

**République de Djibouti**

**Pauvreté et impact social: Renforcement des filets de protection sociale à Djibouti**

## **RÉSUMÉ ANALYTIQUE**

Février 2015



## Table des matières

Motivation.....	1
Quelles sont les caractéristiques actuelles des exonérations fiscales à Djibouti ? .....	2
Quel impact ont les exonérations fiscales actuelles sur le bien-être des ménages ? .....	3
Répartition des subventions octroyées sur les produits énergétiques .....	4
Répartition des subventions sur les produits alimentaires .....	5
Quel est le contexte de ces réformes : gagnants et perdants ? .....	6
Impact de l'abandon de l'ajustement fiscal sur le prix de vente des carburants.....	6
Impact de l'introduction d'une taxe sur les produits alimentaires de base .....	8
Quel est le rôle actuel des filets de protection sociale à Djibouti ?.....	9
Quel est l'impact de la réforme des exonérations fiscales et des filets sociaux sur la pauvreté ? .....	12
Impact de la réforme fiscale sur le bien-être des ménages et les recettes publiques.....	12
Impact probable des politiques de compensation par le biais de programmes de filets de protection sociale .....	14

## Tableaux

Tableau 1: Pourcentage des ménages possédant une voiture ou une moto, ou utilisant le bus.....	4
Tableau 2 : Dépenses par ménage (en DJF 2014).....	5
Tableau 3 : Part des dépenses en produits subventionnés dans les dépenses totales (en %).....	5
Tableau 4. Dépenses par ménage (en DJF).....	5
Tableau 5. Part des dépenses en produits subventionnés dans les dépenses totales (en %).....	6
Tableau 6 : Impact total sur le bien-être de la population (en millions de DJF).....	7
Tableau 7 : Impact sur le bien-être per capita (en DJF) .....	7
Tableau 8 : Impact sur le bien-être (en %).....	7
Tableau 9 : Impact de la réforme sur les recettes de l'État (en millions de DJF) .....	8
Tableau 10 : Impact total sur le bien-être de la population (en millions de DJF) .....	8
Tableau 11 : Impact sur le bien-être per capita (en DJF).....	9
Tableau 12 : Impact sur le bien-être (en %).....	9
Tableau 13 : Impact de la réforme sur les recettes de l'État (en millions de DJF) .....	9
Tableau 14 : Couverture des programmes de transferts.....	10
Tableau 15 : Distribution des bénéficiaires (Précision du ciblage).....	11
Tableau 16 : Décomposition de l'impact des différents programmes.....	14
Tableau 17 : Réforme, taux de pauvreté, et indice Gini .....	13
Tableau 18: Définition des différents schémas de transferts .....	15
Tableau 19: Effet de l'Ecart d'indigence sur les Différents Schémas de Transferts.....	16

## Figures

Figure 1 : Impact sur le bien-être (en %) .....	14
Figure 2 : Impact de la réforme sur les recettes de l'État (en millions de DJF) .....	14

## Remerciements

L'équipe du PSIA au niveau de la Banque mondiale est composée de Mme Stefanie Brodmann, (Economiste senior et chef d'équipe), M. Harold Coulombe (Consultant), M. Robert Bacon (Consultant), Mlle Ines Rodriguez Caillava (Consultant) et Mme Angela Elzir (Jeune Professionnelle Associée). M. Paolo Verme (Economiste senior), M. Abdoulay Sy (Economiste de pays) et Mme Ilhelm Salamon (Economiste senior) font également partie de l'équipe. Le Fond Monétaire International (FMI) est représenté par M. Abdourahman Aden.

Du côté Djiboutien, le comité technique national était composé de Mesdames Amina Warsama, Mouna Ahmed Ragueh, et Zeinab Ahmed Houssein (Secrétariat d'Etat chargé de la Solidarité Nationale) et Messieurs Almis Mohamed Abdillahi (Ministère du Budget), Idriss Abdillahi Orah (Ministère de l'Economie et des Finances, chargé de l'Industrie), Houmed-Gaba Omar (Ministère de l'Energie), Omar Wahib Aref (Ministère du Transport) et Yacin Abdi Farid (Direction de la Statistique et des Études Démographiques, DISED).

L'équipe du PSIA remercie S.E. Mme Zahra Youssouf Kayad (Secrétaire d'Etat chargée de la Solidarité Nationale), M. Simon Mibrathu (Secrétaire Général, Ministère du Budget), Idriss Ali Soultan (Directeur, DISED), Konaté Sekou Tidiani (Statisticien, DISED), Homa Fotouhi (Représentante Résidente, Banque mondiale) et Yasser El-Gammal (Manager Protection Sociale, Banque mondiale) pour leur appui lors de la préparation de cette étude.

## Motivation

1. Cette Analyse de la pauvreté et de l'impact social (en anglais, *PSIA : Poverty and Social Impact Analysis*) s'inscrit dans un dialogue plus large sur la réforme de la taxation des produits énergétiques et le renforcement des filets de protection sociale à Djibouti. Dans le cadre d'une possible réforme des taxes sur l'énergie à Djibouti, le Gouvernement de Djibouti a sollicité l'appui de la Banque mondiale afin de mieux comprendre comment une telle réforme de politique peut être favorable aux pauvres. Dans le cadre de cette assistance technique, une équipe intersectorielle de la Banque, en étroite collaboration avec le FMI, a appuyé le Gouvernement de Djibouti pour l'aider à comprendre :

- Quelle sont les caractéristiques actuelles des exonérations fiscales à Djibouti ?
- Quel impact ont les exonérations fiscales actuelles sur le bien-être des ménages ?
- Quel est le contexte d'une telle réforme : qui sont les gagnants et les perdants ?
- Quel est le rôle actuel des Filets de protection sociale à Djibouti ?
- Quel est l'impact de la Réforme des exonérations fiscales et des Filets sociaux sur la pauvreté ?

2. L'étude a été conçue et mise en œuvre par un comité multisectoriel composé de diverses parties prenantes institutionnelles, y compris de représentants des ministères de l'Economie et des Finances, du Budget, du Secrétaire d'État chargé de la solidarité nationale (SESN), la Direction de la Statistique et des Études Démographiques (DISED) et les ministères de l'énergie et des transports, avec lesquels les équipes de la Banque et du FMI ont collaboré tout au long du processus de préparation de l'étude. Des réunions techniques ont eu lieu le 30 Janvier, le 2 Février, le 25 mai et le 28 mai 2014 à Djibouti pour discuter des différents scénarios de réforme, obtenir des renseignements supplémentaires, et présenter des résultats quantitatifs préliminaires. Des réunions de consultation ont eu lieu le 9 juillet et 15 novembre 2014 pour présenter les résultats et discuter des options possibles de réforme.

3. Le présent résumé analytique résume les principales conclusions de l'étude. Celle-ci est consultable séparément et contient de nombreuses analyses et éléments de contexte. L'étude se fonde sur des données issues d'une enquête de ménages comprenant des informations détaillées sur les dépenses des ménages ainsi que sur la perception de certaines prestations en espèces et en nature (EDAM3-2012). Les tableaux contenus dans ce résumé analytique présentent les prix de 2014, avec des taux d'inflation de 2,5 et 2,9 pour, respectivement, 2013 et 2014.

4. La troisième Enquête Djiboutienne Au près des Ménages (EDAM 3) a été réalisée en 2012 et dispose d'un échantillon représentatif de la population sédentaire au niveau national composé de 5880 ménages et 31 686 personnes. Le questionnaire de l'EDAM 3 couvre de nombreux aspects: la démographie, l'éducation, l'emploi, la mortalité, la gouvernance, le logement, l'accès aux services sociaux de base, les biens durables, propriété, et enfin, les dépenses et les recettes. L'information sur les dépenses des ménages en produits alimentaires exonérés d'impôt (farine, riz, huile, sucre, lait), sur certains éléments pétroliers (kérosène, butane et dépenses de carburant pour le transport), sur l'électricité, ainsi que des informations sur les bénéfiques en espèces et en nature sont d'une importance particulière pour cette étude. L'ensemble des données de l'EDAM 3 a été utilisé pour calculer le total des agrégats de dépenses des ménages sur base de laquelle la DISED a récemment créé son étude sur la pauvreté, résultant en 40.8 pourcent de pauvreté globale et 23 pourcent d'extrême pauvreté.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> L'enquête EDAM-3 sous-estime légèrement la taille des ménages de son échantillon. Ainsi, le niveau de dépenses per capita des ménages de l'EDAM-3 est légèrement surévalué. Étant donné que dans cette étude PSIA nous travaillons principalement par quintile, l'effet de cette surévaluation générale sera marginal. De plus, à la différence du Profil national, récemment mis à jour, combinant les données de EDAM-3 et de l'Enquête sur le budget et la consommation (EBC), cette étude utilise uniquement les données d'EDAM-3 et les agrégats se basent donc uniquement sur ces données. Notons que

5. Comme il est habituel dans les enquêtes sur les ménages, les données de l'EDAM 3 représentent seulement la population sédentaire. L'échantillon de l'EDAM 3 couvre la population sédentaire, laissant de côté les nomades et les sans-abri (population flottante) ainsi que les personnes vivants dans des ménages collectifs (hôtels, prison, camps militaires, orphelinat, etc.). Selon le plus récent recensement effectué en 2009, la population totale de Djibouti était 818 159 personnes, dont 161 132 étaient des nomades et 149 022 vivaient dans des ménages collectifs ou étaient sans-abri. Il est de pratique courante que les enquêtes auprès des ménages couvrent uniquement la population sédentaire parce qu'enquêter sur les populations nomades et les sans-abri créerait des problèmes conceptuels et logistiques importants.

6. Cinq quintiles basés sur le classement des dépenses par habitant ont été créés. Le premier quintile comprend les 20 pourcent les plus pauvres de la population djiboutienne sédentaire; le second quintile comprend les 20 pourcents suivants et ainsi de suite jusqu'au quintile supérieur qui comprendra les 20 pourcents les plus riches de la population. Aux fins de la présente étude, le seuil d'indigence<sup>2</sup> est défini comme la limite supérieure du premier quintile. Ainsi, l'indice numérique d'indigence est fixé de facto à 20 % de la population.

## Quelles sont les caractéristiques actuelles des exonérations fiscales à Djibouti ?

7. Djibouti demeure exposé à des risques majeurs pour sa croissance et sa stabilité macroéconomique. Il s'agit notamment des chocs des prix du carburant et des denrées alimentaires et des catastrophes naturelles, telles que les sécheresses et les inondations. La pauvreté a été exacerbée par les conditions de sécheresse depuis 2007 — les pires depuis 60 ans. On estime que la sécheresse a affecté au moins la moitié de la population rurale, représentant des pertes économiques annuelles de 3,9 % du PIB sur la période 2008-2011 et entraînant un afflux important de réfugiés venus de pays voisins, souffrant eux aussi de la sécheresse.

8. Des exonérations fiscales universelles ont été introduites en réponse à la crise alimentaire et pour protéger la population des chocs de la hausse des prix des denrées alimentaires de base. Djibouti dépend largement des importations pour satisfaire ses besoins alimentaires et une large part de la population est confrontée à l'insécurité alimentaire. La quasi-totalité des produits alimentaires sont importés et les augmentations des prix alimentaires internationaux affectent directement les Djiboutiens pauvres, qui dépensent jusqu'aux trois quarts de leur revenu en nourriture. À cause des sécheresses sévères et prolongées, au moins 20 % de la population de la capitale et trois quart des ménages ruraux se trouvent exposés à une insécurité alimentaire sévère ou modérée, selon l'Évaluation d'urgence de la sécurité alimentaire, conduite par le Programme alimentaire mondial en 2013. En réponse à la très forte augmentation des prix alimentaires, le gouvernement a exempté cinq produits alimentaires de base de taxe intérieure de consommation, depuis 2008.

9. De même, des ajustements discrétionnaires sur le prix de certains carburants (super, kérosène et diesel) ont été mis en place depuis 2009. Le Département gouvernemental des Douanes procède, après consultation avec les compagnies pétrolières, à un ajustement mensuel des prix à la pompe afin de minimiser l'impact négatif de la fluctuation des prix internationaux du super, du kérosène et du diesel. Selon les estimations du FMI, Djibouti concède 2 % de son PIB (en 2011) pour subventionner certains produits énergétiques.<sup>3</sup>

---

l'agrégat utilisé, basé uniquement sur l'EDAM-3, est fortement corrélé avec celui utilisé pour le profil de pauvreté produit par la DISED et il donc n'y a pas de conflit entre les agrégats utilisés dans l'étude PSIA et ce qui a été récemment validé par le gouvernement.

<sup>2</sup> Dans ce rapport, nous essayons d'éviter les termes «seuil de pauvreté» et «taux de pauvreté» afin de différencier notre analyse du profil de la pauvreté produite par la DISED.

<sup>3</sup> De Broek, M., A Kangur, and R. Kpodar. *Djibouti: Fuel Price Subsidy Reform*. FMI, Mai 2012.

10. Le gouvernement envisage actuellement d'abandonner l'utilisation de l'élément de taxe discrétionnaire sur certains carburants (super et diesel) pour les particuliers ; les privilèges d'autres groupes exemptés, tels que les militaires ou les ambassades, seraient maintenus. Au moment où l'analyse a été menée (basée sur les prix de décembre 2013), une telle réforme aurait entraîné une légère baisse des prix du super et une augmentation d'environ 13 % pour le diesel. Les prix du pétrole brut ont récemment connu une chute considérable ce qui affecte les calculs présentés. En décembre 2013, le baril de Brent s'échangeait autour de 110 dollars et il est resté à ce niveau jusqu'à juillet 2014. Depuis, son prix a constamment diminué, jusqu'à atteindre 50 dollars en janvier 2015. L'évolution des cours demeure fortement incertaine pour 2015.

11. Avant la chute des prix du pétrole, le gouvernement n'avait pris aucune décision ferme, en partie par peur d'augmenter l'inflation par l'augmentation des prix du carburant (en fonction des prix plus élevés du pétrole à l'époque). En outre, des inquiétudes existent en ce qui concerne l'impact sur les pauvres, sur la classe moyenne ainsi que sur certains secteurs (les transports, les pêcheries et la boulangerie) en particulier. L'impact des réformes des subventions aux carburants sur le secteur des transports préoccupe particulièrement le gouvernement. Les tarifs des transports publics sont fixés par l'État et sont restés pratiquement stables depuis 2006. Le parc de bus et de taxis est dépassé et les discussions actuelles portent sur la baisse des coûts de transport par la modernisation de ce parc. Le gouvernement envisage de préfinancer les nouveaux véhicules, que les opérateurs de bus et de taxi rembourseraient sur la durée, réduisant ainsi la consommation de carburant.

12. Si le gouvernement envisageait d'abandonner la taxe discrétionnaire, il serait judicieux d'agir maintenant. Avec la chute des prix du pétrole, l'élimination des éléments de taxe discrétionnaire n'entraînerait pas nécessairement d'augmentation des prix pour les consommateurs. En fait, étant donné les bas prix observés début 2015, l'abandon de la taxe discrétionnaire pour le diesel serait faible par rapport à la baisse des coûts sous-jacents – si bien que l'effet lié à son abandon serait négligeable et l'effet sur les prix des bus facilement absorbé. Si les opérateurs de bus ne baissent pas leurs prix, alors leurs marges auront augmenté.

13. Cependant, en éliminant la taxe discrétionnaire sur les carburants, le gouvernement se priverait d'un outil d'ajustement des prix du carburant en période d'augmentation et de baisse des prix. Avec la baisse des prix du pétrole, les recettes fiscales du gouvernement diminueront en proportion. En ce moment, l'abandon de la taxe discrétionnaire diminuerait encore les recettes fiscales. Il est probable que le gouvernement ait ajusté l'ampleur de la taxe discrétionnaire depuis janvier 2014, ce qui nécessiterait un complément d'analyse. Par ailleurs, à l'avenir, il serait nécessaire de conduire une analyse de la structure fiscale optimale.

14. Dans l'ensemble, l'analyse suivante, basée sur les prix de décembre 2013, confirme qu'une taxe négative sur les carburants favorise dans les faits les plus aisés. Toute réforme du système de taxation de l'énergie devrait favoriser les pauvres et les filets de protection sociale constitueraient les circuits dans lesquels réinvestir les économies réalisées, afin de développer des politiques en faveur des pauvres.

## Quel impact ont les exonérations fiscales actuelles sur le bien-être des ménages ?

### Répartition des subventions octroyées sur les produits énergétiques

1. L'analyse qui suit inclut tous les produits pétroliers exonérés présents dans l'enquête de ménage. L'enquête ne distingue pas entre diesel et super (regroupés en tant que carburant dans le questionnaire EDAM 3), mais les données de l'*Enquête de Budget et Consommation* (EBC) – une enquête limitée à la zone urbaine, réalisée en 2013 – montre que le diesel représente environ deux tiers des dépenses des ménages en carburant. En outre, l'enquête montre que presque toutes les dépenses directes en carburant sont le fait du quintile le plus riche. Les simulations supposent que le prix des achats de carburant augmentera de DJF 215 à DJF 242 par litre.

2. Le fait de posséder une voiture ou d'utiliser des transports publics est un indicateur très net de bien-être. Les voitures particulières ne sont pas très répandues à Djibouti où seulement 6 % des foyers possèdent une voiture et 1 % possède une moto. Un quart du quintile le plus riche possède une voiture tandis que le nombre de propriétaires de voitures est pratiquement négligeable dans les autres quintiles (voir tableau 1). La plupart des voitures appartiennent à des citadins. Sans surprise, on observe que le carburant est essentiellement consommé par les ménages urbains et le quintile le plus riche (voir tableau 2). L'utilisation des transports publics (bus, taxis, et bus scolaires) est également plus répandue parmi les quintiles les plus riches. Seuls 12 % des pauvres (premier quintile) utilisent les transports publics, tandis qu'ils sont 60 % parmi les deux quintiles les plus riches. Plus de la moitié de la population urbaine emprunte les transports publics mais ils sont moins de 10 % à le faire en milieu rural. L'utilisation des transports scolaires est aussi largement réservée aux ménages les plus riches et urbains.

3. Les ménages djiboutiens dépensent environ DJF 7,96 millions en produits pétroliers subventionnés (i.e. carburant à la pompe, transports publics et scolaires), soit 6,75 % de leurs dépenses annuelles totales (tableau 3). En moyenne, les ménages dépensent DJF 25 400 en transports publics, et DJF 30 600 en transports scolaires (tableau 2). Les exonérations fiscales sur les produits pétroliers ne bénéficient pas aux plus pauvres car il ne consomme que peu de carburant et n'utilise pratiquement pas les transports publics. Comme indiqué dans le tableau 1, le fait de posséder une voiture ou une moto est essentiellement limité au cinquième quintile, qui consomme DJF 96 847 par ménage en carburant à la pompe, soit environ 4 % des dépenses annuelles totales du ménage. Les dépenses en transports publics et scolaires sont aussi considérablement plus basses dans le quintile le plus pauvre (respectivement DJF 2 142 et DJF 2 381 par ménage) que dans le quintile le plus riche (DJF 49 837). Le second quintile dépense déjà beaucoup plus dans les transports publics que le quintile le plus pauvre (voir tableau 2). Pour les pauvres, les dépenses en carburant, transports publics et scolaires représentent moins de 2 % chacun dans l'ensemble des dépenses du ménage (DJF 4 522), alors que pour le quintile le plus riche ces carburants représentent environ 8 % des dépenses totales du ménage (DJF 197 643).

**Tableau 1: Pourcentage des ménages possédant une voiture ou une moto, ou utilisant le bus**

	Quintile					Zone		Total
	Plus pauvre	Deuxième	Troisième	Quatrième	Plus riche	Urbain	Rural	
<b>Voiture</b>	0,0	0,4	1,7	3,0	25,3	7,1	0,7	6,1
<b>Moto</b>	0,1	0,5	0,6	1,3	3,3	1,3	0,2	1,2
<b>Transport public</b>	12,4	37,6	53,2	62,0	58,0	51,4	9,7	44,6
<b>Transport scolaire</b>	6,9	21,9	37,2	47,0	41,9	36,7	1,2	31,0

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3.





**Tableau 2 : Dépenses par ménage (en DJF 2014)**

	Carburant	Transport public	Transport scolaire	Total
Plus pauvre	0	2 142	2 381	4 523
Deuxième	499	13 196	13 192	26 887
Troisième	617	25 352	31 755	57 724
Quatrième	4 093	38 002	46 889	88 985
Plus riche	96 874	49 837	50 932	197 643
<b>Total</b>	<b>25 422</b>	<b>27 381</b>	<b>30 622</b>	<b>83 425</b>

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3 (prix de 2014).

**Tableau 3 : Part des dépenses en produits subventionnés dans les dépenses totales (en %)**

	Carburant	Transport public	Transport scolaire	Total
Plus pauvre	0,00	0,79	0,88	1,67
Deuxième	0,07	1,89	1,89	3,86
Troisième	0,06	2,57	3,22	5,85
Quatrième	0,31	2,87	3,54	6,72
Plus riche	3,93	2,02	2,07	8,02
<b>Total</b>	<b>2,06</b>	<b>2,22</b>	<b>2,48</b>	<b>6,75</b>

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3 (prix de 2014).

## Répartition des subventions sur les produits alimentaires

4. Les ménages pauvres dépensent relativement plus en produits alimentaires exonérés de taxes que les ménages plus riches. Les dépenses des ménages sur les produits alimentaires exonérés de taxes représentent en moyenne DJF 153 629 par ménage, soit 12,4 % des dépenses totales des ménages. Le tableau 4 montre les dépenses des ménages en produits alimentaires exonérés de taxes et le tableau 5 montre la proportion des dépenses annuelles des ménages. Pour ces denrées alimentaires de base, le sucre fait partie des aliments les plus consommés en matière de dépenses (DJF 37 622). Bien que la consommation de riz soit élevée, seule une toute petite proportion du riz est exonérée de taxe dans les faits et il a donc été exclu de notre analyse. Les produits exonérés de taxes sont relativement plus importants pour les pauvres, dans la mesure où la part des dépenses pour ces produits est bien plus élevée pour les plus pauvres que pour les très riches. Dans les ménages les plus pauvres, les dépenses en produits alimentaires exonérés de taxes représentent 19 % des dépenses totales, alors que ces produits ne représentent que 7 % des dépenses totales des ménages les plus riches.

**Tableau 4. Dépenses par ménage (en DJF)**

	Lait en poudre	Farine	Huile de cuisson	Sucre	Total
Plus pauvre	4 250	17 455	8 262	22 193	52 161
Deuxième	17 189	27 000	17 573	36 717	98 480
Troisième	26 579	25 541	20 486	40 253	112 858
Quatrième	35 266	28 348	23 782	41 760	129 156
Plus riche	55 248	31 814	33 213	45 082	165 357
<b>Total</b>	<b>29 529</b>	<b>26 350</b>	<b>21 450</b>	<b>37 622</b>	<b>114 951</b>

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3 (prix de 2014).



**Tableau 5. Part des dépenses en produits subventionnés dans les dépenses totales (en %)**

	Lait en poudre	Farine	Huile de cuisson	Sucre	Total
Plus pauvre	1,57	6,46	3,06	8,22	19,31
Deuxième	2,47	3,88	2,52	5,27	14,14
Troisième	2,69	2,59	2,08	4,08	11,43
Quatrième	2,66	2,14	1,80	3,15	9,75
Plus riche	2,24	1,29	1,35	1,83	6,71
<b>Total</b>	<b>2,39</b>	<b>2,13</b>	<b>1,74</b>	<b>3,04</b>	<b>9,30</b>

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3.

## Quel est le contexte de ces réformes : gagnants et perdants ?

### Impact de l'abandon de l'ajustement fiscal sur le prix de vente des carburants

5. La proposition actuellement à l'étude par le gouvernement est l'abandon de l'utilisation de l'ajustement fiscal sur certains carburants. D'autres taux d'imposition pourraient être modifiés par la loi, comme c'est le cas actuellement, mais ces taux devraient normalement rester stables pendant de longues périodes. Les coûts admissibles dans la chaîne d'approvisionnement pourraient également être modifiés si les circonstances pour les entités concernées le justifient. Afin de simuler l'impact de la suppression de l'ajustement fiscal, il est entendu que les autres tarifs et coûts fiscaux associés, restent aux niveaux de décembre 2013. L'abandon de l'utilisation de l'ajustement fiscal aurait entraîné une légère baisse des prix pour l'essence et le kérosène mais une augmentation d'environ 13 % pour le diesel. La comparaison des prix avant et après en décembre 2013 est possible car l'action du gouvernement en matière de fixation des prix de vente (et l'ajustement fiscal associé) est un fait établi. Il est possible de simuler l'abandon de l'ajustement fiscal dans différentes circonstances, mais il est impossible de donner un calcul « avant » dans la mesure où on ne peut pas savoir ce que le gouvernement aurait décidé de faire concernant les prix de vente, s'il avait conservé l'ajustement fiscal.

### *Impact de la réforme des subventions sur le bien-être des ménages, le budget de l'État, la pauvreté et les inégalités*

6. L'abandon de l'ajustement fiscal sur le prix de vente du super et du diesel se traduirait par une perte de DJF 510,8 millions (soit 0,2 % du PIB<sup>4</sup>) pour la population (tableau 6). Le tableau 6 montre l'impact de la réforme sur le bien-être de la population pour chaque quintile, le tableau 7 montre l'impact de la réforme sur le bien-être per capita pour chaque quintile, et le tableau 8 montre l'impact en proportion des dépenses.

6. Pour le carburant acheté directement à la pompe l'impact de la réforme sur les ménages pauvres est négligeable, mais il augmente avec le bien-être et représente la plus forte perte parmi les ménages riches (DJF 2 734 per capita), soit 0,5 % des dépenses du ménage. Les deux quintiles les plus pauvres dépensent considérablement moins dans les transports publics que les quintiles plus riches ; ceci est partiellement dû au fait que les pauvres vivent dans des zones ne disposant pas de transports publics, telles que les zones rurales. Cependant, les mêmes conclusions s'observent lorsqu'on restreint l'analyse aux seules zones urbaines. L'impact de la réforme sur les 40 % les plus pauvres est de moins de DJF 80 per capita pour les transports publics, alors qu'il représente plus de DJF 400 parmi les 20 % les plus riches. En matière de dépenses des ménages, cela représenterait une perte de 0,03 % de bien-être pour les 20 % les plus pauvres et 0,08 % pour le quintile le plus riche. La

<sup>4</sup> Le PIB pour 2013 est estimé à USD 1 456 milliards.

classe moyenne connaîtrait la plus importante réduction de bien-être – environ 0,12 %.

**Tableau 6 : Impact total sur le bien-être de la population (en millions de DJF)**

	Carburant	Transport public	Transport scolaire	Total
Plus pauvre	0,0	-1,5	-1,7	-3,1
Deuxième	-1,0	-8,1	-8,1	-17,3
Troisième	-1,3	-16,3	-20,4	-38,0
Quatrième	-9,7	-26,8	-33,0	-69,5
Plus riche	-292,7	-44,6	-45,6	-382,8
<b>Total</b>	<b>-304,8</b>	<b>-97,3</b>	<b>-108,8</b>	<b>-510,8</b>

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3 (prix de 2014).

**Tableau 7 : Impact sur le bien-être per capita (en DJF)**

	Carburant	Transport public	Transport scolaire	Total
Plus pauvre	0	-14	-15	-29
Deuxième	-10	-76	-76	-161
Troisième	-12	-152	-190	-354
Quatrième	-90	-249	-307	-646
Plus riche	-2 734	-417	-426	-3 576
<b>Total</b>	<b>-568</b>	<b>-181</b>	<b>-203</b>	<b>-951</b>

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3 (prix de 2014).

**Tableau 8 : Impact sur le bien-être (en %)**

	Carburant	Transport public	Transport scolaire	Total
Plus pauvre	0,00	-0,03	-0,03	-0,06
Deuxième	-0,01	-0,07	-0,07	-0,15
Troisième	-0,01	-0,10	-0,12	-0,22
Quatrième	-0,04	-0,11	-0,13	-0,28
Plus riche	-0,49	-0,08	-0,08	-0,65
<b>Total</b>	<b>-0,26</b>	<b>-0,08</b>	<b>-0,09</b>	<b>-0,43</b>

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3.

7. L'impact de la réforme sur le budget de l'État se traduirait par un gain, le plus important provenant du carburant acheté directement à la pompe. Le tableau 9 montre l'impact de la réforme sur le budget de l'État pour les différents produits subventionnés. L'impact de la réforme sur le budget de l'État entraînerait un gain total de DJF 408,6 millions (soit 0,16 % du PIB). 60 % de ce gain proviendrait du carburant vendu à la pompe (96 % des gains liés au carburant proviendront des ménages les plus riches) et les 40 % restants des transports publics. Il convient de remarquer qu'une élasticité des prix de 0,2 étant supposée, le montant du gain pour l'État est moindre que les pertes subies par les différents ménages.

8. Étant donné que les pauvres dépensent la plupart de leurs revenus dans les produits alimentaires, l'abandon de l'exonération fiscale sur les carburants réduirait les inégalités mais n'aurait pas d'impact apparent sur la pauvreté. L'abandon de l'exonération fiscale sur les carburants n'affecterait pas les plus pauvres car la consommation de ces produits est négligeable parmi les

pauvres. En revanche, les produits pétroliers comptent parmi les produits subventionnés les plus consommés par les ménages riches. L'élimination de l'exonération fiscale entraînerait ainsi une réduction des inégalités de 0,12 point de pourcentage.

9. Nos résultats indiquent que l'abandon de l'exonération fiscale pour le carburant à la pompe permet une potentielle hausse des revenus de l'État, sans impact sur la pauvreté. Une augmentation des prix des transports publics augmenterait la pauvreté, mais à un taux moins important qu'une augmentation des transports scolaires.

**Tableau 9 : Impact de la réforme sur les recettes de l'État (en millions de DJF)**

	Carburant	Transport public	Transport scolaire	Total
Plus pauvre	0,0	1,2	1,3	2,5
Deuxième	0,8	6,5	6,5	13,8
Troisième	1,1	13,0	16,3	30,4
Quatrième	7,8	21,4	26,4	55,6
Plus riche	234,1	35,7	36,5	306,3
<b>Total</b>	<b>243,8</b>	<b>77,8</b>	<b>87,0</b>	<b>408,6</b>

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3 (prix de 2014).

### Impact de l'introduction d'une taxe sur les produits alimentaires de base

10. Le gouvernement n'envisage pas le prélèvement d'une taxe sur les produits alimentaires de base et les simulations présentées sont proposées à titre d'illustration. Comme mentionné plus haut, parmi les produits alimentaires de base exonérés, seuls un(e) certain(e) type/qualité est exonéré (par ex. les brisures de riz). Pour le riz, seuls 6 % des importations totales sont exonérés de taxe, alors que 88 % de la farine, environ 60 % du sucre et de l'huile de cuisson, et environ 50 % des produits à base de lait en poudre sont exonérés. La subvention implicite représente 7 % du prix sans subvention.

11. L'introduction d'une taxe à la consommation impliquerait une perte de DJF 558,7 millions (soit 0,22 % du PIB) pour la population. Les valeurs per capita indiquent que les pertes seraient considérablement plus élevées pour les plus riches, en termes absolus (tableau 10). Dans l'ensemble, l'impact d'une telle réforme sur les 20 % les plus pauvres entraînerait une baisse de leur bien-être de DJF 500, soit 1,06 % des dépenses du ménage. Pour le quintile le plus riche, la perte serait équivalente à DJF 1 836, soit 0,33 % des dépenses du ménage. Cette comparaison montre que les pauvres dépensent davantage en termes relatifs en produits exonérés de taxes. Ainsi, l'introduction de taxes à la consommation affecterait le niveau de pauvreté.

**Tableau 10 : Impact total sur le bien-être de la population (en millions de DJF)**

	Lait en poudre	Farine	Huile de cuisson	Sucre	Total
Plus pauvre	-3,1	-24,8	-7,3	-18,4	-53,6
Deuxième	-11,2	-34,0	-13,8	-27,0	-86,0
Troisième	-18,1	-33,4	-16,7	-30,8	-99,0
Quatrième	-26,3	-40,8	-21,3	-35,1	-123,5
Plus riche	-52,4	-58,1	-37,8	-48,2	-196,6
<b>Total</b>	<b>-111,2</b>	<b>-191,0</b>	<b>-96,8</b>	<b>-159,6</b>	<b>-558,7</b>

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3 (prix de 2014).

**Tableau 11 : Impact sur le bien-être per capita (en DJF)**

	Lait en poudre	Farine	Huile de cuisson	Sucre	Total
Plus pauvre	-29	-231	-68	-172	-499
Deuxième	-104	-316	-128	-251	-800
Troisième	-169	-312	-156	-288	-924
Quatrième	-245	-379	-198	-326	-1 148
Plus riche	-490	-543	-353	-450	-1 836
<b>Total</b>	<b>-207</b>	<b>-356</b>	<b>-180</b>	<b>-297</b>	<b>-1 041</b>

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3 (prix de 2014).

**Tableau 12 : Impact sur le bien-être (en %)**

	Lait en poudre	Farine	Huile de cuisson	Sucre	Total
Plus pauvre	-0,06	-0,49	-0,14	-0,37	-1,06
Deuxième	-0,10	-0,29	-0,12	-0,23	-0,75
Troisième	-0,11	-0,20	-0,10	-0,18	-0,58
Quatrième	-0,11	-0,16	-0,08	-0,14	-0,49
Plus riche	-0,09	-0,10	-0,06	-0,08	-0,33
<b>Total</b>	<b>-0,09</b>	<b>-0,16</b>	<b>-0,08</b>	<b>-0,14</b>	<b>-0,47</b>

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3 (prix de 2014).

**Tableau 13 : Impact de la réforme sur les recettes de l'État (en millions de DJF)**

	Lait en poudre	Farine	Huile de cuisson	Sucre	Total
Plus pauvre	2,5	19,8	5,8	14,7	42,9
Deuxième	9,0	27,2	11,0	21,6	68,8
Troisième	14,5	26,7	13,4	24,7	79,2
Quatrième	21,1	32,6	17,0	28,1	98,8
Plus riche	42,0	46,5	30,2	38,6	157,2
<b>Total</b>	<b>89,0</b>	<b>152,8</b>	<b>77,5</b>	<b>127,7</b>	<b>447,0</b>

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3 (prix de 2014).

## Quel est le rôle actuel des filets de protection sociale à Djibouti ?

12. Les filets de protection sociale publique se composent généralement de programmes financés par l'État, qui fournissent des revenus ou des bénéfices en nature et donnent accès à des services sociaux de base aux membres les plus pauvres et les plus vulnérables de la société. En outre, il existe d'autres types de transferts, tels que l'assurance sociale contributive comme les retraites, les programmes en faveur du marché du travail, les subventions sur les produits alimentaires et pétroliers, ainsi que les transferts privés entre les ménages (envois de fonds). Pour évaluer l'efficacité de ces transferts dans la protection des plus pauvres et des plus vulnérables contre les chocs, un certain nombre d'indicateurs sont présentés, comme la couverture, la précision du ciblage et la générosité.

13. Les exonérations fiscales non ciblées (subventions implicites) atteignent une plus grande partie de la population que les programmes ciblés. Le tableau 14 montre le pourcentage de la population (par quintile de dépenses) recevant sept types de transferts : retraites (privée ou publique), compensations pour les dépenses de santé, rations alimentaires, transferts monétaires du

gouvernement ou d'ONG, subventions publiques de produits alimentaires et pétroliers et transferts privés reçus de la famille et d'amis. Les exonérations fiscales sur les produits alimentaires de base atteignent la majorité des pauvres (77,3 % dans le premier quintile) et la quasi-totalité des individus des autres quintiles. Les exonérations fiscales sur certains produits pétroliers, en revanche, ne bénéficient qu'à 17 % du quintile le plus pauvre, mais à plus de 82 % du quintile le plus riche. Environ un quart de la population dans le quintile le plus pauvre bénéficie de rations alimentaires, ce qui en fait un programme ayant un ciblage relativement efficace. Les compensations pour les dépenses de santé bénéficient de façon disproportionnée aux quintiles les plus riches. Très peu de ménages (moins de 10 %) bénéficient de régimes de retraites. Enfin, 21 % des ménages Djiboutiens reçoivent des transferts privés (internationaux ou nationaux) et ces transferts bénéficient principalement aux ménages les plus pauvres.

**Tableau 14 : Couverture des programmes de transferts**

	Retraites	Compensation des dépenses de santé	Rations alimentaires	Transferts du gouvernement ou d'ONG	Subventions alimentaires	Subventions du carburant	Transferts monétaires
<b>Total</b>	8,5	4,3	8,1	2,1	94,7	58,2	21,0
<b>Quintiles de consommation per capita</b>							
Q1	5,3	1,3	27,0	5,8	77,3	17,1	29,7
Q2	8,6	3,5	8,6	1,3	98,1	48,2	23,6
Q3	10,5	4,2	2,5	1,5	99,7	66,9	20,2
Q4	8,5	5,5	1,3	0,9	99,3	76,2	18,3
Q5	9,6	6,9	1,1	0,8	99,2	82,5	13,5

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3.

14. Les bénéficiaires visés par les programmes de filets de protection sociale devraient être les pauvres, de sorte que la performance de ces programmes peut être évaluée en estimant les fuites du programme. Une façon de mesurer ces fuites consiste à déterminer la part totale des transferts reçus par des bénéficiaires non-pauvres. Dans le cadre d'un programme progressif et correctement ciblé, les pauvres (quintile inférieur) reçoivent la plus grande part des transferts, et cette part diminue à mesure que le niveau de bien-être augmente. Le tableau 15 présente la distribution des bénéfices par zones et par quintile de dépenses. À Djibouti, les rations alimentaires et les transferts monétaires correspondent généralement à cette description étant donné que les pauvres reçoivent la plupart des transferts. Plus de la moitié des transferts des rations alimentaires sont reçus par les pauvres (quintile inférieur). A contrario, les bénéfices des exonérations fiscales sur les produits alimentaires et pétroliers favorisent principalement la population urbaine et les non-pauvres, rendant ces programmes régressifs. En effet, la majorité des ressources des subventions alimentaires et pétrolières (respectivement 85 % et 97 % de ces subventions) sont perçues par la population vivant dans les zones urbaines et les deux quintiles les plus riches (respectivement 57 % et 89 %). Cependant, seulement 15 % des ressources provenant des subventions alimentaires et moins de 3 % de celles provenant des subventions des produits pétroliers vont aux bénéficiaires vivant dans les zones rurales et seulement 10 % et moins de 1 % respectivement, sont perçus par ceux du quintile le plus pauvre. Les retraites et indemnités pour les dépenses de santé sont perçues principalement par les populations vivant dans les zones urbaines et les bénéficiaires non-pauvres

**Tableau 15 : Distribution des bénéfiques (Précision du ciblage)**

	Zone de résidence		Quintiles de consommation per capita				
	Urbaine	Rurale	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Retraites	85,6	14,4	4,5	10,9	17,5	19,3	47,9
Compensation des dépenses de santé	88,0	12,0	3,5	11,1	17,2	23,4	44,9
Rations alimentaires	15,8	84,2	56,2	21,2	10,7	4,3	7,5
Transferts du gouvernement ou d'ONG	44,7	55,3	45,1	16,9	13,6	11,7	12,7
Subventions alimentaires	84,9	15,1	9,5	15,4	17,8	22,0	35,3
Subventions du carburant	97,2	2,8	0,6	3,4	7,5	13,5	75,0
Transferts monétaires	75,6	24,4	20,8	15,4	20,7	15,0	28,1

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3.

Note: L'incidence des bénéfiques correspond au montant de transfert reçu par le groupe en pourcentage du total des transferts reçus par la population. En particulier, l'incidence des bénéfiques correspond à (Somme de l'ensemble des transferts reçus par tous les individus du groupe) / (Somme de tous les transferts reçus par tous les individus de la population). Les montants agrégés des transferts monétaires sont estimés en utilisant des facteurs d'expansion pondérés par la taille du ménage.

15. La générosité des programmes de filets de protection sociale à Djibouti est généralement très faible. Plus la générosité est faible, moins la valeur du transfert sur le bien-être des bénéficiaires est importante. En revanche, plus la générosité est élevée, plus son importance en tant que source de bien-être pour les bénéficiaires est importante. La générosité et la taille des transferts sont donc d'importantes caractéristiques de conception des programmes de filets de protection sociale, étant donné qu'elles auront un impact sur la pauvreté et les autres objectifs visés par les programmes. En effet, une faible générosité limiterait l'impact du programme sur la pauvreté. Seuls deux programmes (retraites et transferts privés de la famille et des amis – qui ne constituent pas à proprement parler des programmes d'assistance sociale), sur les sept types de programmes disponibles, semblent avoir un impact sur le niveau de consommation de la population en générale. Par contre, en se concentrant sur le quintile le plus pauvre, l'aide alimentaire a un effet significatif, même si les transferts privés restent de loin le programme le plus efficace. En effet, l'impact sur le bien-être du quintile le plus pauvre des transferts monétaires du gouvernement ou des ONG et des exonérations sur les aliments est très modeste, et l'impact des exonérations fiscales sur les produits pétroliers est négligeable.

16. Conformément à la faible précision de ciblage et à la faible générosité, les programmes de filets de protection sociale à Djibouti sont généralement de petites tailles et insuffisants pour réduire l'écart d'indigence. Le tableau 16 ci-dessous montre le rapport de générosité, le rapport entre les transferts moyens et l'écart d'indigence, et la taille du programme pour chacun des sept programmes de transfert à Djibouti. Le ratio est supérieur à 1 pour le programme de retraite, ce qui signifie que les transferts moyens sont plus élevés que l'écart d'indigence et ce qui est également une forte indication que les bénéficiaires dépendent de ce transfert comme une source de revenus, ce qui est habituellement prévu par les programmes d'assurance sociale. En revanche, la générosité des subventions (à la fois pour les produits pétroliers et alimentaires) est négligeable pour combler le fossé de la pauvreté, d'où un ratio inférieur à 0,1.



**Tableau 16 : Décomposition de l'impact des différents programmes**

	<b>Ciblage</b>	<b>Transferts moyens (en DJF)</b>	<b>Écart d'indigence (en DJF)</b>	<b>Ratio</b>
Retraites	0,60	78 988	35 239	2,2
Compensation des dépenses de santé	0,06	9 294	33 425	0,3
Rations alimentaires	0,76	8 685	34 943	0,2
Transferts du gouvernement ou d'ONG	0,63	9 343	33 815	0,3
Subventions alimentaires	0,10	1 069	33 717	0,0
Subventions du carburant	0,01	1 551	33 490	0,0
Transferts monétaires	0,68	36 839	36 734	1,0

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3 (prix de 2012).

## Quel est l'impact de la réforme des exonérations fiscales et des filets sociaux sur la pauvreté ?

17. Les ajustements fiscaux discrétionnaires ont bénéficié aux plus aisés en période de prix du carburant élevé (dans la présente étude, l'analyse se base sur les prix de décembre 2013). L'abandon des exonérations fiscales sur les produits pétroliers réduirait les inégalités mais n'aurait aucun impact visible sur la pauvreté. Pour réduire la pauvreté, les économies réalisées grâce à une possible réforme fiscale ainsi que par d'autres sources de financement pourraient être réorientées à l'intention des pauvres et des vulnérables. Cependant, pour réduire la pauvreté, un ciblage efficace des pauvres est essentiel. Le gouvernement développe actuellement, avec l'appui de la Banque mondiale, un registre social qui vise à accroître l'équité dans la répartition des ressources, et de promouvoir une plus grande inclusion sociale des plus vulnérables. Au cours de cette assistance technique apportée au Gouvernement de Djibouti, une série de recommandations ont été formulées et certaines ont déjà été prises en compte dans la conception d'un système de protection sociale plus fort. Ces recommandations sont issues des sections suivantes et comprennent :

- Les économies sur les réformes des taxes sur l'énergie ainsi que d'autres sources de financement, y compris celles réparties entre une variété de très petits programmes de filets sociaux, devraient servir à approvisionner un programme de transferts monétaires ciblant les plus pauvres ;
- Un Test Proxy Means (TPM) devrait être utilisé pour déterminer le niveau d'indigence « score de pauvreté » et tous les programmes de filets sociaux devraient cibler les plus pauvres (tels que définis par le TPM) plutôt que de cibler les ménages ruraux en fonction de leur situation géographique<sup>5</sup> ;
- De même, les programmes de filets sociaux existants et à venir devraient d'abord cibler les ménages pauvres en fonction du niveau/score de pauvreté relative, et, seulement après, utiliser d'autres facteurs (catégoriques) pour déterminer l'éligibilité au programme.

## Impact de la réforme fiscale sur le bien-être des ménages et les recettes publiques

18. Etant donné que les pauvres dépensent la plupart de leurs revenus en alimentation, l'élimination des exonérations fiscales sur ces produits aurait le plus d'impact sur la pauvreté et les inégalités, alors que la suppression des exonérations fiscales sur les produits pétroliers pourrait réduire les inégalités, mais serait sans effet apparent sur la pauvreté. Néanmoins tous ces effets seraient

<sup>5</sup> Cette fonctionnalité fera partie du registre social à venir.

minimes, voir négligeables. Le tableau 17 montre l'impact de la réforme sur l'indigence et les inégalités. La réforme n'aurait pas un impact très significatif sur l'indigence et nul sur les inégalités. En particulier, le taux d'indigence augmenterait de 0,17 points de pourcentage de 20,00 à 20,17 %. La suppression des exonérations fiscales sur la farine augmenterait la pauvreté de 0,05 points de pourcentage – de 20 à 20,05 %, et l'inégalité de 0,05 points de pourcentage - de 45,13 à 45,18 %. L'effet de la suppression de l'utilisation de la taxe d'ajustement en faveur de l'Etat sur le carburant n'aurait pas d'incidence pour les plus pauvres et pourrait en fait se traduire par une réduction des inégalités de 0,12 points de pourcentage. Ceci s'explique par le fait que la consommation de ce produit est négligeable parmi les pauvres, alors qu'il est l'un des produits subventionnés les plus consommés pour les ménages riches.

**Tableau 17 : Réforme, taux d'indigence, et indice Gini**

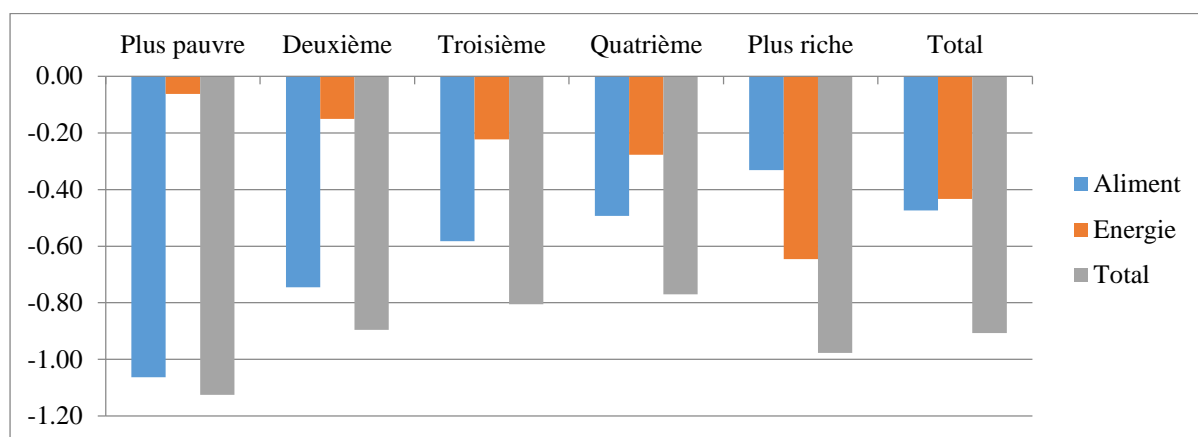
	Niveau d'indigence	Changement dans la pauvreté	Indice de Gini	Variation de Gini
<b>Pré réforme</b>	20,00	.	45,13	.
<b>Lait en poudre</b>	20,00	0,00	45,13	0,00
<b>Farine</b>	20,05	0,05	45,18	0,05
<b>Huile</b>	20,01	0,00	45,15	0,01
<b>Sucre</b>	20,01	0,01	45,17	0,04
<b>Carburant</b>	20,00	0,00	45,01	-0,12
<b>Transports publics</b>	20,00	0,00	45,13	0,00
<b>Transport scolaires</b>	20,00	0,00	45,14	0,00
<b>Post réforme</b>	20,17	0,17	45,13	-0,02

Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3.

19. Parmi les quintiles les plus pauvres, la perte de bien-être résultant de la réforme serait la plus élevée sur les produits liés à l'alimentation ; alors que la perte serait la plus élevée sur les produits pétroliers pour les quintiles les plus riches. La figure 1 montre l'impact de la réforme sur le bien-être de la population, en proportion des dépenses totales par quintile et pour chaque groupe de produits subventionnés. En matière de produits liés à l'alimentation, la réforme se traduirait par une perte significative de bien-être pour le quintile le plus pauvre (1,12 % des dépenses totales), mais cette perte diminue à mesure que le bien-être augmente. D'autre part, la réforme se traduirait par une perte minimale pour le quintile supérieur concernant les produits pétroliers, et cette perte diminue à mesure que le bien-être diminue et devient négligeable pour le premier quintile.

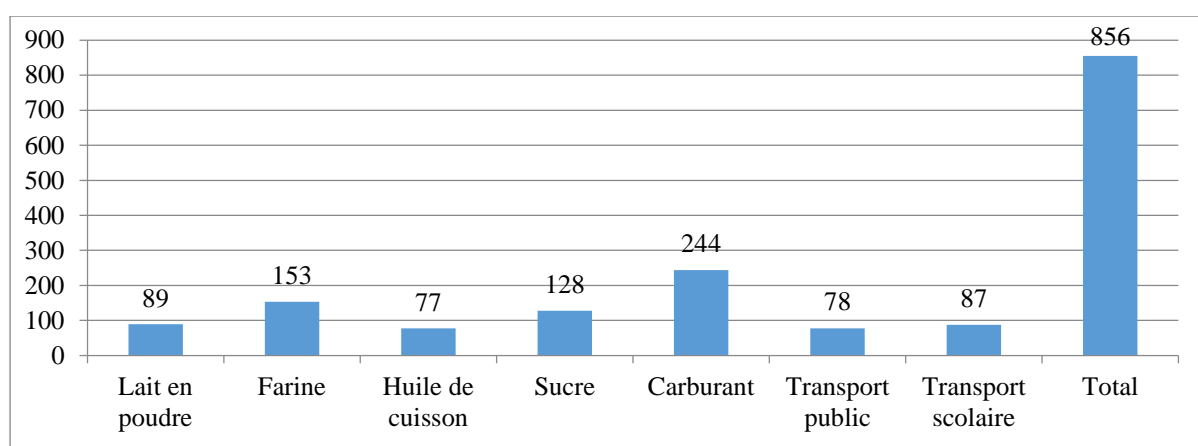
20. L'impact de la réforme sur le budget de l'État se traduirait par un gain, dont le plus élevé proviendrait du carburant. L'impact de la réforme sur le budget de l'État se traduirait par un gain total de DJF 856 millions (soit 0,33 % du PIB), 28 % de ce gain proviendrait du carburant (96 % des gains liés au carburant proviendront des ménages les plus riches), 18 % proviendraient de la farine et 15 % du sucre. Le gain le plus élevé dans le budget de l'État viendrait des ménages les plus riches (54 %). Cette proportion diminue à mesure que le bien-être diminue pour atteindre la plus faible part parmi les ménages pauvres (5 %). Ceci est en ligne avec la conclusion précédente que la plus grande perte dans le niveau de bien-être de la population proviendrait du carburant, particulièrement parmi les riches. La figure 2 ci-dessous montre l'impact de l'augmentation du prix des produits subventionnés sur les recettes de l'État. Les gains en revenus les plus importants pour le gouvernement proviendraient de l'augmentation du prix du carburant, tandis que les gains les moins importants proviendraient de l'augmentation du prix de l'huile de cuisson.

**Figure 1 : Impact sur le bien-être (en %)**



Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3.

**Figure 2 : Impact de la réforme sur les recettes de l'État (en millions de DJF)**



Source: Calcul de la Banque mondiale fondé sur l'EDAM 3 (prix de 2014).

## Impact probable des politiques de compensation par le biais de programmes de filets de protection sociale

5. Toute réforme exige un système efficace de ciblage des populations pauvres et vulnérables. Le gouvernement, avec l'appui de partenaires du développement, conduit actuellement une réforme du système de protection sociale. La création d'un registre social des ménages pauvres et vulnérables constitue un élément clé du renforcement des filets de protection sociale à Djibouti. Ce registre sera utilisé pour cibler les pauvres et servira de plate-forme unique partagée par tous les programmes d'assistance sociale, permettant une réduction importante des coûts et une amélioration substantielle du ciblage des ménages les plus pauvres.

6. L'analyse qui précède a montré que l'exonération de taxes sur les produits alimentaires et pétroliers est régressive, et que les pauvres en bénéficient le moins. Le gouvernement envisage de renforcer le système de protection sociale par le biais d'un système de transferts monétaires ciblés. Suite aux discussions menées avec le Secrétariat d'État à la Solidarité Nationale (SESN), les options de réforme axées sur une série de dispositifs/schémas de transferts et d'enveloppes budgétaires sont présentées ci-dessous. Les dispositifs de transferts sont définis au tableau 18 et pourraient être mis en œuvre au niveau personnel ou au niveau des ménages. Dans ce dernier cas, le montant transféré est identique pour tout ménage répondant aux critères de sélection, quelle que soit la taille du ménage.

D'autre part, les "schémas individuels" dépendent de la taille des ménages. Par exemple, un ménage de neuf membres recevrait trois fois le montant reçu par un ménage de trois membres. Une mesure intermédiaire est basée sur l'équivalent d'adultes. Chaque membre est ainsi pondéré selon son besoin en calories.

**Tableau 18: Définition des différents schémas de transferts**

No. de transferts	Critères de Sélection	Bénéficiaires	Montant transféré par unité
1	Rural + urbain en dehors de Djibouti-ville	Individuel	6 935
2		Individuel (en Adultes Equivalents.)	9 268
3		Ménage	35 826
4	Uniquement rural	Individuel	11 560
5		Individuel (en Adultes Equivalents.)	15 717
6		Ménage	54 940
7	Rural + urbain dans le premier Quintile	Individuel	7 675
8		Individuel (en Adultes Equivalents.)	10 259
9		Ménage	42 550
10	Premier quintile avec transfert unique	Individuel	9 306
11		Individu (en Adultes Equivalents.)	12 418
12		Ménage	58 748
13	Premier quintile avec deux étapes	Individuel	percentile 10: 13 960 percentile 20: 4 673
14		Individuel (en Adultes Equivalents)	percentile 10: 18 811 percentile 20: 6 176
15		Ménage	percentile 10: 90 133 percentile 20: 28 863
16	Premier quintile avec 4 étapes	Individuel	percentile 5 : 15 245 percentile 10 : 12 670 percentile 15 : 7 066 percentile 20 : 2 288
17		Individuel (en Adultes Equivalents.)	percentile 5 : 20 629 percentile 10 : 17 001 percentile 15 : 9 313 percentile 20 : 3 031
18		Ménage	percentile 5 : 110 709 percentile 10 : 73 607 percentile 15 : 42 777 percentile 20 : 14 417

Source: World Bank calculation based on the EDAM 3 (2012 prices).

### *Taux d'indigence*

69. La plus forte baisse du taux d'indigence est atteinte lors du ciblage du premier quintile. Le taux d'indigence (P0) est défini comme le premier quintile. Dans l'ensemble, avec un budget total de un milliard de FDJ, l'impact sur le taux d'indigence est limité, si nous nous concentrons principalement sur les ménages ruraux sans tenir compte des ménages urbains du premier quintile. La plus forte baisse du taux d'indigence avec un budget d'un milliard, qui vise le premier quintile et transfère un montant uniforme.

70. Avec un budget plus important de trois milliards, il serait possible de réduire le taux d'indigence de moitié en utilisant n'importe quels schémas ciblant le premier quintile. L'utilisation d'un tel taux de pauvreté comme mesure d'efficacité, ne définit pas clairement si un schéma basé sur l'individu ou sur les ménages est plus efficace pour réduire la pauvreté. Le principal problème de l'utilisation du taux de pauvreté pour évaluer les différents schémas est qu'aucun poids n'est donné lorsque les ménages extrêmement pauvres reçoivent un important transfert, tout en restant en dessous du seuil de pauvreté. En fait, nous pouvons imaginer un cas extrême où tous les ménages les plus pauvres seraient beaucoup mieux nantis mais tout en restant pauvres, si aucun des montants transférés ne leur permettaient de surmonter le seuil d'indigence. Pour cette raison, nous devrions nous concentrer sur l'écart d'indigence comme mesure de pauvreté.

### *L'écart d'indigence*

7. Pour réduire l'écart d'indigence, le ciblage du premier quintile est plus efficace que n'importe quels schémas axés sur les ménages ruraux. L'indice d'écart d'indigence (P1) estime la profondeur de la pauvreté en tenant compte de la distance, en moyenne, des pauvres par rapport au seuil d'indigence. Ceci est défini comme l'écart moyen d'indigence dans la population en proportion au seuil d'indigence. Dans un graphe présentant la fonction cumulative du bien-être, c'est la zone en dessous du seuil d'indigence et sur la gauche de la fonction. Avant tout transfert, l'indice d'écart d'indigence (PGI ou P1) associé aux usages de la ligne d'indigence dans le tableau 19 est mesuré à 6,9 pourcent (dernière ligne du tableau). Donc, en moyenne, l'individu pauvre a des dépenses (tel que mesuré par le PMT) de 6,9 pourcent en-dessous du seuil d'indigence (77 926FDJ par habitant). Un schéma de transfert axé sur le premier quintile devrait être privilégié. De loin les meilleurs schémas seraient les schémas numéro 16 ou 17. C'est-à-dire mettre l'accent sur le premier quintile, mais avec un montant de transfert qui dépend de la pauvreté (telle que définie par le PMT). Dans ce cas, les 5 pourcent les plus pauvres recevraient plus que les 10 pourcent les plus pauvres, etc. (voir tableau 18).

**Tableau 19: Effet de l'Ecart d'indigence sur les Différents Schémas de Transferts**

No. de Transferts	Critères de Sélection	Bénéficiaires	1 billion DJF	2 billion DJF	3 billion DJF
1	Rural + urbain en-dehors de Djibouti-ville	Individuel	5,5	4,3	3,3
2		Individuel (en Adultes Equivalents)	5,6	4,4	3,4
3		Ménage	5,7	4,6	3,8
4	Uniquement rural	Individuel	5,0	3,4	2,2
5		Individuel (en Adultes Equivalents)	5,0	3,5	2,3
6		Ménage	5,3	4,0	3,1
7	Rural + urbain dans le premier Quintile	Individuel	5,0	3,4	2,2
8		Individuel (en Adultes Equivalents)	5,0	3,5	2,3
9		Ménage	5,1	3,8	2,7
10	Premier quintile avec transfert unique	Individuel	4,6	2,9	1,6
11		Individuel (en Adultes Equivalents)	4,7	3,0	1,7
12		Ménage	4,6	2,9	1,8
13	Premier quintile avec 2 étapes	Individuel	4,4	2,1	0,6
14		Individuel (en Adultes Equivalents)	4,5	2,2	0,8
15		Ménage	4,3	2,3	1,1
16	Premier quintiles avec 4 étapes	Individuel	4,4	1,9	0,3
17		Individuel (en Adultes Equivalents)	4,4	2,0	0,4
18		Ménage	4,2	2,0	0,8
Sans Transfert			6,9	6,9	6,9

Source: World Bank calculation based on the EDAM 3.