

BILAN ET REFORMES : UNE CROISSANCE CONSOLIDEE (2002 – 2009)

INTRODUCTION

CHAPITRE I : STABILITE MACROECONOMIQUE ET CROISSANCE

- §.1 L'Evolution du cadre macroéconomique
- §.2 L'évolution budgétaire
- §.3 La coopération avec les partenaires extérieurs au développement

CHAPITRE II : LES REFORMES A L'ORIGINE DES PROGRES

- §.1 Les réformes fiscales et budgétaires
- §.2 Le Fichier unique et l'informatisation des outils de gestion
- §.3 L'environnement des affaires
- §.4 Le renforcement des outils statistiques
- §.5 La mobilisation des ressources dans la lutte contre la pauvreté.

CHAPITRE III : LES PERSPECTIVES ET LES DEFIS A VENIR

- §.1 La poursuite des réformes pour un cadre macroéconomique viable
- §.2 Promouvoir un environnement attractif pour les investissements
- §.3 Renforcer les principes de la bonne gouvernance financière.

PRESENTATION DE S.E.M. ALI FARAH ASSOWEH
MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION
CHARGE DE LA PRIVATISATION

Son Excellence Monsieur Le Président de la République,
Excellence Monsieur Le Premier Ministre,
Monsieur Le Président de l'Assemblée Nationale,
Mesdames et Messieurs les membres du Gouvernement,
Mesdames et Messieurs les Parlementaires,
Mesdames et Messieurs les représentants du Secteur privé,
Mesdames et Messieurs les représentants de la Société Civile,
Honorables participants et participantes,

Voilà sept années d'écoulées depuis le dernier Séminaire de réflexion sur l'Action Gouvernementale tenu en février 2002 dans ces mêmes enceintes.

Mais pour le Ministère de l'Economie, des Finances et de la Planification Chargé de la Privatisation que je dirige c'est également sept années de réformes et d'actions entreprises dont vous pouvez être en mesure aujourd'hui d'en apprécier les résultats et leurs impacts sur le paysage économique et social de notre pays.

Depuis 2003, la rigueur et la rationalité dans la gestion des dépenses se sont poursuivies tout en accordant une priorité plus grande aux dépenses des secteurs sociaux et de la gouvernance (Education, Santé, Emploi, Justice) et en créant les conditions d'une croissance économique tirée par des investissements privés étrangers en forte augmentation.

Mon intervention de ce matin sur le bilan de mon département qui, de par sa position centrale dans la stratégie gouvernementale de développement, reflète l'évolution économique et les progrès réalisés par notre pays durant la période concernée (2002-2009), sera axée autour des piliers suivants :

- La stabilité macroéconomique et la croissance économique ;
- Les réformes à l'origine des progrès ;
- Les perspectives et les défis.

STABILITE MACROECONOMIQUE ET CROISSANCE

L'environnement macroéconomique de Djibouti s'est amélioré de manière notoire ces dernières années. La croissance annuelle du PIB est passée d'une moyenne de 3% en 2001-2005 à 4,8% en 2006, 5,3% en 2007 et 5.8% en 2008.

Aujourd'hui, nous connaissons une période de croissance assez forte qui s'explique par les nombreuses réformes macroéconomiques que nous avons réalisé et par les importants efforts consentis par nos concitoyens ainsi que par les flux croissants des investissements (IDE), notamment dans le secteur du port et du bâtiment.

Après avoir été maîtrisée durant les 5 dernières années (2000-2005) au taux annuel de 3%, l'inflation n'a pas pu être contenue en 2007 puisqu'elle est passée de 3.5% en 2005 et 3.4% en 2006 à 8.1% en 2007 et 9.2% à fin 2008. Cette progression inquiétante est imputable à la conjoncture internationale marquée par l'augmentation des prix des produits alimentaires, des logements et de l'énergie due principalement à la hausse des cours pétroliers.

En revanche, l'objectif en matière de maîtrise du déficit du compte se situe à 3% du PIB en moyenne malgré la progression des importations liées aux nouveaux investissements.

Concernant les finances publiques, l'excellente performance en matière de discipline budgétaire est à souligner. L'année 2005 a même dégagé un excédent correspondant à 0,2% du PIB et une réduction non négligeable des arriérés intérieurs. Le déficit a été de 2.5% du PIB en 2006, 2.6% en 2007 résultant de l'augmentation des dépenses sociales. Soit une moyenne, sur la période 2005-2008, de -1.6% du PIB.

Au 31 Décembre 2008, les opérations financières de l'Etat ont dégagé un excédent budgétaire de 2,189 milliards FD (1.3% du PIB) contre un déficit de 2,155 milliards FD. Ce solde budgétaire intérieur s'est largement amélioré en raison du niveau élevé des recettes fiscales et de la maîtrise des dépenses courantes avec un excédent de 3,518 milliards de FD en 2008 par rapport aux années précédentes.

Les recettes totales (y compris les dons) s'élèvent à 73 milliards FD en 2008 contre 37,9 milliards FD en 2002, soit une hausse importante de 35,1 milliards FD. Même si les recettes additionnelles extérieures y ont contribué, les recettes intérieures ont eu une part déterminante.

Ainsi, les recettes fiscales (directes et indirectes) ont enregistré un net progrès passant de 25,1 Milliards FD en 2005 à 30,9 Milliards FD en 2007, à pression fiscale égale (20,2%). La modernisation de l'administration fiscale marquée par un renforcement des ressources humaines et l'informatisation de la gestion, et des efforts accrus en matière de recouvrement, la mise en place du paiement spontané, la diminution progressive des taux de la TIC justifient cette performance. Il est fort utile de préciser que ces résultats s'inscrivent dans un contexte économique où l'afflux des IDE et leurs exonérations fiscales grèvent sur les revenus fiscaux de l'Etat.

Dans les recettes non fiscales, les recettes des services augmentent grâce aux recettes des domaines qui enregistrent en 2008 une hausse de 45% par rapport à l'année 2007 découlant de la parcellisation et de la vente importante de terrains. Le dynamisme économique de la capitale explique l'engouement des djiboutiens (particuliers et investisseurs) et des investisseurs étrangers pour l'acquisition de terrains. A titre d'illustration, les recettes des Domaines sont passées de 200 Millions FD en 2003 à 1,8 Milliard FD en 2008.

Et pourtant, l'année 2008 a été caractérisée par plusieurs événements qui ont eu un impact sur le budget national et auraient pu compromettre ces résultats. Certains facteurs endogènes et exogènes ont conduit à une augmentation des dépenses, il s'agit notamment de l'appui budgétaire accordé à EDD pour plus de 5 Milliards FD pour éviter une augmentation du tarif du kilowattheure, de l'inflation à l'échelle mondiale qui a touché presque tous les secteurs et le conflit imposé de Doumeira, sans oublier la crise financière internationale.

En décembre 2008, les dépenses courantes se sont établies à 46,738 milliards FD contre 29,584 milliards FD en 2003, les salaires constituant la composante principale des dépenses courantes.

La masse salariale a augmenté est passée de 14,721 milliards FD en 2003 à 22,176 milliards FD en 2008, résultant des recrutements dans les secteurs sociaux pour lutter contre la pauvreté. Les charges salariales en 2008 représentent 63% des recettes fiscales et plus de 44% des recettes totales.

Hormis les recrutements, les facteurs principaux ayant contribué à

l'accroissement de la masse salariale sont principalement :

- le dégel des avancements (+ 500 millions FD en 2007, +790 millions FD en 2008 et +980 millions FD en 2009) ;
- l'harmonisation de la solde au sein des forces de défense et de sécurité par le biais du barème unique entré en vigueur en 2007 et estimé à 1 milliard FD sur 3 ans ;
- la revalorisation des salaires de la justice, du personnel de la santé, des journalistes ;
- la généralisation du paiement des avancements aux établissements autonomes subventionnés et pour les retraités.

Conscient de ces contraintes et dans le cadre de la rationalisation et l'optimisation de la gestion publique, le ministère des Finances, en partenariat avec le Ministère de l'Emploi, a mis en œuvre un système de gestion, FICHER UNIQUE, sain et transparent visant à améliorer la gestion quotidienne de la solde des agents de l'Etat.

Au niveau des investissements, les dépenses s'élèvent en décembre 2008 à 24,164 milliards FD contre 6,056 milliards FD en 2003, soit une hausse de 300% en 6 ans. Cette augmentation est notamment due aux dépenses d'investissements financés sur ressources extérieures et consacrées aux projets d'investissements publics.

L'évolution de la dette extérieure est de +112% sur une période de sept années en passant de 47,607 milliards FD en 2001 à 100,925 milliards FD en 2008. Cette augmentation importante est due à la dette contractée par le gouvernement djiboutien pour ses programmes de développement sociaux. L'accroissement important de la dette extérieure publique traduit les efforts menés par le Gouvernement pour créer une dynamique de croissance nécessaire, pour infléchir la pauvreté et améliorer la compétitivité de l'économie nationale à un niveau régional, voire international.

Au vu du poids de la dette qui va en s'accroissant, le Ministère des Finances s'efforce de trouver une solution durable à la problématique de l'endettement en sensibilisant nos partenaires au développement. Fort de ce constat, au cours de l'année 2008, les financements octroyés à Djibouti ont été sous forme de dons à 64%. Cette tendance est appelée à s'accroître à court et moyen terme et les dernières décisions du Club de Paris en octobre 2008 en sont un signe probant. Ce flux important de financements extérieurs importants est également un signe de la confiance et de la crédibilité de notre gestion économique.

Cette embellie économique s'est fait sentir au niveau de la trésorerie de l'Etat qui a permis l'apurement d'arriérés intérieurs malgré les engagements non tenus de nos partenaires extérieurs (un mois de salaires des agents de l'Etat en 2005, factures de fournisseurs privés et des établissements publics). Le Plan de trésorerie institué dès 2003 a constitué un outil de gestion de trésorerie efficace pour freiner l'accumulation de nouveaux arriérés.

Le secteur financier, dynamisé et diversifié par l'arrivée de nouveaux opérateurs, s'est distingué par l'expansion de la liquidité intérieure améliorant sensiblement l'offre bancaire. Après plusieurs années de contraction, les crédits intérieurs ont connu une progression significative de 9.1% en 2006 par rapport à 2005 et de 23% entre 2006 et 2007, dans un contexte de baisse des taux d'intérêts. Pour mémoire, entre 2004 et 2005, la progression n'était que de 1.2%. De deux banques en 2005, on est ainsi passé à 6 en 2008.

Les efforts de promotion ont commencé à porter leurs fruits puisque, principal moteur de la croissance économique de ces dernières années, l'investissement privé a connu une ampleur considérable. Ainsi, la part de l'investissement privé dans le PIB, notamment impulsée par les IDE, est passée de 2.3% en 2003 à 23,8% en 2008. En valeur, les IDE sont passés de 2.5 Milliards FD en 2003 à 41.1 Milliards FD en 2008.

Outre le secteur portuaire qui concentre l'essentiel de ces investissements (Doraleh), les secteurs bancaire, immobilier et hôtelier ont été les principaux bénéficiaires, ainsi que le secteur de l'élevage avec la création d'un Centre régional de Quarantaine.

Mais il est important de souligner que toutes ces bonnes performances sont le fruit d'une politique de réformes initiées sous la conduite du Président de la République visant à créer les conditions propices d'une croissance économique tirée par les investissements privés et génératrices de revenus pour lutter efficacement contre la pauvreté.

LES REFORMES A L'ORIGINE DES PROGRES

Depuis 2000, notre pays s'est engagé sur un vaste chantier de réformes en étroite coopération avec les institutions de Bretton Woods. Même si je m'attarderais bien entendu sur celles qui concernent particulièrement mon département, il n'est pas inutile de souligner que toutes ces réformes sont interdépendantes de par leurs incidences budgétaires et leurs implications sur le cadre macroéconomique.

Les réformes entreprises par le gouvernement ont permis d'encourager et de mieux canaliser les investissements privés et d'améliorer le climat des affaires en Républiques de Djibouti. Ces réformes, couplées avec un environnement macroéconomique sain, ont permis un accroissement quantitatif de l'offre financière sur la place de Djibouti.

Sur le registre des réformes, mon département a été au centre des améliorations apportées à l'environnement des affaires avec les différentes réformes fiscales introduites :

- ✓ la diminution progressive des taux de la TIC depuis 2003 (on est passé de 8 à 3 taux) ;
- ✓ Réorganisation et création de 3 directions indépendantes : Direction des Impôts ; Direction des Douanes et droits indirects ; Direction des Domaines et de la conservation foncière ;
- ✓ Informatisation des procédures de dédouanement (Utilisation du Logiciel « MIRSAL ») avec la coopération technique de Dubaï Customs ;
- ✓ Renforcement de la direction des Impôts dans le sens d'un meilleur recouvrement et informatisation de la gestion ;
- ✓ Introduction de la TVA et adoption d'un nouveau Code Général des Impôts en janvier 2009.

Parmi les mesures prises par le gouvernement, on note la réduction de la surtaxe sur les jus des fruits et légumes en 2006 et la suppression de la TIC en 2008 pour 5 produits alimentaires de base (riz, sucre en poudre, l'huile de table, la farine de blé et le lait en poudre). De même, pour les hydrocarbures, l'Etat a dû céder une partie importante de ses redevances pétrolières (- 500 MFD) pour freiner les répercussions de la hausse du cours du pétrole sur le prix à la pompe.

Au niveau des dépenses, la principale réforme a été la mise en place dès janvier 2008 d'un Fichier Unique du personnel de l'Etat, système de gestion visant à rendre plus transparent la gestion quotidienne de la solde des agents de l'Etat.

De même, l'informatisation de la comptabilité du Trésor depuis 2003 est une des principales réalisations qui s'inscrivent dans la politique de modernisation des outils de gestion de mon département.

Par ailleurs, la mesure capitale pour améliorer les conditions financières des agents de l'Etat a été, outre le dégel des avances, la bancarisation des salariés de l'administration qui a permis une relance de la consommation et de l'investissement des ménages.

Conscient des contraintes budgétaires et soucieux de rationaliser les dépenses, mon département a également entrepris des actions visant à la réduction des charges énergétiques, d'eau et de téléphone à travers des missions de contrôle physiques ou de fixation de quotas. Mais la principale mesure de rationalisation des dépenses de matériels a été la mise en place, en 2008, d'une centrale d'achats permettant de lancer des commandes groupées pour le compte de l'administration publique. Ce regroupement des commandes, malgré les difficultés de planification au niveau des ministères, a néanmoins permis de réaliser une économie de l'ordre de 200 Millions FD pour l'exercice 2008.

Dans le cadre de la gouvernance financière, l'Inspection Générale des Finances (IGF) connaît depuis 2006 un renforcement de son organisation interne et de ses activités de contrôle. Ainsi, l'IGF a bénéficié d'assistance technique et ce corps de contrôle est aujourd'hui associé à l'inventaire du patrimoine physique de l'Etat.

Toujours dans la gouvernance et le souci de la transparence, mon département a déployé d'importants efforts en matière de communication et de publication à travers le Bulletin d'Informations Economiques (BIE) paraissant tous les semestres et le site web du Ministère (www.ministere-finances.dj) régulièrement mis à jour.

Aussi au niveau des statistiques, la création de la Direction de la Statistique et des Etudes Démographiques (DISED) en 2002, par la fusion entre la Direction Nationale de la Statistique (DINAS) et du Bureau Central du Recensement (BCR), a marqué un tournant décisif dans la volonté du Gouvernement de consolider les capacités statistiques et de planification du pays.

Depuis cette date, et malgré ses ressources humaines et matérielles limitées, la DISED s'est engagée, avec les départements de statistiques sectorielles, à satisfaire la demande de plus en plus croissante d'informations statistiques et à redynamiser le Système Statistique National (SSN).

C'est ainsi que, depuis 2005, la DISED outre la production de statistiques courantes (annuaires statistiques publié régulièrement depuis 2003, indice de prix à la consommation mensuel) a entrepris :

- la mise en place d'une Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS) ;
- l'harmonisation des indicateurs statistiques avec les autres producteurs de statistiques ;

- le développement de la base de données « Djibouti Info »
- la réalisation du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH).

Pour pallier aux carences des données démographiques fiables qui constituent un handicap majeur dans la formulation et la mise en œuvre des programmes de développement et de lutte contre la pauvreté, le gouvernement a décidé de réaliser le 2^{ème} RGPH du pays dont la DISED est l'organe d'exécution. Il est à rappeler que le premier RGPH dont les résultats n'ont pas été publiés a eu lieu en 1983.

Les travaux préparatoires de cette opération sont actuellement arrivés à terme et les travaux de dénombrement de la population sont en cours de préparation. Les phases réalisées de cette opération ont été financées à 70% par l'Etat Djiboutien.

Pour le secteur des assurances, après la réforme de 2001, un nouveau plan comptable a été mis en place en 2007 et la carte jaune a été instituée pour améliorer le transport régional au sein du COMESA.

D'importantes réformes ont été réalisées ces dernières années par les autorités dans le secteur financier. A travers cela, c'est une libre concurrence au sein du secteur financier qui s'est instaurée pour nos concitoyens ainsi que pour l'ensemble des agents économiques résidents qui bénéficient directement des bienfaits de cette intermédiation financière accrue.

Bien entendu, il reste encore des améliorations à apporter sur l'offre financière et les taux d'intérêt devraient encore diminuer. Il faudrait également que le crédit à l'économie soit mieux équilibré avec davantage de crédit sur le long terme et que notre épargne soit davantage investie dans notre économie au lieu de financer le reste du monde.

En parlant de la croissance et de ses effets, je ne manquerais pas de souligner que le Ministère de l'Economie et des Finances constitue le fer de lance de la politique gouvernementale de lutte contre la pauvreté impulsée par Son Excellence le Président de la République à travers l'INDS. Ainsi, conformément aux principes de l'INDS, la mission du Ministère des Finances est centrale dans la mobilisation des ressources au profit du Fonds de Solidarité Nationale (FSN) et de l'Agence ADDS.

Il est vrai que Djibouti dépend encore, pour beaucoup, de l'aide extérieure mais nous n'avons pas vocation à être perpétuellement assisté et les financements intérieurs mobilisés depuis 2008 pour le FSN montrent que nous sommes sur la bonne voie.

En effet, si la réponse de nos partenaires extérieurs a été rapide et spontanée dans la crise alimentaire, force est de constater que l'impact de la flambée des prix des hydrocarbures tout comme les répercussions de la dépréciation du dollar et l'insuffisance des ressources extérieures face à l'immensité des besoins pour lutter contre la pauvreté et réaliser les Objectifs du Millénaire (ODM) constitue un challenge permanent. Et démontre, si besoin est, que nous devons poursuivre sans relâche nos efforts et les réformes.

LES PERSPECTIVES ET LES DEFIS A VENIR

Fort de cette conviction, le Gouvernement a conclu en septembre 2008 un nouveau programme de Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) avec le FMI pour la période 2008-2011 d'un montant de 12,72 millions de DTS (environ 18 Millions \$)

Ce programme de réformes, qui s'inscrit dans un contexte marqué par la crise financière internationale et les tensions à la frontière nord avec l'Erythrée, prend en compte toutes ces contraintes et met plutôt l'accent sur des mesures budgétaires (révision de la nomenclature budgétaire, instituer un compte unique du Trésor, informatisation de la chaîne des dépenses) et des réformes structurelles visant à la compétitivité de notre économie.

Pour le Ministère des Finances, ce programme se traduira par :

- ✚ l'adoption d'une nouvelle nomenclature budgétaire pour une meilleure lisibilité du Budget de l'Etat qui rendra indispensable la mise en place d'un système de gestion intégré permettant l'optimisation de la gestion de la dépense publique dans les meilleures conditions de fiabilité et d'efficacité.
- ✚ La poursuite du renforcement des actions fiscales (modernisation de l'administration fiscale, promouvoir le civisme fiscal et améliorer le recouvrement moyennant le renforcement des contrôles et le renforcement de la structure organisationnelle du recouvrement fiscal).

- ✚ Au niveau des recettes non fiscales, des mesures d'envergure seront prises pour renforcer la gestion des régies de recettes dans les différents ministères pour un meilleur recouvrement des redevances et autres recettes de services.
- ✚ En matière de recettes domaniales, le Ministère renforcera ses actions sur le terrain (recensement des parcelles, inventaire des titres fonciers,...) et sur le plan juridique pour mettre à jours les textes relatifs à la propriété.
- ✚ Des mesures destinées à améliorer l'efficacité de la gestion des dépenses publiques et de la trésorerie seront également adoptés et renforcées avec (i) le regroupement des comptes de l'État dans le système bancaire en un compte unique du Trésor, et (ii) l'amélioration du processus de préparation du budget. En particulier, les réformes engagées porteront sur la nomenclature budgétaire avec l'assistance technique du FMI et la préparation d'un cadre budgétaire à moyen terme exhaustif qui inclut l'ensemble des dépenses de l'État et qui servira de base pour préparer la loi de finances de 2010.

Dans le cadre de la mobilisation des ressources financières extérieures, notre pays la République de Djibouti organisera, à la rentrée 2009, avec le concours de la Banque Mondiale une Conférence des Bailleurs à Paris afin de mobiliser des ressources extérieures et de montrer les progrès faits par Djibouti dans le domaine des réformes économiques et sociales. Cette conférence aidera à la réalisation des objectifs de l'INDS et des ODM, tant du côté du Gouvernement que des bailleurs.

Comme les autres pays africains, Djibouti sera inévitablement affecté par la crise internationale mais les politiques économiques saines mises en œuvre par les autorités dans le contexte du programme appuyé par la FRPC en atténueront l'impact.

Les effets du ralentissement au niveau mondial se traduiront principalement par quelques retards dans l'exécution des projets IDE et l'es impacts de la baisse probable du trafic éthiopien. Néanmoins, les importants investissements publics financés par l'extérieur et la diversification croissante des services contribueront à maintenir la croissance du PIB à environ 5% en 2009.

Face aux aléas et incertitudes de la situation économique et financière mondiale, le Ministère de l'Économie et des Finances aura pour devoir d'adopter une stratégie de gestion financière dictée par la prudence et la prévoyance afin de préserver la performance économique de notre pays. C'est pourquoi la priorité sera donnée à la consolidation des efforts et des réformes engagés.

Je vous remercie de votre attention et reste à l'écoute de vos questions.