissances vivantes et en ce qui concerne la mortalité juvénile, ils sont passés de 154 à 128,9 pour 1.000.

<sup>65</sup> EDSF-PAPFAM est le sigle de l'Enquête djiboutienne sur la santé et la famille.

faible qualité de l'eau, et les infections respiratoires aiguës associées à la malnutrition chronique sont les causes les plus courantes de morbidité et de mortalité infantile.

*La mutilation génitale des femmes (MGF) est également un problème de santé publique et un facteur de risque de mortalité maternelle, en raison des problèmes qu'elle provoque à l'accouchement.* Selon l'enquête PAPPAM, 98 pour cent des femmes non célibataires âgées de 15 à 49 ans font l'objet de cette pratique dangereuse. La malnutrition demeure un problème de santé publique préoccupant étant donné son impact adverse sur la santé des mères et la prévalence de l'anémie parmi les femmes enceintes est un facteur de mortalité.

**Tableau 7.1 : Indicateurs de santé pour Djibouti et des pays comparateurs**

	PIB par hab. (\$EU constant de 1995)	Dép. de santé par hab. (\$EU)	Taux de natalité, bruts (pour 1.000)	Taux de décès, bruts (pour 1.000)	Espérance de vie à la naissance (années)		Taux de mortalité		Séroprévalence du VIH		Médecins (pour 1.000)	Lits d'hôpital (pour 1.000)
					HOM	FEM	Maternelle pour 100.000 naissances vivantes	Infantile pour 1.000 naissances vivantes	Adulte (par pop)	Enfant (par pop)		
Ethiopie	121,9	3,0	42,4	20,1	41,3	43,0	1800	97	300,0	0,5	„	0,26
Ghana	436,6	12,0	28,7	12,6	54,3	55,6	590	57	34,0	0,1	„	1,54
Mauritanie	532,9	12,0	40,3	14,9	49,4	52,6	870	120	0,7	0,0	0,14	0,66
Sénégal	618,3	22,0	34,8	12,8	50,6	54,1	1200	79	7,9	0,1	0,09	0,72
Zimbabwe	520,8	45,0	28,8	21,3	39,4	38,5	610	76	150,0	1,2	0,14	0,53
Congo, Rép.	700,1	18,0	41,2	14,2	49,6	53,7	1100	81	8,6	0,4	0,26	3,45
<b>Djibouti</b>	<b>742,9</b>	<b>58,0</b>	<b>35,9</b>	<b>19,6</b>	<b>43,5</b>	<b>43,6</b>	<b>520</b>	<b>100</b>	<b>3,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,17</b>	<b>2,16</b>
Maroc	1454,7	59,0	21,3	5,8	66,4	70,4	390	39	„	„	„	1,28
Swaziland	1552,9	41,0	34,8	18,3	43,5	44,0	370	106	13,0	0,7	„	„
Cap Vert	1600,4	57,0	30,8	5,4	66,3	72,0	190	29	„	„	„	„
Algérie	1664,8	73,0	21,8	5,0	69,4	72,1	150	39	„	„	0,85	2,50
Namibie	2411,5	114,0	35,4	20,5	41,7	41,3	370	55	16,0	0,7	„	„
Tunisie	2572,5	134,0	17,6	5,6	70,8	74,6	70	21	„	„	0,66	1,92
Ile Maurice	4538,1	128,0	16,6	6,7	69,0	76,2	45	17	„	„	0,85	„
Toute Afrique	„	„	35,8	15,6	49,1	50,8	923,8	95,6	168,1	0,3	0,07	1,19
ASS	„	„	39,6	17,5	45,1	46,7	1169,6	103,9	108,2	0,4	0,04	0,89
Année obs.	2002	2001	2002	2002	2002	2002	1995	2001	1999	1997	1995	1990

Notes : ASS = Afrique subsaharienne à l'exclusion de l'Afrique du Sud et du Nigeria. « Pop » = population.

Source : Indicateurs du développement dans le monde et estimations de la Banque, diverses années.

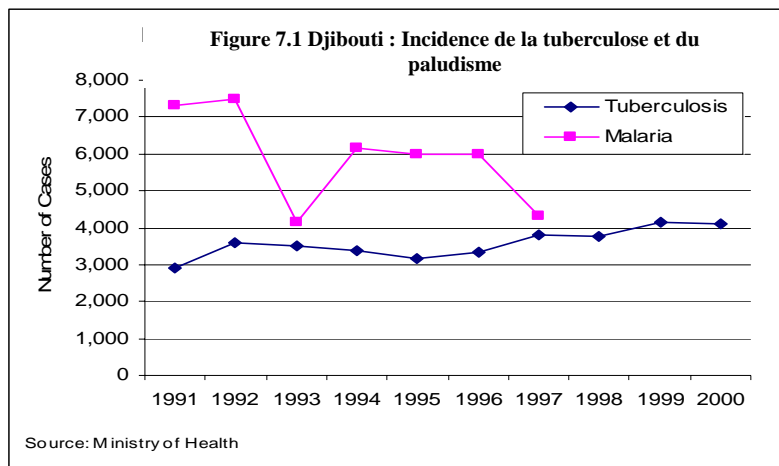
### **La population continue d'être affectée par une incidence forte et à la hausse de tuberculose, paludisme, choléra et SIDA.**

*La tuberculose (TB), mal le plus généralement associé à la pauvreté, la surpopulation et une hygiène médiocre, est la maladie la plus ancienne de Djibouti.* Avec 588 cas de TB pour 100.000 habitants, Djibouti a le deuxième taux par ordre d'importance d'incidence de la TB dans le monde après le Swaziland.<sup>66</sup> Toutefois environ 40 pour cent des cas viennent des pays voisins, notamment de l'Ethiopie, ce qui gonfle le taux. Les étrangers se rendent à Djibouti car le pays

<sup>66</sup> Sur la base du Document d'évaluation de projet de la Banque mondiale 2003 relatif au Projet de lutte contre le VIH/SIDA, le Paludisme, et la Tuberculose.

offre davantage de services d'une meilleure qualité et gratuits. Au cours de la dernière décennie, Djibouti a enregistré une moyenne d'environ 3.572 nouveaux cas de tuberculose par an, avec un record en 2000 de 4.121 cas diagnostiqués. Comme pour d'autres pays, le lien entre le VIH et la TB est apparent. Bien que le taux de séroprévalence dans la population en général soit de moins de 3 pour cent, il se situait à 26,1 pour cent parmi les personnes atteintes de TB en 2001, soit une hausse par rapport à 13,1 pour cent en 1999. Même si le programme national demeure l'un des meilleurs de la région avec 72 pour cent de succès thérapeutique (traitement complété et malades guéris) en 2000, une pénurie aigue de personnel et la perte de l'assistance financière de la Coopération française en juin 2002, feront en sorte qu'il sera difficile de préserver les niveaux antérieurs de performance.

**Le paludisme n'est problématique à Djibouti que depuis la fin des années 80.** Avant 1973, alors que l'urbanisation et l'irrigation étaient inexistantes et qu'il n'existait aucune initiative concrète de lutte contre le vecteur au cours de la saison des pluies, plus de 80 pour cent des cas déclarés étaient des personnes de pays voisins se rendant à Djibouti. De 1973 à 1987, un plus grand nombre de cas de citoyens djiboutiens est apparu le long des principaux axes de transport reliant Djibouti aux pays voisins et après 1987, des cas se sont manifestés en milieu urbain alors que des milliers de réfugiés s'installaient à Djibouti. Depuis 1988, l'épidémie de paludisme s'est régulièrement répandue. L'urbanisation incontrôlée avec une alimentation inappropriée en eau, l'inexistence d'un système d'évacuation des eaux usées, l'installation des populations nomades en milieu rural, le développement des périmètres irrigués et les fréquentes inondations ont contribué à l'endémie. Actuellement Djibouti enregistre plus de 4.000 cas confirmés de paludisme chaque année (Figure 7.1).



**En 1997, selon un rapport du Ministère de la Santé (MS), les maladies diarrhéiques (choléra, fièvre typhoïde, dysenterie amibienne, hépatite virale, etc.) se sont inscrites pour 11 pour cent des consultations médicales, et ce chiffre était de 16,5 pour cent pour les enfants de moins de cinq ans.** En outre, le rapport de 1996 du MS indique que les maladies diarrhéiques sont la deuxième cause la plus fréquente de mortalité en cours d'hospitalisation, représentant 12 pour cent des décès. Le même rapport identifie les maladies diarrhéiques comme étant la deuxième cause la plus fréquente de décès parmi les enfants de la cohorte d'âge de 1 à 4 ans. La faible qualité de l'eau qui affecte principalement la population rurale et les pauvres est un facteur qui contribue à ces cas.

**Depuis 1989, Djibouti a connu quatre épidémies de choléra, les trois dernières ayant affecté la quasi totalité du pays quoique la majorité des cas aient été enregistrés dans la ville de Djibouti.**

Les soins aux malades atteints du choléra se sont progressivement améliorés : alors que l'épidémie de 1989 a tué 8 pour cent des victimes, le taux de mortalité des épidémies de 1993 et 1997 était de 2 pour cent, et de 1,8 pour cent pour l'épidémie plus récente de 2000. Lors de l'épidémie de choléra de 1997, la surveillance épidémiologique accrue des maladies diarrhéiques a révélé que la dysenterie s'inscrivait pour environ 10 pour cent des cas de diarrhées enregistrés au cours de la poussée épidémique.

**La situation sur le plan du VIH/SIDA s'est régulièrement détériorée depuis 1986, lorsque le premier cas a été diagnostiqué à Djibouti.**

En décembre 2000, 10.274 personnes ont été diagnostiquées séropositives pour le VIH et 2.197 avaient été identifiées par le Programme national de prévention du SIDA/MST comme étant atteintes du SIDA. Une enquête nationale réalisée en 2002 a révélé un taux de prévalence du VIH de 3,0 pour cent pour l'ensemble de la population<sup>67</sup> ce qui est moins qu'anticipé. Toutefois, l'analyse des données par cohorte d'âge indique une prévalence supérieure à 5 pour cent parmi les personnes âgées entre 20 et 35 ans, ce qui indique que le VIH infecte de manière précoce les personnes économiquement productives et sexuellement actives.

### 7.1.2. Ressources de santé et utilisation

**Les services de santé publique de Djibouti sont assurés par sept hôpitaux, dix-huit dispensaires ruraux et huit dispensaires urbains.**

Sur la base des données 2000 du CREDES<sup>68</sup>, l'hôpital national central (Hôpital Peltier) de Djibouti-Ville a une capacité de 395 lits (Tableau 7.2). Le Centre Paul Faure (204 lits), le deuxième grand hôpital, est spécialisé en traitement et suivi de la tuberculose et autres maladies respiratoires. Il y a également un hôpital de 60 lits avec maternité, service pédiatrique et service obstétrique (Balbala). Les quatre hôpitaux de district ont une capacité totale de 300 lits et servent d'hôpitaux de référence pour les dispensaires ruraux. Le secteur privé des soins de santé est relativement sous-développé.

**Tableau 7.2 Djibouti : Distribution de la capacité hospitalière à Djibouti**

<i>Nombre de lits</i>	Peltier	Dar El Hanan	Balbala	Bouffard	Paul Faure	<i>Installations privées</i>	Total
	Hôpital général						
Médicale	106			17		30	153
Pédiatrique	33		30				63
Maternité	50	60	20	12			142
Chirurgie	93		10	19			122
Convalescence	11			8			19
Urgence	9			4 (court terme)			13
Psychiatrie	50						50
ORL/Ophthalmologie	43						43
Pneumologie/tuberculose					200		200
<b>Total</b>	<b>395</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>200</b>	<b>30</b>	<b>805</b>

Source : CREDES/statistiques nationales 2000.

<sup>67</sup> Enquête du Ministère de la Santé sur la séro-prévalence à Djibouti, CREDES, mars 2002.

<sup>68</sup> Centre de Recherche et d'Etudes pour le Développement de la Santé.

***En 2003, Djibouti comptait 29 médecins généralistes, 35 spécialistes<sup>69</sup>, 6 dentistes et 7 pharmaciens employés par le MS. L'Hôpital Peltier a lui seul s'inscrit pour 32 pour cent du personnel du MS. Deux tiers de la population de la capitale sont couverts par le MS.*** En outre, tous les districts sont desservis par des installations de soins de santé du MS. Cette population est couverte gratuitement par le budget national quel que soit l'âge, le sexe, le statut socio-économique ou la nationalité. Cependant le personnel du MS n'a pas la formation voulue pour s'occuper de manière adéquate de la population. En 2004, le nombre des effectifs de la santé était de 969. Avant 2004, le personnel partant à la retraite n'était pas remplacé et les positions étaient supprimées. En 2003, le ratio médecin / population était de un médecin pour 11.016 personnes. Ce chiffre est en dessous de la norme arrêtée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui recommande un médecin pour 10.000 personnes.

***Sur la base des données de l'enquête auprès des ménages de 1996, environ 78 pour cent des Djiboutiens ont accès à un centre de santé en moins de 30 minutes (en milieu rural) et la majorité des ménages sédentaires peuvent se rendre à pied à un dispensaire.*** Les nomades n'utilisent pas les dispensaires parce qu'ils sont trop éloignés et que le déplacement est trop coûteux (au coût du transport il faut ajouter les frais de subsistance pour le malade, plus le coût d'opportunité lié à l'accompagnement de la personne malade). Les nomades font plutôt appel à des guérisseurs traditionnels et se rendent au dispensaire ou à l'hôpital uniquement en cas de maladie grave.

***Officiellement, les médicaments sont distribués gratuitement par la Pharmacie nationale d'approvisionnement. En réalité, ils sont rarement disponibles,*** et le fait que la dépense consacrée aux médicaments est la dépense privée la plus importante associée aux soins de santé, comme l'a démontré l'enquête auprès des ménages de 1996, montre qu'ils ne sont pas gratuits. Les patients doivent souvent se rendre dans une pharmacie privée pour se procurer les médicaments qui leur ont été prescrits.

***Les services de santé et hospitaliers à Djibouti sont disponibles pour tous et pratiquement gratuits.*** En conséquence, les malades traversent la frontière de Somalie et d'Ethiopie pour obtenir ces services. Nombreux sont les patients qui souffrent de maladies de longue durée telles que la tuberculose (TB), et le SIDA. Plus de 60 pour cent des personnes hospitalisées pour la TB à Djibouti ne sont pas des Djiboutiens, comme le rapportent plusieurs documents officiels. Les problèmes budgétaires de l'Etat ne permettant pas une allocation de ressources monétaires supplémentaires au secteur de la santé, il est impossible de réhabiliter les structures détruites par la guerre.

## **7.2. Financement public des soins de santé**

***L'allocation budgétaire du Gouvernement de Djibouti au secteur de la santé est relativement peu importante en comparaison d'autres pays, à moins de 2 pour cent du PIB.*** Si l'on se réfère au Tableau 7.3, on constate que la part de la santé publique en pourcentage du PIB reflète une tendance perturbante à la baisse, passant de 1,70 pour cent en 1996 à 1,5 pour cent en 2002. Depuis le début des années 90, les ressources allouées à la santé par voie de vote ont essentiellement diminué. Cette diminution a encore été accentuée par la diminution de l'aide extérieure qui est passée de 11 millions de \$EU en 1998 à 7 millions de \$EU en 1999, soit une baisse importante de 36 pour cent.

---

<sup>69</sup> Le nombre total des médecins généralistes et spécialistes se traduit par un faible taux de 0,08 médecin par groupe de 1.000 personnes.



**Tableau 7.3 Djibouti : Composition et niveau des dépenses publiques à la santé, 1996-2002**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dépenses publiques à la santé (millions de \$EU)	8,42	9,12	8,40	9,05	9,83	8,74	9,00
Dépenses publiques à la santé en % du PIB	1,70	1,81	1,63	1,69	1,78	1,52	1,52
Dépenses publiques à la santé en % des dépenses totales	4,92	5,12	4,91	5,11	5,42	5,14	4,62
Dépenses publiques à la santé en % des dépenses courantes	5,54	5,82	6,14	5,63	5,91	5,61	5,20
Dépenses publiques à la santé par habitant (\$EU)	12,75	13,41	12,00	12,55	13,23	11,42	11,42
Composition des dépenses publiques à la santé	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Personnel	79,70	79,10	76,98	76,89	77,89	78,01	64,31
Equipement	20,30	20,90	23,02	23,11	22,11	21,99	35,69

Source : Ministère djiboutien de la Santé, estimations de la Banque mondiale et du FMI.

*Les dépenses à la santé publique ont fluctué au cours des 10 dernières années et continuent à le faire.* En 1996, le Gouvernement a dépensé 8,42 millions de \$EU et ce montant est passé à 9,12 millions de \$EU en 2000. Ce montant est tombé à 8,74 millions de \$EU l'année suivante pour remonter à 9 millions de \$EU en 2002. La part des dépenses courantes allouées à la santé s'est située en moyenne aux environs de 5 pour cent au cours des cinq dernières années, soit une baisse par rapport à plus de 7 pour cent au cours de la seconde moitié des années 80, alors que la norme internationale se situe aux environs de 10 pour cent. Le Tableau 7.4 montre que si la part des dépenses totales à la santé de Djibouti par rapport au PIB est relativement importante en comparaison de pays africains de sa taille (Petits Etats) et de l'Afrique subsaharienne, cette part est à la traîne en proportion de la dépense publique totale consacrée à la santé.

*Dans le budget santé, les dépenses consacrées au personnel ont en moyenne représenté 78 pour cent de la facture totale de la santé publique entre 1996 et 2001.* Cependant, un quasi doublement de la dépense à l'équipement, de 1,96 million de \$EU en 2001 à 3,68 millions de \$EU en 2002, a contribué à ramener la part des dépenses consacrées au personnel à 64 pour cent, ce qui demeure élevé. La prestation des services de santé dépend de manière critique d'un niveau adéquat de matériel ou d'équipement et les faibles niveaux de la dépense consacrée à l'équipement de santé à Djibouti continuent d'être préoccupants.

*Sur une base par habitant, la dépense à la santé publique a diminué, passant de 14,52 \$EU en 1996 à 11,4 \$EU en 2002, et elle ne suit donc pas le rythme de la croissance démographique.* Un pourcentage à la baisse du budget de la santé par rapport au PIB, une population en rapide expansion, et le maintien de la prestation gratuite des soins de santé sont à l'origine d'une détérioration de l'infrastructure de santé et d'une baisse de la qualité des soins.

**Tableau 7.4 Djibouti : Dépenses à la santé : Djibouti et autres pays**

	Dépenses totales à la santé en % du PIB	Dépenses de santé publique en % des dépenses totales à la santé	Dépenses privées à la santé en % des dépenses totales	Dépenses de santé publique en % des dépenses publiques totales
Djibouti	<b>7,0</b>	<b>58,8</b>	<b>41,2</b>	<b>5,1</b>
Petits Etats	4,3	60,9	39,1	7,6
Afrique subsaharienne	4,5	54,0	46,0	9,2

Source : OMS Statistiques annuelles 2001

**Djibouti se situe parmi les pays d'Afrique qui ont un PIB par habitant relativement élevé ainsi que des coûts plus élevés de soins de santé.** L'aide extérieure dont Djibouti bénéficie pour la santé est l'une des plus importantes en Afrique. Malgré l'importance des dépenses, les indicateurs de santé de Djibouti se situent parmi les plus faibles de l'Afrique. Bien que les chiffres soient dépassés, il est intéressant de comparer les dépenses privées par habitant de Djibouti figurant au Tableau 7.5 suivant, groupant les pays africains par niveau de dépenses aux soins de santé au début des années 90.

**Tableau 7.5 Djibouti : Dépenses à la santé de pays africains groupés en 1990, groupés selon le revenu par habitant**

Caractéristiques nationales	Elevées (a)	Moyennes (b)	Faibles (c)	Djibouti (1993)
Population (en millions)	14,1	95,5	230,7	0,58
PIB/habitant (\$EU)	757	443	242	600
Dépenses par habitant (\$EU)				
- Privées (population)	19	7	4	19
- Etat	40	6	2	25
- Aide extérieure	9	3	2	17
TOTAL	68	16	8	61

(a) : Botswana, Lesotho, Zimbabwe

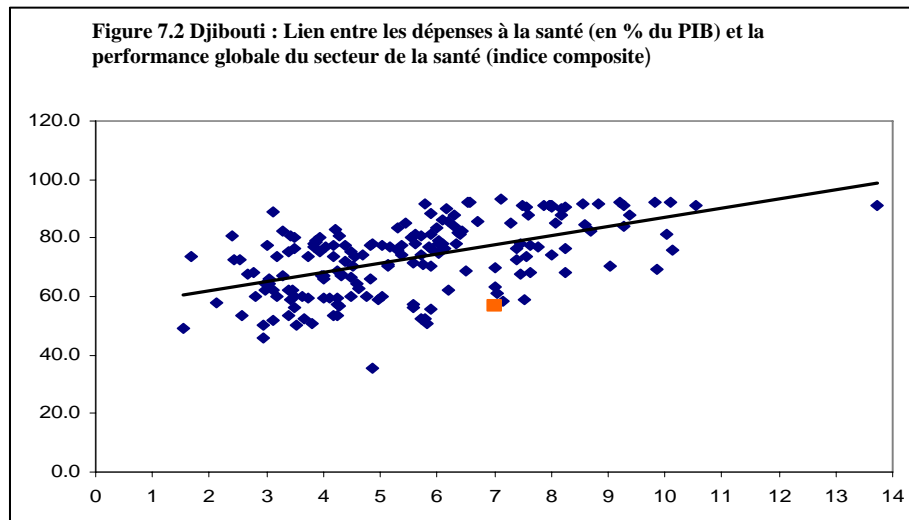
(b) : Burundi, Cameroun, Kenya, Sénégal, Zambie

(c) : Burkina Faso, Ethiopie, Somalie, Zaïre, Ouganda

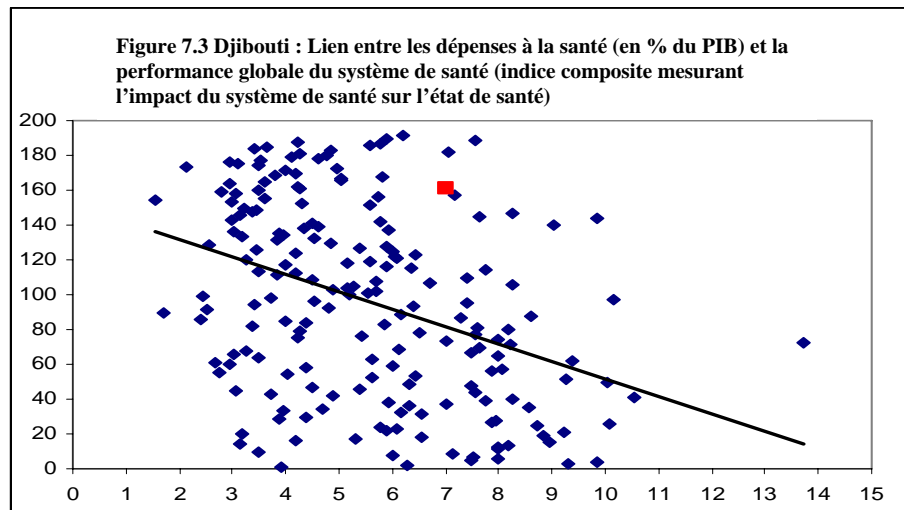
Source : *Towards Better Health in Africa*, Banque mondiale, Rapport No. 12577/AFR, décembre 1993.

### 7.3. Evaluation de la performance globale des dépenses à la santé

Une étude réalisée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 2000 fournit une analyse comparative de la relation entre les ressources financières consacrées aux services de santé et les résultats obtenus. Un indice pondéré des indicateurs de santé qui donne une vue globale de la performance sanitaire a été construit pour 191 pays. Plus l'indice est important, plus haut un pays se classe au niveau des résultats obtenus en matière de santé. Cet indice a fait l'objet d'une régression par rapport aux dépenses de santé en tant que fraction du PIB entre les pays. Une relation positive émerge entre l'indice et le ratio des dépenses de santé par rapport au PIB. Sur la base des dépenses actuelles que Djibouti consacre à la santé, de l'ordre de 7 pour cent du PIB, le pays aurait dû se classer 75<sup>ème</sup> sur les 191 pays. En fait il se classe 55<sup>ème</sup> comme le montre la Figure 7.2.



**Un autre indice calculé dans l'étude de l'OMS mesurait la performance relative du système de santé d'un pays par rapport à son impact sur l'état de santé de la population.** Contrairement à l'indice précédent, plus la valeur de l'indice est élevée, moins bon est le classement du pays. Cet indice a également fait l'objet d'une régression par rapport au pourcentage du PIB consacré à la santé, tel qu'illustré à la Figure 7.3. Comme anticipé, l'exercice a donné lieu à une relation négative. Sur la base des dépenses consacrées par Djibouti à la santé, son classement projeté devrait être d'environ 90 alors que sa position réelle s'est située à 163 sur les 191 pays. Les deux cas permettent de tirer des conclusions similaires : l'écart est important entre ce qui est anticipé du système de santé de Djibouti compte tenu des dépenses de santé et des résultats obtenus. L'analyse indique une faible relation entre les dépenses de santé et la performance globale du système de santé et un faible impact du secteur de la santé sur l'état de santé général.



## 7.4. Gestion du service public

**Mises à part les préoccupations relatives au faible niveau des dépenses consacrées à l'équipement de santé, le MS fait face à une contrainte qualitative et quantitative au niveau des ressources humaines.** La majorité du personnel de santé est employée par le MS et le nombre des effectifs n'a pas suivi le rythme de la tendance démographique. En 1973, le personnel du MS était de 621 effectifs. Sur la base du taux moyen de croissance démographique de 3 pour cent, il aurait fallu au moins 1.300 effectifs en 2003, or leur nombre n'était que de 841 seulement. Plus déroutant encore est de constater qu'en 2003 le nombre des travailleurs était moindre qu'en 1997 avec 1.168 effectifs, même si l'on compte 128 employés de plus en 2004. Entre 1994 et 2001, le personnel a enregistré une baisse de 15 pour cent, principalement au niveau du personnel de maintenance et sanitaire. Jusqu'en 2004 la Loi de finances supprimait les positions vacantes en raison d'un départ à la retraite. Toutefois, depuis janvier 2004, les départs doivent être compensés par un nombre équivalent de remplacements ce qui explique l'augmentation des effectifs entre 2003 et 2004.

**Au nombre relativement peu important du personnel des soins de santé s'ajoute le manque de pouvoir qu'exerce le MS sur la gestion du personnel.** Le recrutement de nouveaux effectifs suit un processus complexe qui commence au MS, se poursuit au Ministère de la Solidarité et au Ministère des Finances qui soumet la proposition au Premier Ministre et ensuite au Président. Le MS est seulement en mesure de faire des propositions de recrutement. Les promotions font l'objet d'un gel depuis 1993 et l'absence d'avancement professionnel a laissé le personnel

démoralisé. L'absentéisme est répandu et des mesures disciplinaires ne peuvent être prises qu'après une absence de 15 jours pour le personnel de santé de l'Etat et une absence de six semaines pour le personnel administratif.

***La plupart des médecins et des techniciens de la santé accrédités par l'Etat ou des techniciens senior résident dans la capitale*** – Djibouti-Ville, ce qui exacerbe les disparités dans les services de santé de la ville et des districts de l'intérieur du pays. Si l'on se penche sur la distribution géographique du personnel du MS en 2001, on constate que la majorité réside dans la capitale (84 pour cent) suivie par les districts de Tadjourah (4,7 pour cent), Ali Sabieh (3,9 pour cent), Dikhil (3,4 pour cent) et Obock (2,3 pour cent).

***Le ratio actuel médecin / population est égal à un pour 11.016 personnes, ce qui ne s'aligne pas sur le ratio recommandé par l'OMS de un médecin pour 10.000 personnes.*** Pour atteindre ce niveau, il faudrait 91 médecins d'ici 2011 si la croissance démographique est de l'ordre de 3 pour cent, c.-à-d., trois médecins de plus chaque année. Le besoin se fait également sentir pour des spécialistes dans les domaines des soins de base et secondaires tels que la santé publique, la pédiatrie, la gynécologie/obstétrique, la chirurgie et l'anesthésie. Tenant compte de l'épidémiologie du pays, la priorité doit être accordée aux spécialistes des maladies vénériennes.

## **7.5. Anomalies dans la budgétisation publique et la gestion des dépenses**

***Le taux d'exécution de la composante équipement du budget de la santé publique de Djibouti est problématique.*** Sur la base des estimations fournies par le MS, en 2001 et 2002, seuls 46 pour cent et 51,7 pour cent respectivement du budget alloué à l'équipement ont été utilisés (Tableau 7.6). Le problème n'est apparemment pas nouveau puisque en 1994, le taux d'exécution était de 48 pour cent. La situation est particulièrement délicate à la Direction pour la prévention des maladies et l'hygiène publique, où 20 pour cent seulement du budget sont dépensés. Les raisons de cette situation ne sont pas totalement appréhendées. L'une des raisons est attribuée aux fournisseurs étrangers de médicaments qui refusent des ordres d'achats du fait des arrières de paiement. Les difficultés économiques après la guerre civile ont laissé bon nombre de fournisseurs non payés par le Trésor public, ce qui les a incité à la prudence face aux commandes subséquentes.

**Tableau 7.6 Djibouti: Taux d'exécution (%) du budget de la santé publique. 1997-2002**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dépenses totales	91	75	92	n/d	n/d	n/d
Personnel	101	87	98	n/d	n/d	n/d
Equipement	48	34	71	n/d	46	51,7

Source : MS

***Les contrôles internes font également défaut pour le suivi et l'inventaire des achats effectués au titre du budget.*** Le suivi du budget du MS est assuré par la Direction des engagements des dépenses du Ministère des Finances. Bien qu'elle contrôle si les dépenses réelles excèdent les montants budgétés, la direction n'établit pas si les achats ont été réalisés par la direction du MS qui a engagé la dépense. Aucun inventaire n'est maintenu du matériel acquis et les pièces justificatives des achats font défaut. La pratique actuelle peut être un facteur qui contribue à la pénurie subséquente de médicaments puisque le manque de fournitures peut passer inaperçu en raison de la non disponibilité d'archives.

***Le Ministère de la Santé est actuellement confronté à une planification et programmation budgétaires inefficaces et à des faiblesses dans la préparation d'un budget cohérent avec des***

**cibles spécifiques et mesurables.** Une large part de l'exécution du budget du MS dépend du Ministère des Finances. Le MS est généralement mal informé des techniques performantes de dépense et leur instruction est souvent complexe, fastidieuse et coûteuse<sup>70</sup>, ce qui provoque des retards dans les paiements et pose de sérieux problèmes pour un système déjà peu performant.

**Dans un environnement où la plus grande partie de la facture de la santé publique est consacrée aux salaires, le financement des produits pharmaceutiques demeure fondamentalement problématique. A la fois le faible niveau de l'allocation budgétaire à l'équipement et les taux d'exécution ont contribué aux pénuries de médicaments.** La compagnie Pharmapro du MS approvisionne en médicaments toutes les installations de santé du secteur privé et est affectée par un manque chronique de financement, qui s'élève à moins de 1 \$EU par habitant après déductions médicales, ce qui a pour conséquence de limiter la disponibilité des médicaments. En principe les médicaments sont fournis gratuitement par Pharmapro. Toutefois le faible niveau de disponibilité et le renouvellement inadéquat des stocks ont contraint les patients soit à acheter les médicaments du secteur privé ou d'abandonner leur traitement. Une enquête auprès des ménages de 1996 confirme que les médicaments représentent près de la moitié des dépenses totales privées à la santé. La faible qualité des effectifs a influé sur le suivi et la gestion de l'inventaire. En raison des engagements contractés par la compagnie auprès des fournisseurs étrangers, les achats se font auprès de pharmacies privées plus coûteuses ce qui grignote encore davantage son budget restreint.

## **7.6. Impact des dépenses à la santé publique au niveau de l'équité**

**Le secteur public étant le principal prestataire de soins de santé à Djibouti, la qualité des soins est, dans une certaine mesure, déterminée par l'allocation budgétaire nationale consacrée à la santé.** Il a déjà été fait mention du fait que le montant consacré par l'Etat à la santé, par personne, est à la baisse. La population est donc contrainte de contribuer au coût des soins afin de demeurer en relativement bonne santé. Selon le DSRP de 2004, la facture totale des soins de santé du pays est financée par l'Etat (27 pour cent), l'aide extérieure (29 pour cent), les ménages (24 pour cent) et au moyen d'une évaluation des employeurs et des salaires (20 pour cent). L'aide extérieure est la principale source de financement des soins de santé. Sur la base d'un rapport de 1999 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), les principaux bailleurs de fonds sont la France (35 pour cent), l'Espagne (32 pour cent), l'Italie (7,8 pour cent) et l'OMS (7,8 pour cent).

**L'information disponible sur l'impact distributionnel des dépenses à la santé publique est principalement basée sur l'Enquête djiboutienne auprès des ménages (EDAM) réalisée en 1996.** Les ménages prennent à leur charge une part importante des dépenses totales à la santé. Le Tableau 7.7 illustre diverses catégories de ménages avec des dépenses positives pour diverses composantes des services de santé. Les ménages très pauvres sont ceux qui ne peuvent se permettre d'acheter le panier de biens alimentaires nécessaires pour maintenir un minimum de consommation calorique de 2015 par équivalent adulte. Les pauvres sont les individus qui ne sont pas en mesure de satisfaire les besoins essentiels, qu'ils soient alimentaires ou hors alimentation. Ceux faisant partie des 20 pour cent du quintile supérieur de revenu sont classés dans la catégorie des mieux nantis.

---

<sup>70</sup>

Sur la base d'une étude du FMI de juillet 2000.

**Tableau 7.7 Djibouti : Dépenses privées annuelles des ménages (\$EU) à la santé, 1996 (pour ceux dont les dépenses sont strictement positives)**

	<i>Médica- ments</i>	<i>Honoraires et examens médicaux</i>	<i>Frais hospitaliers</i>	<i>Guérisseurs traditionnels</i>	<i>Transport</i>	<i>Dépenses totales</i>
<b>Total</b>	<b>178,0</b>	<b>133,0</b>	<b>308,0</b>	<b>105,4</b>	<b>22,6</b>	<b>223,3</b>
<b>(\$EU) (%)</b>	<b>50,6</b>	<b>14,0</b>	<b>2,2</b>	<b>5,2</b>	<b>28,8</b>	<b>57,1</b>
<b>Très pauvres</b>	<b>58,6</b>	<b>30,2</b>	<b>N/D</b>	<b>52,9</b>	<b>7,3</b>	<b>60,8</b>
<b>(%)</b>	<b>18,7</b>	<b>,1,9</b>	<b>0</b>	<b>5,2</b>	<b>8,0</b>	<b>24,4</b>
<b>Pauvres</b>	<b>94,2</b>	<b>92,1</b>	<b>178,6</b>	<b>53,4</b>	<b>14,5</b>	<b>102,2</b>
<b>(%)</b>	<b>35,5</b>	<b>4,7</b>	<b>1,1</b>	<b>6,3</b>	<b>19,1</b>	<b>43,6</b>
<b>Mieux nantis</b>	<b>214,2</b>	<b>139,9</b>	<b>342,5</b>	<b>130,1</b>	<b>25,9</b>	<b>282,5</b>
	<b>62,0</b>	<b>21,0</b>	<b>3,1</b>	<b>3,9</b>	<b>36,0</b>	<b>67,4</b>

*Source* : Estimations EDAM 1996 de la Banque mondiale. Seuls les ménages dont les dépenses sont strictement positives dans la catégorie sont pris en considération.

**En moyenne, chaque ménage consacre l'équivalent de 87,35 \$EU par an aux médicaments.** Sur la base du Tableau 7.7, en ne tenant compte que des ménages dont les dépenses sont positives, la dépense moyenne consacrée aux médicaments passe à 178 \$EU, soit une hausse significative de 50 pour cent du budget santé d'un ménage. La dépense moyenne du quintile le plus riche s'est située à 282,5 \$EU, et la dépense moyenne des 20 pour cent des ménages les plus pauvres était de l'ordre de 102,2 \$EU. Pratiquement tout individu dont la dépense consacrée aux soins de santé s'est avérée positive, payait pour ses médicaments. On peut donc en conclure que les médicaments ne sont pas gratuits.

**La moyenne de dépense privée à la santé par habitant de 17,83 \$EU en 1996 est proche du niveau de 1993 de 19 \$EU.** La dépense privée à la santé par habitant des ménages les plus pauvres était de 3,48 \$EU contre 52,31 \$EU pour les ménages les plus riches (Tableau 7.8).

**Tableau 7.8 Djibouti: Dépenses des ménages à la santé (\$EU) par groupe économique au cours des 12 mois précédant, 1996**

Dépenses des ménages à la santé au cours des 12 mois précédents	Total	1 <sup>er</sup> quintile	2 <sup>ème</sup> quintile	3 <sup>ème</sup> quintile	4 <sup>ème</sup> quintile	5 <sup>ème</sup> quintile
Achats de médicaments						
Moyenne par ménage	87,35	17,14	48,70	67,44	102,12	222,59
Moyenne par personne	13,05	2,63	6,74	9,49	14,66	39,85
Consultations médicales modernes, publiques et privées						
Moyenne par ménage	15,71	1,29	5,89	14,40	16,00	45,52
Moyenne par personne	2,35	0,20	0,82	2,03	2,30	8,14
Guérisseurs traditionnels						
Moyenne par ménage	4,02	1,74	1,98	2,81	7,98	6,44
Moyenne par personne	0,60	0,26	0,28	0,39	1,15	1,15
Transport au lieu du service						
Moyenne par ménage	5,23	1,58	3,08	7,06	8,43	7,07
Moyenne par personne	0,78	0,24	0,43	0,99	1,21	1,27
Toutes dépenses confondues						
Moyenne par ménage	119,2	22,71	62,64	100,00	148,08	292,39
Moyenne par personne	17,83	3,48	8,67	14,08	21,25	52,31

*Source* : EDAM 1996.

**Compte tenu de l'importance des médicaments dans le budget santé d'un ménage, d'autres efforts devraient être déployés afin de déterminer quels sont les programmes qui peuvent réduire les coûts par le biais d'achats groupés et d'une meilleure information à la fois pour les fournisseurs privés et publics de médicaments.**

**Le secteur public de Djibouti assure la majorité des services médicaux curatifs. Les non pauvres s'adressent davantage au secteur privé pour les services de santé professionnels.** Le Tableau 7.9 illustre l'utilisation des installations de santé. En moyenne, moins de 6 pour cent des ménages ont fait appel à un guérisseur traditionnel au cours des 12 derniers mois. Près de 58 pour cent des ménages se sont rendus dans une installation publique de santé au cours des 12 derniers mois et 17 pour cent des ménages dans une installation privée au cours de la même période. Les résultats montrent que la demande pour différents types de prestataires de soins de santé est corrélée au revenu du ménage. Le recours aux installations de santé augmente avec le bien-être économique. Les pauvres ne se rendent pas dans les installations privées, mais un tiers des 20 pour cent des ménages les plus riches s'est rendu dans une installation privée de santé.

**Tableau 7.9 Djibouti : Utilisation des installations de santé (%), 1996**

Quintile de dépenses	Publiques	Privées	Guérisseur traditionnel
1 (Plus pauvres)	51,7	3,8	5,5
2	59,5	8,8	4,1
3	61,6	11,0	7,0
4	62,5	20,8	5,1
5 (Mieux nantis)	52,9	34,1	7,5
Total	57,4	16,6	5,9

Source : Estimations EDAM 1996 de la Banque mondiale

**Les données de 1996 nous montrent aussi que le type de traitement de santé diffère selon le statut matériel d'une famille.** Si un traitement médical est recherché, de nombreuses familles pauvres opteront pour un dispensaire. Sur le plan national, près de deux tiers des très pauvres se sont rendus dans un dispensaire pour y obtenir un traitement professionnel. Parmi les non pauvres, seul la moitié des malades se sont rendus dans un dispensaire. Le Tableau 7.10 indique le type d'installation utilisé par les personnes qui sont tombées malades au cours des quatre semaines ayant précédé l'entrevue. Il est clair que les personnes aisées ont tendance à se rendre dans les hôpitaux, alors que les pauvres et les très pauvres utilisent davantage les services des dispensaires et des guérisseurs traditionnels. Par le passé, la prestation gratuite des services de santé incitait de nombreuses personnes à se détourner des guérisseurs traditionnels en faveur des installations publiques. Toutefois, l'Évaluation participative de la pauvreté de 1996 (EPP) a indiqué que la non disponibilité de médicaments, les maigres ressources économiques, et la récente introduction d'un mécanisme de partage des coûts ont induit de nombreux ménages à en revenir aux herbes et autres médicaments traditionnels moins coûteux que ceux obtenus dans une installation de santé.

**Tableau 7.10 Djibouti: Type d'installations de santé utilisé au cours des quatre semaines qui ont précédé l'entrevue, 1996**

	Groupe social (%)			Localisation (%)			
	Très pauvres	Pauvres	Non pauvres	Djibouti-Ville	Milieu urbain	Milieu rural	Ensemble
Hôpital	12.9	16.3	25.9	24.7	8.2	6.3	22.5
Clinique privée	3.5	1.8	11.7	9.3	1.4	0	8.2
Dispensaire	65.7	58.3	33.2	36.3	79.5	84.4	42.1
SMI	3.5	19.8	13.8	19.7	4.1	3.1	17.7
Guérisseur traditionnel	6.9	3.0	1.3	1.9	2.7	0	1.9
Autre	7.5	0.8	14.1	8.1	4.1	6.2	7.6
Total	100	100	100	100	100	100	100

Source : Estimations de la Banque sur la base de l'EDAM, 1996. SMI a trait aux services médicaux interentreprises.

*Nombreux sont les ménages qui ne sont pas satisfaits de la qualité des dispensaires principalement utilisés par les pauvres* : 33 pour cent des habitants de Djibouti considèrent que le système est de piètre qualité et 33,4 pour cent le considèrent de qualité moyenne. Il ne semble pas y avoir de différence dans la qualité perçue des services offerts en milieu rural et urbain. Selon l'EPP de 1996, la population est très peu satisfaite des services offerts par les dispensaires publics en raison de l'absence de l'infrastructure de base nécessaire pour garantir la qualité. Les deux autres grandes préoccupations sont la faible qualité du personnel et la disponibilité sporadique des médicaments. A l'inverse, la population réfugiée qui vit dans les camps peut utiliser les services d'un dispensaire bien organisé dirigé par une ONG.

## 7.7. Incidence des dépenses publiques à la santé

*Plusieurs études dépenses/incidence ont été réalisées pour identifier quelles sont les personnes qui bénéficient des subventions aux dépenses de santé.* Les conclusions sont unanimes : les dépenses à la santé publique et aux soins curatifs de base sont davantage pro pauvres tandis que les subventions aux niveaux tertiaires bénéficient davantage aux riches. Djibouti ne fait pas exception à la règle, quoique l'ampleur de l'inégalité de la distribution semble nettement moindre que dans les pays voisins.

Selon le Tableau 7.10, au nombre des 4,7 pour cent de Djiboutiens qui se sont déclarés malades ou accidentés au cours des quatre semaines qui ont précédé l'entrevue, 82 pour cent ont recherché des soins de santé. *Le nombre de pauvres (82,1 pour cent) ayant cherché à obtenir des soins de santé est toutefois inférieur au nombre de riches (86,7 pour cent).* Les dispensaires constituent la source la plus commune de soins ; ils sont utilisés par 34,3 pour cent des Djiboutiens. L'Hôpital Peltier et les SMI sont les autres sources communes de soins ; ils sont utilisés par 15,6 pour cent des Djiboutiens.

*Il y a toutefois de grandes différences entre les groupes sociaux quant au type d'installation auquel la population s'adresse pour obtenir des soins.* La population du quintile le plus pauvre s'adresse aux dispensaires au moins deux fois plus souvent que celle du quintile le plus riche. De même, il est probable que seule la moitié de la population du quintile le plus pauvre, comme le montre le Tableau 7.11, par rapport à celle du quintile le plus riche se rendra à l'Hôpital Peltier pour y obtenir des soins curatifs – 11,2 pour cent contre 28,9 pour cent des cas.

Tableau 7.11 Djibouti : Utilisation de services de santé sélectionnés (%), 1996

Quintile	Plus pauvres	2 <sup>ème</sup>	3 <sup>ème</sup>	4 <sup>ème</sup>	Plus riches	Total
Malades ou accidenté, 4 dernières semaines	4,0	3,5	4,9	5,2	5,9	4,7
Malades ou accidentés à la recherche de soins	82,7	78,3	74,9	86,2	86,3	82,1
Utilisation d'une installation publique pour la première visite	87,7	85,0	58,1	82,1	43,0	79,0

Source : Estimations de la Banque sur base de l'EDAM, 1996.

*Ces trois facteurs, à savoir qui est malade, qui recherche des soins, et où la personne essaie de les obtenir, influencent la distribution finale de l'utilisation de chacun des services. Ceci à son tour influe sur l'efficacité des dépenses publiques à atteindre les pauvres.* Selon l'Evaluation de la pauvreté à Djibouti de 1997 (EPD), les dépenses publiques aux SMI et aux dispensaires sont relativement bien ciblées aux pauvres, avec 41 pour cent des dépenses totales aux dispensaires



affectés aux 40 pour cent les plus pauvres de la population. A l'inverse, les 40 pour cent les plus pauvres ne bénéficient que de 22 pour cent seulement des subventions hospitalières, contre 20 pour cent des individus du quintile supérieur qui bénéficient de 29 pour cent de l'ensemble des subventions hospitalières (Tableau 7.12).

**Tableau 7.12 Djibouti : Distribution de l'utilisation de services de santé sélectionnés (%), 1996**

Quintile	Plus pauvres	2 <sup>ème</sup>	3 <sup>ème</sup>	4 <sup>ème</sup>	Plus riches	Total
Dispensaires et SMI	21,9	18,7	22,2	20,3	16,9	100
Hôpital Peltier	11,2	10,9	24,4	24,6	28,9	100

Source : Estimations de la Banque sur la base de l'EDAM, 1996.

## 7.8. Estimation des coûts pour atteindre les ODM en matière de santé

En 2000, le Gouvernement de Djibouti avec l'assistance de ses partenaires techniques et avec un financement de la Banque mondiale, a entrepris une évaluation globale du secteur de la santé qui a donné lieu à des recommandations visant la réforme et le développement d'un plan décennal de réforme du secteur de la santé<sup>71</sup>, conforme aux Objectifs de développement pour le millénaire. Le Plan stratégique 2002-2011 arrête cinq objectifs : (i) améliorer l'organisation, la gestion et l'exploitation du système de santé, (ii) adapter les opérations et les services de santé aux besoins de la population, (iii) améliorer et adapter les ressources financières aux besoins du système de santé, (iv) promouvoir et développer les ressources humaines pour qu'elles répondent aux critères du système de santé, et (v) améliorer la disponibilité, l'accessibilité et l'utilisation de médicaments de haute qualité.

A court terme, les principaux objectifs d'ici 2006 en matière de santé sont de réduire la mortalité infantile de 103,1 pour 1.000 naissances à 75 pour 1.000 et de réduire la mortalité maternelle de 690,2 pour 100.000 naissances vivantes en 2002 à 570 en 2006. Pour atteindre ces objectifs, une étude réalisée en 2001 par le CREDES a estimé les implications au niveau des dépenses courantes. Ces estimations donnent une indication des pressions budgétaires potentielles sur le budget futur de l'Etat, avec un montant additionnel moyen de 2 millions de \$EU par an (Tableau 7.13). Ceci représente une augmentation annuelle du budget national total à la santé d'environ 9 pour cent.

**Tableau 7.13 Djibouti : Besoins (en dépenses publiques additionnelles) pour atteindre les ODM d'ici 2011 - implications à hauteur de 2006**

	2002	2003	2004	2005	2006
Projections de dépenses (000 \$EU)					
Traitements et salaires	109,39	112,76	147,20	151,25	155,98
Equipement, Matériel et Fournitures	1131,89	272,56	2546,70	2989,20	2162,05
Exploitation et entretien	39,50	93,18	119,51	124,24	126,94
<b>TOTAL</b>	<b>1280,78</b>	<b>478,51</b>	<b>2813,41</b>	<b>3264,69</b>	<b>2444,97</b>

Source : CREDES, 2001

<sup>71</sup> L'évaluation a identifié de nombreux dysfonctionnements graves au niveau de la prestation, de la qualité, et de l'équité des services de santé. Les principales contraintes impliquent des déficiences dans la programmation et la gestion du système, une pénurie de personnel qualifié, et une gestion inadéquate des ressources humaines, une faible infrastructure, une piètre disponibilité des médicaments et un financement inadéquat du secteur de la santé.

## 7.9. Conclusions et implications de politique

Les principales conclusions du chapitre sont récapitulées ci-dessous :

- (i) ***Faible lien entre les ressources disponibles et les résultats*** – malgré un revenu par habitant et une aide par habitant relativement élevés, Djibouti enregistre des indicateurs de santé publique parmi les faibles au monde.
- (ii) ***Dépense publique à la santé à Djibouti à la baisse*** en pourcentage du PIB et sur une base par habitant, et qui ne suit pas le rythme de la croissance démographique rapide.
- (iii) ***Large part de la facture de la santé publique consacrée aux salaires***, aux dépens de l'équipement et du matériel.
- (iv) ***Faibles taux d'exécution budgétaire pour l'équipement et le matériel*** – niveau perturbant de 50 pour cent.
- (v) ***Prestation des services de santé publique à la baisse au niveau de la qualité et de la quantité*** en raison d'une pénurie de personnel de santé qualifié et d'un budget limité pour le matériel.

Les implications de politique de ces conclusions sont les suivantes :

- (i) ***Le niveau des dépenses budgétaires doit être relevé aux cours des prochaines années si les objectifs du DSRP doivent être atteints d'ici 2006. Il faut atténuer d'urgence la détérioration de la performance du système de santé*** en mettant l'accent sur la réhabilitation de l'infrastructure sanitaire, le recrutement d'un personnel plus qualifié, et une meilleure disponibilité de médicaments d'un coût abordable.
- (ii) ***La rationalisation des dépenses de santé à la fois dans les installations publiques et privées, notamment en envisageant l'utilisation de médicaments génériques plutôt que de marques déposées, pourrait être à l'origine d'une épargne substantielle.*** Cette épargne pourrait être affectée aux rubriques budgétaires avec de meilleurs ratios coûts-efficacités, telles que les programmes de médecine préventive actuellement sous-financés et souvent couverts par l'aide étrangère.
- (iii) ***Dans l'intérêt du recouvrement des coûts, le MS pourrait envisager d'imposer une charge pour certains services de santé actuellement gratuits.*** Le MS assurant une couverture médicale gratuite non seulement aux Djiboutiens mais aussi à une large population étrangère, ses ressources font l'objet de fortes contraintes. Un système de charges raisonnables pourrait contribuer à financer le budget du MS et, si ce dernier est accompagné de mécanismes de responsabilisation plus robustes, il pourrait aider à améliorer la prestation des services de santé. En 2002, le CREDES a proposé un certain nombre d'options de barèmes et leurs implications éventuelles en termes de recouvrement des coûts tenant compte des contraintes budgétaires des ménages des groupes à bas revenus. Une option alternative de politique serait de permettre une plus grande participation du secteur privé à la prestation de certains services de santé.

Dans ce cas, le rôle du secteur public devrait être repensé et sa capacité régulatrice devrait être renforcée.

- (iv) ***Renforcement du système national d'information en matière de santé.*** La situation actuelle du système national d'information en matière de santé, au niveau à la fois du personnel et de l'équipement, fait qu'il est difficile d'interconnecter la dépense aux résultats et de mesurer leur impact sur la qualité de vie et la morbidité. Une formation technique et du financement additionnels pour recruter un personnel qualifié peuvent contribuer à améliorer l'évaluation du système des soins de santé.
- (v) ***En général, la tendance à la baisse du personnel des soins de santé doit cesser et les agents qui quittent le système doivent être systématiquement remplacés sur la base des objectifs de la politique de santé et en tenant compte de la croissance démographique.*** La pénurie de personnel qualifié au sein du MS et son incapacité à recruter par manque de fonds compromettent sa capacité à atteindre les objectifs du Plan stratégique de santé et d'absorber le financement des bailleurs de fonds. Les implications budgétaires d'un personnel de santé accru sur la masse salariale globale devraient être évaluées avec soin.
- (vi) ***Des dépenses budgétaires accrues doivent être accompagnées d'une plus grande responsabilisation au niveau de la prestation des services de santé.*** Le long chemin dans la voie de la responsabilisation doit impliquer les décideurs, les administrateurs des budgets, les prestataires de services et les utilisateurs finals. Ceci contribuera à améliorer le lien entre les dépenses à la santé et les résultats. A titre d'exemple, une plus grande responsabilisation des prestataires de services aux décideurs contribuera à réduire les inefficacités dans la gestion du personnel, notamment les cumuls (les médecins publics qui donnent des consultations privées au cours des heures normales de travail) et l'absentéisme. Les enquêtes de contrôle des dépenses des utilisateurs pourraient également contribuer à identifier et remédier aux principales sources d'inefficacité et d'iniquité au niveau de l'utilisation des ressources de santé.
- (vii) ***Un rôle accru du Ministère de la Santé dans la formulation, la gestion et le suivi du budget sectoriel*** aideraient à mitiger les problèmes de faible exécution budgétaire pour des rubriques essentielles (matériels et fournitures). Ces problèmes peuvent être associés au plan de gestion basé sur la liquidité qui, bien qu'important pour maintenir sous contrôle les arriérés de paiement, ne permet pas d'effectuer des paiements aux secteurs. Une plus grande orientation à la performance du budget, l'attribution de responsabilités précises aux agences sectorielles en matière de résultat, et la mise en place de mécanismes efficaces de supervision seraient une option à envisager afin d'améliorer l'efficacité et l'impact sur l'équité des ressources budgétaires affectées à la santé.

## CHAPITRE 8: DEPENSES CONSACREES A LA PROTECTION SOCIALE

*Le système de protection sociale à Djibouti est en train de prendre forme. Bien que les modalités institutionnelles actuelles soient limitées au niveau de la portée et que les responsabilités et fonctions sont toujours mal définies, diverses initiatives sont en cours de réalisation.* Le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) a en partie servi de motivation en encourageant les gestionnaires à envisager de manière créative des programmes axés sur les besoins de groupes interconnectés d'individus vulnérables (les pauvres, les sans emploi, les femmes, et les enfants), qui malheureusement augmentent en nombre. L'arrivée de nouveaux effectifs, hautement formés, contribue également au changement. Il n'est donc pas surprenant que la structure émergente du système de protection sociale commence à ressembler à celle d'autres pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Sous certains aspects il s'agit là d'une évolution positive, car elle reflète un engagement croissant des décideurs à aider les groupes vulnérables à gérer les risques sociaux. Elle implique toutefois aussi que certaines des erreurs commises par d'autres pays par le passé risquent d'être reproduites. Dès lors, c'est aujourd'hui alors que la plupart des programmes sont toujours «en développement», qu'une assistance technique est nécessaire pour éviter des réformes coûteuses à l'avenir.

*Ce chapitre examine le système de protection sociale à Djibouti où, contrairement aux secteurs de l'éducation et de la santé, et mis à part les services-conseils en matière de politiques dans les domaines de la réforme des retraites et de la mise en place d'un projet de travaux d'intérêt public, la Banque a principalement été absente.* Les limitations des données font obstacle au type d'analyse pouvant être réalisée. Une évaluation formelle des risques sociaux et des instruments de gestion des risques n'entre dès lors pas dans le cadre du présent chapitre. L'accent porte plutôt sur trois objectifs plus modestes : (i) réaliser un inventaire des programmes actuels et des nouvelles initiatives en préparation ; (ii) évaluer, dans la mesure du possible, les enjeux en termes de viabilité, d'efficacité et d'équité des dépenses courantes à ces programmes ; et (iii) identifier les principaux manquements du système tenant compte d'une typologie grossière des facteurs de risques. Les conclusions et recommandations s'inspirent principalement de données budgétaires, des résultats préliminaires d'enquêtes du marché du travail et auprès des ménages,<sup>72</sup> et d'extrapolations tirées de l'expérience d'autres pays.

*Le reste du chapitre est structuré en quatre sections. La Section 1 présente un aperçu de la structure du système de protection sociale et de ses coûts, ainsi qu'une description des principales sources de risque pour la population djiboutienne.* Les trois sections suivantes ont trait chacune à une branche du système de PS: les programmes d'assurance sociale, les programmes axés sur le marché du travail, et les programmes d'assistance sociale. La dernière section fournit un bref récapitulatif des principales conclusions de l'analyse et des orientations pour d'autres études et l'assistance technique.

---

<sup>72</sup>

Les statistiques du chômage citées dans ce chapitre doivent être interprétées avec prudence.

## 8.1. Aperçu général

***Le principal rôle d'un système de protection sociale (PS) est d'aider les individus à gérer les risques sociaux.***<sup>73</sup> Ces risques peuvent être d'origine humaine (chômage, inflation), ou naturelle (conditions climatiques adverses, maladies). Divers échecs de marché, notamment les imperfections des marchés de l'assurance et du crédit, la myopie, et le fait qu'il est peu vraisemblable que les individus tiennent compte des coûts sociaux des risques qu'ils prennent, font que les dispositifs privés (formels ou informels) sont insuffisants. Un système de PS bien conçu combine des instruments qui réduisent les risques sociaux (p. ex., de saines politiques macroéconomiques), des instruments qui atténuent l'impact de risques donnés si et lorsqu'ils se matérialisent (p. ex., assurance chômage), et des instruments permettant de faire face aux effets de chocs qui se sont déjà produits (p. ex., transferts de liquidités aux handicapés et aux pauvres). Par le biais de ces instruments le système de PS stimule les investissements au capital humain – en particulier parmi les pauvres, il «garantit» ces investissements, permet aux individus pauvres et vulnérables de prendre part à des activités d'un niveau de risque/rentabilité plus élevé, renforce l'équité et favorise la stabilité sociale, et en fin de compte contribue à la croissance économique.

***A Djibouti, le système central de protection sociale est géré par le Ministère du Travail et des Affaires sociales (MTAS).*** Le ministère est en charge des programmes axés sur le marché du travail (formation professionnelle, assistance à la recherche d'un emploi), programmes d'assurance sociale (retraites et assurance maladie), et supervise une direction encore toujours hésitante en charge de la conception et de la mise en œuvre des programmes d'assistance sociale (la Direction de Solidarité nationale). Un projet de Travaux d'intérêt public et un projet de Fonds social sont supervisés par le cabinet du Premier Ministre. D'autres ministères, tels que celui des Affaires de la femme, Agriculture, Education, et Santé, mènent également ou préparent des programmes s'inscrivant dans le contexte de la protection sociale (à savoir, micro-finance et transferts inconditionnels de liquidités).

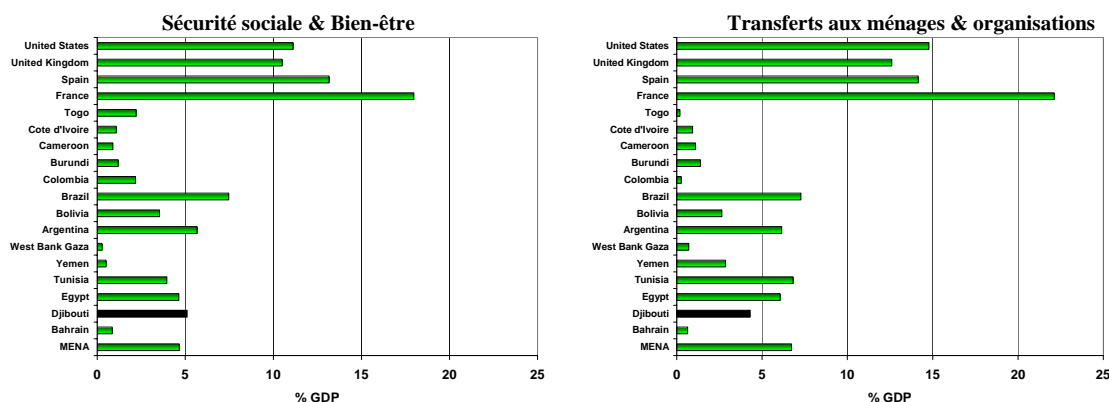
***Les dépenses totales consacrées à ce qui est traditionnellement considéré comme des programmes de protection sociale représentent 10 pour cent du PIB ; parmi ces programmes toutefois ceux ciblés aux pauvres ou aux groupes vulnérables saisissent moins de 0,5 pour cent du PIB.*** La part la plus importante des dépenses de PS est consacrée au système de la sécurité sociale. En effet, Djibouti consacre 5,1 pour cent du PIB aux retraites et à l'assurance maladie, soit un des pourcentages les plus élevés du monde en développement (voir Tableau 8.1 et Figure 8.1). L'autre composante importante des dépenses de PS consiste des transferts aux ménages et institutions.<sup>74</sup> Ici aussi Djibouti affiche un haut niveau de dépenses (4,3 pour cent du PIB) par rapport aux pays à bas revenus et à revenus intermédiaires. Sur ces transferts toutefois 26,7 pour cent (1,1 pour cent du PIB) sont des subventions aux institutions publiques (principalement les universités, écoles privées, et les médias publics), 26,6 pour cent (également près de 1,1 pour cent du PIB) sont des subventions au logement pour les agents de la fonction publique, et 10 pour cent des bourses pour poursuivre des études à l'étranger. Les subventions au logement pour les agents de la fonction publique sont aussi élevées que le budget total au secteur de l'éducation, et cinq fois le budget du secteur de la santé ! Les programmes ciblés aux vulnérables et aux pauvres obtiennent moins de 0,5 pour cent du PIB. A titre d'exemple, les dépenses allouées aux programmes de lutte contre la pauvreté en 2004 représentent 0,2 pour cent du PIB.

---

<sup>73</sup> Se référer à Holzmann R. & S. Jorgensen. 1999. "Social Protection as Social Risks Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper". Document de discussion sur la protection sociale No. 9904. Banque mondiale.

<sup>74</sup> A trait aux rubriques 4-63 et 4-64 du budget.

Figure 8.1 Djibouti: Dépenses de PS à Djibouti et dans d'autres pays sélectionnés



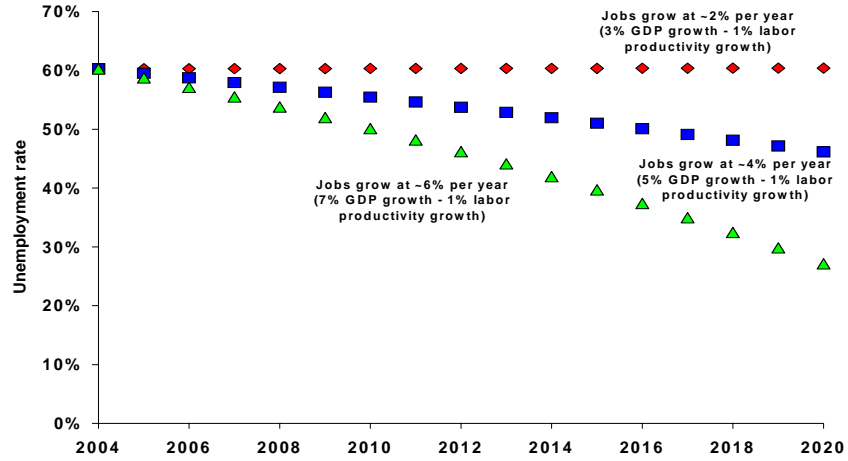
Source : Besley, Burgess, & Rasul, 2003.<sup>75</sup>

*Le faible niveau des dépenses aux filets sociaux et aux programmes d'atténuation des risques semblent aller à l'encontre du fait que Djibouti est l'un des pays les plus libéraux de la région, dont la population est davantage exposée aux chocs intérieurs et extérieurs.* Contrairement à d'autres pays de la région (p. ex., l'Algérie, le Bahreïn, et l'Iran), les instruments de protection sociale de niveau macroéconomique, tels que les contrôles des prix et les subventions à la production, n'ont plus cours à Djibouti (à l'exception des services éducatifs et de santé). Ceci est le résultat des réformes introduites en 2000 qui ont éliminé les taux de marque pour des denrées telles que le pain, le lait et le gaz.<sup>76</sup> Les marchés du travail ne sont pas réglementés. Par exemple, il n'y a pas de salaire minimum et les licenciements ne comportent aucun coût pour les entreprises. Cet environnement libéral offre le potentiel pour une affectation plus efficace des ressources internes et génère une épargne budgétaire au niveau des subventions sacrifiées, mais il est aussi à l'origine d'une plus grande vulnérabilité. Les prix, par exemple, sont sensibles aux changements des taux de change, la capacité nationale de substitution en faveur des importations étant limitée. Par ailleurs, rares sont les acteurs qui contrôlent les filières d'importation et de commercialisation, ce qui rend les prix plus rigides en aval. En termes d'emploi, les nouveaux entrants sur le marché sont confrontés à une faible probabilité de trouver un emploi. Les taux de chômage ont continué de grimper et même si la croissance reprend et est soutenue, il est peu vraisemblable qu'ils se situent en dessous de 20 pour cent au cours des 15 prochaines années (voir la Figure 8.2). Le problème sera exacerbé par la nécessité de restructurer les entreprises publiques (EP) et la fonction publique. Pour ceux qui sont employés par le secteur privé, notamment dans les PME, ou le secteur informel, la situation est instable : ils risquent de perdre leur emploi non seulement lorsque l'entreprise connaît des difficultés mais aussi si d'autres travailleurs mieux formés (y compris des travailleurs étrangers) sont disponibles.

<sup>75</sup> Timothy Besley, Robin Burgess, & Imran Rasul. 2003. "Benchmarking Government Provision of Social Safety Nets". Unité de protection sociale. Réseau du développement humain. Banque mondiale.

<sup>76</sup> Ces réformes ont eu lieu sans aucune enveloppe compensatoire pour les vulnérables et les pauvres.

Figure 8.2 Djibouti: Dynamiques des taux de chômage



**Note :** Les projections se basent sur l'hypothèse que le capital moyen par travailleur demeure constant.  
 Source : Estimations de la Banque mondiale.

**Tableau 8.1 Djibouti : Dépenses publiques à la protection sociale (milliers de FD)**

	2003					2004						
	Personnel	Matériel	Administration	Investissement	Transferts	TOTAL	Personnel	Matériel	Administration	Investissement	Transferts	TOTAL
Ministère de l'Emploi	349.747	54.036	403.783			403.783	357.792	64.463	422.255			422.255
<i>Direction de la Solidarité nationale</i>	-	-	-			-	-	450	450			450
<i>Direction de l'Emploi et de la Formation professionnelle</i>	-	950	950			950	-	950	950			950
CFPA	48.561	13.217	61.778			61.778	56.606	23.217	79.823			79.823
INAP	13.473	668	14.141			14.141	13.473	1.000	14.473			14.473
Ministère de la Femme et de la Famille	15.349	53.971	69.320	5.000		74.320	18.272	44.885	63.157	5.000		68.157
<i>Direction de la Promotion de la femme</i>	6.290	39.195	45.485			45.485	9.213	30.445	39.658			39.658
Ministère délégué chargé des Affaires Wakfs	9.058	127.404	136.462			136.462	10.080	121.949	132.029			132.029
Ministère de la Défense (SNA)												225.000
Ministère de l'Agriculture – micro-finance (FIDA)			-	-		-			-	59.000		59.000
Transferts aux ménages et institutions <sup>1</sup>					4.769.900	4.769.900					4.718.289	4.718.289
<i>UNFD, mère-enfant, CHDD</i>			-		26.200	26.200			-		26.200	26.200
<i>Pensions d'handicapés aux anciens combattants</i>			-		75.000	75.000			-		75.000	75.000
<i>Pensions GNA</i>			-		130.000	130.000			-		130.000	130.000
<i>Accidents de travail &amp; autres indemnités long terme (fonctionnaires)</i>			-		33.000	33.000			-		33.000	33.000
<i>Logement agents de la fonction publique</i>			-		1.270.000	1.270.000			-		1.387.000	1.387.000
<i>Programmes de pauvreté</i>			-	-	-	-			-	34.000	200.000	234.000
ADETIP				50.000		50.000				50.000		50.000
Fonds social				35.000		35.000				35.000		35.000
<b>Total hors assurance</b>						5.469.465						5.709.730
<i>Part du PIB</i>						4.9%						4.8%
<b>Total assurance</b>						5.674.423						-
<i>Part du PIB</i>						5.1%						-
<b>TOTAL</b>						11.143.888						-
<i>Part du PIB</i>						10%						-
<i>Pour mémoire :</i>												
Budget total						42.083.538						43.225.595
PIB (milliers de FD)						111.070.000						117.971.000

Notes : (1) Comprend les rubriques 4-63 et 4-64.

Source : Exercice budgétaire 2004.



***Au-delà des mécanismes générateurs de revenus pour les pauvres, il existe également une demande d'assistance pour divers groupes vulnérables de la population. Il s'agit notamment:***

- ***Enfants.*** La population djiboutienne compte près de 40 pour cent d'enfants de moins de 12 ans. Les enfants des ménages à bas revenus ou ceux qui vivent dans les rues sont exposés à un risque élevé de mortalité, au risque de ne pas obtenir d'instruction et à se retrouver prématurément sur le marché du travail, et au risque de consommation de drogues (principalement des inhalants). Djibouti a toujours des taux très élevés de mortalité infantile, 114 pour 1.000 naissances vivantes. Bien que les taux d'inscription à l'école aient nettement augmenté au cours de la dernière décennie, les taux de redoublement et d'abandon sont toujours préoccupants. Pour chaque tranche de 100 enfants qui entrent dans l'enseignement primaire, seuls 8 achèveront le cycle supérieur. Les faibles taux de rentabilité de l'éducation, l'importance des dépenses personnelles (6-7 pour cent du budget pour les ménages pauvres),<sup>77</sup> et le coût d'opportunité du travail des enfants sont des facteurs qui contribuent au problème. Bien que l'on ne dispose pas de statistiques, les associations locales ont accentué la sensibilisation au problème des enfants des rues qui n'ont pas accès aux services de base et ne reçoivent pas l'apport calorique minimum journalier. Djibouti doit encore ratifier les conventions 138 (âge minimum) et 182 (pires formes de travail). La prostitution et la consommation de drogues parmi les enfants et les jeunes ont été identifiés récemment par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité nationale<sup>78</sup> comme un problème social majeur comme un problème social majeur.
- ***Les femmes*** représentent la moitié de la population et, toutes autres choses étant égales, elles sont économiquement plus vulnérables que les hommes. Les filles auront moins tendance à être inscrites à l'école et davantage tendance à abandonner.<sup>79</sup> Soixante-douze pour cent des femmes adultes sont analphabètes. Le taux de mortalité maternelle de Djibouti est parmi les plus hauts au monde (740 pour 100.000 naissances vivantes). Les inégalités entre les sexes sont également visibles sur le marché du travail. Les probabilités d'être au chômage ou de se retrouver dans le secteur informel sont plus élevées pour les femmes et la rémunération de celles qui travaillent est inférieure à la moyenne (salaire moyen de 39.453 FD contre 75.929 FD pour les hommes).<sup>80</sup>
- ***Travailleurs peu qualifiés.*** Soixante-dix-huit pour cent de la population active djiboutienne est non qualifiée.<sup>81</sup> Ces travailleurs ont davantage de probabilité de se trouver sans emploi que les travailleurs qualifiés (63 pour cent contre 46 pour cent). Pour ceux qui sont employés, les probabilités de perdre leur emploi sont également plus élevées, compte tenu de la concurrence non seulement des autres Djiboutiens plus qualifiés mais également des travailleurs étrangers à plus faible coût et souvent plus qualifiés. Les travailleurs peu qualifiés travaillent souvent dans le secteur informel où ils n'ont pas accès à l'assurance maladie et au système public de retraites.

---

<sup>77</sup> Ministère de l'Emploi et de la Solidarité nationale. 2004. «Population et Emploi à Djibouti: Résultats des Enquêtes auprès des ménages». Rapport préliminaire. Djibouti. Janvier.

<sup>78</sup> Ministère de l'Emploi et de la Solidarité nationale. 2003. «Actes de l'Atelier: Journée de mobilisation et de prise de conscience sur la prostitution des mineurs et la prolifération des drogues». Avril. Djibouti.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Cabinet du Premier Ministre. 2003. «Stratégie nationale d'intégration de la femme dans le développement». Djibouti.

<sup>81</sup> Individus ayant suivi l'enseignement primaire ou moins.

- **Les personnes âgées.** Celles âgées de 60 ans ou plus ne représentent que 5 pour cent seulement de la population djiboutienne, et pourtant 90 pour cent d'entre elles ne sont pas couvertes par un système de retraite. La majorité dépend de mécanismes informels (p. ex., soutien familial), mais pour les ménages à bas revenu ce soutien est limité. L'expérience anecdotique indique aussi une absence d'accès aux soins de santé et aux médicaments.<sup>82</sup>
- **Migrants et nomades.** En juillet 2003 le Gouvernement de la République de Djibouti a expatrié un grand nombre de la population des migrants illégaux, pour la plupart en provenance d'Ethiopie, de Somalie, et d'Erythrée. Ils sont principalement employés dans le secteur informel, souvent comme domestiques. Environ 120.000 d'entre eux auraient quitté le pays. Le risque est que ce groupe de population transite aux frontières ou dans le corridor du transport qui relie Djibouti et l'Ethiopie, sans accès aux services de base et avec des options limitées en termes d'activités génératrices de revenus. Les *nomades* n'ont fait l'objet que de peu d'attention, et pourtant ils représentent 18 pour cent de la population djiboutienne. Ils sont les premières victimes de la rareté de l'eau, des conditions climatiques adverses, et de la faim. Ils n'ont généralement pas accès aux services de santé de base et leurs enfants ne vont pas à l'école.

## 8.2. Assurance sociale

**Les programmes d'assurance sociale sont conçus pour atténuer les risques, tels que la maladie, l'invalidité, le décès, la longévité et le chômage.** A Djibouti, l'assurance sociale couvre les pensions de retraite, d'invalidité et de réversion (à la disposition de tous les travailleurs du secteur formel) et l'assurance maladie (disponible seulement aux travailleurs du secteur privé formel et aux travailleurs contractuels de l'Etat). Il n'y a pas de programme d'assurance chômage.

**Le Conseil national de sécurité sociale (CNSS), nouvellement créé, est l'organe délibérant du système de l'assurance sociale.**<sup>83</sup> La CNSS groupe l'Organisme de protection sociale (OPS) et la Caisse nationale de retraite (CNR). L'OPS fournit l'assurance maladie, l'assurance contre les accidents de travail, les allocations familiales, et les pensions de vieillesse, invalidité et de réversion aux employés du secteur privé et aux travailleurs contractuels du secteur public. La CNR n'assure que les indemnités de retraite aux agents de la fonction publique, aux parlementaires, et aux forces de police. Les militaires sont couverts par un régime séparé, la Caisse militaire de retraite (CMR), sous tutelle du Ministère de la Défense.

**Globalement le système de l'assurance sociale coûte 5,1 pour cent du PIB et couvre 23 pour cent de la population active.** Les dépenses aux retraites représentent 3,8 pour cent du PIB. L'OPS est le programme le plus important, avec près de 20.400 membres, des recettes de l'ordre de 4,1 milliards de FD (4 pour cent du PIB), et des réserves de l'ordre de 4,6 milliards de FD (4,5 pour cent du PIB). Les dépenses aux retraites de l'OPS s'inscrivent pour 45 pour cent du total (voir les Tableaux 8.2 et 8.3).

---

<sup>82</sup> Direction de la Solidarité nationale.

<sup>83</sup> Loi No. 151/AN/02/4L.

Tableau 8.2 Djibouti: Structure démographique de base du système de l'assurance

Programme	Cotisants	Bénéficiaires
<b>OPS</b>	<b>20.384</b>	<b>4.673</b>
<b>CNR</b>	<b>3.874</b>	<b>3.047</b>
Agents de la fonction publique	2.398	1.309
Forces de police	1.402	931
Parlementaires	74	138
GNA		669
<b>CMR</b>	<b>2.381</b>	<b>1.412</b>
Gendarmes	623	
Militaires	1.758	
<b>TOTAL</b>	<b>26.639</b>	
<i>Population active</i>	116.310	
<i>Couverture</i>	22,9 %	

Source : Information fournie par les caisses de retraite et DISED.

Tableau 8.3 Djibouti: Dépenses de l'assurance sociale (FD)

	OPS	CNR	CMR	Total
<b>Recettes</b>	<b>4.180.522.743</b>	<b>1.851.793.629</b>	<b>390.066.178</b>	<b>6.422.382.550</b>
Cotisations	3.737.557.864	1.198.666.734	390.066.178	5.326.290.776
<i>Employés</i>	758.894.998	340.225.853		1.099.120.851
<i>Employeurs</i>	2.978.662.866	756.962.542		3.735.625.408
<i>Budget -</i>		101.478.339		101.478.339
Investissements	408.264.913	-	-	408.264.913
Autres	34.699.966	653.126.895	-	687.826.861
<b>Dépenses</b>	<b>3.277.388.004</b>	<b>1.613.145.035</b>	<b>783.890.129</b>	<b>5.674.423.168</b>
Pensions	1.887.066.972	1.528.503.118	783.890.129	4.199.460.219
Santé & accidents de travail	112.802.444	-	-	112.802.444
Allocations familiales	200.749.278	-	-	200.749.278
Autres		8.625.120	-	8.625.120
Administration	1.076.769.310	76.016.797	?	1.152.786.107
<b>Solde</b>	<b>903.134.739</b>	<b>238.648.594</b>	<b>(393.823.951)</b>	<b>747.959.382</b>
<i>Dette implicite avant la réforme</i>				
<i>(% PIB – Mesures de résiliation)</i>	34 %	10 %	15 %	49 %

Note : Les dépenses de la CNR ne comprennent pas les retraites GNA, qui font partie du budget général.

Source : Information fournie par les caisses de retraite.

### 8.2.1. Retraites publiques

*En 2001, en réponse aux déficits croissants de la CMR et de la CNR et de perspectives financières décevantes pour l'OPS, le Gouvernement a lancé un ambitieux programme de réforme des retraites. La dette implicite des retraites pour l'OPS et la CNR en 2001 a été estimée à 34 pour cent et 10 pour cent du PIB respectivement.*<sup>84</sup> La capacité institutionnelle des caisses s'est située à un niveau extrêmement faible. Les dossiers des cotisants et des bénéficiaires n'étaient pas à jour ; une évaluation actuarielle des caisses n'avait plus été réalisée depuis des années ; la valeur réelle des réserves du système n'était pas connue; et à la CNR et à la CMR la qualité du service aux membres du plan enregistrait une spirale descendante.

<sup>84</sup>

A trait aux mesures de résiliation. Dans ce cas la dette implicite des retraites est la dette aux contribuables et retraités *actuels*, sans tenir compte des droits acquis des nouveaux cotisants.

Le programme de réforme avait trois composantes : (i) l'examen des formules d'indemnités et des conditions d'éligibilité afin de réduire les passifs non capitalisés ; (ii) l'amélioration de la capacité institutionnelle, principalement en réorganisant les systèmes de gestion et d'information ; et (iii) le renforcement de la gouvernance et des politiques d'investissement afin d'assurer la gestion des caisses dans le meilleur intérêt des membres du plan. Dans le cadre du programme de réforme, le Gouvernement s'était également engagé à faire auditer et refinancer ses arriérés aux caisses et à normaliser le paiement de ses cotisations en qualité d'employeur. L'OPS allait dès lors rouvrir les dossiers de ceux à qui les droits à la retraite avaient été refusés à la suite du moratoire de l'Etat.

**Les progrès enregistrés à ce jour ont été remarquables. Tout d'abord, au début de 2002 le Parlement a adopté des changements dans la législation de l'OPS et de la CNR<sup>85</sup> imposant un réalignement graduel des conditions d'éligibilité, des indemnités et des cotisations (Tableau 8.4).** Les ajustements ont été difficiles à mettre en œuvre sur le plan politique et social, mais l'engagement du Gouvernement, une campagne de communication agressive, et de longues négociations avec de nombreuses parties prenantes ont en fin de compte abouti à l'adoption de nouvelles lois. *Deuxièmement*, le Gouvernement a introduit un «impôt de solidarité» progressif sur les retraites. Les cotisations ainsi que les recettes de l'investissement de l'épargne pour la vieillesse étant exonérées de l'impôt, cette politique a conformé le système djiboutien des retraites aux meilleures pratiques internationales. *Troisièmement*, une loi portant création de la CNSS a été promulguée,<sup>86</sup> son Conseil d'administration et l'Administrateur ont été sélectionnés, et un décret détaillant les directives fondamentales des politiques d'investissement a été approuvé<sup>87</sup> *Quatrièmement*, le Gouvernement a fait procéder à l'audit de ses arriérés aux caisses de retraite, refinancé une partie de sa dette, et normalisé le paiement des cotisations. Tous les dossiers en suspens des aspirants à la retraite ont actuellement été instruits.

**Tableau 8.4 Djibouti : Récapitulatif des réformes paramétriques**

PRINCIPAUX PARAMETRES	OPS	CNR	CMR
Age de la retraite	Inchangé à 55 ans	Passé de 50 ans en 2001 à 55 ans en 2006	Inchangé à
Période d'acquisition des droits	Passé de 15 à 25 ans pour les travailleurs âgés de 50 ans ou moins	Inchangé à 25	Inchangé à
Taux d'accumulation	Réduit de 2 % à 1,8 % entre 2002 et 2005 et à 1,5 % à partir de 2006	Réduit de 3 % à 1,8 % entre 2002 et 2005 et à 1,5 % à partir de 2006	Inchangé à
Taux de cotisation	Inchangé	Inchangé	Inchangé
Retraite anticipée	Pas disponible avant (les individus recevaient leurs cotisations en retour). Après la réforme retraite autorisée après 55 ans avec au moins 15 ans de cotisation, mais avec une pénalité.	Inchangé	Inchangé
Autre	15 % d'impôt de solidarité sur les retraites avec abattements progressifs.	15 % d'impôt de solidarité sur les retraites avec abattements progressifs.	15 % d'impôt de solidarité sur toutes les retraites sans abattement.

Source : Loi No. 153/AN/02/4L, Loi No. 154/AN/02.4L, et Loi No. 155/AN/02/4L.

<sup>85</sup> Loi No. 153/AN/02.4L, Loi No. 154/AN/02.4L, et Loi No. 155/AN/02/4L.

<sup>86</sup> Loi No. 151/AN/02/4L

<sup>87</sup> Référence au décret.

Plusieurs défis persistent auxquels il faudra porter attention dans les deux à trois prochaines années. Ces défis sont discutés ci-après.

## **CNR et CMR**

***Malgré les réformes paramétriques, la CNR et la CMR continuent d'exiger un soutien budgétaire. En 2003 le déficit de la CMR atteignait 0,5 pour cent du PIB, et le budget de la CMR pour 2004 n'a toujours pas été approuvé étant donné que les dépenses sont supérieures aux recettes.***<sup>88</sup> Ces déficits sont prévus augmenter à terme. Le problème se situe en partie au niveau de la nature des plans. En effet, dans les régimes fondés sur la répartition (*pay-as-you-go*), le taux de rentabilité soutenable qui peut être payé sur base des cotisations des membres du plan est fonction du taux de croissance de la masse salariale couverte. La base cotisable de la CNR et de la CMR étant contrainte par la taille de la fonction publique et de l'armée, le taux de rentabilité que peuvent se permettre les deux systèmes est inférieur à celui de l'OPS. Dès lors, les taux actuels d'accumulation demeurent supérieurs à des niveaux soutenables et les ajustements requis pour équilibrer les régimes seraient inacceptables sur le plan social.

***Dans le cas de la CNR, les autorités ont suggéré de remédier au problème en augmentant le nombre des affiliés ; cette politique toutefois ne ferait qu'aggraver la situation.*** En effet, au-delà des problèmes qu'une telle politique implique, compte tenu du fait que la masse salariale publique est déjà insoutenable, chaque nouvel affilié de la CNR constituerait un passif. Ainsi, si à court terme la situation financière de la CNR pourrait s'améliorer grâce à la hausse des cotisations versées, à long terme elle se détériorerait en raison de dépenses aux retraites plus élevées. En fin de compte, la dette implicite du système augmenterait.

***La CMR se trouve dans une situation similaire à celle de la CNR et bien que sa dette non capitalisée puisse encore être réduite, c'est le budget qui devra en assurer le financement.*** Un nouveau Directeur, très motivé, a été nommé en février 2003. Sa première tâche a été de demander une nouvelle évaluation actuarielle de la caisse afin de mettre en place les ajustements paramétriques. En fait, les paramètres du système n'ont pas été modifiés lors de la dernière réforme. Ainsi le passif non capitalisé du plan, actuellement estimé à 15 pour cent du PIB, pourrait encore être réduit de quelques points de pourcentage. La dette implicite, toutefois, ne peut être éliminée et, comme dans le cas de la CNR, permettre à de nouveaux membres de s'affilier au plan ne ferait qu'aggraver la situation.

***Le fait est que les deux caisses ont accumulé une dette implicite qui ne peut simplement disparaître.*** Il faudrait rendre la dette actuelle vis-à-vis de la CNR et de la CMR explicite dans les comptes nationaux et créer une rubrique au budget pour le service de cette dette. Les implications budgétaires et les mécanismes appropriés de financement devront être évalués.

## **OPS**

Une nouvelle évaluation actuarielle dans le contexte de la présente étude n'a pas été possible en raison des problèmes au niveau des données existantes (voir la prochaine sous-section). Toutefois, l'analyse des taux de rentabilité implicites montre qu'ils ont été considérablement réduits en conséquence de la réforme paramétrique (voir Figure 8.3). Cette sous-section examine brièvement les défis qui doivent encore être relevés.

***Les taux de rentabilité réels implicites sur les cotisations que le système offre aux individus qui prennent leur retraite entre 55 et 60 ans varient entre 3,5 pour cent et 6 pour cent, ce qui traduit***

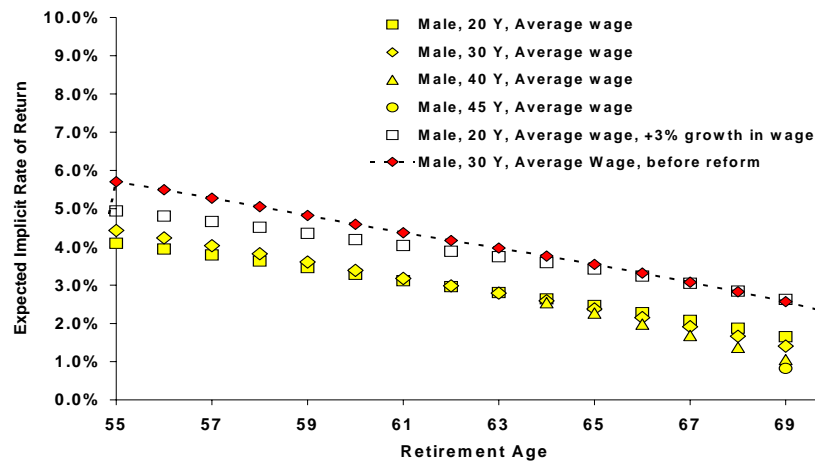
<sup>88</sup>

Le déficit opérationnel anticipé de la CMR pour 2004 n'a pas encore été annoncé.

**toujours un certain déséquilibre entre le taux de cotisation, l'âge de la retraite et le taux d'accumulation.** Le taux de rentabilité soutenable qu'un plan tel que l'OPS peut se permettre peut être estimé par le taux de croissance à long terme de l'économie (3-4 pour cent par an). Tenant compte de ce taux et des probabilités de survie selon l'âge – qui actuellement sont relativement faibles à Djibouti par rapport à d'autres pays de la région – le taux d'accumulation devrait refléter le choix du taux de cotisation et de l'âge de la retraite.

**Dans le cas de Djibouti, il peut être démontré que pour verser un taux de rentabilité de 3 pour cent aux individus qui partent à la retraite à 55 ans avec un taux de cotisation de 8 pour cent, le taux d'accumulation devrait être proche de 1 pour cent (voir Figure 8.4).**<sup>89</sup> Avec l'amélioration des probabilités de survie, l'âge de la retraite (ou le taux de cotisation) devrait être relevé ou le taux d'accumulation devrait diminuer. En d'autres termes, s'il est anticipé que la population aura une espérance de vie plus longue, pour obtenir le même niveau de retraite elle devra travailler plus longtemps. Dès lors le choix actuel des paramètres devra être réajusté dans les prochaines années, en particulier si l'OPS est appelé à devenir, à terme, le principal élément du système djiboutien des retraites.

Figure 8.3 Djibouti : Taux de rentabilité interne de l'OPS



Source : Estimations de la Banque mondiale.

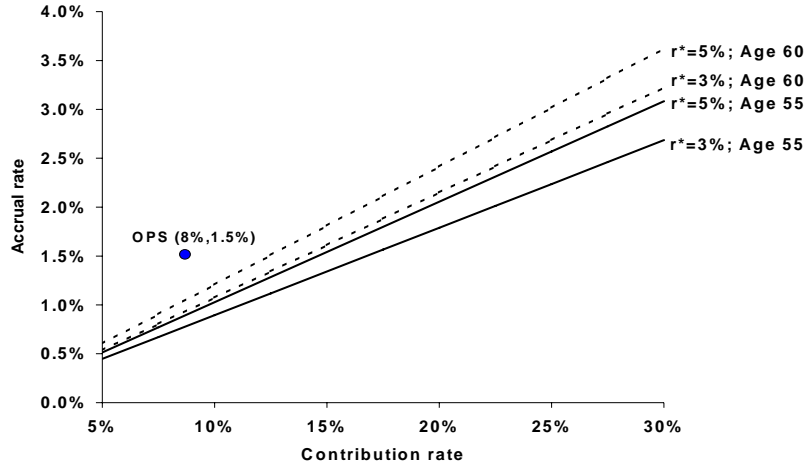
**Les taux de rentabilité peuvent varier entre membres d'un plan dépendant de l'historique salarial et des stratégies affiliation/retraite. Ceci peut être à l'origine d'éventuels transferts distributionnels négatifs — lorsque les travailleurs à haut revenu obtiennent des taux de rentabilité supérieurs du système que les travailleurs à bas revenu — et introduire une distorsion dans l'offre de la main-d'œuvre et les décisions de départ à la retraite.** La principale raison de la variation dans les taux de rentabilité est que tous les salaires ne sont pas inclus dans le calcul de la pension et que ceux qui le sont ne sont pas correctement indexés. En conséquence, les individus qui touchent des salaires qui augmentent rapidement obtiennent les taux de rentabilité les plus importants (voir Figure 8.3). La seconde source de variation dans les taux de rentabilité est la prise en compte de la *période d'acquisition des droits* comme principal déterminant du moment du départ à la retraite. Ceci engendre implicitement un *âge mouvant de départ à la retraite*. Ainsi, un individu qui s'affilie au système à l'âge de 30 ans est autorisé à prendre sa retraite à l'âge de 55 ans. Par contre un individu qui s'affilie à l'âge de 40 ans ne devrait envisager un départ à la retraite qu'à l'âge de 65 ans ! Plus la barre de l'âge minimum de départ à la retraite est élevée, moins important sera le taux de rentabilité pour l'individu.<sup>90</sup> Le système décourage donc l'affiliation à un

<sup>89</sup> Dans ce cas, toutefois, les retraites et les salaires inclus dans le calcul de la pension devraient être indexés.

<sup>90</sup> L'OPS est actuellement en train de définir les réglementations qui régiront la retraite anticipée. Les réglementations de l'OPS permettent en effet à un individu ayant moins de 25 années de service de prendre

âge avancé et incite à la retraite plutôt qu'au travail. Le plafond actuel sur le taux de remplacement (81 pour cent) peut également décourager l'emploi.

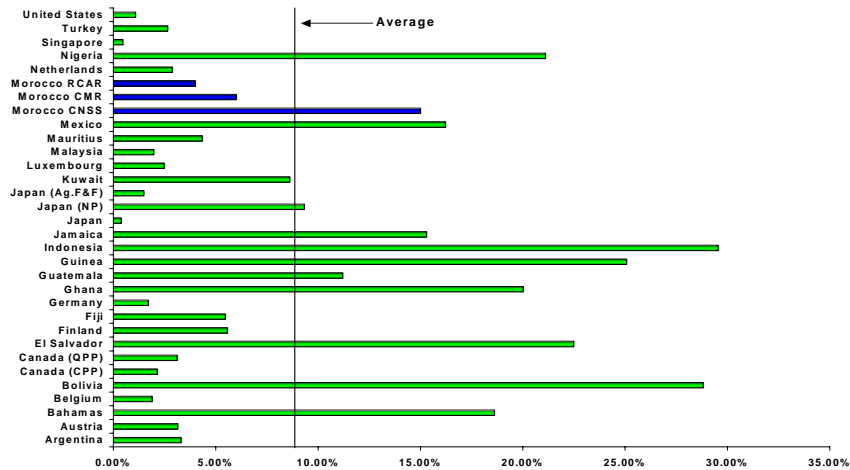
Figure 8.4 Djibouti : Taux d'accumulation soutenable dans un régime bien conçu fondé sur la répartition



Source : Estimations de la Banque mondiale.

*Un autre problème auquel il y a lieu de porter immédiatement attention a trait aux coûts d'administration de l'OPS.* Les dépenses administratives représentent actuellement 29 pour cent des recettes des cotisations. Ce pourcentage est l'un des plus élevés au monde, où la moyenne est inférieure à 10 pour cent (voir Figure 8.5).

Figure 8.5 Djibouti : Dépenses administratives des plans de pensions dans le monde



Source : Banque de données sur les retraites de la Banque mondiale.

*Dans les deux à trois prochaines années certains ajustements devront être apportés aux paramètres de l'OPS pour orienter le système sur la voie de l'équilibre à long terme, améliorer l'équité, et réduire les distorsions.* Les mesures suivantes devraient être envisagées :

sa retraite après 55 ans. Dans ce cas toutefois la pension est réduite. L'Annexe xx développe une méthodologie pour calculer les ajustements.

- (i) Dès que les bases de données requises auront été actualisées, une évaluation actuarielle extérieure de la branche retraites de l'OPS devrait être réalisée.
- (ii) Evaluation des dépenses administratives courantes et identification des mesures pour introduire l'épargne.
- (iii) Envisager d'autres ajustements aux formules des indemnités et conditions d'éligibilité afin de: (i) réaligner l'âge de la retraite sur l'espérance de vie, le taux de cotisation, et le taux d'accumulation; (ii) indexer les pensions sur les prix ; (iii) améliorer l'équité en incluant tous les salaires (indexés) dans le calcul de la pension ; et (iv) renforcer les incitations à cotiser en éliminant progressivement la période d'acquisition des droits et le taux de remplacement maximum. En outre, il y a lieu d'examiner l'allocation du taux de cotisation entre les diverses branches.

***Les efforts doivent se poursuivre entre les caisses pour que la capacité institutionnelle se conforme aux normes, en particulier dans le cas de la CNR et de la CMR.*** Actuellement, aucune des caisses ne dispose d'archives actualisées sur les employeurs, les cotisants, leur famille et les bénéficiaires. Les systèmes d'information demeurent fragmentés et les diverses procédures administratives (p. ex., enregistrement, collecte, suivi des événements publics, liquidations) se font toujours manuellement. Ceci minimise la productivité du système, affecte la qualité des services, et est coûteux puisqu'il est difficile de retracer les cotisations ou garantir que les paiements arrivent aux bénéficiaires. Ce dernier exemple est un problème particulièrement sérieux dans le cas de la CNR et de la CMR. La capacité pour l'analyse actuarielle fait également défaut dans les trois caisses de retraite. C'est un aspect auquel il n'a pas été porté attention jusqu'à présent mais qui est important pour le bon fonctionnement du système.

***L'OPS a lancé un programme agressif de mise à niveau de son système d'information.*** La proposition, quoique ambitieuse, est solide sur le plan technique. L'OPS examine également sa structure administrative pour faciliter les flux de l'information et la qualité des services. Le Directeur de la CMR, nommé récemment, prépare un plan directeur pour développer le système d'information. A la CNR rien n'est entrepris en ce moment, en partie du fait de la sérieuse contrainte budgétaire à laquelle la caisse doit faire face.

### **8.2.2. Assurance maladie**

***L'assurance maladie, assurée par l'OPS, n'est disponible qu'aux travailleurs du secteur privé et aux travailleurs contractuels du secteur public.*** Les agents de la fonction publique n'ont pas d'assurance maladie (ils utilisent les services hospitaliers publics). Le Président de la République de Djibouti a récemment demandé que l'OPS évalue la viabilité de l'extension de la couverture de l'assurance maladie aux agents de la fonction publique.

***Les soins primaires sont assurés par deux centres de santé de l'OPS, l'un pour les familles et l'autre pour les employés.*** Les hospitalisations sont acheminées vers l'hôpital public Peltier, où les employeurs sont supposés financer les coûts.

***Bien que la branche santé génère actuellement un excédent opérationnel, les modalités existantes de financement ne sont pas basées sur une évaluation technique des coûts unitaires et schémas d'utilisation de la population assurée.*** Les dépenses de santé (y compris celles afférentes aux accidents de travail) représentent actuellement 5 pour cent des dépenses totales non administratives de l'OPS (moins de 0,1 pour cent du PIB). Etant donné que la branche santé est financée par un taux de cotisation de 6,2 pour cent, en théorie elle dispose de revenus de l'ordre de 1,17 milliard de FD—10 fois les dépenses actuelles. En réalité, une partie de l'excédent de la branche santé finance le déficit de la branche



retraites, dont les revenus (dérivés de la cotisation de 8 pour cent) ne représentent que 80 pour cent seulement des dépenses.

*Les statistiques actuelles relatives aux services des soins primaires indiquent des taux raisonnables d'utilisation. Il n'y a pas de données disponibles sur les taux d'utilisation des services tertiaires.* Six visites, en moyenne, sont effectuées par membre du plan (cotisants, bénéficiaires, et famille). Environ 50 pour cent d'entre elles exigent une attention médicale, d'un coût moyen de 1.548 FD (9 \$EU). Sur la base de ce niveau d'utilisation et coût moyen, l'expansion de la couverture aux 6.900 agents et retraités de la fonction publique (selon l'hypothèse de tailles similaires de la famille et schémas d'utilisation) coûterait 31 millions de FD de plus (28 pour cent des dépenses courantes). Ces coûts toutefois n'incluent pas l'hospitalisation, vraisemblablement importante et actuellement non comptabilisée (voir Tableau 8.5).

Tableau 8.5 Djibouti : Utilisation des services de santé et coûts moyens

	Assurés	Familles	Total
<b>Nombre total de visites</b>	67.551	72.704	140.255
Vues par les trieurs	33.165	34.221	67.386
Adressées aux médecins	33.703	33.817	67.520
Vues par CPM		3.855	3.855
Adressées au dentiste		811	811
<i>Accidents de travail</i>	683		683
<b>Nombre total de visites ayant fait l'objet d'une attention médicale</b>	34.386	38.483	72.869
<b>Indicateurs d'utilisation</b>			
<i>Total visites / Membres du Plan</i>	2,7	2,9	5,6
<b>Total visites ayant fait l'objet d'une attention médicale/Membres du Plan</b>	1,4	1,5	2,9
<i>Coût moyen par visite (FD)</i>	1.548		
<i>\$EU</i>	9		

Source : Estimations de la Banque mondiale sur la base des données fournies par l'OPS.

*Une évaluation actuarielle de la branche assurance maladie de l'OPS s'impose d'urgence.* L'OPS prépare des termes de référence pour lancer la phase initiale de cette étude, qui devrait consister à recueillir des données détaillées sur les schémas d'utilisation et les coûts. Une assistance technique pour l'étude pourrait être financée dans le cadre du projet de Réforme du secteur de la santé actuellement en cours d'exécution. La seconde phase du projet a une composante financement de la santé, avec un budget réservé aux études.

*Dans le contexte du projet de réforme du secteur de la santé, une étude pourrait être réalisée pour évaluer le potentiel de l'OPS à devenir l'élément essentiel du système de l'assurance maladie à Djibouti.* Cette étude analysera tout d'abord les implications financières de l'expansion des services aux agents de la fonction publique. Une deuxième composante de l'étude évaluera le bien-fondé de l'enveloppe des indemnités, modalités contractuelles avec les prestataires, systèmes de paiement, mécanismes de financement, et systèmes de gestion et information. L'étude proposera un programme pluriannuel pour renforcer et développer le système de l'assurance maladie de Djibouti ainsi que des besoins en termes d'assistance technique.

### 8.2.3. Assurance chômage

*Tel que discuté précédemment, le marché du travail de Djibouti est peu réglementé en comparaison des autres pays de la région.* Il n'y a pas de politiques de fixation des salaires ou de restrictions au recrutement et au licenciement de la main-d'œuvre. Ceci rend les employés plus vulnérables aux cycles

économiques et davantage exposés à la concurrence des travailleurs étrangers et expérimentés. Il n’y a actuellement aucun mécanisme formel pour protéger les travailleurs qui perdent leur emploi. Il n’existe aucun mécanisme informel permettant de faire face au chômage (à savoir, liens de parenté et familiaux étroits). Ces derniers ont toutefois tendance à devenir moins effectifs lorsque les taux de chômage sont élevés, du fait de la hausse des ratios de dépendance (le nombre des personnes à charge par individu qui travaille). A titre d’exemple, avec un taux de chômage de 10 pour cent le travailleur moyen devrait subvenir à deux individus.<sup>91</sup> Avec le taux de chômage actuel de 60 pour cent, chaque travailleur en moyenne devrait subvenir à six individus.

*Il est souhaitable de lancer les discussions et le travail analytique requis pour la conception et la mise en place d’un système d’assurance chômage à Djibouti.* Tenant compte de la capacité institutionnelle limitée et du nombre déjà très important des initiatives de réformes en considération, il est improbable que l’administration pourrait entreprendre un projet de cette magnitude dans le court terme. Les décideurs peuvent toutefois commencer à préparer le terrain—par exemple, en identifiant l’assistance technique requise pour les études préliminaires. Initialement, le système de l’assurance chômage serait axé sur les employés des grandes entreprises privées et publiques (p. ex., les banques, l’installation portuaire, le secteur de l’énergie).

#### **8.2.4. Nouvelles initiatives: Micro-assurance et assurance maladie privée (mutuelles)**

*Le Ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale (MASSN) envisage de développer un système de micro-assurance qui assurerait la couverture de l’assurance maladie pour les individus qui se trouvent en dehors de l’économie formelle.* La justification avancée est que, vu les contraintes financières, le système de la santé publique ne peut plus assurer des soins de santé gratuits à l’ensemble de la population. En l’absence d’un système formel de recouvrement des coûts, ceux qui demandent des services de santé – notamment les groupes à bas revenu – font face à des coûts occultes. Il est estimé que 30 pour cent seulement de la population a accès au système public de santé.<sup>92</sup> Le MASSN recherche actuellement une assistance technique pour évaluer la faisabilité de cette initiative, y compris une évaluation de la population potentielle des bénéficiaires, modalités institutionnelles, et mécanismes de financement. Si cette initiative va de l’avant, l’idée est de commencer avec un ou deux projets pilotes, avant de procéder à une expansion plus agressive du système. Une initiative est également soutenue par le Ministère de la Santé (avec l’appui de la Banque africaine de développement) en vue de développer des plans d’assurance maladie privés. Ces institutions seraient conçues sur le modèle des mutuelles françaises, qui viennent en complément au système de la sécurité sociale.

*La principale préoccupation de la mission est que ces initiatives devraient être inscrites dans une stratégie cohérente et intégrée de financement de la santé à Djibouti.* Avant d’envisager l’introduction de nouvelles institutions, il est recommandé d’étudier soigneusement le potentiel du système public (OPS). Comme discuté précédemment, les ressources et l’assistance technique sont actuellement disponibles dans le cadre du projet de réforme du secteur de la santé.

### **8.3. Programmes actifs du marché de l’emploi**

*Bon nombre de pays ont des programmes actifs du marché de l’emploi pour réduire le risque du chômage et développer la capacité de création de revenus des individus.* Ces programmes comprennent

---

<sup>91</sup> Pour une population active de 166.310 individus, 149.679 seraient employés et devraient subvenir aux besoins de 305.456 individus inactifs et sans emploi (la population totale est estimée à 455.135).

<sup>92</sup> Projet de réalisation d’une étude de faisabilité de la promotion du secteur de la micro-assurance et de la micro-finance à Djibouti.

la formation des travailleurs et des primo-demandeurs d'emploi, les services de placement, les subventions salariales, et divers types d'assistance aux sans emploi. Les pays de l'OCDE, en particulier, ont une expérience longue et exhaustive des programmes actifs du marché de l'emploi et dans certains pays les dépenses publiques consacrées à ces programmes atteignent près de 2 pour cent du PIB.

***Plusieurs évaluations ont soulevé des questions quant aux impacts réels et à l'efficacité de ces programmes.***<sup>93</sup> Les avantages sont généralement modestes et l'analyse du coût-avantage indique que les taux sociaux de rentabilité sont souvent négatifs. Le panorama de la formation et du recyclage est mitigé : une évaluation quelque peu positive émerge pour les programmes ciblés sur les chômeurs à long terme, mais non pour le recyclage en cas de licenciements de masse et pour la formation de la jeunesse. L'inefficacité est souvent le résultat de programmes de formation induits par l'offre qui ne répondent pas aux demandes du marché. Les quelques évaluations qui ont porté sur le développement de la micro-entreprise/assistance à l'emploi indépendant donnent une vue mitigée de la capacité de ces programmes à accroître les revenus futurs. Des évaluations ont également été faites des subventions salariales. S'il est tentant de penser qu'elles permettent aux primo-demandeurs d'emploi de trouver un emploi, de développer une expérience professionnelle, et de développer leur employabilité, la réalité semble différente. La plupart des évaluations des subventions aux salaires et à l'emploi et des travaux d'intérêt public n'indiquent aucun impact positif pour les participants en termes d'emploi ou de revenus post-programme. L'inefficacité de ces programmes peut être attribuée à des effets de substitution à grande échelle. A savoir que les entreprises qui obtiennent une subvention ont tendance à substituer les travailleurs subventionnés aux travailleurs non subventionnés. De même, les entreprises reçoivent des subventions pour des travailleurs qu'elles auraient de toute façon recrutés.

***Suite à la libéralisation du marché de l'emploi en 1997,***<sup>94</sup> ***le MESN a reçu comme mandat de définir, mettre en œuvre, suivre et évaluer les politiques du marché de l'emploi***<sup>95</sup> ***afin de remédier au problème du chômage.*** Plusieurs initiatives sont actuellement en considération pour la réforme/expansion des programmes existants (p. ex., assistance à la recherche d'un emploi et programmes de formation) et le développement de nouveaux (p. ex., micro-finance). Si elles sont conçues et suivies avec soin, ces politiques ont un rôle à jouer en tant qu'instruments de réduction et d'atténuation du risque lié au chômage et à la perte de revenus, mais ils ne peuvent se substituer aux réformes qui contribuent à la création d'un environnement des affaires propice à l'investissement privé et à la croissance. Une réduction soutenue des taux de chômage à Djibouti ne peut se matérialiser que dans le cadre de la relance du secteur privé qui ouvrira la porte à de nouveaux investissements et à de nouveaux emplois.

### **8.3.1. Formation professionnelle**

***Les programmes de formation administrés par le Ministère de l'Emploi et de la Protection sociale saisissent 0,2 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques ou moins de 0,1 pour cent du PIB. Et pourtant le Gouvernement considère les programmes de formation des travailleurs comme étant une intervention clé pour maximiser les retombées positives que de nouveaux investissements privés peuvent avoir pour les marchés du travail.*** En effet, de nouvelles activités afférentes au port et la création d'une zone de libre-échange ont le potentiel de créer de nouveaux emplois. Malheureusement, la

---

<sup>93</sup> Se référer à Amit Dar & P. Zafiris Tzannatos, 1999:34. "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations" Document de discussion de protection sociale No. 9901, Banque mondiale, janvier 1999 ; et à Gordon Betcherman, Karina Olivas, & Amit Dar, "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries" Département de la protection sociale, Banque mondiale, septembre 2003 (polycopié).

<sup>94</sup> Se référer à la Loi No. 140/AN/97/3L.

<sup>95</sup> Se référer à la Loi No. 75/AN/00/4L.

majorité des chômeurs sont des travailleurs non qualifiés,<sup>96</sup> qui souvent entrent en concurrence avec des travailleurs plus qualifiés d'autres pays. L'utilisation efficace des ressources publiques implique dès lors de trouver des mécanismes pour dispenser cette formation qui sont d'un coût-efficacité raisonnable.

*A Djibouti, les institutions de formation professionnelle sont principalement du domaine public, avec une participation marginale de centres privés. Comme c'est souvent le cas, le système de formation professionnelle a joué le rôle de filet social pour les élèves qui abandonnent l'école au lieu de venir à l'appui de la formation des adultes en quête d'un emploi ou qui souhaitent actualiser/acquérir de nouvelles connaissances.* Le Ministère national de l'enseignement supérieur (MNESUP) gère le Lycée industriel et commercial (LIC), le Lycée d'enseignement professionnel (LEP) d'Ali-Sabieh, le Lycée d'enseignement professionnel de Tadjoura, et l'Ecole ménagère de Baulaos. Les divers centres offrent des diplômes de niveau BEP et BP aux élèves qui terminent la 9<sup>ème</sup> année d'études et de niveau CAP à ceux qui ne détiennent qu'un CM2. Les domaines de spécialisation sont notamment le commerce, la construction, la mécanique, le secteur électrique, et la comptabilité.<sup>97</sup> Le Ministère des Affaires sociales gère le Centre pour la formation professionnelle des adultes (CFPA), qui a une filiale à Djibouti et une autre à Tadjourah. Ce centre a toutefois joué un rôle similaire à celui des centres gérés par le MNESUP, en ciblant les élèves qui abandonnent l'école. Le Ministère de la Santé gère un centre de formation pour le personnel de la santé. D'autres centres reliés au gouvernement central ont été fermés (Ecole hôtelière à Arta – Ministère du Tourisme), ou n'ont pratiquement pas été utilisés (Centre au Ministère de l'Artisanat). La plupart des grandes entreprises publiques ont fermé leurs installations de formation – à l'exception de l'Electricité de Djibouti. Dans le secteur privé, les grandes entreprises, telles que celles opérant dans le port et TOTAL, assurent une formation spécialisée à leurs employés. La Chambre internationale de commerce et d'industrie a un centre qui forme 400 employés par an. Enfin, quelques ONG assurent une formation dans des domaines manuels (p. ex., menuiserie, fonte, électronique et auto-mécanique). Il s'agit notamment de l'Eglise protestante et de l'Association nationale pour les jeunes (ANPJ), financée en partie par des subventions publiques. L'ANPJ, toutefois, n'est pas spécialisée en formation continue mais cible les élèves qui terminent la 6<sup>ème</sup> année d'études et elle offre un diplôme pour un cycle de deux années.

***Plusieurs évaluations du système de la formation professionnelle (SFP) ont été réalisées.<sup>98</sup> A ce stade, les principales faiblesses du système peuvent être récapitulées comme suit :***

- (i) Les diverses branches du SFP opèrent indépendamment, en l'absence d'un cadre stratégique pour orienter et coordonner leurs activités.
- (ii) Il y a sur-focalisation à la formation initiale par rapport à la formation continue.
- (iii) Les activités de formation en cours d'emploi sont sous-développées.<sup>99</sup>
- (iv) Les systèmes de suivi et évaluation sont sous-développés ; il n'a pas été possible par exemple d'obtenir de l'information sur l'évolution du nombre des individus qui ont suivi une formation et leurs caractéristiques socioéconomiques.

---

<sup>96</sup> Fournir des statistiques.

<sup>97</sup> Se référer à Hassan Abdi Elmi. « La formation professionnelle et technique : Etats des lieux ». Djibouti. Manuscrit non daté.

<sup>98</sup> Pour un aperçu voir Conseils Gestion Services de la Corne de l'Afrique. Non daté. « Besoins en formation professionnelle et technique. Synthèses, Compléments, et Prospectives ». Document préparé dans le cadre du Projet d'Appui à la formation et à l'insertion professionnelles (PAFIP). Ministère de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur – Ministère de l'Emploi et de la Solidarité nationale – Chambre de commerce de Djibouti.

<sup>99</sup> La Loi No. 1462 du 3 décembre 1952 régit la formation en cours d'emploi. La loi n'est toutefois pas appliquée.

- (v) Les centres de formation sont mal équipés et financés.
- (vi) Les mécanismes de financement n'offrent pas d'incitations à l'amélioration continue de la qualité et à l'adaptation constante du système aux demandes du marché.
- (vii) En raison du point 5, il y a un déséquilibre entre les qualifications fournies par le système et les demandes du marché de l'emploi.

***Le Gouvernement est conscient de ces problèmes et par le biais de la Direction de l'Emploi du MESN, il a lancé une série d'initiatives visant à stimuler le SFP.*** A titre d'exemple, le CFPA est en cours de restructuration pour se concentrer sur des programmes de formation plus court, induits par la demande, et orientés aux adultes et accroître le nombre de personnes formées chaque année.<sup>100</sup> Plusieurs composantes du programme de réforme portent sur l'expansion des capacités par le biais de l'investissement aux ressources humaines et à l'infrastructure matérielle.<sup>101</sup> Récemment un groupe consultatif sur la formation professionnelle a publié une série de recommandations pour la réforme du système.<sup>102</sup> Il s'agit notamment de : (i) donner plus d'autonomie aux centres de formation pour la conception des programmes de formation, les critères de sélection des stagiaires, l'allocation des ressources, et l'identification de sources alternatives de financement ; (ii) encourager la participation d'autres partenaires sociaux à la gestion des centres de formation ; (iii) adapter les programmes de formation aux demandes du marché en développant une formation en cours d'emploi et une meilleure compréhension des besoins du secteur informel; et (iv) mettre en place un système de suivi des résultats des programmes de formation. Il a également des incitations à assurer la cohérence entre les programmes et la formation offerts par les divers centres et les mécanismes d'accréditation.

***La mission a observé que la stratégie actuelle, tout en tentant de rendre le système de la formation professionnelle plus responsif aux demandes du marché, repose principalement sur la perception/les choix des gestionnaires du secteur public.*** Ceci correspond aux tentatives des économies à planification centrale visant à affecter efficacement les investissements entre secteurs sur la base d'une analyse technique. Une des recommandations de l'évaluation est de faire moins appel aux centres publics de formation, où les investissements nécessaires pour reproduire les conditions en cours d'emploi peuvent être prohibitifs, et davantage aux partenariats publics/privés dans des secteurs stratégiques. La récente étude des besoins en termes de formation professionnelle<sup>103</sup> est un pas dans cette voie. Il faut établir une distinction claire entre la *formation initiale*, qui est une fonction du Ministère de l'Éducation —et qui donc doit s'inscrire dans la lignée de la stratégie nationale au secteur et les *programmes de formation continue*, qui sont une fonction du Ministère de l'Emploi. Ces derniers ciblent les individus qui se trouvent entre deux emplois ou qui doivent actualiser leurs connaissances pour améliorer leur employabilité. Tel que recommandé dans la stratégie du Gouvernement, il est important de développer des systèmes de suivi. Ces systèmes doivent néanmoins aller au-delà de la comptabilité des bénéficiaires et des coûts. L'objectif final est de mesurer l'employabilité/niveau de revenus des travailleurs qui bénéficient des programmes de formation continue en comparaison de ceux qui n'en bénéficient pas. Les avantages des programmes peuvent ensuite être interconnectés aux coûts et des ajustements peuvent être introduits si nécessaire. Une participation plus active de la communauté des ONG au niveau de l'offre de

---

<sup>100</sup> Entre 2002 et 2003 le nombre des stagiaires a augmenté de 200 à 350 (voir Ministère de l'Emploi et de la Solidarité nationale. Direction du CFPA. 2003. Centre de formation professionnelle des adultes. Juin. Djibouti).

<sup>101</sup> DEFIP. 2003. « Politique de la formation professionnelle : Project de Renforcement du Centre de formation professionnelle des adultes (CFPA) ». Djibouti.

<sup>102</sup> Voir Ministère de l'Emploi et de la Solidarité nationale. Groupe de proposition No. 5. 2003. « Politique nationale de l'emploi : Adéquation emploi/formation ». Rapport final. Décembre.

<sup>103</sup> Ibid, note de bas de page no. 14.

programmes de formation continue est bien accueillie, lorsque le respect des normes est assuré, mais cela implique des changements dans les mécanismes de financement actuels pour s'écarter des subventions à l'offre (qui vont directement aux centres publics de formation) en faveur des subventions à la demande (qui vont directement aux bénéficiaires). Tenant compte des sérieuses contraintes budgétaires, des mécanismes de recouvrement des coûts devraient également être envisagés.

### **8.3.2. Assistance à la recherche d'un emploi**

*Les services d'assistance à la recherche d'un emploi à Djibouti sont offerts par la Direction de l'Emploi, de la Formation et de l'Insertion professionnelles, ainsi que par quelques opérateurs privés.* Ces derniers ont été actifs depuis la libéralisation du marché de l'emploi, bien qu'aucune information ne soit actuellement disponible quant à l'ampleur de leurs opérations.

*Le programme de la Direction de l'Emploi, de la Formation et de l'Insertion professionnelles (DEFIP) est assez modeste et son impact est limité.* Il comprend huit effectifs qui sont mal équipés en termes de technologies de l'information. En 2003, le nombre des demandes d'emploi instruites était de 5.118 (1,3 fois le nombre des demandes reçues en 2002). Ceci représente 6 pour cent de la population résidente sans emploi, estimée à 83.650. Soixante-sept pour cent des demandeurs étaient des hommes, pour la plupart des travailleurs non qualifiés opérant dans le secteur des services, ainsi que des travailleurs du secteur de la construction. Seize pour cent seulement des demandeurs ont trouvé un emploi. Une des importantes limitations est que les employeurs potentiels ne communiquent pas toujours leurs demandes à la DEFIP. Ceci indique en fait que les employeurs accordent peu d'importance aux services offerts par la DEFIP et qu'ils préfèrent recruter directement sur le marché de l'emploi ou par le biais d'autres entreprises.

*La DEFIP devrait envisager de mettre fin aux programmes actuels et de se concentrer plutôt sur la création d'un centre de suivi du marché de l'emploi.* L'expérience internationale montre que les programmes publics d'assistance à la recherche d'un emploi ne sont pas d'un bon rapport coût-efficacité. La raison en est que contrairement aux programmes administrés par le secteur privé, il n'y a pas d'incitations à regrouper ceux qui offrent et ceux qui demandent de la main-d'œuvre. Même si ces incitations pouvaient être reproduites dans le secteur public, elles ne seraient pas justifiées. Djibouti ayant déjà des prestataires privés de services d'aide à la recherche d'un emploi, le programme existant pourrait être transformé en une agence de suivi. Sa fonction serait de rendre des visites périodiques aux entreprises publiques et privées et d'obtenir des informations sur les politiques de ressources humaines, conditions au lieu du travail, et difficultés à satisfaire les demandes pour un éventail de connaissances. En coordination avec la DISED, la nouvelle unité serait également responsable de la réalisation d'analyses pour les décideurs.

### **8.3.3. Une nouvelle initiative : le Service national adapté (SNA)**

*Le SNA vise à faciliter l'insertion des jeunes (15-25 ans) et des adultes célibataires non diplômés sur le marché de l'emploi.* Ces individus peuvent pendant deux ans et à titre volontaire rejoindre les rangs du service militaire national. Le programme de deux ans a trois phases : (i) la première phase consiste en une formation militaire, d'une durée de trois mois ; (ii) au cours de la deuxième phase, les individus reçoivent une formation professionnelle dans des domaines pratiques,<sup>104</sup> d'une durée de neuf mois ; et (iii)

---

<sup>104</sup> Les exemples par secteur sont, entre autres : Agriculture (horticulture, agriculture), Activités maritimes (pêche, réparation de moteurs de bateaux), Travaux d'intérêt public (peintres, électriciens, menuisiers), Transport (chauffeur de transport public, chauffeur de camions commerciaux), Sécurité (agent de sécurité), Tourisme (guide, cuisinier), Santé (infirmière adjointe, secrétaire médicale), Secteur public (agent administratif).

au cours de la troisième phase les individus mettent leurs connaissances en pratique soit en travaillant pour les militaires ou soit dans la sphère civile. Une mesure en considération est de faire homologuer ce programme de formation de deux ans par le Ministère de l'Éducation.

***Le coût du SNA serait au départ de 225 millions de FD en 2004 et augmenterait à 449 millions de FD (2,5 millions de \$EU) à partir de 2005 et par la suite.*** La première année 800 volontaires devraient être acceptés dans le programme. Ils recevraient un salaire symbolique de 10.000 FD par mois (56 \$EU), plus une allocation mensuelle de subsistance (également de 10.000 FD). Au cours de la deuxième année, le programme serait étendu à 1.200 volontaires. Les coûts d'exploitation sont estimés à 33 millions de FD par an (186.000 \$EU par an). Le plan vise à créer des centres de formation dans chaque District de l'Intérieur. Afin de minimiser les coûts, le SNA pourrait utiliser l'infrastructure de formation professionnelle existante, lorsque cela s'avère possible.

***La principale préoccupation soulevée par le programme proposé est son coût-efficacité.*** La manière de mesurer si un programme de formation a un impact qui justifie le coût social est de comparer la performance sur le marché de l'emploi de ceux qui ont bénéficié du programme avec celle de ceux qui n'en ont pas bénéficié. Comme discuté précédemment, l'expérience internationale montre que dans les programmes de formation induits par l'offre, les écarts observés au niveau de la performance sont minimes. Bien que le budget que le Gouvernement envisage d'allouer (2,5 millions de \$EU) puisse sembler relativement peu important (1 pour cent des dépenses publiques totales), il représente 15 pour cent des dépenses totales hors assurance à la protection sociale et deux fois le montant budgétisé pour les programmes de réduction de la pauvreté. Les recommandations sont les suivantes:

- Réduire les sphères de spécialisation du SNA et établir des partenariats avec le secteur privé.
- Commencer par un programme pilote axé sur un plus petit nombre de volontaires.
- Assurer un suivi adéquat et évaluer avant d'étendre. L'assistance technique pour ce type d'évaluation d'impact est disponible.

## **8.4. Programmes d'assistance sociale**

***Les programmes traditionnels d'assistance sociale (souvent dénommés filets sociaux) comprennent les transferts en nature et en espèces, les dérogations aux droits, les fonds sociaux, et les activités génératrices de revenus tels que les travaux d'intérêt public et les programmes de micro-crédit.*** Un rôle de ces programmes est d'aider les groupes de population vulnérables à faire face aux impacts des chocs qui se sont déjà produits (p. ex., pauvreté). Ces programmes peuvent cependant aussi protéger les individus vulnérables d'une situation de pauvreté passagère et contribuer à réduire le risque de pauvreté tout au long de la vie dérivé dû à un manque d'instruction ou à une mauvaise santé.

***Djibouti consacre actuellement environ 4-4,5 pour cent du PIB aux rubriques budgétaires généralement classées comme programmes d'assistance. Parmi ces rubriques 0,5 pour cent seulement du PIB est orienté aux programmes qui bénéficient aux pauvres et aux vulnérables.*** Quel devrait être le niveau des dépenses d'assistance sociale est une question qui reste à débattre. De récentes études montrent que, au niveau international, les dépenses aux programmes d'assistance sociale augmentent avec le niveau moyen des revenus du pays, leur volatilité, la part de la population vivant en milieu urbain, et les indicateurs de gouvernance.<sup>105</sup> Sur la scène internationale, les dépenses d'assistance sociale n'atteignent parfois que 0,2 pour cent du PIB (Malawi), ou elles sont supérieures à 4 pour cent du PIB

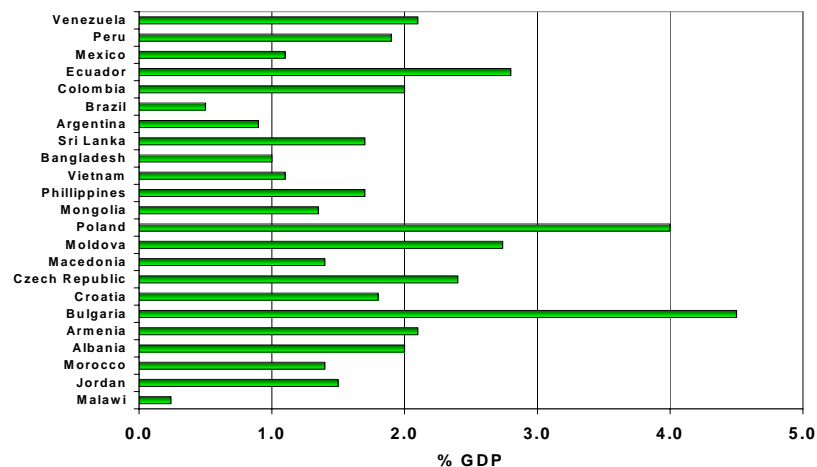
---

<sup>105</sup> Timothy Besley, Robin Burgeess, & Imran Rasul. 2003. "Benchmarking Government Provision of Social Safety Nets". Unité de protection sociale. Réseau pour le développement humain. Banque mondiale.

(Pologne). Les pays de l'Amérique latine et de l'Europe de l'Est ont en général d'importants programmes d'assistance sociale avec des dépenses se situant en moyenne à 2 pour cent du PIB (voir Figure 8.6). Dans le cas de Djibouti les niveaux actuels de dépense semblent élevés et mal ciblés.

*Les programmes d'assistance sociale sont supposés être conçus et suivis par la Direction nationale de solidarité nationale (DNSN), mais à ce jour les travaux ont été principalement de niveau conceptuel. La DNSN est responsable de l'exécution du plan national de lutte contre la pauvreté.* La capacité institutionnelle et les ressources sont, cependant, très limitées. La DNSN a collaboré avec l'Organisation internationale du travail (OIT) à la conception de programmes visant à aider les enfants des rues et les femmes (également avec la participation du PNUD et du FNUAP). Il existe également une initiative pour entreprendre une évaluation du système de protection sociale (avec l'aide de l'OIT). Dans le contexte du PRSP, des propositions ont été faites pour développer des programmes visant à améliorer la sécurité alimentaire et à favoriser l'intégration sociale des groupes vulnérables, tels que les handicapés, les indigents, les enfants des rues, et les nomades.<sup>106</sup>

Figure 8.6 Djibouti : Variation dans les dépenses aux programmes d'assistance sociale au niveau international



**Note :** Les chiffres sont basés sur un examen de documents de prêt et ESW de la Banque. Ils doivent être interprétés avec prudence, le type de programme inclut pouvant varier d'un pays à l'autre.

Source : Réseau du Développement de la Banque mondiale.

Les programmes actuellement en place dépendent d'autres ministères, dont le cabinet du Premier Ministre. La présente section examine brièvement ces programmes et identifie les lacunes. La discussion est organisée autour de trois catégories de programmes : les transferts et subventions indirectes, les travaux d'intérêt public, et la micro-finance.

#### 8.4.1. Transferts et subventions indirectes

*Tel que discuté à la Section 2, les dépenses dans la catégorie des transferts aux ménages et des subventions aux institutions publiques ont atteint 4,3 pour cent du PIB.* Les transferts aux ménages absorbent 3,2 pour cent du PIB et les subventions représentent 1,1 pour cent du PIB.

##### (i) Transferts en espèces

<sup>106</sup>

Se référer à la Matrice de mesures de politique du PRSP.



***Les transferts aux ménages et institutions sont hautement régressifs, et il est urgent de revoir les allocations actuelles.*** En 2003, le Gouvernement a consacré 4,7 milliards de FD (26,9 millions de \$EU) aux transferts aux ménages et institutions (3,14 pour cent du PIB). Quarante pour cent toutefois de ces dépenses ont représenté des transferts à diverses branches de l'administration publique (p. ex., l'Assemblée nationale) et pour financer la participation de Djibouti au processus de paix entre l'Erythrée et l'Éthiopie. Les subventions au logement pour les agents de la fonction publique (36 pour cent du total ou 1,14 pour cent du PIB) et les bourses pour les études à l'étranger (15 pour cent) ont saisi 50 pour cent de plus. Ces deux dernières catégories bénéficient vraisemblablement aux individus se situant au niveau des 10 pour cent supérieurs de la distribution des revenus. Ainsi, les transferts ciblés aux pauvres et groupes de population vulnérables n'ont représenté que 10 pour cent seulement du total ou 0,2 pour cent du PIB (0,5 pour cent prévu pour 2004). En 2003, les pensions aux soldats démobilisés et anciens combattants invalides représentaient la moitié de ces transferts. En 2004, dans le contexte du PRSP, 230 millions de FD (1,3 million de \$EU ou 0,2 pour cent du PIB) ont été destinés à des activités de réduction de la pauvreté et au développement d'un filet social, mais il faut encore définir des interventions spécifiques.

***Dans le contexte socioéconomique actuel le Gouvernement devrait envisager la possibilité de développer les transferts conditionnels en espèces (TCE) afin de stimuler l'accumulation du capital humain.*** Les TCE sont une nouvelle génération de programmes d'assistance. Comme leur nom l'indique, les transferts en espèces sont axés à des groupes de population cibles sous condition d'investissement dans le capital humain. Par exemple, une famille obtiendrait un transfert si les enfants sont régulièrement envoyés à l'école ou si les mères recourent aux soins prénatals, ou encore si les nouveaux nés sont amenés régulièrement aux centres de santé. Les évaluations en Amérique latine montrent que lorsque ces programmes sont correctement exécutés les impacts sur les indicateurs du développement humain peuvent être considérables<sup>107</sup>. Par exemple, au Mexique le programme PROGRESA a été en mesure d'accroître les taux d'inscription dans l'enseignement secondaire de 7,2 à 9,3 points de pourcentage parmi les filles et de 3,5 à 5,8 points de pourcentage pour les garçons. Le programme a également réduit la probabilité de main-d'œuvre enfantine (enfants âgés de 8 à 17 ans) de 10 à 14 pour cent. Au Brésil, le programme PETI a réduit la probabilité de main-d'œuvre enfantine de 4 à 26 pour cent. Au Nicaragua le programme RPS a permis d'augmenter la proportion des enfants de moins de trois ans qui participent aux programmes de nutrition de l'ordre de 30 points de pourcentage. Bien que des analyses du coût-avantage doivent encore être réalisées, compte tenu de la magnitude des impacts et des coûts relativement modestes (transferts par famille de l'ordre de 5-20 \$EU par mois) les résultats anticipés sont prometteurs. Dans le cas de Djibouti certains aspects importants devront faire l'objet d'une attention particulière: (i) comment établir la priorité entre les programmes (inscriptions au cycle primaire vs. santé maternelle) ; (ii) pour un programme donné, comment calculer le transfert (sur base seulement des coûts directs et indirects de l'investissement, y compris le coût d'opportunité, sur la base d'un seuil de pauvreté); et (iii) mécanismes de mise en œuvre, suivi et évaluation.

***Il y a également lieu de prendre en considération le développement de plans de pension non contributifs pour les pauvres âgés.*** Les personnes âgées, 65 ans et plus, représentent environ 1,8 pour cent des pauvres ou près de 3.600 individus<sup>108</sup>. Tel qu'illustré, assurer une pension de 30 \$EU par mois coûterait environ 0,2 pour cent du PIB. Si l'accent porte seulement sur les extrêmement pauvres (environ

---

<sup>107</sup> Se référer à Laura B. Rawlings & Gloria Rubio. 2003. "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America". Manuscrit non publié. Les résultats rapportés sont basés sur des conceptions expérimentales.

<sup>108</sup> Estimations des auteurs sur la base des chiffres rapportés dans Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. 2003. Population et Emploi à Djibouti: Résultats des Enquêtes auprès des ménages : Profil de l'emploi à Djibouti. Version préliminaire Tableau 1.1.

2.000 individus) les coûts annuels diminueraient à 0,12 pour cent du PIB. A nouveau divers éléments doivent être évalués : (i) comment définir le transfert pour éviter des incitations négatives dans le régime contributif; (ii) comment cibler les bénéficiaires ; et (iii) comment mettre en œuvre l'opération.

***L'introduction de nouveaux programmes n'implique pas une hausse des dépenses, mais plutôt une rationalisation des dépenses courantes. Le Gouvernement devrait envisager, par exemple, d'éliminer progressivement les subventions au logement pour les agents de la fonction publique.*** Comme discuté à la Section 2, ces subventions absorbent autant de ressources que le secteur de l'éducation et cinq fois autant que celui de la santé. Ces subventions sont fortement régressives et s'ajoutent à une enveloppe salariale déjà généreuse dans la fonction publique.

#### **(ii) Subventions indirectes**

***Djibouti pratique déjà l'exonération du droit aux services de santé et de l'éducation, mais des problèmes de mise en œuvre semblent réduire l'efficacité de cette mesure.*** Compte tenu des contraintes aux données, une analyse de l'incidence de ces subventions sur les pauvres n'a pu être menée à bien. Certains signes indiquent toutefois que les pauvres font face à des problèmes d'accès aux installations de santé. Même avec l'introduction de la dérogation aux droits, les pauvres doivent faire face à des dépenses personnelles non négligeables<sup>109</sup>

***Djibouti a également introduit les transferts aux institutions non financières représentant 1,1 pour cent du PIB; ces ressources pourraient également être réaffectées aux programmes en faveur des pauvres.*** Tel qu'indiqué précédemment, les contrôles des prix et les subventions indirectes aux entreprises publiques ne sont plus en usage à Djibouti. Il existe toutefois des transferts aux universités (0,5 pour cent du PIB), à une école catholique privée (0,1 pour cent du PIB), aux médias publics (0,25 pour cent du PIB), et à quelques associations (0,3 pour cent). Ces dépenses ne sont pas vraiment justifiées sur le plan économique. Bien qu'il s'agisse de montants relativement peu importants pris indépendamment, ils peuvent représenter 50 pour cent du budget des filets sociaux d'un pays moyen de l'Amérique latine. Il est souhaitable d'envisager si des affectations alternatives de ces transferts pourraient engendrer des bénéfices sociaux plus importants.

#### **8.4.2. Travaux d'intérêt public**

***En 2000 Djibouti a mis en place l'Agence djiboutienne d'exécution de travaux d'intérêt public (ADETIP).*** L'ADETIP a été créée avec, à l'esprit, des objectifs directs et indirects : (i) création d'une infrastructure économique et sociale de base; (ii) contribution à la création d'emplois; (iii) contribution au développement des connaissances; et (iv) appui au développement communautaire. Comme d'autres initiatives de ce type, un objectif indirect de l'ADETIP était d'améliorer l'efficacité des programmes de travaux d'intérêt public de l'Etat dans le cadre d'un processus de prise de décision plus décentralisé et de procédures simplifiées pour les passations de marchés. Les coûts initiaux des projets ont été estimés à 2,7 milliards de FD (15 millions de \$EU), dont 96 pour cent ont été financés sur fonds de l'IDA.

***Entre 2000 et 2003 l'ADETIP a exécuté des projets pour un montant de 1,4 milliard de FD.*** Quarante-vingt-dix pour cent des ressources ont été affectés à des projets de la catégorie «*infrastructure économique et sociale*», couvrant des réparations/construction des centres de santé, écoles, et routes.<sup>110</sup> Ces projets sont définis en coordination avec le Gouvernement, tenant compte des demandes des régions et des indicateurs de pauvreté. Les coûts unitaires varient entre 24 et 87 \$EU par mètre carré. A l'heure

---

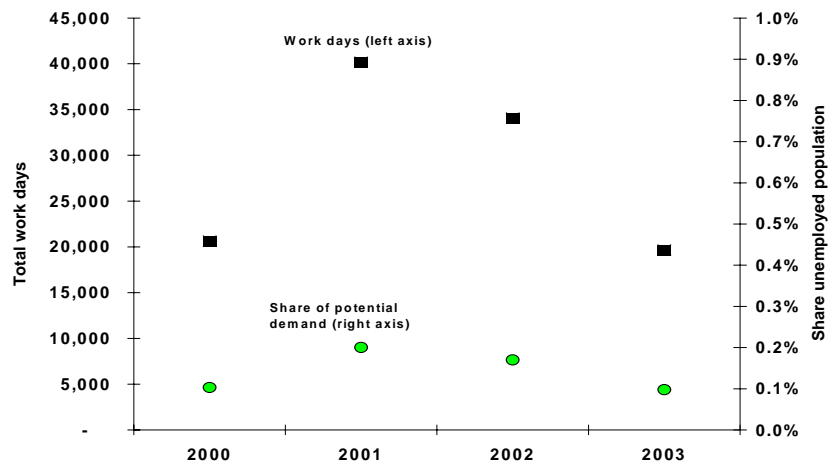
<sup>109</sup> Direction de la Solidarité nationale.

<sup>110</sup> Quarante pour cent des investissements ont eu lieu dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

actuelle, 10 pour cent seulement des ressources ont été affectés à la catégorie « *développement communautaire* » (p. ex., pharmacies gérées par la communauté).

*Alors que 83 pour cent des dépenses étaient associées aux coûts de la main-d'œuvre, les 114.000 travailleurs-jours créés au cours de la période 2000-2003 ne représentent qu'une petite fraction de l'offre.* En effet, avec une population sans emploi estimée à 83.000 individus en 2002, l'offre serait au minimum de 334.000 heures par jour en moyenne (selon l'hypothèse que les chômeurs ne veulent travailler qu'à mi-temps—4 heures). Cependant, en 2002, l'ADETIP a généré une moyenne de 1.136 heures par jour,<sup>111</sup> soit moins de 1 pour cent de l'offre totale (voir la Figure 8.7).

Figure 8.7 Djibouti : Impact de l'ADETIP sur le marché du travail



Source : Estimations de la Banque mondiale sur la base des données fournies par l'ADETIP et DISED.

*En outre, la journée de travail moyenne est généreusement rémunérée, ce qui donne à penser que ceux qui bénéficient du programme ne font pas partie des quintiles inférieurs de la distribution des revenus.* L'information concernant la distribution des salaires au sein et entre les projets n'est pas disponible. Le Directeur général de l'ADETIP nous a toutefois informé que les salaires se situent entre 1.500 FD et 3.500 FD par jour (8,5-20 \$EU par jour), ou trois à six fois le seuil relatif de pauvreté (1.225 FD par jour ou 3,36 \$EU par jour). D'autre part, les dépenses totales de main-d'œuvre divisées par le nombre total de journées de travail créées dans le cadre des projets de l'ADETIP donnent un coût journalier moyen de la main-d'œuvre de 10.000 FD ou 7 \$EU par heure.

**Le Gouvernement de la République de Djibouti envisage d'étendre les opérations de l'ADETIP grâce à un financement extérieur additionnel. Les enjeux à prendre en considération pour améliorer l'efficacité du projet au cours de sa deuxième phase sont notamment :**

- Accroître la part des ressources affectées aux interventions induites par la communauté.
- Examiner les politiques salariales afin d'encourager l'auto-ciblage des pauvres (par exemple, en veillant à l'application de plafonds sur les salaires).
- Développer des mécanismes pour transférer l'expertise acquise dans la gestion des projets aux divers ministères.

<sup>111</sup> 34.085 jours \* 8 heures / (20 jours par mois \* 12 mois).

- Développer des modalités financières pour accroître le recouvrement des coûts. Il est souhaitable que, à terme, la part des ressources détenues par l'ADETIP augmente par rapport à la part des ressources fournies par les bailleurs de fonds.

### 8.4.3. Micro-finance

***L'initiative de micro-finance est relativement nouvelle à Djibouti. A l'heure actuelle, les investissements à la micro-finance ont été relativement modestes—moins de 0,3 pour cent du PIB, financement intérieur et extérieur compris.*** La plupart de ces investissements ont été réalisés par le biais du projet de Fonds social. En 2004, des investissements additionnels de 695 millions de FD (0,5 pour cent du PIB) sont prévus dans le cadre d'un projet financé par le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) et exécuté par le Ministère de l'Agriculture. En 1996 l'organisation non gouvernementale CARITAS a mis en place un fonds de micro-crédit de 250.000 \$EU, sur la base du modèle de la Grameen Bank. Bien que couronné de succès au départ, le projet a été clôturé en 2000 à la suite d'une série de problèmes. Elles s'expliquent en partie par une détérioration de la situation économique, mais aussi par des faiblesses institutionnelles — par exemple, au niveau des procédures pour l'allocation et la gestion des crédits. Le HCR<sup>112</sup> a mis en place un programme de micro-crédit pour les femmes réfugiées vivant dans la capitale et qui tentaient d'obtenir l'asile politique, mais son champ d'action est limité.<sup>113</sup>

***La Direction de la Solidarité nationale au sein du MESN est l'institution responsable de la définition de la stratégie nationale dans le domaine de la micro-finance ainsi que des activités de suivi et évaluation.*** La Direction est cependant toujours en phase d'établissement et sa capacité technique est restreinte. Les activités de crédit à Djibouti sont régies par la Loi No. 93/AN/00/4L. Elle s'applique à toutes les institutions de crédit, et donc également aux institutions de micro-finance. Cependant, aucun texte organique n'a été publié définissant la réglementation des institutions financières en dehors du secteur bancaire. La Banque centrale est l'institution de supervision.

***Le Fonds social (FS) administre actuellement un mécanisme de 1,56 million de FD (1,2 million de DTS) pour les opérations de micro-finance.***<sup>114</sup> Il opère avec 13 ONG agissant en qualité d'institutions de micro-financement (voir Tableau 8.6), spécialisées par région et qui offrent des crédits ainsi que des produits d'épargne. Ces ONG ciblent les clients parmi les femmes à bas revenu. La majorité du portefeuille actuel de prêts (70 pour cent) est concentré dans trois régions : Balbala I et II et Ali-Sabieh. Les ONG utilisent la méthodologie de « groupe de solidarité », offrant quatre catégories de prêts : 30.000 FD ; 45.000 FD ; 60.000 FD et 100.000 FD. La majorité du portefeuille est toutefois allouée à la plus petite des catégories. Le taux d'intérêt brut sur les prêts est fixé à 18 pour cent. Trois des 18 points de pourcentage sont consacrés à une épargne qui rapporte un taux égal au taux de l'inflation. Le taux d'intérêt effectif nominal est donc de 15 pour cent (contre 17 pour cent dans les banques officielles). A ce jour le programme a bénéficié à 1.490 femmes, ou 2,44 pour cent de la population active féminine. Le projet de Fonds social a dispensé une formation aux diverses ONG qui gèrent les programmes de micro-crédit, mais des problèmes persistent à plusieurs niveaux (p. ex., identification des clients, suivi de terrain, gestion, et comptabilité).

<sup>112</sup> Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

<sup>113</sup> En 2002 seules 38 femmes ont bénéficié du projet. Le prêt moyen a été de l'ordre de 250 \$EU.

<sup>114</sup> Le FS a également administré les programmes de travaux d'utilité public qui sont actuellement centralisés par l'ADETIP (voir Section 4), tandis que le FS se concentre sur la micro-finance.

**Le Fonds social (FS) vise à diversifier sa clientèle, en offrant des services de crédit aux petites entreprises qui n'ont pas accès au système financier.** Dans le contexte de cette nouvelle initiative, le FS ciblera un millier de PME au cours d'une période de trois ans (10 pour cent de la demande potentielle). La clientèle serait composée entre autres de petits marchands, de petites installations de transformation (élevage, construction, travail à façon, fabrication de meubles, menuiserie), et à des producteurs de services (transport, restaurants, coiffeurs/coiffeuses). Les crédits seraient de l'ordre de 100.000 FD à 2.000.000 de FD (500 \$EU et 12.000 \$EU) et les échéances des prêts varieraient entre 6 et 12 mois. Les crédits financeraient les fonds de roulement, l'équipement, et/ou les stocks. Les ressources nécessaires pour réaliser ce projet sont estimées à 2,3 millions d'euros, couvrant les fonds des crédits, les déficits d'exploitation et les investissements à l'équipement et à l'infrastructure. L'objectif final est de transformer le projet, après une période de trois à quatre ans, en une institution privée de micro-finance auto-financée.

**Tableau 8.6 Djibouti : Portefeuille de micro-crédits**

Nom	Zone géographique	Type de prêt (FD)					Volumes		Part par région
		30.000	45.000	60.000	100.000	Tous	Clients	Crédit	
UNFD	Djibouti Balbala I	400		118		518	318	19.080.000	22,3 %
ACP	Djibouti Balbala II	320	136	136		592	320	23.880.000	27,9 %
AFAS	Ali-Sabieh	131	97	14	73	315	128	16.435.000	19,2 %
DJIB-AID	Tadjourah	50		0		50	48	1.500.000	1,8 %
TADJ-AID	Tadjourah	8		44	20	72	48	4.880.000	5,7 %
Ass de Yoboki	Yoboki	56		14		70	56	2.520.000	2,9 %
AFOD	Obock	80				80	80	2.400.000	2,8 %
AFA	Arta	60				60	60	1.800.000	2,1 %
AFLCP	Djibouti - Zone 2	200				200	200	6.000.000	7,0 %
WEA	Wea	32				32	32	960.000	1,1 %
ATTOUYOFAN	Djibouti	100				100	100	3.000.000	3,5 %
Toha	Tadjourah	0				0	0	-	0,0 %
AFT	Tadjourah	0		50		50	100	3.000.000	3,5 %
AFD	Dikhil	0				0	0	-	0,0 %
<b>Total</b>		1.437	233	376	93	2.139	1.490	85.455.000	
	<b>Part par taille</b>	67 %	11 %	18 %	4 %		\$EU=	502.676	
		<b>Coût administratif</b>						20 %	

Source : Fonds social

**Par le biais du Ministère de l'Agriculture,<sup>115</sup> Djibouti lance également une initiative visant à développer les programmes de micro-finance et à appuyer les petites entreprises (PDMM<sup>116</sup>).** Cette initiative est financée par le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) avec un crédit de 3,59 millions de \$EU (91 pour cent du coût total du projet). Le projet a deux composantes : (i) appuyer le développement des micro-entreprises par le biais de la création de Caisses d'épargne et de crédit ;<sup>117</sup> et (ii) renforcer les capacités nationales dans le domaine de la micro-finance, en assurant un appui technique aux institutions gouvernementales. Il est prévu que 8 à 10 caisses d'épargne et de crédit seront créées. Le projet ciblera un groupe de 30.000 familles (200.000 individus) ou 33 pour cent de la population. En offrant un instrument d'épargne et une source de crédit, il est anticipé que le programme réduira la

<sup>115</sup> Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage, et de la Mer.

<sup>116</sup> Projet pour le Développement de la Micro-finance et de la Micro-entreprise.

<sup>117</sup> Caisses d'Epargne et de Crédit (CEC).

vulnérabilité des bénéficiaires aux chocs d'origine humaine et naturelle. Le mécanisme de crédit stimulera également l'adoption de nouvelles technologies de production, ce qui contribuera à accroître la productivité de la main-d'œuvre et donc les revenus. Compte tenu du fait que la capacité institutionnelle est toujours limitée, au départ le projet sera géré en partenariat avec la Fondation pour le Proche-Orient, qui se spécialise dans les projets de micro-finance. La fondation aidera également à la création de l'Union nationale des associations d'épargne et de crédit (UNAEC), qui graduellement sera chargée de la gestion du projet. De même, la Fondation pour le Proche-Orient a le mandat d'assister la Commission nationale de la micro-finance, à établir, à préparer une stratégie nationale pour l'industrie de la micro-finance.

***La préoccupation à ce stade est que le Gouvernement contracte une dette pour développer les programmes de micro-finance et il n'a pas encore pu être établi si les coûts encourus seront contrebalancés par les bénéfices.*** Aucune évaluation formelle n'a été effectuée de l'ampleur de la demande insatisfaite pour des produits de crédit et/ou épargne et les raisons sous-jacentes. La capacité institutionnelle dans le secteur privé et public pour gérer les programmes de micro-finance est toujours faible et tenant compte de la situation vulnérable des clients potentiels, les risques sont considérables. Le taux d'intérêt nominal sur le micro-crédit est de 17 pour cent par an (contre 18 pour cent dans les banques), soit proche de 15-16 pour cent réel. Il est dès lors anticipé que les clients enregistrent des taux élevés de rentabilité sur leurs investissements afin d'être en mesure d'assumer le service de la dette. Même si cela se produit dans la plupart des cas, les ONG font état de situation où les femmes ne sont pas en mesure d'honorer leurs paiements en raison de dépenses imprévues pour l'alimentation ou les services de santé. Il existe aussi d'autres sources de risques. Etant donné le faible niveau de la demande et les retards fréquents dans le paiement des salaires, les micro-entrepreneurs sont souvent contraints de proroger les crédits. Ceci implique d'assumer un risque pour lequel ils ne sont pas couverts, et donc de compromettre les liquidités nécessaires au service de leurs prêts. Les micro-entrepreneurs font également l'objet de fortes pressions sociales. Ils opèrent généralement dans le contexte d'une famille élargie, qui influe sur l'affectation des recettes de la micro-entreprise et limite les possibilités d'épargne et de réinvestissement. Il s'agit là d'un problème particulièrement sérieux compte tenu du taux de chômage de 60 pour cent.

***Les recommandations générales suivantes sont faites pour améliorer les chances de succès des initiatives actuelles dans le domaine de la micro-finance.***

- ***A court terme, le Gouvernement devrait veiller à ne pas sur-réglementer les IMF émergentes et porter davantage l'attention sur le suivi ainsi qu'encourager l'adoption de normes et repères.*** Les normes en matière de terminologie, définitions des indicateurs financiers, et méthodologies de reporting sont importantes pour encourager la transparence, la compétition, et permettre l'évaluation non seulement par le Gouvernement, mais et d'une importance encore plus grande, par les investisseurs potentiels. La définition de repères (par exemple au niveau des coûts d'exploitation, taux de rentabilité anticipés, ou portefeuille à risque), par ailleurs, favorise l'efficacité. Plusieurs organisations internationales se spécialisent actuellement dans la définition de ces normes et repères.
- ***Encourager les partenariats avec des réseaux régionaux de micro-finance.*** Plusieurs de ces réseaux sont déjà en opération.<sup>118</sup> Les réseaux donnent accès aux pratiques internationales performantes, permettent un apprentissage bilatéral, aident à mobiliser une assistance technique à faible coût, et facilitent l'accès aux fonds d'investissement.
- ***Les institutions de micro-finance (IMF) devraient, à moyen terme, être financièrement auto-suffisante; à cette fin il ne faut pas que l'Etat intervienne dans la gestion.*** Les IMF devraient être en mesure d'arriver à un stade où elles enregistrent un revenu net positif sans

---

118

dépendre de l'appui des bailleurs de fonds. L'expérience internationale montre qu'il s'agit d'une cible réalisable si les IMF sont autorisées à définir des systèmes de gestion et des conditions de crédit, et si les mécanismes de financement n'encouragent pas le hasard moral. Les expériences dans la Région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord à ce jour ont été mitigées. Parmi les IMF de l'enquête le taux de rentabilité moyen des actifs est égal à 0,7 pour cent par an. Les IMF plus récentes, celles en opération depuis moins de sept ans, ont un taux de rentabilité moyen négatif sur les actifs de 1,5 pour cent par an.<sup>119</sup>

- ***A moyen terme il est également souhaitable d'encourager les services d'épargne, mais dans ce cas le cadre réglementaire approprié doit être mis en place.*** Encourager les services d'épargne et même mandater aux emprunteurs d'ouvrir un compte pour gérer les aléas, peut s'avérer tout particulièrement important dans le contexte socio-économique djiboutien. Etant donné que dans ce cas les IMF assument les risques pour compte du public, des normes plus strictes s'imposent pour les opérations de crédit.

---

<sup>119</sup>

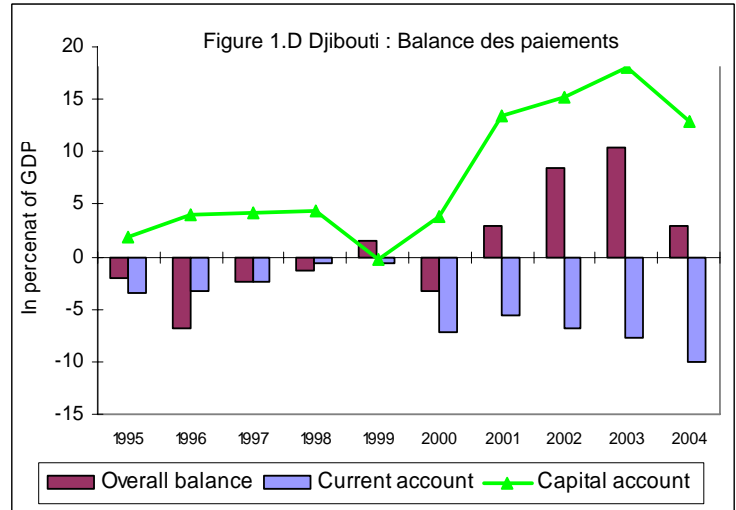
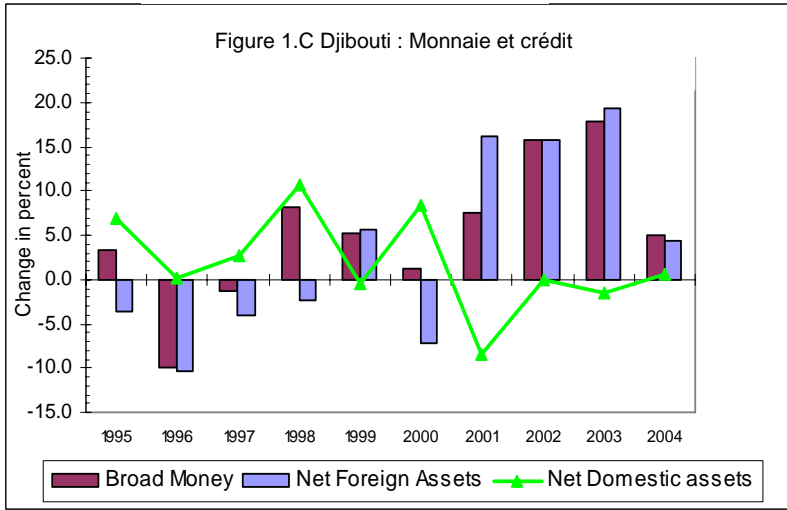
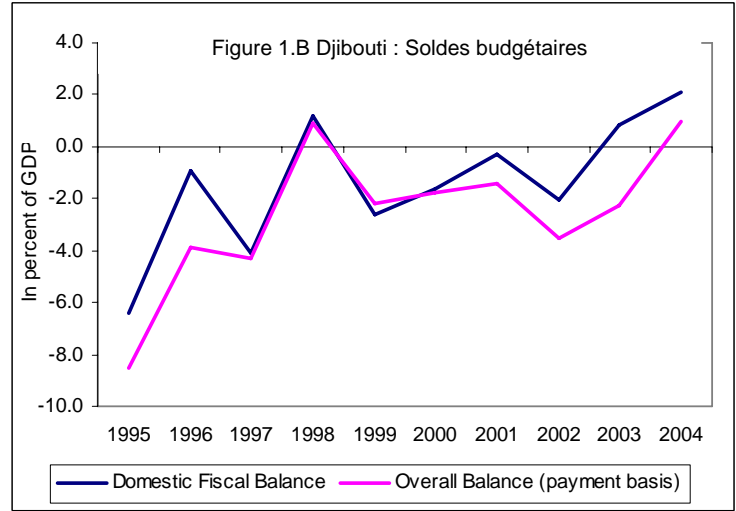
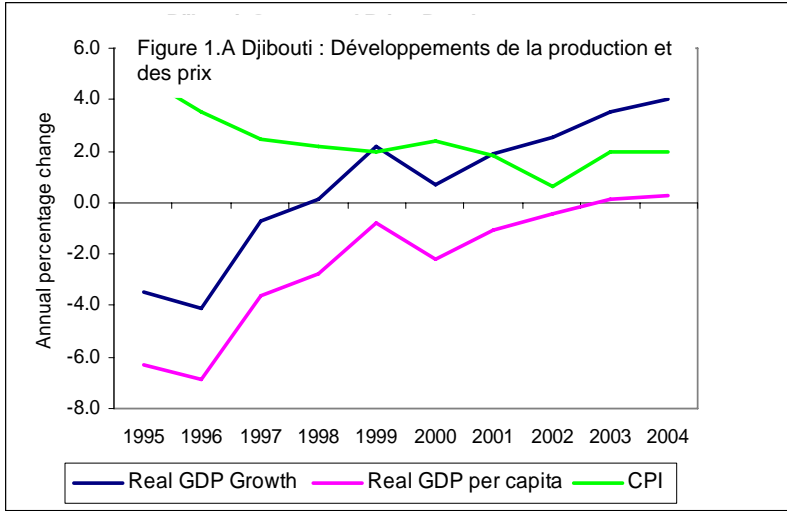
Se référer à *Microfinance Information Exchange* (Mix) sur le site Web [www.themix.org](http://www.themix.org)

## **ANNEXES**



## Annexe 1: Tableaux et Figures D'Annexe, par chapitre

### Chapitre 1: Djibouti - Indicateurs macroéconomiques clés, 1995-2004



## Chapitre 2: Djibouti - Dette publique et dépense publique

Tableau 2.A1 Djibouti : Cadre de pérennité de la dette publique, 2002-08 (en % du PIB, sauf indication contraire)  
(N.B. L'analyse ne prend pas en compte la révision de la base de données suite à la préparation du rapport, voir note 11, page 27 du rapport)

	Projections						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>I. Baseline Medium-Term Projections</b>							
Public sector debt 1/ o/w foreign-currency denominated	78.9	76.6	71.3	69.0	67.2	65.0	63.2
Change in public sector debt	0.3	-2.3	-5.4	-2.3	-1.8	-2.2	-1.8
Identified debt-creating flows (4+7+12)	1.1	-1.9	-5.4	4.1	5.8	-0.9	-0.6
Primary deficit	3.3	1.9	-1.5	8.1	10.0	3.3	3.5
Revenue and grants	29.4	34.3	35.0	38.4	38.1	41.4	40.3
Primary (noninterest) expenditure	32.7	36.1	33.6	46.5	48.1	44.7	43.8
Automatic debt dynamics 2/	-2.2	-3.8	-4.0	-4.0	-4.2	-4.2	-4.1
Contribution from interest rate/growth differential 3/	-2.2	-3.8	-4.0	-4.0	-4.2	-4.2	-4.1
Of which contribution from real interest rate	-0.3	-1.2	-1.0	-0.9	-0.9	-0.9	-0.9
Of which contribution from real GDP growth	-1.9	-2.6	-2.9	-3.1	-3.4	-3.3	-3.3
Contribution from exchange rate depreciation 4/	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Other identified debt-creating flows	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Privatization receipts (negative)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Recognition of implicit or contingent liabilities	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Other (specify, e.g. bank recapitalization)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Residual, including asset changes (2-3)	-0.8	-0.3	0.1	-6.4	-7.6	-1.4	-1.2
Public sector debt-to-revenue ratio 1/	268.2	223.7	203.4	179.6	176.5	157.0	157.1
<b>Gross financing need 5/</b> in millions of U.S. dollars	4.0	2.9	-0.1	9.3	11.3	4.6	4.9
	23.5	17.9	-0.4	65.6	86.2	37.8	42.9
<b>Key Macroeconomic and Fiscal Assumptions</b>							
Real GDP growth (in percent)	2.5	3.5	4.1	4.6	5.2	5.3	5.4
Average nominal interest rate on public debt (in percent) 6/	0.3	0.5	0.6	0.7	0.8	0.7	0.7
Average real interest rate (nominal rate minus change in GDP deflator, in percent)	-0.3	-1.5	-1.4	-1.3	-1.2	-1.3	-1.3
Nominal appreciation (increase in US dollar value of local currency, in percent)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Inflation rate (GDP deflator, in percent)	0.6	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Growth of real primary spending (deflated by GDP deflator, in percent)	10.8	14.3	-3.2	44.9	8.7	-2.1	3.2
<b>II. Stress Tests for Public Debt Ratio</b>							
1. Real GDP growth, real interest rate, and primary balance are at historical averages in 2003-2007	78.9	83.3	88.1	86.4	83.6	86.9	90.5
2. Real interest rate is at historical average plus two standard deviations in 2003 and 2004	78.9	77.2	72.2	69.9	68.0	65.7	63.9
3. Real GDP growth is at historical average minus two standard deviations in 2003 and 2004	78.9	85.1	88.3	87.0	86.5	83.9	81.8
4. Primary balance is at historical average minus two standard deviations in 2003 and 2004	78.9	89.8	100.2	96.3	92.9	89.0	85.8
5. Combination of 2-4 using one standard deviation shocks	78.9	90.9	103.6	93.1	83.5	73.4	64.3
6. Impact on <b>debt-to-GDP ratio</b> if revenue-to-GDP ratio is at historical average minus two standard deviations in 2003-04	78.9	85.3	88.9	85.7	82.9	79.7	77.0
7. Impact on <b>debt-to-revenue ratio</b> if revenue-to-GDP ratio is at historical average minus two standard deviations in 2003-04	268.2	333.3	347.5	223.0	217.6	192.5	191.2
8. Less favorable financing scenario (drop by 25% of projected official grant-financing of the PIP)	78.9	77.6	71.3	72.7	74.6	78.5	82.3
<b>Historical Statistics for Key Variables (past 10 years)</b>	Historical Average	Standard Deviation	Average 2002-08				
Primary deficit	5.1	5.0	4.1				
Real GDP growth (in percent)	-1.1	2.8	4.4				
Nominal interest rate (in percent) 6/	0.8	0.3	0.6				
Real interest rate (in percent)	-1.6	0.4	-1.2				
Inflation rate (GDP deflator, in percent)	3.4	1.5	1.8				
Revenue to GDP ratio	33.5	4.0	36.7				

1/ Indicate coverage of public sector, e.g., general government or nonfinancial public sector. Also whether net or gross debt is used.

2/ Derived as  $[(r - \pi(1+g) + g + \alpha z(1+r))/(1+g+\pi+gr)]$  times previous period debt ratio, with  $r$  = interest rate;  $\pi$  = growth rate of GDP deflator;  $g$  = real GDP growth rate;  $\alpha$  = share of foreign-currency denominated debt; and  $z$  = nominal exchange rate depreciation (measured by increase in local currency value of U.S. dollar).

3/ The real interest rate contribution is derived from the denominator in footnote 2/ as  $r - \pi(1+g)$  and the real growth contribution as  $-g$ .

4/ The exchange rate contribution is derived from the numerator in footnote 2/ as  $\alpha z(1+r)$ .

5/ Defined as public sector deficit, plus amortization of medium and long-term public sector debt, plus short-term debt at end of previous period.

6/ Derived as nominal interest expenditure divided by previous period debt stock.

7/ Real depreciation is defined as nominal depreciation (measured by percentage fall in dollar value of local currency) minus domestic inflation (based on GDP deflator).

Table 2.A2 Djibouti: External Debt Sustainability Framework, 2002-08 (in percent of GDP, unless otherwise indicated)

	Projections						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>I. Baseline Medium-Term Projections</b>							
<b>External debt</b>	<b>66.8</b>	<b>68.3</b>	<b>66.2</b>	<b>66.8</b>	<b>67.3</b>	<b>67.7</b>	<b>67.9</b>
Change in external debt	1.6	1.5	-2.1	0.5	0.5	0.4	0.2
Identified external debt-creating flows (4+8+11)	3.9	0.6	-3.4	6.1	6.7	4.4	3.3
Current account deficit, excluding interest payments	5.8	6.6	9.2	20.0	22.4	19.8	18.0
Deficit in balance of goods and services	15.4	21.2	24.7	39.3	41.8	34.2	33.9
Exports	46.0	46.2	46.8	47.2	47.4	45.8	44.9
Imports	61.4	67.4	71.5	86.4	89.3	80.0	78.8
Net non-debt creating capital inflows (negative)	-0.8	-3.4	-9.5	-10.7	-11.9	-11.4	-10.5
Net foreign direct investment, equity	0.8	3.4	9.5	10.7	11.9	11.4	10.5
Net portfolio investment, equity	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Automatic debt dynamics 1/	-1.0	-2.6	-3.1	-3.2	-3.9	-4.0	-4.2
Denominator: $1+g+\rho+g\rho$	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Contribution from nominal interest rate	1.0	0.9	0.8	0.9	0.7	0.6	0.5
Contribution from real GDP growth	-1.6	-2.2	-2.6	-2.9	-3.3	-3.3	-3.4
Contribution from price and exchange rate changes 2/	-0.4	-1.3	-1.3	-1.3	-1.3	-1.3	-1.3
Residual, incl. change in gross foreign assets (2-3)	-2.3	0.9	1.3	-5.6	-6.2	-4.0	-3.1
External debt-to-exports ratio (in percent)	145.1	147.8	141.5	141.5	141.8	147.7	151.1
Debt service-to-exports ratio (in percent)	36.2	37.1	37.5	36.0	41.6	40.2	39.1
<b>Gross external financing need (in billions of US dollars) 3/</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>
in percent of GDP	8.6	9.4	12.1	22.8	25.2	22.3	20.3
<b>Key Macroeconomic and External Assumptions</b>							
Nominal GDP (US dollars)	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9
Real GDP growth (in percent)	2.6	3.5	4.1	4.6	5.2	5.3	5.4
Exchange rate appreciation (US dollar value of local currency, change in percent)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
GDP deflator (change in domestic currency)	0.6	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
GDP deflator in US dollars (change in percent)	0.6	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Nominal external interest rate (in percent)	1.6	1.5	1.3	1.5	1.1	1.0	0.8
Growth of exports (US dollar terms, in percent)	3.9	5.9	7.6	7.5	7.9	3.7	5.4
Growth of imports (US dollar terms, in percent)	7.1	15.7	12.7	29.0	10.8	-3.7	5.8
<b>II. Stress Tests for External Debt Ratio</b>							
1. Real GDP growth, nominal interest rate, dollar deflator, non-interest current account, and non-debt inflows are at historical average in 2003-2008	<b>66.8</b>	<b>70.9</b>	<b>75.4</b>	<b>72.9</b>	<b>69.8</b>	<b>69.0</b>	<b>69.1</b>
2. Nominal interest rate is at historical average plus two standard deviations in 2003 and 2004	<b>66.8</b>	<b>68.7</b>	<b>67.1</b>	<b>67.5</b>	<b>68.0</b>	<b>68.4</b>	<b>68.6</b>
3. Real GDP growth is at historical average minus two standard deviations in 2003 and 2004	<b>66.8</b>	<b>75.4</b>	<b>81.3</b>	<b>81.1</b>	<b>80.8</b>	<b>80.4</b>	<b>79.8</b>
4. Change in US dollar GDP deflator is at historical average minus two standard deviations in 2003 and 2004	<b>66.8</b>	<b>69.3</b>	<b>68.3</b>	<b>68.7</b>	<b>69.1</b>	<b>69.4</b>	<b>69.6</b>
5. Non-interest current account is at historical average minus two standard deviations in 2003 and 2004	<b>66.8</b>	<b>76.6</b>	<b>79.9</b>	<b>79.8</b>	<b>79.6</b>	<b>79.2</b>	<b>78.7</b>
6. Combination of 2-5 using one standard deviation shocks	<b>66.8</b>	<b>76.5</b>	<b>80.9</b>	<b>80.7</b>	<b>80.5</b>	<b>80.1</b>	<b>79.5</b>
7. Less favorable financing scenario (drop of official grant-financing by 25 percent)	<b>66.8</b>	<b>67.3</b>	<b>69.1</b>	<b>70.6</b>	<b>72.8</b>	<b>74.7</b>	<b>76.0</b>
<b>Historical Statistics for Key Variables (past 10 years)</b>							
	Historical Average	Standard Deviation	Average 2002-08				
Current account deficit, excluding interest payments	4.8	5.1	14.5				
Net non-debt creating capital inflows	0.5	0.2	8.3				
Nominal external interest rate (in percent)	0.6	0.7	1.3				
Real GDP growth (in percent)	-1.1	2.8	4.4				
GDP deflator in US dollars (change in percent)	3.4	1.5	1.8				
1/ Derived as $[r - g - \rho(1+g) + \epsilon\alpha(1+\tau)] / (1+g+\rho+g\rho)$ times previous period debt stock, with $r$ = nominal effective interest rate on external debt; $\rho$ = change in domestic GDP deflator in US dollar terms, $g$ = real GDP growth rate, $\epsilon$ = nominal appreciation (increase in dollar value of domestic currency), and $\alpha$ = share of domestic-currency denominated debt in total external debt.							
2/ The contribution from price and exchange rate changes is defined as $[-\rho(1+g) + \epsilon\alpha(1+\tau)] / (1+g+\rho+g\rho)$ times previous period debt stock. $\rho$ increases with an appreciating domestic currency ( $\epsilon > 0$ ) and rising inflation (based on GDP deflator).							

Tableau 2.B Djibouti : Stock de la dette extérieure des entreprises publiques à la fin de 2001

Loan reference		Description	Oustanding Balance	Currency	Exchange rate (DF/NC)	Total US\$
<b>AID</b>						<b>9,603,719</b>
Bilaterals						
Koweit	1046		975,000	Koweiti dinar	595	3,264,246
Saudi Arabia	1048		16,240,000	Saudi riyal	47.5	4,340,511
UAE	1047		7,401,200	UAE diram	48	1,998,962
Multilaterals	...		...			
<b>EDD</b>						<b>23,733,062</b>
Bilaterals						
Koweit	2036		1,125,000	Koweiti dinar	595	3,766,437
	....		2,860,340	Koweiti dinar	595	9,576,259
Multilaterals						
FADES			2,860,340	Koweiti dinar	595	9,576,259
EIB		Central Tajourah	436,151	ECU	225	552,180
IDB	1026	Extension Central Boulaos	186,200	Islamic dinar	250	261,927
OPEP	1027	Extension Central EDD	0	US dollar	178	0
<b>Djibouti Telecom</b>						<b>8,201,117</b>
Bilaterals						
France	2041-1	Modernisation Telecom	19,149,790	French franc	30	3,232,560
	2041-2	Modernisation Telecom	2,329,041	French franc	30	393,151
Multilaterals						
FADES	1061	Dev. Telecom	64,000	Koweiti dinar	595	214,268
	1062	Sea-me-we II (cable sous-marin)	1,302,632	Koweiti dinar	595	4,361,138
<b>ONED</b>						<b>25,582,338</b>
Bilateral						
France	1057	Res. Telesurv. Forage	100,000	French franc	30	16,880
Multilateral						
FAD/BAD	1039	Assainissement Ville	5,724,375	Unit of account	250	8,052,474
	1058	Aduction Eau des 5 centres	12,449,700	Unit of account	250	17,512,984
<b>PAID</b>						<b>41,070,805</b>
Bilateral						
Italy	2047		26,000,000,000	Lira	0.11	16,092,640
	2050		10,500,000,000	Lira	0.11	6,498,951
Koweit	1018		340,000	Koweiti dinar	595	1,138,301
	2039		1,080,000	Koweiti dinar	595	3,615,780
	2060		2,805,000	Koweiti dinar	595	9,390,984
Saudi Arabia	2044		16,216,200	Saudi riyal	47.5	4,334,150
<b>SID</b>						<b>132,076</b>
Multilateral						
FADES			39,450	Koweiti dinar	595	132,076
<b>Djibouti Development Bank</b>						<b>2,081,923</b>
Multilateral						
FAD/ILAD	2038	Ligne de credit BDD	1,480,006		250	2,081,923
<b>Total External Debt</b>						<b>110,405,042</b>

Source: Djibouti Authorities

Tableau 2.C Djibouti : Stock des arriérés publics sur la dette extérieure (en dollars EU)

	<u>As of December 31, 2001</u>			<u>As of June 30, 2002</u>			<u>As of August 31, 2002</u>			<u>Net change in Arrears</u>	
	Interest	Amortization	Total	Interest	Amortization	Total	Interest	Amortization	Total	Dec. 2001/ Jun. 2002	Jun. 2002/ Aug. 2002
	<b>A- Reschedulable Debt</b>	<b>1,999,695</b>	<b>532,518</b>	<b>2,532,213</b>	<b>2,136,375</b>	<b>639,619</b>	<b>2,775,993</b>	<b>2,173,511</b>	<b>639,618</b>	<b>2,813,130</b>	<b>243,780</b>
Paris Club	1,999,695	532,518	2,532,213	2,136,375	639,619	2,775,993	2,173,511	639,618	2,813,130	243,780	37,136
Of which											
AFD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Italy	1,740,607	-	1,740,607	1,852,018	-	1,852,018	1,970,559	-	1,970,559	111,411	118,542
Spain	259,088	532,518	791,606	284,357	639,619	923,976	284,357	639,618	923,975	132,369	0
Other Bilaterals	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>B- Non- Reschedulable Debt</b>	<b>535,267</b>	<b>3,699,043</b>	<b>4,234,310</b>	<b>327,041</b>	<b>1,436,388</b>	<b>1,763,429</b>	<b>546,842</b>	<b>1,952,765</b>	<b>2,499,607</b>	<b>(2,470,881)</b>	<b>736,178</b>
Paris Club	239,032	2,987,927	3,226,959	280,334	1,316,700	1,597,034	301,138	1,516,700	1,817,838	(1,629,925)	220,804
Of which											
Spain	239,032	1,133,360	1,372,392	280,334	1,316,700	1,597,034	301,138	1,516,700	1,817,838	224,642	220,804
Other Bilaterals	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Multilaterals	296,235	711,116	1,007,351	46,707	119,688	166,395	245,704	436,065	681,769	(840,956)	515,374
Of which											
AFDB	-	-	-	-	-	-	142,211	195,611	337,821	-	337,821
IDB	76,132	119,497	195,628	-	-	-	-	-	-	(195,628)	-
IFAD	-	-	-	8,893	28,028	36,921	8,893	28,028	36,921	36,921	-
IDA	-	-	-	-	-	-	56,787	41,606	98,393	-	98,393
OPEP	220,103	591,619	811,723	37,814	91,660	129,474	37,814	170,820	208,634	(682,249)	79,160
FADES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tableau 2.D Djibouti : Stock des arriérés des entreprises publiques sur la dette extérieure, 2002 (en dollars EU)

	<u>As of December 31, 2001</u>			<u>As of June 30, 2002</u>		
	Interest	Amortization	Total	Interest	Amortization	Total
AID	226,760	1,065,821	1,292,581	-	170,246	170,246
Of which						
KFAED	180,789	564,966	745,755	-	-	-
FSD	45,971	160,364	206,335	-	-	-
UAE	-	340,492	340,492	-	170,246	170,246
CDE	-	-	324,713	-	-	357,278
Of which						
EIB	-	-	324,713	-	-	357,278
EDD	224,452	1,603,784	1,828,236	224,452	1,603,784	1,828,236
Of which						
IDB	-	130,964	130,964	-	130,964	130,964
KFAED	-	-	-	-	-	-
EIB	224,452	1,472,820	1,697,272	224,452	1,472,820	1,697,272
FADES	-	-	-	-	-	-
OPEP	-	-	-	-	-	-
OPT	-	-	-	-	-	-
ONED	-	-	-	205,984	107,283	313,268
Of which						
Italy	-	-	-	-	-	-
FAD	-	-	-	205,984	107,283	313,268
CFD	-	-	-	-	-	-
PAID	-	-	-	-	-	-
<b>Total Arrears</b>	<b>451,212</b>	<b>2,669,605</b>	<b>3,445,530</b>	<b>430,437</b>	<b>1,881,313</b>	<b>2,669,028</b>

Tableau 2.E Djibouti : Comparaisons internationales de ratios de dépenses courantes et d'investissement, 2000, en % du PIB  
Current Expenditure Capital Expenditure

Countries	Current Expenditure				Capital Expenditure	
	Wages & Salaries	Interest Payments	Exp. on Goods & Services	Transfers	Domestically-Financed	Foreign-financed
Algeria	7.7	3.9	11.2	0.0	0.9	3.0
Burundi	6.7	1.7	11.8	3.5	n/a	n/a
Cameroon	4.6	3.0	7.2	0.0	-0.3	-1.1
Cote d'Ivoire	5.8	4.2	9.9	n/a	0.5	0.7
<b>Djibouti</b>	<b>14.9</b>	<b>0.5</b>	<b>6.1</b>	<b>3.8</b>	<b>0.5</b>	<b>2.1</b>
Egypt, Arab Rep.	6.1	5.3	10.5	0.2	1.6	-0.6
Ethiopia	4.9	2.0	9.9	0.1	1.9	1.7
Malta	12.1	3.1	15.7	1.4	5.9	-0.3
Mauritius	6.9	2.9	8.9	0.7	0.4	-0.3
Morocco	11.1	4.9	15.0	2.6	3.4	-1.8
Senegal	5.9	1.3	8.6	n/a	-1.3	1.8
Seychelles	14.4	9.4	26.2	0.3	0.1	-1.1
Sierra Leone	5.7	4.8	9.0	n/a	4.5	0.0
South Africa	3.5	5.7	4.8	1.1	2.5	0.0
Tunisia	11.0	3.4	12.6	2.1	0.6	-1.9

Source: IMF, Government Statistics, 2000)

Tableau 2.F Djibouti : Emploi et masse salariale des entreprises publiques, 1999-2002

	1999		2000		2001		2002	
	Employees	Wage Bill	Employees	Wage Bill	Employees	Wage Bill	Employees	Wage Bill
Total Govt & Public Ent. Wagebill & employees		19,411		20,798		21,208		21,644
Total Public Enterprise Wage Bill		4,717		6,189		6,404		6,923
Percentage change				31.2		3.5		8.1
<i>Of which:</i>								
EED - Energy (MoF)		1,694		1,825		1,862		1,899
Percent of total-Public Enterprise		35.9		29.5		29.1		27.4
Percent of total-Govt & Public Ent.		8.7		8.8		8.8		8.8
Percent of GDP		1.8		1.9		1.8		1.8
EED - Energy (Company Accounts)	1,684	3,199	1,825	3,260	1,862	3,743	-	-
Percent of total-Public Enterprise		67.8		52.7		58.4		-
Percent of total-Govt & Public Ent.		16.5		15.7		17.6		
Percent of GDP		3.4		3.3		3.7		
PAID - Port		1,932		2,232		2,342		2,573
Percent of total-Public Enterprise		41.0		36.1		36.6		37.2
Percent of total-Govt & Public Ent.		10.0		10.7		11.0		11.9
Percent of GDP		2.0		2.3		2.3		2.4
Telecom	-	-		1,114		1,178		1,396
Percent of total-Public Enterprise		-		18.0		18.4		20.2
Percent of total-Govt & Public Ent.				5.4		5.6		6.4
Percent of GDP				1.1		1.2		1.3
A.I.D. - Airport		617		541		542		530
Percent of total-Public Enterprise		13.1		8.7		8.5		7.7
Percent of total-Govt & Public Ent.		3.2		2.6		2.6		2.4
Percent of GDP		0.6		0.6		0.5		0.5
ONED - Water (M0F)		474		477		480		525
Percent of total-Public Enterprise		10.0		7.7		7.5		7.6
Percent of total-Govt & Public Ent.								
Percent of GDP		0.5		0.5		0.5		0.5
ONED - Water (Company Accounts)		482		461		473		493
Percent of total-Public Enterprise		10.2		7.4		7.4		7.1
Percent of total-Govt & Public Ent.								
Percent of GDP		0.5		0.5		0.5		0.5
GDP at current prices (in millions of DF)		95,273		98,267		101,870		105,210
Government wage bill (in millions of DF) and employees	10,102	14,694	10,168	14,609	10,233	14,804	9,721	14,721

Source: Djibouti authorities and company accounts.

Tableau 2.G Djibouti : Comptes des entreprises publiques, 1996-2000, en % de la production

		1996	1997	1998	1999	2000	Period average (1996-2000)
A.I.D. - Airport	Value added	50.6	21.9	65.4	67.2	65.0	54.0
	Wages and salaries	51.7	60.9	52.0	52.6	50.0	53.4
	Taxes	4.1	7.3	7.3	6.3	7.4	6.5
Telecom	Value added	63.1	72.2	93.3	93.0	92.6	82.8
	Wages and salaries	32.6	24.8	25.4	27.3	28.9	27.8
	Taxes	2.7	1.8	2.2	2.3	2.4	2.3
EED - Electricity	Value added	34.4	30.1	6.2	17.1	41.1	25.8
	Wages and salaries	24.1	24.5	28.3	27.3	20.9	25.0
	Taxes	3.6	17.7	25.5	23.3	10.9	16.2
PAID ( Port)	Value added	73.9	72.6	75.4	80.9	80.6	76.7
	Wages and salaries	48.8	43.9	31.2	27.9	29.3	36.2
	Taxes	0.1	1.9	1.2	1.8	2	1.4
OPT (Post)	Value added	71.3	67.9	76.8	74.4	...	72.6
	Wages and salaries	33.1	38.5	35.7	34.2	...	35.4
	Taxes	0.3	4.2	2.8	2.7	...	2.5
ONED (Water)	Value added	59.6	54.1	62.0	64.0	68.1	61.6
	Wages and salaries	32.3	33.1	31.1	31.7	26.6	31.0
	Taxes	0.6	3.3	2.4	2.2	2.4	2.2

Source: Djibouti authorities and company accounts.

Tableau 2.H Djibouti : Comptes des entreprises publiques, 1996-2000, en % de la production

Djibouti: Capital expenditures, (in millions of Djibouti francs)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Period average (1994-2004), millions DF	Growth in period (1994-2002), in percent
Agriculture	108	209	93	50	0	0	0	0	0	51	-100.0
Livestock and fishing	78	751	683	680	82	177	102	482	1,332	485	1607.7
Rural water and power	557	1,004	437	0	0	44	30	143	398	290	-28.5
Water	921	464	344	309	232	187	262	0	1,300	447	41.2
Electricity	482	1,387	609	731	2,609	2,064	6,923	1,093	2,647	2,061	449.2
Roads	1,907	590	111	415	3,573	1,474	422	621	422	1,059	-77.9
Port	2,497	2,498	1,699	1,359	734	2,137	4,632	1,740	1,447	2,083	-42.1
Air transport	603	149	109	0	0	209	169	41	400	187	-33.7
Telecommunications	673	260	336	302	180	669	401	953	386	462	-42.6
Construction	16	574	0	0	0	0	0	0	0	66	-100.0
Urban development	301	1,021	2,013	2,748	1,973	133	31	462	506	1,021	68.1
Population & employment	696	42	85	120	16	0	0	0	0	107	-100.0
Education	2,316	1,302	345	464	781	3,422	1,969	559	662	1,313	-71.4
Health	277	356	301	315	108	1,252	1,037	176	356	464	28.5
Social development & women	336	228	100	107	0	1,284	1,037	0	25	346	-92.6
Environment	0	0	0	0	0	64	48	0	0	12	-80.6
Economic management	1,422	910	697	447	241	584	654	84	219	584	-84.6
Administrative equipment	1,082	262	0	0	0	683	80	0	0	234	-100.0
<b>Total</b>	<b>14,546</b>	<b>12,188</b>	<b>7,962</b>	<b>8,047</b>	<b>10,549</b>	<b>14,383</b>	<b>17,892</b>	<b>6,354</b>	<b>10,100</b>	<b>11,336</b>	<b>-30.6</b>
<b>Government</b>	<b>4,804</b>	<b>3,206</b>	<b>3,431</b>	<b>3,836</b>	<b>6,077</b>	<b>2,915</b>	<b>2,640</b>	<b>2,527</b>	<b>3,920</b>	<b>3,706</b>	<b>-18.4</b>
<b>Public enterprises</b>	<b>9,742</b>	<b>8,982</b>	<b>4,531</b>	<b>4,211</b>	<b>4,472</b>	<b>11,468</b>	<b>15,252</b>	<b>3,827</b>	<b>6,180</b>	<b>7,629</b>	<b>-36.6</b>

Tableau 2.I Djibouti : Dépenses d'investissement (en % des dépenses totales d'investissement)

Djibouti: Capital expenditures (In percent of total capital expend)	1994	1995	1996	1,997	1998	1999	2000	2001	2002	Period average (1994- 2002), in percent of cap.exp.	Growth in period (1994-2002),%
Agriculture	0.7	1.7	1.2	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	-100.0
Livestock and fishing	0.5	6.2	8.6	8.5	0.8	1.2	0.6	7.6	13.2	5.2	2359.4
Rural water and power	3.8	8.2	5.5	0.0	0.0	0.3	0.2	2.3	3.9	2.7	2.9
Water	6.3	3.8	4.3	3.8	2.2	1.3	1.5	0.0	12.9	4.0	103.3
Electricity	3.3	11.4	7.6	9.1	24.7	14.4	38.7	17.2	26.2	17.0	690.9
Roads	13.1	4.8	1.4	5.2	33.9	10.2	2.4	9.8	4.2	9.4	-68.1
Port	17.2	20.5	21.3	16.9	7.0	14.9	25.9	27.4	14.3	18.4	-16.5
Air transport	4.1	1.2	1.4	0.0	0.0	1.5	0.9	0.6	4.0	1.5	-4.5
Post and telecommunications	4.6	2.1	4.2	3.8	1.7	4.7	2.2	15.0	3.8	4.7	-17.4
Construction	0.1	4.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	-100.0
Urban development	2.1	8.4	25.3	34.1	18.7	0.9	0.2	7.3	5.0	11.3	142.1
Population and employment	4.8	0.3	1.1	1.5	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	-100.0
Education and training	15.9	10.7	4.3	5.8	7.4	23.8	11.0	8.8	6.6	10.5	-58.8
Health	1.9	2.9	3.8	3.9	1.0	8.7	5.8	2.8	3.5	3.8	85.1
Social development and women	2.3	1.9	1.3	1.3	0.0	8.9	5.8	0.0	0.2	2.4	-89.3
Environment	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.3	0.0	0.0	0.1	-100.0
Economic management	9.8	7.5	8.8	5.6	2.3	4.1	3.7	1.3	2.2	5.0	-77.8
Administrative equipment	7.4	2.1	0.0	0.0	0.0	4.7	0.4	0.0	0.0	1.6	-100.0
<b>Total</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
<b>Government</b>	33.0	26.3	43.1	47.7	57.6	20.3	14.8	39.8	38.8	35.7	17.5
<b>Public enterprises</b>	67.0	73.7	56.9	52.3	42.4	79.7	85.2	60.2	61.2	64.3	-8.6

Tableau 2.J Djibouti : Dépenses d'investissement (en % du PIB)

Djibouti: Capital expenditures (In percent of GDP)	1994	1995	1996	1,997	1998	1999	2000	2001	2002	Period average (1994-2002), in % of	Growth in period (1994-2002),%
Agriculture	0.1	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	-100.0
Livestock and fishing	0.1	0.9	0.8	0.8	0.1	0.2	0.1	0.6	1.5	0.6	1607.7
Rural water and power	0.6	1.1	0.5	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.5	0.3	-28.5
Water	1.1	0.5	0.4	0.4	0.3	0.2	0.3	0.0	1.5	0.5	41.2
Electricity	0.6	1.6	0.7	0.8	3.0	2.4	7.9	1.3	3.0	2.4	449.2
Roads	2.2	0.7	0.1	0.5	4.1	1.7	0.5	0.7	0.5	1.2	-77.9
Port	2.9	2.9	1.9	1.6	0.8	2.4	5.3	2.0	1.7	2.4	-42.1
Air transport	0.7	0.2	0.1	0.0	0.0	0.2	0.2	0.0	0.5	0.2	-33.7
Post and telecommunications	0.8	0.3	0.4	0.3	0.2	0.8	0.5	1.1	0.4	0.5	-42.6
Construction	0.0	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	-100.0
Urban development	0.3	1.2	2.3	3.1	2.3	0.2	0.0	0.5	0.6	1.2	68.1
Population and employment	0.8	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	-100.0
Education and training	2.7	1.5	0.4	0.5	0.9	3.9	2.3	0.6	0.8	1.5	-71.4
Health	0.3	0.4	0.3	0.4	0.1	1.4	1.2	0.2	0.4	0.5	28.5
Social development and women	0.4	0.3	0.1	0.1	0.0	1.5	1.2	0.0	0.0	0.4	-92.6
Environment	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Economic management	1.6	1.0	0.8	0.5	0.3	0.7	0.7	0.1	0.3	0.7	-84.6
Administrative equipment	1.2	0.3	0.0	0.0	0.0	0.8	0.1	0.0	0.0	0.3	-100.0
<b>Total</b>	16.6	13.9	9.1	9.2	12.1	16.5	20.5	7.3	11.6	13.0	-30.6
<b>Government</b>	5.5	3.7	3.9	4.4	7.0	3.3	3.0	2.9	4.5	4.2	-18.4
<b>Public enterprises</b>	11.1	10.3	5.2	4.8	5.1	13.1	17.5	4.4	7.1	8.7	-36.6
GDP (millions DF)	87,384	88,456	87,795	89,336	91,396	95,273	98,267	101,932	105,210		



## Chapitre 6: Djibouti - Dépense publique dans le secteur de santé

Tableau 6.A Djibouti: Repetition and dropouts rates by gender, 2003

Dropout		Repetition	
Girls	Boys	Girls	Boys
3.1	3.1	8.9	8.5
3.1	3.1	7.3	8.2
3.1	3.1	8.4	9.7
3.1	3.1	7.6	7.9
3.1	3.1	7.5	7.4
23.5	23.5	29.5	29.5
0.8	0.8	15.4	8.8
0.8	0.8	14.6	9.1
19.6	19.6	34.6	31.1
50.0	45	15.8	8.2
2.9	2.9	6.3	5.5
3.1	3.1	4.2	1.6
3.4	3.4	11.7	10.6

Source: Annuaire Statistique, 2002-2003, MENESUP, Djibouti

Tableau 6.B Djibouti: Total public expenditures and GDP in Djibouti, 1996-2002, millions of DF

Year	GDP	Total Expenditure	Total Expenditure	Recurrent Expenditure
1996	65851	22824	2940	2940
1997	65359	23155	2974	2974
1998	65424	21765	2953	2953
1999	66850	22096	4946	4655
2000	67335	22067	6283	5118
2001	68612	20338	4934	4470
2002	70372	23183	6056	5479

Source: Djibouti - Statistical Appendix, 2003; International Finance Statistics, IMF, various issues

Tableau 6.C Djibouti: Shares of Public education expenditure in GDP, 1996-2002

Year	Current and Capital Spending on education				Current Spending on education			
	As % of GDP		As % of total public spending		As % of GDP		As % of total spending on education	
	%	Index 1996=10	%	Index 1996=10	%	Index 1996=10	%	Index 1996=10
1996	4.5	100	12.9	100	4.5	100	100.	100
1997	4.5	102	12.8	100	4.5	102	100.	100
1998	4.5	101	13.6	105	4.5	101	100.	100
1999	7.4	166	22.4	174	7.0	156	94.1	94
2000	9.3	209	28.5	221	7.6	170	81.5	81
2001	7.2	161	24.3	188	6.5	146	90.6	91
2002	8.6	193	26.1	203	7.8	174	90.5	90

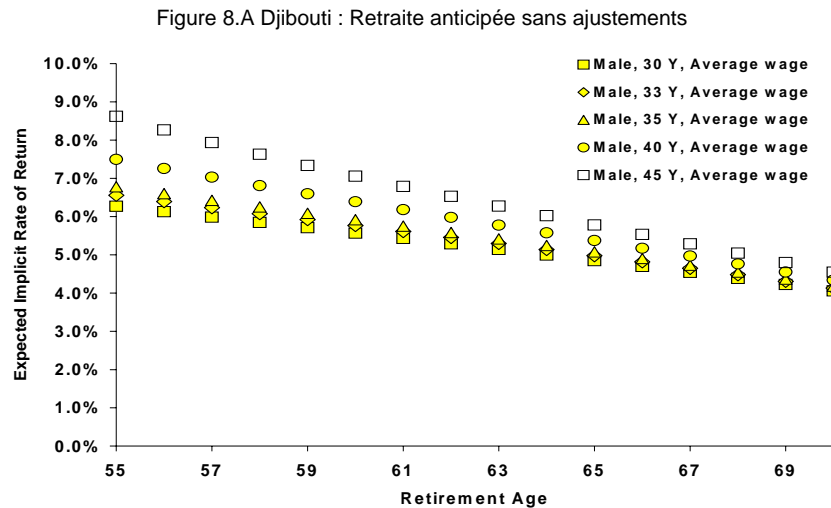
Sources: Based on tables provided by the MENESUP, Djibouti

## Annexe 2: Note technique sur la pension proportionnelle de l'OPS

*L'âge normal du retrait pour l'Organisme de protection sociale (OPS) est actuellement fixé à 55 ans, si et seulement si, les individus ont contribué pendant 25 ans.*<sup>120</sup> La Loi No. 154 de 2002, Article 46, contient une disposition selon laquelle les individus âgés de 55 ans (ou plus) qui n'ont pas complété le cycle des 25 ans de service peuvent partir à la retraite avec une pension ajustée à la baisse en fonction de leur nombre d'années de service. Avant l'entrée en vigueur de cette politique, les travailleurs âgés de 55 ans ou plus n'ayant pas complété le cycle des 25 ans de service et qui souhaitaient se retirer, recevaient simplement en retour leurs cotisations (et seulement la part de l'employé) —soit un taux de rentabilité négatif sur leur épargne.

*Une politique de départ à la retraite plus flexible serait la bienvenue, mais la prudence s'impose pour décider comment calculer l'ajustement.* Compte tenu de l'actuelle formule des indemnités, si l'ajustement est trop faible, ou non existant, les individus qui auront rejoint le système tard dans leur vie et contribué moins de 25 ans retireraient des taux de rentabilité nettement supérieurs à ceux des individus qui ont commencé plus tôt et contribué plus longtemps (voir la Figure A1). Si l'ajustement est trop élevé, par contre, les taux de rentabilité seraient trop bas par rapport à ceux des individus qui ne font pas l'objet d'un ajustement.

*L'OPS a récemment proposé un mécanisme d'ajustement qui consiste à réduire la pension de 5 pour cent pour chaque année de cotisation manquante.* Cette méthode d'ajustement des pensions peut toutefois réduire excessivement les taux de rentabilité pour les travailleurs ayant cotisé moins de 20 ans (voir la Figure A2), ce même si les taux de rentabilité qui en résultent sont plus proche du niveau que le système peut se permettre. La présente note propose deux méthodes alternatives à l'ajustement des pensions.

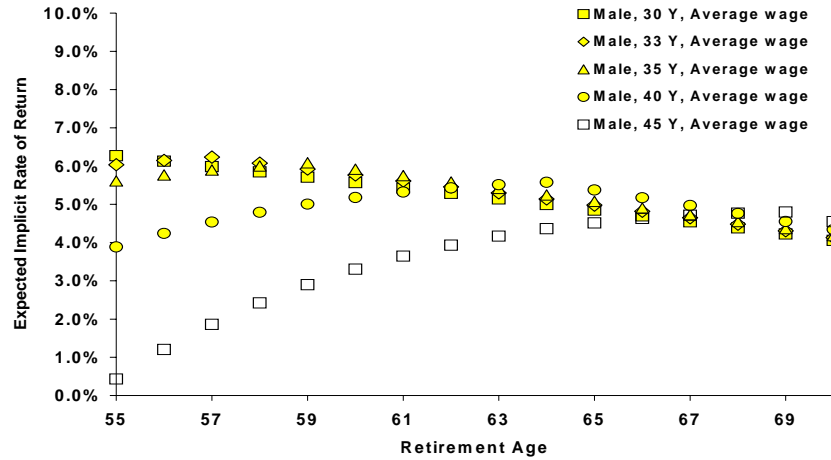


A. Source : Estimations de la Banque mondiale.

<sup>120</sup>

Ceci s'applique aux individus qui en 2002 (date de la mise en œuvre de la réforme) étaient âgés de 50 ans ou moins. Pour les individus plus âgés, la période d'acquisition des droits est plus courte (se référer à l'Article 29 de la Loi No. 154-2002).

Figure 8.B Djibouti : Retraite anticipée avec ajustements OPS



B. Source: Estimations de la Banque mondiale.

Lorsque le départ à la retraite est basé seulement sur l'âge, il est relativement aisé de fixer des ajustements actuariels équitables pour une retraite anticipée (ou reportée). En effet, si dans un système donné le taux d'accumulation est fixe pour un départ à la retraite à l'âge R, un individu qui choisirait de partir à la retraite à l'âge  $R' < R$  devrait recevoir un taux d'accumulation réduit par le facteur suivant:

$$A(R, R') = \frac{\alpha_{R'}}{\alpha_R} - 1 = \frac{\sum_{k=R}^{MaxLife} s_k (1+r)^{R-k}}{\sum_{k=R'}^{MaxLife} s_k (1+r)^{R'-k}} - 1, \quad (1)$$

où  $\alpha$  est le taux d'accumulation,  $r$  le taux d'actualisation, et  $s_k$  la probabilité de survie entre l'âge de la retraite ( $R$  ou  $R'$ ) et l'âge  $k$ .

Dans le cas de l'OPS, la condition d'éligibilité implique, d'une certaine manière, l'existence d'un âge minimum mouvant de départ à la retraite. Ainsi, si un individu s'affilie au système à l'âge de 30 ans il peut prendre sa retraite à 55 ans, mais un individu qui s'affilie à 40 ans devrait prendre sa retraite à 65 ans ! Ce n'est qu'à cet âge que l'individu aurait complété son cycle de 25 années de service. Dans ce cas, le calcul des facteurs d'ajustement basé sur la formule (1) peut pénaliser excessivement les travailleurs qui rejoignent le système à un âge avancé.

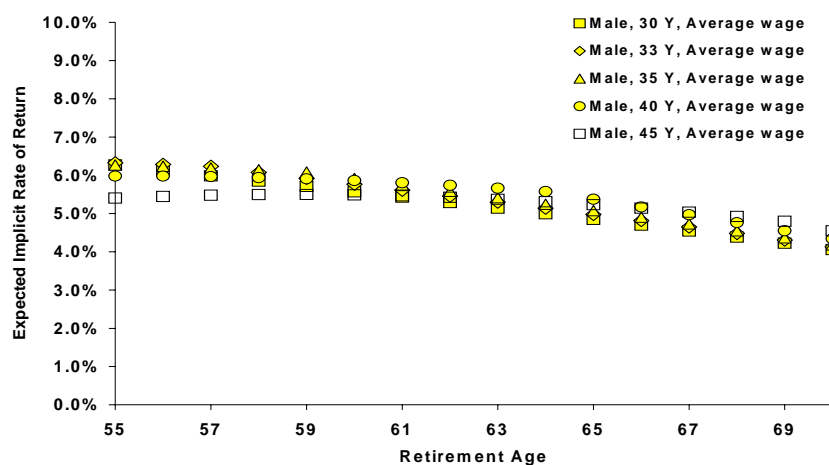
Les calculs des facteurs d'ajustement pour l'OPS basés sur la formule (1) sont présentés dans les deux premières colonnes du Tableau A1. Les taux de rentabilité qui en résultent sont illustrés aux Figures A3 et A4. Dans les calculs, les facteurs d'ajustement sont basés sur le nombre d'années qui manquent pour compléter le cycle de 25 ans, prenant comme référence l'âge de la retraite à 55 ans. Ceci implique qu'un individu qui part à la retraite à 60 ans et à qui il manque cinq années de service, et qui donc devrait partir à la retraite à 60 ans, devra faire face à un ajustement basé sur  $R=55$  et  $R'=60$  (et non  $R=60$  et  $R'=65$ ). Dès lors, pour les individus qui partent à la retraite après 55 ans avec moins de 25 années de service, les ajustements proposés comporteraient une distorsion à la baisse. Pour éviter cela, il faudrait disposer de facteurs d'ajustement qui varient selon l'âge du départ à la retraite et le nombre d'années manquantes pour atteindre 25 ans. Or ceci n'en vaut pas la peine.

Tableau 8.A Djibouti : Ajustements proposés pour calculer la retraite proportionnelle

Années manquantes	(r=3%)	(r=5%)	OPS suggéré
1	2,2 %	1,7 %	5,0 %
2	4,5 %	3,5 %	10,0 %
3	6,8 %	5,4 %	15,0 %
4	9,2 %	7,3 %	20,0 %
5	11,6 %	9,3 %	25,0 %
6	14,1 %	11,3 %	30,0 %
7	16,6 %	13,5 %	35,0 %
8	19,1 %	15,6 %	40,0 %
9	21,6 %	17,8 %	45,0 %
10	24,2 %	20,1 %	50,0 %

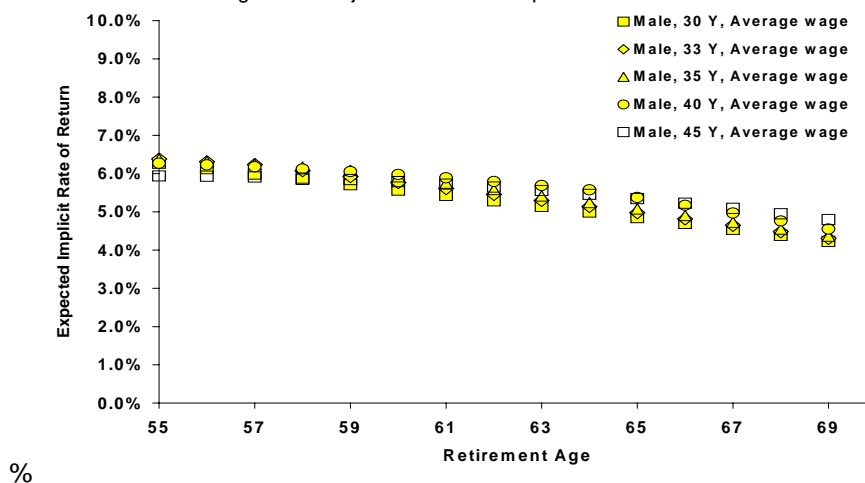
Source: Estimations de la Banque mondiale

Figure 8.C Djibouti : Ajustement avec l'Equation 1 et r = 3 %



C. Source: Estimations de la Banque mondiale.

Figure 8.D : Ajustement avec l'Equation 1 et r = 5



D. Source : Estimations de la Banque mondiale.

## Annexe 3: Annexe Statistique

**Tableau 1 Djibouti: Indicateurs Macroéconomiques Clés, 1990-2004**

Fiscal Year	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Real Sector</b>															
Normal GDP (D Franc billions)	80.39	82.18	84.96	82.83	87.38	88.46	87.79	89.34	91.40	95.27	98.27	101.93	105.21	111.07	117.97
Nominal GDP (USD millions)	452.40	462.42	478.06	466.05	491.69	497.72	494.00	502.68	514.27	536.08	552.93	573.55	592.00	624.97	663.80
Real GDP (constant 1990 D Franc)	80.39	76.95	76.96	71.84	71.16	68.68	65.85	65.36	65.42	66.85	67.33	68.61	70.37	72.86	75.87
Real GDP Growth (% change)		-4.28	0.01	-6.66	-0.94	-3.49	-4.12	-0.75	0.10	2.18	0.73	1.90	2.57	3.53	4.13
Potential Real GDP Growth (% change) <sup>a</sup>	-1.70	-1.97	-2.15	-2.22	-2.13	-1.91	-1.55	-1.04	-0.44	0.22	0.92	1.64	2.39	3.14	3.89
Real GDP per capita (constant 1990 USD)	818.34	760.52	738.45	669.22	643.60	603.10	561.40	541.00	525.80	521.60	509.90	504.30	502.10	502.70	504.10
Real GDP per capita Growth (percent change)	0.70	-7.07	-2.90	-9.37	-3.83	-6.30	-6.91	-3.64	-2.82	-0.80	-2.21	-1.07	-0.42	0.52	1.10
Consumer price index (annual average)	77.64	82.92	85.71	89.52	95.34	100.00	103.51	106.12	108.46	110.65	113.31	115.35	116.07	118.36	120.73
CPI <sup>b</sup> (percent change)	7.80	6.80	3.37	4.44	6.50	4.89	3.51	2.52	2.20	2.02	2.40	1.80	0.63	1.97	2.00
Savings and Investment Gap	-2.30	-3.80	-17.00	-5.70	-7.50	-3.40	-3.30	-2.30	-0.60	-0.40	-7.20	-4.30	-6.20	-8.30	-9.90
Gross Fixed Capital Formation (D Franc billions)	11.37	11.63	16.32	14.45	10.15	7.46	7.97	8.42	9.07	8.39	12.03	8.42	11.48	17.25	24.34
Public Gross Fixed Capital Formation	4.06	4.15	8.52	7.59	5.34	4.26	4.53	4.59	2.99	5.48	9.39	5.90	6.79	9.82	16.48
Private Gross Fixed Capital Formation	7.31	7.47	7.80	6.87	4.81	3.21	3.43	3.84	6.08	2.92	2.64	2.53	4.70	7.44	7.86
ICOR ratio				-2.45	-12.22	-2.33	-2.11	-12.55	99.97	4.13	17.00	4.44	4.36	3.90	5.20
<b>Monetary Sector (D Franc millions unless indicated otherwise)</b>															
Broad Money	58,824	59,578	55,911	54,704	55,537	57,365	51,609	50,899	49,471	52,021	52,608	56,569	65,437	77,057	87,306
As percent of GDP	73.2	72.5	65.8	66.0	63.6	64.9	58.8	57.0	54.1	54.6	53.5	55.5	62.2	69.4	74.0
Total Deposit	49,406	51,940	44,580	44,302	44,844	47,998	41,923	36,286	40,372	42,732	43,401	47,199	55,249	65,944	75,829
As percent of GDP	61.5	63.2	52.5	53.5	51.3	54.3	47.8	40.6	44.2	44.9	44.2	46.3	52.5	59.4	64.3
Total Credit	29,653	28,366	33,544	32,398	34,122	39,711	40,858	26,241	30,741	32,008	35,355	31,615	31,540	31,071	30,137
As percent of GDP	36.9	34.5	39.5	39.1	39.0	44.9	46.5	29.4	33.6	33.6	36.0	31.0	30.0	28.0	25.5
Credit to the Private Sector	36,177	35,174	35,156	32,540	33,801	38,247	39,425	23,879	28,897	27,942	31,413	26,898	25,629	24,967	24,410
As percent of GDP	45.0	42.8	41.4	39.3	38.7	43.2	44.9	26.7	31.6	29.3	32.0	26.4	24.4	22.5	20.7
Net Foreign Assets	35,228	33,649	35,359	37,222	35,787	33,795	27,908	25,834	30,921	33,725	29,945	38,412	47,269	59,952	63,343
As percent of GDP	43.8	40.9	41.6	44.9	41.0	38.2	31.8	28.9	33.8	35.4	30.5	37.7	44.9	54.0	53.7
Net Domestic assets	23,596	25,929	20,552	17,482	19,750	23,570	23,701	25,065	18,550	18,296	22,663	18,157	18,168	17,105	17,577
As percent of GDP	29.4	31.6	24.2	21.1	22.6	26.6	27.0	28.1	20.3	19.2	23.1	17.8	17.3	15.4	14.9
Non Performing loans (% of total loans)					25	24	27	28	29	19	20	24	28		
<b>External Sector (USD millions unless indicated otherwise)</b>															
Exchange rate (D Francs/\$, period average)	177.7	177.7	177.7	177.7	177.7	177.7	177.7	177.7	177.7	177.7	177.7	177.7	177.7	177.7	177.7
Real Effective Exchange Rate (1990=100)	100.0	104.2	101.6	109.4	111.6	106.5	110.6	121.0	128.1	127.1	135.0	141.7	137.0	123.1	123.1
Nominal Effective Exchange Rate (1990=100)	100.0	102.0	100.1	106.7	106.8	100.9	104.9	115.9	123.8	123.7	132.9	140.5	137.4	123.1	116.1
Exports, goods and services	292.1	240.7	204.7	236.3	218.1	203.2	203.6	209.3	244.0	249.5	243.3	262.2	274.5	304.7	327.9
As percent of GDP	64.6	52.0	42.8	50.7	44.4	40.8	41.2	41.6	47.4	46.5	44.0	45.7	46.4	48.8	49.4
Imports, goods and services	401.4	360.9	380.2	365.9	326.8	286.5	282.5	285.2	326.7	327.4	351.9	339.4	363.1	428.1	498.3
As percentage of GDP	88.7	78.1	79.5	78.5	66.5	57.6	57.2	56.7	63.5	61.1	63.6	59.2	61.3	68.5	75.1
Services and income (net)	86.8	62.3	77.3	88.6	103.2	98.0	97.7	108.2	116.7	102.0	122.7	123.4	158.1	158.1	173.9
Foreign Direct Investment	2.3	2.3	2.3	1.4	1.4	3.2	3.3	2.4	3.5	4.2	3.3	2.2	5.0	21.4	63.1
As percent of GDP	0.5	0.5	0.5	0.3	0.3	0.6	0.7	0.5	0.7	0.8	0.6	0.4	0.8	3.4	9.5
Current account	-10.5	-17.7	-81.1	-26.4	-36.8	-17.0	-16.3	-11.5	-3.3	-1.9	-39.7	-31.9	-37.5	-38.8	-70.7
As percent of GDP	-2.3	-3.8	-17.0	-5.7	-7.5	-3.4	-3.3	-2.3	-0.6	-0.4	-7.2	-5.6	-6.3	-6.2	-10.7
Capital account <sup>c</sup>	17.2	36.4	35.4	27.7	9.4	19.6	20.4	22.5	-1.2	30.7	10.2	34.9	59.7	82.1	
As percent of GDP	3.7	7.6	7.6	5.6	1.9	4.0	4.1	4.4	-0.2	5.6	1.8	5.9	9.6	12.4	
Overall balance (% of GDP)	8.1	-54.3	10.1	-10.7	-10.0	-34.0	-12.0	-7.5	7.9	-18.1	-65.2	-66.8	-68.3	-66.9	
External Public Debt	210.4	196.6	227.3	266.3	294.7	282.3	301.3	333.6	337.0	336.9	369.9	373.7	395.3	426.5	444.0
As percent of GDP	46.5	42.5	47.6	57.1	59.9	56.7	61.0	66.4	65.5	62.8	66.9	65.2	66.8	68.3	66.9
External Debt	205.3	225.8	235.3	264.4	263.1	281.8	295.8	273.7	287.8	274.6	262.2	262.7	355.3	n/a	n/a
As a percent of GDP	0.45	0.49	0.49	0.57	0.54	0.57	0.60	0.54	0.56	0.51	0.47	0.46	0.57	n/a	n/a
Reserves (months of import)	3.2	3.3	2.7	2.5	2.7	3.0	3.3	2.8	2.4	2.6	2.3	2.5	2.4	2.8	2.9
<b>Fiscal Indicators (as a percentage of GDP unless indicated otherwise)</b>															
Revenue and grants	37.9	37.7	40.4	39.6	36.5	30.7	30.8	31.1	34.2	30.9	31.0	28.2	29.4	34.2	35.2
Total revenue	25.8	31.7	32.3	34.2	32.1	29.1	28.8	27.2	25.3	23.5	24.4	23.3	23.5	23.1	22.0
Tax Revenue	23.5	28.7	29.1	29.3	29.3	27.0	26.6	24.2	22.2	21.6	21.5	20.5	21.1	20.6	19.8
Official Grants	12.1	12.0	13.9	11.0	7.2	2.0	1.8	3.8	8.8	7.4	6.6	5.0	5.9	6.1	7.6
Total expenditure	45.2	40.6	51.8	52.6	47.6	39.2	34.7	35.4	33.3	33.1	32.8	29.6	32.9	36.5	34.0
Current Expenditure	32.8	31.5	41.2	42.8	38.3	35.6	30.8	31.1	26.6	30.0	30.1	27.2	28.5	29.8	28.3
Wages and Salaries	18.8	18.6	23.3	24.3	24.2	24.2	20.8	22.0	16.4	15.4	14.9	14.5	14.0	14.2	13.4
Interest payments	0.6	0.3	0.6	0.4	0.4	0.7	0.7	0.5	0.3	0.5	0.5	0.3	0.2	0.4	0.5
Capital Expenditure	12.5	9.1	10.6	9.8	9.3	3.6	3.9	4.3	6.6	3.1	2.7	2.5	4.5	6.7	6.1
Domestically Financed	1.5	2.1	2.1	1.1	1.2	0.8	0.5	0.7	0.3	0.4	0.5	0.7	1.3	2.0	1.5
Foreign Financed	11.0	7.0	8.5	8.7	8.1	2.8	3.4	3.6	6.4	2.6	2.1	1.8	3.2	4.7	4.5
Overall Balance (payment basis)	-7.3	-3.0	-11.4	-13.0	-11.1	-8.5	-3.9	-4.3	0.9	-2.2	-1.8	-1.4	-3.5	-2.3	0.8
Overall Balance (cash basis)	-2.1	-6.3	-11.1	-9.2	-8.5	-5.4	4.6	1.9	-0.1	0.8	1.3	2.0	4.2	4.9	0.9
Domestic Financing	-2.6	4.6	9.4	5.9	5.7	3.8	1.2	0.5	-0.9	0.3	0.7	0.6	1.5	0.2	-0.4
External Financing (net)	4.7	1.7	1.7	3.3	2.8	1.6	3.3	1.4	0.7	0.5	0.6	1.4	2.7	4.7	1.3

Sources: Data provided by the Djibouti authorities

a. Using Hodrick-Prescott Filter

b. Starting in 1999 actual data and projections for 2003 are based on the official CPI introduced in April 1999.

c. Including errors and omissions.

**Tableau 2: Djibouti et pays comparateurs, 1990-2004**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Real GDP Growth (%)</b>															
Djibouti	5.8	-4.3	0.0	-6.7	-0.9	-3.5	-4.1	-0.7	0.1	2.2	0.7	1.9	2.6	3.5	4.1
Sub-Saharan Africa <sup>a</sup>	1.8	0.1	-1.6	1.1	2.1	3.7	5.3	3.9	2.4	2.7	3.2	3.7	3.5	3.5	4.2
<b>Real GDP per capita Growth (%)</b>															
Djibouti	0.7	-7.1	-2.9	-9.4	-3.8	-6.3	-6.9	-3.6	-2.8	-0.8	-2.2	-1.1	-0.4	0.5	1.1
Sub-Saharan Africa	-1.2	-2.1	-4.5	-1.9	-0.7	1.2	2.5	1.1	0.0	0.3	0.8	0.7	0.8	0.9	1.5
<b>Real GDP per capita (constant 1990 USD)</b>															
Djibouti	818	761	738	669	644	603	561	541	526	522	510	505	502	505	511
Sub-Saharan Africa	627	614	586	575	571	578	593	599	599	601	606	610	615	620	630
<b>Public Gross Fixed Capital Formation (% of GDP)</b>															
Djibouti	9.1	9.1	9.2	8.3	5.5	3.6	3.9	4.3	6.6	3.1	2.7	2.5	4.5	6.7	5.9
Sub-Saharan Africa	5.2	5.2	4.4	4.4	4.7	4.9	5.0	4.9	5.7	5.2	5.1	5.9	5.5	5.4	6.1
<b>Private Gross Fixed Capital Formation (% of GDP)</b>															
Djibouti	5.1	5.1	10.0	9.2	6.1	4.8	5.2	5.1	8.6	5.7	9.6	5.8	6.5	8.8	14.7
Sub-Saharan Africa	12.2	12.0	13.0	12.4	12.1	12.4	12.3	12.8	13.0	12.5	11.2	10.6	11.1	11.8	11.6
<b>Private to Public Investment Ratio</b>															
Djibouti	0.6	0.6	1.1	1.1	1.1	1.3	1.3	1.2	1.3	1.9	3.6	2.3	1.4	1.3	2.5
Sub-Saharan Africa	2.3	2.3	2.9	2.8	2.6	2.5	2.5	2.6	2.3	2.4	2.2	1.8	2.0	2.2	1.9
	<b>Fiscal Indicators (in percentage of GDP)</b>														
<b>Total revenues including grants</b>															
Djibouti	37.9	37.7	40.4	39.6	36.5	31.1	30.6	31.0	34.2	30.9	31.0	28.2	29.4	34.2	35.0
Sub-Saharan Africa	20.1	20.3	20.7	20.1	21.3	21.7	21.7	22.1	21.2	21.6	23.2	23.1	23.5	23.6	24.2
Small States <sup>b</sup>	35.8	35.5	34.3	34.4	32.5	33.0	31.9	32.7	32.3	31.9	33.8	33.0	32.8	30.4	31.0
<b>Total revenues excluding grants</b>															
Djibouti	25.8	25.6	26.4	28.7	29.3	29.1	28.8	27.2	25.4	23.5	24.4	23.3	23.5	28.1	26.8
Sub-Saharan Africa	20.4	19.9	19.6	19.1	19.6	20.3	20.1	20.4	20.0	21.2	23.1	22.5	22.0	22.4	22.9
Small States	23.4	23.1	24.6	23.9	22.8	22.3	22.8	23.9	24.4	24.3	24.4	24.2	24.5	25.8	27.3
<b>Total grants</b>															
Djibouti	12.1	12.0	13.9	11.0	7.2	2.0	1.8	3.8	8.9	7.4	6.6	5.0	5.9	6.1	8.2
Sub-Saharan Africa	1.7	1.7	2.2	2.1	2.4	2.6	2.1	2.1	2.2	2.4	2.2	2.6	2.7	1.3	1.3
Small States	3.7	3.9	2.4	1.9	2.1	2.0	2.2	2.1	1.9	2.6	2.4	3.8	5.9	4.6	3.7
<b>Total expenditures</b>															
Djibouti	45.2	40.6	51.8	52.6	47.6	39.8	34.5	35.3	33.3	33.1	32.8	29.7	32.9	36.5	34.0
Sub-Saharan Africa	28.6	30.2	29.4	27.7	26.9	26.6	25.2	25.9	24.8	26.1	26.4	25.8	26.0	25.7	25.7
Small States	40.4	39.6	40.2	38.6	37.1	37.4	36.7	37.1	37.5	36.8	37.3	37.5	37.6	32.9	32.7
<b>Wage bill</b>															
Djibouti	18.8	18.6	23.3	24.3	24.0	24.2	20.8	22.0	16.4	15.4	14.9	14.5	14.0	14.2	13.5
Sub-Saharan Africa	7.2	8.3	7.5	7.3	6.4	6.4	6.0	6.6	6.2	6.5	6.5	6.3	6.3	6.4	6.4
Small States	9.9	9.7	10.4	14.0	13.8	13.4	13.9	14.0	14.0	14.5	14.6	17.0	15.9	16.0	16.0
<b>External Public Debt</b>															
Djibouti	46.5	42.5	47.6	57.1	59.9	56.7	61.0	66.4	65.5	62.8	66.9	65.2	66.8	68.3	66.9
SSA	42.2	43.8	48.0	52.5	58.7	52.8	50.4	45.2	49.1	49.2	47.5	48.0	46.4	39.4	36.6
Small States	108.2	114.2	131.5	133.6	146.8	146.0	142.1	145.3	166.0	147.3	138.8	142.3	141.5	128.6	123.1

Sources: World Bank Development Indicators 2002; GFS, WETA, WEO and IMF Staff estimates

a. excluding South Africa, Nigeria

b. population less than 1 million

**Tableau 3 Djibouti: Dépenses Publiques, ventilation par catégorie économique (1990-2004)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Period Average (90-04)
	(in millions of Djibouti Franc)															
<b>Total expenditure</b>	36297	33387	44010	43585	41567	34694	30430	31649	30405	31490	32204	30215	34660	40490	40114	35680
<b>Current expenditures</b>	26298	25913	35044	35449	33467	31488	26999	27813	24328	28575	29564	27688	29965	33054	33151	29920
Wages and salaries	15086	15273	19838	20135	20997	21107	18348	19701	14976	14694	14609	14804	14721	15819	15943	17070
Materials	7485	6801	9636	9523	5740	6441	4268	4400	4182	6463	5991	4709	6544	7992	7421	6506
Maintenance	1023	657	555	635	454	422	453	271	365	715	515	606	480	650	557	557
Transfers	1017	1107	2003	2366	2110	1735	2109	2518	2512	3195	3762	3533	3717	4203	4350	2683
Interest	502	279	510	366	371	602	606	456	319	499	463	301	239	389	535	429
Other spending (Foreign-financed)	0	0	0	0	0	0	0	0	2068	3179	4024	3826	3774	3471	3902	1616
<b>Capital expenditures</b>	9999	7474	8966	8136	8100	3206	3431	3836	6077	2915	2640	2527	4695	7436	6962	5760
Domestically financed	1169	1753	1778	903	1038	735	444	584	259	399	531	709	1371	2224	1619	1034
Foreign financed	8830	5721	7188	7233	7062	2471	2987	3252	5818	2516	2109	1818	3324	5212	5344	4726
	(in percent of GDP)															
<b>Total expenditure</b>	45.2	40.6	51.8	52.6	47.6	39.2	34.7	35.4	33.3	33.1	32.8	29.6	32.9	36.5	34.0	38.6
<b>Current expenditures</b>	32.8	31.5	41.2	42.8	38.3	35.6	30.8	31.1	26.6	30.0	30.1	27.2	28.5	29.8	28.1	32.3
Wages and salaries	18.8	18.6	23.3	24.3	24.0	23.9	20.9	22.1	16.4	15.4	14.9	14.5	14.0	14.2	13.5	18.6
Materials	9.3	8.3	11.3	11.5	6.6	7.3	4.9	4.9	4.6	6.8	6.1	4.6	6.2	7.2	6.3	7.1
Maintenance	0.0	1.2	0.8	0.7	0.7	0.5	0.5	0.5	0.3	0.4	0.7	0.5	0.6	0.4	0.6	0.6
Transfers	1.3	1.3	2.4	2.9	2.4	2.0	2.4	2.8	2.7	3.4	3.8	3.5	3.5	3.8	3.7	2.8
Interest	0.6	0.3	0.6	0.4	0.4	0.7	0.7	0.5	0.3	0.5	0.5	0.3	0.2	0.4	0.5	0.5
Other spending (Foreign-financed)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3	3.3	4.1	3.8	3.6	3.1	3.3	1.6
<b>Capital expenditures</b>	12.5	9.1	10.6	9.8	9.3	3.6	3.9	4.3	6.6	3.1	2.7	2.5	4.5	6.7	5.9	6.3
Domestically financed	1.5	2.1	2.1	1.1	1.2	0.8	0.5	0.7	0.3	0.4	0.5	0.7	1.3	2.0	1.4	1.1
Foreign financed	11.0	7.0	8.5	8.7	8.1	2.8	3.4	3.6	6.4	2.6	2.1	1.8	3.2	4.7	4.5	5.2
	(in percent of total expenditure)															
<b>Current expenditures</b>	72.5	77.6	79.6	81.3	80.5	90.8	88.7	87.9	80.0	90.7	91.8	91.6	86.5	81.6	82.6	84.3
Wages and salaries	41.6	45.7	45.1	46.2	50.5	60.8	60.3	62.2	49.3	46.7	45.4	49.0	42.5	39.1	39.7	48.3
Materials	20.6	20.4	21.9	21.8	13.8	18.6	14.0	13.9	13.8	20.5	18.6	15.6	18.9	19.7	18.5	18.0
Maintenance	0.0	3.1	1.5	1.3	1.5	1.3	1.4	1.4	0.9	1.2	2.2	1.7	1.7	1.2	1.6	1.5
Transfers	2.8	3.3	4.6	5.4	5.1	5.0	6.9	8.0	8.3	10.1	11.7	11.7	10.7	10.4	10.8	7.7
Interest	1.4	0.8	1.2	0.8	0.9	1.7	2.0	1.4	1.0	1.6	1.4	1.0	0.7	1.0	1.3	1.2
Other spending (Foreign-financed)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.8	10.1	12.5	12.7	10.9	8.6	9.7	4.7
<b>Capital expenditures</b>	27.5	22.4	20.4	18.7	19.5	9.2	11.3	12.1	20.0	9.3	8.2	8.4	13.5	18.4	17.4	15.7
Domestically financed	3.2	5.3	4.0	2.1	2.5	2.1	1.5	1.8	0.9	1.3	1.6	2.3	4.0	5.5	4.0	2.8
Foreign financed	24.3	17.1	16.3	16.6	17.0	7.1	9.8	10.3	19.1	8.0	6.5	6.0	9.6	12.9	13.3	12.9
<b>Current Expenditure Items</b>	(in percent of current expenditure)															
Wages and salaries	57.4	58.9	56.6	56.8	62.7	67.0	68.0	70.8	61.6	51.4	49.4	53.5	49.1	47.9	48.1	57.3
Materials	28.5	26.2	27.5	26.9	17.2	20.5	15.8	15.8	17.2	22.6	20.3	17.0	21.8	24.2	22.4	21.6
Maintenance	0.0	3.9	1.9	1.6	1.9	1.4	1.6	1.6	1.1	1.3	2.4	1.9	2.0	1.5	2.0	1.7
Transfers	3.9	4.3	5.7	6.7	6.3	5.5	7.8	9.1	10.3	11.2	12.7	12.8	12.4	12.7	13.1	9.0
Interest	1.9	1.1	1.5	1.0	1.1	1.9	2.2	1.6	1.3	1.7	1.6	1.1	0.8	1.2	1.6	1.4
Other spending (Foreign-financed)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.5	11.1	13.6	13.8	12.6	10.5	11.8	5.5
<b>Capital Expenditure Items</b>	(in percent of capital expenditure)															
Domestically financed	11.7	23.5	19.8	11.1	12.8	22.9	12.9	15.2	4.3	13.7	20.1	28.1	29.2	29.9	23.3	18.6
Foreign financed	88.3	76.5	80.2	88.9	87.2	77.1	87.1	84.8	95.7	86.3	79.9	71.9	70.8	70.1	76.7	81.4
	(ratios)															
Current/Capital Expenditure	2.6	3.5	3.9	4.4	4.1	9.8	7.9	7.3	4.0	9.8	11.2	11.0	6.4	4.4	4.8	6.3
Domestic/Foreign Capital Expenditure	0.1	0.3	0.2	0.1	0.1	0.3	0.1	0.2	0.0	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2
<b>Memorandum items:</b>																
GDP at market prices (in DF millions)	80276	82182	84961	82827	87384	88456	87795	89336	91396	95273	98267	101932	105210	111070	117971	93622

Source: Djibouti authorities; and Fund staff estimates and projections.

**Tableau 4 Djibouti: Dépenses Publiques, ventilation par catégorie fonctionnelle (1990-2004)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Period Average (95-02)	Period Growth (95-02)
Total expenditure	44010	43585	41567	34694	30430	31649	30405	31490	32204	30215	34660	31968	-0.1
Current expenditures	35044	35449	33467	31488	26999	27813	24328	28575	29564	27688	29965	28302	-4.8
General administration	12489	11927	11010	12,304	10,271	11,122	10,146	11,401	10,451	10,007	11,482	10898	-6.7
Defense	5183	4638	4719	4,481	3,712	4,019	4,042	4,053	3,979	4,045	4,500	4104	0.4
Social services	4503	4473	4544	4,855	4,486	4,858	4,465	4,827	5,292	4,973	5,537	4912	14.0
Education	2379	2568	2622	3,202	2,990	3,238	2,972	3,219	3,545	3,420	3,937	3315	23.0
Health	2124	1905	1922	1,653	1,496	1,620	1,493	1,608	1,747	1,553	1,600	1596	-3.2
Economic services				1,033	850	920	1,053	953	1,145	879	734	946	-28.9
Agriculture	510	497	524	552	450	487	380	380	420	397	266	417	-51.8
Transfers	2039	2319	2097	1,735	2,109	2,518	4,224	4,605	5,334	4,438	4,404	3671	153.8
	<b>(in percent of GDP)</b>												
Total expenditure	51.8	52.6	47.6	39.2	34.7	35.4	33.3	33.1	32.8	29.6	32.9	33.9	-16.0
Current expenditures	41.2	42.8	38.3	35.6	30.8	31.1	26.6	30.0	30.1	27.2	28.5	30.0	-20.0
General administration	14.7	14.4	12.6	13.9	11.7	12.4	11.1	12.0	10.6	9.8	10.9	11.6	-21.5
Defense	6.1	5.6	5.4	5.1	4.2	4.5	4.4	4.3	4.0	4.0	4.3	4.3	-15.6
Social services	5.3	5.4	5.2	5.5	5.1	5.4	4.9	5.1	5.4	4.9	5.3	5.2	-4.1
Education	2.8	3.1	3	3.6	3.4	3.6	3.3	3.4	3.6	3.4	3.7	3.5	3.4
Health	2.5	2.3	2.2	1.9	1.7	1.8	1.6	1.7	1.8	1.5	1.5	1.7	-18.6
Economic services				1.2	1.0	1.0	1.2	1.0	1.2	0.9	0.7	1.0	-40.3
Agriculture	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	-59.5
Transfers	2.4	2.8	2.4	2.0	2.4	2.8	4.6	4.8	5.4	4.4	4.2	3.8	113.4
	<b>(in percent of current expenditure)</b>												
General administration	35.6	33.6	32.9	39.1	38.0	40.0	41.7	39.9	35.3	36.1	38.3	38.6	-1.9
Defense	14.8	13.1	14.1	14.2	13.7	14.5	16.6	14.2	13.5	14.6	15.0	14.5	5.5
Social services	12.8	12.6	13.6	15.4	16.6	17.5	18.4	16.9	17.9	18.0	18.5	17.4	19.8
Education	6.8	7.2	7.8	10.2	11.1	11.6	12.2	11.3	12.0	12.4	13.1	11.7	29.2
Health	6.1	5.4	5.7	5.2	5.5	5.8	6.1	5.6	5.9	5.6	5.3	5.7	1.7
Economic services				3.3	3.1	3.3	4.3	3.3	3.9	3.2	2.4	3.4	-25.3
Agriculture	1.5	1.4	1.6	1.8	1.7	1.8	1.6	1.3	1.4	1.4	0.9	1.5	-49.4
Transfers	5.8	6.5	6.3	5.5	7.8	9.1	17.4	16.1	18.0	16.0	14.7	13.1	166.7
	<b>(in percent of total public expenditure)</b>												
General administration	28.4	27.4	26.5	35.5	33.8	35.1	33.4	36.2	32.5	33.1	33.1	34.1	-6.6
Defense	11.8	10.6	11.4	12.9	12.2	12.7	13.3	12.9	12.4	13.4	13.0	12.8	0.5
Social services	10.2	10.3	10.9	14.0	14.7	15.3	14.7	15.3	16.4	16.5	16.0	15.4	14.2
Education	5.4	5.9	6.3	9.2	9.8	10.2	9.8	10.2	11.0	11.3	11.4	10.4	23.1
Health	4.8	4.4	4.6	4.8	4.9	5.1	4.9	5.1	5.4	5.1	4.6	5.0	-3.1
Economic services				3.0	2.8	2.9	3.5	3.0	3.6	2.9	2.1	3.0	-28.9
Agriculture	1.2	1.1	1.3	1.6	1.5	1.5	1.2	1.2	1.3	1.3	0.8	1.3	-51.8
Transfers	4.6	5.3	5.0	5.0	6.9	8.0	13.9	14.6	16.6	14.7	12.7	11.5	154.1
<b>Memorandum items:</b>													
GDP at market prices (in DF millions)	84961	82827	87384	88456	87795	89336	91396	95273	98267	101932	105210	94708	18.9

Source: Djibouti authorities; and Fund staff estimates and projections.



**Tableau 5 Djibouti: Recettes fiscales (y compris les dons), (1990-2004)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Period Average (90-04)
(in millions of Djibouti Franc)																
Total Revenue & Grants	30414	30961	34290	32822	31858	27169	27006	27778	31233	29429	30467	28774	30947	37962	41292	31493
Total Revenue	20738	20769	22903	24144	26404	25390	25395	24408	23154	22362	23969	23702	24720	31220	31623	24727
Tax Revenue	18864	18825	20613	22123	24044	23569	23486	21881	20258	20605	21099	20862	22164	25222	25851	21964
Direct Taxes	6,404	6,807	6,946	6,993	7,802	9,434	10,409	9,560	9,073	8,795	9,908	9,856	9,980			
Indirect Taxes	12460	12948	14247	15468	16518	14135	13077	12321	11185	12,136	12319	11614	12360			
Non-Tax Revenue	1874	1945	2290	2021	2360	1821	1909	2407	2896	1757	2870	2840	2556	5998	5773	2754
Official Grants	9676	9891	11827	9071	6267	1779	1611	3370	8079	7067	6498	5072	6227	6742	9669	6856
(in percentage of GDP)																
Total Revenue & Grants	37.9	37.7	40.4	39.6	36.5	30.7	30.8	31.1	34.2	30.9	31.0	28.2	29.4	34.2	35.0	33.8
Total Revenue	25.8	25.3	27.0	29.1	30.2	28.7	28.9	27.3	25.3	23.5	24.4	23.3	23.5	28.1	26.8	26.5
Tax Revenue	23.5	22.9	24.3	26.7	27.5	26.6	26.8	24.5	22.2	21.6	21.5	20.5	21.1	22.7	21.9	23.6
Direct Taxes	8.0	8.3	8.2	8.4	8.9	10.7	11.9	10.7	9.9	9.2	10.1	9.7	9.5			
Indirect Taxes	15.5	15.8	16.8	18.7	18.9	16.0	14.9	13.8	12.2	12.7	12.5	11.4	11.7			
Non-Tax Revenue	2.3	2.4	2.7	2.4	2.7	2.1	2.2	2.7	3.2	1.8	2.9	2.8	2.4	5.4	4.9	2.9
Official Grants	12.1	12.0	13.9	11.0	7.2	2.0	1.8	3.8	8.8	7.4	6.6	5.0	5.9	6.1	8.2	7.5
(in percentage of total revenue and grants)																
Total Revenue	68.2	67.1	66.8	73.6	82.9	93.5	94.0	87.9	74.1	76.0	78.7	82.4	79.9	82.2	76.6	78.9
Tax Revenue	62.0	60.8	60.1	67.4	75.5	86.7	87.0	78.8	64.9	70.0	69.3	72.5	71.6	66.4	62.6	70.4
Direct Taxes	21.1	22.0	20.3	21.3	24.5	34.7	38.5	34.4	29.0	29.9	32.5	34.3	32.2			28.8
Indirect Taxes	41.0	41.8	41.5	47.1	51.8	52.0	48.4	44.4	35.8	41.2	40.4	40.4	39.9			43.5
Non-Tax Revenue	6.2	6.3	6.7	6.2	7.4	6.7	7.1	8.7	9.3	6.0	9.4	9.9	8.3	15.8	14.0	8.5
Official Grants	31.8	31.9	34.5	27.6	19.7	6.5	6.0	12.1	25.9	24.0	21.3	17.6	20.1	17.8	23.4	21.4
(in percentage of total revenue)																
Tax Revenue	91.0	90.6	90.0	91.6	91.1	92.8	92.5	89.6	87.5	92.1	88.0	88.0	89.7	80.8	81.7	89.1
Direct Taxes	30.9	32.8	30.3	29.0	29.5	37.2	41.0	39.2	39.3	39.3	41.3	41.6	40.4			36.3
Indirect Taxes	60.1	62.3	62.2	64.1	62.6	55.7	51.5	50.5	48.3	54.3	51.4	49.0	50.0			55.5
Non-Tax Revenue	9.0	9.4	10.0	8.4	8.9	7.2	7.5	9.9	12.5	7.9	12.0	12.0	10.3	19.2	18.3	10.8
<b>Memorandum items:</b>																
Wages & Salaries (millions DF)	15086	15273	19838	20135	20997	21107	18348	19701	14976	14694	14609	14804	14721	15819	15943	17070
As a percent of Total Revenue	72.7	73.5	86.6	83.4	79.5	83.1	72.3	80.7	64.7	65.7	60.9	62.5	59.6	50.7	50.4	69.8
GDP at market prices (in DF millions)	80276	82182	84961	82827	87384	88456	87795	89336	91396	95273	98267	101932	105210	111070	117971	93622

Source: Djibouti authorities; and Fund staff estimates and projections.