

**REPUBLIQUE DE DJIBOUTI**  
UNITE - EGALITE - PAIX

**MEMORANDUM DE POLITIQUES  
ECONOMIQUES ET FINANCIERES**

*Février 29, 2004*

## I. INTRODUCTION

1. L'économie de notre pays a connu durant ces quinze dernières années de sévères chocs internes et externes, dont une guerre civile au cours de laquelle la taille des forces armées est passée de 4 000 à 16 000 en une seule année, des flux de réfugiés en provenance des pays voisins estimés à 120 000 en 1999, soit environ 20% de la population, la persistance des conflits régionaux et une réduction des effectifs militaires français.

2. Face à cette situation difficile, l'ajustement devient une nécessité économique incontournable permettant de retrouver un environnement macroéconomique sain. C'est l'option suivie par le gouvernement en avril 1996 avec la mise en place d'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.

3. Après trois années d'exécution (1999-2002), ce programme a permis : i) une stabilisation des recettes budgétaires grâce à l'amélioration de l'efficacité de l'action de recouvrement par la prise d'un ensemble de mesures législatives et pratiques ; ii) une rationalisation des dépenses budgétaires par la mise en place du Plan de trésorerie ; iii) une augmentation des dépenses allouées aux secteurs sociaux ; iv) une stabilisation du ratio masse salariale sur recettes fiscales.

4. Cependant, si les objectifs de la stabilisation macroéconomique ont été réalisés, le rétablissement d'une croissance économique forte et durable reste, par contre, à concrétiser. Les impacts négatifs des mesures d'ajustement se ressentent sensiblement sur les couches les plus vulnérables de la population djiboutienne et les résultats de la dernière enquête sur les ménages réalisée en juillet 2002 (EDAM-2) indiquant 45.2% de pauvres illustrent cette situation.

5. L'objectif de réduction de la pauvreté à Djibouti constitue donc la pierre angulaire de toute action en faveur du développement dans le pays. Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) élaboré par le gouvernement, selon une approche participative, répond à cet enjeu. L'objectif fondamental est 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 qui vise 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.

6. Au regard de ce bilan, le Gouvernement estime fondamental de poursuivre le partenariat engagé avec le FMI 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.

## II. EVOLUTION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE EN 2003

7. L'activité économique a été marquée durant l'année 2003 par des résultats encourageants. La chaîne de transport, maillon fort de l'activité économique du pays, a enregistré dans son ensemble d'importantes performances par rapport à la même période de l'année 2002 :

- Le trafic portuaire a connu dans l'ensemble une forte augmentation de 40% ; (46% à l'Import et 21% à l'Export)
- Le transport aérien en trafic commercial et non commercial a enregistré des progrès notables : 96% dans les mouvements d'avions.

8. La production de l'énergie électrique qui s'est améliorée de 5,2% entre 2002 et 2003 a soutenu l'accroissement de l'activité économique. D'autre part, les investissements publics (y compris les dépenses relatives aux programmes sociaux additionnels) réalisés au 31 décembre soit 7.436 milliards FD sont en hausse de 58,4% comparés à leur niveau de la même période en 2002. Ces investissements ont concerné essentiellement les Equipements et Routes (32%), l'Urbanisme et le Logement (35%), l'Education nationale (13%) et la participation de l'Etat dans deux nouvelles entreprises.

9. Ainsi, sur la base des résultats énumérés ci-dessus, la croissance du PIB réel pourrait atteindre un taux de 3,5% à la fin de l'année 2003. Ce niveau de croissance permettra d'améliorer le taux de croissance du PIB par tête qui devient pour la première fois depuis plus d'une décennie positif (+ 0,7%), malgré une démographie galopante estimée à 2,8 % et une inflation en grande partie importée de 2,1% (contre 1,5% en 2002).

10. Sur le plan monétaire, à fin Décembre 2003, l'agrégat M3 a progressé de 17,8% par rapport à la même période de 2002. Cette hausse est essentiellement due à l'accumulation des dépôts en monnaie nationale. En contrepartie, les Avoirs extérieurs nets ont cru de 26,8% notamment ceux des banques commerciales (FD 46,172 milliards) alors que le Crédit au secteur privé qui se chiffre à FD 26,226 milliards a connu une baisse de 2,9%.

11. L'exécution du budget de l'Etat au 31 décembre 2003 se caractérise par des recettes totales de l'ordre de 37,962 milliards FD (en hausse de 22,7% en raison d'une part des recettes additionnelles perçues sur les forces étrangères et d'autre part des ressources intérieures propres qui progressent de 4,3%) et des dépenses totales de FD 40,490 milliards soit une hausse de 16,8% due essentiellement à l'accroissement des dépenses d'investissements publics (+58,4%) et des dépenses courantes (+10,3%). Parmi ces dépenses, les salaires constituent un poste de dépenses majeur. La masse salariale reste cependant stable en terme du PIB et la légère hausse constatée provient en partie de la prise en compte dans le budget des frais occasionnés par l'intégration en 2003 des combattants du Frud dans l'armée en application des accords de paix de 1999 et 2001 signés avec les responsables du FRUD et du FRUD armée. Cette situation dégage un déficit global sur base ordonnancement de 2,528 milliards FD soit 2,3% du PIB (contre un déficit de 3,5% du PIB en 2002).

12. Grâce à l'apport des recettes additionnelles, l'apurement des arriérés s'est accéléré au cours de l'année 2003. Les fonds de retraite et les agents de l'Etat ont été les principaux bénéficiaires. En outre, le gouvernement djiboutien s'est abstenu d'accumuler des arriérés extérieurs vis-à-vis des créanciers multilatéraux.

### **III. STRATEGIE ET CADRE MACROECONOMIQUE A MOYEN TERME (2004-2006)**

13. Le programme de réformes est axé sur la mise en place d'un environnement macroéconomique et structurel favorable ayant comme objectifs :

- L'instauration d'un cadre macroéconomique viable. La politique poursuivie par le gouvernement vise notamment à maîtriser le déficit budgétaire tout en affectant les dépenses publiques aux programmes de 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.

14. Dans ce contexte, les objectifs macroéconomiques pour la période 2004/2006 consistent notamment à :

- assurer un taux de croissance moyen du PIB réel de 4,6% ; l'investissement est vital à la stratégie de croissance et l'on devrait passer d'un taux d'investissement public (hors financement à rechercher pour 2004) de 5,9% à 16,3% du PIB (y compris le financement à rechercher).
- contenir l'inflation telle que mesurée par l'indice des prix à la consommation à 2 %.
- 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 1,05% ;

15. 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 reformes structurelles, l'objectif est l'amélioration de la compétitivité extérieure et le renforcement de la bonne gouvernance, notamment en restaurant 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 Djib -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'ANNEE 2004

##### A. Le cadrage macroéconomique

16. Les perspectives pour l'année 2004 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.

17. Les objectifs macro-économiques visés en 2004 se présentent ainsi :

- Porter le taux de croissance réel du PIB à 4,1%, ce taux permettra d'atteindre une croissance réel du PIB par habitant de +1,3 % pour un taux de croissance démographique estimé à 2,8 % par an.
- Contenir le taux d'inflation à un niveau n'excédant pas les 2 %.
- Continuer d'assainir les finances publiques par l'amélioration des recettes fiscales avec une intensification des recouvrements et la maîtrise des dépenses en améliorant leur efficacité et leur réallocation vers les secteurs prioritaires ainsi que l'apurement progressive de la dette intérieure de l'Etat.

18. La croissance économique au cours de l'année 2004 qui est projetée à 4,1% sera soutenue d'une part par l'émergence progressive d'une nouvelle dynamique dans le secteur des services grâce aux anticipations suscitées par la construction du complexe portuaire de Doraleh (Terminal Pétrolier, Terminal à Conteneurs et Zone franche industrielle & commerciale). Le projet Doraleh qui a démarré en Juin 2003, permettra dans l'immédiat la création de 500 emplois au cours des travaux.

19. Les investissements publics dans les secteurs de transports et des Télécommunications ( mise en service de la nouvelle route du corridor Djibouti-

Galafi, construction des rocales urbaines de la RN1, installation d'un réseau des fibres optiques dans les télécommunications) et la poursuite des constructions des logements sociaux et des infrastructures scolaires et sanitaires ainsi que les investissements productifs dans la pêche, l'agriculture (projet PSSA, construction des forages ruraux) et l'élevage (futur centre des réexportation du bétail)contribueront au relèvement du rythme de la croissance en 2004.

20. Les principales mesures de politique économique envisagées dans le cadre du programme sont énumérées ci-dessous :

### **B. Politique Budgétaire**

21. Le budget de l'exercice 2004 adopté par le Parlement le 29 Décembre 2003, et promulgué par le Président de la République se présente comme suit par rapport aux résultats estimés de l'année 2003: augmentation des recettes totales de 1.29 % malgré la réduction de 12.3% des ressources additionnelles provenant de la France et des Etats-Unis. Les ressources intérieures propres sont en hausse de 4.3%. La réduction des dépenses de l'Etat est de 0.93% par rapport à l'année 2003 avec toutefois un léger accroissement des dépenses courantes de 0.29% ainsi qu'une diminution des dépenses d'investissement de 6.37%.

22. **En matière des recettes** les mesures envisagées pour atteindre les objectifs du budget 2004 sont les suivantes :

- pour combler le manque à gagner résultant de la réforme de la patente, l'administration fiscale procédera, en 2004, à un renforcement du contrôle fiscal en redynamisant le bureau de vérification générale en dotant les unités chargées du contrôle des contribuables des ressources matérielles et humaines suffisantes pour réaliser le contrôle des grandes entreprises ;
- pour améliorer le taux de recouvrement du foncier, le gouvernement continuera à publier dans le journal la liste des contribuables défaillants et procédera à des saisies mobilières et immobilières;
- pour pallier à une éventuelle baisse des recettes de la Taxe intérieure de consommation, (suite à la réduction des taux d'imposition de certains produits), l'administration fiscale intensifiera les opérations de contrôle sur les produits importés ;
- le gouvernement adoptera, en Août 2004, l'unification et la simplification du régime d'exonérations fiscales en fusionnant les différents régimes d'impositions préférentielles et en incluant les exonérations dans le code général des impôts ;
- le gouvernement renforcera les contrôles aux frontières afin de lutter contre la contrebande et d'améliorer les surtaxes sur l'alcool et les cigarettes.

En outre, l'informatisation des services fiscaux qui sera achevé avant la fin du mois de décembre 2004 permettra une gestion plus efficace des impôts

23. En matière des **dépenses du personnel** le gouvernement s'engage :

- à achever la mise en place opérationnelle du fichier central informatisé (fichier unique) dès septembre 2004 en intégrant les programmes séparés de la Fonction Publique et des Finances ;
- à continuer la démobilisation des agents de l'armée et de la force de sécurité (500 pendant le premier semestre de l'année 2004).
- à mettre à la retraite de 68 fonctionnaires et 140 conventionnés de l'administration.
- à poursuivre le gel des effectifs de la fonction publique, à l'exception de l'éducation, de la santé et de la justice.
- à limiter l'impact budgétaire en 2004 du recrutement des nouveaux fonctionnaires de l'éducation, de la santé et de la justice à 550 millions de francs Djibouti ;

24. Les **dépenses de matériels** connaissent ces dernières années une augmentation sensible à cause de l'accroissement des frais énergétiques, d'eau et de téléphone. Le gouvernement s'engage à :

- réduire ces dépenses par une sensibilisation accrue des ministères techniques et par un meilleur contrôle de la facturation.
- Associer l'effort des économies aux établissements bénéficiant de la prise en charge des factures d'eau et d'électricité de la Radio et Télévision de Djibouti, du Palais du Peuple et du Stade Hassan Gouled.

25. Aussi, **afin d'améliorer la gestion des dépenses publiques**, ainsi que les institutions responsables de la formulation et du suivi du budget, le gouvernement s'engage à :

- limiter les dépenses avant ordonnancement aux seules dépenses pour lesquelles il existe un texte et à régulariser au moins trimestriellement ces dépenses à savoir : la Présidence de la République, les Ambassades etc. ;
- poursuivre l'application stricte du Plan de Trésorerie et limiter les échanges de chèques aux établissements suivants : EDD et ONED.
- rendre totalement effective la réorganisation du Ministère des finances afin de renforcer le processus de préparation et d'exécution du budget ;
- à freiner la croissance des dépenses au titre des biens, services et transferts non liés à la pauvreté ;
- établir un cadre adéquat de suivi de l'exécution du programme d'investissements publics qui sous-entend le DSRP et les progrès réalisés en matière de réorientation des dépenses en faveur des pauvres. A ce titre, compte tenu des incertitudes entourant une partie des recettes budgétaires tels que les dons, la programmation des dépenses publiques sera entreprise dans un cadre à moyen

terme, avec des publications de rapports semestriels sur l'évolution des dépenses sociales prioritaires ;

- 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 toute assistance dans le cadre de l'assistance militaire ;
- éviter toute dépense extrabudgétaire (y compris militaire).

### **C. Reforme du Secteur Financier**

26. Dans le domaine des réformes du secteur financier, les autorités ont poursuivi leurs efforts en vue d'assurer l'intégrité et l'efficacité du système bancaire et financier. Pour cela, les autorités ont adopté une nouvelle loi contre le blanchiment des capitaux fin 2002 et ont proposé des amendements aux statuts de la BCD et à la loi bancaire. Les textes révisés vont être soumis au Conseil des Ministres pour approbation et devraient être adoptés par le Parlement avant fin juin 2004.

27. Concernant le programme de supervision du système financier, la BCD a entamé en décembre 2003 un contrôle sur site dans une banque commerciale avec l'appui technique d'un conseiller du FMI. La BCD a également procédé à un contrôle sur place de trois bureaux de change au cours du deuxième semestre de l'année 2003. La BCD contrôlera en 2004 les principaux bureaux de change et poursuivra le renforcement de ses capacités de supervision du système bancaire avec le contrôle sur place d'au moins une banque par an.

28. Comme pour les trois exercices précédents, l'audit externe des comptes 2002 de la BCD a été effectué à la fin de l'année 2003 par un cabinet d'audit international et continuera en 2004 à faire auditer ses comptes par des auditeurs externes et publiera ses états financiers avec l'opinion des auditeurs.

29. Concernant la liquidation des deux banques (BDMO et Albaraka), les actions en matière de recouvrement des créances de ces banques et le remboursement progressif des déposants se sont poursuivies en 2003. Toutefois, les autorités entendent clôturer le processus de la liquidation avant fin 2004 malgré les lenteurs judiciaires et les risques découlant de l'insolvabilité de certains débiteurs.

30. Les autorités entendent mettre en place un cadre réglementaire approprié pour la micro finance et soumettre les institutions engagées dans cette activité à la supervision régulière de la BCD.

31. Pour permettre aux déposants d'élargir la gamme des produits financiers qui leur sont proposés, les autorités ont entamé une réflexion sur l'émission de nouveaux produits financiers à Djibouti.

32. Enfin, dans le domaine de l'assistance technique, les autorités entendent faire appel en 2004 aux services du FMI pour appuyer les agents de la BCD dans le domaine des nouveaux produits financiers (le crédit-bail, le crédit jeunes entrepreneurs, le capital risque et l'ingénierie financière), des statistiques

monétaires, et de la lutte contre le blanchiment des capitaux en renforçant les techniques d'investigation financières dans le cadre du programme de formation continue des superviseurs.

#### **D. Politique du Secteur Extérieur**

33. La gestion et le suivi de la dette constituent une des priorités du gouvernement. Après avoir institué, en 2001, une entité institutionnelle exclusivement en charge des ressources extérieures de l'Etat, les autorités du pays ont procédé, en 2003, à l'acquisition et à l'installation d'un système de Gestion et d'analyse de la dette. La constitution de cette base de données a donné lieu à un inventaire exhaustif des conventions des prêts, la saisie de leurs termes ainsi que l'enregistrement des opérations historiques et présentes de tirages et des paiements.

34. Pour l'année 2004, le gouvernement poursuivra 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. 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). En outre, le gouvernement renouera le contact, dès juillet 2004, avec les créanciers du Club de Paris et notamment avec l'Espagne et l'Italie afin de relancer les négociations.

#### **E. Reformes structurelles : Amélioration de la compétitivité et lutte contre la pauvreté.**

35. 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, il est prévu en juin 2004, l'adoption d'un nouveau code des investissements attractif pour les capitaux étrangers. Ce code permettra la simplification et la rationalisation du système des exonérations.

36. Aussi, pour contribuer à la flexibilité du marché de l'emploi, le gouvernement adoptera en juin 2004, le projet de code de travail élaboré par le comité ad hoc créé à cet effet par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Nationale et qui a bénéficié des commentaires du Bureau International du Travail (BIT).

37. 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. Les centres de gestion agréés sont destinés à faciliter et à favoriser la compétitivité des PME. D'autre part, les autorités renforceront le développement de la micro finance notamment en définissant une stratégie nationale.

38. 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.

39. 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 2002.

### **Systeme statistique**

40. Afin de disposer d'un système statistique répondant aux normes internationales en termes de qualité, de fréquence, et de diffusion le gouvernement a décidé de participer au Système Général de Diffusion des Données (SGDD) du F.M.I. Le gouvernement s'emploiera activement à mettre en œuvre les recommandations des missions d'assistance technique du F.M.I ; dans le domaine de la fiscalité et de la comptabilité nationale.

### **V. Suivi du programme**

41. 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 FMI. Les objectifs indicatifs à la fin mars, juin, septembre, et décembre 2004, tels qu'ils sont énoncés au tableau 1, portent sur : a) un plafond pour la masse salariale; b) un plancher pour les recettes budgétaires intérieures (fiscales et non fiscales); (c) un plafond pour les dépenses en matériel et les transferts (hors dépenses militaires financées sur ressources extérieures); d) un plancher pour l'encours des arriérés intérieurs nets; e) un plafond du crédit net de la banque centrale à l'État; et f) un plancher des réserves internationales nettes. Le programme prévoit également un plafond zéro: des nouveaux arriérés extérieurs; de la dette extérieure non concessionnelle (à l'exclusion des crédits commerciaux) contractée ou garantie par l'État ou les entreprises publiques; des emprunts de l'État auprès des entreprises publiques et des banques commerciales. Les principales mesures de politique économique envisagées dans le cadre du programme sont énumérées à l'Annexe I, y compris celles qui constituent des repères structurels.

42. L'approbation, par la direction du FMI, de la lettre d'intention et du memorandum de politiques économiques et financières et leur présentation au Conseil d'administration sont subordonnées à l'exécution des mesures préalables suivantes : a) achèvement de la démobilisation de 250 anciens combattants; b) explication de l'emploi des 4,75 millions de dollars décaissés par les États-Unis en octobre 2002; c) mise à la retraite des agents de l'administration qui y ont droit, et d) publication du rapport de la Chambre des Comptes et de discipline budgétaire de l'année 2002.

43. Djibouti consultera périodiquement le FMI, conformément aux politiques de l'institution en la matière, au sujet de ses progrès dans la mise en oeuvre des politiques et mesures énoncées dans le cadre du programme suivi par les services du FMI.

Tableau 1 Djibouti — Les objectifs indicatifs, 2004 1/

(Millions de francs djiboutien sauf indication du contraire)

	2003	Flux cumulatifs depuis janvier 2004 (sauf indications contraires)			
	31 déc. Prov.	31 mars	30 juin	30 sept.	31 déc.
I. Plafond de la masse salariale 2/	15819	4200	8200	11981	15943
II. Plafond de l'encours des arriérés intérieurs.					
a. Encours en fin de période 3/	26170	26000	25650	25100	24005
III. Plafond de l'encours des arriérés extérieurs					
a. Etat 4/					
Encours en fin de période 5/	1193	1193	1193	1193	1193
Nouveaux 1/		0	0	0	0
b. Entreprises publiques 4/					
Encours en fin de période 5/	2650	2650	2650	2650	2650
Nouveaux 1/		0	0	0	0
IV. Plafond du crédit net de la Banque Centrale à l'état 2/	476	-64	-64	-97	-131
V. Plafond du crédit net des banques commerciales à l'état 2/	-169	-91,9	-91,9	-187	-187
VI. Plafond des emprunts de l'état auprès des entreprises publiques	-96	-48	-48	-96	-96
VII. Plafond de la dette extérieure non concessionnelle à échéance de plus d'un an (hors crédits commerciaux) contractée ou garantie par :					
a. état		0	0	0	0
b. Les entreprises publiques		0	0	0	0
VIII. Plancher des recettes budgétaires intérieures 2/	31220	6100	15038	22724	31623
IX. Plafond pour les dépenses en matériel et transferts 2/6/	11378	3200	5500	7900	10604
X Plancher de l'encours des réserves internationales nettes (millions de dollar EU)	12,2	10	10	10	10
Pour mémoire:					
Total de l'aide budgétaire extérieure 2/7/	2239	0	0	0	1100
Prêts 8/	889	0	0	0	0
Dons	1350	0	0	0	1100

1/ Voir Annexe II Aide mémoire Technique pour les définitions des objectifs indicatifs.

2/ Flux cumulatifs depuis le début de l'année

3/ Si les flux de financement budgétaires extérieurs nets sont inférieures (supérieurs) aux montants prévus par le programme, les plafonds ou objectifs fixés pour les arriérés seront ajustés en hausse (baisse) du montant de l'écart négatif (positif).

4/ Les plafonds ou objectifs seront réduits du montant qu pourra être obtenu dans le cadre des rééchelonnements ou remises de dettes.

5/ Toutes révision en hausse (en baisse) subséquente de cet encours due à l'amélioration des données entraînera un ajustement en hausse (en baisse) des plafonds et objectifs pour chaque période ultérieure.

6/ Y compris les transferts pour les accords de paix.

7/ Les prêts et dons extérieur dont il s'agit sont uniquement ceux qui sont fongibles et excluent l'ensemble des prêts et dons relevant du programme d'investissen

8/ Sauf FMI et FMA.

**Tableau 2. Djibouti — Mesures préalables, objectifs indicatifs, et repères structurels pour le programme de 2004**

---

**I. Mesures préalables à l'approbation par la direction du FMI de la lettre d'intention et du mémorandum de politiques économiques et financières**

- achèvement de la démobilisation de 250 anciens combattants;
- explication de l'emploi des 4,75 millions de dollars décaissés par les États-Unis en octobre 2002;
- mise à la retraite des agents de l'administration qui y ont droit ; (réalisé)
- publication du rapport de la Chambre des Comptes et de discipline budgétaire de l'année 2002.

**II. Objectifs indicatifs**

- Voir Tableau 1

**III. Repères structurels**

**à fin mars 2004**

- Rendre totalement effective la réorganisation, adoptée à la fin de 2002, du Ministère des finances (passation du décret d'application).

**à fin juin 2004**

- Achever la démobilisation de 250 anciens combattants;
- Finaliser le projet d'unification et simplification du régime d'exonérations fiscales en fusionnant les divers régimes d'impositions préférentielles et en incluant les exonérations subsistantes dans le code général des impôts;
- Faire adopter par l'Assemblée Nationale les révisions apportées à la législation bancaire, ainsi qu'aux statuts de la banque centrale,
- Appliquer le décret de révision de la législation bancaire;
- Adopter le nouveau code du travail;
- Adopter un nouveau code des investissements et réviser la législation relative aux zones franches;
- Publier un rapport détaillé sur l'évolution des dépenses sociales prioritaires pendant les premiers six mois de l'année 2004.

**à fin septembre 2004**

- Adopter le projet d'unification et simplification du régime d'exonérations fiscales en l'incorporant dans la loi de finance rectificative;
- Avec l'assistance de la Banque Mondiale, établir un plan de restructuration des secteurs de l'énergie et de l'eau

- Mettre en place le fichier unique de la fonction publique.

#### **à fin décembre 2004**

- Achever l'informatisation de l'administration fiscale;
- Élaborer et adopter un code de commerce;
- Publier un rapport détaillé sur l'évolution des dépenses sociales prioritaires pendant les derniers six mois de l'année 2004;
- Mettre en place un cadre réglementaire approprié pour la micro finance et soumettre les institutions engagées dans cette activité à la supervision régulière de la banque centrale.

#### **IV. Repères structurels permanents**

- Appliquer rigoureusement le plan mensuel de trésorerie ;
- limiter les dépenses avant ordonnancement aux dépenses pour lesquelles il existe un texte;
- Le gouvernement communiquera au FMI chaque trimestre et dans un délai de quatre semaines les données du commerce extérieur et dette extérieure, et chaque mois, dans un délai de quatre semaines les données sur les recettes, dépenses et arriérés budgétaires domestiques et extérieures.

## DJIBOUTI — PROGRAMME DE 2004 SUIVI PAR LE FMI : MATRICE DES MESURES

Domaines	Objectifs	Stratégie et mesures
<b>Finances publiques</b>	<p><b>Instaurer un cadre macro-économique viable</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poursuivre la réforme de la gestion budgétaire</li> <li>• Continuer d'assainir les finances publiques par une intensification des recouvrements et une meilleure maîtrise des dépenses, tout en améliorant l'efficacité de celles-ci et en les réorientant vers les secteurs prioritaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amorcer les travaux préparatoires en vue de l'adoption d'une TVA d'ici à 2006;</li> <li>- unifier et simplifier le régime d'exonérations fiscales en fusionnant les divers régimes d'impositions préférentielles et en incluant les exonérations subsistantes dans le code général des impôts (repère structurel);</li> <li>- améliorer le recouvrement des impôts en redynamisant le bureau de vérification générale et en renforçant le contrôle du recouvrement de la taxe de consommation sur les importations;</li> <li>- achever l'informatisation de l'administration fiscale (repère structurel);</li> <li>- Mettre en place le fichier unique de la fonction publique (repère structurel);</li> <li>- Maintenir le gel des effectifs, sauf dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de justice;</li> <li>- accroître la part des dépenses sociales prioritaires dans le budget;</li> <li>- freiner la croissance des dépenses au titre des biens, services et transferts non liées à la pauvreté;</li> <li>- Associer l'effort des économies aux établissements bénéficiant de la prise en charge des factures d'eau et d'électricité de la Radio et Télévision de Djibouti, du Palais du Peuple et du Stade Hassan Gouled.</li> <li>- Réduire la masse salariale au moyen du programme de démobilisation, et par la mise à la retraite des agents de l'administration qui y ont droit (repère structurel) ;</li> <li>- Appliquer rigoureusement le plan mensuel de trésorerie (repère structurel permanent);</li> <li>- entamer les travaux préparatoires pour mettre en place, avec l'assistance de la Banque Mondiale, un dispositif de protection sociale pour les populations les plus vulnérables;</li> <li>- limiter les dépenses avant ordonnancement aux dépenses pour lesquelles il existe un texte (repère structurel permanent);</li> <li>- rendre totalement effective la réorganisation, adoptée à la fin de 2002, du Ministère des finances (passation du décret d'application) (repère structurel);</li> <li>- établir un cadre adéquat de suivi de l'exécution du</li> </ul>

<p><b>Secteur financier</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintenir l'intégrité du système de caisse d'émission</li>   <li>• Consolider le système bancaire</li> </ul>	<p>programme d'investissements publics;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- étant donné l'incertitude entourant une partie des recettes budgétaires telles que les dons, la programmation des dépenses publiques devrait être entreprise dans un cadre à moyen terme.</li>   <li>- suivre le renforcement de la surveillance et du contrôle des banques et des bureaux de change;</li> <li>- achever l'audit d'une banque commerciale et des principaux bureaux de change;</li> <li>- faire adopter par l'Assemblée Nationale les révisions apportées à la législation bancaire, ainsi qu'aux statuts de la banque centrale et inclure la supervision des institutions financières, (repère structurel);</li> <li>- appliquer le décret de révision de la législation bancaire (repère structurel);</li> <li>- mettre en place un cadre réglementaire approprié pour la microfinance et soumettre les institutions engagées dans cette activité à la supervision régulière de la banque centrale (repère structurel);</li> <li>- mener à terme la liquidation des deux banques commerciales;</li> <li>- continuer de faire auditer les comptes de la banque centrale par des auditeurs externes internationalement reconnus.</li> </ul>
<p><b>Dette officielle et arriérés intérieurs et extérieurs</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suivre une gestion prudente de la dette officielle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- s'abstenir de contracter ou de faire garantir par l'État des emprunts non concessionnels;</li> <li>- ne pas accumuler de nouveaux arriérés de paiements extérieurs.</li> <li>- reprendre contact avec les créanciers membres du Club de Paris.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- réduire progressivement le stock d'arriérés de paiements intérieurs;</li> <li>- respecter l'ordre de priorité entre les différents créiteurs du plan d'apurement des arriérés de paiements intérieurs (créanciers privés, salariés de l'Etat, organismes publics sociaux et entreprises publiques) approuvé par le décret présidentiel de septembre 2003;</li> </ul>
<b>Réformes structurelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer la compétitivité en réduisant les coûts des facteurs de production</li> <li>• Promouvoir un cadre juridique attrayant pour l'investissement extérieur</li> <li>• Améliorer le fonctionnement du marché du travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- poursuivre les progrès réalisés pour réformer les entreprises publiques (EDD, ONED) et en améliorer la rentabilité financière;</li> <li>- établir un plan de restructuration du secteur de l'énergie et de l'eau (avec l'assistance de la Banque Mondiale) (repère structurel)</li> <li>- élaborer et adopter un code de commerce;</li> <li>- adopter un nouveau code des investissements et réviser la législation relative aux zones franches (repère structurel);</li> <li>- adopter le nouveau code du travail (repère structurel).</li> </ul>
<b>Gouvernance et transparence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer la gouvernance</li> <li>• Améliorer la transparence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- éviter toutes dépenses extrabudgétaires;</li> <li>- inclure dans le budget tout type de financement extérieur, ainsi que l'ensemble des recettes et de l'aide d'origine militaire;</li> <li>- publier le rapport de la Chambre des comptes et de discipline budgétaire à compter de l'année 2002;</li> <li>- publier de rapports semestriels aussi détaillés que possible sur l'évolution des dépenses sociales prioritaires.</li> </ul>

## ***DJIBOUTI — AIDE-MÉMOIRE TECHNIQUE***

Le présent aide-mémoire technique contient des précisions sur : 1) les objectifs indicatifs figurant dans les annexes du Mémorandum de politiques économique et financière (MPEF); 2) les informations de base à communiquer au FMI par l'intermédiaire de la mission résidente; et 3) le schéma de suivi par les autorités de l'exécution du programme.

### **I. OBJECTIFS INDICATIFS**

Les définitions des agrégats sur lesquels des plafonds sont établis figurent ci-après.

- **Les recettes budgétaires intérieures** incluent toutes les recettes au titre de l'impôt direct, indirect, autres taxes et les recettes non fiscales ainsi que toutes les autres recettes provenant des forces militaires étrangères installées à Djibouti.
- **La masse salariale comprend** notamment tous les salaires, émoluments, indemnités, avantages et allocations que l'État verse au personnel civil, militaire et de sécurité qu'il emploie (à titre permanent ou temporaire), ainsi qu'à tous les autres agents des administrations publiques, quel que soit le mode de versement utilisé (espèces, chèque, virement ou autre) et quel que soit l'organisme chargé d'effectuer ledit versement (Trésor ou autre organisme agissant au nom de l'État). Les plafonds et objectifs comprennent les économies liées aux départs à la retraite projetés et les économies nettes afférentes au programme de démobilisation des personnels de sécurité et militaires.
- **Les dépenses en matériels et transferts** comprennent l'ensemble des charges de fonctionnement (hors masse salariale et dépenses d'entretien) de l'administration centrale et des collectivités locales (y compris les charges énergétiques) ainsi que les subventions de l'Etat aux organismes privés, publics ou autonomes. Les opérations de transferts portent également sur l'octroi de bourses, la participation à la charge locative, les pensions et rentes viagères, les contributions aux organismes publics ainsi que la consolidation des accords de paix et le programme de formation au profit des jeunes. Les dépenses de matériels militaires financées sur ressources extérieures sont exclues.
- **Les dépenses sociales** comprennent l'ensemble des dépenses destinées à lutter contre la pauvreté en permettant l'accès à la formation, aux soins de santé, à l'amélioration de la justice pour une plus grande équité entre les citoyens ainsi qu'à l'amélioration du cadre de vie avec entre autres l'accès à l'eau et le traitement des eaux usées.
- **Les arriérés intérieurs** comprennent notamment les arriérés sur la masse salariale, les paiements aux fournisseurs privés, les versements aux caisses de retraite, etc.

- **Le crédit net de la Banque centrale à l'État** se définit comme l'ensemble des créances que la Banque Centrale détient sur les administrations publiques moins les dépôts des administrations publiques à la Banque centrale. Ces dépôts comprennent notamment : le Fonds de réserve; les avoirs en espèces du Trésor et les dépôts divers. Les dépôts divers sont constitués notamment par : les dépôts sur comptes bloqués; les dépôts afférents au versement de dons exceptionnels; les comptes courants; les dépôts sur comptes spéciaux; les fonds de contrepartie des prêts et dons au titre des concours budgétaires extérieurs. Les dépôts ne comprennent pas les fonds de contrepartie émanant des prêts et dons extérieurs qui ne sont pas destinés à l'appui budgétaire.
- **Le crédit bancaire net à l'État** est constitué par l'ensemble des créances des banques commerciales sur l'État (y compris les découverts et les titres et bons émis par les administrations publiques, détenus par les banques commerciales) moins tous les dépôts des administrations publiques auprès de ces banques. Ces dépôts sont constitués notamment par : les dépôts sur comptes bloqués; les dépôts afférents au versement de dons exceptionnels; les comptes courants; les dépôts sur comptes spéciaux; les fonds de contrepartie des prêts et dons au titre des concours budgétaires extérieurs. Les dépôts ne comprennent pas les fonds de contrepartie émanant des prêts et dons extérieurs qui ne sont pas destinés à l'appui budgétaire. Les banques commerciales sont les trois établissements bancaires opérant actuellement à Djibouti.
- **Les emprunts auprès des entreprises publiques** se définissent comme la totalité des montants reçus par l'État qui constituent une dette envers les entreprises. Ils comprennent notamment : les certificats de dépôt; les prêts et avances; les dépôts des entreprises publiques au Trésor. Sont considérées comme entreprises publiques, toutes les entreprises non financières détenues en partie par l'État telles que définies par la législation locale, les régies, fonds et autres entités n'appartenant pas à l'administration centrale.
- **Les réserves internationales nettes** se définissent comme les réserves internationales brutes moins :
  - les engagements extérieurs de la Banque Centrale;
  - la base monétaire et les dépôts de l'Etat à la Banque Centrale
- **Les réserves internationales brutes** se définissent comme la somme des éléments suivants : les dépôts à vue à l'étranger; les chèques sur l'étranger en cours d'encaissement; les opérations en cours de régularisation; les devises détenues en espèces; les dépôts à vue et à terme du Trésor public à l'étranger; les comptes au FMI; les avoirs en DTS et toute autre position dans la tranche de réserve du FMI; tous les autres avoirs extérieurs. Elles se définissent pour les besoins du programme, suivant la définition présentée dans les Normes spéciales de diffusion des données (NSDD), comme les avoirs extérieurs de la Banque nationale de Djibouti, ou contrôlés par elle, immédiatement disponibles. Les avoirs de réserves mis en gage ou autrement grevés comprenant notamment les avoirs mis en gage pour des engagements extérieurs d'une tierce partie doivent être exclus. Les parts de capital souscrites dans des institutions financières étrangères ne sont pas comptabilisées dans les réserves internationales brutes.

- **Les engagements extérieurs** sont représentés par la somme des comptes extérieurs créditeurs et de tous les engagements extérieurs en devises (non compris l'utilisation des crédits du FMI et du Fonds monétaire Arabe (FMA)).
- **Les engagements intérieurs de la caisse d'émission** comprennent, pour les besoins du programme, les billets et pièces de monnaie représentant des francs Djibouti en circulation (en dehors des banques commerciales, et du Trésor); les espèces détenues par les banques commerciales, ainsi que par le Trésor public et les dépôts des banques commerciales et des administrations publiques à la Banque centrale.
- **Les emprunts extérieurs non concessionnels** se définissent comme les prêts comportant un élément de don inférieur à 35 %. Le degré de concessionnalité des emprunts à intérêts variables est calculé sur la base de la moyenne sur 10 ans du Taux d'intérêt commercial de référence (TICR) publié par l'OCDE pour les prêts dont l'échéance est supérieure à 15 ans et sur la base de la moyenne sur 6 mois du Taux d'intérêt de référence de marché (TIRM) pour les prêts dont l'échéance est inférieure à 15 ans. Ils comprennent le crédit-bail et autres instruments donnant lieu à des engagements extérieurs, conditionnels ou non, selon des termes non concessionnels. Pour les prêts à taux d'intérêts fixes, la concessionnalité est fonction de 1) l'existence ou non d'une période de différé de l'amortissement (période de grâce), 2) de la durée de cette période de différé et 3) de la période d'amortissement.
- Pour les besoins du calcul des critères, les taux de change suivants sont utilisés : 1 dollar E.U. = 177,72 francs djiboutiens; 1 euro = 220 francs djiboutien; 1 DTS = 227,1 francs djiboutien

## **II. INFORMATIONS À FOURNIR AUX SERVICES DU FMI**

Les autorités communiqueront chaque mois aux services du FMI, **à compter de janvier 2004**, dans un délai maximum de quatre semaines, sauf indication contraire, et par l'intermédiaire de la mission résidente, les données de base suivantes :

### **A. Finances publiques**

- Recettes : ventilation du total des recettes avec :1) état des impôts émis; 2) état des recouvrements; 3) état des restes à recouvrer
- Dépenses : ventilation du total des dépenses en distinguant: la masse salariale, le matériel, l'entretien, les intérêts intérieurs et extérieurs, les transferts et les dépenses d'équipement et de la consolidation de la paix. Fournir pour chacune de ces dépenses la situation des ordonnancements et des paiements
- Financement bancaire ventilé entre la banque centrale et les banques commerciales. Le total des flux cumulés du 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours à une date spécifique doit être équivalent à la variation de l'encours entre la fin décembre 2003 et la date en question.
- Financement intérieur non bancaire;

- Financement extérieur (engagé et décaissé), ventilé entre prêts et dons. Joindre les pièces justificatives de cette ventilation : 1) état de réalisation des projets; 2) état de mobilisation des ressources extérieures;
- Plan de trésorerie, mis à jour pour le mois en cours et projection pour le mois suivant, sur la base des résultats du mois précédent.

## **B. Arriérés**

- Tableaux de la situation des arriérés intérieurs portant sur : 1) l'année en cours (2004); 2) le stock à la fin de l'année précédente (2003); 3) la consolidation de 1) et 2);
- Tableaux de la situation des arriérés extérieurs portant sur : 1) l'année en cours (2004); 2) le stock à la fin de l'année précédente (2003); 3) la consolidation de 1) et 2).

## **C. Monnaie**

- Situation monétaire;
- Situation de la banque centrale;
- Situation des banques commerciales;
- Tableau de calcul des réserves internationales nettes;
- Tableau de calcul de l'encours du crédit de la Banque centrale et des banques commerciales à l'État.

## **D. Secteur extérieur**

- Flux des prêts et dons cumulés du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au mois précédent le mois en cours;
- Mise à jour de l'encours du total de la dette, ventilé entre la dette de l'État et celle des entreprises publiques;
- Mise à jour de l'échéancier correspondant au total de la dette, ventilé entre la dette de l'État et celle des entreprises.

Opérations portant sur la dette extérieure, autres que celles qui se rapportent aux arriérés susmentionnés, notamment : 1) dette récemment contractée et garantie par l'État et par les entreprises publiques; 2) nouvel échéancier y afférent, consolidant le service de cette dette avec l'encours de la dette préexistante.

## **E. Secteur réel**

- Exécution du Programme d'investissement public (PIP) depuis le 1<sup>er</sup> janvier précédant la date d'établissement du tableau;
- Indice des prix.

## **F. Réformes structurelles**

Bilan des réformes structurelles. Signaler les progrès réalisés, expliquer toute dérive, le cas échéant et indiquer la date d'achèvement prévue.

## **F. Autres informations**

Autres informations sur les principales mesures économiques et sociales prises par le gouvernement et qui devraient avoir une incidence sur le déroulement du programme (modifications apportées à la législation, à la réglementation ou à tout autre texte pertinent), à communiquer en temps opportun aux services du FMI pour consultation ou information.

Annexes I du MEFPP (quatre semaines après la fin du trimestre concerné)

## **III. SUIVI DU PROGRAMME**

Afin d'assurer un meilleur suivi du programme par le Ministre des Finances, la coordination et le suivi du programme de réformes sera effectuée au niveau du cabinet du Ministre par le Conseiller en charge du programme. Ce dernier sera à la tête d'un Comité technique restreint composé du directeur du Budget, des Recettes, de l'Economie, des Finances, du Trésor, du Financement Extérieur, de la DISED, du coordinateur du P.A.S, du représentant de la Banque centrale et du représentant résident du FMI.

Les réunions du Comité se tiendront deux fois par mois afin de faire le point sur le rapprochement des opérations financières enregistrées aux comptes du Trésor et à la Banque centrale ; le bilan des progrès réalisés dans l'exécution des mesures structurelles ; l'examen d'autres thèmes de discussion qui pourraient avoir une incidence sur la mise en œuvre du programme. Ces réunions de travail faciliteront la préparation des tableaux mensuels sur les opérations consolidées de l'État, la situation de la dette intérieure et extérieure, la situation monétaire, le plan de gestion de la trésorerie mis à jour et le bilan des progrès enregistrés dans l'exécution des réformes structurelles. Ces tableaux seront assortis d'une analyse comparative des résultats effectifs par rapport aux projections et au calendrier de mise en œuvre, expliquant les dérives constatées et proposant des mesures correctrices.

Tous ces documents seront ensuite transmis au Ministre des Finances, au Gouverneur de la Banque centrale et aux services du FMI par le biais de sa mission résidente.

Yacin Elmi Bouh  
Ministre de l'économie, des  
finances et de la planification,  
chargé de la privatisation

Djama M. Haïd  
Gouverneur,  
Banque nationale  
de Djibouti

Date : .....

Date : .....