

**MEMORANDUM DE POLITIQUES
ECONOMIQUES ET FINANCIERES**

Version définitive

← **Mis en forme** : Retrait :
Première ligne : 1,5 cm

1. Suite aux conséquences financières désastreuses du conflit civil qui a duré de 1991 à 1994, le Gouvernement a recouru en avril 1996 à un programme Stand-By (1996-1999) suivi d'une Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC), d'octobre 1999 à décembre 2002. Durant les 6 années d'ajustement budgétaire, des efforts importants d'assainissement du cadre macroéconomique ont été réalisés par les autorités.

2. Les importants efforts entrepris par les autorités djiboutiennes en faveur d'un retour à un équilibre financier à court et moyen à travers les différents programmes d'ajustements structurels se sont traduits par une amélioration des agrégats économiques tels que la croissance du P.I.B. et l'inflation mais n'ont malheureusement pas permis d'infléchir la pauvreté comme l'illustrent les résultats de la dernière enquête sur les ménages réalisée en juillet 2002 (EDAM-2).

3. Les autorités djiboutiennes, conscientes de la situation de pauvreté prévalente en République de Djibouti et néanmoins soucieuses de préserver une stabilité budgétaire si difficilement acquises se sont engagées dans un processus de réduction de la pauvreté. Ainsi, le gouvernement s'est engagé avec la communauté des nations, d'ici à 2015 à réduire de moitié la pauvreté en mettant en œuvre les O.D.M.

4. L'objectif de réduction de la pauvreté à Djibouti, qui constitue donc la pierre angulaire de toute action en faveur du développement dans le pays, s'inscrit d'ailleurs dans Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) élaboré par le gouvernement. L'objectif fondamental de ce CSLP étant de créer une dynamique de croissance et d'accumulation du capital humain qui réduise durablement la pauvreté et le chômage et améliore les conditions de vie de l'ensemble des citoyens. Il repose sur une vision de long terme visant à exploiter les atouts stratégiques du pays, sa localisation géographique et son port, et à développer ses ressources humaines pour améliorer de façon radicale la compétitivité de l'économie et lui assurer une insertion bénéfique dans l'économie mondiale.

5. Ainsi, les autorités djiboutiennes se sont engagées au titre de l'année 2004 dans un premier P.S.F. avec le F.M.I. Le bilan de ce P.S.F. s'est avéré mitigée. Les raisons principales étant une augmentation des dépenses sensiblement au-delà de ce qui était envisagé dans le P.S.F. et le non respect du calendrier fixé dans l'application de certaines réformes structurelles ayant pour but l'amélioration de la compétitivité de l'économie.

6. Le Gouvernement estime donc comme fondamental, au vu de l'expérience passée, de poursuivre le partenariat engagé avec le F.M.I. sur la base d'un nouveau programme. Les mesures proposées dans

le présent Mémoire témoignent de la volonté politique de poursuivre les réformes tout en tenant compte de la nécessité de répondre efficacement aux besoins de nouvelles ressources extérieures découlant de la stratégie de lutte contre la pauvreté du Gouvernement.

7. L'objectif annoncé par les autorités djiboutiennes étant de constituer des préalables de deux trimestres afin d'initier dès 2006 une F.R.P.C. en vue d'initier le D.R.S.P.

II. Evolution de l'Economie Nationale en 2004

8. Durant l'année 2004, les autorités ont réussi à préserver la stabilité macroéconomique grâce à une croissance plus forte que prévue des recettes additionnelles. Le déficit budgétaire global (sur la base des engagements, dons inclus) représentait toujours quelque 2,1 % du PIB et l'endettement public brut (y compris les arriérés intérieurs) a été ramené à 89,4 % du PIB. Cela dit, le déficit budgétaire intérieur¹— lequel renseigne sur les efforts financiers intérieurs —s'est creusé de 1,3 % du PIB pour atteindre 5,5 % du PIB, du fait d'une diminution des recettes intérieures (hors ressources additionnelles) de 0,6% (résultant de la flambée des prix du pétrole) et d'un accroissement généralisé des dépenses de 0,7%. La diminution des arriérés intérieurs a été inférieure de 1,8 milliards de FD par rapport à ce qui était réalisé en 2003 ce qui a entraîné une accumulation nette d'arriérés envers le secteur privé. Les autorités ont ainsi financé une partie du déficit budgétaire en faisant appel à leurs dépôts à la banque centrale, lesquels ont été ramenés à 0,1 % du PIB à la fin 2004 (un an auparavant, ils représentaient 0,7 %).

9. Les autorités ont également tenu leur engagement à contracter un endettement exclusivement concessionnel et à apurer régulièrement les échéances extérieures

10. De manière succincte, les évolutions sectorielles de l'économie nationale en 2004 par rapport à l'année dernière se présentent comme suit :

- le trafic portuaire a enregistré globalement une baisse en volume de 19% suite à la diminution du trafic de transbordement (-15%) qui représente à lui seul plus de 85% des activités du port.
- Le transport aérien a par contre connu des résultats satisfaisants notamment dans les mouvements d'avions (+10%) et le trafic de

¹ Le solde budgétaire de base est défini comme suit : recettes intérieures (à l'exclusion des recettes de nature militaire provenant de la France et des États-Unis) moins dépenses financées sur ressources intérieures.

passagers (+17%). Cependant le fret a diminué de 20% au cours de cette période.

- Le trafic du chemin de fer qui relie Djibouti et l’Ethiopie continue de subir une contre performance dans ses activités puisqu’il accuse une baisse en volume de 25% dans les marchandises (notamment une diminution de 43,7% pour les importations éthiopiennes).
- Avec un total de 120 657 mouvements de camions, le transport routier entre Djibouti et l’Ethiopie connaît un recul de 6%.

11. La production d’eau courante de l’ONED est restée quasiment stable (-0,1%), tandis que la production d’énergie électrique de l’EDD a enregistré une hausse de 4,3%. Par ailleurs, ces deux entreprises publiques ont vu leur consommation facturée progresser respectivement de 3% et de 9% au cours de cette année.

12. Le niveau général des prix mesuré par l’indice des prix la consommation a augmenté de 3,1% en 2004 contre 2% en 2003. Cette hausse s’explique par l’effet conjugué du renchérissement de l’Euro par rapport au dollar américain et la flambée du prix de pétrole sur le marché mondial.

13. La masse monétaire totale qui se situe à 87,754 milliards FD s’est accrue de 13.9% en un an. Cette hausse a pour origine la progression de la monnaie fiduciaire (+11.2%), des dépôts en franc djiboutien (-2.3%) et des dépôts en devises (+30.9%). Les contreparties de la masse monétaire ont été marquées par la hausse (habituelle) des avoirs extérieurs des banques commerciales (+27,4%) et une faible hausse du crédit intérieur (+ 1,5%).

14. Les décaissements au titre des projets d’investissement public pour l’année 2004 se sont élevés à 6,616 milliards FD, soit une hausse de 17% par rapport à ceux constatés l’an dernier.

III Les tendances au cours des cinq premiers mois de l’année 2005

15. En mai 2005, la situation budgétaire s’est améliorée par rapport au mois précédent ce qui a permis aux autorités de réduire le montant des arriérés accumulés durant les quatre premiers mois de l’année de 885 à 670 millions FD. Mais, par rapport à mai 2004, la situation budgétaire cumulative en mai 2005 s’est détériorée puisqu’on est passé d’un déficit budgétaire intérieur de 2.14% du PIB à un déficit intérieur de 2.38% du PIB. Cependant, si l’on compare l’effort fiscal et budgétaire au mois de mai uniquement sans prendre le cumul des cinq premiers mois de l’année, on peut noter une amélioration considérable de la situation budgétaire.

16. Concernant l'activité économique, les cinq premiers mois de l'année 2005 reflètent par rapport à la même période de l'année 2004 ;

- a. Une amélioration du trafic portuaire en hausse de 5% grâce à des exportations plus fortes.
- b. Un taux d'inflation annuel d'environ 3%.

17. A fin mai, le montant des arriérés extérieurs directes et avalisées du gouvernement était de 28 millions de dollars, dont 26.5 millions envers l'Espagne et l'Italie et 1 millions envers la Banque Africaine de Développement (BAD). L'Italie a d'ailleurs proposé un Accord prévoyant le réaménagement de la dette. Cet accord de conversion stipule que Djibouti inscrira le montant dû dans le budget et l'affectera au financement de projets sociaux ou environnementaux dans le pays.

III. Stratégie et cadre macroéconomique à moyen terme(2005-2007).

Supprimé :

18. La stratégie de développement du pays à moyen terme est annoncée dans le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) finalisée au début de l'année 2004. Le programme de reformes est donc axé sur la mise en place d'un environnement macroéconomique et structurel favorable ayant comme objectifs :

- adopter une politique budgétaire à moyen terme susceptible de réduire les vulnérabilités financières tout en améliorant la composition des dépenses publiques à l'appui de la croissance et de la réduction de la pauvreté ;
- Une croissance induite par le secteur privé avec la promotion d'un environnement attractif pour l'investissement privé. La stratégie poursuivie repose sur quatre axes : (i) la mise en place d'un cadre juridique favorable à l'investissement privé ; (ii) l'amélioration de l'environnement du travail ; (iii) la poursuite des réformes visant à réduire les coûts des facteurs de production et améliorer la gestion des entreprises publiques ; (iv) le renforcement de la bonne gouvernance.

19. Dans ce contexte, les objectifs macroéconomiques fixés pour la période 2005/2007 consistent notamment à :

- assurer un taux de croissance moyen du PIB réel de 4,6 % soutenu par un niveau d'investissement public et privé élevé ;
- contenir l'inflation telle que mesurée par l'indice des prix à la consommation à 2 %, sauf chocs exogènes au niveau international ;

Supprimé :

- asseoir la gestion et le contrôle des finances publiques sur des bases solides, avec des efforts de modernisation de l'impôt et de renforcement de la chaîne des dépenses publiques qui seront poursuivis ;
- maintenir le service de la dette de l'Etat par rapport au PIB à 1.5% ;

20. Cependant l'accélération de la croissance qui est au cœur de la réforme ne peut se concrétiser que si le secteur privé réagit favorablement aux réformes. Ces réformes structurelles fondamentales s'articuleront autour des principaux axes suivants :

- en matière de réforme fiscale, les objectifs sont l'amélioration du recouvrement des recettes pour permettre une réduction de la pression fiscale sans aggraver le solde budgétaire global ;
- pour les dépenses publiques, l'objectif est l'amélioration dans la gestion par un fonctionnement plus efficace des services publics productifs et des services sociaux : éducation (formation incluse) et santé (prévention et assainissement compris) ;
- pour les réforme structurelles, l'objectif est l'amélioration de la compétitivité extérieure de l'économie, avec l'adoption des reformes des codes du travail, de commerce et des investissements et mettre en place un guichet unique opérationnel ;
- l'amélioration du système bancaire par le renforcement du contrôle
- conscient que l'instauration d'un climat favorable au développement des investissements privés passe par la réduction des coûts des facteurs de productions et notamment, le gouvernement poursuivra en 2004, les progrès réalisés dans la reformes des entreprises publiques (Electricité de Djibouti, Office Nationale des Eaux de Djibouti et Djibouti Télécom) ainsi que l'amélioration de leur rentabilité financière. La finalisation de ces reformes nécessitera l'appui financier des bailleurs de fonds et notamment de la Banque Mondiale. Afin d'atteindre ces objectifs, le gouvernement mettra en place au sein du ministère chargé de la privatisation un organe chargé de veiller à l'application des cahiers de charges.

IV. Programme pour l'année 2005

A. Le cadrage macroéconomique

21. Les perspectives pour l'année 2005 et les années à venir seront bâties autour (i) du relèvement durable du rythme de croissance et (ii) du renforcement de la compétitivité de l'économie. Ces deux axes

demeurent pour le Gouvernement des choix incontournables afin de concrétiser la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Le cadrage macro-économique en 2005 se présente ainsi :

- Une augmentation du taux de croissance réel du PIB à 3,2% soutenue par une reprise du trafic portuaire et routier en raison de la hausse des importations éthiopiennes et de l'inauguration du terminal pétrolier de Doraleh et d'une augmentation des projets publics financés sur ressources extérieures.
- Un taux d'inflation d'environ 3% qui reflète des effets conjugués de la dépréciation du dollar américain et le renchérissement du prix de pétrole sur le marché mondial.
- Une diminution du déficit budgétaire intérieur²— lequel renseigne sur les efforts financiers intérieurs —de 5.5% en 2004 à 3.8% du PIB projetée en 2005 comme résultat de l'augmentation nominale des recettes intérieures d'environ 5,2% et de la réduction des dépenses financées sur ressources intérieurs d'environ 1%. Cette diminution permettrait l'apurement de au moins 730 millions de FDJ des arriérés intérieurs nets de l'État en 2005 après une accumulation nette de 670 millions de FDJ de la fin 2004 jusqu'à la fin mai 2005.
- un déficit du solde des transactions courantes de moins de 1% du PIB.

22. Les principales mesures de politique économique envisagées dans le cadre du P.S.F. sont énumérées ci-dessous :

B. La politique budgétaire

23. Les autorités djiboutiennes s'engagent à élaborer et à soumettre au parlement un budget rectificatif 2005 conforme aux projections réalisées en juin et juillet 2005 en collaboration avec les services du F.M.I. Elles s'engagent aussi à utiliser toutes recettes supplémentaires (au delà des projections courantes mentionnées dans le budget rectificatif) pour le paiement des arriérés intérieurs et l'augmentation des dépôts de l'État à la Banque Centrale de Djibouti.

24. **En matière des recettes intérieures**, les mesures envisagées pour atteindre les objectifs du budget rectificatifs 2005 sont les suivantes :

² Le solde budgétaire de base est défini comme suit : recettes intérieures (à l'exclusion des recettes de nature militaire provenant de la France et des États-Unis) moins dépenses financées sur ressources intérieures.

- améliorer le taux de recouvrement de l'administration fiscale et de la douane grâce (i) à l'informatisation des services fiscaux, en (ii) répercutant sur les consommateurs l'augmentation des cours internationaux du pétrole et en (iii) limitant et rationalisant les exonérations fiscales ad hoc ;
- adopter des mesures immédiates et réviser le calendrier proposé par la mission d'assistance technique du département des finances publiques (F.A.D.) en prévision de l'instauration de la T.V.A. à Djibouti ;

25. **En matière de dépenses** les mesures envisagées sont les suivantes :

- limiter la croissance de la masse salariale par (i) la mise à la retraite pour les fonctionnaires et les conventionnés de l'administration atteint par la limite d'âge, (ii) le non recrutement dans les secteurs non prioritaires et de sécurité (militaire, etc .) ;
- réduire les dépenses concernant les rubriques suivantes :
 - a. Les subventions au logement des fonctionnaires ;
 - b. Les transferts en faveur des entreprises publiques pouvant subvenir à leurs besoins; supprimer la prise en charge des factures d'eau et d'électricité des organismes publiques tels que la Radio et Télévision Djibouti, le Palais du Peuple, et le Stade Hassan Gouled ;
 - c. Les déplacements à l'étranger;

25. Afin d'**améliorer la gestion des dépenses publiques** le gouvernement s'engage à :

- procéder à la mise en place opérationnelle du fichier central informatisé (fichier unique) dès la fin décembre 2005 ;
- poursuivre l'application stricte du Plan de Trésorerie mensuel ;
- éliminer les échanges de chèques avec les établissements suivants : O.N.E.D. (Office National des Eaux de Djibouti), et Djibouti Télécom ;
- informatiser la chaîne de dépenses avant la fin décembre 2005 ;
- publier sur le site Internet du Ministère de Finances le TOFE mensuel à partir du TOFE de juin 2005; et des rapports semestriels détaillés sur le progrès réalisés en matière de réorientation des dépenses en faveur des pauvres et des investissements financés sur ressources intérieures avec a délai de non plus de trois moins;

- entamer les travaux préparatoires pour mettre en place un dispositif de protection sociale pour les populations les plus vulnérables avec l'assistance de la Banque mondiale ;
- inclure dans le budget tout type de financement extérieur (dons et prêts), y compris toutes recettes dans le cadre de l'assistance militaire internationale et des dividendes des entreprises publiques;
- inclure toute dépense et recette extrabudgétaire (y compris militaire) dans le budget.

C. Politique du Secteur Extérieur

26. La gestion et le suivi de la dette constituent une des priorités du gouvernement. La gestion de la dette s'est sensiblement améliorée depuis la mise en place du programme SYGADE. Cette amélioration est perceptible dans la fiabilité de la base de données intégralement saisie sur le système et le suivi des remboursements dont la responsabilité de l'ordonnancement incombe depuis le Décret du 06 Mai 2004 à la DFE.

27. Pour l'année 2005, le gouvernement ne cessera de poursuivre sa politique prudente de gestion de la dette en évitant de contracter ou de garantir des emprunts non concessionnels. Par ailleurs, il s'engage à inclure dans le service de la dette extérieure les charges liées aux nouveaux emprunts extérieurs tout en évitant d'accumuler de nouveaux arriérés de paiements extérieurs et intérieurs.

28. En outre, le gouvernement a renoué le contact avec l'Italie qui a proposé une conversion de la dette en projets dans les secteurs sociaux et environnementaux. Une mission djiboutienne est programmée en septembre 2005 pour finaliser les aspects techniques de l'accord de réaménagement. Les autorités s'engagent à renouer le contact avec l'Espagne d'ici fin septembre 2005 afin de trouver une solution définitive pour les arriérés extérieurs accumulés vis-à-vis de ce pays membre du Club de Paris.

29. Par ailleurs, pour la dette intérieure, le gouvernement respectera l'ordre de priorité entre les différents créanciers du plan d'apurement des arriérés de paiements intérieurs (créanciers privés, salariés de l'Etat, organismes publics sociaux et entreprises publiques) de 10 ans adopté fin 2002.

D. Reformes structurelles : Amélioration de la compétitivité et lutte contre la pauvreté.

30. Le gouvernement accorde une importance capitale à la promotion de l'investissement privé qui constitue l'élément moteur de la croissance économique. Afin d'atteindre cet objectif, le gouvernement va finaliser d'ici décembre 2005 la révision des textes portant sur les diverses exonérations fiscales afin de les harmoniser et les intégrer dans

la Loi de Finances 2006 et le Code Général des Impôts. Ce dispositif permettra une simplification et rationalisation du système des exonérations. Les autorités s'engagent à adopter la charte de l'investissement en 2006

31. Aussi, pour contribuer à la flexibilité du marché de l'emploi, le gouvernement a adopté en novembre 2004 le projet de code de travail élaboré sur une base tripartite (gouvernement-patronat-syndicat) et qui a bénéficié des commentaires du Bureau International du Travail (BIT). Ce code du travail devra être adopté par l'Assemblée Nationale au plus tard fin décembre 2005.

32. Les autorités vont promouvoir le développement de l'initiative privée avec la mise en œuvre d'une stratégie et des mécanismes d'appui aux PME-PMI. Le centre de gestion agréé mis en place au sein de la Chambre de Commerce de Djibouti a pour but d'assister les opérateurs privés dans leur gestion et, à terme, de favoriser leur compétitivité aussi bien sur le marché national que régional. D'autre part, les autorités renforceront le développement de la micro finance notamment en définissant une stratégie nationale déjà en cours d'élaboration en collaboration avec la Banque Centrale de Djibouti.

33. Les autorités créeront les meilleures conditions pour encourager les initiatives privées avec la définition d'un plan de restructuration de l'énergie et de l'eau. Avec l'appui de la Banque mondiale, une étude sur l'impact social sur la pauvreté du coût de l'énergie a été finalisé en mai 2005 permettant ainsi de finaliser la stratégie pour un plus grand accès de la population à une énergie disponible et à moindre coût.

34. En matière du renforcement de la bonne gouvernance, le gouvernement entend renforcer la gestion des dépenses publiques et à améliorer leur efficacité. Dans l'ensemble, il s'agira de consolider les acquis actuels, selon les orientations suivantes :

- l'application effective des nouvelles dispositions relatives à la préparation du budget, au suivi et au contrôle de la dépense ;
- le renforcement du contrôle sur les finances publiques à travers la publication du rapport de la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire de l'année 2003.
- La publication des états financiers audités des entreprises publiques ;
- L'application des recommandations en ce qui concerne le secteur réel avant la fin septembre 2005 afin de participer le plus tôt possible au GDDS du F.M.I.

| 35. Pour compléter le code du commerce, le gouvernement vient de solliciter l'appui du PNUD et un nouveau calendrier sera fixé avant la fin de l'année 2005. Les autorités s'engagent à adopter le code de commerce en 2006.

V. Suivi du programme

36. Les résultats enregistrés dans le cadre du programme feront l'objet d'un suivi à partir d'objectifs trimestriels indicatifs, de repères structurels, et d'évaluations trimestrielles des résultats réalisées par les services du F.M.I. Les objectifs indicatifs à la fin septembre et décembre 2005, tels qu'ils sont énoncés au tableau 1, portent sur : un plafond pour (i) la masse salariale; (ii) les biens, services et transferts; (iii) le solde budgétaire de base; (iv) le crédit bancaire commercial net à l'État; et (v) les emprunts nets de l'État auprès de la banque centrale; de même qu'un plancher pour (vi) les remboursements nets d'arriérés intérieurs et (vii) la couverture de la caisse d'émission (100 %).

35. En outre, le programme de référence prévoit aussi un plafond nul pour la dette extérieure non concessionnel contractée ou garantie par l'État et pour l'accumulation de nouveaux arriérés extérieurs, et les autorités devront prendre des mesures concrètes pour apurer tous les arriérés extérieurs accumulés durant le premier semestre de 2005 auprès des institutions multilatérales.

36. Le gouvernement de Djibouti s'abstiendra d'appliquer des restrictions aux paiements et transferts afférents aux transactions internationales, d'imposer de nouvelles restrictions aux échanges, ou d'intensifier les restrictions en vigueur, pour des raisons de balance des paiements, de recourir à des pratiques de taux de change multiples, ou d'être partie à des accords de paiements bilatéraux prévoyant des pratiques restrictives avec d'autres pays membres du F.M.I..

37. Djibouti consultera périodiquement le F.M.I., conformément aux politiques de l'institution en la matière, au sujet de ses progrès dans la mise en œuvre des politiques et mesures énoncées dans le cadre du P.S.F.