



REPUBLIQUE DE DJIBOUTI



**ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE
DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
SUIVANT LA METHODOLOGIE PEFA**

RAPPORT FINAL
09 mars 2023



République de Djibouti

Evaluation de la performance du système de gestion des finances
publiques suivant la méthodologie PEFA

9 mars 2023

Le Secrétariat PEFA confirme que le présent rapport répond à toutes les exigences de l'assurance qualité PEFA et reçoit en conséquence la mention « **PEFA CHECK** ».

Secrétariat PEFA, le 9 mars 2023

AVERTISSEMENT

Cette évaluation a été préparée à la demande du Gouvernement de Djibouti et financée par la Banque Mondiale, l'Union Européenne et l'Agence Française de Développement. L'évaluation ne reflète que les points de vue des auteurs et ne peut en aucun cas être considérée comme reflétant les points de vue du Gouvernement de Djibouti ou le point de vue de ses partenaires.

Equivalence Monétaire

1 Unité monétaire : Franc Djiboutien (FDJ)

1 USD = 177.719 FDJ (taux au 24/11/2022, BCD)

Exercice financier du Gouvernement

1 janvier - 31 décembre

Poids et mesures

Système métrique

Table des matières

Abréviations et acronymes.....	9
Résumé analytique.....	11
1. Introduction	19
2. Information générale sur le pays.....	24
2.1. Situation économique du pays	25
2.2. Tendances financières et budgétaires.....	27
2.3. Cadre législatif et réglementaire de la gestion des finances publiques.....	29
2.4. Cadre institutionnel de la gestion des finances publiques	33
2.5. Autres caractéristiques importantes de la GFP et de son environnement opérationnel	35
3. Evaluation de la performance du système de gestion des finances publiques	37
3.1. Fiabilité du budget.....	38
PI-1 Dépenses totales exécutées.....	38
PI-2. Composition des dépenses exécutées	39
PI-3. Recettes exécutées	41
3.2. Transparence des finances publiques	43
PI-4. Classification du budget	43
PI-5. Documentation budgétaire.....	43
PI-6. Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	46
PI-7. Transferts aux administrations infranationales	50
PI-8. Information sur la performance des services publics	53
PI-9. Accès du public aux informations budgétaires	57
3.3. Gestion des actifs et des passifs	60
PI-10 : Établissement de rapports sur les risques budgétaires	60
PI-11. Gestion des investissements publics.....	68
PI-12. Gestion des actifs publics.....	72
PI-13. Gestion de la dette.....	77
3.4. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques	83
PI-14. Prévisions macroéconomiques et budgétaires	83
PI-15. Stratégie budgétaire	85
PI-16. Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses	87
PI-17. Processus de préparation du budget	89
PI-18. Examen des budgets par le pouvoir législatif.....	91
3.5. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	96
P-19. Droits et obligations en matière de recettes	96
PI-20. Comptabilisation des recettes	104
PI-21. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses.....	108

PI-22. Arriérés de dépenses	111
PI-23. Contrôle des états de paie	114
PI-24. Gestion de la passation des marchés	120
PI-25. Contrôles internes des dépenses non salariales	127
PI-26. Audit interne	131
3.6. Comptabilité et reporting	137
PI-27. Intégrité des données financières	137
PI-28. Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget	140
PI-29. Rapports financiers annuels	142
3.7. Supervision et audit externes	145
PI-30. Audit externe	145
PI-31. Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	153
4. Conclusions sur l'analyse des systèmes de gestion des finances publiques	158
4.1. Evaluation intégrée de la performance de la GFP	159
4.2. Efficacité du cadre des contrôles internes	164
4.3. Points forts et points faibles de la gestion des finances publiques	168
4.4. Evolution de la performance depuis une évaluation antérieure.....	177
5. Processus de réforme de la gestion des finances publiques.....	178
5.1. Démarche suivie pour la réforme de la gestion des finances publiques	179
5.2. Réformes récentes et réformes en cours	180
5.3. Considérations institutionnelles	182
Annexes	184
Annexe 1 : Tableau récapitulatif des notations.....	185
Annexe 2 : Tableau récapitulatif des observations sur le cadre des contrôles internes	196
Annexe 3 : Sources d'information	203
3A-Enquêtes et études analytiques connexes.....	203
3B-Liste des institutions et des personnes rencontrées.....	204
3C-Sources d'information.....	209
Annexe 4 : Feuilles des calculs des indicateurs PI-I, PI-II et PI-III.....	214

Liste des tableaux

Tableau 1 : Tableau récapitulatif des notations	18
Tableau 2 : Equipe de supervision	20
Tableau 3 : Autres données méthodologiques	23
Tableau 4 : Quelques agrégats macroéconomiques	25
Tableau 5 : Données budgétaires globales (en pourcentage du PIB)	27
Tableau 6 : Dotations budgétaires par fonction	28
Tableau 7 : Dotations budgétaires par classification économique	29
Tableau 8 : Structure du secteur public (nombre d'entités au 31/12/ 2020)	33
Tableau 9 : Structure financière de l'administration centrale – budget 2020 (MMFDJ)	33
Tableau 10 : Structure financière de l'administration centrale – dépenses réelles (MMFDJ)	34
Tableau 11 : Prévisions et exécutions de la loi de finances (MFDJ)	38
Tableau 12 : Résultats de la mesure des trois composantes	40
Tableau 13 : Prévisions et réalisations des recettes (MFDJ)	42
Tableau 14 : Variance de la composition des recettes et dons	42
Tableau 15 : Documentation budgétaire	45
Tableau 16 : Nombre d'unités extrabudgétaires et d'administrations de sécurité sociale	47
Tableau 17 : Dépenses des unités extrabudgétaires	47
Tableau 18 : Recettes des unités extrabudgétaires	47
Tableau 19 : Dates de transmission des états financiers	48
Tableau 20 : Dotations transférées aux régions 2018-2020 (MFDJ)	51
Tableau 21 : Ministères publiant des objectifs de performance	54
Tableau 22 : Nombres d'écoles de base à Djibouti	55
Tableau 23 : Accès du public aux informations budgétaires	58
Tableau 24 : Entreprises publiques à Djibouti	60
Tableau 25 : Quelques risques budgétaires identifiés à Djibouti	66
Tableau 26 : Liste des grands projets répondants aux critères PEFA	68
Tableau 27 : Analyses économiques des projets d'investissement	69
Tableau 28 : Suivi des projets d'investissement	71
Tableau 29 : Sélection de quelques indicateurs macroéconomiques	77
Tableau 30 : Dernières étapes du cycle budgétaire des 3 derniers exercices	90
Tableau 31 : Dates d'adoption des budgets des 3 derniers exercices	93
Tableau 32 : Transferts depuis la ligne de dépenses imprévues au cours de l'année 2020	94
Tableau 33 : Ventilation par type de recettes de l'administration centrale (2020)	96
Tableau 34 : Ventilation par entité collectrice de recettes de l'administration centrale (2020)	96
Tableau 35 : Nombre de recours	100
Tableau 36 : Droits et obligations en matière de recettes	100
Tableau 37 : Gestion des risques liés aux recettes	101
Tableau 38 : Arriérés de recettes de l'administration centrale (MFDJ)	103
Tableau 39 : Transferts des recettes recouvrées	105
Tableau 40 : Liste des comptes bancaires ouverts à la BCD	106
Tableau 41 : Effectifs par ministère	114

Tableau 42 : Marchés publics passés par la CNMP en 2020	122
Tableau 43 : Estimation des achats en dessous du seuil des marchés publics.....	122
Tableau 44 : Délais de soumission des rapports sur l'exécution financière à l'Assemblée nationale.....	148
Tableau 45 : Dates de soumission des RELF, de dépôt et de vote des PLR 2018, 2019 et 2020.....	154

Table des encadrés

Encadré 1 : Modalité de gestion et d'assurance qualité de l'évaluation	21
Encadré 2 : Fond Souverain de Djibouti.....	62
Encadré 3 : Article 15 de la loi 107.....	93
Encadré 4 : Extrait de la loi de finances 2020	94

Table des figures

Figure 1 : Position géographique de Djibouti.....	
---	--

Abréviations et acronymes

Acronymes	Développement
ABC	Administration budgétaire centrale
AC	Administration centrale
ADIL	Appui à la Décentralisation et aux Initiatives locales
AFD	Agence Française de Développement
AID	Aéroport International de Djibouti
BAD	Banque Africaine de Développement
BCD	Banque centrale de Djibouti
BCI	Banque du Commerce et de l'Industrie.
BM	Banque mondiale
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CCDB	Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire.
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CLE	Centre de leadership et d'entrepreneuriat
CM	Critères minima
CMR	Caisse militaire de retraite
CNEP	Comité national d'endettement public
CNMP	Commission Nationale des Marchés Publics
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
COVID-19	<i>Coronavirus disease</i>
CUT	Compte Unique du Trésor
DCP	Direction de la Comptabilité Publique
DDP	Direction de la dette publique
DEB	Direction de l'Exécution Budgétaire
DeMPA	<i>Debt Management Performance Assessment</i>
DFE	Direction du financement extérieur
DGI	Direction Générale des impôts
DPB	Direction de la prévision budgétaire
DTG	Direction de la Trésorerie Générale
EDD	Électricité de Djibouti
EEP	Etablissements et entreprises publiques
ENAP	Ecole Nationale d'administration publique
EPA	Etablissement public à caractère administratif
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
FADES	Fonds arabe pour le développement économique et social
FDJ	Franc djiboutien
FDED	Fonds de développement économique de Djibouti.
FED/UE	Fonds européen de développement/Union européenne
FMI	Fonds Monétaire International
FSD	Fonds souverain de Djibouti
FZCO	<i>Free zone company</i>
FZE	<i>Free Zone Establishment</i>
GFP	Gestion des Finances Publiques
ICI	Inclusion – Connectivité - Institutions
IGE	Inspection générale d'Etat
IGF	Inspection générale des finances
INSTAD	Institut National de la Statistique de Djibouti)
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards

ISC	Institution Supérieure de Contrôle
ISSD	Initiative de Suspension du Service de la Dette
KFAED	<i>Kuwait Fund for Arabic Economic Development</i>
LF	Loi de Finances
LFI	Loi de Finances Initiale
LFR	Loi de Finances Rectificative
LR	Loi de Règlement
MAPS	<i>Methodogy for Assessing Procurement</i>
MB	Ministère (ou Ministre) du budget
MEFI	Ministère (ou Ministre) de l'économie et des finances chargé de l'industrie
MENFOP	Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle
MFDJ	Million de francs djiboutiens
MMFDJ	Milliard de francs djiboutiens
MT	Moyen Terme
NA	Non applicable
NC	Non communiqué
NIF	Numéro d'identification fiscale
ODDEG	Office Djiboutien de Développement de l'Energie Géothermique
ODPIC	Office djiboutien de la Propriété Industrielle et Commerciale
ONEAD	Office National de l'Eau et de l'Assainissement de Djibouti
PAMAP	Programme de Modernisation de l'Action Publique
PDD	Poste de Djibouti
RAR	Restes à recouvrer
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PIB	Produit Intérieur Brut
PLF	Projet de Loi de Finances
PND	Plan National de Développement
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PPP	Partenariat public-privé
RELF	Rapport sur l'exécution des Lois de Finances
SA	Société anonyme
SAS	Société par actions simplifiée
SCAPE	Stratégie de Croissance Accélérée et de promotion de l'Emploi
SEPE	Secrétariat exécution chargé du portefeuille de l'Etat
SER ou SECRA	Secrétariat Exécutif Chargé de la Réforme de l'Administration
SFP	Statistiques de Finances Publiques
SHID	Société Internationale des Hydrocarbures de Djibouti
SYGADE	Système de gestion et d'analyse de la dette
TADAT	Tax Administration Diagnostic Assessment Tool
TIC	Taxe intérieure de consommation
TN	Trésor National
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TVA	Taxe à la Valeur ajoutée
UE	Union européenne
VC	Virements de Crédits

Résumé analytique

La présente évaluation du système de gestion des finances publiques de la République de Djibouti est la première évaluation selon la méthodologie PEFA. Elle est réalisée par une équipe d'experts internationaux en gestion des finances publiques constituée de M. Sofiane Fakhfakh (Chef de la mission d'évaluation) et MM. Pierre Demangel, Jacques Perreault et MME Sylvie Zaitra (membres de l'équipe d'évaluation) appuyée dans leur mission par trois experts nationaux MM. Mahdi Ahmed, Mag-Teeray Ibrahim et Mohamed Omar Ibrahim.

Les experts adressent leurs vifs remerciements à M. Ilyas Moussa Dawaleh, Ministre de l'économie des finances et de l'industrie, à M. Isman Ibrahim Robleh, Ministre du budget, à M. Abdou-Razak Ahmed Idriss, Secrétaire général du Ministère de l'économie des finances et de l'industrie et tout particulièrement à M. Simon Mibrathu Secrétaire général du Ministère du budget, à la fois pour les soutiens techniques et matériels qu'ils ont apportés, et pour la qualité de leur accueil. Les experts remercient également tous les cadres des administrations et institutions rencontrés tout au long de l'évaluation.

Les experts remercient également, pour leurs appuis et soutiens, M. Boubacar-Sid Barry, représentant résident de la Banque mondiale à Djibouti, M. Fabrice Basile Chargé d'affaires a.i. de l'Union européenne à Djibouti et MME. Hélène Vidon, directrice de l'Agence française de développement à Djibouti et à M. Jean Charles Amon Kra, point focal de la Banque mondiale et Coordonnateur général de l'évaluation PEFA pour le compte de l'ensemble des partenaires techniques et financiers.

Objet et gestion de l'évaluation

L'objet de cette évaluation est de mesurer la performance du système de gestion des finances publiques de Djibouti selon la méthodologie PEFA 2016. Cette évaluation ne comprend pas d'évaluations complémentaires de la performance du système de GFP sensible au Genre et sensible au Climat.

Cette évaluation couvre les sept piliers de la gestion des finances publiques et mesure l'impact de cette gestion sur les trois principaux objectifs de la gestion des finances publiques suivants : (i) la discipline budgétaire globale, (ii) l'allocation stratégique des ressources et (iii) l'utilisation efficiente des ressources à des fins de prestation de services publics. Cependant, cette évaluation n'analyse pas de manière directe la gouvernance des institutions et ne mesure pas la performance dans la prestation des services publics.

Un collège de réviseurs regroupant le Gouvernement, le Secrétariat PEFA, la Banque mondiale, l'Union européenne et l'Agence française de développement ont été invités à examiner les versions successives du rapport PEFA dans le cadre du processus de contrôle qualité « PEFA CHECK ».

L'évaluation a été supervisée du côté Gouvernement par M. le Ministre de l'économie des finances et de l'industrie et M. le Ministre du budget, et du côté partenaires techniques et financiers par M. le représentant résident de la Banque mondiale à Djibouti, chef de file des partenaires sur cet exercice d'évaluation.

L'équipe de supervision comprend des représentants du Gouvernement, en l'occurrence M. le Secrétaire général du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et M. le Secrétaire général du Ministère du budget, M. le Directeur de la dette publique, M. le directeur du financement extérieur, et des représentants de la Banque mondiale, de l'Union européenne et de l'Agence française de développement.

Couverture, calendrier, champ d'application et période couverte

L'évaluation couvre toute l'administration centrale, qui englobe au sens du manuel des statistiques des finances publiques du FMI l'administration budgétaire centrale (ministères dont les services centraux et les déconcentrés), les établissements publics à caractère administratif (EPA, et assimilés) et la Caisse nationale de sécurité sociale et la caisse militaire de retraite.

Sont exclues de l'évaluation les entreprises publiques qui n'entrent dans le champ de l'évaluation qu'en ce qui concerne l'incidence de leur gestion sur les finances publiques, et les régions et communes qui ne sont prises en compte que pour ce qui est de leur relation budgétaire avec l'Administration centrale.

L'évaluation s'est déroulée entre mars et novembre 2022 et a bénéficié des données recueillies au cours des trois missions de terrain, et porte sur les trois derniers exercices clôturés, à savoir 2018, 2019 et 2020. Pour certains indicateurs l'évaluation intègre, conformément aux prescriptions de la méthodologie PEFA, les données les plus récentes se rapportant aux exercices 2021 et 2022. Le respect de la méthodologie de l'évaluation fait l'objet d'un contrôle rigoureux de la part du Secrétariat PEFA.

L'évaluation a été lancée le 30 mars 2022 par une formation assurée par le Secrétariat PEFA, à la suite de laquelle une première liste exhaustive de documents a été transmises au Gouvernement. La première mission de terrain a été organisée au cours du premier semestre de l'année 2022, exactement du 19 au 23 juin 2022. Les données prises en compte sont celles disponibles et communiquées entre le 12/04/2022 au 28 novembre 2022.

Les travaux se sont déroulés suivant trois phases : (i) une phase préparatoire (mars-mai 2022) marquée par la validation de la note conceptuelle, le lancement officiel de l'évaluation par la formation et la transmission d'une liste initiale des données requises pour l'évaluation ; (ii) une phase de missions de terrain (juin-novembre 2022) au cours de laquelle trois missions à Djibouti ont été réalisées respectivement du 19 au 23 juin 2022, du 18 au 29 septembre 2022 et du 20 au 24 novembre 2022, consacrées à la collecte des données et aux séances de travail avec les institutions et les services impliqués dans la gestion des finances publiques à Djibouti. Cette deuxième phase a été également marquée par la préparation et par la transmission au Gouvernement d'un rapport préliminaire qui a permis de partager et de stabiliser les constats préliminaires sur la base des données transmises, de compléter les données jugées à enjeu pour la notation et de communiquer davantage sur la méthodologie de notation des indicateurs ; enfin (iii) une phase post-terrain (décembre 2022-février 2023) consacrée principalement à la rédaction des versions successives du rapport PEFA et à la dissémination des résultats de l'évaluation.

Résultats de l'évaluation et impact sur les principaux objectifs financiers et budgétaires

Le cadre de mesure de la performance du système de gestion des finances publiques recense 31 indicateurs de la performance de tout système de gestion des finances publiques transparent et cohérent. Les résultats mettent en évidence une solidité du système de gestion des finances publiques de Djibouti dans treize domaines (indicateurs) de la GFP et des marges de progrès très importantes dans les autres domaines.

L'intérêt du PEFA est que cette évaluation permet d'analyser la manière dont la performance dans ces différents domaines de la gestion des finances publiques influe sur la réalisation des trois principaux objectifs financiers et budgétaires complémentaires suivants : (i) le maintien de la discipline budgétaire, (ii) la capacité de définir des stratégies publiques et d'allouer les

ressources en tenant dument compte de ces stratégies et (iii) la fourniture efficace des services publics.

Il ressort de cette évaluation de la performance des systèmes de gestion des finances publiques de Djibouti que le système est très favorable à la réalisation de l'objectif de discipline budgétaire, mais qu'il est moins favorable à l'atteinte des objectifs d'allocation stratégique des ressources et de prestation de services publics de qualité.

Une explication résumée de la manière dont la performance du système de gestion des finances publiques de Djibouti influe sur la réalisation de ces trois principaux objectifs est présentée ci-après.

La discipline budgétaire globale

Le Budget Général de l'Etat à Djibouti est un budget unifié élaboré suivant une classification administrative et économique qui renforce la responsabilité en matière d'exécution des dépenses. Le budget couvre l'ensemble des dépenses courantes et des dépenses d'investissement de l'Administration budgétaire centrale, qu'elles soient sur financement national ou financées par des prêts ou des dons d'organismes multilatéraux ou bilatéraux. Mais cette discipline est fragilisée par l'importance des recettes et des dépenses des unités extrabudgétaires et non rapportées dans les états financiers de l'Administration budgétaire centrale.

La situation financière, la surveillance et contrôle des établissements publics, des caisses de sécurité sociale, des entreprises publiques et des collectivités locales ne font l'objet que d'un suivi limité. Le suivi des passifs éventuels et autres risques budgétaires demeurent non recensés, aucune analyse des risques budgétaire n'est produite, transmise à l'Assemblée ou publiée. Depuis 2016, un vaste programme de réforme a été engagé sur la gouvernance des organismes publics dont l'opérationnalisation devrait être totalement effective au cours de l'année 2023.

Les données sur l'exécution du budget sont disponibles rapidement dans la Loi de Règlement, et l'élaboration du TOFE par la Direction du budget en matière de prévisions et d'exécution permet de comparer le budget à l'exécution en suivant le cadre d'analyse du PEFA.

Les principales conditions relevant de la discipline budgétaire et financière sont en effet réunies, comme en témoignent la fiabilité du budget et la réalisation des objectifs de stabilité qui lui sont fixés. Un alignement du total des recettes et des dépenses effectives sur les prévisions budgétaires est enregistré malgré une variabilité de la composition économique et fonctionnelle de ces recettes et de ces dépenses. Au cours de la période sous revue le déficit budgétaire s'est situé entre 1% et 2% du PIB, et en 2020 la crise de la COVID-19 a entraîné des dépenses inattendues financées par des dons non prévus en loi de finances. En outre, le report du paiement de la dette à certains créanciers a entraîné un paiement d'intérêts d'environ 50% des prévisions.

La discipline budgétaire se trouve également affirmée en matière de gestion des projets d'investissement financés sur ressources extérieures qui font l'objet systématiquement d'analyses économiques et d'un suivi régulier, sauf que ces bonnes pratiques ne sont pas affirmées par un texte juridique définissant un cadre national de formulation, de sélection et de priorisation des projets d'investissements publics, qu'ils soient financés ou non sur ressources extérieures.

En dépit de l'absence de Compte Unique du Trésor, un plan de trésorerie est établi annuellement et actualisé chaque mois, et un transfert quotidien des recettes sur les comptes du Trésor à la Banque centrale est fait pour la plupart des recettes budgétaires.

Des liens à la fois statutaires et opérationnels, entre la Direction générale de la trésorerie et la Banque centrale de Djibouti facilitent les rapprochements bancaires.

Le suivi de l'exécution budgétaire et comptable est limité par l'absence d'un dispositif de suivi des arriérés de paiement, par des insuffisances des applicatifs budgétaires et comptables qui ne permettent pas d'avoir des productions automatiques d'exécution budgétaire et comptable jusqu'au stade du paiement.

Des mesures systématiques de contrôle a priori des engagements de dépenses sont en place, mais leur efficacité reste limitée par l'absence d'interface entre les contrôles d'engagement et les informations sur les décaissements au niveau des ordonnateurs, et l'absence de contrôle hiérarchisé.

Les rapports financiers en cours ou en fin d'exercice ne comportent pas de données sur les actifs et passifs corporels, incorporels et financiers, et le référentiel comptable ne se positionne pas par rapport aux normes internationales. Cet état des lieux limite le champ d'intervention de la Cour des comptes qui dispose de peu de moyens et d'opportunité pour conduire des audits spécifiques sur la gestion des comptables et administrateurs publics. Le rôle de la Cour des comptes dans l'examen de l'exécution budgétaire donne un retour pertinent et essentiel sur les faiblesses systématiques et systémiques de la présentation des états financiers et l'intégrité de l'information financière produite par les systèmes de gestion des finances publiques.

L'allocation stratégique des ressources

L'objectif d'une allocation stratégique des ressources publiques reste une priorité pour le Gouvernement. L'atteinte de cet objectif figure parmi les priorités du prochain programme de réforme qui sera formulé à la suite de cette évaluation PEFA.

La documentation budgétaire fournit l'information essentielle sur le projet de budget, mais pas d'éléments d'information se rapportant à la performance attendue et à la performance atteinte par les administrations publiques. L'évolution ne sera rendue possible qu'avec l'introduction de la budgétisation par programme axée sur les résultats.

Certains ministères préparent des documents de stratégies sectorielles alignées sur la SCAPE et sur « Djibouti ICI » prescrivant des orientations en termes d'objectifs à atteindre. Cependant, ces stratégies souffrent dans leur mise en œuvre de l'absence de plans opérationnels chiffrés, actualisés et alignés sur les contraintes budgétaires et qui permettent de définir le cheminement vers l'atteinte des objectifs.

Le Gouvernement s'est engagé tout récemment dans la mise en place de cadres budgétaires à moyen terme, mais cette activité n'est pas encadrée par une feuille de route pour le déploiement de la programmation budgétaire triennale dans la sphère publique. La programmation budgétaire triennale est le fondement de la budgétisation basée sur les politiques publiques.

La gestion des investissements publics souffre de plusieurs insuffisances dont notamment l'absence de directives nationales prescrivant des critères de sélection des projets d'investissements publics. Cette gestion est confrontée également à l'absence d'une entité centrale qui examine les projets d'investissement et les classe par priorité en tenant compte d'un certain nombre de critères : (i) la maturité, (ii) l'assainissement du foncier, (iii) le rattachement aux objectifs stratégiques, etc. L'évaluation PIMA que le Gouvernement vise à réaliser permettra d'identifier de manière très précise les forces et les faiblesses du système en vue de mettre en œuvre les actions de réforme adéquates en la matière.

L'allocation stratégique des ressources est affaiblie par la non utilisation de la classification fonctionnelle et par le non déploiement d'une classification par programme. La mise en œuvre de ces deux classifications figure parmi les actions prioritaires de réforme du Gouvernement au cours des prochaines années.

L'examen des projets de lois de finance et des projets de lois de règlement par l'Assemblée nationale est limité par le manque de temps et de moyens de la Commission Finances, et par la soumission tardive des états financiers et donc du rapport de la Cour des comptes à l'Assemblée nationale. Mais cet examen est limité aux documents qui sont soumis à l'examen qui ne comprennent pas de projet ou de rapports annuels de performance permettant un débat sur les politiques publiques et leur mise en œuvre.

La prestation efficiente des services publics

La prise en compte de cette dimension d'efficacité dans le cadre budgétaire est rendue difficile en l'absence d'un budget programme qui place cette dimension parmi les objectifs à atteindre et faisant l'objet d'un reporting annuel.

Par ailleurs, les établissements publics, les administrations de sécurité sociale et les entreprises publiques sont des démembrements de l'Etat et sont généralement créés, quelle que soit la forme juridique, pour permettre une meilleure souplesse dans la gestion en vue de faciliter l'atteinte des objectifs et la prestation efficiente des services publics à l'adresse des citoyens et des opérateurs économiques.

La difficulté est double en matière de suivi et d'évaluation des services rendus par les établissements publics. Il s'agit en premier lieu de l'absence de cadres de performance (tels que les contrats de performance) liant l'Administration centrale à ces entités. Il s'agit deuxièmement des insuffisances enregistrées en matière de gouvernance qui limitent sensiblement l'atteinte de l'objectif de prestation efficiente des services publics.

Conscientes de ces difficultés, les autorités ont élaboré un modèle de Contrat de Performance (CoP) qui a été soumis à l'appréciation du SEPE avant signature, et un projet de décret portant obligation d'un CoP avec son annexe (modèle de CoP) est déjà rédigé et sera soumis à approbation pour 2023.

La prestation efficiente des services publics est également évaluée à la lumière de la qualité des services rendus par les ministères sectoriels aux populations. Dans le cadre de cette évaluation, deux ministères sectoriels (le ministère en charge de l'éducation et le ministère en charge de la santé) ont été sélectionnés.

La performance enregistrée en matière de prestation efficiente des services publique demeure basique. Il existe des mécanismes de suivi des ressources mises à la disposition de ces unités de prestation de services de base mais que cela souffre de l'absence d'une mesure de la qualité et de la performance dans la prestation des services en rapport avec les ressources mobilisées.

Enfin, la prestation efficiente des services publics est très sensible à l'état de développement de la décentralisation et des services rendus par les collectivités locales. La décentralisation à Djibouti est encore à ses débuts, une situation qui ne favorise pas le développement de services publics aux populations locales.

L'évaluation faite du système de transfert et de répartition horizontale des ressources mises à la disposition des collectivités locales conclut que ce système souffre de l'imprécision des règles en vigueur de répartition horizontale de transferts. En outre, le constat est fait d'un système de gestion des finances locales peu développé qui ne permet pas

l'élaboration, le vote et l'exécution d'un budget ainsi que la reddition des comptes conformément aux bonnes pratiques en vigueur.

En conclusion, la prestation efficiente des services publics, bien que figurant parmi les priorités du Gouvernement, reste limitée par les faiblesses du système de gestion des finances publiques telles que énumérées plus haut. En outre, le suivi limité de la passation des marchés publics ne permet pas de garantir la mise en concurrence nécessaire et l'application du principe de « *Value For Money* » dans toutes les dépenses de biens et services et les dépenses d'investissements. Enfin un cadre de mesure de la performance n'est pas encore établi, ce qui ne permet pas à la Cour des comptes et à l'Assemblée nationale d'examiner l'impact ou de statuer sur la performance des politiques publiques.

Rappel de l'agenda ou du programme de réformes de la gestion des finances publiques

Les réformes des finances publiques à Djibouti sont à resituer dans le cadre des orientations générales du pays : (i) le programme vision 2035, lancé en juin 2015 avec l'ambition de positionner le pays comme une plaque tournante de l'économie régionale et continentale, (ii) le Plan National de Développement (PND) et à ses trois grandes orientations (institutions, connectivité, inclusion), ainsi qu'à la banque du projet 2020-2024 qui lui est associée, (iii) les dispositifs plus spécifiques de modernisation, comme la toute récente feuille de route de l'économie numérique et de l'innovation présentée en mars 2022.

Certaines actions de réforme ou de modernisation en gestion des finances publiques ont été développées par le Ministère du budget et par le Ministère de l'économie des finances et de l'industrie avec une logique spécifique dans des secteurs particulièrement importants avec le soutien des partenaires de développement du Pays (exemples : PARCI, PAMAP, GDES, PROSPERO, ADIL, etc.). Parallèlement à ces actions spécifiques, il y a eu aussi des initiatives du ministère du budget pour mettre en œuvre les actions de réforme ponctuelles, avec notamment un plan d'action pour la période 2020-2021.

L'utilité d'un état des lieux global pour préparer une stratégie de réforme des finances publiques s'est avéré nécessaire et c'est pour cette raison que le Gouvernement avait décidé de mener cette évaluation PEFA. En effet, les mesures de réforme isolées prises par les autorités djiboutiennes et les appuis importants apportés par les partenaires du développement de Djibouti méritent de disposer d'un état des lieux exhaustif sur les forces et faiblesses du système de gestion des finances publiques. Cette évaluation permettra de fournir des constats et une aide à la formulation d'une stratégie globale des réformes de la gestion des finances publiques définissant les priorités sur le moyen et long terme, séquencer les actions de réforme dans le temps et fédérer les appuis des partenaires autour d'un document de référence en la matière.

Le plan d'action du ministère du budget pour 2000-2021 comportait 9 programmes, déclinés en 73 actions d'ampleur variée, portant sur une grande partie de la compétence du ministère du budget. Il concernait à titre principal la gestion de l'administration budgétaire centrale, mais aussi le soutien aux autres entités publiques, y compris les récentes collectivités locales.

Parmi ces programmes on retrouve le programme de renforcement de la programmation budgétaire ayant notamment pour objet de mettre en place une démarche de la programmation budgétaire triennale ; les trois programmes relatifs aux recettes visaient à « la modernisation et au renforcement des impôts directs », au renforcement de la direction des douanes et à celui de la direction du domaine ; le programme de renforcement de l'exécution

budgétaire ; le programme de renforcement de la direction de la trésorerie générale ; le programme de renforcement des contrôles de la direction de la comptabilité publique et de l'IGF, le programme de renforcement de la gestion de la dette publique ; etc.

Si le niveau de réalisation du plan d'action du ministère du budget n'est pas significatif, cela tient principalement, outre l'impact de la crise pandémique, à l'absence d'une stratégie de réforme globale du système de gestion des finances publiques, à l'ambitieux calendrier supposant notamment la mobilisation de personnel et de moyens largement supérieurs aux disponibilités. Tous les éléments du plan d'action 2020-2021 peuvent certainement être repris, suite à l'évaluation PEFA, mis en cohérence et alignés sur des priorités formulées dans le cadre d'une stratégie globale de réformes de la GFP. Elle donnera lieu à feuille de route sur laquelle tous les partenaires s'aligneront pour appuyer l'effort du Gouvernement en matière de réforme de la GFP. L'utilisation de l'évaluation devrait permettre de compléter le recensement, d'identifier d'autres domaines de réformes et de refaire le point sur la hiérarchisation des priorités.

La volonté des autorités de mener des réformes génératrices de meilleures performances dans la gestion des finances publiques est affirmée. Elle se traduit par l'existence même du plan d'actions évoqué ci-dessus, et par l'engagement opérationnel de plusieurs réformes avec le soutien des PTF, mais aussi dans la décision de tirer des conséquences d'évaluations sectorielles comme le DeMPA, le TADAT ou le MAPS, et plus encore de valider le lancement d'une évaluation plus globale dans le cadre de la présente évaluation PEFA.

La disposition de l'outil de diagnostic global retiré de l'évaluation va permettre de documenter et de faciliter l'élaboration d'une stratégie globale de réforme de la gestion des finances publiques, la préparation de plans d'actions opérationnels chiffrés déclinant les priorités stratégiques en actions concrètes, prenant la place du plan d'action du Ministère du Budget étant arrivé à échéance.

Cela met en évidence tout l'intérêt qui s'attache à ce que le constat sur les atouts et faiblesses du système de GFP à Djibouti soit partagé. C'est bien l'orientation qu'ont choisie les autorités djiboutiennes, et au premier chef le ministère de l'économie et des finances chargé de l'industrie et le ministère du budget, en recourant à une évaluation PEFA comme base pour la formulation d'une stratégie de réforme de la GFP. Cela paraît de nature à conforter les choix des PTF de soutenir les efforts du Gouvernement dans la modernisation du système de GFP en facilitant la sélection dans cette feuille de route de nouveaux programmes justifiant un soutien technique et financier.

Tableau 1 : Tableau récapitulatif des notations

INDICATEUR DE PERFORMANCE DE LA GFP		MÉTHODE DE NOTATION	NOTES ATTRIBUÉES AUX COMPOSANTES				NOTE GLOBALE
			i	ii	iii	iv	
Pilier I : Fiabilité du budget							
PI-1	Dépenses totales exécutées	M1	B				B
PI-2	Composition des dépenses exécutées	M1	D	C	A		D+
PI-3	Recettes exécutées	M2	A	D			C+
Pilier II : Transparence des finances publiques							
PI-4	Classification du budget	CRITERES MINIMA	C				C
PI-5	Documentation budgétaire	CRITERES MINIMA	B				B
PI-6	Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	M2	D	D	B		D+
PI-7	Transferts aux administrations infranationales	M2	D	D			D
PI-8	Information sur la performance des services publics	M2	D	D	B	D	D+
PI-9	Accès public aux informations budgétaires	CRITERES MINIMA	D				D
Pilier III : Gestion des actifs et des passifs							
PI-10	Établissement de rapports sur les risques budgétaires	M2	D	D	D		D
PI-11	Gestion des investissements publics	M2	C	B	C	C	C+
PI-12	Gestion des actifs publics	M2	C	C	D		D+
PI-13	Gestion de la dette	M2	D	D	D		D
Pilier IV : Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques							
PI-14	Prévisions macroéconomiques et budgétaires	M2	C	C	D		D+
PI-15	Stratégie budgétaire	M2	D	D	NA		D
PI-16	Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses	M2	D	NA	D	NA	D
PI-17	Processus de préparation du budget	M2	D	D	D		D
PI-18	Examen des budgets par le parlement	M1	B	C	A	A	C+
Pilier V : Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget							
PI-19	Gestion des recettes	M2	B	D	D	D	D+
PI-20	Comptabilisation des recettes	M1	B	A	C		C+
PI-21	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M2	C	A	C	A	B
PI-22	Arriérés de dépenses	M1	D*	D			D
PI-23	Contrôle des états de paie	M1	B	B	C	B	C+
PI-24	Gestion de la passation des marchés	M2	D	D	D	D	D
PI-25	Contrôles internes des dépenses non salariales	M2	C	B	A		B
PI-26	Audit interne	M1	D	NA	NA	NA	D
Pilier VI : Comptabilité et reporting							
PI-27	Intégrité des données financières	M2	B	C	NA	C	C+
PI-28	Rapports budgétaires en cours	M1	C	A	D		D+
PI-29	Rapports financiers annuels	M1	C	C	C		C
Pilier VII : Supervision et audit externes							
PI-30	Audit externe	M1	C	A	B	B	C+
PI-31	Examen des rapports d'audit par le parlement	M2	A	D	D	D	D+

I. INTRODUCTION

1.1. Fondement de l'évaluation

Le système de gestion des finances publiques de Djibouti n'a jamais été soumis à une évaluation aboutie selon la méthodologie PEFA. La présente évaluation est la première, elle est basée sur la méthodologie PEFA 2016 et les résultats serviront de base aux autorités pour la mise à jour du plan stratégique de réforme de la gestion des finances publiques.

La présente évaluation vise à dresser un état des lieux de la performance du système de gestion des finances publiques à Djibouti en vue de mettre en évidence les forces et les faiblesses actuelles dudit système, de fournir au Gouvernement un diagnostic actualisé de la performance du système de gestion des finances publiques en rapport avec les bonnes pratiques internationales en la matière, et d'établir une base de référence et un outil de mesure des progrès accomplis en matière de gestion des finances publiques pour les évaluations PEFA futures.

1.2. Gestion de l'évaluation et assurance qualité

L'évaluation est lancée à l'initiative du Gouvernement, elle est financée par la Banque mondiale, l'Union européenne et l'Agence française de développement. Elle est gérée de manière conjointe par le Gouvernement de Djibouti et la Banque mondiale en étroite collaboration avec l'Union européenne, l'Agence française de développement et d'autres partenaires tels que la Fonds monétaire international et la coopération japonaise JICA.

L'évaluation a été menée par une équipe d'experts internationaux constituée de M. Sofiane Fakhfakh (chef de la mission d'évaluation) et MM. Pierre Demangel, Jacques Perreault et MME Sylvie Zaitra (membres de l'équipe d'évaluation), appuyée dans sa mission par une équipe de consultants locaux constituée de MM. Mohamed Oma Ibrahim, Mag-Teeray Ibrahim et Mahdi Ahmed. L'équipe d'évaluation a été supervisée par M. Jean-Charles Kra, spécialiste principal en gouvernance – gestion financière à la Banque mondiale.

Les représentants du gouvernement de Djibouti et de la Banque mondiale ont présidé conjointement l'équipe de supervision. La Banque mondiale a dirigé l'évaluation au nom des partenaires de développement ; le Ministère de l'économie des finances et de l'industrie (MEFI) et le Ministère du budget (MB) sont les institutions chefs de file du Gouvernement représentées au sein de l'équipe de supervision par la Direction de la Dette et par la Direction du Financement Extérieur.

Le MEFI et le MB étaient conjointement les interlocuteurs de l'équipe d'évaluation du PEFA. Toutes les institutions gouvernementales et non gouvernementales clés impliquées dans la GFP ont été également incluses dans le processus d'évaluation afin que les données soient collectées auprès de tous, y compris, la Cour des comptes, l'Assemblée nationale, les ministères dépensiers, les régies des recettes et les organisations de la société civile. Les autorités et chacun des PTF énumérés seront représentés dans l'équipe de supervision de l'évaluation afin de s'assurer que les données disponibles requises pour l'évaluation sont prêtes au moment voulu. Les autorités nationales ont nommé MM. Ali Gadileh (directeur du financement extérieur) et Abdourahman Abdi (directeur de la dette publique) comme points focaux de l'évaluation.

Tableau 2 : Equipe de supervision

Nom et prénom	Poste / organisation	Rôle
M. Abdou-Razak Ahmed Idriss	Secrétaire général du ministère de l'économie des finances et de l'industrie	Co-président
M. Simon Mibrathu	Secrétaire général du ministère du budget	Co-président

M. Jean Charles Kra	Spécialiste Principal en gouvernance – Gestion financière (BM) et Coordonnateur Région Maghreb.	Co-président, point focal BM et Coordonnateur général du processus PEFA - PTF
M. Abdurahman Abdi	Directeur de la dette publique	Point focal Gouvernement
M. Ali Gadileh	Directeur du financement extérieur	Point focal Gouvernement
Eloise Roux	Assistante technique – délégation de l'Union européenne à Djibouti	Chargée de projet
Pauline Brossard	Chargée de projet – bureau de l'agence française de développement à Djibouti	Point Focal AFD

Un dispositif d'assurance de la qualité, le "PEFA check", a été mis en place à plusieurs niveaux et appliqué aux différentes étapes du processus. En plus du Gouvernement de Djibouti et du Secrétariat PEFA, trois partenaires techniques et financiers (PTF) sont désignés comme examinateurs : la Banque mondiale (BM), l'Union européenne (UE) et l'Agence Française de Développement (AFD).

La note conceptuelle de la mission a été examinée et approuvée par les réviseurs et par le Secrétariat PEFA le 06/06/2022. Le rapport provisoire a été transmis aux examinateurs et au Secrétariat PEFA pour revue et commentaires le 16/12/2022. Le projet de rapport final a été transmis aux examinateurs et au Secrétariat PEFA pour revue et éventuels derniers commentaires le 21 février 2023. Le rapport final prenant compte des commentaires supplémentaires des réviseurs a été transmis pour l'obtention du PEFA CHECK le 09 mars 2023.

Encadré 1 : Modalité de gestion et d'assurance qualité de l'évaluation

Organisation de la gestion de l'évaluation PEFA

Équipe de supervision : M. Abdou-Razak Ahmed Idriss, M. Simon Mibrathu, M. Abdurahman Abdi, M. Ali Gadileh, M. Jean Charles Kra, MME Eloise Roux et MME. Pauline Brossard

Examen de la note conceptuelle :

Date d'examen de la note conceptuelle : 22/02/2022

Examineurs invités : Gouvernement de Djibouti, Banque mondiale, Secrétariat PEFA, Union européenne, Agence française de développement

Examineurs ayant formulé des commentaires : Gouvernement de Djibouti, Banque mondiale, Secrétariat PEFA, Union européenne, Agence française de développement

Dates de la version définitive de la note conceptuelle de mission : 06/06/2022

Examen des rapports d'évaluation :

Rapport provisoire : le 16/12/2022

Examineurs invités : Gouvernement de Djibouti, Secrétariat PEFA, Banque mondiale, Union européenne, Agence française de développement

Examineur ayant formulé des commentaires : Gouvernement de Djibouti, Secrétariat PEFA, Banque mondiale, Union européenne, Agence française de développement : le 01/02/2023

Projet de rapport final : le 21/02/2023

Examineurs invités : Gouvernement de Djibouti, Secrétariat PEFA, Banque mondiale, Union européenne, Agence française de développement

Examineur ayant formulé des commentaires : Gouvernement de Djibouti, Secrétariat PEFA, le 06 mars 2023

Rapport final: 09/03/2023

Validation PEFA check : le 09/03/2023

1.3. Méthodologie de l'évaluation

La présente évaluation s'appuie sur la méthodologie du cadre PEFA mise en vigueur par le Secrétariat PEFA à partir du 1er février 2016 (cadre PEFA édition - octobre 2019) et sur le guide pratique de l'évaluation PEFA du 30 août 2016 (édition - décembre 2018).

(i) Champ d'application de l'évaluation

L'évaluation a couvert, conformément au cadre PEFA, le champ de l'administration centrale de Djibouti constituée de 28 unités budgétaires, de 32 unités extrabudgétaires (établissements publics de type administratif) et 2 organismes de sécurité sociale.

(ii) Calendrier de l'évaluation

L'évaluation a été lancée le 30 mars 2022 et la phase de terrain a été enclenchée au cours du premier semestre de l'année 2022. Les données prises en compte sont celles disponibles et communiquées au 28 novembre 2022. Les travaux se sont déroulés suivant les phases et les dates ci-après :

- La phase préparatoire (mars-mai 2022)

La phase préparatoire a été marquée par la validation par le Gouvernement la note conceptuelle de l'évaluation et par le lancement officiel de l'évaluation par une formation assurée par MME Hélène Magnier du Secrétariat PEFA le 30 et 31 mars 2022. Cette phase a permis également de préparer et transmettre la liste initiale des informations et des documents requis pour l'évaluation, de prendre en main et analyser la documentation transmise, et de transmettre le calendrier actualisé de l'évaluation.

- La phase de la mission de terrain (juin 2022-novembre 2022)

La phase de la mission de terrain a été marquée par deux grandes activités :

- L'organisation de trois missions de terrain à Djibouti respectivement du 19 au 23 juin 2022, du 18 au 29 septembre 2022 et du 20 au 24 novembre 2022 consacrées à la collecte des données et des informations nécessaires à l'évaluation et aux séances de travail avec les institutions et les services impliqués dans la gestion des finances publiques à Djibouti. Chaque mission de terrain est sanctionnée par un aide-mémoire qui rappelle les objectifs, décrit le déroulement de la mission et partage les perspectives et les prochaines étapes de l'évaluation ;
- L'élaboration et la transmission au Gouvernement d'un rapport préliminaire (section des indicateurs du rapport PEFA) qui a permis de partager et de stabiliser les constats préliminaires sur la base des données transmises, de compléter les données jugées à enjeu pour la notation des indicateurs et de communiquer davantage sur la méthodologie de notation des indicateurs.

- La phase post-terrain (décembre 2022-février 2023)

La phase post-terrain est consacrée exclusivement à la rédaction du rapport provisoire et à la prise en compte des commentaires des examinateurs pour la finalisation du rapport. Elle est marquée également par un atelier de dissémination du rapport final après obtention du PEFA CHECK.

(iii) Sources d'information

Les informations utilisées¹ pour cette évaluation ont été recueillies notamment auprès de diverses institutions notamment le MEFI, le MB, la Cour des comptes et l'Assemblée nationale.

¹ Informations et documentation disponibles sur l'espace partagé accessible à l'url suivant : <https://app.box.com/folder/0>

Les évaluateurs ont également exploité divers rapports d'études et de missions réalisées par d'autres organismes. Les premiers documents et informations recueillis au démarrage de l'évaluation ont été complétés au fur et à mesure lors des entretiens et par des recherches effectuées sur différents sites web. Les listes des personnes rencontrées, des rapports d'enquêtes et d'études exploités, et des documents consultés sont présentés à l'annexe du présent rapport.

(iv) Autres points méthodologiques associés à la préparation du rapport

Les exercices budgétaires considérés pour l'évaluation sont 2018, 2019 et 2020 pour la plupart des indicateurs mesurés à partir des données quantitatives, et l'exercice 2021 pour certains autres indicateurs parmi lesquels ceux se rapportant à la publication des données budgétaires et le processus annuel de préparation du budget, etc.

Tableau 3 : Autres données méthodologiques

Période d'évaluation (date butoir prévue) :	Du 19 juin au 28 novembre 2022
Travail de terrain dans le pays	Du 19 juin au 24 novembre 2022
Exercice financier du pays	Du 1er janvier au 31 décembre
Trois derniers exercices clos	2018, 2019 et 2020
Dernier exercice clos	2020
La situation au moment de l'évaluation (collecte des données)	Du 19 juin au 24 novembre 2022
Budget le plus récent présenté à l'Assemblée Nationale	2022
Evènements inhabituels (année anormale)	Pandémie à CORONAVIRUS (2020)

Les évaluateurs ont retenu les exercices 2018, 2019, et 2020 comme derniers exercices clos et l'exercice 2020 comme dernier exercice clos en se référant aux prescriptions de la note conceptuelle dans sa version préliminaire et dans sa version approuvée par le Secrétariat PEFA et par le Gouvernement le 16 août 2022.

Il est également à souligner que le choix de ces périodes est motivé par le fait que l'évaluation avait démarré en mars 2022 avec l'atelier de formation à suite duquel une première requête de documents a été envoyée au Gouvernement 11/04/2022.

Enfin, le choix de cette période est motivé par le fait que la phase de missions de terrain soit entamée au cours du premier semestre 2022, exactement du 19 au 23 juin 2022. Il est clair que le contexte de l'évaluation a fait que la phase de terrain soit prolongée jusqu'au mois de novembre 2022 mais ceci est motivé par la difficulté rencontrée dans la collecte et la transmission aux évaluateurs des documents nécessaires à l'évaluation.

2. INFORMATION GENERALE SUR LE PAYS

La République de Djibouti est située dans la Corne de l'Afrique sur le golfe d'Aden et le Bab-el-Mandeb, à l'entrée sud de la mer Rouge. Djibouti a une superficie totale de 23 200 km². Elle est bordée au nord par l'Erythrée, au nord-ouest, à l'ouest et au sud par l'Éthiopie, et au sud-est par la Somalie. Le pays comporte 314 km de façade maritime. La population est d'environ un million d'habitants et le PIB par habitant est estimé à 3.567\$ par habitant en 2021.

2.1. Situation économique du pays

Du fait de la faible taille de son économie, Djibouti est dépendant des marchés étrangers, ce qui le rend plus vulnérable aux aléas conjoncturels. Avec moins de 1 000 kilomètres carrés de terres arables (soit 0,04 % de la superficie totale du territoire) et des précipitations moyennes de 130 millimètres seulement par an, Djibouti est presque totalement tributaire de ses importations pour nourrir sa population. Elle importe également la totalité de ses intrants économiques ainsi que ses produits pétroliers et ses produits de consommation.

Son atout réside dans sa position géographique stratégique², à l'entrée méridionale de la mer Rouge, qui en fait un pont entre l'Afrique et le Moyen-Orient. Son économie repose sur un complexe portuaire qui figure parmi les plus modernes du monde. Le commerce par le port de Djibouti devrait connaître un développement en lien avec l'expansion économique de l'Éthiopie, principal voisin et partenaire commercial du pays.



Figure 1 : Position géographique de Djibouti

Djibouti dispose par ailleurs d'un patrimoine naturel qui se prête au tourisme, de ressources marines inexploitées qui pourraient lui permettre d'accroître la pêche artisanale, et d'une infrastructure de câbles de télécommunications sous-marins qui pourrait servir de socle au développement de nouvelles activités numériques et de services.

Tableau 4 : Quelques agrégats macroéconomiques

	2017	2018	2019	2020	2021
Population (en millions)	0,94	0,96	0,97	0,99	1,00
PIB réel (taux de croissance en %)	5,4	8,4	7,8	0,5	4,3
PIB réel par tête (taux de croissance en %)	3,7	6,7	6,2	-1,0	2,8
Taux d'inflation (%)	0,6	-0,1	3,3	1,8	1,2
Balance des paiements (en % du PIB)					
Solde du compte courant (transferts inclus)	-4,8	14,7	18,3	11,3	-0,6
Importations	7,8	3,3	4,7	5,4	4,6
Exportations	5,0	5,3	4,3	0,7	-6,5
Réserves (en mois d'importations)	7,8	3,3	4,7	5,4	4,6
Taux de change (FDJ par US\$)	177,7	177,7	177,7	177,7	177,7
Dette Publique	71,2	70,8	69,8	75,6	70,3

² Voir : Djibouti, Plan National de Développement 2020-2024

Source : Statistiques nationales et estimations de la Banque mondiale

Dans la région, Djibouti a été une oasis de stabilité qui a réussi à tirer parti de sa situation géostratégique pour transformer sa petite économie aux ressources limitées en un centre régional à croissance rapide. Ancrés dans la Vision 2035 de Djibouti, les investissements à grande échelle du gouvernement ont alimenté une forte expansion économique³. L'économie djiboutienne a connu une croissance du produit intérieur brut (PIB) de près de 5% sur la période 2000-2009 et une expansion entre 5 et 7% sur la période 2010-2019 sous l'impulsion des investissements structurants dans les infrastructures de transport, des télécommunications et d'adduction d'eau. Le taux de croissance du PIB s'est accéléré de près de 6% en moyenne au cours de la période 2016-2019, avant de décroître à 1,2% en 2020 en raison de la crise sanitaire du COVID-19.

Le PIB par habitant qui était inférieur à 800\$ au début du millénaire a dépassé 3.000\$. Cette performance est toutefois nuancée au regard du taux de pauvreté qui s'élève à 21%, du taux de chômage qui avoisine les 41%, du taux d'abandon dans l'éducation qui est croissant. Plus récemment cette tendance à l'accroissement du revenu s'est interrompue sous l'influence d'événements extérieurs : L'économie djiboutienne a souffert successivement de l'épidémie de la COVID-19, de la guerre civile en Ethiopie, de la guerre en Ukraine, d'une sécheresse sévère et de la hausse des prix des matières premières.

L'économie djiboutienne a moins souffert de la pandémie de COVID-19 qu'anticipé. La croissance du PIB a rebondi à 4,3 % en 2021, contre 0,5 % en 2020 (la croissance la plus faible depuis 2000), sous l'effet du retrait des restrictions à la circulation liées à la COVID-19, ce qui a permis la reprise de grands travaux publics tels que la transformation du vieux port en centre commercial, les travaux préparatoires à la construction d'une usine de réparation des navires et l'aménagement de la zone de libre-échange pour le développement industriel de Damerjog. Les transferts publics et les initiatives de soutien du revenu ont également stimulé la consommation des ménages, mais le fléchissement général du transport maritime et des services (lié à la crise éthiopienne) a quelque peu freiné la dynamique de croissance. L'inflation globale a grimpé à 2,5 % en fin 2021 (en glissement annuel), en raison du rebond de la demande intérieure, du niveau élevé des prix mondiaux des produits de base et des pénuries récurrentes d'aliments frais importés d'Éthiopie.

L'activité économique de Djibouti a ralenti depuis le début de 2022⁴, après le rebond observé en 2021 du fait de la reprise graduelle à l'issue de la pandémie du COVID-19. La croissance du PIB réel est estimée à 3,6 % pour l'ensemble de l'année 2022, contre 4,3 % en 2021. Ce ralentissement est dû aux tensions logistiques associées à la guerre en Ukraine et aux fermetures des ports en Chine au cours du premier semestre de 2022, auxquelles se sont ajoutées la flambée des prix, une forte sécheresse et une demande éthiopienne atone.

La hausse des prix internationaux de l'énergie et des denrées alimentaires a généré une forte inflation en glissement annuel. L'indice général des prix a atteint 11,5 % en glissement annuel à la fin juin 2022. Cette augmentation traduit la transmission des prix mondiaux du pétrole et des denrées alimentaires, à laquelle s'ajoutent des facteurs intérieurs tels que la forte sécheresse qui affecte la production bovine, ou encore les pénuries périodiques d'importation de produits frais d'Éthiopie.

³ Voir créer des marchés à Djibouti, IFC, Février 2021

⁴ Voir bulletin de conjoncture économique pour Djibouti, Banque mondiale 2021

L'économie djiboutienne devrait se redresser progressivement à moyen terme, tirée par la mise en œuvre des programmes d'investissement privés et publics (y compris le développement du Projet de parc industriel de Damerjog) et des réformes structurelles entreprises dans le cadre du Plan National de Développement Djibouti ICI (Inclusion – Connectivité – Institutions).

2.2. Tendances financières et budgétaires

En matière de finances publiques, les recettes et les dépenses de l'Etat sont restées pratiquement constantes en pourcentage du PIB sur la période 2016-2019 avec les dépenses courantes montrant une tendance à la baisse en termes réels, alors que les dépenses d'investissement sont restées quasiment inchangées. Au niveau des recettes totales, les ressources mobilisées (recettes intérieures et dons) sont restées constantes en termes réels sur la période 2016-2019 alors que l'on constate une baisse en termes réels des recettes fiscales.

La situation des finances publiques s'est détériorée en 2020⁵ du fait de la contraction des recettes fiscales et de l'augmentation imprévue des dépenses courantes. Les dépenses liées au COVID-19 ont sensiblement impacté la trésorerie de l'Etat. Les manques à gagner en termes de recettes fiscales ont représenté plus de 1,2% du PIB et les dépenses de l'Etat ont augmenté de 0,8% par rapport au PIB. La baisse des recettes fiscales est imputable à la cessation d'activités dans les secteurs économiques touchés par les mesures de confinement ainsi que les reports dans le paiement des impôts. Les dépenses liées au COVID-19 ont atteint 2,5% du PIB fin 2020. Les dépenses d'investissement ont reculé de 0,8% du PIB au terme de l'année 2020.

La réalisation des grands projets d'investissements dans le domaine des infrastructures structurantes (chaîne des transports, adduction d'eau, énergie, etc.) s'est matérialisée ces dernières années par le biais, outre l'investissement direct, des emprunts majeurs contractés auprès des partenaires au développement. Le ratio de la dette publique extérieure exprimé en pourcentage du PIB a fortement cru pour passer de 50% en 2015 à plus de 75% en 2020. Les données provisoires pour 2021 tablent sur un déficit budgétaire correspondant à 3,3% du PIB. L'arrêt des activités des entreprises durant la période du confinement et les difficultés rencontrées par les secteurs touchés par l'impact de la pandémie du COVID-19 ont entraîné une baisse du chiffre d'affaires des opérateurs économiques, base de calcul des impôts et autres taxes fiscales.

Tableau 5 : Données budgétaires globales (en pourcentage du PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes et Dons	23,7	24,1	23,5	23,5	19,4
Recettes fiscales	13,6	13,4	13,0	11,7	11,2
Recettes non fiscales	8,3	7,2	6,9	8,2	6,5
Dons	1,8	3,5	3,6	3,6	1,7
Dépenses totales	23,9	25,9	24,4	25,2	22,7
Dépenses courantes	17,6	17,6	16,7	18,1	15,3
Dépenses en capital	6,2	8,2	7,7	7,1	7,4
Solde et financement					
Solde global. (Base ordonnancements)	-0,3	-1,8	-0,9	-1,7	-3,3
Financement extérieur	0,8	1,7	1,5	2,3	1,5
Financement intérieur	-0,5	0,1	-0,6	-0,6	1,8

Source : Ministère du Budget et estimations de la Banque mondiale

⁵ Voir bulletin de conjoncture économique pour Djibouti, Banque mondiale, Automne 2022.

Les finances publiques sont sous pression depuis 2021. Le déficit global de l'administration centrale est estimé à 3,3 % du PIB en 2021. Ce serait le résultat de la baisse des recettes fiscales résultant de nouvelles exonérations généreuses introduites dans la loi de finances 2021. Les recettes fiscales sont passées de 13% du PIB en 2019 à 11,7 en 2020 et 11,2 en 2021. Si la moyenne pour l'Afrique se situe autour de 16% du PIB, Djibouti a un effort fiscal comparable à l'Ouganda et le Malawi ; la moyenne pour le Moyen Orient et l'Afrique du Nord est de 13,1%. Le Kenya est à 14,3% et l'Éthiopie à 6,2%.

La dette publique et garantie par l'État reste élevée et a dépassé 70 % du PIB après avoir légèrement diminué en 2018–2019. L'initiative de suspension du service de la dette (ISSD) du G20, par laquelle le service de la dette de Djibouti aux créanciers officiels a été différé, a fourni des liquidités et des marges budgétaires à Djibouti en 2020 et 2021.

La pression budgétaire s'est amplifiée en 2022 sous l'effet des mesures d'atténuation de l'impact de la guerre en Ukraine, de l'aggravation de la sécheresse et de la forte hausse du service de la dette. Le déficit budgétaire devrait légèrement se creuser à 3,5 % du PIB en 2022, contre 3,3 % en 2021. Pour faire face aux tensions de trésorerie induites par un service de la dette publique qui a plus que triplé en 2022, le Gouvernement a recouru, depuis le début de l'année, à l'accumulation d'arriérés extérieurs qui ont atteint 3 % du PIB en juin 2022.

Tableau 6 : Dotations budgétaires par fonction⁶

	2018	2019	2020
Santé	7,6	7,2	7,2
Éducation	18,0	16,0	16,4
Services publics généraux	33,1	36,9	36,4
Intérieur et justice	7,8	7,0	6,8
Défense	16,3	14,2	14,8
Équipement et transports	5,1	6,4	5,4
Agriculture	4,8	5,0	5,2
Énergie	1,4	2,0	1,7
Travail	1,5	1,4	1,6
Communication, culture et religion	2,0	1,9	1,9
Protection sociale	2,3	2,0	2,7

Source : Ministère du budget

Djibouti dispose de marges budgétaires très limitées pour faire face à une crise prolongée en Éthiopie. Le pays court déjà un risque élevé de surendettement et dispose d'une assiette fiscale étroite. Les recettes fiscales sont inférieures au potentiel et sont passées de 14 % du PIB en 2015 à 11,2 % du PIB en 2021, principalement en raison de l'augmentation et de l'ampleur des dépenses fiscales (celles-ci représentent 127 % des recettes fiscales ou 15 % du PIB), un taux de recouvrement faible et un vaste secteur informel.

Du côté de la dette, des tensions de liquidité sont susceptibles de survenir en raison du paiement du service de la dette différé lié à l'Initiative de suspension du service de la dette (ISSD), du début de l'amortissement du prêt pour le pipeline d'eau reliant Djibouti à l'Éthiopie en 2022 et du prêt pour le chemin de fer Addis-Abeba-Djibouti en 2025.

⁶ En pourcentage des dotations totales attribuées aux ministères

Tableau 7 : Dotations budgétaires par classification économique⁷

	2018	2019	2020
Dépenses de personnel	29,5	26,0	27,5
Biens et services	25,6	23,1	24,1
Transferts	14,0	12,7	13,3
Intérêts	4,8	6,1	5,2
Investissements	26,0	32,0	30,0

Source : Ministère du budget

2.3. Cadre législatif et réglementaire de la gestion des finances publiques

- La Constitution

La gestion des finances publiques est inscrite dans la Constitution du Pays et est régie par les articles 52, 66 et 70 :

Article 52 : L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux séances ordinaires par an. ... La loi de Finances de l'année est examinée au cours de la deuxième session ordinaire dite session budgétaire.

Article 66 : Les lois de Finances déterminent les recettes et les dépenses de l'Etat. Les lois de règlement contrôlent l'exécution des lois de Finances, sous réserve de l'apurement ultérieur des comptes de la nation par la Cour des Comptes.

Article 70 : La loi de Finances détermine les ressources et les charges de l'Etat. L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de Finances de l'année (Budget de l'Etat) dès l'ouverture de la session ordinaire précédant la période budgétaire et en tout cas avant le 15 novembre. Le projet de loi de Finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses.

- Loi constitutionnelle n°215/AN/08/5ème du 19 janvier 2008 portant révision de la constitution

La Cour des Comptes remplace la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. La Cour des Comptes est la juridiction de contrôle des finances publiques.

- La loi n°107/AN/00/4ème L du 29 octobre 2000 relative aux lois des finances

Elle détermine le contenu des lois budgétaires (Loi de Finances Initiale, Loi de Finances Rectificative et Loi de Règlement Définitif) ; les ressources et les charges budgétaires contenues dans les Lois de Finances et leurs affectations ; les contrôles administratif, juridictionnel (reddition des comptes) et parlementaire.

Article 45 : Les opérations d'exécution du budget de l'Etat incombent aux administrateurs de crédits, aux ordonnateurs ainsi qu'aux comptables publics. Elles sont retracées dans des comptabilités tenues tant par les administrateurs et les ordonnateurs que par les comptables publics ;

Article 67 : La Cour des Comptes juge les comptes des comptables publics. Elle vérifie sur pièce, et le cas échéant sur place, la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat, ou d'une autre personne morale soumise à son contrôle, ainsi que sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat ; elle assure la vérification des

⁷ En pourcentage des dotations totales

comptes et de la gestion des entreprises publiques ; elle juge les ordonnateurs et les Administrateurs de crédits ; elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle des lois de finances.

- Loi n° 140/AN/16 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes

Article 35 : « La Cour juge les comptes des comptables publics principaux ».

Article 36 : « Les Comptables Publics des personnes morales soumises au contrôle de la Cour sont tenus de déposer les comptes, avant le 31 juillet de l'année suivant celle au titre de laquelle ils sont établis, au greffe de cette juridiction ».

Article 69 : « Dans le courant du premier trimestre de chaque année, les ordonnateurs et administrateurs de crédits des services de l'Etat, (...) et autres organismes soumis au contrôle de la Cour, devront déposer au greffe de la Cour, la situation générale des recettes (...) ainsi que des dépenses ... de l'année précédente... ».

- Décret n° 2001-0012/PR/MEFPCP portant règlement général sur la Comptabilité Publique

Article 6 : Les administrateurs de crédits et les ordonnateurs accomplissent les actes générateurs des recettes et des dépenses des organismes publics ; les administrateurs de crédits constatent les droits des organismes publics et liquident leurs recettes ; ils proposent l'engagement des dépenses et procèdent à leur liquidation ; les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses ; ils émettent les ordres de recettes, engagent les dépenses et procèdent à leur ordonnancement

Article 133 : « Les administrateurs de crédits et l'ordonnateur tiennent une comptabilité administrative

Article 75 : « Le Ministre chargé des finances (actuellement budget) est l'ordonnateur unique délégué

Article 82 : Le trésorier payeur national est le comptable principal de l'Etat ; le trésorier payeur national est seul chargé de la tenue de la comptabilité de l'Etat et de l'établissement de la balance générale des comptes du Trésor ; en sa qualité de directeur du Trésor et de la comptabilité publique il met en état d'examen le compte de gestion annuel de l'Etat et le produit au juge des comptes.

Article 66 : Les comptes des organismes publics sont produits au juge des comptes dans des délais et déterminés, pour chaque catégorie d'organisme public, par la réglementation en vigueur.

Article 71 : Les comptes de l'ensemble des organismes publics sont soumis au contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes

- Loi n°53/AN/14/7ème L portant organisation du ministère du budget.
- Loi n°160/AN/12/6ème L portant réorganisation du Ministère de l'Economie et des Finances en charge de l'Industrie
- Code général des impôts mis à jour des dispositions de la loi de finances rectificative n° 138/AN/21/ 8e L du 9/12/2021 et de la loi n° 142/AN/21/81 L du 30/12/2021 portant budget initial 2022
- Code des douanes n°140/AN/11/6ème L de 2011 mis à jour du tarif douanier 2021

Les finances publiques des collectivités territoriales

La décentralisation est embryonnaire. Les collectivités territoriales comprennent 6 régions et 3 communes composant Djibouti ville. On peut citer le texte suivant :

- Décret n° 2011-002/PR/MEFPCP portant création des postes comptables auprès des collectivités régionales

Les établissements publics

Le secteur de l'administration publique centrale extra-budgétaire comprend 32 établissements publics et 2 institutions de sécurité sociale. De nombreux textes ont défini et modifié leur rôle :

- Loi n° 147/AN/91 sur l'organisation financière des établissements publics
- Loi n°56/AN/19/8ème L portant régime juridique des Etablissements Publics Administratifs, de 07/2019
- Décret n°99-0078/PR/MFEN portant sur la définition et la gestion des établissements publics à caractère administratif
- Décret n° 2014 portant création du Conseil de Coordination de la Gouvernance des Entreprises et Etablissements Publics

Les entreprises publiques

On dénombre 35 entreprises publiques⁸ qui obéissent à des statuts divers : 11 Etablissements Publics à Caractère Industriel ou Commercial (EPIC), 10 Sociétés Anonymes (SA), 4 Sociétés par Actions simplifiées (SAS), 7 Sociétés à Responsabilité Limitée de Zone Franche (SARLZF) et 2 Entreprises Unipersonnelles à Responsabilité Limitée de Zone Franche. Parmi les textes qui définissent leur mode de fonctionnement on compte :

- Loi n° 12/AN/98 sur la réforme des Sociétés d'Etat, des Sociétés d'Économie mixte, et des EPIC
- Loi N°143/AN/16/7ème L portant Code de la bonne Gouvernance des entreprises Publiques, de 04/2016 ;
- Loi N° 55/AN/19/8ème L portant régime juridique des Entreprises Publiques, de 07/2019 ;
- Loi N°143/AN/16/7ème L portant Code de la bonne Gouvernance des entreprises Publiques, de 04/2016 ;
- Décret n°2019-175/PR/MEFI fixant le profil de compétence et d'expérience des membres du Conseil d'administration des Entreprises Publiques, de 07/2019 ;
- Décret n° 99-0077/PR/MFEN portant sur la réforme des Sociétés d'Etat, des Sociétés d'Économie mixte, et des EPIC
- Décret n° 2001-0124/PR/MEFPP modifiant le décret 99-007
- Décret n° 2014 portant création du Conseil de Coordination de la Gouvernance des Entreprises et Etablissements Publics

La gestion de la dette publique

La dette publique est gérée par la Direction des Financements Extérieurs du ministère des Finances et par la Direction de la Dette Publique du ministère du budget.

Un projet de loi est en cours de préparation.

Le cadre juridique relatif aux marchés publics

- Loi 53/AN/09 portant nouveau Code des Marchés Publics

Le système de contrôle interne.

⁸ Hors la S.A Fonds Souverain de Djibouti

Les textes, notamment ceux relatifs à la comptabilité publique, imposent que les structures de l'organisation prévoient une délimitation stricte des pouvoirs et domaines de responsabilité, les règles de délégation de pouvoirs et les obligations de rendre compte. Elles sont fondées sur la séparation stricte des fonctions d'ordonnateurs et de comptables publics, dont les fonctions et responsabilités sont expressément définies.

Le juge des comptes peut en sanctionner la méconnaissance par la « gestion de fait ». Le ministre du budget est ordonnateur, il engage, et ordonnance. Les ministères sectoriels ont des gestionnaires de crédits. Ils font des propositions d'engagement et ils liquident les dépenses. Les comptables publics, responsables personnellement et pécuniairement de leurs opérations de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses, doivent faire des diligences et procéder à des vérifications limitativement et clairement définies, faute desquelles la Cour des comptes leur impose le paiement d'un débet. Les responsables et agents de l'Etat peuvent être sanctionnés par la Chambre de discipline budgétaire et financière de la Cour des comptes, sur saisine de hautes autorités administratives ou judiciaires, s'ils n'ont pas respecté la réglementation publique et s'ils ont causé un préjudice à l'organisme public au sein duquel ils exercent les responsabilités.

L'évaluation des risques est peu intégrée dans l'environnement de contrôle qui demeure essentiellement fondé sur le contrôle acte par acte (ou « transactionnel ») a priori et a posteriori. Les cartographies de risques ne sont pas élaborées.

Les Activités de contrôle visant à prévenir les risques telles qu'elles sont prévues dans les textes, sont présentes dans l'administration centrale et les établissements publics. Les contrôles sont centralisés à la Direction de l'exécution budgétaire. Certains ministères disposent d'une Inspection générale chargée du contrôle a posteriori. Celle-ci exerce des fonctions de contrôle visant avant tout à détecter les irrégularités et les fraudes. Il est prévu que tous les ministères soient dotés d'une inspection ministérielle, mais il s'agira d'une inspection ministérielle au sens classique car la compétence d'audit en Finances publiques est réservée uniquement à l'IGF et l'IGE.

L'Inspection Générale des Finances (IGF) service rattaché au Secrétariat Général du Ministère des Finances et de l'Économie, en charge du contrôle administratif et financier de l'ensemble des services du Ministère avec une compétence étendue à la vérification des opérations de toutes les autorités administratives habilitées par le Ministre des Finances à détenir ou manier des deniers publics. Elle est chargée notamment de l'inspection des services, de la réalisation de contrôles de nature financière et comptable et de missions d'études, d'assistance ou de suivi.

L'Inspection Générale de l'Etat (IGE), rattachée depuis 2016 à la Présidence, exerce une mission de contrôle à posteriori et d'inspection du fonctionnement normal et régulier de l'ensemble de tous les services de l'Etat et est dotée de prérogatives larges couvrant le domaine de contrôle financier. Elle occupe une place majeure dans le système de contrôle des finances publiques et est en charge du Comité de Coordination des Corps et Organes de Contrôle créé en 2005.

Le contrôle externe des dépenses de l'Etat

Selon la Constitution, la Cour des comptes et de discipline budgétaire (CCDB) exerce le contrôle supérieur de l'exécution des Lois de Finances (voir textes ci-dessus). La CCDB est responsable de la vérification des comptes de tous les utilisateurs du budget, aussi bien au niveau centralisé que décentralisé, ainsi que les EP et tous les organismes bénéficiaires de subventions publiques.

2.4. Cadre institutionnel de la gestion des finances publiques

Le secteur public à Djibouti se compose de l'Etat qui comprend le budget général au nombre de 28 départements et institutions publiques (parties du budget). Selon le découpage institutionnel du PEFA, le secteur public comprend également la Banque centrale, 32 unités extrabudgétaires, 2 institutions de sécurité sociale, et 35 entreprises publiques aux statuts variés plus la Banque centrale. Les collectivités territoriales au nombre de 6 comprennent 5 régions et la ville de Djibouti composée de trois communes.

Tableau 8 : Structure du secteur public (nombre d'entités au 31/12/ 2020)

Niveau	Sous-secteur des administrations publiques		Administrations de sécurité sociale	Sous-secteur des entreprises publiques	
	Unité budgétaire	Unités extra-budgétaires		Entreprises publiques non financières	Entreprises publiques financières
Central	28	32	2	35	1
1 ^{er} échelon des administrations infranationales (Régions, Communes)	6	(Aucune)	(Aucune)	(Aucune)	(Aucune)

Les dépenses de l'État sont couvertes par le budget général de l'Etat articulé en 28 parties représentant la Présidence, les ministères, secrétariats d'état, ainsi que 2 parties concernant respectivement les pouvoirs publics (Cour des Comptes, Conseil Constitutionnel...) et les collectivités décentralisées.

Tableau 9 : Structure financière de l'administration centrale – budget 2020 (MMFDJ)

Année 2020	Administration centrale			
	Unité budgétaire	Unités extrabudgétaires	Administrations de sécurité sociale	Total global ⁹
Recettes	129,3	8,2	27,3	164,8
Dépenses	131	20,7	19,7	171,9

Les finances publiques sont essentiellement gérées par le Ministère du Budget et par le Ministère de l'économie et des finances, chargé de l'industrie.

Les Directions concernées sont les suivantes :

- Ministère du Budget
 - Secrétariat Général ;
 - Direction des Ressources Humaines ;

⁹ Après consolidation, cotisations sociales non comprises

- Direction de l'Informatique ;
- Direction du Budget ;
- Direction de l'Exécution Budgétaire ;
- Direction Générale des Impôts ;
- Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects ;
- Direction des Domaines et de la Conservation foncière ;
- Direction de la Trésorerie Générale ;
- Direction de la Dette Publique ;
- Direction de la Comptabilité Publique (chargée du suivi des établissements publics).
- Ministère de l'Economie et des Finances en charge de l'Industrie (MEFI)
 - Direction de l'Economie
 - La direction de l'audit et du portefeuille
 - Direction du Financement Extérieur
 - Inspection Générale des Finances

Tableau 10 : Structure financière de l'administration centrale – dépenses réelles (MMFDJ)

Année : 2020	Administration centrale			
	Unité budgétaire	Unités extrabudgétaires	Administrations de sécurité sociale	Total global
Recettes ¹⁰	131,1	8,2	27,3	166,6
Dépenses ¹¹	135,1	20,7	19,7	175,5
Transferts à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques	-9,7	+9,2	+0,2	-0,3

Il n'existe pas de dispositions légales et institutionnelles pour la participation du public dans la gestion du budget.

Pour ce qui concerne la gestion des projets financés sur ressources extérieures (la grande majorité des montants investis), les responsabilités sont partagées : La Direction des Financements Extérieurs (DFE) du Ministère de l'Économie et des Finances est chargée de la mobilisation des financements extérieurs ; la Direction de la Dette Publique (DDP) est chargée de la gestion de l'endettement public (voir indicateur PI-13). Il n'existe pas d'unité centrale qui décide de l'acceptation des études économiques de projet ou qui procède à la sélection des projets (voir indicateur PI-11). La cellule de gestion du projet ainsi que le ministère auquel elle appartient jouent un rôle important. In fine, c'est le ministère du budget qui décide de la compatibilité des nouveaux projets avec les contraintes budgétaires.

¹⁰ Après consolidation, cotisations sociales non comprises

¹¹ Idem

La décentralisation est embryonnaire. Les 5 régions et la Ville de Djibouti sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par un Conseil. Elles n'établissent pas de budget mais reçoivent un transfert annuel du ministère du budget (voir indicateur PI-7).

Les établissements publics sont supervisés par la Direction de la Comptabilité Publique (DCP) du ministère du budget.

Les entreprises publiques sont placées sous la tutelle économique et financière du ministère chargé du portefeuille de l'Etat, en l'occurrence le Ministère de l'Economie et des Finances et sous la tutelle technique de leur ministère de rattachement. Elles sont soumises aux audits et aux contrôles de l'IGE, de l'IGF et de la Cour des Comptes (voir indicateur PI-10) et dont la performance est supervisée par le Ministère en charge du portefeuille de l'Etat.

2.5. Autres caractéristiques importantes de la GFP et de son environnement opérationnel

Par rapport à de nombreux autres pays, le système de gestion des finances publiques à Djibouti présente des particularités originales :

- Il n'y a pas de loi organique sur les lois de finances. Il existe une loi ordinaire (loi 107) qui pourrait être contredite par n'importe quelle loi de finances mais ne l'est pas dans les faits à ce jour.
- En matière d'exécution du budget, le système est extrêmement centralisé puisque le ministre chargé du budget est l'ordonnateur unique des dépenses, comme c'était le cas autrefois dans d'autres pays. Sa Direction de l'exécution budgétaire est la seule autorisée à engager et mandater les dépenses.
- En raison de la petite taille du pays, la décentralisation est très réduite et les services déconcentrés des services de l'Etat reçoivent des dotations très faibles (environ 0,2% du budget des administrations publiques). Un Programme d'Appui à la Décentralisation et aux Initiatives Locales (ADIL) est en cours de mise en œuvre. Il est articulé selon cinq axes stratégiques :
 - Consolidation du cadre général de la décentralisation ;
 - Renforcement du pilotage de la décentralisation ;
 - Intensification du portage politique du développement par les élus des collectivités ;
 - Structuration, au sein des collectivités, d'une administration capable de mettre en œuvre la vision et de répondre aux besoins de la population.
 - Amélioration de l'administration du territoire avec la constitution d'un pool de services déconcentrés coordonné par le préfet

Plusieurs ministères, dont la santé, l'éducation et l'agriculture ont formulé des plans de dépenses pluriannuels assortis d'indicateurs de performance. Cela contraste avec le système budgétaire central qui est strictement annuel. A l'inverse les ministères sectoriels exercent des responsabilités très limitées en matière de préparation et d'exécution du budget. Si Djibouti s'oriente vers un système pluriannuel généralisé du type budgets de programme, il sera nécessaire de développer des compétences de gestion budgétaire à l'intérieur des ministères sectoriels. Dans tous les pays où ce type de réforme a été adopté tous les ministres sectoriels sont ordonnateurs, et parfois même les responsables de programme et leurs adjoints.

Au sein du secteur public, les entreprises publiques jouent un rôle important¹², notamment celles en charge des ports, du transit et des chantiers navals, ainsi que les entreprises liées aux transports, à l'énergie, aux télécommunications et à l'eau. Ce sont ces entreprises qui sont à la base de la forte croissance du PIB dans ces 15 dernières années, grâce à leurs investissements importants dans des domaines qui favorisent les points forts de Djibouti. En revanche ces investissements ont entraîné une dette importante, garantie par l'État, et qui constitue un des principaux risques budgétaires.

Les établissements publics à caractère administratif ont un budget cumulé (voir indicateur PI-6) qui représente environ 11% des dépenses du budget des administrations publiques centrales. Le montant est le même pour ce qui concerne les institutions de sécurité sociale (CNSS et CMR).

¹² En l'absence de reportage systématique des entreprises publiques (voir indicateur PI-10) le volume exact de leur activité économique et de leurs investissements est difficile à déterminer, mais leur rôle économique est prépondérant.

3. EVALUATION DE LA PERFORMANCE DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

3.1. Fiabilité du budget

Le pilier I sert à établir si le budget national est réaliste et exécuté comme prévu. L'évaluation s'effectue en comparant les recettes et les dépenses exécutées avec le budget initialement approuvé.

PI-1 Dépenses totales exécutées

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les dépenses effectives totales correspondent au montant initialement approuvé, tel qu'indiqué dans les documents du budget de l'État et les rapports de finances publiques. Cet indicateur comprend une composante.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Le champ de la Loi de Finances, objet des indicateurs du pilier I « fiabilité du budget », comprend le Budget Général de l'État, qui couvre les dépenses de la Présidence, des services du premier ministre, de 25 ministères ou secrétariats d'État, et du Commissariat au Plan. Il n'y a pas de budget annexe ou de comptes spéciaux du Trésor comprenant des dépenses ou des recettes à caractère budgétaire.

Le Budget Général de l'État est un budget unifié qui couvre l'ensemble des dépenses courantes et des dépenses d'investissement, qu'elles soient sur financement national ou financées par des prêts ou des dons d'organismes multilatéraux ou bilatéraux. Les dépenses sur prêts et dons sont suivies par le service du Programme d'Investissement Public situé au sein de la Direction de la Dette Publique. Il convient de noter que l'enregistrement des dépenses financées sur dons dépend en grande partie des notifications des bailleurs de fonds, ce qui fait que leur inventaire risque de ne pas être entièrement exhaustif. Les autorités ont indiqué en particulier qu'elles ne parvenaient pas dernièrement à recevoir les notifications de dons des agences du système des Nations Unies. Dans l'ensemble, il convient d'apprécier un système budgétaire qui inclut systématiquement les dépenses financées sur dons (et sur emprunts).

Cet indicateur mesure l'écart entre les dépenses totales telles que figurant dans la Loi de Règlement (LR) et les dépenses totales initialement inscrites au budget (ainsi qu'indiquées dans les lois de finances initiales (LFI). Dans le système budgétaire de Djibouti, les recettes du budget incluent les tirages d'emprunts et les dépenses incluent les remboursements du capital. Ce traitement ne correspond pas aux définitions des recettes et dépenses du PEFA, basées sur le Manuel de Finances Publiques du FMI. La Direction du Budget établit des Tableaux des Opérations Financières de l'État (TOFE) qui reprennent respectivement les chiffres de la LFI et de la LR, mais en faisant la correction relative aux emprunts et remboursements. Ce sont ces TOFE qui ont servi de base aux calculs figurant dans le pilier I.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 1.1 : dépenses totales exécutées

Au titre des années 2018, 2019 et 2020, les résultats de la mesure de cet indicateur se présentent comme suit :

Tableau 11 : Prévisions et exécutions de la loi de finances (MFDJ)

Années	Prévisions LFI	Réalisations LR	Taux d'exécution (en %)
2018	118 920	134 200	112,8%
2019	135 114	136 749	101,2%
2020	131 478	144 139	109,6%

Les réalisations des dépenses totales en 2019 sont très proches des prévisions. Pour 2018 et 2020, l'écart est proche de 10%. En 2018, cet écart est surtout dû aux dépenses d'investissement, les tirages d'emprunts et de dons projets ayant dépassé les prévisions. En 2020, l'année budgétaire a été marquée par la crise de la COVID-19. Cette crise a entraîné des dépenses supplémentaires de lutte contre la pandémie se montant à 14 354 millions de francs djiboutiens, surtout financées par des dons supplémentaires (voir indicateur PI-3).

Cet indicateur calcule l'écart sur les deux meilleures années. En l'occurrence, l'écart en 2019 et 2020 est inférieur à 10%, ce qui vaut la note B.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Aucune réforme en cours ou récemment mise en œuvre n'a été recensée.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-1 : Dépenses totales exécutées (M1)	B	Brève justification de la notation :
Composante 1.1 : dépenses totales exécutées	B	Les dépenses effectives ont représenté entre 90 % et 110 % du montant total des dépenses approuvées inscrites au budget au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.

PI-2. Composition des dépenses exécutées

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les réaffectations entre les principaux postes budgétaires durant la phase d'exécution ont contribué à modifier la composition des dépenses par rapport au budget initialement approuvé.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

L'indicateur évalue la variation de la composition des dépenses effectives totales (telles que figurant dans le (TOFE LR) par rapport aux dépenses totales initialement inscrites au budget (TOFE LFI). Cette variation est calculée selon respectivement la classification administrative (composante 2.1) et la classification économique (composante 2.2). Son résultat découle de deux causes principales : i) d'une variation du taux de consommation des crédits entre départements ; et ii) de l'écart des financements de dépenses par emprunts et par dons, entre les prévisions et les réalisations.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 2.1 : Composition des dépenses exécutées par fonction

La première composante examine la variation de la composition des dépenses entre les ministères. Les 20 premières rubriques comprennent les 20 ministères ayant les crédits budgétaires les plus importants. Les crédits des autres ministères sont rassemblés en une 21^{ème} rubrique, qui représente environ 2% des dépenses. La variance de la composition des dépenses par ministère est calculée selon le tableau de calcul PEFA en annexe. Les variances calculées sont très élevées, allant de 23% en 2018, à 22% en 2019 et à 36% en 2020. Les dépenses des ministères varient beaucoup (à la hausse ou à la baisse) par rapport à la dotation initiale. Le cas le plus marquant a été l'année 2020, l'année de la COVID-19, où les ministères impliqués dans la lutte contre la pandémie ont dépensé beaucoup plus que leurs dotations. A l'inverse, beaucoup de ministères ont dépensé très en dessous de leur dotation, afin de laisser de l'espace

budgétaire à ceux qui en avaient besoin. La variance maximale pour obtenir un C était de 15%. La note obtenue est donc D.

Composante 2.2 : Composition des dépenses exécutées par catégorie économique

La deuxième composante mesure la variation de la composition de la dépense par nature économique des dépenses selon le tableau de calcul PEFA en annexe. Il convient de noter que le tableau PEFA est basé sur le Manuel de Statistiques de Finances Publiques du FMI, version 2014. Il comprend une rubrique « amortissements » qui n'est pas utilisée à Djibouti. A l'opposé, il n'y a pas de rubrique « dépenses d'investissement », ce qui est une rubrique du budget à Djibouti.

Une particularité du système budgétaire de Djibouti est que des institutions telles que l'Assemblée nationale et la Cour des Comptes¹³ n'ont pas leurs budgets représentés dans la classification administrative du budget de l'Etat au même titre que les ministères. Leurs dépenses sont couvertes par des « transferts » qui font l'objet d'une rubrique particulière dans le budget. Cette catégorie économique est à corriger dans la mesure où ces institutions font partie de l'Etat et que le montant correspondant des « transferts » doit être classé en dépenses directes. L'analyse des états informatiques (Coriolis) montre qu'il s'agit essentiellement de dépenses de biens et services. Ces dépenses sont donc reclassées dans cette catégorie.

Le tableau de calcul PEFA figurant en annexe donne des variances de 11,1% en 2018, 2,4% en 2019 et 17,4% en 2020. Les variances supérieures à 10% en 2018 et 2020 reflètent les écarts entre prévisions et réalisations des dépenses totales (voir composante 2.1) et s'expliquent par des raisons similaires. En 2018, on constate un dépassement de 3 Mds sur les consommations de biens et services. En 2020, les intérêts payés sont seulement la moitié des prévisions en raison des reports d'échéances accordés par certains créanciers au titre de la lutte contre la COVID-19. Ce sont surtout les dépenses exceptionnelles de lutte contre la COVID-19 qui ont provoqué le fort dépassement (environ 50%) du poste « biens et services » en 2020.

Les deux meilleures années, 2018 et 2019 ont une variance inférieure à 15%, mais supérieure à 10% (2018), ce qui entraîne la note C.

Composante 2.3 : Dépenses financées sur les réserves pour imprévus

La troisième composante prend en compte les provisions constituées pour pallier des dépenses imprévues en cours d'année. Celles-ci figurent dans la ligne Dépenses imprévues figurant au budget du Ministère du Budget, doté chaque année d'environ 1 milliard de FDJ. Elle calcule les dépenses directement imputées à ces crédits de provisions et non pas les montants virés sur d'autres lignes budgétaires. Le relevé des imputations directes de dépenses sur cette ligne donne 0% en 2018 et en 2019, et 0,1% en 2020. La note PEFA pour cette composante est A. Le tableau de calcul PEFA est en annexe.

Ainsi, au titre des années 2018, 2019 et 2020 les résultats de la mesure de ces composantes se présentent comme suit :

Tableau 12 : Résultats de la mesure des trois composantes

Années	1 ^{ère} composante	2 ^{ème} composante	3 ^{ème} composante
2018	23,0%	11,1%	0%
2019	21,7%	2,4%	0%
2020	36,0%	17,4%	0,1%

Source : Direction du budget et tableaux PEFA

¹³ Ainsi que le Conseil Constitutionnel, le Médiateur de la République et la Commission des Droits de l'Homme.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Aucune réforme récemment mise en œuvre ou en cours ou n'a été recensée.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-2 : Composition des dépenses exécutées (M1)	D+	Brève justification de la notation
Composante 2.1 : Composition des dépenses exécutées par fonction	D	Au cours des 3 années, la variance a été supérieure à 15%.
Composante 2.2 : Composition des dépenses exécutées par catégorie économique	C	La composition des dépenses s'est écartée du budget initial de moins de 15 % au cours de deux des trois derniers exercices (2018 et 2019).
Composante 2.3 : Dépenses financées sur les réserves pour imprévus	A	Les dépenses effectives imputées à une réserve provisionnelle sont restées, en moyenne, inférieures à 3 % du budget initial (0,03% en réalité).

PI-3. Recettes exécutées

Cet indicateur mesure les écarts entre les recettes effectives et celles du budget initial. Les recettes sont définies conformément au cadre des SFP du FMI. L'indicateur couvre les recettes intérieures et extérieures, qui comprennent les recettes fiscales, les dons et les autres recettes. Les financements externes par l'emprunt ne sont pas pris en compte dans l'évaluation de cet indicateur, mais les dons le sont, lorsqu'ils sont inclus dans le budget.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Les services chargés des recettes sont essentiellement la Direction Générale des Impôts, la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects, le Trésor et la Direction des Domaines. Il existe un poste important de recettes constitué des loyers d'installations militaires étrangères qui représentent 21 500 Millions FDJ en 2020, soit 16% du total ; elles sont classées dans les revenus de la propriété qui représentent 27% du total. Les deuxième et troisième postes de recettes sont respectivement les impôts sur le commerce international¹⁴ (21% du total) et les impôts sur le revenu (17% du total).

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 3.1 : Recettes totales exécutées

La composante 3.1 évalue la mesure dans laquelle les recettes effectives totales (recettes + dons) figurant dans la loi de règlement diffèrent du budget initialement approuvé (LFI). Sur la période couverte, la variation entre les revenus programmés dans la loi de finances et ceux effectivement recouverts est inférieure à 3% pour deux des trois années. Cela vaut la note A.

La faible variation du total peut cacher de fortes variations quant à la composition (voir composante 3.2).

Ainsi, les résultats de la mesure de cet indicateur se présentent comme suit :

¹⁴ Selon les définitions du Manuel de Statistiques de Finances Publiques du FMI en 2014

Tableau 13 : Prévisions et réalisations des recettes (MFDJ)

Années	Prévisions LFI	Réalisations	Variations (en %)
2018	117211	123 930	105,7%
2019	132 558	131 359	99,1%
2020	129 344	131 056	101,3%

Composante 3.2 : Composition des recettes exécutées

Cette composante examine les variations dans la composition des recettes entre les prévisions budgétaires et les réalisations. La composition des recettes et la variation des recettes fiscales et non-fiscales au cours des trois derniers exercices sont reproduites dans le tableau figurant dans l'annexe présentant les tableaux de calcul des trois premiers indicateurs.

La variance de la composition a atteint près de 20% en 2020. Cela s'explique principalement par la pandémie de COVID-19 qui a démarré en 2020. Celle-ci a perturbé l'activité économique, ce qui s'est traduit par une baisse des impôts sur le revenu, des droits indirects et autres taxes, ainsi que des recettes des services. Il faut noter que les impôts sur le commerce international sont restés égaux aux prévisions. On constate une progression sensible des revenus liés à la propriété, et surtout des dons dont le montant est supérieur de 81% aux prévisions. Cela s'explique principalement par les appuis exceptionnels de certains bailleurs pour faire face à la pandémie.

Tableau 14 : Variance de la composition des recettes et dons

Années	Déviations du total des recettes	Variance de la composition
2018	105,7%	15,4%
2019	99,1%	8,2%
2020	101,3%	19,7%

Il n'y a pas deux années où la variance ait été inférieure à 15%. La note est donc D.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Un projet d'appui aux capacités en matière de statistiques et d'analyse macroéconomique est en cours d'exécution. Il devrait permettre de fournir des modèles plus efficaces et de renforcer les capacités de la Direction de l'Economie en matière notamment de prévision des recettes.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-3 : Recettes exécutées (M2)	C+	Brève justification de la notation
Composante 3.1 : Recettes totales exécutées	A	La variation entre les revenus programmés dans la loi de finances et ceux effectivement recouverts est inférieure à 3% pour deux des trois années
Composante 3.2 : Composition des recettes exécutées	D	Il n'y a pas deux années où la variance ait été inférieure à 15%

3.2. Transparence des finances publiques

Le pilier II cherche à déterminer si les informations sur la gestion des finances publiques sont complètes, cohérentes et accessibles au public. Cela requiert une classification budgétaire complète, la transparence de toutes les recettes et dépenses publiques, y compris les transferts intergouvernementaux, la publication des informations sur la performance des services publics et un accès direct aux documents financiers et budgétaires.

PI-4. Classification du budget

Cet indicateur évalue dans quelle mesure le budget de l'État et la classification des comptes respectent les normes internationales. Il comprend une seule composante.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Les classifications utilisées pour la préparation, l'exécution et l'établissement des rapports sur l'exécution du budget au titre de l'exercice 2020, le dernier exercice clos, sont celles définies par Décret n°2012-244/PR/MEFIP portant adoption et application de la Nouvelle nomenclature budgétaire de l'Etat.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 4.1 : Classification du budget

Les dispositions du Décret cité plus haut ne sont pas toutes entrées en vigueur. Ce texte prévoit la mise en place d'une classification administrative, d'une classification fonctionnelle, d'une classification économique et d'une classification par bailleur et mode de financement.

Les classifications utilisées en 2020 pour la préparation, l'exécution et l'établissement de rapports sur l'exécution du budget sont les classifications économique, administrative et par bailleur et mode de financement. Les recettes du budget général à Djibouti sont classées par nature économique et les dépenses sont classées par nature économique (répondant au niveau des codes à trois chiffres au GFS 1986) et par destination administrative ; la classification fonctionnelle, bien qu'elle ait été développée, n'est pas encore utilisée.

En conclusion, La note C est attribuée à cet indicateur.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Aucune réforme récemment mise en œuvre ou en cours de mise en œuvre n'a été recensée dans le domaine de la classification budgétaire.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-4 : Classification budgétaire (Critères Minima)	C	Brève justification de la note
Composante 4.1 : Classification du budget	C	L'élaboration, l'exécution et la présentation du budget sont basées sur la classification administrative et économique appliquant la norme GFS 1986.

PI-5. Documentation budgétaire

Cet indicateur évalue l'exhaustivité des informations fournies dans les documents du budget annuel, par comparaison avec une liste précise de quatre éléments de base et de huit éléments supplémentaires.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

L'article 33 Loi n°107/AN/00/4ème L relative aux lois des Finances stipule que « le projet de loi de finances de l'année est accompagné :

- D'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ;
- D'annexes explicatives faisant notamment connaître :
 - Par chapitre, le coût des services votés tels qu'ils sont définis à l'article 34 ci - après et les mesures nouvelles qui justifient les modifications proposées au montant antérieur des services votés et notamment les crédits afférents aux créations, suppressions et transformations d'emplois ;
 - L'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme ;
 - La liste des comptes spéciaux du Trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses et, le cas échéant, les découverts prévus pour ces comptes ;
 - La liste complète et l'évaluation des taxes parafiscales destinées à financer l'activité de certains organismes publics, commerciaux ou industriels ;
 - La liste détaillée des crédits évaluatifs visés à l'article 11 ;
 - Un état développé des restes à payer de l'Etat établi à la date la plus récente du dépôt du projet de loi de finances, ainsi qu'un état développé de l'encours et des échéances du service de la dette de l'Etat ;
 - Un état développé des restes à recouvrer.

Le même article dispose que le projet de loi de finances de l'année peut en outre être accompagné des annexes explicatives suivantes :

- Le bilan financier de l'Etat à la date de dépôt à l'Assemblée Nationale du projet de loi de finances ; des tableaux de financement synthétiques de l'Etat et du secteur public administratif, présentés en conformité avec les prévisions budgétaires de l'Etat.
- Le plan de trésorerie prévisionnel et mensualisé de l'exécution du budget de l'Etat et les normes prévisionnelles de régulation des crédits.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 5.1 : Documentation budgétaire

Le projet de loi de finances au titre de l'année 2022, considéré comme dernier budget présenté à l'Assemblée nationale, comprend les documents et les annexes suivants :

Première partie : Rapport économique et financier

Deuxième partie : Exposé des motifs ;

Troisième partie : Les termes de la loi ;

Quatrième partie : Le budget ;

Annexes du budget

- Annexe 1 : Programme d'investissement public ;
- Annexe 2 : Tableau des opérations financières ;
- Annexe 3 : Récapitulatif du budget ;

- Annexe 4 : cadre de dépenses à moyen terme ;
- Annexe 5 : Résumé du rapport sur les dépenses fiscales ;
- Annexe 6 : Budget des conseils régionaux

Au regard du cadre PEFA, un certain nombre d'éléments, listés dans le tableau ci-après, devraient être contenus dans le projet de loi de finances et ses annexes listées plus haut. Leur vérification est opérée sur la base de toute documentation du projet de loi de finances de l'année 2022 tel que présenté au Parlement.

Tableau 15 : Documentation budgétaire

Éléments		Inclus (O/N)	Source des éléments documentés et observations
Éléments de base			
1	Prévisions du déficit ou de l'excédent budgétaire, ou des résultats d'exploitation de l'exercice.	Oui	Tableau des opérations financières
2	Résultats budgétaires de l'exercice précédent, présentés selon le même format que le projet de budget.	Oui	Tableau des opérations financières
3	Budget de l'exercice en cours, présenté selon le même format que le projet de budget. Il peut s'agir du budget révisé ou des résultats prévus.	Oui	Loi de finance rectificative
4	Données budgétaires agrégées (recettes et dépenses) pour les principales rubriques des classifications utilisées, concernant l'exercice en cours et l'exercice précédent, avec une ventilation détaillée des estimations des recettes et des dépenses.	Oui	Rapport économique et financier
Éléments supplémentaires			
5	Financement du déficit, avec une description de la composition prévue.	Oui	Tableau des opérations financières
6	Hypothèses macroéconomiques, y compris, au minimum, des estimations du taux de croissance du PIB, du taux d'inflation, des taux d'intérêt et du taux de change.	Oui	Rapport économique et financier
7	Stock de la dette, y compris des détails au moins pour le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes SFP ou à une autre norme comparable).	Non	
8	Actifs financiers, y compris des détails pour au moins le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes des SFP ou à une autre norme comparable).	Non	
9	Données récapitulatives sur les risques budgétaires, y compris les engagements conditionnels tels que les garanties, et les obligations prévues par des instruments de	Non	

	financement structuré tels que les contrats de partenariat public-privé (PPP), etc.		
10	Explications sur les répercussions budgétaires de nouvelles politiques et de nouveaux investissements publics d'envergure, et estimation de l'impact budgétaire de toutes les modifications importantes apportées à la politique budgétaire et/ou aux programmes de dépenses.	Non	
11	Documents relatifs aux prévisions budgétaires à moyen terme.	Non	
12	Quantification des dépenses fiscales.	Oui	Bien que la quantification des dépenses fiscales ne soit pas exhaustive et complète, une note sur les dépenses fiscales est tout de même produite et jointe au projet de loi de finances 2022

Les documents budgétaires comprennent sept éléments d'information : quatre éléments de base et trois éléments supplémentaires, la note attribuée est B.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Il est prévu dans les années à venir, dans le cadre de l'appui des projets PAIC-GEP et PASDP de la BAD, l'insertion dans la documentation budgétaire des informations sur le stock de la dette et les engagements conditionnels.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-5 : Documentation budgétaire (Critères minima)	B	Brève justification de la note
Composante 5.1 : Documentation budgétaire	B	Les documents budgétaires comprennent sept éléments d'information dont quatre éléments de base

PI-6. Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les recettes et les dépenses de l'État sont comptabilisées en dehors des états financiers de l'administration centrale.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Les dépenses et les recettes (y compris les recettes propres) des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées (EPA) à but non lucratif et entièrement financés par des subventions du budget de l'État (transferts courants et en capital), de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) et de la Caisse militaire de retraite (CMR) doivent être rapportées dans les états financiers de l'administration budgétaire centrale (compte de gestion, règlement du budget ou rapportées dans une annexe à ces états financiers sans forcément être transcrites en comptabilité).

Les dépenses des projets financés sur ressources doivent également être rapportées dans les états financiers de l'Administration budgétaire centrale, sinon elles seraient considérées comme étant des opérations non rapportées dans le cadre de cet indicateur. S'agissant des dépenses des projets financés sur ressources extérieures (dons et emprunts) et les dépenses financées sur ces ressources sont rapportées annuellement dans la loi de règlement, et ne sont pas donc pris en compte dans le cadre de cet indicateur.

Tableau 16 : Nombre d'unités extrabudgétaires et d'administrations de sécurité sociale

Unités extrabudgétaires	32
Etablissements publics à caractère administratif	32
Administrations de sécurité sociale	2
Caisse nationale de sécurité sociale	1
Caisse militaire de retraite	1

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 6.1 : Dépenses non comptabilisées dans les états financiers

La composante évalue pour l'exercice 2020 le montant des dépenses supportées par les unités extrabudgétaires et les administrations de sécurité sociale qui ne sont pas comptabilisées dans les états financiers de l'Administration budgétaire centrale.

Tableau 17 : Dépenses des unités extrabudgétaires

Désignation	MMFDJ
Dépenses des unités extrabudgétaires (EPA)	20,7
Dépenses de la CNSS	17,5
Dépenses de la Caisse militaire de retraite (rapportés dans les EF de la DGT)	<2,2>
Dépenses des fonds spéciaux (comptes spéciaux du trésor)	NC
Total des dépenses des unités extrabudgétaires non rapportées (A)	38,2
Dépenses de l'Administration Budgétaire Centrale (B)	144,1
Total des dépenses de l'Administration centrale (C) = (A+B)	182,3
Pourcentage des dépenses non rapportées par rapport aux dépenses totales (A/C)	20,9%

Les dépenses des établissements publics administratifs et de la caisse nationale de sécurité sociale ne sont pas rapportées dans les états financiers de l'Administration budgétaire centrale de 2020 ou dans ses annexes, elles représentent au moins 20,9% des dépenses totales de l'administration centrale.

Cette situation correspond à la note D.

Composante 6.2 : Recettes non comptabilisées dans les états financiers

La composante évalue pour l'exercice 2020 le montant des recettes encaissées par les unités extrabudgétaires et les administrations de sécurité sociale qui ne sont pas comptabilisées dans les états financiers de l'Administration budgétaire centrale.

Tableau 18 : Recettes des unités extrabudgétaires

Désignation	MMFDJ
Recettes des unités extrabudgétaires (EPA)	8,2 ¹⁵
Recettes de la CNSS	25,3
Recettes de la Caisse militaire de retraite (rapportées dans EF de la DGT)	<2,0>
Recettes des fonds spéciaux (comptes spéciaux du trésor)	NC
Total des recettes des unités extrabudgétaires non rapportées (A)	33,5

¹⁵ Déduction faite des recettes provenant des subventions et qui sont rapportées en dépenses dans la loi de règlement

Recettes de l'Administration Budgétaire Centrale (B)	131,1
Recettes totales de l'Administration centrale (C)=(A+B)	164,6
Pourcentage des recettes non rapportées par rapport aux dépenses totales (A/C)	20,3%

Les recettes des établissements publics administratifs et de la caisse nationale de sécurité sociale ne sont pas rapportées dans les états financiers de l'Administration budgétaire centrale de 2020 ou dans ses annexes, elles représentent au moins 20,3% des recettes totales de l'administration centrale.

Cette situation correspond à la note D.

Composante 6.3 : États financiers des unités extrabudgétaires

La composante évalue dans quelle mesure les états financiers ex-post des unités extrabudgétaires et des administrations de sécurité sociale sont communiquées à l'administration centrale.

Le constat général en ce qui concerne transmission des états financiers des établissements publics et des administrations de sécurité sociale est que cette transmission n'est pas régulière dans le temps et certains établissements publics administratifs n'observent pas la prescription de transmission de leurs états financiers à l'administration centrale. Cette situation tient également à la défaillance de l'administration centrale qui n'exige pas des établissements publics administratifs et des administrations de sécurité sociale de soumettre systématiquement chaque année leurs états financiers à l'administration centrale et ne les responsabilise pas quant à l'inobservation de cette règle.

La prescription de transmission des états financiers à l'administration centrale n'est pas respectée par certains établissements publics administratifs, mais la *plupart* d'entre eux ont respecté cette prescription en transmettant leurs états financiers au titre de l'exercice 2020 à la DCP.

La DCP a élaboré et transmis à la mission une situation faisant état du nombre d'établissements publics ayant transmis leurs états financiers ainsi que les dates de transmission (voir tableau ci-après). Sur un total de 34 unités extrabudgétaires (32 EPA et 2 administrations de sécurité sociale) seulement 16 ont transmis leurs états financiers au titre de l'exercice 2020 à la DCP, les autres unités n'ont pas observé cette prescription de transmission des états financiers. Les recettes et les dépenses de la CMR sont comptabilisées dans les états financiers de la DGT.

Tableau 19 : Dates de transmission des états financiers

Désignation des établissements publics	Dates de transmission des états financiers	Dépenses des EP ayant transmis leurs EF dans les 3 mois	Dépenses des EP ayant transmis leurs EF dans les 6 mois
Agence djiboutienne de développement social	31/03/2021	204,5	
Agence nationale de la promotion des handicapés	29/05/2021		161,3
Agence nationale de l'emploi et de la formation professionnelle	31/03/2021	360,8	
Agence nationale des systèmes d'information	22/05/2021		186,7
Agence nationale pour la promotion des investissements	08/04/2021		176,0
Caisse nationale de sécurité sociale	31/03/2021	17 474,6	
Centre d'études et de recherche de Djibouti	31/03/2021	733,2	
Institut national d'administration publique	31/03/2021	97,0	
Institut supérieur des sciences de la santé	08/04/2021		271,0
Laboratoire central du bâtiment et de l'équipement	25/04/2021		215,8
L'agence djiboutienne des routes	31/03/2021	1472,2	
Les hôpitaux de Djibouti	28/04/2022		5704,0
Office national du tourisme de Djibouti	04/04/2021		148,5
Palais du peuple	31/03/2021	285,3	
Radio et Télévision de Djibouti	31/03/2021	1301,5	
Université de Djibouti	02/04/2021		2813,1
Dépenses des unités extrabudgétaires et des administrations de sécurité sociale ayant transmis leurs états financiers (A)		21 929,1	9 676,4
Total des dépenses des unités extrabudgétaires et des administrations de sécurité sociale (y compris ceux qui n'ont pas transmis leurs états financiers) (B)		40 359,0	
Pourcentage des unités extrabudgétaires ayant transmis leurs états financiers dans les trois mois (A/B)		54,3%	
Pourcentage des unités extrabudgétaires ayant transmis leurs états financiers dans les six mois (A/B)			24,0%

Source : Direction de la Comptabilité Publique

En termes d'importance relative¹⁶, **54,3%** des EPA et des administrations de sécurité sociale ont transmis à la DCP leurs états financiers au titre de l'exercice 2020 dans les trois mois suivants la fin de l'exercice. **78,3%** des EPA et des administrations de sécurité sociale ont transmis à la DCP leurs états financiers au titre de l'exercice 2020 dans les six mois suivants la fin de l'exercice. Ce pourcentage est la somme des dépenses des entités qui ont transmis leurs états financiers dans les trois mois et ceux qui ont transmis leurs états financiers au-delà de trois mois dans les six mois suivant la fin de l'exercice.

Cette situation correspond à la note B de la composante.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Le Projet d'Appui aux Institutions de Contrôle des Finances Publiques et à la Gouvernance des Entreprises et Établissements Publics (PAIC-GEP), financé par la BAD dont le démarrage interviendra cours 1^{er} trimestre 2023, va appuyer la Direction de la Comptabilité Publique dans le (i) développement d'outils méthodologiques ; (ii) la formation des comptables publics à la

¹⁶ Calculée sur la base du poids des dépenses par rapports aux dépenses totales des unités extrabudgétaires et des administrations de sécurité sociale

vérification des comptes publics et (iii) l'appui aux agents comptables des Établissements Publics dans l'exécution de leurs missions.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-6 : Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers (M2)	D+	Brève justification de la note
Composante 6.1 : Dépenses non comptabilisées dans les états financiers	D	Les dépenses des unités extrabudgétaires non rapportées en 2020 dans les états financiers de l'administration centrale représentent au moins 21,0% des dépenses totales.
Composante 6.2 : Recettes non comptabilisées dans les états financiers	D	Les recettes des unités extrabudgétaires non rapportées en 2020 dans les états financiers de l'administration centrale représentent au moins 21,3% des recettes totales.
Composante 6.3 : États financiers des unités extrabudgétaires	B	La plupart (78,3%) des unités extrabudgétaires ont transmis leurs états financiers dans les six mois suivant la fin de l'exercice à la DCP

PI-7. Transferts aux administrations infranationales

Cet indicateur évalue la transparence et la rapidité des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales qui ont des liens financiers directs avec elle. Il examine les fondements des transferts de l'administration centrale et évalue si, pour faciliter la planification budgétaire, les administrations infranationales obtiennent en temps voulu des informations sur les crédits qui leur sont alloués.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

La République de Djibouti comprend cinq collectivités locales créées avec la loi n°174 du 7 juillet 2002 portant décentralisation et statut des Régions, ces régions sont *Ali-Sabieh, Tadjourah, Dikhil, Obock* et enfin *Arta*. La région est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle s'administre librement par l'intermédiaire des Conseillers élus au suffrage universel direct.

La Loi n°122 du 1er novembre 2005 confère à Djibouti-ville le statut de collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière avec pour organes les conseils des communes, le conseil de Djibouti et l'exécutif du Conseil de Djibouti. La ville de Djibouti comprend les trois communes suivantes : *Ras-Dika, Boulaos et Balbala*.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 7.1 : Système d'affectation des transferts

Le financement des régions et des communes est de trois sortes : (i) les ressources propres (ii) les dotations financières allouées par l'Etat et (iii) les transferts dans le cadre de la fiscalité partagée. D'autres financements sont recensés dans le cadre de la contribution des partenaires

au développement qui pourrait prendre la forme d'appui budgétaire ou la réalisation d'infrastructures rendues clés-en-mains.

Les communes ne reçoivent pas directement des transferts du budget de l'Etat, elles reçoivent des transferts à travers les conseils de régions. Les transferts prennent la forme de dotations et sont réparties entre les conseils de régions et les communes sur la base du nombre de la population. Mais, cette règle utilisée par la Direction du budget pour la répartition horizontale de la dotation entre les conseils de régions et les communes de Djibouti ville n'est pas définie par un texte de portée légale ou réglementaire.

Tableau 20 : Dotations transférées aux régions 2018-2020 (MFDJ)

Collectivités locales	2018		2019		2020	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Ali-Sabieh	18 145,0	15 115,2	18 145,0	15 196,5	18 145,0	17 514,9
Arta	17 045,0	16 817,4	17 045,0	16 658,5	17 045,0	16 627,8
Dikhil	19 445,0	13 828,7	19 445,0	14 327,7	19 445,0	18 683,7
Obock	19 745,0	18 253,1	19 745,0	18 948,3	19 745,0	16 734,9
Tadjourah	18 345,0	17 438,1	18 345,0	17 593,1	18 345,0	19 096,9
Ville de Djibouti	93 774,3	91 128,5	125 000,0	114 766,2	179 480,5	176 300,3

S'agissant du produit de la fiscalité, le CGI prévoit la perception au profit des régions de l'intérieur les taxes suivantes :

- Les contributions des patentes (Art. 108 Al.3 du CGI) « *L'imposition des patentables exerçant en dehors de l'agglomération de Djibouti-Balbala est perçue au profit des régions de l'intérieur* ».
- Les contributions annuelles sur les propriétés bâties (Art. 138bis du CGI) « *Il est perçu au profit du budget des régions de l'intérieur, la contribution annuelle sur les propriétés bâties situées en dehors de l'agglomération de Djibouti-Balbala* »
- Les contributions foncières sur les propriétés non bâties (Art. 153bis du CGI) « *Il est perçu au profit des régions de l'intérieur, la contribution annuelle sur les propriétés non bâties situées en dehors de l'agglomération de Djibouti-Balbala* »

Bien que les règles définissant le taux d'imposition et les droits à payer soient définies par le CGI, les règles de partage du produit de ces taxes entre les régions de l'intérieurs restent à définir.

Il est prescrit par le cadre PEFA les règles définissant d'affectation horizontale des ressources entre les collectivités locales (des formules et des critères d'affectation horizontale) soient prescrites par le cadre légal et réglementaire pour assurer une certaine transparence dans l'affectation de ces ressources. Ce qui n'est pas le cas à Djibouti

Cette situation correspond à la note D.

Composante 7.2 : Communication en temps voulu d'informations sur les transferts

La composante évalue la rapidité avec laquelle des informations fiables sont communiquées (en année N) aux collectivités locales sur les crédits budgétaires qui leur seront alloués par l'administration centrale pour l'exercice suivant.

A Djibouti, le calendrier annuel de préparation du budget de l'Etat ne fait pas mention d'une date de communication aux régions des transferts qui leur seront alloués au titre de l'exercice suivant, il n'est pas fait non plus une communication avant le début de l'année sous quelque

forme que ce soit aux conseils de régions des transferts attendus dans le cadre du budget suivant.

Par ailleurs, les conseils régionaux qui sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ne préparent pas encore leurs budgets dans le cadre d'un cycle et d'un calendrier budgétaire encadré par des textes. Les conseils de régions transmettent chaque année leurs demandes budgétaires au ministère du budget avec une proposition initiale de répartition de ces transferts entre les différentes rubriques budgétaires. Les budgets des conseils de régions, une fois l'enveloppe de dotations arrêtée, sont mis à jour puis annexés au projet de loi de finances de l'année.

Il faut toutefois souligner que les montants des transferts à allouer aux collectivités locales sont communiqués annuellement au Ministère en charge de la décentralisation à l'occasion de la transmission annuelle à chaque ministère sectoriel d'une copie de la loi de finances approuvée, cette communication est faite généralement durant le mois de janvier de l'année concernée.

Les montants des transferts sont également connus au moment de la publication de la loi de finance annuelle au Journal officiel (rendue publique 45J après son approbation (voir PI-9)). Ils sont enfin annoncés au grand public dans le cadre de la tenue des tables rondes annuelles organisées sur la chaîne RTD (radio et Télévision de Djibouti) au cours du mois de janvier ou de février de l'année concernée. Par conséquent aucune communication des transferts n'est faite avant le début de l'année concernée par les transferts. Toutes les communications sont effectuées en début d'année.

Par ailleurs, il faut noter que les montants annuels des subventions allouées aux collectivités locales et approuvées en lois de finances sont transférés à ces entités infranationales par douzième en début de chaque mois conformément aux prévisions ; ceci a été vérifié pour les exercices 2020 et 2021. Ces transferts par douzième sont réalisés systématiquement chaque année selon cet échéancier fixe. Mais, il n'existe pas de texte de portée légale ou réglementaire qui régit ce dispositif, il s'agit d'une pratique respectée par le Gouvernement depuis 1994.

Mais, comme les informations sur les transferts sont publiées après le début de l'exercice budgétaire et que l'information sur les transferts n'est pas communiquée dans le cadre de la procédure de préparation du budget, la note de la composante ne peut être supérieure à D.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Un programme d'Appui à la Décentralisation et aux Initiatives Locales (ADIL) financé par l'Union Européenne à hauteur de 12 millions d'euros, est en cours de mise en œuvre actuellement. Une feuille de route a été élaboré dans le cadre du programme ADIL une nouvelle feuille pour la période 2021-2024. Cette feuille de route est alignée sur le Plan National de Développement (PND) qui comprend 3 orientations stratégiques : Institutions, Connectivité et Inclusion (ICI).

La nouvelle feuille de route est déclinée en 5 axes stratégiques :

- Consolidation du cadre général de la décentralisation ;
- Renforcement du pilotage de la décentralisation ;
- Intensification du portage politique du développement par les élus des collectivités ;
- Structuration, au sein des collectivités, d'une administration capable de mettre en œuvre la vision et de répondre aux besoins de la population.
- Amélioration de l'administration du territoire avec la constitution d'un pool de services techniques déconcentrés coordonné par le préfet.

Aussi, dans le cadre du programme ADIL, un outil de gestion budgétaire est mis en place au profit des conseils régionaux, ceci dans l'objectif de permettre à ceux-ci de gérer convenablement leurs budgets et d'être en conformité avec les règles de la comptabilité publique.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-7 : Transferts aux administrations infranationales (M2)	D	Brève justification de la note
Composante 7.1 : Système d'affectation des transferts	D	L'affectation horizontale des transferts aux administrations infranationales n'est pas déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles.
Composante 7.2 : Communication en temps voulu d'informations sur les transferts	D	Les informations sur les transferts sont publiées après le début de l'exercice budgétaire et ne sont pas communiquées dans le cadre de la procédure de préparation du budget.

PI-8. Information sur la performance des services publics

Cet indicateur examine les informations sur la performance des services publics qui sont présentées dans le projet de budget de l'exécutif ou dans les rapports de fin d'exercice et leurs annexes. Il détermine si des audits ou des évaluations de la performance sont effectués. Il évalue également dans quelle mesure les informations sur les ressources reçues par une unité opérationnelle participant à l'exercice d'une mission de service public sont recueillies et enregistrées.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Il faut souligner dès le départ que Djibouti n'est pas encore engagée dans une démarche de performance sanctionnée par l'élaboration de projets et de rapports annuels de performance. Le budget tel que préparé et présenté à l'assemblée nationale est un budget de moyens et ne comprend pas des objectifs et résultats à atteindre ou atteints par les ministères sectoriels.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 8.1 : Plans de performance pour assurer les prestations de services

La composante évalue dans quelle mesure les principaux indicateurs de performance pour les services et résultats escomptés des programmes ou services devant être financés sur le budget, sont pris en compte dans le projet de budget de l'exécutif ou les documents connexes, au niveau des fonctions, des programmes ou des entités.

La mise en place de la gestion axée sur les résultats et des budgets programmes n'est pas encore effective. Actuellement, le budget tel que discuté en conférences budgétaires, formulé et présenté pour vote à l'Assemblée Nationale, est un budget de moyens qui ne retrace pas de plans ou de programmes de performances comprenant des objectifs et des cibles socio-économiques ou de prestations de services.

Par contre, *quelques* ministères présentent et publient dans le cadre des documents de planification opérationnelle ou dans des documents de projets et de programmes d'appuis des

baillieurs de fonds des objectifs et des cibles à atteindre dans le cadre de la mise en œuvre de ces activités.

Tableau 21 : Ministères publiant des objectifs de performance

Ministères	Budget 2022 (MMFDJ)
Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Mer, chargé des Ressources Hydrauliques	6,2
Ministère de la femme et de la famille	0,5
Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle	15,9
Ministère de la santé	9,8
Ministère de l'Économie et des Finances chargé de l'industrie	2,7
Ministère de la Communication, Chargé des Postes et des Télécommunications	1,7
Ministère délégué chargé de la décentralisation	0,2
Total	37,0
Dépenses budgétaires 2022	143,9
Pourcentage des budgets des ministères par rapport au dépenses totales	25,7%

Il faut toutefois souligner que les objectifs et les cibles projetés en termes de performance à atteindre ne sont pas pris en compte dans les documents budgétaires transmis au ministère du budget en appui des conférences budgétaires et ne sont pas transmis à l'Assemblée nationale à l'appui de la présentation des projets de budgets de ces ministères, ces informations sont par contre publiées sur les sites web desdits ministères.

La note de la composante est D.

Composante 8.2 : Performance des fonctions de prestation de services

La composante examine dans quelle mesure les résultats relatifs à la performance pour les services et résultats sont présentés dans le projet de budget de l'exécutif, le rapport de fin d'exercice ou d'autres documents publics sous une forme et à un niveau (programme ou unité) comparable à ceux des plans antérieurement adoptés dans le budget annuel ou à moyen terme.

Comme il a été souligné plus haut, les ministères sectoriels ne préparent pas de projets annuels de performance dans le cadre du cycle budgétaire sanctionnés par des rapports annuels de performance présentant la performance dans l'atteinte des résultats ou des fonctions de prestation de services. Par contre les rapports d'activités publiés de *quelques* ministères présentent les activités menées par ces ministères pendant le dernier exercice clos en vue d'atteindre les objectifs en matière de politiques sectorielles ou dans le cadre des programmes d'appui des bailleurs de fonds.

Cette situation correspond à la note D de la composante.

Composante 8.3 : Ressources reçues par les unités opérationnelles de prestation de services

La composante évalue dans quelle mesure il existe des informations sur le montant des ressources effectivement reçues par les unités de prestation de services d'au moins deux grands ministères (ici le ministère de la santé et le ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle), et sur l'origine de ces fonds. Les informations recueillies par les ministères sur les ressources doivent permettre de comparer la performance des services et les ressources effectivement reçues.

Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle

La liste des écoles primaires à Djibouti comprend un total de 157 écoles de base réparties par région comme suit :

Tableau 22 : Nombres d'écoles de base à Djibouti

Régions	Nombre d'écoles de base
Djibouti ville	51
Tadjourah	33
Obock	17
Ali Sabieh	18
Arta	13
Dikhil	25
Total	157

Il n'y a pas de transfert de crédits du niveau central au profit des écoles de base. Les salaires des enseignants sont directement payés par le Ministère du budget, et les besoins en matériel pédagogique et équipement (ordinateurs, imprimantes, consommables comme des encres, des feuilles blanches et des produits d'entretien, matériels électriques (ventilateurs, éclairages...) font l'objet d'achats groupés par le MENFOP.

Les établissements renseignent les besoins en matériels et équipements dans l'OPAD (un logiciel de collecte de données) et chaque année une mission d'évaluation des chefs d'établissement est établie dans les écoles, et c'est dans ce cadre qu'une grille détaillée de suivi des matériels (inventaires) est demandé aux écoles, et cette grille est consolidée au niveau central.

Les tableaux de répartition tenus au niveau du MENFOP recensent de manière détaillée : la taille des écoles (nombre de salles et de bureaux annexes) et des effectifs des élèves mais également le niveau de dégradation des établissements scolaires en vue d'ajuster la répartition annuelle de ces équipements et matériels par école. Les frais d'entretien et les autres frais de gestion sont gérés par les associations des parents d'élèves (APE) présidées par les directeurs des écoles primaires.

Les coopératives scolaires, des associations d'élèves, collectent des parents d'élèves des contributions facultatives annuelles de 500 DFJ par élève. La gestion de ces contributions revient aux parents et à l'équipe pédagogique. Gérées par les Comités de Gestion de l'Etablissement (Direction de l'école, enseignants, élèves, membres du personnel et de l'APE) les coopératives scolaires affectent les sommes collectées à des activités parascolaires et périscolaires à savoir (ex. sorties et voyages scolaires, animations culturelles et sportives, récompenses pour les élèves, etc.). L'utilisation des fonds collectés dans le cadre de ces coopératives ne fait pas l'objet d'un reporting au niveau central.

Le ministère de la santé

Le système de santé du Djibouti est organisé selon une structure pyramidale à trois niveaux déterminés en fonction du niveau de la complexité des prestations offertes à la population telles que décrites dans le paquet minimum d'activités de chaque niveau. Dans l'ensemble, le pays possède 95 structures sanitaires dont 40 Postes de santé en milieu rural et 15 Centres de santé communautaire en milieu urbain et représentant le niveau 1 de la carte sanitaire.

Les centres de santé communautaire et les postes de santé reçoivent du niveau central du matériel, du mobilier et de l'équipement dans le cadre d'achats groupés réalisés par le Ministère

de la santé et bénéficient également des ressources financières transférées par le ministère du budget et transférées aux 5 régions sanitaires du pays. Ce sont les services déconcentrés du ministère du budget et les comptables assignataires qui gèrent au niveau des régions sanitaires les fonds transférés.

Les médecins en chef des centres de santé communautaire et des postes de santé renseignent mensuellement des fiches dans lesquelles ils expriment les besoins des unités en matériels et équipements. Ces fiches sont consolidées au niveau des régions sanitaires, et servent de base pour l'exécution des dépenses et la répartition des achats entre les postes de santé et les centres de santé communautaire.

Le suivi sur le plan budgétaire est assuré par les services déconcentrés du ministère du budget et par les comptables assignataires ; sur le plan sanitaire, le suivi est assuré par les services centraux du ministère de la santé en l'occurrence la direction de l'information sanitaire.

Des rapports statistiques mensuels sont établis au niveau des régions sanitaires puis transmis à la direction de l'information sanitaire au ministère de la santé. Les rapports mensuels des régions sanitaires sont consolidés dans un rapport statistique annuel qui retrace toutes les ressources reçues par les centres de santé communautaires et par les postes de santé.

En conclusion, des informations sur les ressources reçues par les unités opérationnelles de prestation de services sont recueillies et enregistrées pour le ministère de la santé. Un rapport présentant ces informations est établi une fois par an.

Cette situation correspond à la note B de la composante.

Composante 8.4 : Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services

La composante examine la mesure dans laquelle la conception des services publics et l'utilité, l'efficacité et l'efficience de ces services sont évaluées de manière systématique dans le cadre d'évaluation des programmes ou de la performance. Ces évaluations doivent être menées par des organes distincts et ne relèvent pas de celui qui assure les services tels que la Cour des comptes et autres institutions de contrôle.

Il n'a pas été recensé au cours des trois derniers exercices clos des évaluations de la performance des fonctions de prestation de services par les institutions de contrôle (notamment la Cour des Comptes, l'IGE ou l'IGF) ou par les partenaires techniques et financiers.

Cette composante est notée D.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Djibouti envisage d'évoluer du budget-moyen à un budget-programme dans le cadre de la Vision 2035 et ses plans quinquennaux. Les projets suivants sont pertinents à cet effet :

- Projet GEDES¹⁷ Le projet de la Banque Mondiale envisage la préparation et de la mise en œuvre du budget de l'Etat notamment à travers la révision de la Loi 107 relative aux lois des finances.
- Perspectives Ministère du Budget qui a pris l'initiative pour amorcer et tester l'approche CBMT/CDMT.

En 2020, la Cour des Comptes, avec l'appui du Projet PAMAP¹⁸ a organisé un colloque national qui a connu la participation d'une centaine de participants, acteurs de la gestion des finances publiques. Les recommandations phares des participants pour le passage au budget-

¹⁷GEDES : Projet de Gestion Économique et de Développement des Statistiques pour l'Élaboration des Politiques

¹⁸ Projet d'appui à la modernisation de l'administration publique, Banque Mondiale

programme sont concentrées sur la mise à jour des textes, l'organisation des ministères techniques, le renforcement des capacités et enfin l'organisation du système de reddition des comptes.

La mise en place du budget programme, qui se matérialisera en autres par l'élaboration de projets et de rapports annuels de performance, figure parmi les priorités de réforme du gouvernement. Il est en effet prévu dans le plan d'actions 2020-2021 du ministère du budget notamment d'élaborer une stratégie d'implantation du budget programme à Djibouti, d'améliorer la nomenclature et le cadre budgétaire y afférents, d'élaborer un cadre méthodologique de conception des cadres de dépenses sectoriels, et d'entreprendre un vaste programme de renforcement des capacités en matière de budgétisation par programmes.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-8 : Information sur la performance des services publics (M2)	D+	Brève justification de la note
Composante 8.1 : Plans de performance pour assurer les prestations de services	D	Des informations sont publiées sur les objectifs des politiques ou des programmes, pour <i>quelques</i> ministères
Composante 8.2 : Performance des fonctions de prestation de services	D	Des informations annuelles sont publiées sur les activités menées pour <i>quelques</i> ministères
Composante 8.3 : Ressources reçues par les unités opérationnelles de prestation de services	B	Des informations sur les ressources reçues par les écoles de base, les postes de santé et les centres de santé communautaire sont recueillies et enregistrées pour deux grands ministères. Il est produit au Ministère de la santé un rapport annuel consolidé présentant ces informations.
Composante 8.4 : Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services	D	Aucune évaluation indépendante n'a été recensée au des trois derniers exercices clos.

PI-9. Accès du public aux informations budgétaires

Cet indicateur évalue l'exhaustivité des informations budgétaires rendues publiques, sur la base d'éléments d'information auxquels on estime essentiel que le public ait accès. L'accès du public aux informations signifie qu'elles sont accessibles sans aucune restriction, dans des délais raisonnables, sans qu'il soit nécessaire de s'inscrire, et gratuitement, sauf indication contraire justifiée par les circonstances particulières du pays

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Le champ de l'indicateur est le budget de l'État. La période sous revue est le cycle budgétaire clos le plus récent.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 9.1 : Accès du public aux informations budgétaires

La notation s'appuie sur une liste d'informations préétablie décomposée en informations fondamentales et en informations supplémentaires.

Tableau 23 : Accès du public aux informations budgétaires

Éléments d'information		Critères remplis dans les délais (Oui/Non)	Source des éléments documentés
Éléments de base			
1	Documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif. Une série complète de documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif (tels que présentés par le pays au titre de l'indicateur PI-5) est rendue publique dans un délai d'une semaine à compter de leur présentation au pouvoir législatif par l'exécutif.	Non	
2	Budget adopté. La loi de finances annuelle approuvée par le pouvoir législatif est rendue publique dans les deux semaines suivant son adoption.	Non	Le budget est rendu public dans le délai de 45J suivant son adoption
3	Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget. Les rapports sont systématiquement rendus publics dans un délai d'un mois après leur établissement, ainsi qu'évalué sous l'indicateur PI-28.	Non	Il n'est pas produit de rapport mais seulement des situations d'exécution budgétaire
4	Rapport sur l'exécution du budget annuel. Le rapport est rendu public dans les six mois suivant la fin de l'exercice.	Non	
5	États financiers audités, incorporant le rapport d'audit externe ou accompagné de ce rapport, tels qu'évalués par les indicateurs PI-29 et PI-30. Les rapports sont rendus publics dans les douze mois suivant la fin de l'exercice.	Non	La Cour des comptes publie annuellement sur son site Web la synthèse des RELF à l'occasion de la publication de ses rapports annuels
Éléments supplémentaires			
6	États préalables à l'établissement du budget. Les paramètres généraux du projet de budget du pouvoir exécutif concernant les dépenses, les prévisions de recettes et l'endettement sont rendus publics au moins quatre mois avant le début de l'exercice.	Non	
7	Autres rapports d'audit externe. Tous les rapports non confidentiels sur les opérations consolidées de l'administration centrale sont rendus publics dans les six mois suivant leur soumission.	Non	
8	Récapitulatif du projet de budget. Un résumé clair et simple du projet de budget du pouvoir exécutif ou du budget adopté, compréhensible par des non-spécialistes du budget, souvent qualifié de « budget citoyen » et traduit si nécessaire dans les langues locales les plus couramment parlées, est	Non	

	rendu public, dans les deux semaines suivant la présentation du projet du budget au pouvoir législatif par l'exécutif dans le premier cas, et dans un délai d'un mois après l'approbation du budget, dans le second.		
9	Prévisions macroéconomiques. Les prévisions, ainsi qu'évaluées par l'indicateur PI-14.1, sont rendues publiques dans un délai d'une semaine après leur approbation.	Non	

Il apparaît évident que le système de gestion des finances de Djibouti manque de transparence, dans la mesure où aucun élément d'information n'est rendu public, ou rendu public dans les délais prescrits par les standards internationaux.

Les éléments qui ne sont pas produits du tout concernent notamment : les rapports sur l'exécution du budget annuel, les états préalables à l'établissement du budget comprenant les paramètres généraux du projet de budget du pouvoir exécutif concernant les dépenses, les prévisions de recettes et l'endettement, et le budget citoyen.

La note de l'indicateur est D.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Le ministère du budget a passé un contrat avec un prestataire de service en vue de mettre en ligne un nouveau site internet, et projette d'identifier et de mettre sous le format requis toutes les données budgétaires et financières selon le format requis par les bonnes pratiques en vue de les publier sur ce site. Cette activité comprend également l'élaboration et la mise en ligne à partir de l'année prochaine un « budget citoyen ».

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-9 : Accès du public aux informations budgétaires (CM)	D	Brève justification de la note
Composante 9.1 : Accès du public aux informations budgétaires	D	Aucun des éléments d'information requis par le cadre PEFA n'est rendu public.

3.3. Gestion des actifs et des passifs

Le Pilier III mesure l'efficacité de la gestion par le gouvernement des actifs et des passifs ainsi que la mesure dans laquelle cela permet de s'assurer que les ressources sont utilisées de manière optimale dans le cadre des investissements publics, les actifs sont comptabilisés et gérés, les risques budgétaires sont identifiés et suivis, et les dettes et garanties sont prudemment planifiées, approuvées et contrôlées.

PI-10 : Établissement de rapports sur les risques budgétaires

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les risques budgétaires encourus par l'administration budgétaire centrale sont signalés. Les risques budgétaires peuvent être liés à la situation des entreprises publiques, à la situation financière des administrations infranationales ou aux passifs éventuels des propres programmes et activités de l'administration centrale, y compris des unités extrabudgétaires. Ils peuvent également découler d'autres risques implicites et externes tels que les dysfonctionnements du marché et les catastrophes naturelles

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

La Loi n°55 du 23 juillet 2019 portant régime juridique des Entreprises Publiques classe dans le secteur parapublic (i) les Etablissements publics à caractère industriel et commercial, (ii) les Sociétés d'Etat, (iii) les Sociétés d'économie mixte, (iv) les Sociétés à participations publiques minoritaires et (v) les Sociétés d'Economie Mixte recensés dans le tableau suivant :

Tableau 24 : Entreprises publiques à Djibouti¹⁹

Forme et désignation des entreprises publiques		Tutelle	Part du capital détenue par l'Etat
Établissements Publics à Caractère Industriel et Commercial (EPIC)			
ODDEG	L'Office Djiboutien de Développement de l'Énergie Géothermique	Présidence de la République	100%
ODPIC	L'Office Djiboutien de la Propriété Industrielle	Ministère du tourisme et du commerce	100%
AID	Aéroport International de Djibouti	Ministère des infrastructures et de l'équipement	100%
SID/SIAF	Société Immobilière et d'Aménagement Foncier	Ministère de la ville, de l'urbanisme et de l'habitat	100%
IPN	Imprimerie Nationale de Djibouti	Ministère de la communication, chargé des postes et des télécommunications	100%
PDD	La Poste de Djibouti	Ministère de la communication, chargé des postes et des télécommunications	100%
SHID	Société Internationale des Hydrocarbures de Djibouti	Ministère de l'énergie chargé des ressources naturelles	100%
CAS	Cimenterie d'Ali-Sabieh	Ministère de l'économie et des finances chargé de l'industrie	100%
ONEAD	Office National de l'Eau et de l'Assainissement de Djibouti	Ministère de l'agriculture, de l'eau, de la pêche, de l'élevage et des ressources halieutiques	100%

¹⁹ Hors la SA Fonds souverain de Djibouti

EDD	Électricité de Djibouti	Ministère de l'énergie chargé des ressources naturelles	100%
CLE	Centre de leadership et d'Entreprenariat	Ministère délégué chargé de l'économie numérique et de l'innovation	100%
Sociétés Anonymes (SA)			
Djib tel	Djibouti Télécom	Ministère de la communication, chargé des postes et des télécommunications	100%
FEDED	Fonds de Développement Économique de Djibouti	Ministère de l'économie et des finances chargé de l'industrie	100%
FSD	Fonds Souverain de Djibouti	Présidence de la République	100%
DCT/SGTD	Société de Gestion du Terminal à Conteneurs	Ministère des infrastructures et de l'équipement	100%
PDSA	Port de Djibouti SA	Ministère des infrastructures et de l'équipement	66,66%
SDCF	Société Djiboutienne de Chemin de Fer	Ministère des infrastructures et de l'équipement	100%
SJTP	Société de Gestion de la Jetée du Terminal Pétrolier de Doraleh	Ministère des infrastructures et de l'équipement	100%
CNC	Compagnie Nouvelle de Commerce	Ministère du commerce et du tourisme	
DPCR	Djibouti Ports Corridor Road	Ministère des infrastructures et de l'équipement	65%
PLS	Port Labour Supplier	Ministère des infrastructures et de l'équipement	100%
DPCS	Djibouti Port Community Systems	Ministère des infrastructures et de l'équipement	100%
Société par Actions Simplifiée (SAS)			
DMP	Doraleh Multipurpose Port	Ministère des infrastructures et de l'équipement	100%
PDG/PAG	Port du Goubet	Ministère des infrastructures et de l'équipement	100%
PDT/PAT	Port de Tadjourah	Ministère des infrastructures et de l'équipement	100%
AD	Air Djibouti	Ministère des infrastructures et de l'équipement	100%
Société à Responsabilité Limitée de Zone Franche - Free Zone Company (FZCO)			
DSC	Djibouti Shipping Company	Ministère des infrastructures et de l'équipement	100%
KAF	Khor Ambago FZCO	Ministère des infrastructures et de l'équipement	60%
PSD	Port Secure Djibouti	Ministère des infrastructures et de l'équipement	60%
RSB	Red Sea bunkering	Ministère des infrastructures et de l'équipement	60%
GHDC	Great Horn Development company	Ministère des infrastructures et de l'équipement	51%
IDIPO	International Djibouti Industrial Parks Operations FZCO	Ministère des infrastructures et de l'équipement	40%
DDP	Djibouti Dry Port	Ministère des infrastructures et de l'équipement	37%
Entreprise Unipersonnelle à Responsabilité Limitée de Zone Franche - Free Zone Establishment (FZE)			

DDID	Djibouti Damerjog Industrial Development	Ministère des infrastructures et de l'équipement	100%
DSRY	Djibouti Ship Repair Yard	Ministère des infrastructures et de l'équipement	100%

Source : SEPE

Pour l'analyse de la composante de l'indicateur, nous retenons parmi ces entreprises publiques celles qui entrent dans le champ de l'évaluation PEFA, c'est-à-dire celles contrôlées par l'Etat, dont le capital est en majorité détenu par l'Etat (51% et plus).

Mais on note que la liste communiquée ne comprend pas le Fonds Souverain de Djibouti créé par la loi n° 075/AN/20/8ème L du 29 mars 2020 sous la forme d'une société anonyme dont l'Etat est et demeurera l'unique actionnaire.

Encadré 2 : Fond Souverain de Djibouti

Les statuts du FSD ont été approuvés par le Décret n°2020-127/PRE du 30 juin 2020, le Décret fixe également certaines ressources initiales du Fonds Souverain de Djibouti. Le fonds est constitué en société anonyme, dont le capital est de 13,560 milliards de DFJ composé d'un apport en numéraire (3,560 milliards de FDJ) et d'un apport en nature de 10,0 milliards de FDJ correspondant à la libération d'actions reçues en rémunération de 40% des actions de « Great Horn Investment Holding » et de la totalité des actions de « Djibouti télécom ».

La loi FSD de Mars 2020 a doté le FSD d'un portefeuille réunissant des actifs stratégiques du pays : 100% de « Djibouti Telecom », 40% de « Great Horn Investment Holding » dont les sociétés couvrent surtout les activités portuaires et génèrent une grande partie du PIB et « Electricité de Djibouti ».

Les ressources annuelles du FSD sont constituées :

- D'une dotation égale à 20% des revenus issus des contrats de coopération militaire perçus par l'Etat au titre de l'année précédente ;
- D'une dotation issue des prélèvements effectués dans le cadre des zones franches au titre de l'année précédente ;
- D'une dotation issue de la redevance variable due au titre de l'accord de développement portant sur la réalisation et l'exploitation du gazoduc Éthiopie-Djibouti au titre de l'année précédente ;
- D'une dotation provenant de la rémunération de marché prévue dans le contrat de mandat de gestion conclue avec la CNSS au titre de l'année précédente²⁰ ;
- D'une dotation issue de la plus-value réalisée par la CNSS dans le cadre du contrat de mandat de gestion au titre de l'année précédente ; et
- D'une dotation égale à la rémunération de marché prévue dans tout contrat de mandat conclu entre le FSD et l'Etat au titre de l'année précédente.

Les ressources récurrentes du FSD sont également constituées par la dotation de 50% du produit de toute cession future d'un bien foncier appartenant à l'Etat.

Le FSD est autorisé à détenir et à investir dans tout actif en capital dans des sociétés cotées ou non cotées, tout actif représenté par des biens immatériels notamment de propriété intellectuelle, tout actif immobilier, toute participation dans des fonds d'investissement ou

²⁰ Le FSD sera chargé conformément au dit contrat de mandat de gestion d'effectuer une mission de gestion pour compte de tiers d'un portefeuille doté de 60% des montants correspondant aux réserves techniques de la CNSS et de 33% de ses excédents annuels de trésorerie.

des fonds de capital-risque et à émettre et souscrire tout type de prêts ou d'instruments de dette. Le FSD se focalise sur des investissements à moyen et long terme dans les Secteurs Autorisés. Le FSD peut acquérir des participations minoritaires et majoritaires dans tout Secteur Autorisé sous réserve du respect des dispositions législatives ou réglementaires applicables. Les investissements du FSD ciblent prioritairement la République de Djibouti et les pays ayant un lien économique avec la République de Djibouti.

Principales activités menées en 2021 et 2022

Un protocole d'accord a été le 17 juin 2021 entre la « Trade and Development Bank²¹ » et le FSD qui touche les domaines de l'énergie, des infrastructures, de l'agroalimentaire, de la fabrication, des infrastructures sociales, de la santé, de l'éducation, des transports et de la logistique à travers diverses structures de financement. Djibouti par l'intermédiaire de la CNSS est entré au capital de la TDB en mars 2021. L'institution a investi 5 millions USD devenant ainsi son 18^{ème} actionnaire institutionnel, et le premier investisseur djiboutien dans ses actions de catégorie B.

Un mémorandum d'entente a été signé le 24 juillet 2022 avec « Meridiam²² » permettra au FSD de passer à la phase de réalisations de projets dans différents secteurs notamment un projet d'énergie solaire ou éolienne, un projet d'infrastructure sociale, à l'instar d'un établissement scolaire ou hospitalier, une ou plusieurs composantes du projet de parc industriel dénommé Djibouti « Damerjog Industrial Park », le projet du nouvel aéroport international de Djibouti ; et un projet de data center.

Le FSD affiche beaucoup d'ambitions, avec plusieurs projets en perspective notamment le lancement à court terme d'une plateforme de financement participatif pour aider les start-ups et les PME, et la création de la première société de leasing à Djibouti.

Vu les enjeux financiers importants et l'impact économique des investissements, la transparence, la surveillance et la gouvernance sont des éléments-clé de la légitimité et de la crédibilité du FSD. Il est attendu que la gouvernance et la gestion du FSD soient placées au niveau des meilleurs standards internationaux en matière d'indépendance et de responsabilité de ses organes de gestion, de gouvernance d'entreprise, de transparence et ceci en conformité avec la loi portant sur les principes de la bonne gouvernance des entreprises publiques et les principes de Santiago régissant les fonds souverains. Placé sous la tutelle et sous la supervision de la Présidence de la République, le FSD ne fait pas partie actuellement du périmètre du SEPE.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 10.1 : Suivi des entreprises publiques

La composante concerne la situation en 2020, le dernier exercice clos, et évalue dans quelle mesure les états financiers annuels audités contiennent des informations sur les résultats financiers des entreprises publiques et les risques budgétaires associés. Elle évalue également dans quelle mesure l'administration centrale publie un rapport annuel consolidé sur les résultats financiers du secteur des entreprises publiques.

Selon les termes de la loi n°55 du 23 juillet 2019 susvisée les EPIC sont dotés d'un patrimoine propre et de l'autonomie financière, exerçant une mission de service public à caractère

²¹ La banque de commerce et de développement de l'Afrique orientale et australe

²² Une société à mission française basée à Paris, spécialisée dans le développement, le financement et la gestion de projets d'infrastructures publiques sur le long terme

industriel et commercial, et ne bénéficiant d'aucun apport privé à leurs fonds de dotation. Les « Entreprises publiques » sont des entités sur lesquelles l'Etat et/ou une ou plusieurs personnes morales de droit public peuvent exercer directement ou indirectement une « influence dominante » du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent. L'influence dominante est présumée lorsque l'Etat et/ou une ou plusieurs personnes morales, directement ou indirectement, à l'égard de l'entreprise : (i) détiennent la majorité du capital de l'entreprise, ou (ii) détiennent une Participation minoritaire significative, ou (iii) est constituée sous la forme d'un EPIC. Ces entreprises sont placées sous la tutelle technique des « Ministère de rattachement » et sous la tutelle financière du « Ministère chargé du Portefeuille de l'État » de l'économie des finances en charge de l'industrie.

En matière de contrôle, les entreprises publiques sont soumises à un rapportage sur la gestion prévu par le Code de la Bonne Gouvernance des Entreprises Publiques²³. Elles sont soumises également à des contrôles économiques et financiers, aux contrôles externes administratifs et juridictionnels de l'Inspection Générale d'Etat, l'Inspection Générale des Finances et la Cour des Comptes, tels qu'ils sont prévus dans les lois et règlements propres à ces institutions, aux contrôles conventionnels prévus dans les Contrat d'objectifs et de performance et aux contrôles de tutelle prévus par la loi créant l'entité.

En matière d'élaboration, d'examen, d'approbation et diffusion des états financiers, à la clôture de chaque exercice, les entreprises publiques sont astreintes à établir et arrêter les états financiers. Ces états sont adressés aux commissaires aux comptes pour être audités, avant la date de réunion du Conseil d'Administration. Ces documents, en plus du rapport du ou des commissaires aux comptes sont présentés et examinés par le Conseil d'Administration.

Une fois la réunion du Conseil d'Administration tenue et les états financiers approuvés, ces états en plus du rapport des commissaires aux comptes devraient être adressés au Ministère en charge du portefeuille de l'Etat à des fins de centralisation, d'exploitation et de compilation dans l'objectif d'analyser la situation financière de ces entreprises, de déceler les difficultés éventuelles et d'identifier les entreprises qui seront éventuellement admises à la restructuration.

Les états financiers des entreprises publiques, une fois audités par les commissaires aux comptes, ne sont pas transmis au Ministère en charge du portefeuille de l'Etat et ne font pas l'objet de publication systématique, cette prescription de publication des états financiers n'est pas respectée par de nombreuses entreprises publiques.

Le ministère en charge du portefeuille de l'Etat, en l'occurrence le ministère de l'économie des finances chargé de l'industrie, n'a pas reçu en 2020 d'états financiers des entreprises publiques, ne compile pas donc de données sur la situation financière des entreprises publiques et ne prépare pas de rapports analytiques sur les risques budgétaires inhérents aux activités des entreprises publiques.

Par ailleurs, ce ministère n'a pas recensé les entreprises qui ont publié leurs états financiers ainsi que la date de publication desdits états financiers, cette information n'est pas disponible.

Conscient de cette faiblesse, le Gouvernement a créé en 2022 le Secrétariat exécutif du portefeuille de l'Etat qui, dans le cadre de l'exercice de ses missions de suivi et de supervision des entreprises publiques (voir ci-après la sous-section sur les réformes récemment mises en

²³ Selon l'article 66 du code, les rapports doivent être transmis également au Ministre en charge du Portefeuille de l'Etat.

œuvre ou en cours), aura pour entre autres missions le suivi du portefeuille de l'Etat et de la situation financière des entreprises publiques.

Cette situation correspond à la note D de la composante.

Composante 10.2 : Suivi des administrations infranationales

Cette composante évalue dans quelle mesure les états financiers annuels audités des administrations infranationales contiennent des informations sur les résultats financiers, notamment sur l'exposition potentielle de l'administration centrale à des risques budgétaires. Elle évalue également dans quelle mesure l'administration centrale publie un rapport annuel consolidé sur les résultats financiers des administrations infranationales.

La décentralisation à Djibouti est à l'état embryonnaire, les régions et les communes n'élaborent pas et ne votent pas dans le cadre d'un calendrier budgétaire propre des budgets et d'état financiers annuels (des comptes de gestion). Les crédits qui leur sont transférés et les recettes propres provenant des taxes sont collectés et gérés par le comptable du Trésor placé auprès de ces collectivités.

Cette composante est notée D.

Composante 10.3 : Passifs éventuels et autres risques budgétaires

En cas de survenance, plusieurs risques budgétaires peuvent menacer la soutenabilité des finances publiques djiboutiennes. Ces risques peuvent être explicites ou implicites et être dus aux garanties octroyées par l'administration budgétaire centrale au profit d'une entreprise publique ou d'une collectivité locale ou lors d'un contrat de partenariat public privé (PPP). Ces risques explicites concerneraient également les litiges opposant l'administration centrale à une entité du droit privé ou du droit public qu'elle soit nationale ou internationale. Les risques budgétaires implicites concernent particulièrement le sauvetage d'entreprise publique en difficulté ou en cessation de paiement, et peuvent également être liés à des contrats PPP.

Le suivi et la gestion des risques budgétaires n'ont pas commencé à émerger dans la culture administrative djiboutienne. Les textes législatifs ou réglementaires sur la gestion des finances publiques ne contiennent pas de dispositions spécifiques sur ces concepts. Ceci n'a pas empêché l'entreprise récemment de certaines activités de suivi des garanties et des entreprises publiques. Les pratiques actuelles d'identification, de suivi et de communication des risques budgétaires demeurent limitées et partielles pour les autres types de risques (PPP, litiges, etc.). Il est à noter qu'il n'existe pas dans les ministères en charge des finances et du budget de processus centralisé d'identification exhaustive, de quantification complète et de suivi régulier de tous les risques budgétaires.

Néanmoins, plusieurs sources de risques budgétaires peuvent être identifiés. Ils concernent les passifs éventuels et les autres risques budgétaires qui peuvent menacer la soutenabilité des finances publiques à Djibouti, une esquisse de matrice de certains de ces risques est présentée ci-après.

Djibouti bénéficie d'une position géostratégique à l'entrée de la mer rouge, il émerge comme une plateforme commerciale, logistique et militaire régionale, et s'est engagé dans un processus de modernisation des infrastructures portuaires, ferroviaires et de zones franches avec au cœur du projet la route de la soie de la Chine. Le pays constitue le seul accès à la mer pour l'Éthiopie où transite plus de 90 % de son commerce. Mais l'économie du pays est confrontée à un risque élevé de surendettement, de la dépendance à l'égard de l'Éthiopie et de la Chine, de l'importance de l'économie informelle, de l'aridité de son climat et d'un environnement des affaires difficile.

Tableau 25 : Quelques risques budgétaires identifiés à Djibouti²⁴

Éléments de risques	Gravité	Probabilité
Travaux de cadrage macroéconomique : vulnérabilités liées à la dette, approche, technicité, moyens	Modérée	Probable
Dette et ratio de solvabilité : insuffisance de fonds propres	Significative	Très probable
Investissement public et endettement notamment les dettes garanties par l'Etat (ex. projets de l'aqueduc, du port polyvalent et de la nouvelle liaison ferroviaire avec l'Éthiopie) : risque de surendettement	Significative	Très probable
Inexistence d'un fonds de garantie des dépôts	Modérée	Peu probable
Forte dépendance du pays aux importations pour les besoins de la consommation locale (pétrole raffiné, produits alimentaires)	Significative	Très probable
Recettes fiscales inférieures au potentiel avec en contrepartie une augmentation des dépenses fiscales et une croissance importante du secteur informel : besoins de financement de plus en plus croissant et donc risque de recours à l'endettement	Modérée	Très probable
Transparence des finances publiques : fiscalité, marchés publics, partenariat public-privé, etc. et impact sur l'environnement des affaires	Significative	Très probable
Changement climatique, vulnérabilité face aux chocs liés au climat et impact sur les secteurs de l'agriculture, de l'eau et de l'assainissement notamment	Significative	Peu probable
Entreprises publiques : gouvernance, surveillance, tutelle, reddition des comptes et transparence	Significative	Très probable
Les risques fiduciaires : jugés substantiels (environnement fiduciaire faible, risque que les procédures légales soient contournées, corps de contrôle sous financés, mécanismes de contrôle interne faibles, participation des acteurs non étatiques limitée.	Significative	Très probable
Risques sur les cotisations sociales en lien avec la prolifération du secteur informel	Significative	Probable
Risques liés à la disponibilité de trésorerie notamment en l'absence d'un compte unique du Trésor et du nombre important de compte bancaires ouverts dans les banques commerciales	Modérée	Très probable
Risques liés à la défaillance des établissements et entreprises publiques laissés sans surveillance et sans supervision efficace et l'obligation pour l'Etat en cas de défaillance de l'une d'entre-	Significative	Très probable

²⁴ Ces risques ont été identifiés lors des échanges avec le Gouvernement, avec les bailleurs de fonds mais également de rapports thématiques notamment les rapports sur la dette publique, les papiers « créer des marchés à Djibouti, IFC, Février 2021 » et les « bulletins de conjoncture économique pour Djibouti ».

elles de se substituer à ces entreprises pour payer leurs dettes ou leurs dépenses.		
Garanties apportées aux entreprises publiques.	Modéré	Probable
Le risque de surendettement.	Significative	Probable
Dépendance à l'égard de l'Éthiopie et de la Chine.	Significative	Très probable

Bien que le Gouvernement soit conscient de ces risques, aucune analyse, aucune quantification de l'impact de ces risques n'est réalisée. L'administration centrale ne prépare pas de rapports sur les risques budgétaires qu'elle soumette par la suite à l'examen du Gouvernement et de l'Assemblée nationale. C'est probablement parmi les actions qui seront menées par le Secrétariat exécutif du portefeuille de l'Etat qui vient d'être mise en place.

Cette situation correspond à la note D de la composante.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Ces réformes concernent notamment la gouvernance, la surveillance et le contrôle des entreprises publiques. Pour remédier aux « dysfonctionnements », notamment organisationnels, les principes de la bonne gouvernance des entreprises publiques ont été édictés par une loi qui définit les principes et les règles de la bonne gouvernance applicables aux entreprises publiques notamment la séparation des pouvoirs entre le Conseil d'Administration, les dirigeants et les actionnaires, l'obligation de la reddition des comptes et la transparence et la publication des informations concernant les entreprises publiques. Sont tenus de se conformer aux principes et aux règles de la bonne gouvernance, les Sociétés d'État, les Sociétés Mixtes, les Sociétés à participation publique minoritaire et les Sociétés concessionnaires.

L'État-actionnaire, pour veiller à l'implémentation de ces réformes, a donc restructuré l'organe de l'Administration en charge de la mise en œuvre du nouveau cadre juridique relatif aux établissements et entreprises publiques. C'est ainsi, que le Secrétariat Exécutif chargé du Portefeuille de l'État (SEPE) a été créé dont le périmètre d'action couvre toutes les Entreprises dans lesquelles l'État détient une participation. Il a pour principales attributions l'établissement d'une stratégie nationale de la valorisation des actifs financiers et de la mise en œuvre de celle-ci ; le suivi de la situation économique et financière, de l'endettement et la production d'informations, la préparation et le suivi des conditions et modalités des garanties d'État pour les Entreprises Publiques, etc.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-10 : Établissement de rapports sur les risques budgétaires (M2)	D	Brève justification de la note
Composante 10.1 : Suivi des entreprises publiques	D	L'administration centrale ne reçoit pas les états financiers des entreprises publiques.
Composante 10.2 : Suivi des administrations infranationales	D	Les crédits qui leur sont transférés et les recettes propres provenant des taxes sont collectés et gérés par le comptable du Trésor placé auprès de ces collectivités

Composante 10.3 : Passifs éventuels et autres risques budgétaires	D	L'administration centrale ne quantifie aucun élément des risques budgétaires.
---	---	---

PI-11. Gestion des investissements publics

Cet indicateur évalue les méthodes d'évaluation économique, de sélection, de calcul du coût et de suivi des projets d'investissements publics de l'État. Il évalue également la mesure dans laquelle l'État publie des informations sur la progression des projets, l'accent étant mis sur les projets les plus importants.

La notion de « grands projets » est donnée par le cadre PEFA. Il s'agit de projets dont le coût total représente au moins 1 % du montant total des dépenses budgétaires annuelles ; et qui comptent parmi les dix projets les plus importants (du point de vue du coût d'investissement total) de chacune des cinq plus grandes unités de l'administration centrale (du point de vue des dépenses consacrées aux projets d'investissement). L'expression « grand projet d'investissement » désigne aussi les investissements exécutés dans le cadre d'instruments financiers structurés, comme les PPP.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Le gouvernement de Djibouti a effectué ces dernières années des investissements de grande ampleur dans le domaine des infrastructures de transport et de logistique notamment. Conjugée à des réformes visant à améliorer le climat des affaires, cette stratégie de développement a alimenté une croissance vigoureuse et bien positionné Djibouti pour que le pays devienne une plateforme régionale de commerce et de logistique. Toutefois, le système de gestion des investissements publics présente des vulnérabilités croissantes qui conjuguées à celles identifiées sur le plan de gestion de la dette (voir PI-13) fragilisent l'atteinte des objectifs nationaux de développement durable.

Pour l'évaluation de la situation en matière de gestion des investissements publics, des projets d'investissement ont été retenus pour l'évaluation définis comme « grands projets d'investissement » dont (i) le coût d'investissement total du projet représente au moins 1 % du montant total des dépenses budgétaires annuelles et (ii) qui figurent parmi les dix projets les plus importants (sur la base du coût d'investissement total) de chacune des cinq plus grandes entités de l'administration centrale, évaluées sur la base de leurs dépenses d'investissement.

Les grands projets retenus qui répondent aux critères listés ci-dessus sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau 26 : Liste des grands projets répondants aux critères PEFA

Projets d'investissement public	Ministère porteur	Financement	Coût total (MFDJ)	Pourcentage des dépenses budgétaires totales 2020
Production d'Eau Potable par Dessalement et Energie Renouvelable	Agriculture, Elevage, Pêche et Eau	FED/CE	14 600	10,1%
Projet hôpital CNSS	Santé	BID	10 557	7,3%
Construction de Logement Sociaux	Habitat et Logement	FSD/FADES	9 302	6,4%

Projet de résorption des bidonvilles à Djibouti	Habitat et logements sociaux	Banque mondiale	5 331	3,7%
Projet résilience I-III	Agriculture, Elevage, Pêche et Eau	BAD	4 798	3,3%
Projet d'Electrification Durable et d'Accès à l'Electricité	Energie	BM	4 721	3,2%
DRDIP-Projet régional	Développement social et urbain	Banque mondiale	3 556	2,5%
Centre d'excellence africain	Education	Banque mondiale	2 666	1,8%
Projet route d'accès au port de Tadjourah	Transport	OPEP	2 488	1,7
Source : Ministère du budget-direction du financement extérieur				

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 11.1 : Analyse économique des projets d'investissement

Cette composante évalue la mesure dans laquelle des méthodes d'évaluation robustes, basées sur des analyses économiques, sont utilisées pour procéder à des études de faisabilité ou de préfaisabilité des grands projets d'investissement, ainsi que la publication des résultats de ces études.

Sachant que tous les projets financés par les bailleurs de fonds, comme le cas des projets retenus pour l'évaluation des indicateurs, font généralement l'objet d'analyses économiques avant la décision de financement, il est toutefois prescrit par le cadre PEFA de vérifier la disponibilité des études économiques desdits projets.

Tableau 27 : Analyses économiques des projets d'investissement

Projets d'investissement public	Financement	Coût total (MFDJ)	Disponibilité d'analyse économique
Production d'Eau Potable par Dessalement et Energie Renouvelable	FED/CE	14 600	Oui
Projet hôpital CNSS	BID	10 557	Oui
Construction de Logement Sociaux	FSD/FADES	9 302	Oui
Projet de résorption des bidonvilles à Djibouti	BM	5 331	Oui
Projet résilience I-III	BAD	4 798	Oui
Projet d'Electrification Durable et d'Accès à l'Electricité	BM	4 721	Oui
DRDIP-Projet régional	BM	3 556	Oui
Centre d'excellence africain	BM	2 666	Oui
Projet route d'accès au port de Tadjourah	OPEP	2 488	Oui
Coût total des projets d'investissement retenus		58 019	100%

Les analyses économiques des projets d'investissements listés plus haut ont été toutes communiquées à la mission. Ces analyses économiques ont été examinées par la direction du financement extérieur et par la direction de la dette publique dans le cadre du Comité d'endettement instauré et particulièrement son Comité Technique qui examine le respect des critères de sélection en vue d'une décision de financement. Mais, il convient de souligner que cet examen, bien qu'il vise à s'assurer de la viabilité des grands projets et de leur conformité avec les priorités stratégiques du Gouvernement, ne s'inscrit pas dans une démarche globale prévue par des directives nationales en matière de gestion des investissements publics. Les directives applicables pour ces grands projets d'investissements sont les directives des bailleurs de fonds.

Les pratiques des bailleurs de fonds font que ceux-ci publient les résultats des études économiques des projets d'investissement publics qu'ils financent, par il a été donné à la mission de vérifier que ces résultats sont disponibles et les utilisateurs peuvent y avoir accès à tout moment.

Bien que **tous** les projets d'investissements publics retenus pour l'évaluation aient fait l'objet d'analyses économiques, que les résultats de ces analyses soient disponibles et accessibles à la demande de tout utilisateur, un critère fait défaut pour attribuer une note supérieure à C à savoir que ces analyses ne sont pas effectuées comme le stipule **les directives nationales**. Il n'existe pas à Djibouti de directives nationales de portée légale ou réglementaire régissant les investissements publics.

Composante 11.2 : Sélection des projets d'investissement

Les bonnes pratiques internationales en matière de gestion des investissements publics prescrivent que les projets d'investissement soient sélectionnés sur la base de critères clairement définis afin de garantir l'alignement des projets ainsi sélectionnés sur les priorités nationales et sectorielles. Cette démarche vise à relever la rentabilité des investissements publics et à s'assurer que la préparation des projets et programmes d'investissements publics s'inscrit dans l'opérationnalisation des politiques nationale et sectorielles.

A Djibouti, la procédure de sélection des projets d'investissement public n'est pas formalisée par une directive nationale (composante 1) précisant une procédure type rigoureuse et transparente de sélection des projets d'investissement applicable à toutes les entités de l'Administration centrale, et permettant de renforcer l'efficacité et la productivité des investissements publics.

Comme il a été mentionné dans la composante 1, en pratique, l'examen des études économiques mais aussi la sélection des projets d'investissement à Djibouti sont soumis à l'examen du Comité d'endettement et particulièrement son Comité Technique qui examine le respect des critères de sélection en vue d'une décision de financement. Cet examen vise à examiner entre autres critères la viabilité des grands projets et de leur conformité avec les priorités stratégiques du Gouvernement. Le Comité technique statue sur les propositions de projets et les classe par ordre de priorité sur la base de ces critères standards, mais ces critères ne sont pas publiés.

Cette situation correspond à la note B.

Composante 11.3 : Calcul du coût des projets d'investissement

La composante évalue si les documents budgétaires comprennent des prévisions à moyen terme pour les projets d'investissement, basées sur le coût complet, et si le processus de budgétisation des dépenses d'équipement et des dépenses de fonctionnement est pleinement intégré.

A Djibouti, les cadres de dépenses à moyen terme des ministères sectoriels, et en l'occurrence ceux des ministères porteurs des grands projets d'investissement sélectionnés plus haut, ne sont pas encore élaborés (voir indicateur PI-16). Par contre, les autorisations de programmes (les autorisations d'engagement) et les crédits de paiement T+1 des projets d'investissement figurent dans le Programme d'Investissement Public (PIP) annuellement voté à l'Assemblée Nationale mais aussi dans le budget d'investissement des ministères concernés. Les prévisions concernant le montant total des dépenses d'équipement des grands projets d'investissement au titre de l'exercice T+1 figurent dans les documents budgétaires.

Cette situation correspond à la note C de la composante.

Composante 11.4 : Suivi des projets d'investissement

Le dispositif de suivi doit donner lieu à la tenue de dossiers sur l'état d'avancement physique et financier présentant notamment des estimations des travaux en cours, et à la production des rapports périodiques de suivi des projets. Le dispositif de reporting doit couvrir tout le cycle de vie des projets de l'approbation jusqu'à l'achèvement, et doit permettre d'identifier tout écart par rapport aux prévisions et de déterminer les mesures correctives à prendre.

Durant la phase d'exécution des projets à Djibouti, les réalisations physiques et financières des projets d'investissement font l'objet d'un suivi par des unités de gestion des projets qui gèrent la mise en œuvre des projets. Les rapports de suivi physique et financier des projets dressent un état des lieux du coût total des projets ainsi que l'avancement physique, ces rapports sont produits de manière périodique et régulière, mais ne sont pas rendus publics.

Tableau 28 : Suivi des projets d'investissement

Projets d'investissement public	Financement	Coût total (MFDJ)	Disponibilité de rapports de suivi
Production d'Eau Potable par Dessalement et Energie Renouvelable	FED/CE	14 600	Non
Projet hôpital CNSS	BID	10 557	Oui
Construction de Logement Sociaux	FSD/FADES	9 302	Non
Projet de résorption des bidonvilles à Djibouti	BM	5 331	Oui
Projet résilience I-III	BAD	4 798	Oui
Projet d'Electrification Durable et d'Accès à l'Electricité	BM	4 721	Oui
DRDIP-Projet régional	BM	3 556	Oui
Centre d'excellence africain	BM	2 666	Oui
Projet route d'accès au port de Tadjourah	OPEP	2 488	Non
Coût total des projets d'investissement retenus et pourcentage		58 019	54,5%

Le suivi physique et financier des projets d'investissement est réalisé pour tous les projets financés par les bailleurs de fonds, le suivi obéit aux règles et aux procédures des bailleurs de fonds. Les rapports de suivi de la majorité des projets communiqués aux évaluateurs ont permis de vérifier pour ces projets la conformité de ce suivi à ces procédures.

Le coût total et l'avancement des grands projets sont bien suivis par les unités de projets suivant les directives des bailleurs de fonds, et des rapports sont produits annuellement concernant la

mise en œuvre des grands projets d'investissement, mais ces rapports ne sont pas rendus publics et ne sont pas inclus dans les documents budgétaires.

Cette situation correspond à la note C de la composante.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Aucune réforme récemment mise en œuvre ou en cours de mise en œuvre n'a été recensée dans le domaine de la gestion des investissements publics

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-11 : Gestion des investissements publics (M2)	C+	Brève justification de la note
Composante 11.1 : Analyse économique des projets d'investissement	C	Des analyses économiques sont effectuées pour évaluer tous les grands projets d'investissement, les résultats ont été publiés. Mais ces procédures sont prévues par les directives des bailleurs de fonds et ne sont pas formalisées dans les directives nationales.
Composante 11.2 : Sélection des projets d'investissement	B	Avant leur inscription au budget, tous les grands projets d'investissement font l'objet d'un classement par une entité centrale sur la base de critères standards non publiés.
Composante 11.3 : Calcul du coût des projets d'investissement	C	Les prévisions concernant le montant total des dépenses d'équipement des grands projets d'investissement, ainsi que les dépenses d'équipement pour l'exercice suivant, figurent dans les documents budgétaires
Composante 11.4 : Suivi des projets d'investissement	C	Le suivi physique et financier des projets d'investissement est réalisé par les unités de gestion des projets. Mais, les rapports de suivi ne sont pas rendus publics.

PI-12. Gestion des actifs publics

Cet indicateur évalue la gestion et le suivi des actifs publics (financiers et non financiers) ainsi que la transparence de la cession d'actifs.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

La gestion des actifs n'est pas bien organisée sur le plan institutionnel. La gestion des actifs financiers était, au cours de la période sous revue, du ressort de la direction de l'audit et du portefeuille avant que cette gestion soit confiée au Secrétariat exécutif du portefeuille de l'Etat. En ce qui concerne la gestion des actifs non financiers, celle-ci est partagée entre plusieurs entités centrale et décentralisées.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 12.1 : Suivi des actifs financiers

Registres et états

Une liste exhaustive des entreprises publiques est établie par l'Administration centrale, cette dernière tient un état de ses participations dans les entreprises publiques. La liste soumise à la mission est une fiche signalétique faisant apparaître seulement la liste des entreprises publiques, leurs formes juridiques, les dates de création, les textes de créations, les secteurs d'activités, le pourcentage du capital détenu par l'Etat ainsi que le ministère de rattachement fonctionnel.

Cette liste ne fait pas apparaître le nombre d'actions, les valeurs des actions, et les autres actionnaires desdites entreprises, la composition du capital ainsi et le détail des prises de participation dans ces entreprises.

Performance des sociétés

L'administration n'établit pas un état ou un rapport sur la performance des actions détenues dans les entreprises publiques et des dividendes perçus, il n'a pas été établi que l'Etat suive les dividendes versés. Les relations financières entre l'Etat et les sociétés publiques (subventions, transferts, taxes parafiscales, impôts, dividendes, etc.) ne font pas l'objet d'un suivi d'ensemble ni de l'élaboration d'un tableau exhaustif. La notion de performance financière (rapport des dividendes et des éventuelles plus ou moins-values au capital public investi) n'est pas utilisée.

Le suivi « des actifs financiers » à Djibouti en 2020, le dernier exercice clos, était assuré par la direction de l'audit et du portefeuille (érigée récemment en secrétariat exécutif du portefeuille de l'Etat) et la direction de la comptabilité publique, mais ce suivi demeure très élémentaire.

Les réserves de change

Les réserves publiques de change de Djibouti sont centralisées et gérées par la Banque centrale de Djibouti. La masse monétaire totale (M3) du franc djiboutien s'élevait à 454,36 milliards de Francs à la fin de l'année 2020²⁵. Des réserves de 121,98 milliards de Francs ont été conservées pour garantir la monnaie. Cela correspond à un rapport de 1 :3,7. En d'autres termes, 10 sur 37 Francs par une contre-valeur, ce qui est déjà supérieur à la moyenne internationale.

Toutes les réserves de change sont exclusivement sous forme de devises étrangères, de droits de tirage spéciaux du Fonds monétaire international et d'autres positions de réserve. Il n'y a pas de réserves d'or du gouvernement.

Les réserves de changes de Djibouti sont gérées par la Banque Centrale qui prépare mensuellement et trimestriellement des bulletins statistiques sur l'évolution de la masse monétaire mais ces bulletins ne sont pas rendus publics, elle prépare et publie néanmoins un rapport annuel permettant présentant l'évolution de la masse monétaire mais ne comprend de détails sur l'évolution des réserves de change.

Le numéraire :

S'agissant du numéraire, les disponibilités de l'administration budgétaire centrale détenues dans les comptes ouverts dans les livres de la BCD et dans les deux banques commerciales sont recensés, suivis et font l'objet de rapprochement. Des relevés sont édités régulièrement et sont transmis à la Direction générale de la Trésorerie. Par contre, les disponibilités des autres sous-secteurs l'administration centrale (établissements publics, CNSS et CMR) détenues et disponibles dans les comptes ouverts dans les banques commerciales ne sont pas recensés et ne font pas l'objet de rapprochement.

²⁵ Source : FMI

La note est C, l'État tient un registre des participations qu'il détient dans les entreprises publiques, constituant la principale catégorie d'actifs financiers, les autres catégories d'actifs financiers ne font pas l'objet d'un recensement exhaustif. Aucun rapport n'est produit sur la performance des principales catégories d'actifs financiers.

Composante 12.2 : Suivi des actifs non financiers

La composante évalue la nature du suivi des actifs non financiers de l'administration budgétaire centrale hors établissements publics et administrations de sécurité sociale. Ce suivi est essentiel à la détermination et à la bonne gestion des principaux engagements financiers et des risques auxquels est exposée la gestion financière.

Il faut souligner d'emblée, que la comptabilité matière n'est pas encore utilisées à Djibouti.

Les actifs non financiers visés par la composante sont les immobilisations corporelles (les terrains, les bâtiments administratifs, les logements administratifs, les véhicules administratifs, matériel informatique, etc.), les gisements et autres actifs non financiers (objets de valeur, œuvres d'art, etc.).

Il faut souligner que les catégories et sous catégories d'actifs non financiers ne sont pas toutes recensées. Il n'est pas fait un recensement des catégories et sous-catégories d'actifs non financiers tels que les actifs fixes (routes et ponts) ou les machines et équipements, logiciels, les œuvres d'art, les gisements et ressources énergétiques, le matériel informatique, les stocks et objets de valeur, etc. En conclusion, le recensement des actifs non financiers concerne seulement une partie des actifs non financiers du pays à savoir le bâti (dont les logements et bâtiments administratifs) le non bâti (terrains).

La Direction des Domaines et de la Conservation (DDCF) a la charge de tenir à jour le recensement et la mise à jour de toutes les transactions foncières (cession, transfert et mutation etc...) et la réactualisation des biens foncières quel que sa nature (Bâtiment et terrain non bâti). Au niveau de la DDCF, un service est compétent pour le contrôle des biens de l'Etat et tient à jour les registres relatifs à l'Etat des bâtiments de l'Etat et l'ensemble de terrains immatriculées tant au niveau de Djibouti-ville que dans les régions de l'intérieur. La DDCF a élaboré un rapport portant sur le recensement exhaustif des patrimoines immobiliers de l'Etat. Ce rapport a fait un état des lieux complets dans les régions de l'intérieur et surtout à Ali Sabieh et Dikhil.

En plus de la DDCF, d'autres structures interviennent dans le recensement des actifs non financiers, il s'agit principalement de la Direction de l'exécution budgétaire et de l'Inspection Générale de l'Etat qui recensent les véhicules administratifs ; et les ministères sectoriels et les régions qui recensent dans des registres physiques ou informatiques de type fichiers Excel d'autres sous catégories d'actifs non financiers à leur disposition (engins, matériel informatique) ou relevant de leurs régions.

Il convient de souligner que le recensement des différentes sous catégories d'actifs non financiers se caractérise par la disponibilité d'informations parcellaires parce que ne comprenant pas des informations complètes sur le bâti et le non bâti de tout le territoire, et parce que le recensement ne comprend pas un recensement d'autres sous-catégories d'actifs tels que les actifs fixes (routes et ponts) ou les machines et équipements, logiciels, les œuvres d'art. A l'inverse, les véhicules administratifs sont bien recensés et ce recensement est exhaustif.

En conclusion, les informations relatives aux différentes catégories d'actifs non financiers sont partielles, ces informations concernent l'utilisation des biens ainsi que leurs âges et sont saisis suivant leurs valeurs historiques.

La notation est donc C.

Composante 12.3 : Transparence de la cession des actifs

La cession des actifs financiers

La cession des actifs financiers est encadrée en 2020 (dernier exercice clos concerné par l'évaluation) principalement la loi n°130/AN/96/3^{ème} L du 15 février 1997 portant conditions et modalités de privatisation de participations, d'entreprises, de biens ou d'activités relevant du secteur public modifiée par la loi n°134/AN/21/8^{ème} L portant modalités et conditions de cession des participations de l'État dans le capital des entreprises publiques.

Pour la conduite des opérations de cession, le Gouvernement s'appuie sur une Commission des participations de l'État chargée de veiller au respect de la procédure applicable. Elle consigne les résultats de ses travaux dans un rapport transmis au ministre en charge du portefeuille de l'État. Ce rapport contient toute proposition propre à faciliter la cession au secteur privé ou à garantir les intérêts nationaux. La procédure de transfert de tout ou partie du capital d'une entreprise publique peut être effectuée suivant :

- Les procédures des marchés financiers ;
- Une cession hors marché sur la base d'un cahier des charges qui précise les modalités de l'opération envisagée, les conditions à remplir par les candidats à l'achat et les critères de sélection des acquéreurs ;
- Une cession de gré à gré à titre exceptionnel et uniquement lorsqu'elle est justifiée par la nécessité de recourir à des acquéreurs bénéficiant d'avantages déterminants tels que les capacités financières, techniques et ou commerciales.

Les opérations de cession des actifs non-financiers ne font pas l'objet de rapports spécifiques et il n'est pas fait mention dans la procédure prévue par la loi susvisée l'obligation de transparence en ce sens que le public ou l'Assemblée Nationale reçoivent des informations sur les transferts et les cessions.

La cession des actifs non financiers

Les cessions des terrains et les conditions de leur mise à disposition à autrui sont encadrées et règlementées par des textes spécifiques notamment la Loi n°171 /AN/91 /2^{ème} L portant fixation et organisation du domaine publics et la Loi n°173/AN/91/2^{ème} L portant organisation du domaine privé de l'État. La Loi n°173/AN/91/2^{ème} L organise la cession des terrains urbains et des terrains ruraux et soumet l'aliénation des terrains aux quelques règles ci-après :

« Les terres acquises par l'État, de quelque manière que ce soit, déjà mises en valeur et dûment immatriculées, sont soumises à la réglementation de droit commun en matière de propriété et de contrats. Les terres vacantes et sans maître, et toutes les terres non immatriculées ou non mises en valeur, peuvent être cédées de gré à gré ou par adjudication publique, s'il s'agit de terrains urbains à usage de construction ; concédées à titre provisoire, s'il s'agit de terrains urbains à usage industriel ou agricole ou de terrains ruraux ; affectées gratuitement à des établissements publics. Les lots de terrains urbains propres à la construction et les parcelles de voies ou d'emplacements publics déclassés peuvent être cédés à titre onéreux ou gratuit, de gré à gré, par arrêté pris sur proposition du ministre chargé des Domaines, sur avis de la commission foncière. A titre exceptionnel, les terrains sont cédés par voie d'adjudication publique. Les lots de terrains urbains destinés à la culture, d'une superficie de un hectare au maximum, et destinés à l'industrie, d'une superficie de trois hectares au maximum, peuvent être concédés par arrêté pris en Conseil des ministres sur proposition du ministre chargé des Domaines, à titre temporaire, moyennant le paiement d'une redevance fixée en fonction d'un

barème arrêté par décret pris en Conseil des ministres, et selon les clauses et conditions déterminées dans chaque cas par l'acte de concession et le cahier des charges y annexé²⁶ ».

La Loi n°173/AN/91/2ème L établit des règles en matière de transfert et de cession de terrains, mais ne prescrit pas de règles applicables en matière de publicité et de publication de résultats pour chaque procédure de vente.

S'agissant de la cession des bâtiments, la DDCF a transmis aux évaluateurs une note explicative de la procédure de cession ainsi que des exemples procès-verbaux, de courriers transmis par le ministre du Budget portant l'accord de la cession et les arrêtés de cession des bâtiments de l'Etat. Mais, il n'a pas été transmis les textes juridiques régissant les modalités, les procédures et les règles régissant ces cessions.

Pour les autres sous-catégories d'actifs non financiers (machines et équipements, logiciels, les œuvres d'art, etc.), il n'a pas été donné à la mission de confirmer l'existence de textes juridiques régissant les règles et les procédures de cession de ces actifs. Enfin, quant à la cession des véhicules administratifs, celle-ci est encadrée par un règlement administratif.

S'agissant du rapportage, il convient de souligner qu'il n'est produit, à l'exception des informations comptables, dans le cadre de la documentation budgétaire une annexe ou un rapport faisant ressortir des informations complètes sur les transferts et cessions réalisées au cours de l'année en précisant l'objet des transferts, le coût initial, le montant de la cession et les dates d'acquisition et de cession, etc. Néanmoins, même si des informations sur les cessions d'actifs sont produites dans le compte de gestion, elles ne comportent mention ni du coût initial ni du montant de la cession, éléments indispensables à une note C, selon le guide méthodologique PEFA.

La situation présentée ne permet pas d'attribuer une note supérieure à D.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Dans le cadre du projet de « zéro bidonville » une composante foncière est prévue en vue de renforcer la direction des domaines et de la conservation foncière pour mener à bien les travaux de restructuration et d'alignement dans les quartiers ciblés par la mise à niveau et l'amélioration des conditions de vie urbaine des habitants. La direction des domaines et de la conservation foncière sera dotée des équipements GNSS (*global navigation system satellite*) et d'un SIG (système d'information géographique) pour moderniser son administration foncière est cadastrale.

A travers ce projet la mise en place des outils SIG connectés au réseau GNSS permet de renforcer la sécurité foncière et l'enregistrement de l'ensemble des terrains dans la nouvelle base de données qui seront tenus dans un nouveau serveur avec une fonctionnalité d'interopérabilité pour le transfert des données. Le cadastre sera opérationnel avec les nouveaux équipements GNSS et le SIG pour s'adapter à l'évolution du contexte de développement urbain à l'heure où la ville de Djibouti et les villes chefs-lieux des régions connaissent une urbanisation accélérée et non maîtrisée.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

²⁶ Loi n°173/AN/91/2ème L portant organisation du domaine privé de l'État

Indicateur PI-12 : Gestion des actifs publics (M2)	D+	Brève justification de la note
Composante 12.1 : Suivi des actifs financiers	C	L'État tient un registre des actifs qu'il détient dans les principales catégories d'actifs financiers
Composante 12.2 : Suivi des actifs non financiers	C	L'État tient des registres des immobilisations corporelles qu'il détient et recueille des informations partielles sur leur utilisation et leur âge.
Composante 12.3 : Suivi des actifs non financiers	D	A l'exception des informations comptables, la documentation budgétaire ne comprend pas des informations complètes sur les transferts et cessions réalisées (objet des transferts, coût initial, montant de la cession, dates d'acquisition, dates de cession, etc.).

PI-13. Gestion de la dette

Cet indicateur évalue la gestion de la dette intérieure et extérieure et des garanties. Il vise à déterminer si les méthodes de gestion, les registres et les mesures de contrôle en place permettent d'assurer l'utilisation de dispositifs efficaces et efficaces.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

La dette publique de Djibouti est constituée pour l'essentiel des emprunts concessionnels assortis de conditions favorables avec un taux d'intérêt largement inférieur à celui du marché, avec des périodes de grâce et des maturités très longues. Ce qui devrait permettre à l'économie djiboutienne de combler son déficit en ressources financières et avoir les financements nécessaires pour financer les projets d'investissement. Mais ces conditions très favorables d'endettement sont confrontées à des carences institutionnelles et opérationnelles des gestion de la dette et à l'absence d'une stratégie pluriannuelle de gestion de la dette qui permettrait un meilleur pilotage des investissements publics.

Tableau 29 : Sélection de quelques indicateurs macroéconomiques

	2020	2021	2022 (e)	2023 (p)
Croissance PIB (%)	1,0	4,0	3,0	5,0
Inflation (moyenne annuelle, %)	1,8	1,2	3,8	4,3
Solde public / PIB (%)	-1,6	-1,9	-4,0	-2,6
Solde courant / PIB (%)	10,7	-1,0	-4,7	-3,2
Dette publique / PIB (%)	41,0	43,2	49,2	50,6

Source : COFACE

Vu la croissance de la dette publique et son poids grandissant (environ 50% du PIB) les autorités ont entrepris récemment un vaste programme de réforme de la gestion de la dette (voir sous-section réformes en cours ou récemment mises en œuvre) un programme dont les résultats seront perçus dans les prochaines années.

Suite à la création du Ministère du Budget en 2013 les autorités ont décidé, sur le plan institutionnel, la séparation des fonctions de mobilisation des ressources extérieures de celles

relatives à la gestion de la Dette Publique. La Direction du Financement Extérieur s'est retrouvée donc scindée en deux entités à savoir la Direction de la Dette Publique (DDP) placée sous la tutelle du Ministère du Budget et la Direction du Financement Extérieur (DFE) rattachée au Ministère de l'Economie et des Finances chargée de l'Industrie.

La Direction du financement extérieur

La DFE a la charge de la mobilisation des financements extérieurs (front office), tandis que la Direction de la dette publique est responsable de la gestion de l'endettement public (middle et back office). Elle assure l'identification, centralisation de tous les financements extérieurs existants ou en préparation en coordination avec les directions compétentes du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Internationale, et participe aux négociations relatives aux projets de financement extérieur en préparation et à venir, sur prêts et dons.

La direction de la dette publique

La DDP participe à l'élaboration des procédures d'exécution des dépenses payées sur financements extérieurs et sur fonds propres (contrepartie budgétaire). Elle assure le suivi de la dette publique à travers la mise en place d'un système de suivi des projets et programmes d'investissements sur financement extérieur préparation sur la base de l'échéancier établi, le mandatement des échéances et comptabilisation des ordres de paiements effectués et assurer la conservation des pièces justificatives et gère le service de la dette tout en assumant la responsabilité du contrôle administratif des garanties et des rétrocessions de prêt négociation de la restructuration de la dette publique.

Le comité national d'endettement public (CNEP)

Le CNEP, créé par décret N° 2019-085/PR/MB en date du 22 avril 2019²⁷, est chargé d'élaborer, coordonner et veiller à la mise en œuvre de la politique nationale d'endettement. Il a aussi pour missions de superviser toutes les actions et initiatives liées à la dette publique conformément à la stratégie de gestion de la dette publique et les objectifs du gouvernement en matière des finances publiques (viabilité) et ce, en cohérence avec les politiques de développement nationales.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 13.1 : Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties

Opérations de gestion et suivi de la dette publique²⁸

La préparation des mandatements des échéances de la dette de l'Etat s'effectue par la saisie sur le système de gestion des dépenses « CORIOLIS ». Le règlement de ces échéances est suivi de près au niveau de la Direction de la Trésorerie Générale et de la Banque centrale. Le service établit régulièrement à l'intention de la Direction de la Trésorerie Générale, des courriers de rappel de paiement des échéances de la dette. Les ordres de paiements effectués sont ensuite comptabilisés et l'ensemble des pièces justificatives conservés.

Sur la base de ces mandatements, des pointages périodiques sont effectués avec la Direction du Trésor pour dresser les états d'exécutions mensuelles du service de la dette publique budgétisé. L'échéancier prévisionnel du service de la dette publique est édité à partir du « SYGADE » pour chaque exercice.

²⁷ Modifié par le Décret 2022-081 PR/MB du 19 avril 2022

²⁸ Rapport d'activité de la DDP 2020

Pour la gestion et le suivi de la dette avalisée, les ordres de règlements des échéances dues au titre de la dette extérieure accompagnés des avis d'échéance à l'intention des établissements publics sont établis par la DDP. En cas de retard de paiement, des courriers de relance sont systématiquement envoyés aux établissements publics. Après paiement de ces échéances, la DDP réceptionne les avis de transferts qui permettent de mettre à jour le tableau des arriérés de la dette extérieure.

Dans le cadre de la dette rétrocédée, la DDP effectue les mêmes opérations mentionnées ci-dessus, excepté que les avis d'échéance sont produits en interne conformément aux dispositions des accords de rétrocession.

Concernant l'information, bien que la DDP exploite une version antérieure de SYGADE utilisant seulement les fonctions de base du grand livre, les procédures pour la comptabilisation et l'enregistrement dans SYGADE sont bien établies et respectées. L'actualisation est réalisée trimestriellement avec les bailleurs de fonds, et les statistiques trimestrielles de la dette extérieure publique sont transmises à la Banque Mondiale et au FMI en vue de contribuer à la nouvelle base de données SDDS et SGDD lancée en octobre 2014. Quant au rapprochement, il est réalisé à chaque échéance de remboursement.

Données sur la dette

Les données enregistrées sur la dette sont seulement celles de la dette extérieure et les garanties de l'administration budgétaire centrale, elles n'incluent pas les données sur la dette intérieure et les données sur la dette intérieure contractée par les établissements publics et par les administrations de sécurité sociale (CNSS et CMR). Les données sur la dette intérieure des établissements publics et des administrations de sécurité sociale sont disponibles, saisies et suivies au niveau de ces entités.

Les données de la dette et suivies par la DDP et saisies sur SYGADE sont celles se rapportant à la dette extérieure et les garanties de l'administration budgétaire centrale. La dette de l'ensemble de l'administration centrale (incluant les établissements publics et les organismes de sécurité sociale) n'est donc pas consolidée, et les rapports infra-annuels sur la dette publique (situations mensuelles et bulletins statistiques trimestriels) sont jugés par conséquent non exhaustifs parce que n'incluant pas les données sur la dette intérieure. Par conséquent, le rapprochement trimestriel de la dette est jugé limité aux seules dettes extérieures et aux garanties enregistrées par la DDP.

Les bonnes pratiques exigent un système complet de gestion de la dette comprenant un enregistrement de la dette de l'ensemble de l'administration centrale y compris les allègements de la dette passés et la restructuration de la dette (comme le rééchelonnement de la dette du Club de Paris). Ce qui permet de disposer d'une base de données précise, cohérente et complète de la dette intérieure, extérieure et des garanties, et de réaliser toutes les analyses de soutenabilité et de viabilité de la dette et nourrir par conséquent les réflexions en matière de stratégie de gestion de la dette, de mieux préparer les plans d'emprunt, et de produire des statistiques fiables en la matière.

Le rapprochement des données de la dette de l'administration budgétaire centrale est réalisé trimestriellement avec les créanciers, mais ne concerne que la dette extérieure et les garanties de l'Administration budgétaire centrale. Les écarts constatés à l'occasion de ces rapprochements sont régulièrement corrigés.

Le bulletin trimestriel sur les statistiques de la dette extérieure et le bulletin mensuel sur le service de la dette publiés sur le site web de la DDP²⁹ fournissent des données actualisées sur la dette extérieure directe mais aussi celle garantie (encours de la dette extérieure, service de la dette extérieure, décaissements sur emprunts extérieurs et nouveaux engagements extérieurs). En conclusion, les données sur la dette intérieure et extérieure et les garanties ne sont pas complètes parce que n'incluant pas les données des unités extrabudgétaires et des deux caisses de sécurité sociale et les données sur la dette intérieure, le rapprochement de cette dette et de ces garanties est effectué trimestriellement avec les créanciers.

Cette situation correspond à la note D.

Composante 13.2 : Autorisation d'emprunter et d'octroyer des garanties

Il n'existe pas de loi-cadre unique sur la gestion de la dette et la législation sur la gestion de la dette est fragmentée.

La Constitution de Djibouti³⁰ donne au Président de la République de Djibouti le pouvoir de négocier et d'approuver les traités et accords internationaux qui sont soumis à l'Assemblée Nationale pour ratification. La Constitution autorise également le Président à déléguer certaines de ses fonctions au Premier ministre ou aux ministres.

Le Ministère de l'économie des finances chargé de l'industrie est chargé de la mobilisation des ressources financières (activités de front office), et le Ministère du budget est responsable de la gestion de la dette publique (activités de middle et back office).

Selon les termes de la loi n°107/AN/00/4^{ème} L de 2000 relative aux lois de finances, le ministre de l'économie et des finances en charge de l'industrie est la seule personne autorisée à signer les emprunts extérieurs en tant qu'unique autorité désignée. En vertu de la loi 107 susvisée les garanties de prêts sont autorisées par décret présidentiel sur soumission du ministre du MEFI. Le mandat en matière d'emprunts sur le marché intérieur et de rétrocession de prêts aux entreprises publiques est moins clair. Le rôle du ministre du budget, ministère auquel est rattaché la DDP, est défini comme autorité déléguée pour le budget (Ordonnateur délégué unique du budget), mais les détails de cette autorité ne sont pas définis, ce qui pourrait induire à interpréter que les deux ministres peuvent émettre de la dette intérieure et des accords de rétrocession.

S'agissant des établissements publics et des administrations de sécurité sociale, ces entités soumettent au CNEP leurs demandes de garanties qui doivent faire l'objet d'examen avant de les autoriser à emprunter. La signature de conventions de prêts extérieurs après approbation du CNEP et des conseils d'administration ou des conseils d'établissement de ces entités incombe au Ministre en charge des finances. Pour ce qui est des prêts intérieurs, la signature des conventions de prêts est du ressort du Ministre en charge du budget.

S'agissant des procédures, il n'est pas recensé de manuels de procédures, de directives nationales ou de lignes directrices sur l'émission et la gestion des dettes et des garanties et organisant les flux des activités et des données entre le front office (DFE) et le middle office et back office (DDP). Cette situation se trouve accentuée par cette dualité en matière de gestion de la dette entre la DFE et la DDP relevant respectivement du MEFI et du MB matérialisée par l'absence de mécanismes d'échange régulier et systématique d'informations et de données entre ces deux entités permettant ainsi de mettre à jour régulièrement les données sur la dette.

²⁹ <https://ddp.gouv.dj>

³⁰ Telle que révisée par la Loi Constitutionnelle n°92/AN/10/6ème L

En résumé, la législation et la réglementation à Djibouti autorisent plusieurs entités à contracter des emprunts et émettre des garanties. En la matière, des procédures ne sont pas clairement définies. Les emprunts et les garanties et avals de l'administration centrale sont signalés et suivis par le CNEP.

Cette situation correspond à la note D de la composante.

Composante 13.3 : Stratégie de gestion de la dette

Le cadre légal actuel régissant la dette publique n'exige pas l'élaboration d'une Stratégie de la dette à moyen terme. Ceci dit, la direction de la dette publique avait préparé pour la période 2018-2020 un projet de stratégie de dette à moyen terme, ce document n'est ni adopté ni publié et ne constitue pas une référence en matière de gestion de la dette. La direction de la dette publique est d'ailleurs en train de mettre à jour cette stratégie et de finaliser le projet de Manuel de procédure de gestion de la dette.

Pour l'heure, le pays ne dispose pas d'une stratégie de la dette à moyen terme se référant aux 3 derniers exercices achevés.

Cette situation correspond à la note D de la composante.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

La gestion de la dette publique fait l'objet d'une attention particulière de la part des autorités, le plan de réforme en cours prévoit l'amélioration du cadre institutionnel réglementaire et juridique de la gestion de la dette publique pour promouvoir des pratiques saines et transparentes en matière de gouvernance de la gestion de la dette d'une part et renforcer la coopération entre les structures impliquées dans la gestion de la dette.

Ce plan prévoit également l'amélioration de la politique d'endettement à travers la conduite d'analyse de viabilité de la dette et l'adoption d'une stratégie de la dette à moyen terme visant à rationaliser les coûts et minimiser les risques financiers du portefeuille de la dette.

Le plan de réforme prévoit enfin entre autres actions la mise en place d'un plan de formation pluriannuel impliquant le personnel clé de la direction de la dette publique tenant compte des besoins réels en vue de faciliter l'exécution des prérogatives en matière de gestion de la dette, la création d'une régie de recette au sein de la direction de la dette publique, la création d'une régie d'avance au sein de la direction de la dette publique, la réorganisation de la direction de la dette publique, l'adoption d'un nouvel organigramme et l'acquisition des équipements et logiciels nécessaires aux bonnes fonctions de bon fonctionnement de la direction.

Les autorités ayant reconnu la nécessité de consolider le cadre juridique régissant la dette publique, un projet de loi globale sur la dette publique est en cours de finalisation par le Ministère du budget pour remédier aux carences actuelles et renforcer le système de la gestion de la dette du pays. Le projet de loi proposé suit les exemples d'une bonne loi sur la dette et renforce le cadre de la gouvernance avec la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation de la stratégie de la gestion de la dette et exhorte à une meilleure coordination avec les politiques monétaires et budgétaires et tous les autres acteurs impliqués dans la gestion de la dette publique. Le document de stratégie, cadre de référence, guidera ainsi toutes les activités de gestion de la dette.

Il est envisagé en 2023 l'acquisition de la version 6 de SYGADE et la formation des agents de la dette à l'utilisation du nouveau logiciel, la création d'une interface avec CORIOLIS et l'élaboration d'un Manuel de procédure opérationnelle pour la saisie la mise à jour, la validation et le contrôle des opérations de la base de données sur SYGADE ainsi que l'élaboration d'un bulletin statistique périodique plus détaillé.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-13 : Gestion de la dette (M2)	D	Brève justification de la note
Composante 13.1 : Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties	D	Les données sur la dette et les garanties ne sont pas complètes, les données sur la dette des unités extrabudgétaires et des administrations de sécurité sociales et des données sur la dette intérieure ne sont pas enregistrées. Les données sur la dette extérieure et les garanties sont rapprochées trimestrielles.
Composante 13.2 : Autorisation d'emprunter et d'octroyer des garanties	D	La législation et la réglementation à Djibouti autorisent plusieurs entités à contracter des emprunts et émettre des garanties. En la matière, des procédures ne sont pas clairement définies
Composante 13.3 : Stratégie de gestion de la dette	D	Le pays ne dispose pas d'une stratégie validée de gestion de la dette couvrant l'ensemble de l'Administration centrale et se référant aux trois derniers exercices clos.

3.4. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques

Le pilier 4 vise à évaluer si la stratégie budgétaire et le budget sont élaborés dans le respect des politiques budgétaires gouvernementales, des plans stratégiques, et de prévisions macroéconomiques et budgétaires adéquates.

PI-14. Prévisions macroéconomiques et budgétaires

Cet indicateur mesure l'aptitude du pays à élaborer de solides prévisions macroéconomiques et budgétaires, essentielles pour définir une stratégie budgétaire durable et contribuer à une meilleure prévisibilité des allocations. Il évalue également la capacité des pouvoirs publics à estimer l'impact d'éventuels changements des conditions économiques sur le budget.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Le processus de prévisions macroéconomiques pluriannuelles suivies de prévisions macro financières est sous la responsabilité de la Direction de l'économie, du plan et du portefeuille de l'État du ministère de l'Économie et des Finances. La Direction du Budget du Ministère du Budget intervient dans la finalisation des prévisions qui serviront de base à l'élaboration du budget.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 14.1 : Prévisions macroéconomiques

Cette composante détermine dans quelle mesure des prévisions macroéconomiques à moyen terme détaillées et leurs hypothèses sous-jacentes sont préparées en vue des processus de planification financière et budgétaire et présentées au parlement au titre du processus budgétaire annuel. Les projections doivent également déterminer dans quelle mesure les prévisions macroéconomiques et les hypothèses de travail ont été examinées par une entité autre que celle qui les a préparées, par exemple un conseil budgétaire.

La Direction de l'économie, du plan et du portefeuille de l'État est en charge des prévisions macroéconomiques. Avant la création du Comité de cadrage en 2019, les prévisions macroéconomiques et macro budgétaires se basaient sur les résultats des discussions de l'article IV avec le FMI. Ces prévisions étaient mentionnées partiellement dans la loi de finances mais sans donner les projections triennales et en ne citant que quelques agrégats dont le taux de croissance du PIB et l'inflation. Toutefois il est clair que l'administration s'est basée pour la préparation des budgets 2018, 2019 et 2020 sur des projections macroéconomiques et des agrégats de finances publiques à moyen terme. Ces tableaux ont été présentés par l'administration.

L'obtention de la note C suppose que l'administration centrale établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. Les discussions qui précèdent montrent que c'est le cas. Pour obtenir la note B il aurait fallu que ces projections pluriannuelles accompagnent le projet de loi de finances présenté à l'Assemblée nationale.

Composante 14.2 : Prévisions budgétaires

Cette composante examine la préparation par les autorités de projections pluriannuelles des agrégats de finances publiques. Cette composante évalue dans quelle mesure l'administration centrale a préparé des prévisions pour l'exercice budgétaire, et les deux exercices suivants

d'après des projections macroéconomiques actualisées, qui reflètent les dépenses approuvées et les critères de sa politique en matière de recettes.

Comme indiqué dans la composante 14.1, des prévisions triennales des agrégats budgétaires sont préparées dans le cadre des prévisions macroéconomiques. Mais elles ne font pas partie de la documentation budgétaire.

Les notes A et B supposent que les prévisions pluriannuelles des agrégats budgétaires fassent partie de la documentation budgétaire présentée au parlement, accompagnées des hypothèses sous-jacentes pour chacune des années 2018, 2019, 2020. Pour la note C l'administration centrale élabore des prévisions de recettes et dépenses ainsi que le solde budgétaire pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants (pour chacune des 3 années sous revue). Les discussions de la composante 14.1 montrent que c'est le cas.

Composante 14.3 : Analyse de sensibilité macro budgétaire

Cette composante évalue la capacité de l'administration à élaborer et publier des scénarios budgétaires alternatifs fondés sur une évolution imprévue des conditions macroéconomiques ou sur d'autres facteurs de risque externes susceptibles d'avoir une incidence sur les recettes, les dépenses et l'endettement. En règle générale, ces études supposent une analyse de la soutenabilité de la dette.

La Direction de l'Economie n'effectue pas systématiquement de scénarios alternatifs à ses prévisions macroéconomiques, à l'exception de plusieurs scénarios étudiés lors de la crise COVID-19 en 2020. Rien n'a été publié sur ces scénarios. Il n'y a pas non plus d'étude systématique de scénarios alternatifs dans le cadre de la préparation des budgets 2018, 2019 et 2020. La note est D

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

La direction de l'économie a commencé à développer une capacité de production autonome de prévisions macroéconomiques. Elle utilise un modèle quasi-comptable basé sur les comptes nationaux. Les sorties du modèle comprennent le PIB, le taux d'inflation, les agrégats de finances publiques ainsi que la balance des paiements et la situation monétaire. Les projections s'étalent sur 5 ans. Le taux de croissance du PIB est la principale hypothèse du modèle. Elle est affinée au vu des notes de conjoncture qui permettent d'établir des hypothèses de croissance pour les différents secteurs. Les modes de projection des agrégats de finances publiques se résument comme suit :

- Les recettes fiscales et non-fiscales se déterminent en fonction du PIB.
- Les dépenses de personnel sont basées sur la tendance et l'évolution des effectifs.
- Les Biens et Services sont projetés sur la base de la tendance.
- Les investissements sur ressources propres sont projetés sur la base de la tendance.
- Les investissements sur ressources extérieurs sont fournis par le Programme d'Investissement Public.

Un Comité de Cadrage Macroéconomique a été créé par arrêté du 15 janvier 2019. Il est présidé par le Conseiller Economique du Président. Il comprend le Directeur du cabinet de la Primature, et les Directeurs de l'économie et du plan, de la statistique, des études de la Banque Centrale, de la statistique, du budget, de la dette publique, des financements extérieurs et des impôts. Il comprend également le Président de l'Autorité des Ports et des Zones Franches.

Le comité a pour vocation de suivre l'évolution des agrégats macroéconomiques et les perspectives à court et moyen termes. Il doit veiller à l'articulation et à la cohérence des

projections des comptes nationaux, des opérations financières de l'Etat, de la Balance des paiements et de la Situation monétaire intégrée.

Le comité se réunit deux fois par an, en avril et en septembre. Le cadrage de fin septembre année n-1 sert à corriger les projections pour l'année n et élaborer une première prévision pour n+1. Le cadrage de référence pour l'année n+1 ressort de la réunion d'avril et doit servir de base à l'élaboration du budget n+1. En fin de compte, un TOFE prévisionnel pour n+1 sert de référence à l'élaboration du budget.

La Direction du Budget estime pour le moment que les prévisions des agrégats budgétaires issues du Comité de Cadrage sont trop optimistes, et un nouveau tour de prévisions est effectué sur la base des projections des administrations fiscales. Le cadrage final est entériné par le cabinet du ministère du budget. Les projections d'agrégats retenues par la Direction de l'Economie, par le Comité de Cadrage et par le cabinet du ministère du budget concernent uniquement le sous-secteur de l'Etat.

Un projet d'appui aux capacités en matière de statistiques et d'analyse macroéconomique est en cours de préparation. Il devrait permettre de fournir des modèles plus efficaces et de renforcer les capacités de la Direction de l'Economie en la matière

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires (M2)	D+	Brève justification de la notation
Composante 14.1 : Prévisions macroéconomiques	C	L'administration centrale établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.
Composante 14.2 : Prévisions budgétaires	C	L'administration centrale élabore des prévisions de recettes et de dépenses ainsi que le solde budgétaire pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.
Composante 14.3 : Analyse de sensibilité macro budgétaire	D	Les prévisions macro budgétaires préparées par l'administration centrale ne comprennent pas systématiquement une évaluation qualitative de l'impact de différentes hypothèses macroéconomiques

PI-15. Stratégie budgétaire

Cet indicateur analyse la capacité du pays à définir et appliquer une stratégie budgétaire claire. Il mesure en outre l'aptitude à déterminer et évaluer l'impact budgétaire des propositions de recettes et de dépenses visant à favoriser la concrétisation des objectifs budgétaires de l'administration centrale.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Tous les travaux de prévision des agrégats de finances publiques se situent dans le cadre annuel de la loi de finances en préparation et ne comprennent pas de perspective pluriannuelle. Ces démarches s'inscrivent dans un processus d'adoption du budget qui sépare les « services votés » des « mesures nouvelles ».

L'indicateur présuppose l'élaboration par le gouvernement d'une stratégie budgétaire comprenant des objectifs budgétaires quantitatifs et qualitatifs couvrant au moins l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. Ce document n'est pas produit

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 15.1 : Impact budgétaire des politiques proposées

Cette composante évalue la capacité de l'administration centrale à estimer l'impact budgétaire des propositions de recettes et de dépenses qui ont été élaborées lors de la préparation du budget.

En l'absence de projections sur trois ans des agrégats budgétaires, cette analyse d'impact budgétaire s'attache uniquement à l'année du budget.

L'impact budgétaire des propositions en matière de recettes et de dépenses est analysé en détail dans la loi de finances. Pour chaque poste de recettes, l'évolution (par rapport au budget précédent et non par rapport à un scénario de référence) est analysée en fonction des décisions de politique ou d'administration fiscale. Les postes de dépenses sont analysés ministère par ministère en fonction des prévisions de recrutement ou des acquisitions supplémentaires de matériel.

Cette analyse d'impact qui explique le passage des chiffres budgétaires de l'année n à l'année n+1, et non pas par rapport à un scénario de référence ne correspond pas aux exigences de la note C et entraîne l'attribution de la note D.

Composante 15.2 : Adoption de la stratégie budgétaire

La composante évalue dans quelle mesure l'administration centrale prépare une stratégie budgétaire qui réponde aux critères détaillés ci-dessus.

La Loi de Finances préparée par la Direction du Budget présente et explique les montants des agrégats budgétaires pour l'année de la Loi de Finances, ainsi que les orientations prioritaires de sa politique budgétaire. Elle n'intègre pas les cibles et objectifs tels que demandés par le cadre PEFA et qui figurent au paragraphe précédent. La note résultante est D.

Composante 15.3 : Présentation des résultats budgétaires

Cette composante analyse dans quelle mesure l'administration centrale présente une évaluation de ses réalisations au regard des cibles et objectifs budgétaires de la stratégie budgétaire et explique les écarts constatés par rapport aux cibles et objectifs approuvés et précise les mesures correctives proposées.

En l'absence d'une stratégie budgétaire, la note est NA

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Aucune réforme récemment ou en cours de mise en œuvre n'est recensée.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-15 : Stratégie budgétaire (M2)	D	Brève justification de la notation
Composante 15.1 : Impact budgétaire des politiques proposées	D	Les documents de l'administration ne comprennent pas d'analyse des écarts de la Loi de Finances par rapport au scénario de référence de la stratégie budgétaire.

Composante 15.2 : Adoption de la stratégie budgétaire	D	L'indicateur présuppose l'élaboration par le gouvernement d'une stratégie budgétaire comprenant des objectifs budgétaires quantitatifs et qualitatifs. Cette stratégie ne figure pas dans les documents de la Loi de Finances
Composante 15.3 : Présentation des résultats budgétaires	NA	En l'absence d'une stratégie budgétaire, la note est NA.

PI-16. Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses

Cet indicateur permet de déterminer dans quelle mesure des dépenses à moyen terme sont budgétées dans le respect de plafonds de dépenses à moyen terme explicites. En outre, il examine à quel point les budgets annuels s'inspirent des estimations à moyen terme et évalue le degré d'alignement entre les estimations budgétaires à moyen terme et les plans stratégiques.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les prévisions budgétaires à moyen terme sont établies et actualisées dans le cadre du processus budgétaire annuel. Malgré des tentatives sectorielles limitées, le système budgétaire à Djibouti est strictement annuel.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 16.1 : Prévisions de dépenses à moyen terme

La procédure budgétaire actuellement suivie est basée sur la préparation d'un budget annuel et ne comporte pas de dimension pluriannuelle. Des expériences d'introduction de budgets programmes ont été tentées, mais elles se sont limitées à des ministères pilotes et n'ont pas donné lieu à la réorganisation de l'ensemble du système de préparation budgétaire.

La lettre de cadrage pour le budget 2020 enjoint les ministères à adopter un cadre de dépenses à moyen terme comme outil de programmation budgétaire. La lettre de cadrage pour 2022 comprend des prévisions triennales des agrégats de recettes et de dépenses, par grandes catégories économiques, mais cette perspective triennale n'est pas reprise dans le projet de budget.

En l'absence de prévisions sur trois ans dans le budget 2022, la seule note possible est D.

Composante 16.2 : Plafonnement des dépenses à moyen terme

Cette composante permet de déterminer dans quelle mesure le budget définit des plafonds de dépenses à moyen terme dans le cadre de son élaboration.

En l'absence de projections budgétaires pluriannuelles dans le budget, cette composante est non applicable.

Composante 16.3 : Cohérence des plans stratégiques et des budgets à moyen terme

Cette composante mesure le degré d'alignement entre les politiques de dépenses approuvées et les plans stratégiques ministériels ou les stratégies sectorielles chiffrées.

Certains ministères préparent des plans stratégiques, par exemple le ministère de la santé et le ministère de l'éducation.

Le Plan d'Action de l'Éducation 2017-2020 s'inspire de la vision Djibouti 2035, de la SCAPE 2015-2019, et de la loi d'orientation de l'éducation de 2000. Il s'articule autour d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui reprend les besoins calculés dans le Plan d'Action de l'Éducation. Cette démarche se traduit par le calcul d'un gap de financement, conclusion habituelle des CDMT sectoriels élaborés sans cadrage central.

Le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) 2020-2024 du ministère de la santé présente le bilan du PNDS 2015-2019. A partir d'une analyse de la situation sanitaire il développe des orientations stratégiques et des objectifs spécifiques. Le budget du PNDS est présenté non seulement par pilier stratégique mais aussi par programme opérationnel. Le PNDS développe un cadre de performance très détaillé. La vision pluriannuelle, le chiffrage par programme et le cadre de performance représentent les éléments potentiels d'une gestion de budgets programme. Mais celle-ci ne peut se réaliser que dans le cadre d'une action organisée et cadrée par le niveau central du gouvernement.

Le cadre PEFA prévoit que l'on peut obtenir la note C si « des plans stratégiques à moyen terme sont préparés pour *certains* ministères. Certaines propositions de dépenses figurant dans les prévisions budgétaires annuelles sont alignées sur les plans stratégiques ».

Le mot « certains » qui figure dans la description de la note C signifie au moins 25%. L'année de référence pour cette composante est l'année 2022, pour laquelle la mission n'a pas obtenu de données, en dehors du CDMT de la santé, qui ne représente pas à lui seul 25% du budget.

Les conditions ne sont pas remplies pour obtenir la note C, la note obtenue est donc D.

Composante 16.4 : Cohérence des budgets et des estimations de l'exercice précédent

En l'absence de projections budgétaires pluriannuelles dans le budget, cette composante est non applicable

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Dans son Rapport sur l'exécution de la loi de finances (RELF) 2018, la Cour des Comptes constate le manque de progrès dans la mise en œuvre de la Stratégie de Croissance Accélérée et de promotion de l'Emploi (SCAPE) pour 2017-2020, reprenant ses constatations des RELF 2016 et 2017. Elle regrette ne pas avoir pris acte « d'un plan d'action collaboratif et inclusif, porté par le plus haut niveau du gouvernement dans le passage au CBMT (Cadre Budgétaire à Moyen Terme) ». Même si des actions isolées sont initiées par les acteurs de la gestion budgétaire (voir dimension 16.3) la faiblesse principale réside dans la lenteur de l'évolution d'un budget de l'Etat élaboré sur une base de budget de moyens. La Cour recommande d'impulser au plus haut niveau la mise en place d'un budget basé sur la chaîne programmation-budgétisation-suivi-évaluation.

Un projet d'appui à la gouvernance est à l'étude, qui prévoit une réforme d'ampleur du système budgétaire.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-16 : Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses (M2)	D	Brève justification de la notation
Composante 16.1 : Prévisions de dépenses à moyen terme	D	Le budget annuel présente des prévisions de dépenses pour seulement l'exercice budgétaire N+1.

Composante 16.2 : Plafonnement des dépenses à moyen terme	NA	En l'absence de projections budgétaires pluriannuelles dans le budget, cette composante ne peut pas être évaluée.
Composante 16.3 : Cohérence des plans stratégiques et des budgets à moyen terme	D	Des plans stratégiques sont préparés pour quelques ministères, dont le poids est inférieur à 25% du budget.
Composante 16.4 : Cohérence des budgets et des estimations de l'exercice précédent	NA	En l'absence de projections budgétaires pluriannuelles dans le budget, cette composante est non applicable.

PI-17. Processus de préparation du budget

Cet indicateur mesure le degré de participation effective des acteurs concernés, notamment les décideurs politiques, au processus de préparation du budget, et détermine dans quelle mesure cette participation intervient en bon ordre et en temps opportun.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Le processus de préparation du budget est piloté par la Direction du budget. Le Premier Ministre adresse une lettre de cadrage aux ministères. Cette lettre indique les dates des conférences budgétaires et la date limite de remise des demandes budgétaires des ministères. Les étapes suivantes de la préparation du budget 2022 se sont présentées comme suit :

- Les conférences budgétaires se sont déroulées du 15 septembre au 3 octobre 2021 ;
- La synthèse du projet de budget issue des conférences budgétaires est remis au Ministre du budget ;
- Le projet de loi de finances est envoyé à la Primature pour être discuté en conseil de Gouvernement. Des modifications peuvent être apportées à cette occasion ;
- Le projet de loi de finances est validé par le Conseil des ministres ;
- Le projet de LFI est transmis au Secrétaire Général du Gouvernement pour transmission à l'Assemblée nationale ;
- Les lettres de transmission à l'Assemblée nationale sont signées par le chef de l'Etat.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 17.1 : Calendrier budgétaire

Cette composante détermine s'il existe un calendrier budgétaire fixe et dans quelle mesure il est respecté, même si les unités budgétaires peuvent en réalité commencer à préparer les estimations budgétaires bien avant le début du calendrier fixé à cet effet.

Le calendrier budgétaire commence avec l'émission de la lettre de cadrage émise par le Premier ministre à l'attention des divers ministères. La lettre de cadrage pour la préparation du budget 2022 a été émise le 12 août 2021. Cette lettre donnait aux ministères jusqu'au 8 septembre 2021 pour remettre leurs demandes budgétaires (les « doléances »). Les conférences budgétaires étaient prévues du 15 septembre au 3 octobre.

Cela laissait un délai de 4 semaines aux ministères pour présenter leur budget à la Direction du Budget et aurait pu valoir une note B selon les critères du PEFA, à condition que les ministères soient à même de préparer leurs estimations détaillées dans les délais impartis. Mais en 2021, aucune unité budgétaire sur 51 n'a remis son dossier dans les délais.

En résumé, il existe un calendrier budgétaire annuel clairement défini et ce calendrier laisse aux unités budgétaires au moins quatre semaines après réception de la circulaire budgétaire pour produire leurs propositions budgétaires. Mais les unités budgétaires ne réussissent pas à remettre leurs prévisions détaillées dans ces délais. Cela entraîne la note D.

Composante 17.2 : Directives pour l'élaboration du budget

Cette composante évalue la clarté et l'exhaustivité des directives fixées en amont de la préparation des propositions budgétaires. Elle examine la ou les circulaires budgétaires, ou leur équivalent, pour déterminer dans quelle mesure elles offrent des directives claires sur le processus budgétaire, notamment les plafonds de dépenses ou autres limites d'allocation imposées aux ministères, aux autres unités budgétaires ou aux domaines fonctionnels.

Le premier ministre adresse une lettre de cadrage aux ministères et autres unités budgétaires. Pour prendre l'exemple du budget 2022, la lettre, envoyée le 12 août 2021 discute successivement du :

- Contexte économique international ;
- Contexte national et stratégie économique du Gouvernement. Dans ce chapitre, la lettre présente successivement :
 - L'évolution récente de l'économie nationale. Des projections triennales du PIB et de l'inflation issues du modèle de la Direction de l'Economie ;
 - La conjoncture locale ;
 - L'exécution du budget 2020 et les tendances pour 2021 ;
 - Recommandations en matière de finances publiques et de politique budgétaire ; ce chapitre est accompagné d'une projection triennale des recettes et d'une projection triennale des dépenses. Les recettes et dépenses pour 2022 sont analysées au vu des tableaux proposés

La lettre conclut en demandant que les demandes budgétaires s'inscrivent dans ce cadrage. Il s'agit dans cette lettre effectivement du cadrage de l'ensemble du budget. Mais cette lettre ne comporte pas d'instructions détaillées pour la préparation de leur budget par les ministères. Elle ne donne pas non plus d'enveloppe (ou de plafond) par ministère cohérente avec les agrégats contenus dans les projections de dépenses.

L'absence de plafond par ministère empêche d'avoir une note supérieure à D.

Composante 17.3 : Présentation du budget au pouvoir législatif

Cette composante vise à déterminer si la proposition de budget annuel a été présentée dans les délais prévus au pouvoir législatif afin de lui laisser le temps nécessaire pour procéder à son examen et à son approbation avant le début de l'exercice budgétaire.

D'après la loi N°107/AN/91/2^{ème} L relative aux Lois de Finances, le projet de Loi de Finances doit être déposé au plus tard le 15 novembre de l'année budgétaire en cours. Pour le PEFA, les délais doivent être supérieurs pour laisser un temps suffisant à l'Assemblée nationale. C'est ainsi que pour la note C l'exécutif doit avoir présenté le projet de loi de finances au moins un mois avant le début de l'exercice pour au moins deux des trois années sous revue.

Pour les PLF 2018 à 2020, le gouvernement a soumis la proposition de budget annuel moins d'un mois avant le début de l'exercice suivant, et l'a même soumis moins de deux semaines pour les budgets 2019 et 2020, comme le présente ci-après le tableau détaillé des phases d'élaboration et de présentation du budget. Ces faits se traduisent par la note D.

Tableau 30 : Dernières étapes du cycle budgétaire des 3 derniers exercices

Etapes du cycle budgétaire	Processus légal	LF 2018	LF 2019	LF 2020
Dépôt au Parlement	Avant le 15 novembre	11/12/2017	18/12/2018	19/12/2019
Vote du Parlement	35 jours après le dépôt	28/12/2017	30/12/2018	30/12/2019

Source : Assemblée Nationale

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Aucune réforme en cours ou récemment mise en œuvre n'a été recensée.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-17 : Processus de préparation du budget (M2)	D	Brève justification de la notation
Composante 17.1 : Calendrier budgétaire	D	Aucune unité budgétaire n'a pu remettre son projet de budget dans les délais requis
Composante 17.2 : Directives pour l'élaboration du budget	D	L'absence de plafond de dépenses par ministère empêche d'avoir une note supérieure à D.
Composante 17.3 : Présentation du budget au pouvoir législatif	D	Pour aucun exercice, le pouvoir exécutif n'a présenté la proposition de budget à l'Assemblée nationale plus d'un mois avant le début de l'exercice.

PI-18. Examen des budgets par le pouvoir législatif

Cet indicateur évalue la nature et l'ampleur de l'examen du budget annuel par le parlement. Il analyse l'étendue de l'examen et de la discussion du budget annuel par le pouvoir législatif avant son approbation, et plus particulièrement l'existence de procédures dûment établies et respectées par le pouvoir législatif. Il détermine en outre l'existence de règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans l'approbation préalable du parlement.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Les dispositions juridiques concernant l'élaboration de la loi de finances, son examen par le pouvoir législatif et l'exécution du budget sont fixées par la loi No 107/AN/00 qui « fixe les règles fondamentales relatives à la nature, au contenu, à la procédure d'élaboration, de présentation et d'adoption des lois de finances, ainsi qu'aux opérations d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat ». Cette loi n'est pas une loi organique, mais elle n'a pas été contredite par une autre loi ni même par une loi de finances.

Le projet de loi de finances doit être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le jour de l'ouverture de la session ordinaire et au plus tard le 15 novembre. Il est soumis à l'examen de la commission des finances. Son intitulé exact est « Commission de l'Economie générale, des Finances et du Plan ».

Les dispositions juridiques relatives à l'adoption de la loi de finances sont celles d'un système monocaméral, l'Assemblée nationale est l'assemblée unique qui examine et vote les lois.

Le budget de l'Etat est adopté par l'Assemblée nationale, sous certaines conditions limitatives. Notamment les amendements proposés par la représentation nationale ne sont pas recevables lorsqu'ils entraînent une aggravation du déficit budgétaire.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 18.1 : Portée de l'examen des budgets

Le projet de loi de finances comporte un rapport économique et financier, et une note de présentation qui décrivent la situation économique et sociale et les orientations des politiques de finances publiques. La suite du document présente l'équilibre général des recettes et des dépenses et revoit en détail la justification des « mesures nouvelles ».

Le projet de loi de finances 2020 a été examiné les 25 et 26 décembre 2019 par la commission des finances. Le rapport de la commission montre que le projet de loi a été revu en détail, aussi bien pour ce qui concerne les politiques budgétaires, que le détail des recettes et des dépenses. La loi de finances a été approuvée par l'assemblée générale le 30 décembre.

Pour la note A, l'examen du projet de loi de finances aurait dû également concerner les orientations budgétaires et les prévisions à moyen terme. La note obtenue est donc B.

Composante 18.2 : Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif

La procédure d'examen du budget est définie par la loi 107 et par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale. La loi 107 détermine le calendrier de la présentation et du vote du budget. Elle fixe également les restrictions sur les possibilités d'amendement du budget par les parlementaires. Elle impose également un vote en 2 parties : d'abord un vote sur toutes les dispositions concernant les ressources et l'équilibre général, puis un vote sur les dépenses.

Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale traite de la procédure de discussion des lois de finances, qui comprend les principales dispositions suivantes :

- Les projets de lois de finances sont soumis à l'examen de la commission des finances, qui dispose de 15 jours pour les examiner et établir son rapport écrit en vue de la discussion en séance publique de la première partie de la loi de finances ;
- La commission des finances désigne pour chaque ministère un rapporteur spécial ;
- La commission des finances examine successivement l'équilibre des recettes et des charges, les articles relatifs aux recettes et les crédits ouverts à chaque ministère, qui sont votés par titre ;
- La discussion du projet de loi de finances en séance publique commence soixante-douze heures après la publication du rapport général de la commission des finances et dix-huit jours au moins après le dépôt du projet de loi ;
- La Conférence des présidents fixe le temps de séance réservé à la discussion générale et aux discussions des crédits de chaque ministère ;
- L'assemblée examine successivement les deux parties de la loi de finances ;
- Après l'adoption de la première partie, l'Assemblée examine la seconde partie, relative aux dépenses ;
- L'Assemblée se prononce en un seul vote sur l'ensemble des services votés puis passe à l'examen des crédits de chaque ministère ;

La discussion des crédits de chaque ministère comporte une discussion générale organisée et le vote des mesures nouvelles par titre.

Le vote de l'équilibre des recettes et des charges, les dispositions fiscales nouvelles, le vote de la première partie et le vote sur l'ensemble du projet de loi de finances ont lieu par scrutin public.

Les dispositions ci-dessus montrent qu'il existe bien des procédures d'examen de la loi de finances, et qui s'imposent à tous. La deuxième question posée par l'indicateur PI-18 est relative à l'application de ces procédures. La mission a recueilli les observations suivantes :

- Le rapport de la commission des finances n'a entendu que le ministre du budget et pas les autres ministères ;
- La mission n'a pas eu connaissance d'un compte-rendu de la séance plénière d'examen de la loi de finances 2020, afin de constater que les procédures ont été respectées ;
- Il n'est pas clair, au vu des documents reçus, que le vote en 2 parties est bien la procédure retenue. Il en est de même concernant la distinction entre services votés et mesures nouvelles.

Le calendrier du vote du budget 2020 est en contradiction avec les procédures : le projet de loi de finances a été déposé le 19 décembre 2019 ; la commission s'est réunie les 25 et 26 décembre. La loi de finances a été votée le 30 décembre. L'assemblée plénière n'a eu que 4 jours pour organiser et finaliser le vote de la loi de finances, et cela 11 jours après le dépôt de la loi et non pas « 18 jours au moins après le dépôt du projet de loi ».

L'examen de ces éléments suggère que le pouvoir législatif n'a pas suivi les termes du règlement interne, mais a approuvé des procédures exceptionnelles d'examen du budget, compte tenu des circonstances. La note correspondante est C.

Composante 18.3 : Calendrier d'approbation des budgets

Tableau 31 : Dates d'adoption des budgets des 3 derniers exercices

Etapes du cycle budgétaire	Processus légal	LF 2018	LF 2019	LF 2020
Dépôt au Parlement	Avant le 15 novembre	11/12/2017	18/12/2018	19/12/2019
Vote du Parlement	35 jours après le dépôt	28/12/2017	30/12/2018	30/12/2019

Source : Assemblée Nationale

Pour les trois années sous revue, tous les projets de loi de finances ont été adoptés dans les délais prévus, avant le début de l'exercice. La note est donc A

Composante 18.4 : Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif

Les règles liées aux modifications des dotations budgétaires par l'exécutif en cours d'année sont spécifiées dans l'article 15 de la loi 107 :

Encadré 3 : Article 15 de la loi 107

Article 15.

Des transferts et des virements de crédits peuvent modifier la répartition des crédits entre les chapitres. Ils ne peuvent avoir pour effet de créer de nouveaux chapitres.

Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière. Ils sont autorisés par décret du Président de la République sur rapport du ministre chargé des finances.

Les virements conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances. Ils peuvent être autorisés par décret du Président de la République pris sur le rapport du ministre chargé des finances sous réserve d'intervenir du même titre du budget d'un même ministère et d'être maintenus dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés. Toutefois aucun virement de crédit ne pourra être opéré d'une dotation évaluative au profit d'une dotation limitative.

Au cours de l'année 2020, 2 types de modifications de dotations budgétaires par l'exécutif ont pris place :

- Des virements de paragraphe à paragraphe au sein d'un même article d'un ministère ;
 - Des transferts de crédits à partir de la ligne « dépenses imprévues ».
- a) Virements entre paragraphes

Au cours de l'année 2020, 114 virements de paragraphe à paragraphe ont été effectués pour un total de 306,8 millions de francs Djibouti. Les règles ont été respectées.

b) Transferts de crédits

Des transferts de crédits ont été effectués uniquement à partir de la ligne « dépenses imprévues » pour alimenter et réajuster les lignes de certains ministères dépensiers afin de prendre en charges leurs dépenses imprévues au cours de l'année et non budgétisées par la LFI 2020. Les règles d'utilisation de cette ligne ont été rappelées dans le texte de la loi de finances 2020 :

Encadré 4 : Extrait de la loi de finances 2020

Article 50 :

Conformément à l'article 12 de la Loi n°107/00 relative aux Lois de Finances, les dépenses susceptibles d'être prises en charge sur le chapitre des dépenses imprévues ou accidentelles doivent être justifiées de manière très détaillée et très précise et répondre aux critères suivants :

Revêtir un caractère exceptionnel et imprévisible ;

Revêtir un caractère accidentel et urgent ;

Être soumises à l'approbation du Ministre du Budget.

Article 51 :

Conformément à l'article 15 de la Loi n°107/00, une procédure de transfert de crédits est mise en place permettant à la Direction de l'Exécution Budgétaire d'effectuer, en cours

La quasi-totalité de la ligne de dépenses imprévues a ainsi été utilisée sous forme de transferts (voir composante PI-2.3). La liste des ministères bénéficiaires figure dans le tableau suivant :

Tableau 32 : Transferts depuis la ligne de dépenses imprévues au cours de l'année 2020

Ministères bénéficiaires	VC sur LR 2020
Présidence	12 400 000
Intérieur	18 069 834
Défense	10 883 224
Affaires Etrangères	107 880 811
BUDGET	814 524 087
MENFOP	21 993 000
SANTE	14 700 000
SECRETARIAT SPORTS	17 105 000
TELECOMMUNICATIONS	46 516 037
Total des V.C	1 064 071 993

Source : MB, DEB, sous-direction du mandatement

Des règles claires régissent l'ajustement des lignes budgétaires en cours d'année qu'il s'agisse de virements ou de transferts, et elles sont toutes observées. Cette situation correspond à la note A.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Aucune réforme en cours ou récemment mise en œuvre n'a été recensée.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-18 : Examen des budgets par le pouvoir législatif (M1)	C+	Brève justification de la notation
Composante 18.1 : Portée de l'examen des budgets	B	L'examen du pouvoir législatif couvre les politiques budgétaires et les agrégats pour l'exercice à venir, ainsi que les éléments détaillés des dépenses et des recettes.
Composante 18.2 : Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif	C	Le pouvoir législatif approuve les procédures d'examen du budget avant les séances tenues à cet effet et les applique.
Composante 18.3 : Calendrier d'approbation des budgets	A	Le pouvoir législatif a approuvé le budget annuel avant le début de l'exercice lors de chacun des trois exercices clos
Composante 18.4 : Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif	A	Des règles claires régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif et sont toutes observées.

3.5. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Le cinquième pilier évalue la mesure selon laquelle le budget est exécuté dans le cadre d'un système reposant sur des normes, processus et contrôles internes efficaces, visant à garantir que les ressources soient obtenues et utilisées comme prévu.

P-19. Droits et obligations en matière de recettes

Le cadre PEFA 2016 prescrit de consolider non seulement les données de l'administration budgétaire centrale, mais aussi celles relatives aux établissements publics et organismes de sécurité sociale, inclus dans le champ de l'administration centrale au sens du manuel de finances publiques du FMI.

Cela couvre donc les administrations fiscale, douanière, domaniale et la direction de la trésorerie générale pour les recettes non fiscales ; cela concerne aussi divers établissements publics bénéficiant de ressources propres mais on retiendra seulement parmi eux la caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) qui représente un enjeu majeur, avec plus de 70% des ressources propres de tous les EPA.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Les 2 tableaux ci-après présentent une ventilation des recettes par type de recettes puis par entité chargée de la collecte.

Tableau 33 : Ventilation par type de recettes de l'administration centrale (2020)

Principales catégories de recettes	Montant des recettes en 2020 (MFDJ)	Pourcentage du total des recettes de l'AC
1. Recettes de fiscalité directe et patrimoniale	28 646	19,41%
2. Recettes de fiscalité indirecte	37 220	25,21%
3. RNF, Domaine et Recettes de services 31	26 767	18,13%
4. Recettes de location bases et installations militaires	19 465	13,19%
5. Cotisations sociales CNSS	25 325	17,15%
6. Recettes propres autres EPA (y compris CMR)	10 179	6,90%
Total	147 602	100%

Sources : TOFE 2020 sur la base de la loi de règlement ; états financiers certifiés 2020 de la CNSS ; données DCP sur les états financiers des EPA et spécialement leurs produits propres.

Tableau 34 : Ventilation par entité collectrice de recettes de l'administration centrale (2020)

Entités collectrices	Montant des recettes en 2020 (MMFDJ)	Pourcentage du total des recettes de l'AC
1. Direction des impôts	37 057	25,11%
2. Direction des Douanes et droits indirects	36 876	24,99%
3. Direction des domaines et de la conservation foncière	1 464	0,99%
3. Direction de la Trésorerie générale et divers RNF	36 701	24,86%

³¹ Dont recettes de privatisation du port

4. Caisse Nationale de Sécurité sociale	25 325	17,15%
5. Recettes propres des établissements publics administratifs hors CNSS	10 179	6,90%
Total	147 602	100,00%

Sources : Loi de règlement et TOFE complétés par les rapports d'activité des directions et les états financiers de la CNSS.
Données DCP sur les états financiers des EPA

1. Recettes de l'administration budgétaire centrale

- La Direction générale des impôts (DGI)

Cette direction est chargée de la gestion, du recouvrement et du contrôle des impôts directs et patrimoniaux ainsi que de la taxation intérieure des biens et services prévue dans le code général des impôts de la République de Djibouti, la taxation aux frontières étant du ressort de la direction générale des douanes.

Elle comprend actuellement trois directions centrales, gestion des impôts, contrôle fiscal, recouvrement (cf. loi 53/AN/14/7 L relative à l'organisation du ministère du budget). La loi numéro 99/AN/20/8L prévoit, dans la ligne des recommandations du rapport TADAT (*Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*) d'avril 2019, de créer une direction des grandes entreprises. Les décrets d'application ne sont pas encore pris.

Elle établit notamment l'impôt sur les traitements et salaires (ITS), la taxe foncière, l'impôt sur les bénéfices professionnels (IBP), la taxe à la valeur ajoutée (régime intérieur), la contribution des patentes et licences, la contribution foncière sur les propriétés bâties (CFPB).

L'ITS est retenu à la source par les employeurs qui doivent justifier de ce paiement auprès de leurs salariés, solidairement responsables du paiement de l'impôt.

Des mécanismes d'acomptes provisionnels existent, notamment pour l'IBP et pour l'ITS sur les rémunérations versées par les employeurs.

Le code général des impôts prévoit une immatriculation par un numéro d'identification fiscale (NIF) attribué par un guichet unique qui regroupe la DGI, la CNSS et l'Office djiboutien de la propriété industrielle et commerciale (ODPIC). Cette identification comporte des doublons et surtout une importante proportion d'entreprises et de particuliers non enregistrés. Cependant un lien automatisé avec la direction des douanes permet de renforcer de la cohérence entre données fiscales et douanières.

- La Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

La direction générale des douanes et droits indirects, forte de 643 agents en 2022, détermine l'assiette, contrôle et liquide les droits, taxes et redevances perçus à l'entrée et à la sortie du territoire, et notamment la TVA et la taxe intérieure de consommation (TIC) perçues à l'importation.

Les services des douanes perçoivent aussi des accises, la plus importante étant la taxe sur le khat, ainsi que la redevance pétrolière.

Les agents des opérations commerciales installés dans les bureaux chargés du dédouanement assurent la réception des manifestes, le contrôle de recevabilité, l'enregistrement des déclarations, le contrôle documentaire ou physique des marchandises, la liquidation des droits et taxes et l'émission des bons de sortie.

Les agents de surveillance assurent les contrôles, et si besoin la liquidation et la collecte des droits par perception immédiate, notamment dans les points d'introduction des marchandises dans le territoire national : port de Djibouti, Tadjourah et Obock, aéroport de Djibouti, gares de chemin de fer et 5 postes routiers frontaliers.

Équipée de l'application informatique SYDONIA, la douane a régulièrement procédé à la modernisation de ses procédures et par exemple tout récemment, dématérialisé la procédure de dédouanement du bureau transit ou étendu la part contrôlée par scanner. La migration en cours vers la nouvelle version de SYDONIA World devrait faciliter l'extension du scannage et la généralisation des procédures déclaratives par voie électronique et améliorer la gestion des risques et de l'efficacité des contrôles.

– La Direction des domaines et de la conservation foncière

L'essentiel des recettes perçues par cette direction est constitué par la vente de terrains viabilisés en vue de la construction ainsi que de logements achevés ;

- Les recettes non fiscales

Le montant des recettes fiscales et produits divers collectés au titre de l'exercice 2020 s'est élevé au total à 36, 701 Mds FDJ. On classe dans cette catégorie, parmi les recettes les plus significatives :

- les recettes de location des bases militaires et stratégiques pour 22,23 milliards FDJ ;

- des recettes de valeurs mobilières pour 9 milliards ;

- des « taxes et redevances pour services rendus », spécialement l'ajustement des prix de l'essence à la pompe, pour 5,4 milliards.

2. Recettes des autres entités de l'administration centrale

On ne retient au titre de cet indicateur que les recettes provenant de cotisations, produits et prestations payants à l'exclusion des dotations et subventions.

L'évaluation s'attache essentiellement à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), qui représente plus de 70% des ressources propres de l'ensemble des établissements publics inclus dans le champ de l'administration centrale.

La CNSS perçoit des employeurs les cotisations sociales qui représentent 21,7 % des salaires versés : 5,5 % pour le régime des prestations familiales, 8,2 % pour le régime de soins et d'accidents du travail (dont 2% pour le salarié), et 8 % pour les cotisations de retraite (dont 4 % à la charge du salarié).

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 19.1 : Droits et obligations en matière de recouvrement des recettes

Information et communication

Le code général des impôts, complété par un code des investissements, un code des zones franches et des conventions particulières publiées, paraît rédigé de façon relativement simple et logique, avec présentation successive des différents impôts et taxes, en déclinant la mesure fiscale, son champ d'application, les modalités de liquidation et les obligations des redevables.

Une expertise effectuée par l'École nationale de l'administration publique (ENAP) de Québec et C2D services avait documenté en 2012 cette appréciation globale tout en relevant l'utilité de diverses corrections, consolidations juridiques ou modernisations pour accompagner le développement des procédures informatiques ou allègement de quelques procédures désuètes. Divers aménagements ont été apportés depuis lors.

Le titre 5 du code (intitulé « contentieux »), est relativement explicite sur les recours sans frais auprès du directeur général des impôts, les recours auprès du Président de la République et les recours au conseil du contentieux.

La Direction Générale des Impôts utilise des supports de base pour la communication en matière de droits et obligations des redevables : envoi des documents de déclaration et de relance, communiqués de presse écrite, radio ou télévision pour les principales échéances, information sur les nouveautés de la loi de finances, comme une table ronde le 25 janvier 2022, panneaux d'affichage dans les lieux publics et affichage numérique dans les locaux de la DGI.

En revanche il n'y a pas de dispositif public web dédié aux procédures fiscales, le site <http://www.ministere-finances.dj> ne fournissant à ce titre que quelques informations générales, la mise en place d'un site Web pour la DGI est certes éminemment souhaitable et figure dans les projets de modernisation en cours.

Toutefois les améliorations apportées à l'accueil téléphonique et physique ainsi qu'à la gestion des courriers de relance depuis l'évaluation TADAT sont patentes pour les principales recettes perçues par la DGI (TVA, TIC, ITS).

Le relais des canaux professionnels ne paraît pas utilisé de façon optimale, selon la chambre de commerce, rencontrée par la mission d'évaluation.

Il faut noter aussi parmi les difficultés d'application pratique au tissu de petits redevables potentiels, notamment pour la patente, que les textes et directives sont diffusés pour l'essentiel en langue française, alors qu'une large part de la population ne maîtrise complètement que l'une des deux langues nationales ou la langue arabe. Les autorités s'attachent donc à communiquer aussi par radio ou télévision en somali et afar.

Un dispositif opérationnel d'accueil physique et téléphonique à la DGI, qui faisait défaut, est progressivement installé et enregistre des premiers progrès significatifs.

L'administration des douanes fournit une palette informative complète, avec tout d'abord un code des douanes exhaustif, sous la seule réserve du besoin de donner un cadre légal aux procédures numérisées.

Il existe un site <http://www.douanes.dj>, assurément très perfectible, mais il a le mérite d'ores et déjà de donner une vue générale sur l'activité des douanes et un accès notamment au code des douanes et à la charte de contrôle douanier.

Surtout, la DGDDI a une pratique avérée de formation des professionnels, importateurs et transitaires, et d'assistance aux utilisateurs du système de dédouanement ainsi que le souci de communiquer avec les milieux économiques (chambre de commerce), qui figure dans le programme annuel de la direction générale.

En ce qui concerne les **recettes domaniales et non fiscales**, les débiteurs redevables, public relativement spécialisé, disposent de tous les éléments utiles au règlement. Les recettes directement versées au Trésor (de type location des bases) ne comportent pas de problématique d'information et de communication avec les redevables.

En ce qui concerne l'activité de la CNSS, dotée d'un site internet <https://cnss.dj>, la teneur de la législation et de la réglementation sociales est claire (loi n° 212/AN/07/5ème L du 19/01/2008 modifiée, complétée notamment par le décret d'organisation n°2016/-320/PR/MTRA du 28/11/2016, loi n° 11/AN/15/7ème du 31/12/2015 portant renforcement de la procédure de recouvrement des cotisations sociales), notamment s'agissant de la base juridique des cotisations mais aussi des modalités d'intervention des contrôleurs de la CNSS et de l'information des redevables préalablement au contrôle. Tout cela est repris dans un manuel de procédures qui inclut plusieurs documents standards sur les relations avec les redevables, et notamment l'avis de passage avant contrôle.

Les instructions générales sur la politique de recouvrement dans des contextes de crise paraissent également claires ; ainsi, lors de la crise pandémique en 2019 puis 2020 des consignes explicites ont été données pour accorder une marge de tolérance aux entreprises en reportant notamment à deux reprises pour 3 mois les échéances de cotisations dans les secteurs en difficulté, puis pour reprendre activement les opérations de contrôle en 2021 (multiplication par 3 des encaissements à l'initiative de la cellule contrôle par rapport à 2020).

Relations avec les redevables et voies de recours

Le code des impôts consacre son chapitre 5 aux procédures relatives au recours gracieux et contentieux.

S'ils sont en désaccord sur les rectifications notifiées par l'administration, les contribuables peuvent utiliser des voies formalisées de recours gracieux ou contentieux mais les statistiques fournies par la DG pour l'année 2021 montrent qu'elles ne sont que rarement utilisées.

Tableau 35 : Nombre de recours

Nature de recours	Nombre des recours
Recours en gracieux	3
Recours contentieux	3

La loi de finances pour 2016, n°120/AN/15/7ème L du 25 décembre 2015 a institué dans son article 30 une Commission Nationale de Conciliation, instance consultative, paritaire et indépendante destinée à résoudre les litiges persistants entre les contribuables, les usagers et les administrations fiscale, douanière et domaniale.

La saisine de la Commission est en principe préalable à toute action contentieuse.

La composition, la compétence, les conditions de saisine de la Commission ont été définies par décret n°2018-145/PR/MB du 12/04/2018 et les membres de la commission nommés par arrêté 2018-166 PR/MP.

Lors de la mission terrain de l'évaluation il a été constaté que la commission avait été saisie trois fois sur des sujets fiscaux et pas encore sur les sujets douaniers.

S'agissant des procédures de recours des redevables en matière douanière, le titre 9 du code des douanes est explicite sur les procédures contentieuses et transactionnelles.

La charte de contrôle douanier, disponible sur Internet, expose de façon détaillée les droits et obligations des redevables pendant et après le contrôle.

Les évaluateurs sont en attente de communication de données de la CNSS sur les voies de recours.

Tableau 36 : Droits et obligations en matière de recettes

Entités collectrices	Pourcentage du total des recettes de l'AC	Conditions remplies pour la note B
1 DGI	25,11%	Oui
2 DG Douanes	24,99%	Oui
3 Domaine	0,99%	Oui
4 DTG et diverses RNF	24,86%	Oui
5 CNSS	17,15%	Oui
6 Divers EPA	6,90%	Non communiqué
Total	100,00%	

En conclusion, « les entités chargés de recouvrer la majorité des recettes donnent aux redevables des informations exhaustives et à jour sur leurs principaux droits et obligations en matière de recettes, y compris les voies et procédures de recours », ce qui justifie la note B.

L'attribution de la note A supposerait un niveau supérieur de facilité dans l'utilisation des procédures, par exemple la télédéclaration pour les entreprises.

Composante 19.2 : Gestion des risques liés aux recettes

La DGI a commencé à mentionner une préoccupation d'identification des risques, notamment après l'analyse TADAT qui avait mis en évidence les failles dans le dispositif de lutte contre les irrégularités fiscales. Cela n'est toutefois pas encore concrétisé de manière significative. La priorité est plutôt d'investir dans un système d'information fiscale rénové permettant entre autres de mieux structurer et partager les données au sein de l'administration fiscale, de développer les interfaces avec de nombreux correspondants et d'automatiser les recoupements ou la relance des défallants.

S'il n'existe donc pas d'outils numériques de recoupement de données utiles détenues par d'autres entités des secteurs public ou privé, d'utiles actions de coordination des créanciers publics sont relevées (comme certaines vérifications fiscales et sociales conjointes entre DGI et CNSS) et l'accès de la DGI à certaines données douanières et sociales est prévu, mais il reste à formaliser davantage ces liaisons.

Toujours est-il que les éléments disponibles ne font pas ressortir à ce jour l'existence à la DGI d'un cadre d'évaluation opérationnel des risques de non-conformité fiscale.

S'agissant des douanes la préoccupation d'appréhension des risques justifie entre autres le développement ciblé de la fonction scannage de marchandises. Les techniques d'évaluation des risques de fraudes s'inspirent de celles des autres administrations douanières au plan international et l'application SYDONIA ainsi que le développement des déclarations numérisées facilitent déjà la sélection des contrôles. Le passage amorcé vers la nouvelle version de SYDONIA World doit permettre de développer davantage cette sélectivité, requise pour bien combiner fluidité du trafic routier, maritime et aérien et ciblage des contrôles.

Il ressort des différentes informations récentes transmises par les Douanes, y compris le rapport d'activité 2022 (pour 2021), que l'administration douanière s'attache à prioriser la rationalisation de ses procédures en fonction de l'évolution des risques perceptible, par exemple en se focalisant sur les manifestes aéroportuaires en 2021/2022.

Pour l'essentiel des recettes non fiscales, qui représentent en 2020 environ un tiers des recettes de l'administration budgétaire centrale le sujet ne se pose pas dans les mêmes termes car la quasi-totalité des recettes sont sécurisées.

Pour la CNSS, un service de gestion des risques a été introduit en juin 2021. Des travaux ont commencé sur l'identification des risques majeurs de l'établissement, concernant aussi bien la gestion des prestations sociales que la collecte des recettes. Un rapport de restitution était prévu au cours de l'année 2022.

Tableau 37 : Gestion des risques liés aux recettes

Entités collectrices	Pourcentage du total des recettes de l'Administration centrale	Conditions remplies pour la note C
1. DGI	25,11	Non, mais un embryon de démarche existe.

2. DG Douanes	24,99%	Oui. Formalisation encore limitée de la démarche, mais les outils d'une hiérarchisation des risques se mettent en place.
3. Domaine	0,99%	Non applicable
4. DTG et diverses RNF	24,86%	Non applicable
5. CNSS	17,15%	Non, mais la CNSS se donne actuellement les moyens d'une politique d'analyse des risques qui pourrait devenir opérationnelle prochainement
6. Divers EPA	6,90%	Données non disponibles
Total	100,00%	

Des éléments qui ont été fournis, il ressort que la démarche d'évaluation des risques d'irrégularités commence à être intégrée dans les réflexions des administrations budgétaires de Djibouti mais qu'elle n'est pas encore opérationnelle, sauf partiellement aux douanes.

Pour la CNSS, la formalisation de cette approche des risques est en cours. Cela n'empêche pas d'ores et déjà de poursuivre des actions concrètes pour sécuriser la gestion des recettes comme les autres activités de l'établissement, à commencer par la gestion de l'immatriculation de tous les employeurs.

Ces diverses avancées ne permettent cependant pas au total de considérer que les entités chargées de recouvrer la majorité des recettes appliquent des « démarches partiellement structurées et systématiques pour évaluer et hiérarchiser les risques d'irrégularités pour certains flux de recettes », condition pour attribuer la note C, et la note D est donc attribuée à cette composante.

Composante 19.3 : Audits et enquêtes concernant les recettes

La DGI s'est efforcée de mettre en place une programmation et un suivi de réalisation de certains contrôles sur pièces et sur place, avec une application effective perturbée par les implications de la pandémie sur le dernier exercice clos, 2020, qui fait référence pour l'évaluation de cette composante.

Des indications ont été données sur un plan de contrôle fiscal d'entreprises pour 2020, toutefois les éléments n'ont pas été fournis sur le niveau d'exécution du programme.

L'administration des Douanes a fourni aux évaluateurs des éléments tangibles sur les actions de lutte contre la fraude, assorties de sanctions ou de transactions. Cependant, alors que la douane dispose d'un arsenal d'indicateurs relativement élaboré, qui apparaît dans le rapport de la direction 2022 (pour l'exercice 2021), il n'a pas été recueilli d'indications sur des plans de contrôle et leurs résultats.

Les données concrètes relatives aux contrôles et vérifications effectuées par la CNSS vis-à-vis des entreprises redevables n'ont pas été communiquées aux évaluateurs.

Si l'on met hors champ les recettes non fiscales et domaniales, on peut conclure de l'examen des données fournies par les administrations collectrices de recettes que les entités budgétaires chargées de recouvrer la majorité des recettes publiques effectuent un certain nombre d'enquêtes et audits sur les fraudes mais ne sont pas en mesure de fournir des éléments quantifiés sur le niveau d'exécution de plans annuels de contrôle.

Pour cette dernière raison la note relative à cette composante est donc D

Composante 19.4 : Suivi des arriérés de recettes

Tableau 38 : Arriérés de recettes de l'administration centrale (MFDJ)

Catégories de recettes	Recettes totales 2020	Arriérés au 31/12/2020	Arriérés totaux / recettes 2020	Arriérés antérieurs à 2020	Pourcentage d'arriérés de plus d'un an
Recettes totales de l'ABC (impôts, douanes, domaine et recettes non fiscales)	112 098	5 968	5,32%	5 075	85%
Cotisations sociales CNSS	25 325	21 688	86,65%	NC	NC précisément mais > 75%
TOTAL	137 127	27 646	20,16%		> 75%

Sources : DGI, DTG, CNSS. Les données sur les EPA hors CNSS, qui représentent moins de 7 % des recettes propres de l'administration centrale, n'ont pas été collectées.

En ce qui concerne l'administration budgétaire centrale, les restes à recouvrer concernent la direction générale des impôts pour laquelle ils s'élèvent à 5 968 millions FDJ, dont 893 millions pour l'année courante et 5 075 millions pour les RAR de plus d'un an.

Le poids des antérieurs y est donc important, même si la tendance est à la diminution, qu'il s'agisse de recouvrement effectif ou de mesures d'apurement, car les RAR au 31 décembre 2019 s'élevaient à 7 963 millions FDJ.

S'agissant des produits douaniers, il n'y a pas de restes significatifs car il s'agit de comptabilité d'encaissement et le paiement est déposé en même temps que la déclaration en douane. Les titres émis, au demeurant collectifs, sont soldés comme pour une régie.

Pour les recettes domaniales les cessions de terrain et logements ne sont finalisées que lorsque le prix est payé, ce qui évite les RAR. Le sujet est similaire pour les principales recettes non fiscales.

Pour la CNSS le montant des arriérés, particulièrement élevé, est imputable essentiellement à un stock de cotisations impayées anciennes, concernant principalement des entités du secteur public.

La totalisation des arriérés de recettes identifiés pour les différentes administrations centrales fait apparaître que la part de ces arriérés à la fin du dernier exercice clos, le 31 décembre 2020, représente 20,16% du total des recettes de l'exercice (administrations budgétaires et CNSS) et que les arriérés de plus d'un an représentent plus de 75% du total des arriérés à la fin de cet exercice.

L'attribution de la note C pour cette composante supposerait que la part des arriérés de plus d'un an ait été inférieure à 75% du total des restes au 31/12 /2020, ce qui n'est pas le cas et la note est donc D.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Des projets informatiques structurants ont été engagés dans les administrations fiscales et douanières.

Pour les douanes il s'agit de tirer tous les bénéfices de la nouvelle version de SYDONIA World et de poursuivre la modernisation des contrôles (scanners).

Pour la DGI, il s'agit d'adapter et mettre en place, dans le cadre du PAMAP (projet d'appui à la modernisation de l'administration publique) de la banque mondiale, l'applicatif SIGTAS (Standardised Integrated Government Tax Administration System) de gestion intégrée de l'administration fiscale, déjà retenu dans une dizaine de pays.

Des dispositions ont été prises par ailleurs pour une communication améliorée avec les redevables de l'impôt et un meilleur accueil physique et téléphonique.

Pour la douane, la finalisation de la charte d'éthique comme les efforts d'organisation de l'accueil doivent être mentionnés ainsi que la mise en chantier banque de données des valeurs de produits importés.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-19 : Droits et obligations en matière de recettes (M2)	D+	Brève justification de la note
Composante 19.1 : Droits et obligations en matière de recouvrement des recettes	B	Les informations sont globalement complètes et à jour et relativement accessibles pour les administrations fiscale et douanière ainsi que pour les cotisations sociales collectées par la CNSS.
Composante 19.2 : Gestion des risques liés aux recettes	D	La démarche d'évaluation des risques est encore embryonnaire à la DGI, davantage affichée aux Douanes. Les initiatives prises par la CNSS n'étaient pas encore opérationnelles au moment de l'évaluation.
Composante 19.3 : Audits et enquêtes concernant les recettes	D	Les administrations fiscale et douanière effectuent des contrôles et vérifications pour contrecarrer fraude et incivisme fiscal mais la mesure de l'exécution de plans de contrôle n'est pas fournie.
Composante 19.4 : Suivi des arriérés de recettes	D	Après regroupement des éléments sur l'administration centrale, les arriérés de recettes s'établissent à 20,16% des recettes de l'exercice 2020. Le poids des arriérés de plus de 12 mois par rapport au total des arriérés est très supérieur à 75 % dans les 2 administrations concernées par les arriérés, tant à la DGI (85%) qu'à la CNSS.

PI-20. Comptabilisation des recettes

Cet indicateur s'applique, au moment de l'évaluation, à l'ensemble de la sphère de l'administration centrale, en incluant donc les établissements publics, la caisse nationale de sécurité sociale et la caisse militaire de retraite.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Cet indicateur s'applique, au moment de l'évaluation, à l'ensemble de la sphère de l'administration centrale, en incluant les EPA, notamment la CNSS.

Pour l'administration budgétaire centrale les caractéristiques principales sont la centralisation comptable complète par la DTG et le transfert des fonds systématique sur un compte du Trésor (via les 4 comptables des impôts, les 4 comptables des douanes et le régisseur du Domaine), en dépit de l'absence de compte unique du Trésor.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 20.1 : Informations sur le recouvrement des recettes

Les recettes de l'administration budgétaire centrale font l'objet d'une situation mensuelle détaillée produite dans les quelques jours qui suivent la fin du mois et dans un délai non supérieur à 10 jours.

C'est à cette occasion que sont apurés chaque mois les comptes d'imputation provisoire de recettes crédités à l'occasion du transfert de fonds sur les comptes du Trésor à la Banque centrale.

Les tableaux résultants ont été communiqués à la mission d'évaluation sur plusieurs mois et il en ressort que l'intégralité des recettes budgétaires est prise en compte.

Il n'y a en revanche pas de rapport mensuel consolidant toutes les recettes extrabudgétaires de l'administration centrale, notamment pour les établissements publics, dont la CNSS, qui représentent 24% des recettes de l'administration centrale.

On peut donc considérer qu'un organisme central reçoit au minimum tous les mois des données sur les recettes, qui lui sont communiquées par les entités chargées du recouvrement de la plupart (plus de 75%) des recettes de l'administration centrale, et procède à la consolidation de ces données, ce qui permet d'attribuer la note B à cette composante.

Composante 20.2 : Transfert des recettes recouvrées

Cette composante évalue la rapidité du transfert des recettes perçues au trésor ou aux autres organes spécialement désignés. Cela suppose l'existence d'un système prescrivant des versements directs sur des comptes administrés par le Trésor, voire par une banque. Cette condition est évidemment remplie lorsqu'il y a un compte unique du Trésor mais le guide de l'évaluation Effa indique bien que ce n'est pas une condition sine qua non.

Les recettes budgétaires collectées par les services des impôts, des douanes et des domaines font l'objet d'un transfert quotidien sur les comptes du Trésor dès lors que les versements sont faits auprès des comptables du Trésor placés auprès de ces services. A fortiori c'est le cas des recettes non fiscales versées sur la Caisse du Trésorier général via le compte courant ou un compte spécialisé auprès de la BCD, teneur des comptes du Trésor en fonction de ses statuts, et alors même qu'il n'y a pas de compte unique du Trésor (CUT).

Tableau 39 : Transferts des recettes recouvrées³²

Entités collectrices	Pourcentage du total des recettes de l'Administration centrale	Transferts directs sur des comptes administrés par le Trésor
1 DGI	25,11%	Oui
2 DG Douanes	24,99%	Oui

³² Source :

-Pour le poids respectif des administrations de recettes : dernière loi de règlement disponible au début de l'évaluation (2020) et TOFE, complétés par les rapports d'activité des directions et les états financiers de la CNSS. Données DCP sur les états financiers des EP.

-Pour l'analyse figurant dans la colonne « transferts directs sur des comptes administrés par le Trésor » : Données DTG et recouvrements Banque centrale de Djibouti constatés au moment de l'évaluation pour les mois de mai et juin 2022.

3 Domaine	0,99%	Oui
4 DTG et diverses RNF	24,86%	Oui
5 CNSS	17,15%	Comptes de banques commerciales
6 Divers EPA	6,90%	Incertain
Total	100%	76% du total des recettes

Le Trésor dispose de 15 comptes principaux ouverts à la Banque centrale de Djibouti, à savoir un compte courant généraliste (Trésor National-compte courant) et divers comptes spécialisés pour traiter des opérations spécifiques, accueillir certaines recettes (Domaine, location de base), des remboursements de crédits de TVA en instance. S'y ajoutent des fonds déposés et mis en œuvre pour certains appuis et financements internationaux de projets.

Les données ci-après proviennent de la Direction de la trésorerie générale et un recoupement a été effectué avec la Banque centrale.

Tableau 40 : Liste des comptes bancaires ouverts à la BCD³³

Réf.	Numéro de compte	Bénéficiaire
1	150100	Trésor - contribution Union Africaine
2	153000	État- Chancellerie de la République
3	153400	État- Patrimoine Immobilier
4	153600	Trésor Domaine et conservation foncière
5	153800	Fond de réserve FDJ
6	154000	Trésor National – Compte Courant
7	154300	TN/BAD Appui balance de paiement
8	154400	TN/ Cautionnement Douane
9	154600	État Japon Bail Militaire
10	156300	TN/ Renouvellement CIN
11	156700	Ministère de la Défense- État-Major Armée
12	156800	Direction des Affaires Maritimes
13	157600	Embellissement de la Ville
14	158100	Fond Gestion des Emprunts
15	159000	TN crédit TVA

Le Trésor dispose aussi de comptes auprès de 2 établissements bancaires agréés, Bank of Africa et Banque pour le commerce et l'industrie (BCI). Dans les deux cas les seules recettes versées sur le compte du Trésor correspondent au paiement à l'échéance des impôts dus par ces deux banques et donc immédiatement à disposition du Trésor.

Les comptables régionaux disposent également de comptes à la BCI utilisés pour des encaissements de recettes fiscales mais il s'agit uniquement de recettes de patente et d'impôt foncier directement affectées au budget des collectivités régionales et pas à l'administration budgétaire centrale.

Au total, on considérera, malgré l'absence de compte unique du Trésor, sur lequel des réflexions sont d'ailleurs en cours, que les transferts de recettes sur le Trésor sont réalisés avec l'efficacité nécessaire pour réduire au strict minimum le volume de fonds en transit.

³³ Source : Données de la Direction de la trésorerie générale ; recoupement effectué avec la Banque centrale, juin 2022, au moment de l'évaluation.

Le principe est celui du traitement par la Banque centrale de Djibouti au jour le jour des opérations du Trésor sous forme de prise en compte de virements, remises de chèques et dépôts d'espèces, La Banque centrale de Djibouti représente le Trésor à la chambre de compensation et celui-ci bénéficie d'un crédit immédiat sous réserve de débit ultérieur en cas de rejet de chèques par exemple.

Conformément à la distribution des recettes de l'administration centrale calculée dans l'introduction de cet indicateur, cette constatation porte sur la plupart (75 %) des recettes du périmètre.

Contrairement aux impôts les cotisations sociales collectées par la CNSS sont versées sur des comptes ouverts par la Caisse auprès des 9 banques commerciales de la place, les redevables effectuant les virements à partir de leur compte dans l'une ou l'autre de ces banques, ce qui permet a priori de disposer des fonds à J+1; toutefois la mission d'évaluation a manqué de précisions suffisantes sur l'administration de ces fonds, ce qui n'obère pas la notation globale en raison de la pondération de l'ensemble des recettes..

En effet, « les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes de l'administration centrale transfèrent les fonds directement sur des comptes administrés par le Trésor ou procèdent quotidiennement à leur transfert au Trésor et autres organismes désignés », ce qui conduit à attribuer la note A pour cette composante.

Composante 20.3 : Rapprochement des comptes de recettes

Cette composante évalue dans quelle mesure les montants cumulés relatifs aux estimations de recettes, aux sommes recouvrées, aux arriérés, aux transferts et à leur réception par le Trésor ou d'autres organismes désignés sont régulièrement centralisés et rapprochés.

S'agissant des comptes au Trésor, la Banque centrale notifie quotidiennement au Trésor à J+1 les mouvements intervenus sur les comptes actifs ainsi que la situation des soldes. Un état mensuel des soldes est établi par le Trésor et comparé avec la centralisation des informations sur les recettes avant leur comptabilisation définitive (pour les impôts, les douanes, le domaine et les recettes non fiscales).

Des états mensuels de rapprochement permettant de comparer les soldes de trésorerie avec la centralisation des données sur les recettes ont été produits pour les impôts, les douanes, le domaine et les recettes du Trésor sur le deuxième trimestre de l'année 2022 (avril à juin), qui fait référence.

Pour les quelques encaissements dans les deux banques commerciales, les enregistrements sont notifiés à J+1 et un rapprochement est effectué mensuellement, les évaluateurs ayant disposé d'un exemple d'état récapitulatif correspondant.

En revanche, on ne peut pas considérer que l'information soit régulièrement donnée en cours d'année par l'administration fiscale sur l'ensemble des arriérés, c'est à dire toutes les sommes dues et non encore recouvrées, ce qui est une condition, selon le guide d'évaluation PEFA, pour attribuer la note A ou B.

Cette information est cependant disponible à la DGI en fin d'année.

La CNSS n'a pas fourni d'informations sur les modalités de ce rapprochement entre les comptes de recettes et les transferts sur les comptes des banques dans lesquelles l'établissement a un compte.

Quoi qu'il en soit, les administrations budgétaires, pour lesquelles le rapprochement mensuel existe, à la nuance près de la consistance des informations sur les restes à recouvrer en cours d'année, représentent plus de 75 % du périmètre.

En revanche, on ne peut pas considérer que l'information soit régulièrement donnée en cours d'année par l'administration fiscale sur l'ensemble des arriérés, c'est à dire toutes les sommes

dues et non encore recouvrées, ce qui est une condition, selon le guide d'évaluation PEFA, pour attribuer la note A ou B.

La note C est donc applicable puisque « les entités chargées de recouvrer la plupart (75 %) des recettes publiques procèdent au rapprochement complet des recettes recouvrées et des transferts au Trésor et aux autres organismes désignés au minimum une fois par an, dans un délai de deux mois suivant la fin de l'année. »

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

La plate-forme numérique mise au point par la Banque centrale permettra à la DTG d'accéder aux données sous forme numérique et non plus par relevés papier. Cela vaudra pour toutes les opérations du Trésor, à commencer par le compte courant, y compris les encaissements de recettes dont traite cet indicateur.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-20 : Comptabilisation des recettes (M1)	C+	Brève justification de la note
Composante 20.1 : Informations sur le recouvrement des recettes	B	La centralisation mensuelle des recettes de l'administration budgétaire centrale est effective (76% des recettes de l'administration centrale).
Composante 20.2 : Transfert des recettes recouvrées	A	Les entités chargées de recouvrer la plupart (76%) des recettes de l'administration centrale transfèrent quotidiennement les fonds sur des comptes administrés par le Trésor.
Composante 20.3 : Rapprochement des comptes de recettes	C	Les administrations budgétaires, représentant la plupart des recettes de l'administration centrale procèdent à un rapprochement mensuel des recettes recouvrées et des transferts au Trésor sans toutefois un suivi simultané des restes à recouvrer.

PI-21. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

L'indicateur porte sur l'administration budgétaire centrale.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

L'indicateur porte sur la seule administration budgétaire centrale, à l'exclusion des établissements publics.

Les statuts de la Banque centrale de Djibouti (cf loi n° 118/AN/11/6ème) consacrent leur chapitre III aux rapports avec le Trésor national. Ils disposent à l'article 21 que « la banque centrale est l'agent financier de l'État pour toutes ses opérations de caisse et de banque et tient gratuitement dans ses Livres le compte courant du trésor national. »

Il est également prévu que « sur demande du ministère des finances la banque centrale peut ouvrir d'autres comptes de l'État régis par des dispositions spéciales. »

Cela facilite le suivi de trésorerie. Par ailleurs il existe un dispositif opérationnel de plan annuel de trésorerie actualisé mensuellement, une maîtrise des engagements et des ajustements budgétaires limités en cours d'année.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 21.1 : Consolidation des soldes de trésorerie

La DTG indique que tous les comptes du Trésor auprès de la Banque centrale et les soldes de trésorerie sont consolidés régulièrement ; quant à la Banque centrale, elle assure une veille quotidienne sur l'ajustement des comptes du trésor, qu'elle tient gratuitement sur la base de ses statuts et attire l'attention du Trésor sur les besoins de nivellement des comptes.

Il a été constaté auprès de la Banque centrale que celle-ci envoie quotidiennement en J+1 à la DTG les mouvements sur les comptes bancaires actifs, et notamment le compte courant, ainsi que le solde des comptes consolidés par le Trésor quotidiennement, avec une vérification en fin de mois.

Les comptes tenus par la Banque centrale représentent la quasi-totalité des soldes bancaires du Trésor. Toutefois, celui-ci dispose de comptes bancaires auprès de deux banques commerciales, Bank of Africa et Banque pour le commerce et l'industrie (BCI). La DTG a fourni des exemples de consolidation mensuelle de ces comptes bancaires.

En outre, la contrepartie nationale du financement de rares projets est versée sur des comptes commerciaux, avec des obligations de consolidation de la situation bancaire très formalisée. Un exemple de cahier des charges imposant des conditions rigoureuses de consolidation mensuelle conjointe a été produit aux évaluateurs.

Les éléments permettant d'apprécier pour une même période au moment de l'évaluation le poids respectif des encours au Trésor et des encours dans les deux banques commerciales n'ont pas été fournis.

Puisque la preuve est rapportée que les soldes bancaires au trésor sont consolidés sur une base quotidienne et que les soldes dans les banques commerciales sont consolidés sur une base mensuelle, il est proposé de constater que l'ensemble des comptes sont consolidés sur une base au moins mensuelle et d'attribuer à ce titre la note C.

On peut dire ainsi que la plupart des soldes sont consolidés au moins sur une base mensuelle, ce qui permet d'attribuer la note C à cette composante.

Composante 21.2 : Préviation de trésorerie et suivi

Le ministère du budget dispose d'un plan prévisionnel de trésorerie complet avec les prévisions de recettes découpées mensuellement. Ce plan annuel ainsi que les mises à jour mensuelles des réalisations pour le dernier exercice clos (2020) ont été fournis aux évaluateurs. Il apparaît que des prévisions sont faites pour les entrées et sorties de fonds, aussi bien habituelles (paye des agents publics) qu'exceptionnelles.

Il est par ailleurs intéressant de noter que l'existence d'un plan de trésorerie est ancrée dans les dispositions législatives puisque la loi de finances pour 2022 lui consacre son titre IV « dispositions diverses ».

L'actualisation du plan de trésorerie nourrit les séances de travail du comité de trésorerie qui réunit autour du Ministre du budget ou du secrétaire général les directeurs concernés (DTCP, DEB, et les directions de recettes, au moins Impôts et Douanes).

« Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et actualisées tous les mois d'après les entrées et sorties de fonds effectives », ce qui conduit à noter A cette composante.

Composante 21.3 : Informations sur les plafonds d'engagement

Les plafonds d'engagement de dépenses sont communiqués aux unités budgétaires par tranches trimestrielles sous forme d'une notification du directeur de l'exécution budgétaire, suivie d'une ouverture des crédits dans l'applicatif d'exécution budgétaire Coriolis, avec un délai de moins de trois mois mais de plus d'un mois.

Il faut noter (cf. article 70 de la LFI pour 2020) que les lois de finances disposent que, durant les périodes marquées par des tensions de trésorerie, le ministère du budget se réserve le droit de geler pour un temps bien déterminé toutes les dépenses de l'État à l'exception des dépenses obligatoires.

Il est considéré dans la présente évaluation qu'il s'agit d'un avertissement général sur la possibilité d'une régulation budgétaire en cas de difficulté de trésorerie et que cela n'affecte pas le dispositif courant.

Les plafonds d'engagement notifiés aux unités budgétaires et appliqués dans le logiciel Coriolis n'ont pas été remis en cause par un gel des crédits (régulation budgétaire) en 2020, année de référence.

Les délais de notification effectifs conduisent donc à attribuer à cette composante la note C.

Composante 21.4 : Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice

La détermination des ajustements budgétaires en cours d'exercice porte sur 2020, dernier exercice clos.

Il y a eu une seule loi de finances rectificative en 2020, portant sur un montant de 12 311 659 301 FDJ. Ce montant, qui a plus que doublé par rapport à l'année précédente (5 141 000 000), mais reste inférieur à 10 % du budget initial, s'explique largement par la prise en compte des conséquences financières de la pandémie.

Quoi qu'il en soit, la notation de la composante 21.4 s'apprécie par rapport aux modifications apportées par l'exécutif au budget en cours d'exercice ; en 2020 elles concernent essentiellement l'affectation des dépenses imprévues car, par ailleurs, il n'y a pas de décret d'avance ni de reports de crédits et la procédure de transferts de crédits d'un ministère à l'autre, prévue par la loi n°107 relative aux lois de finances du 29 octobre 2000 révisée, n'est pas utilisée.

Les virements de crédits en cours d'année, autorisés par le directeur de l'exécution budgétaire, soit en dehors du formalisme de l'article 15 de la loi 107 susvisée, concernent d'abord l'affectation des dépenses imprévues aux lignes budgétaires de divers ministères, pour un montant de 1 064 071 093 FDJ (cf. composante 18.4).

Si l'on tient également compte des virements faits à partir de la dotation des charges communes du ministère du Budget (code 0740 de la classification administrative budgétaire), qui se sont élevés à 1 248 498 000 FDJ, le total de ces deux catégories de virements, soit 2,312 mds FDJ représentait donc moins de 2% du budget initial (146 709 000 000).

Par ailleurs, au cours de l'année 2020, 114 virements de paragraphe à paragraphe, qui ne changent pas vraiment la nature de la dépense, ont été effectués pour un total de 306,8 millions de francs Djibouti, dans respect des règles. Même si on les prend en compte, cela ne modifie que très marginalement le total des virements.

On peut donc considérer que, en dehors d'un seul collectif budgétaire, non pris en compte dans cette composante, les ajustements budgétaires en cours d'année sont globalement limités à un seuil largement inférieur à celui figurant à l'indicateur PI 2 (5%), auquel il doit être fait référence, et la note A est attribuée à cette composante.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Le plan d'action 2020-2021 a prévu de densifier les réunions de comité de trésorerie, en lui adjoignant l'examen du plan d'engagement mensuel ; les observations de suivi du plan d'action indiquent que cette « action continue ».

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-21 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses (M2)	B	Brève justification de la note
Composante 21.1 : Consolidation des soldes de trésorerie	C	La plupart des soldes de trésorerie de l'administration budgétaire centrale sont consolidés au minimum sur une base mensuelle.
Composante 21.2 : Prévision de trésorerie et suivi	A	La DTG produit un plan de trésorerie annuel et l'actualise mensuellement à partir des entrées et sorties effectives de fonds.
Composante 21.3 : Informations sur les plafonds d'engagement	C	Les plafonds d'engagement ne sont pas notifiés un trimestre à l'avance, mais avec un délai de plus d'un mois.
Composante 21.4 : Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice	A	Les ajustements réglementaires en cours d'année sont limités (moins de 2% du budget) et concernent pour l'essentiel l'affectation des dépenses imprévues

PI-22. Arriérés de dépenses

L'indicateur porte sur les arriérés de dépenses propres à l'administration budgétaire centrale.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

L'indicateur porte sur les arriérés de dépenses propres à la seule administration budgétaire centrale.

Malgré des initiatives pour régulariser les arriérés, il existe une double difficulté systémique pour une analyse contemporaine des arriérés de paiement, l'absence de définition véritable des arriérés d'une part, et surtout, d'autre part, la discontinuité de la chaîne informatique d'exécution de la dépense de l'engagement au paiement (applicatif d'exécution budgétaire Coriolis jusqu'à l'ordonnancement, puis applications de comptabilité AX et W-Money ensuite (sans évoquer à ce stade la ressaisie dans Ciel compta pour produire les situations du Trésor)..

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

- Définition des arriérés

Il n'y a pas de définition des arriérés de paiement à Djibouti et ces arriérés ne font pas l'objet d'un suivi contemporain.

L'applicatif CORIOLIS d'exécution budgétaire permet des interrogations ponctuelles mais seulement jusqu'au mandatement.

Afin de dissiper une certaine opacité dans la consistance et le bien-fondé des arriérés de dépenses non salariales, une commission ad hoc présidée par le Secrétaire Général du ministère du budget **recense et valide actuellement les arriérés** (cf infra). La discontinuité des procédures informatiques actuelles de l'engagement au paiement (partagé entre la DTG et la DEB) a compliqué notablement ce recensement toutefois pratiquement achevé après une méthodologie rigoureuse se décomposant en quatre phases : recensement des arriérés au 31.12.2021 auprès de la DTG (dépenses mandatées et non payées) et de la DEB (dépenses engagées et non mandatées) -analyse des pièces du dossier et tri-confrontation avec les fournisseurs-évaluation finale.

Cette clarification officielle devrait permettre d'authentifier un montant d'arriérés fournisseurs à une date fixe et de mettre un terme aux doléances de certains agents économiques relayées auprès de la mission d'évaluation par la chambre de commerce.

- **Composition des arriérés.**

Pour appréhender la totalité du champ des arriérés, les évaluateurs ont examiné, outre la question des dépenses de fonctionnement et d'investissement, les arriérés éventuels sur la paye des agents publics (rémunérations des agents et paiement des cotisations sociales), sur le service de la dette, sur les restitutions de TVA.

Les arriérés de cotisations sociales sur les agents de l'État non payées et figurant en restes à recouvrer à la CNSS doivent également être inclus.

S'agissant des pensions des agents de la collectivité elles sont, comme les pensions du secteur privé, payées par la caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), qui perçoit les cotisations et règle les pensions ; elles ont donc été considérées comme non incluses dans le champ de l'administration budgétaire centrale visé par cet indicateur.

- **Exploitation des restes à payer**

Les restes à payer ne font l'objet que de requêtes individuelles, notamment en cas de réclamations de bénéficiaires, mais il n'existe pas d'état récapitulatif en cours ou en fin d'année. Les évaluateurs ont recherché le maximum d'éléments permettant d'apprécier le volume des arriérés (approche sans résultat par les charges à payer à défaut de comptabilité d'exercice et patrimoniale, examen des procédures de paye, essai de recoupement avec le versement des contributions sociales à la CNSS, entretiens sur la dette et les restitutions de TVA) mais ont constaté que les éléments disponibles ne permettaient pas un chiffrage indiscutable.

L'audit des arriérés mentionné ci-dessus devrait permettre de partir sur des bonnes bases mais il restera à mettre en place un dispositif de suivi permanent, compliqué par l'hypothèque des procédures informatiques évoquée précédemment.

Composante 22.1 : Stock d'arriérés de dépenses

Cette composante est appréciée à partir de la situation des trois derniers exercices clos, de 2018 à 2020.

Il n'y avait pas pendant cette période de suivi automatisé des arriérés, en cours ou en fin d'année, ni de dispositif permanent de recensement des factures en instance.

L'état exact des arriérés de dépenses de fonctionnement et d'investissement à la date de chacun des trois derniers exercices clos, c'est-à-dire 31 décembre 2018, 2019 et 2020 ne peut pas être reconstitué.

Toutefois l'audit méthodique conduit par le secrétaire général du Budget avec le concours des deux directions concernées (DTG ET DEB) a permis récemment de clarifier la situation

Cet audit est pratiquement achevé et sa conclusion provisoire aboutit à un total d'arriérés recensés au 31.12.2021 de 7 267 432 036 dont 5 924 181 985 FDJ pour l'année 2021 et le solde pour les années antérieures de 2018 à 2020. Plus de la moitié du montant concerne les fournitures de prestations d'entreprises publiques.

Ce montant, qui va faire l'objet d'un plan d'apurement, est important mais on peut utilement le rapporter aux critères d'appréciation du cadre d'évaluation qui attribue la note B dans le cas où le stock d'arriérés n'a pas dépassé 6 % du total des dépenses budgétaires pour au moins deux des trois derniers exercices clos. Djibouti était probablement dans ce cas si l'on extrapole à partir des constatations ci-dessus.

L'indisponibilité des chiffres pertinents pour les trois exercices de référence ne peut certes pas permettre de prendre cela en considération dans la notation mais l'actualisation de l'information peut être utile aux lecteurs de la présente évaluation.

Au demeurant il y a d'autres types d'arriérés sur lesquelles l'information n'est pas complètement disponible.

Ainsi, à l'occasion de l'examen des importants arriérés de recettes de la CNSS, il a été relevé qu'une grande partie de ceux-ci provenaient des organismes publics, et notamment du budget de l'État. À ce stade le détail des cotisations dues et impayées n'a pas été fourni.

Les restes à payer en matière de remboursement de crédits de TVA, réglés à partir d'un compte spécifique du trésor à la banque centrale, ne sont pas significatifs.

Quant aux paiements des annuités de la dette il n'a pas été fourni de chiffrage des arriérés.

À défaut de données suffisamment fiables disponibles pour les 3 derniers exercices clos, la notation de cette composante est donc D*.

Composante 22.2 : Suivi des arriérés de dépense

Cette composante est appréciée au moment de l'évaluation

Il n'est toujours pas organisé de suivi en cours d'année des délais de paiement des dépenses non salariales, ce qui n'est pas facile actuellement en l'absence d'une application informatique intégrée de la dépense couvrant tout le circuit jusqu'au paiement

Aucune requête n'est prévue pour la production infra-annuelle ou en fin d'année de restitutions sur le stock, l'ancienneté ou la composition des arriérés.

Il n'a pas été fait non plus état d'un dispositif de recensement ou d'audit ponctuels des éventuelles factures non enregistrées.

Ces lacunes ne permettent pas de rendre compte de la situation des arriérés de paiement.

C'est bien d'ailleurs une raison pour laquelle les autorités ont dû lancer une opération d'audit des créances en instance, au demeurant manifestement efficace.

En l'absence actuelle de dispositif permanent de production de données pertinentes relatives aux arriérés de paiement, la note D est attribuée à cette composante.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Le lancement en 2022 d'un audit opérationnel de la chaîne de dépenses publiques sur financement PAMAP (projet d'appui à la modernisation de l'administration publique) de la banque mondiale est un prélude à l'intégration des chaînes de dépenses, nécessaire pour suivre correctement les arriérés.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-22 : Arriérés des dépenses (M1)	D	Brève justification de la note
Composante 22.1 : Stock d'arriérés de dépenses	D*	Les données permettant de reconstituer les stocks d'arriérés de dépenses sont incomplètes.
Composante 22.2 : Suivi des arriérés de dépense	D	Aucune donnée n'est produite d'office en cours ou en fin d'année sur le stock et la composition des arriérés.

PI-23. Contrôle des états de paie

Cet indicateur traite uniquement des salaires des fonctionnaires, et plus particulièrement des modalités de gestion des états de paie, du traitement des changements et de la correspondance avec la gestion des dossiers du personnel.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

L'analyse porte prioritairement sur les agents de l'administration budgétaire centrale, soit 18 278 personnes effectivement rémunérées au 31 décembre 2021 (dont près de 50% pour l'éducation nationale), hors effectifs des forces armées et de sécurité.

Le tableau des effectifs budgétaires par ministère au 31 décembre 2021 se présente comme suit :

Tableau 41 : Effectifs par ministère

Ministère	Effectif au 31/12/21
Présidence	663
Primature	147
Intérieur	947
Justice	503
Défense (administration)	39
Affaires Etrangères	123
Finance	158
Budget	1520
Commerce	88
Equipment et Transport	213
Education	8969
Décentralisation	44
Emploi	149
Santé	2957
Habitat	263
Agriculture	301
Energie	181
Sport	272
CCPT	249

PF	118
Waqfs	301
Solidarité	38
ENS supérieur	18
Sec d'Etat au Logement	17
TOTAL	18 278

Source : Sous-direction de la solde, LF 2022

En dehors de l'administration budgétaire centrale, la CNSS³⁴ représente les effectifs les plus importants, et gère 1189 employés en 2021 et 1356 en 2022 répartis entre personnels administratif et soignant. Sur le plan juridique la paie de la CNSS est gérée sur un système propre de traitement des salaires (SAGE) non connectée à ORACLE. Depuis 2018, la CNSS dispose d'une unité de contrôle interne en cours d'opérationnalisation. Les comptes annuels de la CNAA sont audités par un Commissaires aux Comptes. Une mission d'inspection de l'IGE a la CNSS en octobre 2018 avait identifié de détournements et fraudes et conduit à la révocation du Directeur General. La paie des employés payée en cash dans les centres de soins, correspond aux salaires minimales inférieurs au seuil des 40.000 FD.

Pour la CNSS comme pour les autres entités de l'administration centrale, le système de la paie est également assuré sous le contrôle d'un comptable public, agents relevant en principe des textes statutaires relatifs aux agents de l'État. On considérera que les observations faites pour l'administration budgétaire, représentant environ les trois quarts de l'administration centrale, peuvent être retenues.

Le cadre réglementaire du contrôle des états de paie s'inscrit entre autres dans les textes suivants :

- Loi No 48/AN/83/1ère L portant statut général des fonctionnaires et qui fixe les dispositions de recrutement, avancement, rémunération et cessation d'activité. L'art. 4 stipule « toute nomination ou promotion de grade n'ayant pas pour objet exclusif de pourvoir à une vacance d'emploi est interdite. » et a l'art.37, « tout fonctionnaire est placé dans une des catégories : en activité, en service détaché, en disponibilité, Hors cadres et sous les drapeaux. »
- Loi No 222/AN/17/8ème L portant code de déontologie des Agents Publics
- Décret No 2002-0170/PRE fixant les conditions de recrutement des personnels de l'Etat
- Décret No 2001-0124 /PR/MEFPP sur les attributions de la sous-direction de la solde au sein de la Direction de l'exécution budgétaire.
- Décret N° 12 du 15 janvier 2001 fixant les responsabilités en matière de gestion administrative et financière du personnel.

La Direction de l'administration publique (DAP) au ministère du travail chargé de la réforme de l'administration est responsable de la gestion des personnels et de leurs carrières et gère ces données sur le fichier unique (FU) sur une plateforme Oracle. Celle-ci intègre depuis 2013 à la fois la gestion administrative par la fonction publique d'État, et le traitement du mandatement de la solde par la sous-direction de la solde au sein de la direction de l'exécution budgétaire, qui est chargée d'assurer opérationnellement la fonction de paie des agents de l'État.

³⁴ Pour la CMR, les chiffres pour 2021 sont les suivants : on recense 33 employés pour 83,4 millions de FDJ de masse salariale.

La procédure de paie relève des dépenses sans ordonnancement préalable, même si cela n'est pas expressément indiqué dans le décret N° 12 du 15 janvier 2001 portant règlement de la comptabilité publique, Art. 114. ; elle est assurée complètement par la sous-direction de la solde de la DEB, à partir de la mise à jour, par la direction de l'administration publique, des données relatives aux recrutements, aux fins de fonctions et aux actes de gestion de personnel.

Le contrôle des engagements globaux de dépenses salariales revient au service du contrôle des dépenses engagées de la DEB. Les variations a priori d'un mois sur l'autre sont analysées.

Le paiement est assuré par le Trésor (DTG), après le mandatement global, sur la base du fichier de règlement issu de l'application Oracle.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 23.1 : Intégration des états de paie et des dossiers du personnel

La composante évalue le degré d'intégration des données sur le personnel, les états de paie et les effectifs autorisés dans le budget.

Les crédits ouverts en loi de finances sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois par l'Etat. Ils représentent le nombre maximum d'emplois par ministère, toutes catégories confondues (personnel permanent, non permanent et contractuel).

En application de l'article 3 de la Loi No107 « les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances. Toutefois des transformations d'emplois peuvent être opérés par décret en Conseil des Ministres. Ces transformations d'emplois ainsi que les recrutements, les avancements et les modifications de rémunération ne peuvent être décidés s'ils sont de nature à provoquer un dépassement des crédits annuels préalablement ouverts ».

La gestion administrative du personnel civil de l'Etat est assurée par le ministère du Travail, Direction de l'Administration publique. Les états de paie sont établis d'après une base de données du personnel qui dresse la liste des agents à rémunérer à chaque période. Le ministère est habilité à apporter les modifications et à actualiser le fichier sur la base des actes relatifs à cette catégorie de personnel.

Certaines catégories de personnels sont gérées directement par d'autres administrations. Leurs données sont directement prises en charge dans le fichier de la direction de la solde.

- Les forces de défense et de sécurité ont la gestion administrative du personnel relevant de leur compétence ;
- Le ministère de la justice assure la gestion administrative des personnels du corps judiciaire.
- Les directions centrales des ressources humaines (DRH) des ministères gèrent les agents en attente d'intégration ;
- Les cabinets ministériels assurent également la gestion administrative de leur propre personnel.

La direction de la solde centralise l'ensemble de la paie des agents de l'Etat sur la base des données du personnel. L'application informatique commune intitulée « fichier unique » (FU) permet une gestion automatique et intégrée des dossiers administratifs du personnel et des états de la paie.

La Direction des Services Informatiques (DSI) du MFBPP qui exploite et assure la gestion et l'intégrité du FU, est censé également valider la concordance automatique des fichiers de personnel avec les fichiers de solde.

Les DRH des deux ministères les plus lourds en termes de masse salariale sont l'Éducation, la Santé et ont un accès et peuvent faire des modifications sur l'application. Il existe trois traitements sur le FU : les uniformes, l'éducation et la santé et les autres secteurs. Les contrôles sont les mêmes et donnent lieu à un mandat mensuel, envoyé au Trésor pour paiement.

La gestion financière des personnels reste centralisée au niveau du Ministère du Budget. La DEB contrôle pour chaque engagement mensuel de paye la compatibilité avec les crédits budgétaires et vise les actes individuels de gestion de personnel. Bien que présentés par ministères dans la LFI, les crédits affectés à la solde permanente sont inscrits ou transférés via la « mission provisions » dans la mission « gestion des finances publiques » coordonnée par le ministère en charge du budget qui les gère, jusqu'à présent, de façon centralisée.

On doit cependant relever des lacunes dans l'intégration des procédures :

- Les rapprochements avec les services sectoriels se font manuellement sur la base d'états de paie trimestriels extraits du FU envoyés formellement pour vérification. En l'absence d'accès informatique direct des DRH de nombreux ministères à l'application du Fichier Unique pour des raisons de connectivité, les états de paie sont envoyés à la fin de chaque trimestre par courrier administratif par la sous-direction de la solde à tous les ministères pour vérification et ajustements potentiels ;
- Absence de lien automatique avec la DTG pour le suivi des oppositions. A noter que les rejets de d'écriture dans le FU enregistrés sur 2022 concerne tous des erreurs d'imputation, de calcul ou de dépassement du seuil pour paiement par bon de caisse (40.000 FDJ) et représentent moins de 4% de la masse salariale annuelle ;
- Absence d'intégration automatique et informatisée, des emplois budgétaires ouverts et du FU. La DEB fait ces rapprochements et contrôles manuellement ;

En revanche les rapprochements entre la sous-direction de la Solde et le Ministère de la Fonction Publique sont effectués systématiquement et mensuellement par rapport aux données du mois précédent. Le recrutement et la promotion du personnel sont fondés sur une liste de postes approuvés et validés au niveau de la Fonction Publique, de la sous-direction de la solde avant toute imputation dans le FU.

On peut donc considérer que les états de paie sont étayés par les documents qui recensent toutes les modifications apportées chaque mois au dossier du personnel et sont vérifiés par rapport aux données des états de paie du mois précédent. Le contrôle des DRH est trimestriel mais le rapprochement entre la solde et la Fonction publique est fait au jour le jour et à la fin de chaque mois, avec l'assistance de la DNI qui gère l'application FU.

Composante 23.2 : Gestion des modifications apportées aux états de paie

La composante détermine la rapidité avec laquelle les modifications sont apportées aux données sur le personnel et aux états de paie. Les prises en compte sont effectuées selon une fréquence attachée à chaque type de situation.

Selon la Loi No107, toute décision de personnel est effective à partir de la date de signature de l'acte ou décret de décision ou une date ultérieure. Les régularisations à la suite de ces décisions sont gérées par les DRH, la DAP et la sous-direction de la solde dans un délai raisonnable.

La Direction de la solde opère les modifications dans l'application de gestion de la paye dans les quatre mois qui suivent la réception des dossiers. La prise en compte des modifications

apportées aux dossiers de personnel est réalisée par les gestionnaires administratifs. Le délai dans lequel elle est réalisée n'est pas connu. Leur prise en compte intègre ensuite ces éléments dans les trois mois qui suivent leur réception. Les rapprochements se font sur une base mensuelle mais il n'existe cependant pas de mise à jour systématique.

L'exécution de la masse salariale en 2021 est conforme aux prévisions de la LFI.

Depuis 2015 tout recrutement dans l'administration centrale est arrêté sauf pour les ministères sociaux et les avancements et reclassements sont gelés depuis 2017, sauf exceptions (comme le ministère des Affaires Etrangères en 2020). A noter que les dépenses salariales sont des crédits évaluatifs et dont les dépassements peuvent être autorisés. Depuis 2017, un gel des salaires est appliqué inscrit dans les LFI et par conséquent il n'y a pas eu de rappel rétroactif de paiement de salaires sur la période.

Les ajustements opérés sur la période sont des ajustements de calcul ou erreur d'imputation pour un montant équivalent à 3.9% de la masse salariale en 2022 ont eu une incidence limitée sur l'exécution globale des dépenses de salaire.

A noter cependant que des insuffisances sont relevées dans les RELF de la CCDB sur la présentation de la masse salariale dans les documents budgétaires : incohérences des chiffres entre le PLR et le système d'information CORIOLIS, écarts entre les imputations budgétaires des salaires et les lignes de crédit d'allocation des salaires. La matérialité de ces écarts en montant total est significative et a été confirmée par la DEB mais n'a pas d'impact sur la consolidation financière et le traitement de la paie. En revanche cette distorsion affecte la présentation et la consolidation des états de développement des dépenses de salaires et ne permet pas un suivi effectif et une lecture de gestion de la masse salariale par direction à l'intérieur des ministères.

Il n'y a pas de rapports réalisés concernant des vérifications de paie ou du fichier du personnel mais la sous-direction de la solde analyse les variations de salaire entre 2 mois (N et N+1) afin de contrôler tout changement concernant au niveau de la paie.

La DAP maîtrise la totalité des mouvements de mise à jour des situations de gestion de personnel, à partir desquels le service de gestion de la solde à la DEB assure le mandatement global des salaires. Un calendrier de paie est établi entre la DAP et la DEB comme suit :

- Mise à jour par les DRH et DAP entre le 25 et le 1er du mois suivant
- Contrôle par la sous-direction de la Solde, DEB entre le 1er et le 5
- Traitement et virements entre le 5 et le 15

Composante 23.3 : Contrôle interne des états de paie

La composante 3 de l'indicateur 23 évalue les contrôles effectués en cas de modifications apportées aux données sur le personnel et aux états de paie.

Le fichier de paie fait l'objet d'un contrôle régulier mensuel par la sous-direction de la Solde. La direction de la solde procède au contrôle des fichiers entre le 5 et le 10 du mois qui porte sur les situations modifiées traitées et les actes y afférents. Des équipes de contrôle sont affectées, en fonction des éléments de rémunération à contrôler (indemnités, prime de fonction, changement de grade...). Les contrôles sont réalisés sur la base des pièces justificatives apportées par les services gestionnaires. La justification des mouvements sur le personnel est vérifiée par la sous-direction de la solde de la DEB et par le comptable (DTG) sous sa responsabilité personnelle. Les états de variations de gains (N+1 par rapport à N) extraits du FU et les pièces justificatives reçues des DRH des ministères sont la base du contrôle exercé par la sous-direction de la solde.

Le système centralisé de contrôle interne n'associe cependant pas encore l'ensemble des acteurs du processus. Il fait intervenir la direction de la Solde et la DAP mais n'implique pas à ce jour suffisamment les directions des ressources humaines (DRH) dont la responsabilité dans la prise en charge des actes du personnel relevant de leur compétence, la fiabilisation des effectifs et la définition des cadres organiques des structures de l'Etat, serait plus effective avec un accès direct au FU.

Les habilitations à intervenir sur les données sont clairement définies et il existe un dispositif de contrôle hiérarchique pour certaines mises à jour de données sensibles.

Un audit ciblé à fin 2021 à l'initiative du Ministère de la Santé et avec saisine de l'Inspection générale d'État a permis d'identifier et de mettre fin à plusieurs emplois fictifs (13).

Le pouvoir d'apporter les modifications aux dossiers et aux états de paie est limité et tracé dans le FU, et produit des éléments de piste d'audit. Les procédures de contrôle en place aux différents niveaux de gestion et de contrôle de la paie assurent la fiabilité des données de paie mais des insuffisances dans le contrôle des DRH et la présentation de la masse salariale dans la documentation budgétaire sont de nature à affecter le niveau d'intégrité de ces données.

Composante 23.4 : Audit des états de paie

Des contrôles physiques dans les institutions sont réalisés par la DEB de manière continue, avec trois cibles principales, la Justice, la Santé et l'Education et les forces armées une année sur deux, mais la mission n'a pas eu accès à des rapports de vérification de ces contrôles.

Il n'y a pas eu, au cours de ces trois derniers exercices clos, d'audit des états de paie par les corps d'inspection couvrant l'ensemble de l'administration budgétaire centrale et a fortiori toute l'administration centrale.

Un contrôle exhaustif des effectifs de l'administration a été réalisé en 2019 par une commission spéciale composée de membres de la Présidence et de la sous-direction de la solde. Des contrôles physiques sont également systématiquement réalisés par les services d'inspection générale (IGE, IGF) et les inspections de services.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Aucune réforme récemment mise en œuvre ou en cours de mise en œuvre n'a été recensée dans le domaine du contrôle des états de paie.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-23 : Contrôle des états de paie (M1)	C+	Brève justification de la note
Composante 23.1 : Intégration des états de paie et des dossiers du personnel	B	L'application Fichier unique de référence (FU) sur Oracle qui couvre l'ensemble des personnels, assure une intégration automatique dans les états de paie de toute modification apportée aux dossiers du personnel, et ils sont vérifiés par rapport aux données des états de paie du mois précédent. Le recrutement et la promotion du personnel sont fondés sur une liste de postes approuvés. Des écarts importants d'imputation dans le FU sont à noter, qui n'affectent pas les montants consolidés par ministère.

Composante 23.2 : Gestion des modifications apportées aux états de paie	B	Les états de paie sont mis à jour de manière continue sur la base des rapprochement faits avec le ministère de la Fonction Publique, mensuellement par vérification des mouvements par la sous-direction de la solde et trimestriellement à la réception des éléments de rapprochement des DRH dans les ministères sectoriels. Ces mises à jour nécessitent peuvent nécessiter des ajustements rétroactifs de valeur inférieure a 4% en 2022. Il n'y a pas de traitement rétroactif de rappels de salaires sur la période (Loi No107).
Composante 23.3 : Contrôle interne des états de paie	C	Des contrôles appropriés ont été mis en place pour assurer la fiabilité des données de paie. La gestion centralisée et conjointe de la DAP et de la sous-direction de la solde, avec l'appui de la DSI, est effective. Les ajustements et corrections sont limités. Cependant les insuffisances relevées dans le contrôle interne des DRH de par leur accès limité au FU, et les problèmes d'imputation budgétaire et de présentation de la masse salariale, ainsi que les résultats de l'audit de 2021 sur la paie du ministère de la sante ne permettent pas de garantir la haute intégrité des données fournies.
Composante 23.4 : Audit des états de paie	B	Un contrôle exhaustif des effectifs de l'administration a été réalisé en 2019 par une commission spéciale composée de membres de la Présidence et de la sous-direction de la solde. Des contrôles physiques sont également systématiquement réalisés par les services d'inspection générale (IGE, IGF) et les inspections de services.

PI-24. Gestion de la passation des marchés

Cet indicateur examine les principaux aspects de la gestion de la passation des marchés. Il porte plus particulièrement sur la transparence des dispositions, l'importance accordée au caractère ouvert et concurrentiel des procédures, au suivi des résultats des marchés attribués et à l'accès aux voies de recours et de réparation

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Le cadre juridique de passation des Marchés Publics est clairement défini par :

- La Loi No 53/AN/09/6eme L du 1er juillet 2009 portant Nouveau Code des Marchés Publics et les décrets No 2010-008/PRE du 8 mai 2020 fixant les attributions, la composition et les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Commission Nationale Marchés Publics (CNMP),
- Le décret No2010-0084/PRE du 8 mai 2020 portant approbation des cahiers des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services courants et aux marchés publics de prestations intellectuelles
- Le décret No 2010-0085/PRE du 8 mai 2010 portant approbation du manuel de procédures pour la passation des marchés et approbation de la charte d'éthique et de transparence applicable dans le domaine des marches public,
- Ainsi que l'arrêté No2010-349 portant approbation des documents types de procédures de passation des marchés publics de la République de Djibouti
- Loi No2017-186 du 29 mai 2017 relative aux Partenariats Public-Privé

Le pays a fait l'objet d'une évaluation par la Banque Mondiale selon la Méthodologie de Passation des Marchés Publics (MAPS) conclue en novembre 2019³⁵.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 24.1 : Suivi de la passation des marchés

La composante détermine dans quelle mesure des dispositions prudentes de contrôle et de notification ont été établies au sein des administrations publiques pour garantir l'utilisation optimale des ressources et promouvoir le bon et régulier emploi des deniers publics.

Les données sur les marchés passés ont été fournies par la DEB mais l'exactitude et le caractère complet de l'information sur la passation des marchés publics en 2020 ne peuvent pas être vérifiés auprès de la CNMP.

Les marchés donnent lieu à la constitution de dossiers par les ministères sectoriels avec l'information des acquisitions, leur valeur et l'identité des soumissionnaires auxquels les marchés sont attribués, mais les données exactes et complètes ne peuvent pas être vérifiées pour la majorité des méthodes de passation de marchés de fournitures, de services et de travaux. En effet, la plupart de ces marchés sont des ententes directes en dessous du seuil des 5 millions de Francs Djiboutiens (cf. PI-24.2) et l'information n'est pas totalement centralisée entre les services financiers des ministères sectoriels et la direction de l'exécution budgétaire, qui filtre ses marchés au moment du contrôle de l'engagement de dépense. Ces informations sont fragmentées, et ne sont pas intégrées dans des plans de passation des marchés, et il n'existe pas de piste d'audit.

Par ailleurs le système de suivi de l'information sur les contrats attribués est fait sur Excel au niveau de la CNMP. Il n'y a pas encore de gestion de bases de données sur une application qui permettrait de suivre les dossiers entre les différents services concernés.

La CNMP a mené de nombreux travaux depuis la nomination d'un nouveau Secrétaire General en mai 2021 sur l'amélioration du système d'information des marchés publics. A ce jour, le nouveau système n'est pas encore opérationnel.

En l'absence d'un système de suivi de passation des marchés publics, des données exactes et complètes relatives aux procédures de passation ne peuvent pas être fournies et vérifiées.

³⁵ Le rapport provisoire n'a pas été publié.

La note de la composante est D.

Composante 24.2 : Méthode de passation des marchés

La composante analyse la part de la valeur totale des marchés attribués avec ou sans mise en concurrence. Un bon système de passation de marchés suppose d'appliquer des méthodes de mise en concurrence, sauf pour les marchés de faible valeur situés en deçà d'un seuil approprié et prédéfini, y compris les situations où la réglementation interdit le recours à d'autres méthodes et celles où les dispositions autorisant d'autres méthodes sont rarement appliquées. Les marchés sont passés en principe par appel d'offre ouvert selon le code des marchés publics. L'art.4 du code prévoit un seuil de 5 millions de Francs Djiboutiens pour les marchés passés par entente directe au sein des départements ministériels, des institutions constitutionnelles, des sociétés d'Etat, des établissements publics et des collectivités locales au cours d'un exercice budgétaire. Les exceptions prévues au-dessus du seuil des 5 millions sont prévus à l'art.17. Les marchés peuvent exceptionnellement être passés par appel d'offres ouvert précédé de préqualifications, sur appel d'offres restreint, ou négocié par entente directe dans des cas exceptionnels, dûment justifiés, et après avis de la CNMP. Seules les dépenses militaires ne sont pas sujettes à la supervision de la CNMP.

Les données sur les marchés publics passés, en valeur, et par type de passation (AO, avenant ou gré à gré) donne les résultats suivants (en milliers FDJ) :

Tableau 42 : Marchés publics passés par la CNMP en 2020

Marchés publics passés par la CNMP en 2020	Montants contrats passés sur AO	Montants contrats passés en gré à gré	Pourcentage des contrats passés en gré à gré	Total des marchés publics
Marchés sur financement extérieurs	11 741 066	73 970	0,6%	57,5 %
Marchés sur budget Etat ³⁶	8 665 142	2 140 138	24,7%	42,5 %
Total	20 406 208	2 214 109	25,3%	100%

Source : Données DEB pour le PEFA

L'estimation des achats passés en dessous du seuil des marchés publics en 2020 est calculée par approximation des montants d'exécution budgétaire sur la ligne des Biens et Services de la LR de 2020, auquel on ajoute le montant des achats de la CNSS pour le reste de l'administration centrale.

Tableau 43 : Estimation des achats en dessous du seuil des marchés publics

Total lignes achats LR 2020	Ligne budgétaire	Montants exécutés (MFDJ)	Montant estimé des achats directs	%
Administration centrale	Biens et Services	32 883	24 448 (estimation maximale, total hors MP plus montant gré à	73,6%

³⁶ Y compris CNSS sauf pour les contrats spécifiques d'achat de médicaments gérés par la CNSS sur les plateformes d'achats régionales spécifiques

			gré des MP selon estimation ci- dessus)	
CNSS	Achats et accessoires (dont médicaments) montants non communiqués	1 910	1 910 (estimation maximale en l'absence de données)	100%
Total		34 793	26 358	75,8%

Source : Données LF 2022 et rapport financier CNSS pour 2020

Le montant total des achats passés directement ou en gré à gré est estimé à 75,8%. La valeur totale des marchés attribués selon des méthodes fondées sur une mise en concurrence telle que l'AO est de moins de 60%.

Cette estimation corrobore les retours de la Commission des Finances de l'AN, de la CCDB, il semble que le fractionnement et la procédure de passation par entente directe en dessous du seuil des 5 millions de Francs Djiboutiens ait dominé en 2020, année de la pandémie de COVID-19³⁷.

Le MAPS souligne « La lourdeur des procédures de passation des marchés, caractérisée par le niveau très bas du seuil déclencheur des procédures d'appel d'offres et d'examen préalable de la CNMP, la longueur du circuit d'obtention des signatures et approbations requises entre le début de la passation et la conclusion définitive du contrat et la superposition des procédures des bailleurs et des procédures nationales ».

Il n'existe pas de données exhaustives sur la valeur totale des marchés attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence. L'estimation faite par l'équipe sur la base des données de la DEB des marchés passés par AO en 2002 montre que moins de 60% de la valeur totale des marchés et achats publics n'est pas fondée sur une méthode de mise en concurrence. La note de la composante est D.

Composante 24.3 : Accès du public aux informations sur la passation des marchés

La composante examine le degré d'accès du public à une information complète, fiable et à jour sur les marchés passés par les services administratifs. Les principales informations à fournir au public au sujet de la passation des marchés sont ici évaluées : (1) le cadre juridique et réglementaire régissant la passation de marchés, (2) les plans de passation de marchés publics, (3) les opportunités de soumission, (4) les marchés attribués avec leur objet, le fournisseur et la valeur, (5) les informations sur le règlement des plaintes relatives à la passation de marchés, (6) les statistiques annuelles de passation de marchés.

Seul le cadre juridique est complet et mis à la disposition du public. Le nouveau code des marchés publics est publié sur Internet et couvre les principaux aspects de la passation des marchés ; il inclut les principaux éléments de la régulation de la passation des marchés, tels que les seuils non concurrentiels, les appels d'offre, la méthode d'évaluation et d'attribution, les

³⁷ Selon les statistiques du rapport annuel des activités de la CNMP pour 2021, les marchés passés de gré à gré et les procédures d'appels d'offre restreintes représentent respectivement 9,62% et 13,94% du nombre de procédures de passation des marchés validées par la CNMP en 2021 et 3,71% et 3,38% en montant (FDJ).

partenariats publics privés, et prévoit le règlement des différends à travers un comité de règlement des différends, établi par décret présidentiel et qui prévoit un délai de 5 jours de traitement pour tout recours administratif, puis pour un recours auprès du CRD. Cependant, la possibilité d'appliquer des mécanismes dérogatoires diminue l'efficacité de ce cadre juridique. Les opportunités de soumissions ne sont publiées que pour les marchés passés par AO mais qui ne représentent moins de 50% des marchés passés en valeur en 2020. Elles apparaissent dans le journal national, gratuit. La publicité suit les dispositions du code. Le délai pour présenter les offres est d'environ trois semaines dès la date de l'ouverture de l'appel d'offre. D'autres moyens de publicité (journaux payants, autres sites Internet) peuvent cependant être utilisés pour publier l'appel d'offres, ce qui peut en rendre le suivi difficile.

Cependant, l'attribution des marchés ne fait pas l'objet d'une information complète et publiée. L'information n'est pas exhaustive par objet, fournisseur et valeur. En l'absence d'un plan précis de passation des marchés, il n'est pas possible de vérifier que toutes les attributions ont été publiées. Une fois le marché attribué, la publication est faite par l'autorité contractante dans le journal, et/ou toute autre publication.

Les informations sur les résultats du règlement des plaintes relatives à la passation de marchés n'ont pas été publiées. Le CRD est l'entité qui reçoit et examine les recours. Sa mise en place est encore récente. Les moyens de publication des résultats ne sont pas précisés par les textes.

Les statistiques annuelles de passation de marchés ne sont pas publiées, ni les plans de passation de marchés.

Parmi les principaux éléments d'information sur les marchés passés par les services administratifs représentant la majorité des marchés, seul le cadre juridique est complet et fiable et mis à la disposition du public.

La note de la composante est D.

Composante 24.4 : Instruction des plaintes concernant la passation des marchés

La composante évalue l'existence et l'efficacité d'un mécanisme administratif indépendant de règlement des plaintes. Un bon système de passation des marchés prévoit l'accès des parties concernées à ce type de mécanisme dans le cadre du système de contrôle, généralement en plus de la possibilité de saisine des tribunaux. L'efficacité du système passe par l'enregistrement des plaintes et leur règlement diligent, impartial, transparent et indépendant.

Les critères examinés pour cet indicateur sont les suivants : les plaintes sont examinées par un organe qui (1) ne participe à aucun titre à la passation des marchés publics ou au processus décisionnel conduisant à leur attribution, (2) ne facture aucune commission constituant un obstacle pour les parties intéressées, (3) applique des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public, (4) a le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés, (5) rend des décisions dans les délais spécifiés par la réglementation, (6) rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties.

La Loi n°53/AN/09/6ème L portant Code des Marchés Publics a créé un Comité de Règlement des Différends qui est un organe de recours non juridictionnel placé auprès de la Commission Nationale des Marchés. Ce comité a pour attribution de recevoir les dénonciations des irrégularités constatées par les parties intéressées, avant, pendant et après la passation ou l'exécution des Marchés Publics, sous réserve des violations constitutives d'infractions pénales relevant de la compétence des juridictions répressives.

Le Décret N°2010-0083/PRE fixant les attributions, composition, modalités d'organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Marchés Publics, détermine la composition et

les attributions du dudit Comité de Règlement des Différends. Les plaintes sont examinées par le Comité de Règlement de Différends (CRD) qui fonctionne sous la tutelle de la CNMP et est doté d'un pouvoir suspensif.

De fait, la CNMP concentre toutes les fonctions de surveillance, régulation, de règlement des différends, a le pouvoir d'adjudication et de contrôle a priori et a posteriori (audit) de la passation et exécution des marchés publics. Cette position ouvre à une duplication de compétences et à des conflits d'intérêt potentiels. La structure institutionnelle requiert une séparation de certaines tâches ainsi qu'un renforcement des capacités et des moyens très importants.

En résumé, le système de règlement des litiges concernant la passation des marchés ne satisfait pas le premier critère mais potentiellement tous les autres critères (2, 3, 4, 6 et potentiellement 5 mais aucune donnée n'est disponible pour certifier les délais de décision du CRD en 2020).

- 1) La CNMP participe en tant qu'adjudicateur et elle a un rôle de surveillance à la passation des marchés publics ou au processus décisionnel conduisant à leur attribution.

Article 16 : Toute attribution de marché, quelle que soit la procédure, est rendue publique dans le journal « La Nation » et, le cas échéant, dans toute autre publication nationale ou internationale ainsi que sous le mode électronique, après la validation des résultats par la direction des marchés publics.

- 2) La CNMP ne facture aucune commission constituant un obstacle pour les parties intéressées.

Aucun paiement ne constitue une entrave à la soumission d'une candidature d'appel d'offres.

- 3) L'application des procédures de dépôt et de règlement des plaintes sont clairement définies,

Et accessibles au public. Selon l'article 22 du code, les recours peuvent être exercés, soit par tout moyen laissant trace, soit par tout moyen de communication électronique, selon les modalités définies par le CRD. Le code ne précise pas leur condition de publication.

- 4) Le CRD a le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés, comme le prévoit le code des marchés.

- 5) Le CRD rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/la réglementation (article

22 du code). Le CRD rend sa décision dans les cinq jours ouvrables de sa saisine.

- 6) Le CRD rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe, tel que le Tribunal administratif). Ce recours n'a pas d'effet suspensif.

Le système de règlement des litiges concernant la passation des marchés ne satisfait pas le premier critère de base (1) et trois des autres critères (2, 3 et 4).

La note de la composante est D.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

La volonté politique d'instaurer de la transparence et de la bonne gouvernance est claire dans les dernières décisions prises par l'exécutif concernant les marchés publics. A partir de mai 2021 et la nomination d'un nouveau secrétaire général à la CNMP, un plan de réforme est en voie d'élaboration. La publication de statistiques, et la production d'un rapport annuel avec toutes

les informations relatives à la passation et exécution des marchés publics marquent un tournant dans la gestion de l'information. La circulaire présidentielle d'août 2022 rappelant les dispositions du Nouveau code des marchés publics témoigne de cette volonté politique de reformer le secteur.

Cette réforme porte principalement sur 5 axes :

- La réorganisation et le renforcement du fonctionnement de la CNMP
- L'opérationnalisation du CRD
- Le suivi des plans de passation des marchés publics et des plans de travail et des budgets annuels (PTBA)
- Un renforcement de la notion de préférence nationale dans la commande publique à travers l'insertion de cette dernière dans les conventions de financements et les dossiers d'appel d'offres.

La mise en place d'une feuille de route relative à la réforme du cadre juridique et institutionnel de la passation des Marchés Publics.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-24 : Gestion de la passation des marchés (M2)	D	Brève justification de la note
Composante 24.1 : Suivi de la passation des marchés	D	En l'absence d'un système de suivi de passation des marchés publics, des données exactes et complètes relatives aux procédures de passation ne peuvent pas être fournies et vérifiées.
Composante 24.2 : Méthode de passation des marchés	D	Il n'existe pas de données exhaustives sur la valeur totale des marchés attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence. L'estimation faite par l'équipe sur la base des données de la DEB des marchés passés par AO en 2002 montre que moins de 60% de la valeur totale des marchés et achats publics n'est pas fondée sur une méthode de mise en concurrence.
Composante 24.3 : Accès du public aux informations sur la passation des marchés	D	Parmi les principaux éléments d'information sur les marchés passés par les services administratifs représentant la majorité des marchés, seul le cadre juridique est complet et fiable et mis à la disposition du public.
Composante 24.4 : Instruction des plaintes concernant la passation des marchés	D	Le système de règlement des litiges concernant la passation des marchés ne satisfait pas le premier critère de base (1) et trois des autres critères (2, 3 et 4).

PI-25. Contrôles internes des dépenses non salariales

Cet indicateur mesure l'efficacité des contrôles internes généraux des dépenses non salariales.

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Il concerne les dépenses de biens et services réalisées par voie de bons de commande ou de marchés publics. Les contrôles spécifiquement axés sur les salaires des fonctionnaires font l'objet de l'indicateur PI-23. Les deux premières composantes (25.1 et 25.2) nécessitent une analyse approfondie de la chaîne d'exécution de la dépense.

La Loi No107 est succincte en matière de définition du contrôle budgétaire. Les Art. 50, 59 et 60, du titre 4 de l'exécution et du contrôle du budget de l'Etat de la Loi No107 énoncent que « les fonctions d'ordonnateur et de comptables publics sont incompatibles », que « le contrôle administratif s'exerce sous la forme de contrôles hiérarchiques ou organique par l'intermédiaires de corps de contrôle spécialisés » ; « le contrôle de la Direction du Contrôle Budgétaire s'exerce dans les conditions définies par le Décret portant attribution et organisation du MEFPP (de 1999 révisé en 2001) ; le contrôle à priori des opérations budgétaires de dépenses du pouvoir central est assuré par le contrôleur budgétaire. Les contrôleurs budgétaires sont affectés auprès de chaque institution et ministère dépensiers et auprès des services déconcentrés de l'Etat ».

L'article 81 du RGCP précise que : « l'exécution de la dépense publique comporte deux phases, la phase administrative et la phase comptable. La phase administrative comprend les étapes d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement. La phase comptable comporte l'étape de paiement ».

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 25.1 : Séparation des tâches

La composante détermine s'il existe une séparation des tâches, un aspect fondamental du contrôle interne qui vise à empêcher les agents ou groupe d'agents d'être en position de commettre et de dissimuler des erreurs ou des actes frauduleux dans le cadre de leurs fonctions.

La chaîne de la dépense publique à Djibouti s'inscrit dans le cadre de l'exécution du budget et de la gestion des deniers, valeurs et biens confiés à l'Etat, aux établissements publics nationaux, aux collectivités territoriales (...) et les règles fondamentales de cette gestion sont prescrites dans le décret n°2001-0012/PR/MEFPCP du 2 janvier 2002 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP).

Elle se caractérise par l'application des principes de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public, de distinction des phases d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement, et de paiement après contrôle du service fait.

En l'absence du cadre de la budgétisation par programme, elle n'intègre pas encore la responsabilisation des services gestionnaires de programmes.

Le manuel d'exécution de la dépense décrit de manière précise phase par phase, le rôle des ordonnateurs et des comptables et clarifie la répartition des rôles de chacun, mais n'a pas la même portée juridique qu'un texte réglementaire, et il est difficile de vérifier si ces règles ne s'imposent dans les pratiques.

En revanche, sur la base des conclusions de la CCDB sur la gestion des comptes de fait dans de nombreuses entités et établissements publics, il apparaît que des responsabilités importantes pourraient être mieux définies.

Composante 25.2 : Efficacité du contrôle des engagements de dépenses

La composante évalue l'efficacité du contrôle des engagements de dépenses.

L'engagement, permis par l'autorisation d'engagement est défini à l'Art. 101, chapitre 2 du décret n°2001/012/PR/MEFPC portant règlement général sur la comptabilité publique. Le dispositif de contrôle interne de la chaîne de la dépense s'appuie sur un schéma classique et satisfaisant en théorie (articles 101 à 116 du RGCP). Il repose à titre principal sur la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public mais implique plus largement l'ensemble des acteurs de la chaîne, et s'exerce à toutes les étapes clefs de la dépense publique, que sont l'engagement, la liquidation et le paiement.

Selon la procédure en vigueur³⁸, pour la constitution du dossier de proposition d'engagement, l'Administrateur doit tenir compte des contrôles qu'effectuera le Contrôle financier. Il doit veiller à :

- Respecter la clé de répartition : soit 25% trimestriellement sur l'imputation budgétaire
- L'habilitation d'administrateur de crédits : spécimen de signature
- L'exacte imputation de la dépense selon sa nature et sa destination ;
- La disponibilité des crédits
- La cohérence du dossier (logique de la séquence des dates et des pièces du dossier, concordance des montants en lettre et en chiffre, etc.)
- L'objet de la dépense ;
- La présence de toutes les pièces justificatives ;
- La justification des prix : appliquer les prix retenus et fixé par la DEB, conformément à la nouvelle mesure entreprise par le Ministère du Budget en 2022,
- L'absence de fractionnement ;
- L'inscription des dépenses sur le plan prévisionnel de passation des marchés (à partir de 2022)

Pour 2020, le RELF de la Cour des Comptes identifie des dépassements de crédits qui concernent uniquement les Dépenses communes, diverses lignes budgétaires centralisées au niveau du Ministère, uniquement pour se conformer au principe d'Ordonnateur Unique édité par la Constitution de la République de Djibouti. « Ces crédits ne peuvent faire l'objet d'un programme exact dans les Lois des Finances, compte tenu de leur caractère d'imprévisibilité. Pour cette raison, les lignes budgétaires dites à crédits évaluatifs connaissent des dépassements plus ou moins importants conformément aux règles de la Comptabilité.

Par exemple :

- Les salaires
- Les loyers à reporter par l'Etat
- Les lignes budgétaires qui supportent les charges des coopérants, les Assesseurs des Tribunaux
- Les lignes qui couvrent les Accidents et Frais de Justice.

³⁸ Manuel de contrôle financier de la DEB

Et d'autre part, il est à noter que les lignes n'ont pas connu d'augmentation depuis des dizaines d'années, alors que les crédits évaluatifs stagnent, voire diminuent. »

La fonction de contrôle interne repose principalement sur le contrôleur budgétaire interne et le comptable public. Le premier intervient au stade de l'engagement et de la liquidation de la dépense et le second assure le contrôle des ordonnances de paiement et de leurs pièces justificatives avant leur mise en règlement. Les contrôleurs financiers relèvent du Ministre du Budget. Ils effectuent des contrôles à priori et à posteriori et tiennent une comptabilité. Le contrôle pourrait théoriquement être hiérarchisé (ou allégé) dans certaines conditions prévues dans le système CORIOLIS, mais pas appliquées, au prix de procédures de contrôle ex ante systématiques. A priori avant tout engagement, le contrôleur financier procède à un contrôle de régularité. Le Contrôleur financier tient la comptabilité des dépenses engagées.

Dans la cadre du contrôle de la dépense au sein de la Direction de l'Exécution Budgétaire, la priorité est donnée au contrôle a priori des actes qui se situent à la naissance de la dépense (engagement et liquidation). Les informations reçues de la DEB sur les rejets de factures et de marchés vers les ministères dépensiers pour dépassement budgétaire au titre de 2020 et 2021 représentent moins de 1% des dépenses et se présentent comme suit :

- Pour 2020, 36 rejets pour un montant total de 168,260,116 Francs Djiboutiens
- Pour 2021, 68 rejets pour un montant total de 189,283,532 Francs Djiboutiens

Le dispositif de contrôle interne permet en pratique de garantir totalement la soutenabilité budgétaire et la fiabilité de la dépense publique. Les mécanismes de régulation des dépenses liés à la trésorerie n'interviennent donc qu'après la phase de liquidation, au niveau de la direction du Trésor.

Par ailleurs, la fréquence des erreurs décelées en fin de processus par le comptable public pour des anomalies affectant des procédures pourtant soumises à des vérifications obligatoires et formalisées lors d'étapes préalables de la chaîne de la dépense (engagement et liquidation) démontre l'efficacité du dispositif de contrôle interne.

Les rejets par le Trésor au titre de 2020 se présentent comme suit :

- 269 rejets du Trésor vers la DEB pour un montant total de 1,576,838,953 Francs Djiboutiens soit un peu plus d'1% du budget total de 2020 et les chiffres 1 sont similaires pour 2021 selon la DEB.

Ces règles se retrouvent traduites en théorie dans les systèmes d'information et applications Coriolis d'exécution budgétaire et AX pour la comptabilité du Trésor. Théoriquement le système de gestion constitue l'épine dorsale du contrôle interne, structurer la chaîne de la dépense, en déterminant l'enchaînement d'étapes obligatoires et en traçant les actions successives qui concourent à la réalisation de la dépense, tout au moins dans sa phase administrative (piste d'audit). La mission n'a pas encore pu valider l'existence d'éléments de paramétrage, qui servent de base à la mise en œuvre de contrôles bloquants.

Toutefois, à ce stade, la liquidation de la dépense et son contrôle ne sont pas retracés dans le système et bon nombre de ministères sectoriels ne sont pas connectés à Coriolis pour des problèmes d'accès ou de connectivité. La mission manque d'information sur la situation du contrôle budgétaire dans les établissements publics.

On peut donc conclure que les mesures de contrôle des engagements de dépense en place sont effectives pour toutes les dépenses centralisées au niveau de la DEB, qui représentent la plupart des dépenses budgétisées.

Des réflexions sont en cours sur les évolutions à apporter au dispositif de contrôle interne. Elles portent notamment sur une association plus étroite du contrôleur budgétaire au processus de préparation et de planification du budget ou encore sur la mise en place d'un contrôle sélectif de la dépense fondée sur une analyse des risques.

Le dispositif requiert une documentation plus détaillée et un référentiel de contrôle interne adapté auxquels les administrations pourraient se référer pour déployer au sein de leurs services un dispositif de contrôle adapté, en vue de l'introduction future de la gestion par objectif de programme.

Composante 25.3 : Respect des règles et procédures de paiement

La composante 3 évalue le degré de conformité avec les règles et procédures de contrôle des paiements d'après les éléments d'information disponibles.

Le RGCP définit les différentes phases d'exécution de la dépense jusqu'au paiement. Avant d'être payées, les dépenses doivent être successivement engagées, liquidées et ordonnancées.

L'article 114 du RGCP dispose que sous réserve des dérogations autorisées, le paiement ne peut intervenir qu'après la phase d'exécution susmentionnée.

Les dépenses payées sans ordonnancement préalable par procédures dérogatoires et régularisation postérieure sont :

- Les salaires des employés de l'Etat
- Les subventions octroyées aux établissements publics dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière
- Les contributions et cotisations au profit des organismes internationaux
- Les renouvellements des avances aux régisseurs
- Le règlement des factures d'abonnement (eau, électricité, téléphone) les transports personnels, les bourses etc.
- Les dépenses relatives aux marchés publics (avances de démarrage, décomptes, retenues de garantie)
- Les dépenses payées avant ordonnancement : Les Lettres de crédits
- Les dépenses payées sur régie d'avance : les caisses d'avance

Les régies d'avance et les avances au budget sont des procédures autorisant un paiement sans ordonnancement, et faisant l'objet d'une régularisation ultérieure.

La mission n'a pas été en mesure de valider le montant des dépenses payées selon les procédures dérogatoires en 2022 mais a été informée qu'aucun paiement dérogatoire à titre exceptionnel n'a été autorisé en 2022 et que toutes les procédures dérogatoires prévues avaient été dûment autorisées.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Le Projet d'Appui aux Institutions de Contrôle des Finances Publiques et à la Gouvernance des Entreprises et Établissements Publics (PAIC-GEP) de la BAD en cours de démarrage qui vise à améliorer les capacités des institutions de contrôle dans leurs tâches régaliennes, en ciblant principalement la Cour des Comptes et de discipline budgétaire, l'IGF, l'IGE, la Direction de la Comptabilité Publique et la Commission Nationale de Lutte contre la Corruption. Les appuis dans le cadre du projet PAIC GEP accompagneront la mise en place de systèmes et outils de contrôle interne dans certaines administrations centrales.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-25 : Contrôle interne des dépenses non salariales (M2)	B	Brève justification de la note
Composante 25.1 : Séparation des tâches	C	Une ségrégation appropriée des fonctions est prévue dans la Loi No107 et le RGCP qui définit tout au long du processus de dépenses une séparation des tâches à toutes les étapes. Ce cloisonnement existe dans les systèmes de gestion Coriolis et AX. Cependant, en raison de l'existence des comptes publics de fait, tels qu'identifiés par la CCDB dans ses rapports d'audit des entités publiques, des responsabilités importantes ne soient pas encore correctement ou formellement définies.
Composante 25.2 : Efficacité du contrôle des engagements de dépenses	B	Des mesures strictes de contrôle des engagements de la plupart des dépenses ont été établies de part la centralisation du contrôle des engagements au sein de la DEB et leur efficacité est validée par l'absence de dépassement par rapport aux allocations budgétaires approuvées. Les effets des mécanismes de régulation de la DGT pour des raisons de trésorerie ont toutefois un impact important sur l'exécution. Les contrôles budgétaires des engagements des établissements publics n'ont cependant pu être validés.
Composante 25.3 : Respect des règles et procédures de paiement	A	La matérialité des paiements effectués par mesure dérogatoire pour 2022 est très faible et limitée à des paiements dûment autorisés.

PI-26. Audit interne

Cet indicateur évalue les normes et procédures appliquées aux audits internes. La composante audit interne du PEFA doit être évaluée au regard des normes internationales de l'audit interne, telles que définies par l'institut des auditeurs internes (IIA).

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Les structures d'audit interne doivent : a) être suffisamment indépendantes ; b) bénéficier d'un mandat suffisamment étendu, d'un accès global à l'information et d'un pouvoir de rapport ; c) utiliser des méthodes d'audit professionnelles (dont la méthode d'évaluation des risques) conformes aux normes internationalement reconnues. La composante 26.1 évalue l'ampleur des audits auxquels les entités publiques sont soumises en mesurant la proportion des dépenses prévues totales ou des recettes recouvrées par les entités faisant l'objet d'audits annuels, que des audits de grande ampleur aient été réalisés ou non.

Périodes de référence : pour les deux premières composantes : Septembre 2022 (au moment de l'évaluation), pour la composante 3, 2020 et pour la composante 4 : 2018, 2019, 2020.

Différentes structures de contrôle, d'audit interne et d'inspection coexistent en République de Djibouti :

L'Inspection Générale d'Etat (IGE) :

- Loi n°52/AN/04/5ème L du 03 mai 2004 portant sur l'Inspection Générale d'Etat.
- Décret n°2001-0222/PR/PM du 26 novembre 2001 portant création d'une Inspection Générale d'Etat ;
- Décret n°2004-0014/PRE du 21 janvier 2004 portant organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale d'Etat ;
- Décret n°2004-0058/PR/PM du 13 avril 2004 relatif aux avantages et indemnités accordés aux membres de l'Inspection Général d'Etat.
- Décret n°2012-0100/PR/PM du 07 mai 2012 portant création et fonctionnement du fonds d'intervention de l'Inspection Générale d'Etat.
- Décret n°2005-0151/PR/PM du 31 août 2005 instituant un Comité de Coordination des Corps et Organes de Contrôle et d'Inspection auprès de la Primature.

L'inspection Générale des Finances (IGF)

- Loi n°160/AN/12/6ème L du 09 juin 2012 portant réorganisation du Ministère de l'Economie et des Finances en charge de l'Industrie et de la Planification ;
- Loi n°15/AN/98, article 14 - Inspection Générale des Finances ;
- Décret n°2006-0073/PR/MEFPCP du 11 mars 2006 portant nomination des membres de l'Inspection des Finances et fixant leurs avantages et indemnités.

Les inspections de services

Les inspections de services telles que l'Inspection Générale de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelles, l'Inspection Générale des Services de la Santé, l'Inspection Générale de l'Equipeement et des Transports, Inspection Générale de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, l'Inspection Générale de la Police Nationale, l'Inspection Générale des Forces Armées de Djibouti, l'Inspection de l'Aviation Civile, l'Inspection Générale des Services Judiciaires, sont régies par les lois de leur organisme de rattachement ou de tutelle et éventuellement des décrets opérationnels propres, mais qui n'interviennent pas dans le contrôle budgétaire.

Le Décret No 2005-0151 /PR/PM institue un Comité de Coordination des Corps et Organes de Contrôle et d'Inspection auprès de la Primature, installé auprès de l'IGE, avec pour mission de coordonner et harmoniser la planification des interventions des organes et corps de contrôle et établir une plateforme de partage de rapports dans une Banque de Données des Directives et Rapports. L'IGE préside ce comité et organise des activités de formation relatives aux métiers d'audit auxquelles elle invite les inspections sectorielles et ministérielles.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 26.1 : Portée de l'audit interne

Par Décret n°2001-0222/PM puis par Décret No 2016-167/PRE portant création d'une Inspection Générale d'Etat rattachée à la Présidence de la République, Art. 2 : « Sont soumis au contrôle de

l'Inspection Générale de l'État, les services de l'État et des collectivités locales, les établissements publics nationaux et locaux, les organismes publics à vocation sociale, les sociétés d'État, les sociétés à participation financière publique ainsi que toute autre personne morale bénéficiant de concours financiers publics. »

La loi n°151/AN/97 portant création et attributions de l'Inspection Générale des Finances du Ministère de l'Economie et des Finances, Art.3 : L'inspection générale des Finances est chargée d'effectuer, pour le compte du Ministre, le contrôle administratif et financier de l'ensemble des services du département, cette compétence est étendue à la vérification des opérations de service relevant d'autres autorités administratives habilitées par le Ministre des Finances à détenir ou manier des deniers publics.

Au terme des dispositions légales et réglementaires contenus dans ces textes, l'Inspection Générale des Finances, institution de contrôle supérieure de l'Etat a une mission de vérification de la régularité des procédures et actes administratifs et budgétaires des entités suivantes :

- Les institutions de l'Etat et les collectivités territoriales ;
- Les entreprises et établissements publics et parapublics, les unités de projets avec contrepartie nationale ;
- Les entités dans lesquelles l'Etat détient une participation et organismes d'utilité publique.

L'IGF a donc une mission générale de contrôle, d'audit et d'évaluation administrative, économique et financière sur l'ensemble des services de l'administration, sur les sociétés d'Etat, les EEP et les participations de l'Etat.

Ces deux structures d'audit interne remplissent les critères d'indépendance professionnelle.

Leurs rattachements respectifs à la Présidence et au ministère des Finances leur donne un positionnement qui leur permet de bénéficier d'avantages matériels et financiers propres à garantir leur indépendance. Leur champ d'intervention n'est pas limité et il n'existe pas d'opposition au secret professionnel ou bancaire.

Toutefois, si les textes leur ouvrent la possibilité d'une large sphère d'intervention, leur niveau d'activité global ne leur permet de couvrir qu'un champ relativement limité des finances publiques. La part des audits réalisés en administration centrale est très réduite.

Sur la base des entretiens avec l'IGE, il ressort que l'IGE fonctionne essentiellement par saisine de l'exécutif pour des missions très spécifiques telles que, pour la période 2018-2020 :

- Concession Port Djibouti avec DP World
- Fonds de développement (crédit aux PME)
- Caisse CNSS et Caisse Nationale des Pensionnés
- Fonds souverain de Djibouti et participations de l'Etat de des Entreprises Publiques
- Concession port a bétail et abattoirs sous tutelle du ministère de l'Agriculture
- Traitement de la Solde et du Fichier Unique (Octobre 2021)

Sur la base des synthèses de rapports annuels de l'IGF pour 2019 et 2020, globalement, le niveau de couverture financière reste relativement restreint (de l'ordre de moins de 5% du budget de l'Etat couvert).

- 13 missions d'inspection ont été engagées et clôturées en 2019.
- 21 missions d'inspections ont été engagées en 2019 (en cours au 31/12/2019).

- 1 mission d'étude portant sur l'impact des horaires de travail mise en place par le décret N°352/PR/MTRA de 2016 en 2020
- 5 missions de contrôle de régularité des Trésoreries Régionales en 2020
- Installations des nouveaux agents comptables nommés en septembre 2020.
- 12 missions de contrôle approfondi portant sur l'ensemble des régies des recettes en 2020.

Les rapports d'audit de l'IGF et de l'IGE n'ont pu être consultés pour cause de confidentialité, mais la mission a pu s'assurer que toutes les missions font bien l'objet d'un rapport formalisé dont la forme est assez peu standardisée. Il n'y est pas fait référence aux normes professionnelles applicables. Les constats sont globalement justifiés et documentés.

L'IGE mentionne avoir adopté les normes INTOSAI et IIA pour référence seulement dans ses manuels de procédures administratives et financières, manuel d'intervention terrain, ainsi que dans son code déontologique et charte des valeurs.

Il n'y a pas à Djibouti de corps d'inspecteurs en place, les inspecteurs sont sélectionnés en interne parmi les administrateurs de l'Etat.

En l'absence d'une évaluation du « système de contrôle interne » et dans l'attente de la mise en place d'un référentiel des normes d'audit conformes aux normes internationalement reconnues en audit public, les fonctions d'inspection ne peuvent pas être qualifiées de fonctions d'audit interne dans la cadre de l'évaluation PEFA.

Il en découle que les autres composantes seront renseignées mais notées NA.

Composante 26.2 : Nature des audits et normes appliquées

La composante évalue la nature des audits réalisés et le degré d'adhésion aux normes professionnelles.

La nature des missions réalisées par l'IGE et l'IGF porte essentiellement sur la conformité financière ou l'inspection de régularité et la lutte contre la fraude. Les thèmes d'audit récapitulés dans les notes de synthèse de l'IGF montrent qu'il n'y a globalement pas ou très peu d'audits relatifs à l'évaluation de la qualité du dispositif de contrôle interne. Les programmes d'audit ne reposent pas sur une analyse des risques à proprement parler et ne peuvent se fonder sur une cartographie des risques, celle-ci n'étant à ce jour, pas formalisée. Ils sont bâtis sur des commandes spécifiques (Ministre, directeur général) ou dans de plus rares cas sur des auto-saisines (en cas de suspicions de fraudes principalement). Les processus financiers des administrations centrale et déconcentrée ne sont que très peu audités.

L'orientation donnée à l'audit est, à ce stade, un outil d'inspection et de lutte contre la fraude. Les référentiels professionnels de l'audit interne sont inexistantes. Aucun des deux services susmentionnés ne dispose d'une charte d'audit en tant que telle ou d'un référentiel de normes professionnelles applicables. Concernant les deux corps, leurs travaux ne font référence à aucune norme de travail s'apparentant aux normes et pratiques professionnelles de l'audit interne, telles qu'édictées par l'IIA (Institute of Internal Audit). Les mécanismes de concertation et de collaboration pour éviter les chevauchements de missions entre les deux corps sont insuffisants.

Composante 26.3 : Conduite d'audits internes et rapports d'audit

La composante évalue les éléments attestant l'existence d'une fonction efficace d'audit interne (ou de suivi des systèmes), comme en témoignent la préparation de programmes d'audit annuels et leur mise en œuvre effective, notamment la disponibilité de rapports d'audit interne.

L'IGF établit un programme de travail annuel et pluriannuel (en 2022) mais sur la base d'une cartographie du contrôle interne en place et des risques très peu développée. La mission n'a pu vérifier l'existence d'un programme d'audit et d'inspection formalisé pour l'IGE. Aucun document n'a pu faire apparaître le programme de l'année. Il semblerait que les audits sont demandés au fil de l'eau par le Président. Le Président est seul compétent pour saisir l'IGE et définir son programme annuel.

Toutes ces investigations donnent lieu à un rapport transmis à la présidence et aux autorités de tutelle pour contradiction. Les recommandations deviennent des directives présidentielles.

Composante 26.4 : Suite donnée aux audits internes

La composante examine l'ampleur des suites données par les directions aux conclusions des audits internes.

Les conclusions des auditeurs sont systématiquement partagées avec les services audités et suivent une procédure contradictoire. La mission n'a pas eu accès à l'information des cas ayant fait l'objet d'une procédure contradictoire complète ou partielle. Aucun référentiel ne fixe les obligations de l'IGE en la matière. Les rapports sont donc transmis à la Présidence qui les transmet au ministre concerné.

L'IGF fait une synthèse formelle des recommandations émises lors de ses audits dans son rapport annuel. En revanche, les recommandations formulées aux auditeurs ne font pas l'objet de commentaires formalisés par les audités et aucun plan d'action n'est demandé pour s'assurer de la mise en œuvre des recommandations. Les conclusions des rapports ne font l'objet d'aucun suivi particulier par les auditeurs.

Les bonnes pratiques professionnelles de l'audit interne préconisent la formalisation d'un plan d'action par lequel les audités s'engagent à mettre en œuvre l'ensemble des recommandations énoncées dans le rapport d'audit.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Une réforme de l'IGF est en cours depuis la loi sur l'audit interne passée en juin 2022 qui redéfinit le mandat et le périmètre d'intervention de l'IGF et lui attribue deux nouvelles activités liées 1) à l'évaluation des programmes de politiques publiques dans le cadre de la future Gestion par Objectifs et 2) à l'investigation en matière de lutte contre la fraude et la lutte anti-corruption.

Dans le cadre du projet de l'ACBF sur le Projet de Renforcement de la Gouvernance Financière et de la Transparence (GFID), l'IGE a assisté la Cour des Comptes à l'élaboration de manuels des procédures administratives et financières et assisté l'AN dans l'organisation de formations portant sur l'interprétation des textes et amendements et des caravanes parlementaires.

La nouvelle loi sur l'audit interne prévoit :

- D'appuyer la gestion et la mesure des performances grâce aux plans stratégiques, aux plans d'action annuels, aux rapports et déclarations de performance ;
- Une gestion des risques pour maîtriser les incertitudes liées à l'atteinte des objectifs prévus ;
- De faciliter la revue de l'efficacité des contrôles internes ;
- Une gouvernance de l'audit interne sous la supervision de comités d'audit à instituer au sein des ministères, des agences, des entreprises et établissement public ;
- Une instance d'harmonisation et de normalisation à l'instar de plusieurs réformes faites dans plusieurs pays.

Le PAIC GEP de la BAD prévoit d'appuyer la mise en place d'un référentiel des normes d'audit conformes aux normes internationalement reconnues en audit public » et appuiera la mise en œuvre de cartographies de risques dans une dizaine d'administrations centrales et établissements publics. Il est également prévu d'harmoniser la coordination des corps de contrôle pour une mise en commun des rapports et recommandation des audit afin de faciliter la mise en œuvre et le suivi de plans d'actions dans les institutions concernées

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-26 : Audit interne (M1)	D	Brève justification de la note
Composante 26.1 : Portée de l'audit interne	D	Le périmètre des activités et travaux de contrôle des corps d'inspection de l'IGE et IGF et des inspections sectorielles couvre tous les services de l'administration centrale, même si la couverture budgétaire relative des travaux d'audit annuels réalisés reste limitée par faute de moyens. De plus, les travaux de l'IGE et de l'IGF ne qualifient pas de fonction d'audit opérationnel au sens de la méthodologie PEFA
Composante 26.2 : Nature des audits et normes appliquées	NA	Les audits pratiqués par l'IGE et l'IGF sont essentiellement des missions de conformité financière. Pas de référence aux normes de l'IIA.
Composante 26.3 : Conduite d'audits internes et rapports d'audit	NA	L'IGE ne formalise pas de programme d'audit annuel (à confirmer). L'IGF élabore un programme annuel et pluriannuel.
Composante 26.4 : Suite donnée aux audits internes	NA	Les recommandations formulées ne sont pas suivies formellement, a moins de faire l'objet de directives présidentielles comme dans le cas de l'IGE.

3.6. Comptabilité et reporting

Le pilier 6 vise à vérifier si les données exactes et fiables sont tenues à jour, et les informations sont produites et diffusées en temps voulu pour répondre aux besoins, en matière de prise de décisions, de gestion et de reporting.

PI-27. Intégrité des données financières

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Le champ de l'indicateur porte sur l'ensemble de l'administration centrale pour le rapprochement des comptes bancaires (composante 1) et seulement sur l'administration budgétaire pour les autres composantes. Il s'agit d'évaluer si les comptes bancaires du trésor, les comptes d'attente et les comptes d'avance sont régulièrement rapprochés ou apurés et s'il existe des garanties d'intégrité des données financières.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 27.1 : Rapprochement des comptes bancaires

Cette composante s'applique à l'ensemble de l'administration centrale.

Pour tous les comptes bancaires tenus par la banque centrale conformément aux statuts de celle-ci, les rapprochements de comptes sont faits à la direction de la trésorerie générale en J+1 à partir des relevés d'opérations de la veille transmis par la Banque centrale. Ces relevés sont confectionnés actuellement sur papier mais il existe un projet de plate-forme numérique avancé qui devrait permettre sous peu à la DTG d'accéder aux données (virements, images chèques, confirmation de dépôt d'espèces) sous forme numérisée, au moins pour le compte courant.

La proximité géographique immédiate des implantations de la banque centrale et de la cité administrative, siège de la DTG facilite ces liaisons physiques.

Des états récapitulatifs sont établis en fin de mois et permettent une vérification par rapprochement.

En ce qui concerne les deux comptes auprès de banques commerciales, des exemples de rapprochements bancaires en fin de mois pour 2021, exercice de référence pour la composante, ont été fournis aux évaluateurs.

Un sujet spécifique concerne la CNSS : les fonds sont tenus sur les comptes des banques commerciales de la place dont les entreprises redevables immatriculées sont clientes. Le comptable de la CNSS dispose en temps réel d'une visibilité sur ces comptes, ce qui lui permet de faire les arbitrages de trésorerie, et il existe aussi un dispositif de rapprochement mensuel en M+1.

Le rapprochement mensuel est également attesté pour les EPA hors CNSS.

Le manuel des procédures administratives, financières et comptables de référence pour les Établissements publics à caractère administratif (EPA) de janvier 2020, établi par la direction de la comptabilité publique, et applicable à tous les EPA, prévoit de manière détaillée les procédures de rapprochement bancaire dans sa section 1.5.3. Il relate les opérations de conciliation des historiques de compte bancaire aux états comptables saisis par l'agent comptable ; il inclut les états de rapprochement parmi les pièces justificatives obligatoires à la disposition du contrôleur interne et de l'auditeur.

Ces états de rapprochement sont produits à partir du logiciel SAGE qui équipe la plupart des EPA. Le manuel de procédure précité indique que le module rapprochement bancaire de l'applicatif SAGE doit être activé à la fin de chaque mois avant la clôture comptable du mois concernés.

Des états de rapprochement de l'université de Djibouti pour son compte courant à la BCI (Banque du commerce et de l'industrie) ont été transmis par le ministère du budget (DCP) à la mission d'évaluation pour les exercices 2020 et 2021 (ce dernier étant l'année de référence pour l'évaluation de la composante).

Les évaluateurs ont ainsi constaté un pointage exhaustif des opérations de l'établissement sur son compte BCI n°131 pour les mois de novembre et décembre 2021 sur des états validés respectivement les 1/12/2021 et 1/01/2022.

Au total, le rapprochement bancaire pour tous les comptes bancaires actifs de l'administration centrale a lieu au moins une fois par mois, dans les quatre semaines qui suivent la fin de chaque mois, ce qui correspond à la note B.

Composante 27.2 : Comptes d'attente

L'examen de la balance générale des comptes au 31 décembre 2020 révèle un solde très important d'imputations provisoires de recettes aux comptes 47, notamment le 475-7, avec 5,516 milliards FDJ en recettes diverses de l'État, ou le 475-11, avec 795 millions en avis de versement.

Ce qui pourrait apparaître à première vue comme une faiblesse du suivi des comptes d'imputation provisoire est en réalité lié à la procédure de comptabilisation tout au long de l'année : les services comptables enregistrent au crédit les encaissements en espèces, en chèques ou par virement. Chaque mois le service des recettes produit une demande de régularisation et l'envoi à la direction de l'exécution budgétaire. La direction de l'exécution budgétaire émet alors des titres de recettes et ces derniers permettent à la direction de la trésorerie de passer les écritures de budgétisation.

L'importance du niveau des comptes d'attente dans les balances au 31 décembre n'est donc en réalité que la répercussion en fin d'année avant la période complémentaire de cette régularisation mensuelle de la comptabilisation budgétaire des recettes.

En ce qui concerne la comptabilisation des dépenses en imputation provisoire elle apparaît dans les subdivisions 0, 1, 2 et 3 du compte 47, pour un montant de 14, 5 milliards FDJ en solde au 31 décembre.

La quasi-totalité des comptes d'attente de dépenses clairement identifiables concernent les dépenses des Ambassades, pour environ 2,3 milliards FDJ et peut s'expliquer par des difficultés techniques à suivre en temps réel l'exécution budgétaire de la dépense pour des sites distants à l'étranger.

Pour ces comptes d'attente l'apurement se fait en partie en cours d'année et pour le solde en fin d'exercice.

Il existe en revanche par ailleurs un compte d'attente de dépenses 47011, représentant plus de 12 milliards FDJ dans la balance au 31 décembre, soit 8 % de la dépense budgétaire, avant apurement pour la clôture définitive de l'exercice, et avec très peu d'apurement en cours d'année, sans qu'une justification de cette situation ait été fournie.

Il n'a pas donc été apporté la preuve qu'un rapprochement de tous les comptes d'attente de dépenses de montant élevé soit intervenu régulièrement en cours d'année, ni que l'attente de la fin d'exercice pour l'apurement de certains d'entre eux, spécialement le compte 47011, ait été dûment justifiée, ce qui ne permet pas d'attribuer les notes A ou B.

Il est donc considéré que le rapprochement des comptes d'attente a lieu au moins une fois par an dans les deux mois qui suivent la fin de l'année et que les comptes d'attente sont apurés au plus tard à la clôture de l'exercice, ce qui conduit à retenir la note C.

Composante 27.3 : Comptes d'avances

En l'absence de compte d'avances dans les comptes de tiers, cette composante est notée non applicable. Il a été vérifié que rien ne figurait non plus au compte 238, avances et acomptes perçus sur commandes d'immobilisations corporelles.

Il s'avère que les avances versées sur les marchés publics sont directement comptabilisées en charges et le rapprochement de l'ensemble des versements au titre d'un contrat public se fait par voie extra-comptable.

Les avances sur salaires ne sont pas prévues dans la fonction publique, ce qu'a confirmé le sous-directeur responsable de la solde ; en cas de besoin les personnels font appel au circuit bancaire ou aux cercles personnels.

Les avances sur frais de mission, sont comptabilisées en dépenses, éventuellement en imputations provisoires, et il y a émission d'ordres de versement en cas de paiement de montants indus.

Composante 27.4 : Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières

Les opérations de l'administration budgétaire centrale à Djibouti sont prises en compte dans des applicatifs divers et encore trop peu interopérables (application Coriolis d'exécution budgétaire et AX et W-Money pour la comptabilité, complétée par le progiciel Ciel Compta pour la production des situations comptables, AGIR à la DGI ; SYDONIA World pour les Douanes, le fichier unique Oracle pour la gestion de personnel et la paye...)

Toutefois l'exploitation informatique est assurée sous la responsabilité technique de la DSI (direction des services informatiques). Celle-ci assure la diffusion de consignes de sécurité et un bureau audit et sécurité a entre autres la charge d'en évaluer le respect. Une charte d'utilisation des applications informatiques est en vigueur.

Il a été ainsi vérifié par exemple que sur l'application Coriolis les droits d'accès et habilitations étaient documentés. En revanche il n'a pas été attesté, dans le cadre du contrôle interne, de l'existence de véritables pistes d'audit.

En matière d'exécution de la dépense, les ruptures de la chaîne informatique Coriolis/Ciel/WMoney compliquerait d'ailleurs la mise en place d'une telle piste d'audit.

Il existe aussi une cellule informatique au sein de la DTG, rattachée à la DSI techniquement, qui assure un support technique et veille à la mise à jour stricte des habilitations.

Enfin les évaluateurs n'ont pas eu connaissance de l'existence d'une unité opérationnelle chargée de vérifier l'intégrité des données financières.

En conclusion, sur la base de la constatation que « l'accès aux données et leurs modifications sont limités et enregistrés », la note C peut être attribuée pour cette composante.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Un enjeu majeur de la qualité et de l'intégrité des données financières repose sur l'évolution des systèmes informatiques mis en œuvre par l'administration budgétaire centrale de Djibouti. Les évolutions en sont à différents stades et l'implication des partenaires techniques et financiers est importante à cet égard. Pour les douanes il s'agit de la poursuite de la mise en œuvre des modules les plus à jour de l'applicatif Sydonia World. Pour les impôts, il s'agit du développement de l'applicatif SIGTAS (Standard Integrated Government Tax System) appuyé par la Banque Mondiale. Pour la comptabilité et la dépense, une étude de diagnostic est programmée sur le système d'information de la dépense.

Par ailleurs, sur le rapprochement des comptes bancaires, la plate-forme numérique mise au point par la Banque centrale permettra sous peu à la DTG, après formation de ses agents, d'accéder aux données, notamment du compte courant, sous forme numérique et non plus par relevés papier.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-27 : Intégrité des données financières (M2)	C+	Brève justification de la note
Composante 27.1 : Rapprochement des comptes bancaires	B	Les rapprochements des comptes bancaires sont faits pour tous les comptes actifs de l'administration centrale (EPA compris) dans un inférieur à un mois.
Composante 27.2 : Comptes d'attente	C	La plupart des comptes d'imputation provisoire sont apurés tous les mois mais des comptes d'imputation provisoire de dépenses significatifs ne sont apurés qu'à la clôture de l'exercice.
Composante 27.3 : Comptes d'avances	NA	Les comptes d'avances ne sont pas utilisés et sont d'ailleurs absents du plan de comptes de l'État.
Composante 27.4 : Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières	C	L'accès aux données et leurs modifications sont limités et enregistrés pour ce qui concerne les applications de l'administration budgétaire centrale (environ 3/4 du périmètre). Les éléments n'ont pas été communiqués pour la CNSS.

PI-28. Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

L'indicateur évalue l'exhaustivité, l'exactitude et la ponctualité de l'information sur l'exécution budgétaire de l'administration budgétaire pour le dernier exercice clos.

Des situations d'exécution détaillées des dépenses (au stade de l'ordonnancement) et des recettes sont effectivement produites et transmises mensuellement aux responsables du ministère du budget. Ces situations ne sont pas assorties de la production d'une note de synthèse, étant observé que par ailleurs le TOFE est établi mensuellement.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 28.1 : Portée et comparabilité des rapports

Les états mensuels d'exécution du dernier exercice clos (2020) retenus pour cet indicateur sont disponibles et ont été mis à disposition des évaluateurs.

Les documents communiqués à la mission d'évaluation sont des situations d'exécution en dépenses d'une part, en recettes d'autre part, sans note de commentaire synthétique.

Les situations d'exécution budgétaire issues de l'application Coriolis sont présentées sur la base de la classification administrative et économique comme il est relaté à l'indicateur PI 4 (Décret n°2012-244/PR/MEFIP portant adoption et application de la Nouvelle nomenclature budgétaire de l'État).

Ces situations d'exécution budgétaire ne sont pas assorties de la présentation d'une situation budgétaire mensuelle accessible au public.

Il convient au demeurant de noter que la république de Djibouti produit par ailleurs un tableau des opérations financières de l'État (TOFE) conforme au cadre du manuel des statistiques de finances publiques, produit avant le 20 du mois M+1.

Quoi qu'il en soit, la classification des données des situations d'exécution budgétaires détaillées en recettes et en dépenses permet d'effectuer des comparaisons directes et complètes avec le budget initial ou rectificatif pour toutes les lignes administratives et il s'agit de documents maîtrisés et utilisés par les directeurs et responsables des ministères financiers. Tous les éléments des estimations budgétaires sont couverts par ces situations d'exécution.

Par ailleurs le guide d'évaluation PEFA exige pour une notation optimale, en ce qui concerne les dépenses déconcentrées, que les comptes rendus en cours d'exercice incluent non seulement les transferts aux entités concernées mais l'exécution des dépenses réelles, ce qui ne paraît pas être le cas.

L'impact est certes limité car la part de cette dépense déconcentrée est très réduite et limitée à des dépenses de fonctionnement de faible enjeu financier.

Toutefois cela conduit à affecter la note C à cette composante, considérant que « la couverture et la classification des données permettent d'effectuer des comparaisons directes avec le budget initial pour les principales lignes administratives ».

Composante 28.2 : Calendrier de production des rapports

Le calendrier de production des situations est établi par des circulaires communiquées aux évaluateurs qui disposent que les documents doivent être produits dans la décade suivant la fin du mois (note de service 182/MB du 19/05/2019, signée du ministre du budget, fixant la date d'arrêt des écritures comptables et de la transmission des situations comptables).

Ce délai est respecté, d'autant qu'il y a un automatisme de la production à partir de l'application Coriolis et ces situations sont transmises après contrôle formel au ministre du budget, au secrétaire général du ministère du budget et aux principaux directeurs intéressés (DTG, DPB, DEB).

Considérant que les rapports d'exécution du budget sont établis sur une base mensuelle et produits dans un délai maximum de 2 semaines à compter de la fin de chaque mois (éléments fournis pour les mois de février à mai 2020, dernier exercice clos, année considérée pour l'évaluation de l'indicateur), la notation de cette composante est donc A.

Composante 28.3 : Exactitude des rapports

Les situations d'exécution budgétaire en cours d'exercice sont produites à partir de l'applicatif d'exécution budgétaire CORIOLIS et donc dans la classification budgétaire appropriée. Elles sont donc essentielles pour analyser l'exécution du budget.

Toutefois les informations sur les dépenses utilisées dans ces comptes rendus d'exécution sont retracées au stade des ordonnancements, mais pas des paiements, en raison du manque d'intégration des applicatifs budgétaires et comptables à Djibouti, déjà constaté sur d'autres sujets comme les arriérés de paiement (indicateur 22).

Pour l'intégration des écritures d'exécution budgétaire dans les écritures du Trésor il y a un transfert dans l'application comptable AX et les balances ne peuvent ensuite être produites qu'après une ressaisie dans le vieil applicatif Ciel Compta.

Toujours est-il que les rapports d'exécution sont produits au niveau des ordonnancement et que cette importante lacune ne permet pas d'obtenir la note C selon les spécifications du cadre PEFA.

Celui-ci spécifiant que « les données sur les dépenses doivent être suivies au moins au stade du paiement », la notation de la composante ne peut être que D.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Le lancement en cours d'un diagnostic sur le système d'information de la dépense peut être le prélude à une meilleure intégration des applications informatiques d'exécution budgétaire et comptable.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-28 : Rapports budgétaires en cours d'exercice (M1)	D+	Brève justification de la note
Composante 28.1 : Portée et comparabilité des rapports	C	L'homogénéité de la classification budgétaire des données des situations budgétaires en recettes et en dépenses permet d'effectuer des comparaisons directes avec le budget initial.
Composante 28.2 : Calendrier de production des rapports	A	Les situations mensuelles du budget en dépenses et en recettes sont produites et transmises dans un délai de deux semaines à compter de la fin de chaque mois.
Composante 28.3 : Exactitude des rapports	D	Les données figurant dans ces rapports sont utiles pour l'analyse de l'exécution du budget, cependant les dépenses sont retracées au stade de l'ordonnancement mais pas du paiement.

PI-29. Rapports financiers annuels

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

L'indicateur évalue l'exhaustivité, l'exactitude et la ponctualité de l'information sur l'exécution du budget de l'Etat.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

L'article 5 de la loi 107 dispose en son article 45 que les opérations d'exécution du budget de l'État « sont retracées dans des comptabilités tenues tant par les administrateurs et les ordonnateurs que par les comptables publics et établies selon des normes générales du plan comptable de l'État et suivant les instructions du Ministre chargé des finances ».

Les états financiers à Djibouti comprennent le compte administratif (ou plutôt les comptes administratifs en dépenses et recettes) et ce qu'il est convenu d'appeler le compte de gestion du Trésorier général national (incluant balance générale des comptes du Trésor, état de développement des recettes et état de développement des dépenses réparties en cinq catégories).

On doit constater un manque d'unité de tous ces documents et l'absence de la synthèse que permettrait notamment un compte général de l'administration des finances.

Par ailleurs tous les documents prévus par les textes réglementaires ne sont pas transmis à la Cour des comptes, ce que déplore la Haute juridiction.

C'est ainsi que, pour les exercices concernés par l'évaluation, le compte général de l'administration des finances, pourtant de droit, n'était pas élaboré. Toutefois il n'a plus à l'être désormais car la loi de finances pour 2021, amendant en cela la loi 107 relative aux lois de finances, l'a supprimé des pièces exigées.

La Cour constate aussi qu'elle ne reçoit pas les comptes administratifs en recettes, celles-ci faisant cependant l'objet d'états de développement du compte de gestion.

Composante 29.1 : Exhaustivité des rapports financiers annuels

S'agissant des états financiers effectivement produits chaque année, le compte administratif permet d'apprécier les réalisations de l'exercice par rapport aux prévisions budgétaires pour les diverses catégories de dépenses.

Le compte de gestion justifie quant à lui complètement de l'exécution du budget en dépenses et recettes et comporte les soldes de trésorerie (comptes de la classe 5), mais pas réellement de l'évolution patrimoniale et financière de la collectivité.

La juxtaposition du compte administratif et du compte de gestion en fin d'année permet donc un compte rendu exhaustif en dépenses et en recettes pour le périmètre de l'administration budgétaire centrale mais ces états n'incluent pas les actifs et passifs financiers et non financiers, les garanties et obligations à long terme, non plus qu'un tableau des flux de trésorerie.

Les états financiers incluent certes les soldes de trésorerie (encaissements et décaissements) qui apparaissent dans les comptes de la classe 5 ; cela a été vérifié sur 2020, dernier exercice clos, référence au titre de cette composante ; en revanche il est patent qu'il n'est pas établi de tableau des flux de trésorerie, ce qui supposerait une analyse des flux de trésorerie provenant des activités opérationnelles ou d'investissement ou des activités de financement.

Au total, en dépit des lacunes relevées, on peut cependant considérer que « les rapports financiers de l'administration centrale sont préparés sur une base annuelle et sont comparables avec le budget approuvé. Ils contiennent des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie », ce qui conduit à attribuer la note C.

Composante 29.2 : Rapports financiers soumis à des audits externes

Cette composante, qui évalue la ponctualité de la soumission des rapports financiers à l'audit externe est appréciée en l'occurrence pour le dernier exercice clos, c'est-à-dire 2020.

Le compte administratif de l'ordonnateur a été transmis le 30/03/2021 et le compte du Trésorier général pour 2020 a été remis le 29/07/2021, soit plus de 6 mois mais moins de 9 mois après la fin de l'exercice, ce qui justifie la note C.

Composante 29.3 : Normes comptables

Le référentiel comptable utilisé dans les rapports financiers de l'État est basé sur le cadre juridique national (limité à la nomenclature budgétaire et au plan de comptes) qui n'a pas évolué récemment. Il n'y a pas de recueil des normes comptables ni d'éléments d'analyse disponibles sur la conformité du référentiel avec les normes internationales et notamment les IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) applicables au secteur public).

Il convient pour mémoire de noter que les établissements publics administratifs appliquent le plan comptable général de Djibouti.

Toujours est-il que l'application d'un cadre juridique stable aux états financiers de l'administration budgétaire centrale, qui assure la comparabilité dans le temps, permet d'attribuer à cette composante la note C.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

L'appui à l'élaboration du référentiel comptable est prévu dans le cadre du projet d'appui aux institutions de contrôle des finances publiques et à la gouvernance des entreprises et établissements publics (PAIC GEP) de la BAD.

Cela peut enrichir la réflexion sur une comptabilité patrimoniale ou le complètement des états financiers.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-29 : Rapports financiers annuels (M1)	C	Brève justification de la note
Composante 29.1 : Exhaustivité des rapports financiers annuels	C	Les états financiers sont comparables avec le budget approuvé. Ils comprennent des informations complètes sur les recettes, et les dépenses de l'administration budgétaire ainsi que les soldes de trésorerie mais pas sur les actifs corporels, les actifs et passifs financiers, garanties et obligations, ni de tableau de flux de trésorerie.
Composante 29.2 : Rapports financiers soumis à des audits externes	C	Pour le dernier exercice clos (2020), les états financiers ont été soumis pour audit externe à la Cour des comptes plus de 6 mois mais moins de 9 mois après la fin de l'exercice.
Composante 29.3 : Normes comptables	C	Le référentiel comptable des rapports financiers est basé sur un cadre juridique national et assure la cohérence des rapports dans le temps. Il n'y a en revanche pas de bilan sur la conformité de ce référentiel, qui n'inclut pas de recueil de normes, et de son utilisation pratique avec les normes internationales (IPSAS).

3.7. Supervision et audit externes

Ce pilier évalue dans quelle mesure les finances publiques sont surveillées de manière indépendante et dans quelle mesure il existe un dispositif de suivi externe de la mise en œuvre par l'exécutif des mesures d'amélioration recommandées.

PI-30. Audit externe

Cet indicateur examine les caractéristiques de l'audit externe. Un audit externe fiable et étendu est une condition essentielle pour garantir la responsabilisation et la transparence de l'emploi des fonds publics. Il examine l'indépendance de la fonction d'audit externe, l'audit des rapports financiers annuels de l'Etat, et donc le contrôle de l'exécution des lois de finances à travers les lois de règlement réalisés par la Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire (CCDB).

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

La Cour des Comptes est composée :

- De magistrats du siège qui sont le Premier Président, les Présidents des Chambres et les Conseillers ;
- Des magistrats du parquet général qui sont le Procureur Général, Le Premier Substitut Général et les Substituts Généraux ;
- La Cour dispose d'un Secrétariat Général et d'un Greffe.

La Cour des Comptes comprend trois chambres :

- La chambre des finances de l'Etat qui contrôle les comptes et la gestion des services de l'Etat et des collectivités publiques locales ;
- La chambre des établissements et entreprises publics ;
- La chambre de Discipline Budgétaire qui exerce ses attributions sur les ordonnateurs et les administrateurs de crédits ;
- Enfin, une Chambre du Conseil est saisie pour arrêter le texte du rapport général annuel, des rapports publics du rapport sur l'exécution des lois de finances et la déclaration générale de conformité. Elle arrête le Programme annuel d'activité et le budget de la Cour.

Les textes portant attributions, organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes incluent :

- La Constitution de la République du 4 septembre 1992, et la Loi Constitutionnelle No 215/AN/08/5ème L portant révision de la Constitution à travers les Art. 71 « Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il s'exerce par la Cour Suprême, la Cour des Comptes, les autres cours et tribunaux. La Cour des comptes est la juridiction de contrôle des finances publiques. » et Art, 72 « Le juge n'obéit qu'à la loi. Dans le cadre de sa mission, il est protégé contre toute forme de pression de nature à nuire à son libre arbitre. Les magistrats du siège sont inamovibles. »
- La loi (non organique) No 140 du 23 juin 2016 régissant l'organisation, les compétences, le fonctionnement et les procédures de la Cour.

Art.2 : « La Cour des Comptes est l'ISC des Finances Publiques. Elle dispose à cet effet d'un pouvoir de contrôle et d'un pouvoir de juridiction. Elle jouit de l'autonomie de gestion et de l'indépendance nécessaire pour garantir l'objectivité, la neutralité et l'efficacité de ses travaux. »

Art. 31 : « Elle assure la vérification et contrôle la gestion de l'administration centrale, des services déconcentrés de l'Etat, des établissements et entreprises publiques, des collectivités

locales et de tout autre organisme fonctionnant sur ressources publiques ou bénéficiant du concours financier de la puissance publique ou de ses démembrements. »

La Loi no107 (article 67) explicite la fonction de contrôle de la Cour qui comprend la vérification de la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat (...).

Elle assure la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques. Elle juge les ordonnateurs et administrateurs de crédits. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle des lois de finances.

A ce titre, le contrôle sur l'exécution de la loi de finances effectué par la Cour couvre les dépenses et les recettes de toutes les unités budgétaires de l'administration centrale.

Le rôle juridictionnel de la Cour concerne le jugement des comptes des comptables et des comptables de fait. Ce rôle est rendu difficile par l'absence d'un cadre clair de responsabilités des comptables publics dans le secteur parapublic, à la production partielle des informations budgétaires, financières et comptables indispensables à l'effectivité de son mandat³⁹.

Aux termes des articles 101 et suivants de la Loi 140 modifiant l'organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes, les documents listés ci-après doivent être communiqués à la Cour avant la fin du premier trimestre de l'année qui suit celle de l'exécution du budget :

- Le projet de loi de règlement ;
- Le compte général de l'administration des finances ;
- Le compte administratif de l'ordonnateur ;
- Les budgets annexes accompagnés des comptes de l'ordonnateur et du comptable,
- Les comptes annuels de l'état qu'il doit déposer avant le 31 juillet.

De plus la loi dispose que les ordonnateurs et les administrateurs de crédits doivent déposer leurs comptes dans le courant du premier trimestre de chaque année, s'agissant de la situation générale des recettes arrêtées, rendues exécutoires ainsi que des dépenses engagées et ordonnancées durant l'année précédente. Par ailleurs l'Art. 38 du décret portant sur la comptabilité publique dispose que le Trésorier Payeur national doit arrêter les comptes de l'Etat qu'il doit déposer avant le 31 juillet de l'année suivant l'exécution.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

Composante 30.1 : Portée de l'audit et normes d'audit

La composante évalue les principaux aspects de l'audit externe, à savoir : (i) la portée et le champ d'application de l'audit ainsi que (ii) le respect des normes d'audit.

La portée de l'audit s'entend des entités et des sources de fonds qui font l'objet de l'audit ISA 450, et doit comprendre les fonds extrabudgétaires et les organismes autonomes. Les travaux d'audit doivent couvrir l'intégralité des recettes, dépenses, actifs et passifs, que ceux-ci soient ou non présentés dans les rapports financiers (voir PI-28). Le respect des normes d'audits, comme les normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISC) et les normes internationales d'audit (ISA)46 de l'IFAC/IAASB, doit garantir que l'accent est mis sur les questions importantes et systémiques de GFP dans les rapports, ainsi que dans le cadre des audits financiers et des examens de régularité, notamment dans l'opinion formulée sur les états financiers, la régularité et l'honorabilité des transactions et sur le fonctionnement des systèmes

³⁹ Les Administrateurs de crédits qui ont déposé leurs comptes auprès de la Cour des Comptes sont au nombre de 45 sur 99, soit un taux de dépôt de 55%. (Rapport général Cour des Comptes 2020)

de contrôle interne et de passation des marchés. La CCDB doit mettre en œuvre un système d'assurance qualité pour déterminer si les audits respectent les normes adoptées.

Or, le rapport général de la CCDB pour 2020 constate : « malgré les observations récurrentes de la Cour, les informations fournies par le Ministère du Budget restent partielles. Les carences les plus significatives relevées par la Cour sont les suivantes :

- Une comptabilité de l'Etat partiellement tenue et, donc non exhaustive ;
- Une loi de règlement partiellement renseignée ;
- Des liens brisés avec les textes-cadres concernant la répartition des responsabilités au niveau opérationnel ;
- Des délais de rigueur et des formes prescrites non observés ;

La Cour a réalisé en 2016 avec l'aide de l'IDI d'INTOSAI une évaluation SAI-PMF. Les résultats de cet exercice ont révélé⁴⁰ :

- Un environnement de contrôle et d'assurance qualité inexistant ;
- Un périmètre des cibles des activités juridictionnelles et non juridictionnelles non précisé ; valable aussi bien pour les audits de performance, que pour les audits de conformité et les audits financiers ;
- Des normes et directives du contrôle juridictionnel inexistantes ;
- Une inadéquation des compétences internes avec les besoins de mise en œuvre des processus ;
- Une maîtrise insuffisante dans la gestion des processus d'audit (planification, réalisation, évaluation des éléments probants, conclusions) ;

La Cour a adopté un certain nombre de manuels et guide d'audit de conformité (2017), de performance (2018) et un code de déontologie (2018).

De par son statut constitutionnel d'institution supérieure de contrôle⁴¹ des finances publiques, la Cour est membre de plusieurs organisations professionnelles à l'instar de l'INTOSAI, AFROSAL, AISCCUF et CREFIAF. Les magistrats de la Cour participent aux différentes activités de ces organisations dont la Cour emprunte, l'approche, les outils et les méthodes de contrôle. La Cour adhère de facto aux normes et directives de contrôle définis par ces organisations.

Elle n'a pas défini de normes nationales pour l'audit, mais a intégré dans les textes de ses manuels les normes ISSAI et adopté les lignes directrices générales des ISSAI pour ces audits, et plus spécifiquement les ISSAI 2000 pour l'audit financier, les ISSAI 3000 pour l'audit de la performance et ISSAI 4000 pour l'audit de conformité.

Le corpus normatif de référence de l'examen des comptes est basé sur le recueil de textes de Gestion des Finances Publiques qui comporte en particulier : Loi No107, Loi No 53 (Code des Marchés Publics), Loi No143 (Code de la bonne gouvernance des entreprises publiques), décrets No 99-0077 et 0078 sur le régime du secteur parapublic : SEM, EPICs, EPAs, etc., Décret No2001-0012 (RGCP), Décret 2001-0224 (PCE), etc.

Les ordonnances du Premier Président de la Cour qui fixent chaque année les modalités, le calendrier de production et les points devant faire l'objet d'un examen spécifique de la Cour, portant programme annuel de vérification, précisent obligatoirement et par dossier de vérification ou par groupe de dossier de contrôle, les normes de références (conformité,

⁴⁰ Cour des Comptes, Plan Stratégique 2019-2023

⁴¹ Il faut noter que la dénomination d'ISC utilisée pour plusieurs institutions/corps de contrôle renforce le caractère concurrentiel de la collaboration entre elles. Notamment en ce qui concerne l'IGF que les textes qualifient également d'ISC.

performance, financier) que doivent respecter les vérificateurs et sur la base desquelles les supervisions devront s'effectuer. Les programmes de contrôles annuels sont arrêtés par la chambre du conseil sur la base d'une consultation avec les Chambres. Ces propositions ne partent pas d'une approche stratégique mais plutôt de choix empiriques guidés par des critères tels que l'importance financière.

La Cour ne dispose pas encore d'une fonction d'assurance de qualité telle que définie par les normes.

Un diagnostic sur la gouvernance et le management de l'institution réalisé dans le cadre du Projet PAMAP de la Banque Mondiale, conclut à la nécessité de mettre en place un « Département méthodes et qualité » dont les attributions principales seront de « Contribuer au contrôle de la qualité des processus métier, selon ISSAI 140 « Contrôle Qualité pour les ISC ».

Cependant, la Cour étant une juridiction, la revue-assurance-qualité est assurée, en partie par le Procureur Général. Les conclusions du Procureur Général annexées à tout rapport d'audit sont conformes à la teneur de la norme ISSAI 140.

Composante 30.2 : Soumission de rapports d'audit au pouvoir législatif

La composante évalue la ponctualité avec laquelle le ou les rapports d'audit sur l'exécution du budget sont soumis au pouvoir législatif (ou aux responsables de la gouvernance de l'entité auditée). Cette ponctualité constitue l'un des principaux éléments permettant de s'assurer que le pouvoir exécutif rend compte en temps voulu au pouvoir législatif et au public. Elle est mesurée dans cet indicateur à partir de la réception par la Cour des comptes des rapports du gouvernement sur l'exécution budgétaire pour les trois derniers exercices clos.

La Cour des comptes a produit les rapports sur le contrôle de l'exécution des lois de finances pour les exercices 2018, 2019 et 2020 qui ont été remis au Parlement. Les RELFs ont été déposés à l'AN, mais pas conjointement au projet de loi de règlement du Gouvernement en raison des délais de soumission des états financiers à la Cour.

En outre, la Cour ne déclare plus la conformité entre le compte général administratif de l'Etat et la balance définitive des comptes du Trésor en raison des manquements constatés dans l'élaboration de ces comptes (notamment l'absence de production des comptes administratifs de recettes).

Les délais de présentation des rapports sur l'exécution des lois de finances à l'AN ont été de 5 mois pour l'exercice 2018, mois pour 2019 et de 8 mois pour l'exercice 2020.

La loi n°107 impose que la loi de règlement, à laquelle le rapport de la Cour est annexé, soit adoptée en première lecture par le Parlement avant la mise en discussion du projet de loi de finances afférent à l'exercice suivant c'est-à-dire au mois d'octobre suivant la fin de l'exercice considéré.

Tableau 44 : Délais de soumission des rapports sur l'exécution financière à l'Assemblée nationale

Année d'exécution budgétaire	2018	2019	2020
Réception par la Cour des Comptes des comptes administratifs de l'exécutif (Direction Budgétaire) en dépenses	Courrier No 736/DEB/MB/2019 du 26 mars 2019 (dans les délais)	Courrier No 1232/DEB/MB/2020 du 21 juin 2020 (3 mois de retard)	Courrier No 692/DEB/MB/2021 du 30 mars 2021 (Dans les délais)
Réception par la Cour des Comptes des comptes	Reçus des douanes et des	TBC	Non remis

administratifs de l'exécutif (Direction Budgétaire) en recettes	Impôts les 18 et 17 septembre 2019 (6 mois de retard)		
Réception par la Cour des Comptes des comptes du Trésor	31 juillet 2019 (4 mois de retard)	25 août 2020 (5 mois de retard)	En souffrance, pas reçu à la date d'émission du RELF
Compte General Administratif et Financier	Non remis	Non remis	Supprimé par l'article 49 dans la Loi des Finances Initiale 2021
Projet de Loi de Règlement	1ere version le 22 août 2019 et 2eme version le 18 septembre 2019 (6 mois de retard)	22 septembre 2020	12 août (4 mois de retard)
Dépôts des comptes des administrateurs de crédits	44 sur 93 inscrits (47%)	45 sur 99 inscrits (45%)	10 sur 106 inscrits (9%)
Présentation du rapport de la Cour au Parlement	9 décembre 2019	30 décembre 2020	5 décembre 2021
Délai entre réception du PLR et soumission du RELF à l'AN	2 mois et 21 jours	3 mois et 8 jours	3 mois et 24 jours

Composante 30.3 : Suite donnée aux audits externes

La composante 30.3 évalue la rapidité et l'efficacité avec laquelle le pouvoir exécutif ou l'entité auditée donne suite aux recommandations ou aux observations de l'audit externe. L'efficacité du suivi donné aux conclusions de l'audit se manifeste notamment par la publication par le pouvoir exécutif ou l'entité auditée d'une réponse officielle écrite aux conclusions de l'audit.

Les contrôles non juridictionnels effectués par la Cour des Comptes donnent lieu à des recommandations pour un redressement des dysfonctionnements constatés. A cet égard, la Loi N°140 précitée a prescrit, en son article 3, alinéa 4, la reprise, dans le rapport général rendu public, chaque année, des principales observations formulées lors des contrôles effectués dans l'année. Elle a également prévu, en son article 74, alinéa 2, la désignation, « dans chaque ministère, d'un haut fonctionnaire chargé de veiller à la suite donnée aux référés » de la Cour.

Ainsi, l'effectivité des améliorations recherchées à travers les recommandations dépend de leur mise en œuvre par les autorités exécutives et de leur suivi par la Cour des Comptes, ce qui, par ailleurs, est recommandé par la norme P12 de l'INTOSAI.

L'article 74 de la Loi 140 précise que : Le Premier Président de la Cour « (...) informe, par voie de référé, le Président de la République, le Premier Ministre, les ministres intéressés, les dirigeants des organismes contrôlés, les autorités de tutelle, et leur demande de faire connaître à la Cour, les mesures prises en vue de faire cesser les errements constatés. Dans chaque ministère, un haut fonctionnaire ayant au moins le rang de directeur d'administration centrale et dont la désignation est notifiée à la Cour, est chargé de veiller à la suite donnée aux référés.

Les recommandations de la CCDB relatives au cadre institutionnel et organisationnel de la gestion du budget de l'Etat couverte par les RELFs 2018, 2019 et 2020 ont porté, en particulier, sur la production de l'information, la reddition des comptes publics, les causes des faiblesses dans la reddition des comptes, la gestion de la dette publique, la présentation des documents

budgétaires, les insuffisances dans la gestion des recettes et des dépenses. Les réponses des entités auditées sont systématiquement reprises dans les RELFs.

Par Arrêté N° 2018-117/PR/PM une commission de suivi et de correction des anomalies relevées par la Cour des Comptes en 2018 a été mise en place.

Ainsi le Rapport général de la Cour de 2020⁴², dresse un état des lieux de tout le suivi effectué à cette date. Si les résultats du suivi systématique des recommandations par la CCDB dans ses RELFs indiquent qu'en 2020, beaucoup des recommandations de la Cour restent pendantes, un suivi formel est fait à tous les points soulevés et des résultats peuvent être relevés.

Lors d'une rencontre formelle avec le président de la commission pour prendre acte des actions initiées en septembre 2020, il a été acté par exemple :

- De nouveaux textes loi 55/AN19/8ème du 23 juillet 2019 portant régime juridique des Entreprises publiques et la Loi 56/AN19/8ème du 23 juillet 2019 portant régime juridique des Établissements publics Administratifs prises pour améliorer la gouvernance des entités de ces secteurs.
- Des initiatives présentées en réunion interministérielles concernant la gestion des financements extérieurs,
- La Cour a précisé la nécessité de mise en conformité de tous les fonds aux principes d'unicité de la Caisse de l'État tenue par la Trésor.

Enfin, au niveau du Ministère du Budget, la Cour a organisé plusieurs réunions de suivi et de ses recommandations avec les hauts responsables du ministère du Budget désignés par le Ministre et des séances de discussions sont organisées annuellement, concernant les suites des RELFs.

A titre d'illustration :

- Le Décret n°2018-261/PR/MB fixant les nouveaux tarifs des frais collectés par la Direction de la Douane et des Droits Indirects pour Services rendus et abrogeant le texte antérieur a été pris en 2018
- Le Décret N°2022-247/PR/MB a été pris en septembre 2020 concernant les nominations des agents comptables pris en 2022
- Un comptable public rattaché au Trésor a été nommé.

Le Gouvernement a, par l'arrêté N°2018-117/PR/PM du 31/07/2018, mis en place une Commission de Suivi et des Corrections des Anomalies relevées par la Cour des Comptes logée à la Primature. L'article 3 de l'arrêté de création de ladite commission dispose : « La mission de cette commission sera de présenter au Gouvernement les mesures permettant d'éviter la répétition des anomalies constatées au sens large, et non restrictif aux seules constatations relevées dans le rapport 2018 de la Cour des Comptes. Les mesures proposées seront ainsi destinées à l'ensemble des structures administratives déficientes. De même seront concernés pour l'adaptation avec le texte cadre sur la gestion des finances publiques, le fonctionnement de tous les Fonds. Enfin, la commission proposera une amélioration du fonctionnement de toutes les structures qui manquent d'organes de gestion et de contrôle interne, comme des Conseils d'Administration par exemple, sur la base du rapport de la Cour des Comptes de 2018 ». La Cour a recueilli, pour examen, en 2020, les mesures prises par ladite commission.

Selon la loi organique portant sur la Cour, les entités auditées ont un mois pour répondre par écrit aux observations des magistrats dans le rapport provisoire sur l'exécution de la loi de

⁴² Publié en 2021 (pages 41-45)

finances. Toutefois, la suite formelle donnée par l'exécutif aux recommandations de la Cour reste encore très limitée.

Composante 30.4 : Indépendance de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques

La composante évalue le degré d'indépendance de l'ISC par rapport au pouvoir exécutif. Il est essentiel que cette institution soit indépendante pour rendre compte de manière efficace et crédible de la fiabilité, de la qualité de la régularité des finances publiques. Cette indépendance est mesurée dans le cadre PEFA au regard du cadre juridique régissant l'ISC et de son application, à savoir i) les procédures de nomination (et de relèvement des fonctions) du président de l'ISC et des membres des institutions collégiales, ii) la non-ingérence dans la planification et l'exécution des travaux d'audit de l'ISC et iii) les procédures d'approbation et de l'exécution du budget de l'ISC. Le mandat de l'ISC doit couvrir chaque activité de l'administration centrale et lui permettre de procéder à toute la gamme des activités d'audit, en particulier les audits financiers, les audits de régularité et les audits de performance (couverts par l'indicateur PI-8). L'ISC doit avoir un accès illimité aux documents, aux dossiers et aux informations.

L'indépendance de la Cour des comptes du pouvoir exécutif est largement garantie dans la loi. La Cour dispose d'une forte indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif dans l'exercice de ses activités de contrôle des finances publiques. Elle détermine son programme de travail annuel sur proposition des chambres et sur la base d'un échantillonnage « stratégique » des risques et de la couverture institutionnelle, entériné par ordonnance interne du Premier Président. Il n'y a pas une cartographie des risques en tant que tel.

Elle soumet au Président de la République et publie un rapport général annuel qui reprends les conclusions et recommandations du RELF de l'année.

Elle a aussi un accès illimité aux informations, même si les délais de reddition des comptes sont problématiques, et si le cadre des actions juridiques à mener en cas d'inaccessibilité n'est pas clair.

La procédure de nomination du Premier président est aussi clairement définie dans la loi No140. Le premier Président est nommé pour 5 ans par le Président de la République, choisi parmi les magistrats et propose au Conseil Supérieur de la Magistrature. La procédure de relèvement n'existe pas en raison de son inamovibilité.

La tutelle du Ministère de la Justice s'exerce sur la gestion des ressources humaines et dans la nomination des présidents de chambre et des magistrats.

La Cour en tant que pouvoirs publics ne défend pas son budget devant le Parlement⁴³, mais reçoit une subvention de l'Etat pour ses dépenses de personnel et de fonctionnement, appropriée mensuellement. Les modalités de préparation et d'exécution du budget ne sont n'affectent pas son indépendance.

Le Premier président est ordonnateur et seul responsable du programme correspondant au budget de la Cour. Dans la phase d'exécution de la dépense, la Cour a droit à une dotation au titre de son statut d'institution constitutionnelle, a son propre comptable public, et a pu exécuter sur la période examinée son budget sans interférence.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Le second plan de développement stratégique de la CCDB pour 2019-2023 est en cours de mise en œuvre actuellement. Les axes les plus importants, sont les suivants :

⁴³ Les normes INTOSAI voudraient que l'ISC puisse défendre son budget devant le parlement.

- L'organisation d'une large concertation avec les parties prenantes (plusieurs conférences et colloques 2017-2020).
- La revue et la proposition d'amélioration de la gouvernance interne de l'ISC dont la mise en œuvre est actuellement en cours avec l'appui du PAMAP (projet financé par la Banque Mondiale),
- Un projet de renforcement des capacités concernant les aspects métiers (juridictionnel, non juridictionnel), la mise à niveau du système d'information, stratégie de communication etc. Le projet d'appui aux institutions de contrôle des finances publiques et à la gouvernance des entreprises et Établissements publics (PAIC-GEP) signé en 2022 par les autorités publiques prendra en charge certaines activités.

En même temps, la Cour envisage l'évaluation de son plan stratégique avec la perspective d'un nouveau plan pour la période 2024-2027.

La BM appuie actuellement la CdC pour la mise à jour/rédaction des procédures non-opérationnelles afin d'établir un organigramme optimum permettant à la Cour d'être en phase avec les meilleures pratiques en matière de management et structures de support.

La BAD appuie la CdC en renforçant ses missions d'audit externe de à travers des outils méthodologiques adaptés aux standards internationaux, des stratégies de communication. Dans ce cadre la CdC bénéficiera d'une formation et développement d'outils méthodologiques pour se conformer aux standards internationaux et bonnes pratiques des ISC. Cette démarche est déjà en cours et comprend i) la mise à jour du périmètre des entités cibles de la Cour des comptes (i), l'élaboration de macro-planning des contrôles et des audits, (iii) la formation des membres de la Chambre du conseil à la méthodologie de la planification stratégique des audits basée sur les risques.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-30 : Audit externe (M1)	C+	Brève justification de la note
Composante 30.1 : Portée de l'audit et normes d'audit	C	La portée du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat par la Cour s'étend à tout le périmètre de l'administration centrale. Les normes d'audit applicables sont clairement définies sur la base des normes ISSAI adoptées nationalement. Au regard des comptes déposés et suivis par la Cour dans ses rapports sur l'exécution budgétaire annuels, les rapports financiers des entités de l'administration centrale couvrent la majorité des dépenses et des recettes de l'administration centrale au titre des 3 années 2018, 2019 et 2020. Les audits de la Cour ont fait ressortir les problèmes les plus importants concernant le processus de clôture des comptes et qui ont un impact sur la sincérité et la régularité des comptes de l'Etat.

Composante 30.2: Soumission de rapports d'audit au pouvoir législatif	A	Les rapports sur l'exécution budgétaire ont été présentés à l'AN dans un délai de moins de six mois après réception des états financiers du gouvernement pour les trois derniers PLR des exercices 2018, 2019 et 2020.
Composante 30.3 : Suite donnée aux audits externes	B	Pour les trois années, le pouvoir exécutif a donné une réponse officielle aux recommandations émises par la CCDB dans ses RELFs et des détails sur les mesures à prendre et les suites à donner pour leur mise en place. Les réponses ont été communiquées formellement par le ministère du Budget et lors de réunions avec la CCDB avec les représentants de l'exécutif.
Composante 30.4: Indépendance de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques	B	L'indépendance légale de la CCDB à l'égard de l'exécutif est assurée par les procédures de nomination et de relèvement des fonctions du président de la CCDB, de la liberté dans la planification des missions d'audit. La Cour a un accès illimité et dans les délais prévus à la plupart des données et dans les délais prévus, ainsi qu'aux documents et aux informations de la plupart des entités auditées. Le processus d'approbation et d'exécution au titre de transferts permet au Premier président, ordonnateur de son budget, de gérer ses ressources de manière indépendante.

PI-31. Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Cet indicateur met l'accent sur l'examen par le pouvoir législatif des rapports financiers vérifiés de l'administration centrale, y compris les unités institutionnelles, dans la mesure où, soit a) elles sont tenues par la loi de présenter des rapports d'audit au pouvoir législatif, soit b) l'unité à laquelle elles rendent compte ou par laquelle elles sont contrôlées doit répondre aux questions et prendre des mesures pour leur compte.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

L'article 14 alinéa 4 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale de 2006 se réfère la Commission des Finances, de l'Économie générale, et du Plan en charge d'examiner les Recettes et dépenses de l'État, l'exécution du budget, monnaie et crédit, activités financières intérieures et extérieures, le contrôle financier des entreprises, des établissements publics.

Cette Commission chargée du suivi de l'exécution du budget général de l'Etat doit produire un rapport avant l'examen de la loi de finances à l'attention du Président de l'Assemblée nationale avant les sessions des débats en assemblée plénière.

Elle est appuyée sur le plan technique par la Direction de l'expertise juridique et économique dont le rôle d'assistance technique est d'assister les Commissions dans leur travail d'analyse et de vérification de tous les textes soumis à l'Assemblée. Cette Direction est également chargée du suivi administratif des travaux législatifs des commissions permanentes et organise le planning des activités.

Composante 31.1 : Calendrier d'examen des rapports de l'audit

La composante 31.1 évalue la ponctualité des examens par le pouvoir législatif, qui est un facteur essentiel de l'efficacité de la fonction législative de contrôle de l'exécutif et dans l'exécution du budget qu'il a approuvé.

Elle est mesurée à partir de la réception des rapports d'audit externe de la Cour des Comptes par le Parlement jusqu'au moment où l'examen est effectué par le Parlement pour les trois exercices.

A Djibouti, cet examen est effectué dans le cadre du vote de la loi de règlement par le Parlement qui comme le prévoit l'article 44 de la Loi no 107/AN/00/4eme L relative aux Lois de Finances, doit avoir lieu avant l'examen de la loi de finances et au plus tard à la première session qui suit le dépôt et la distribution de la loi de règlement.

L'article 37 de la même loi prévoit que le Projet de Loi de Règlement soit accompagné du rapport du Juge de la Chambre des Comptes et Discipline Budgétaire de la Cour Suprême, et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et les comptes généraux de l'Etat. A ce titre, l'Assemblée nationale s'appuie sur les travaux de la Cour des Comptes pour le contrôle de l'exécution de la loi de finances.

Au cours de la période 2018-2020, l'AN a reçu les trois rapports de la Cour des Comptes sur l'exécution de la loi de finances (RELF) comme suit :

Tableau 45 : Dates de soumission des RELF, de dépôt et de vote des PLR 2018, 2019 et 2020

	PLR 2018	PLR 2019	PLR2020
Soumission RELF par CCDB	Courrier 210/CC/2019 du 9 décembre 2019	Courrier 393/CC/20 du 30 décembre 2020	Courrier 190/CC/2021 du 5 décembre 2021
Dépôt au Parlement PLR	29/09/2019	25/11//2020	03/10/2021
Vote du Parlement PLR (avec PLF)	30/12/2019	24/12/2020	23/12/2021

Source : Assemblée Nationale

Les trois rapports ont fait l'objet d'un examen, et ce dans un délai de trois mois suivant leur réception par l'AN, au vu des dates d'adoption des Lois de Règlement par l'AN. Il est à noter cependant que la LR 2019 a été votée avant la réception du RELF de la CCDB.

Le Président de la Commission Finances de l'AN a souligné l'importance des RELF de la Cour des Comptes dans l'examen des projets de Lois de Règlement, et déploré leur soumission tardive qui laisse peu de temps à leur analyse approfondie, ce retard étant lié lui-même au retard dans la soumission des états financiers par le gouvernement. L'article 44 de la Loi n0 107 stipule que le projet de Loi de Règlement soit être déposé au plus tard dès l'ouverture de la deuxième

session ordinaire qui suit l'année d'exécution du budget et que le RELF correspondant est remis à l'AN dès son établissement par la Chambre des Comptes et Discipline Budgétaire.

Composante 31.2 : Auditions sur les conclusions de l'audit

La composante 31.2 évalue la mesure dans laquelle des auditions sont consacrées aux principales conclusions de l'institution supérieure de contrôle, la CCDB. Elles doivent réunir des représentants de la CCDB pour expliquer leur observations et conclusions et des représentants de l'entité auditée pour préciser et présenter un plan d'action. La pratique internationale considérée comme la pratique de base veut que des auditions donnant lieu à un examen approfondi des principales conclusions des rapports d'audit soient tenues et ne couvrent que quelques entités auditées.

L'examen du RELF par la Commission Finances est essentiel mais reste cependant limité par les contraintes de calendrier et les rapports de la Commission Finances ne se réfèrent pas explicitement au RELF.

De plus, les statuts de l'AN n'autorisent les communications avec la CCDB qu'à travers le président de l'AN ce qui ne favorisent pas les échanges techniques et la consultation de la CCDB par la Commission Finances. Le Président de l'AN et le Président de la République ont pouvoir de saisine de la CCDB mais ce droit n'a jamais été exercé.

L'article 59 du règlement intérieur de l'AN prévoit que les projets de loi de règlement soient discutés comme les lois ordinaires. Il prévoit des auditions avec les responsables des entités auditées dans le cadre d'enquêtes ou investigations sur l'exécution de la loi de finances par les commissions parlementaires.

L'AN a effectué des auditions au titre des examens des Lois de Règlement 2018, 2019 et 2020 et convoqué les administrateurs publics dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances. Au titre de l'examen du PLR de 2018, 7 ministères ont été entendus et deux au titre de l'examen des PLR 2019 et PLR 2020 respectivement.

Il n'a pour l'instant pas été mené d'auditions basées sur le RELF remis par la Cour, et pas directement à la suite des conclusions de la CCDB. Les délais et contraintes par rapport à la fin de l'exercice et l'adoption de la Loi de Finances peuvent l'expliquer. L'absence de relation institutionnelle en est plus sûrement la cause principale.

Si la transmission du rapport de la CCDB sur l'exécution de l'exercice au cours de l'exercice qui suit, se faisait en même temps que le projet de loi de règlement, les analyses de la Cour devraient être directement utiles aux parlementaires pour orienter les auditions réalisées au moment de l'examen du projet de loi de finances.

Composante 31.3 : Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit

La composante 31.3 évalue la mesure dans laquelle le pouvoir législatif émet des recommandations à la suite de l'examen du rapport d'audit de la Cour des comptes et suit leur exécution par l'entité auditée.

Le Parlement n'émet pas de recommandations concernant les mesures devant être mises en œuvre par l'exécutif à la suite de l'examen des rapports de la Cour sur l'exécution des dépenses. Pour les exercices 2018, 2019 et 2020 il n'y a pas eu de recommandations émises à la suite de la distribution des RELFs. Le Parlement n'a pas non plus pris de décision de rejeter la loi de règlement ou de notifier le gouvernement en l'absence de conformité des comptes déclarée par la Cour des Comptes, en l'absence de soumission du compte général de l'administration

des finances⁴⁴. La Loi des Finances Initiale 2021, a par la suite supprimé le Compte Général de l'Administration des Finances par l'article 49.

Composante 31.4 : Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

La composante 31.4 évalue la transparence de la fonction de contrôle par l'accès au public qui peut revêtir de formes diverses telles que l'autorisation exceptionnelle de l'accès du public à la salle du comité ou la retransmission des auditions par les médias. L'ouverture au public des sessions d'audition de l'exécutif par la Commission Finances du Parlement permet au public de contrôler les procédures d'audition du Parlement et donne la possibilité au Parlement d'informer le public de ses travaux.

L'examen du rapport d'audit de la CCDB par le pouvoir législatif n'est pas accessible au public. L'examen du rapport de la Cour sur les exercices 2018, 2019 et 2020 par la Commission Finances a eu lieu en séance non ouverte au public et le rapport qui en a suivi n'est pas publié. Les conditions de la transparence du contrôle sur l'exécution de la loi de finances, au regard des critères définissant les pratiques de base ou plus avancées, ne sont donc pas réunies.

3. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Aucune réforme récemment mise en œuvre ou en cours de mise en œuvre n'a été recensée dans le domaine de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif.

4. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Indicateur PI-31 : Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif (M2)	D+	Brève justification de la note
Composante 31.1 : Calendrier d'examen des rapports de l'audit	A	Le Parlement a pu examiner les trois rapports sur les trois derniers exercices clos, dans un délai de trois mois même si la LR 2019 a été votée avant la soumission du RELF de la CCDB.
Composante 31.2 : Auditions sur les conclusions de l'audit	D	Il y a eu de nombreuses auditions lors de l'examen du PLR par la Commission Finances mais pas sur la base du rapport de la CCDB au titre des exercices 2019 (RELF remis après la date de promulgation de la LR) et de manière générale l'AN ne se réfère pas aux RELF dans ses travaux.
Composante 31.3 : Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit	D	Le Parlement n'émet pas de recommandations à l'exécutif à la suite de l'examen du rapport de la Cour des Comptes.
Composante 31.4 : Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D	Toutes les séances plénières de l'AN sont ouvertes au public, mais en l'absence d'examen du rapport de la Cour des Comptes par l'Assemblée nationale et de débats spécifiques sur les

⁴⁴ Délibérés de la CCDB pour les années 2018, 2019 et 2020.

		recommandations émises, et en l'absence de publication des rapports de la Commission des Finances, la transparence de l'examen des rapports d'audit est très faible.
--	--	--

4. CONCLUSIONS SUR L'ANALYSE DES SYSTEMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

4.1. Evaluation intégrée de la performance de la GFP

Cette section vise à présenter une analyse intégrée sur la base des informations fournies dans la précédente section 3 et de formuler des conclusions générales sur la performance des systèmes de GFP par pilier. L'analyse vise en particulier à expliquer les implications de la performance enregistrée en niveau des indicateurs pour les sept piliers de la performance de la GFP.

I. Fiabilité du budget :

Le Budget Général de l'Etat est un budget unifié qui couvre l'ensemble des dépenses courantes et des dépenses d'investissement, qu'elles soient sur financement national ou financées par des prêts ou des dons d'organismes multilatéraux ou bilatéraux. Les données sur l'exécution du budget sont disponibles rapidement dans la Loi de Règlement. L'élaboration de TOFE par la Direction du budget en matière de prévisions et d'exécution permet de comparer budget et exécution en suivant le cadre d'analyse du PEFA.

Au cours des 3 années sous examen (2018, 2019, 2020), on constate un alignement du total des recettes et des dépenses effectives sur les prévisions budgétaires. Au cours de cette période le déficit budgétaire s'est situé entre 1% et 2% du PIB. Contrairement à l'alignement des totaux respectifs des dépenses et des recettes et dons par rapport aux prévisions, la composition des dépenses et celle des recettes ont fortement varié. En 2018, les investissements ont été plus forts que prévu, facilités par un surcroît de financement des projets. Parallèlement, le montant des dons reçus a été largement supérieur aux prévisions. En 2020, la crise de la COVID-19 a entraîné des dépenses inattendues financées par des dons non prévus en loi de finances, outre le report du paiement de la dette à certains créanciers qui a entraîné un paiement d'intérêts d'à peu près 50% des prévisions.

Une forte variabilité a été également constatée de la composition fonctionnelle des dépenses entre prévisions et exécutions. Il y a ainsi une réallocation des ressources, principalement en faveur des ministères du budget et de l'agriculture. En matière de dépenses imprévues, la gestion a été plutôt « vertueuse » puisque cette ligne budgétaire a été entièrement redistribuée sous forme de transferts aux ministères qui en ont eu besoin et n'a pas fait l'objet d'imputations directes.

II. Transparence des finances publiques :

L'exhaustivité de la documentation et la transparence budgétaire sont globalement peu développées avec la transmission à l'Assemblée nationale d'une documentation relativement exhaustive et la publication d'un nombre faible de rapports thématiques et d'informations sur la performance des ministères sectoriels.

L'évaluation a relevé le manque d'accès du public à plusieurs informations budgétaires et financières importantes comme les rapports d'exécution budgétaires les budgets et le budget citoyen. Les transferts aux collectivités locales gagneraient à être régis par des textes de portée légale ou réglementaire définissant de manière transparente les règles de répartition des transferts aux dites collectivités. Des lacunes sont également à combler en matière de suivi des ressources mises à disposition des unités de prestation des services se rapportant notamment à l'élaboration de rapports annuels faisant le point sur ces ressources et les performances correspondantes des unités de prestation des services de base comme les écoles de base, les centres de santé communautaire et les postes de santé.

Le projet de gestion programmatique axée sur la performance qui sera engagée prochainement représente une opportunité pour combler le déficit en matière d'information sur la performance jugée à ce stade très limitée.

Le recours à la création de nouveaux démembrements du budget de l'Etat sous forme d'établissements publics engendre un risque de fragmentation et des carences en matière de présentation, de lisibilité budgétaire et de qualité du contrôle parlementaire surtout si ces entités ne font pas l'objet, comme c'est le cas à Djibouti, d'un suivi, d'un contrôle systématique de leurs activités et de leurs états financiers.

III. Gestion des actifs et des passifs :

La gestion des actifs financiers et non financiers souffre de plusieurs insuffisances dont notamment la non exhaustivité du recensement de ces actifs qui sont tenus sur des bases de données hétérogènes et l'absence d'une valorisation actualisée. La gestion des actifs financiers et non financiers souffre également de l'absence d'une approche unifiée et consolidée et d'un reporting annuel. Le cadre juridique régissant les transferts des actifs financiers et non financiers mériterait d'être unifié pour plus de transparence.

La gestion des passifs est très élémentaire et ne permet de prévenir les risques de dérapages ou de sinistres financiers notamment dans les établissements, les entreprises publiques et les collectivités locales. Les risques budgétaires inhérents aux activités des entreprises publiques, des établissements publics et des collectivités locale ne font pas l'objet d'une analyse et de reporting. Les autres risques et passifs éventuels (macroéconomiques, systémiques, fiduciaires, gouvernance, transparence et corruption, etc.) ne sont pas identifiés, valorisés, et ne font pas l'objet d'un reporting et d'un plan d'atténuation.

La gestion de la dette s'est attachée à maintenir un dynamique de gestion de la dette extérieure de l'administration budgétaire centrale, une dynamique qui n'intègre pas la dette intérieure du pays et la dette des unités extrabudgétaires et des deux caisses de sécurité sociale. La dette extérieure est bien suivie mais ses coûts et ses risques ne sont pas gérés de manière active dans le cadre d'une stratégie d'endettement à moyen terme approuvée du pays.

La gestion des investissements publics, qui pour la plupart des cas sont financés sur ressources extérieurs, bénéficie des procédures exigées par les partenaires techniques et financiers. Cette gestion est alignée sur les procédures des bailleurs et non pas sur une procédure nationale adoptant les bonnes pratiques en matière de formulation, de sélection, de priorisation, de suivi et de reporting en la matière. La gestion des investissements publics souffre également de l'inexistence d'une approche unifiée en matière de partenariat public privé et d'une approche en matière d'évaluation ex-post desdits projets.

IV. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques

La Direction du budget du ministère du budget pilote le processus de préparation du budget. Le budget s'inscrit dans une perspective annuelle et la plupart des dimensions du PEFA relatives à une gestion budgétaire pluriannuelle sont sans effet. Lors de la préparation des budgets 2018,2019 et 2020, la Direction de l'Economie du ministère des finances a présenté des prévisions macroéconomiques pluriannuelles le plus souvent tirées de discussions avec les missions article IV du FMI. Les prévisions des agrégats budgétaires tirées de ces prévisions n'ont pas été jugées réalistes par la direction du budget et n'ont pas servi à l'élaboration du budget. En 2019 a été institué un comité de cadrage qui a commencé à se réunir en novembre 2019. Il devrait permettre de produire des prévisions pluriannuelles s'insérant dans le processus de préparation budgétaire.

Certains ministères (éducation, santé, agriculture), ont développé des programmes pluriannuels, parfois sous forme de CDMT et assortis d'indicateurs de performance. Mais ces documents internes aux ministères n'ont pas eu de répercussion visible sur le budget annuel de ces ministères, tel qu'il apparaît dans la loi de finances.

Comme indiqué ci-dessus, la stratégie budgétaire pluriannuelle n'existe pas, mais au plan annuel, il y a une stratégie budgétaire exprimée dans le texte de la loi de finances initiale. Celle-ci fixe les objectifs budgétaires et analyse en détail les conséquences des décisions prises en matière de recettes et de dépenses. La loi de règlement de l'exercice n-1, qui est toujours votée avant l'examen de la loi de finances n+1, présente les écarts observés en exécution par rapport aux prévisions initiales, et donne les raisons de ces écarts.

Le processus de préparation annuelle du budget souffre de plusieurs faiblesses. Il n'y a pas de calendrier fixé par la loi, excepté en ce qui concerne la présentation de la loi de finances à l'Assemblée nationale. La lettre de cadrage, émise en milieu d'année, ne fixe pas d'enveloppes de dépenses par ministère. Elle fixe une date limite de remise des demandes budgétaires par les ministères, et donne le calendrier des conférences budgétaires qui se situent juste après. Le délai de préparation ainsi donné aux ministères, qui est en moyenne de 4 semaines, n'est pas respecté par la quasi-totalité des ministères. A la suite de ces conférences budgétaires qui se terminent environ fin septembre, l'exécutif ne parvient pas à remettre le projet de loi de finances à l'Assemblée nationale avant le délai légal du 15 novembre. Pour les trois années sous observation, le projet est arrivé entre le 11 et le 19 décembre.

Le projet de budget est d'abord examiné par la commission des finances. Celle-ci prend environ une semaine pour cet examen et étudie aussi bien les politiques publiques que le détail des recettes et des dépenses. Il existe un règlement intérieur de l'Assemblée nationale. En matière d'examen du projet de loi de finances, ce règlement complète les dispositions de la loi 107 sur les lois de finances. L'Assemblée plénière n'ayant plus que 2 ou 3 jours avant la fin de l'année, ces procédures ne peuvent pas être respectées. Le projet de budget est effectivement adopté avant la fin de l'année.

Les réaménagements de crédits par l'exécutif en cours d'exécution sont de dimension modeste. Ils respectent les règles établies.

V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget :

Pour la gestion des recettes les bases juridiques en matière fiscale, douanière et sociale sont globalement à jour et, malgré des modernisations souhaitables, relativement accessibles aux redevables. Toutefois en matière fiscale, l'efficacité de la gestion pâtit de perfectibles d'un système d'information insuffisamment performant et non communicant avec ceux des Douanes et de la CNSS, alors que les acteurs sont acquis à l'idée des progrès qu'un partage de données pourrait permettre dans la recherche de l'information ou les vérifications d'entreprises.

Par ailleurs, malgré de premières initiatives, notamment aux Douanes et à la CNSS, ni les démarches d'évaluation des risques ni la planification annuelle des contrôles ne sont encore opérationnels.

Les restes à recouvrer de plus d'un an restent à un niveau élevé pour les impôts et les cotisations sociales (avec pour ces dernières une forte proportion de débiteurs publics), même si une tendance à la réduction semble enclenchée pour l'impôt.

S'agissant de la comptabilisation des recettes, le transfert des fonds est quotidien sur les comptes du Trésor à la Banque centrale pour la plupart des recettes budgétaires, gérées par la DGI, les Douanes, le Domaine et bien sûr le Trésor, malgré l'absence de CUT, et la centralisation

de la comptabilisation des recettes budgétaires est exhaustivement assurée par le Trésor en fin de mois.

En matière de prévisibilité des ressources en cours d'exercice, le Trésor consolide au quotidien avec la Banque centrale les soldes de trésorerie alimentés par l'essentiel des recettes du budget de l'État, qu'il s'agisse du compte courant ou des comptes spécialisés actifs. Une situation en fin de mois est également consolidée, de même que pour les deux comptes bancaires ouverts par le Trésor. Le recours à un compte unique auprès de la banque centrale, assorti éventuellement des sous-comptes nécessaires, serait toutefois une solution optimale.

La DTG établit annuellement un plan de trésorerie dont l'actualisation mensuelle est soumise à un comité de trésorerie. Les engagements trimestriels de dépenses sont notifiés aux ministères avec un préavis d'un peu plus d'un mois. Enfin, l'exécution budgétaire est relativement peu affectée par des ajustements réglementaires en cours d'année. Pour ce qui concerne les arriérés de paiement, au demeurant non définis par la réglementation, il n'existe pas de dispositif de suivi satisfaisant ; cela est dû entre autres aux limites du système d'information budgétaire et comptable discontinu, qui ne permet pas actuellement d'avoir des productions automatiques au stade du paiement. Même au stade de la liquidation, il n'y a pas de requêtes informatiques pour analyser les délais. Cependant sur le volume global des arriérés, le sujet paraît circonscrit : un audit complet menée par le Secrétariat général du ministère du budget avec le soutien de la DTG et de la DEB, est pratiquement achevé, les montants effectifs d'arriérés clarifiés et un plan de résorption préparé.

Le système de gestion de la solde est satisfaisant et fait l'objet de rapprochements avec les données de gestion du personnel au travers d'une intégration dans le fichier unique de la paie.

Le système de passation des marchés publics est encadré au plan légal et réglementaire par le Code des Marchés Publics mais le suivi de sa mise en œuvre est limité sur la période de l'évaluation par l'absence de moyens pour le fonctionnement de la CNMP et à généralisation des achats directs en dessous du seuil de marchés publics de 5 millions de FDJ. Les nouvelles activités et les statistiques produites par la CNMP depuis 2021 sont des signes encourageants de renforcement du dispositif institutionnel de surveillance mais la passation et la gestion des marchés publics déléguées aux ministères sectoriels et aux établissements publics manquent encore de transparence en général et de reporting en particulier.

Le contrôle financier en place suit un modèle basique de contrôle exhaustif a priori exercé de manière systématique, centralisé au niveau de la Direction de l'exécution budgétaire et géré à la fois au travers du système de gestion Coriolis et à partir d'un contrôle sur pièces très contraignant.

La portée des activités de contrôle a posteriori conduites par les différents corps d'inspection est limitée par l'absence de définition d'un cadre référentiel normatif pour le contrôle interne et pour la fonction d'audit interne qui ne permet pas de qualifier leurs opérations d'audit interne à ce stade. L'approche par les risques dans la définition des programmes de contrôle n'est pas suffisamment formalisée et le suivi des recommandations, hors les actions immédiates liées aux fautes de gestion, est limitée. Un cadre légal sur l'audit interne est en cours d'adoption qui devrait également améliorer la coordination entre les services.

VI. Comptabilité et reporting :

Les liens étroits, à la fois statutaires et pratiques, entre Trésor et Banque centrale conduisent à des rapprochements bancaires facilités et rapides des comptes bancaires du Trésor (quotidiens) malgré l'absence d'une plateforme d'échange numérique, actuellement en préparation.

La discipline d'apurement mensuel des comptes d'attente paraît respectée, avec notamment une ventilation comptable exhaustive des recettes en fin de mois.

La compétence générale de la direction des services informatiques sur les applicatifs de l'administration budgétaire centrale garantit une certaine normalisation dans l'accès aux données et leurs modifications. Des cellules ou correspondants informatiques dans les directions concourent à l'application des consignes à cet égard.

Pour ce qui concerne les restitutions budgétaires en cours d'année on observe une cohérence dans le temps des situations d'exécution en dépenses et en recettes, produites avec régularité dans les 15 jours suivant le mois concerné.

L'absence d'intégration de la chaîne budgétaire et comptable ne permet toutefois pas de disposer en cours d'année d'états d'exécution de la dépense au stade du paiement mais seulement à celui de la liquidation.

Il faut mentionner en complément que la république de Djibouti produit un tableau des opérations financières de l'État (TOFE) conforme au cadre du manuel des statistiques de finances publiques, produit avant le 20 du mois M+1.

Les états financiers en fin d'exercice manquent d'homogénéité, ne comportant pas de compte général de l'Etat (ou compte général de l'administration des finances) ; ils sont constitués pour l'essentiel des comptes administratifs en dépenses, des balances comptables de fin d'année et des états de développement en dépenses et recettes fournies par le comptable national.

Ils sont complets sur les comptes rendus en dépenses et en recettes, ce qui permet des comparaisons dans le temps, et incluent les soldes de trésorerie mais ne comportent pas de données sur les actifs et passifs corporels, incorporels et financiers ni de tableau des flux de trésorerie.

Le référentiel comptable, qui ne comporte pas de recueil de normes, n'est pas positionné par rapport aux normes internationales IPSAS.

VII. Supervision et audit externes :

La Cour des comptes exerce effectivement ses fonctions d'institution supérieure de contrôle, de manière indépendante, et produit ses rapports sur l'examen du projet de Loi de Finance et l'exécution budgétaire selon le cadre de la Loi de Finances. Ses rapports annuels fournissent à l'exécutif des recommandations très pertinentes qui visent à l'amélioration de la présentation des états financiers et des systèmes de GFP. Les conclusions principales de ses rapports sont publiées et en l'absence d'autres sources, donne un accès public essentiel sur l'exécution de la loi de finance.

Le Parlement dispose d'un délai de deux mois, souvent réduit, pour revoir le projet l'examen de la loi de règlement et d'un laps de temps encore plus réduit (deux semaines au maximum) pour un examen pertinent du rapport de la Cour sur l'exécution de la loi de finance. La Cour n'a pas l'opportunité d'échanger avec la Commission Finances sur ses conclusions.

L'absence de classification fonctionnelle ou programmatique dans la présentation du budget restreint cet exercice de revue à l'examen des chapitres budgétaires par entité administrative et par catégorie de recettes et dépenses. Les débats parlementaires ciblent la gestion de certains ministères et les écarts budgétaires identifiés en matière de recettes et sur certains postes de dépenses de salaires et d'investissements.

Les recommandations de la Cour des Comptes font l'objet d'échanges formels et d'une procédure de contradiction avec l'administration qui est intégrée dans ses rapports. Le suivi des recommandations est consolidé et systématiquement reporté d'une année sur l'autre. Les

réponses de l'exécutif sont formalisées mais leur mise en œuvre limitée. Dans le cas de l'Assemblée Nationale, aucune recommandation au pouvoir exécutif n'est formalisée mais des amendements aux projets de lois de règlements peuvent avoir lieu.

La reddition de compte au public est limitée par l'accès limité et la participation informelle des représentants de la société civile ou du public en général au processus.

4.2. Efficacité du cadre des contrôles internes

Un cadre de contrôle interne efficace joue un rôle crucial dans tous les piliers en traitant les risques et en fournissant une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs (i) d'exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces, (ii) de respect des obligations de rendre compte, (iii) de conformité aux lois et réglementations en vigueur et (iv) de protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.

L'analyse du système de contrôle interne évaluera dans quelle mesure celui-ci contribue à la réalisation de ces quatre objectifs en présentant un aperçu unifié et cohérent de l'efficacité avec laquelle le système de contrôle interne fonctionne en se basant sur les cinq composantes du contrôle interne déterminées par les normes internationales.

- **L'Environnement du contrôle interne**

Le contrôle interne à Djibouti est correctement encadré sur un plan réglementaire par un corpus de lois sur la gestion des finances publiques et sur le statut des agents de l'Etat. Le cadre juridique de l'exécution de la dépense est clairement fixé, tant du point de vue des acteurs que des modalités de contrôles applicables. La Loi organique n°107 et le décret portant règlement général sur la comptabilité publique définissent le rôle de tous les acteurs de la chaîne de la dépense (ordonnateurs, contrôleurs et comptables) en termes de statuts des et autres instructions, mais en mettant l'accent sur plusieurs couches de vérification "ex ante" de la conformité toutes les transactions, au stade de l'engagement, de l'ordonnancement ainsi que les paiements. L'absence de hiérarchisation claire et d'intégration de la notion de risque limite leur efficacité (PI-25.1 note C).

L'audit interne est encore à un stade de développement embryonnaire (PI-26 noté D) et l'accent mis sur le travail ex ante et les problèmes rencontrés par le ministère pour produire des états financiers consolidés a conduit la Cour des Comptes à adopter un rôle majeur d'accompagnement dans la consolidation financière «pré-audit» (PI-30 noté C+).

Le cadre de contrôle interne est contraignant (PI-25 noté B) et repose en majeure partie sur un nombre très important de contrôles sur pièces et ce, malgré les options ouvertes sur le système de gestion Coriolis géré en parallèle. Les problèmes d'interface des différentes applications, de doubles saisies manuelles tout au long du circuit de la dépense ont un impact sur les ressources humaines et sur les délais de traitement des opérations budgétaires et contribue à une dilution de la responsabilité de gestion. Les conséquences sont importantes sur l'exécution budgétaire, et notamment incite au détournement des règles comme les règles de passation de marchés publics afin de faciliter les transactions sous le seuil prescrit par le Code des Marchés publics (PI-24 noté D).

La centralisation des processus de contrôle et d'activités de contrôle a priori au ministère du Budget et les activités d'inspection et de la Cour des Comptes ont abouti à un cadre relativement efficace en termes de détection des erreurs mais au détriment de l'efficacité ou de la rentabilité.

Le cadre de contrôle interne et la fonction d'audit interne doivent évoluer afin que la responsabilité du contrôle financier puisse être assumée davantage par les ministères sectoriels dans une perspective de bonne gestion.

Les cas d'irrégularités traités par l'IGE et l'IGF sont peu nombreux en nombre mais significatifs en termes de gestion. De ce fait, l'appréciation de l'impact de l'activité des corps d'inspection comme l'IGE et l'IGF, sur l'amélioration du cadre de contrôle interne et l'environnement n'est pas aisée, compte tenu de leurs modes de saisine et de leurs procédures.

Le respect des règles déontologiques des agents publics est prescrit par le Code déontologique des Agents Publics (Loi n° 222/AN/17/8ème L du 25 juin 2018 portant Code de déontologie des Agents publics). Il est observé que le régime disciplinaire est peu clair et complexe, ce qui entrave son application et que le régime de consultation doit être actualisé.

La méthodologie préconisée dans les manuels des corps d'Inspection inclut expressément une analyse des risques sur la base de l'appréciation de l'environnement de contrôle, mais il n'existe pas une synthèse sur les observations particulières du contrôle interne.

Il faut souligner également que l'environnement de contrôle est celui d'une forte supervision hiérarchique, bien qu'il soit de plus en plus reconnu que le personnel doit être correctement formé pour s'acquitter de ses responsabilités et que les problèmes de capacité et de renouvellement des cadres de l'administration est préoccupant.

- **L'évaluation des risques**

L'approche par les risques et son évaluation ne sont pas encore développées dans le cadre du contrôle des opérations des services (PI-19.2 note D, PI-26.2 noté NA). Que ce soit l'administration fiscale (DGI) dans le cadre de la planification de ses contrôles fiscaux, les contrôleurs budgétaires dans l'exercice du contrôle sur la phase administrative de la chaîne de la dépense, le service de la solde pour le contrôle des états de paye ou les services comptables pour leurs opérations de paiement, aucun service au sein de l'administration n'a encore mis en place une approche par les risques basée sur une cartographie et des plans de contrôles hiérarchisés adaptés en conséquence.

En ce qui concerne l'approche actuelle de l'évaluation des risques, celle-ci consiste à opérer tous les contrôles suffisants pour éliminer tous les risques, même au prix d'une dissipation considérable de ressources humaines et duplication des tâches avec les systèmes de gestion informatisés. L'essentiel des contrôles de régularité portent sur les habilitations, les visas d'autorisations, les vérifications et les rapprochements.

Les activités de contrôle sont donc centrées sur la conformité des opérations. Dans la plupart des cas les contrôles, même lorsqu'ils sont systématisés, ne permettent pas de jouer leur rôle de filtre. En l'absence de vision des risques, d'approche ciblée ou modulaire et par processus, il existe une inadéquation forte entre les contrôles réalisés et les risques qu'ils couvrent réellement. A titre d'exemple, les contrôles sur la dépense exercés par le contrôleur budgétaire sont partiellement inopérants, étant donné l'absence d'information sur l'exécution comptable et les décaissements effectifs par le Trésor, et par conséquent ne permettent pas d'éviter l'absence de garantie totale quant à la soutenabilité budgétaire et à la fiabilité de la dépense publique.

- **Les activités de Contrôle**

Les activités de contrôle et les rapprochements de base sont normalement réalisés. Un contrôle exhaustif sur les états de paye et auprès des agents de la fonction publique a été mené en 2019

et un nouvel exercice est en cours avec le ministère de la Fonction Publique. Les contrôles mis en place sont aussi suffisants pour assurer l'intégrité des données de paie les plus importantes. L'administration des Douanes a fourni des éléments tangibles sur les actions de lutte contre la fraude, assorties de sanctions ou de transactions et dispose d'un arsenal d'indicateurs relativement élaboré, qui apparaît dans le rapport de la direction 2022. L'administration fiscale en revanche n'applique pas une démarche structurée et systématique pour évaluer et hiérarchiser les risques de conformité réglementaire et ne dispose pas d'une cartographie des risques et les contrôles et vérifications effectuées pour contrecarrer fraude et incivisme fiscal semblent partielles.

Toutefois, certaines bonnes pratiques ont pu être constatées, en particulier dans la formalisation des rapprochements bancaires par le Trésor ainsi que dans le suivi et le rapprochement régulier des données avec des échéanciers de remboursement par les services de la dette extérieure.

A noter cependant que les opérations de surveillance des différentes entités autonomes rattachées à l'administration centrale telles que les établissements et entreprises publics ne sont pas soumis à un contrôle formel systématique. La Direction de la Comptabilité Publique du Ministère du Budget qui a pour mission de veiller sur les principaux établissements et entreprises publiques n'est pas encore en mesure d'assurer ce suivi. La prescription de transmission des états financiers à l'administration centrale n'est pas respectée par la majorité des établissements publics administratifs. En l'absence de système organisé de remontée d'informations de la part de ces entités, toute volonté de contrôle demeure inopérante.

- **L'information et la communication**

Les informations disponibles et la communication sur le contrôle interne restent limitées au ministère du budget. La sensibilisation et la formation des nouveaux acteurs de terrain au sein des ministères sectoriels restent limitées. Les responsables de budgets opérationnels ou d'unités opérationnelles n'ont pas de rôle véritable dans le pilotage des ressources allouées, et restent très tributaires de décisions de gestion budgétaires et de régularisation de trésorerie décidées de manière verticale et avec une anticipation très réduite.

Les outils d'information et de communication interne et externe restent encore peu développés et sont très centralisés. Les plateformes des sites internet de l'administration sont très succinctes – hormis celle de la Cour des Comptes, mais celle du Ministère du Budget reste basique. Un nouveau site de la Direction du Budget est en cours de construction. La publication de la documentation budgétaire est limitée et hors délai au regard des standards internationaux.

La réforme à venir en gestion de budgétisation par programme devra créer de nouveaux chaînons managériaux qui ne sont pas encore engagés dans des démarches de dispositif fongibilité budgétaire et de performance. Quant aux établissements publics et collectivités territoriales, ils en sont eux aussi très éloignés.

- **Le pilotage du contrôle interne**

Il n'existe pas encore véritablement de structure chargée de piloter le contrôle interne au sein des structures (PI-26.1 noté D). Ce positionnement, qui devrait sans doute se faire auprès du Ministre du budget, doit permettre d'assurer la transversalité nécessaire au contrôle interne au sein du ministère pour harmoniser les pratiques et intégrer des approches par processus dépassant les sphères directionnelles.

La gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique pâtit de l'absence d'un cadre juridique (Statut Générale de la Fonction Publique, SGFP) modernisé, permettant la prise en compte de la performance des agents et le renforcement de la formation continue. La réforme de la gestion des RH pour l'intégration d'outils de suivi modernes devra faire partie intégrante du processus de mise en œuvre d'un cadre de contrôle interne moderne et harmonisé, aligné avec le processus de réforme de GFP.

En conclusion, le dispositif actuel est faible et mérite d'être structuré, professionnalisé, organisé puis déployé au sein de toute la sphère Etat. Le contrôle interne est la clé de voute du système de contrôle et du travail des corps de contrôle de l'Etat et doit pouvoir placer la maîtrise des risques et le contrôle interne au cœur de l'exécution budgétaire afin de la fiabiliser et de la sécuriser.

4.3. Points forts et points faibles de la gestion des finances publiques

Les impacts des points forts et points faibles des sept piliers de la gestion des finances publiques, tels qu'ils résultent des analyses de la section III sont distingués en fonction des trois objectifs principaux de la gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA : la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la mise à disposition efficiente des services publics, tout en tenant compte des interdépendances entre ces différentes dimensions.

Piliers de la GFP	Discipline budgétaire globale		Allocation stratégique des ressources		Performance des services fournis	
	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles
Fiabilité du budget	Alignement de l'exécution du total des recettes et des dépenses sur le budget initial	Variabilité de la composition des recettes et des dépenses par nature économique		Variabilité de la composition fonctionnelle des dépenses	Réallocation par transferts des dotations de la ligne de dépenses imprévues	
Transparence des finances publiques	La classification administrative et économique accroît la responsabilité en matière d'exécution des dépenses.	L'importance des recettes et des dépenses non rapportées dans les états financiers de l'Administration budgétaire centrale Surveillance et supervision des unités extrabudgétaires et des administrations de sécurité sociale peu développée	Documentation budgétaire à l'adresse de l'Assemblée nationale assez étoffée Existence de documents de stratégies nationales et sectorielles qui prescrivent des orientations en termes d'objectifs à atteindre	La classification fonctionnelle n'est pas encore utilisée.	Un bon suivi des ressources mise à la disposition des unités de prestation des services de base (éducation et santé)	La classification programmatique n'est pas développée. Une décentralisation au stade embryonnaire qui impacte la fourniture des services de proximité aux citoyens La gestion axée sur les résultats et la

Piliers de la GFP	Discipline budgétaire globale		Allocation stratégique des ressources		Performance des services fournis	
	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles
		<p>Finances locales peu développées</p> <p>Les EPA, la CNSS et la CMR ne transmettent pas systématiquement leurs comptes à l'Administration centrale</p> <p>Les finances publiques à Djibouti ne sont pas transparentes en termes d'accès du public aux informations budgétaires (production d'information limité, contenu parfois inapproprié et les quelques documents publiés, le sont en décalage par rapport aux délais prescrits par</p>				<p>budgetisation par programme ne sont pas encore développées et impactent négativement la prise en comptes et le suivi des résultats en termes de services rendus</p>

Piliers de la GFP	Discipline budgétaire globale		Allocation stratégique des ressources		Performance des services fournis	
	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles
		les bonnes pratiques internationales				
Gestion des actifs et des passifs	Les grands projets d'investissement financés par les bailleurs de fonds publics font l'objet d'analyses économiques et d'un suivi régulier, mais ceci est rendu possible grâce aux procédures des bailleurs de fonds	Les charges récurrentes n'entrent pas dans les critères d'évaluation préalables des grands projets d'investissement Surveillance, suivi, contrôle et supervision des entreprises publiques très limité La situation financière des entreprises publiques et des collectivités locales fait l'objet d'un suivi limité. Passifs éventuels et autres risques	Les projets d'investissement public s'inscrivent dans le cadre des orientations et des priorités stratégiques du pays et du Gouvernement			Beaucoup de services publics sont rendus par les établissements publics, mais l'inefficacité du système de reporting réduit considérablement la possibilité de suivi des services rendus aux citoyens

Piliers de la GFP	Discipline budgétaire globale		Allocation stratégique des ressources		Performance des services fournis	
	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles
		<p>budgétaires non recensés et aucune analyse des risques budgétaire n'est produite, transmise à l'Assemblée et publiée</p> <p>Le recensement et la gestion des actifs financiers et non financiers sont très limités.</p> <p>Les cessions d'actifs financiers et non financiers ne font pas l'objet de rapports publics ni mentionnés dans les rapports existants à ce jour.</p> <p>Une stratégie complète de gestion de la dette publique à moyen terme explicite</p>				

Piliers de la GFP	Discipline budgétaire globale		Allocation stratégique des ressources		Performance des services fournis	
	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles
		n'est pas formalisée à ce jour				
Stratégie budgétaire et établissement du budget fondé sur des politiques publiques	Analyse des écarts figurant dans la loi de règlement	Absence de cadrage pluriannuel du budget	Réallocation des dotations en cours d'exercice par l'exécutif de taille modeste et respectant la réglementation.	Absence d'enveloppes par ministère lors de la préparation du budget Délais de présentation du budget par les ministères non respectés.		
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	Transfert quotidien sur les comptes du Trésor à la Banque centrale de la plupart des recettes budgétaires, en dépit de l'absence de CUT. Bases juridiques en matière fiscale, douanière et sociale globalement à jour et, malgré les progrès à faire pour	Pas de dispositif de suivi des arriérés de paiement Limites des applicatifs budgétaires et comptables, qui ne permettent pas d'avoir des productions automatiques d'exécution budgétaire et	Actualisation mensuelle du plan de trésorerie est effectivement présentée à un comité de trésorerie opérationnel, avec une préoccupation de coordination avec le plan d'engagement			Outil informatique fiscal insuffisamment performant et non communicant avec les autres administrations de recettes fiscales (Douanes, CNSS). C'est actuellement une limite à l'optimisation des ressources fiscales.

Piliers de la GFP	Discipline budgétaire globale		Allocation stratégique des ressources		Performance des services fournis	
	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles
	<p>numériser, relativement accessibles aux redevables. Plan de trésorerie établi annuellement et actualisé chaque mois. Volume limité d'ajustements réglementaires des affectations budgétaires en cours d'année. Le traitement de la solde et les rapprochements avec les données administratives sont intégrés dans un Fichier Unique et font l'objet d'audits réguliers, exhaustifs ou partiels. La masse salariale est encadrée par le</p>	<p>comptable jusqu'au stade du paiement. Des mesures systématiques de contrôle a priori des engagements de dépenses sont en place, mais leur efficacité reste limitée par l'absence d'interface entre les contrôles d'engagement et les informations sur les décaissements au niveau des ordonnateurs, et l'absence de contrôle hiérarchisé.</p>				<p>Le suivi de la passation des marchés publics est très limité sur la période et ne permet pas de garantir la mise en concurrence nécessaire et l'application du principe de Value For Money dans tous les dépenses de biens et services et d'investissements. La fonction audit interne n'est pas encore établie, le contrôle a posteriori est essentiellement un contrôle de régularité dont la portée est limitée par les faiblesses</p>

Piliers de la GFP	Discipline budgétaire globale		Allocation stratégique des ressources		Performance des services fournis	
	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles
	contrôle de l'exécution budgétaire.					ou limitations du cadre définissant le contrôle interne. Manque de moyens des services d'inspection et les corps de contrôle. L'analyse de la performance est limitée par l'absence d'un cadre référentiel clair et normé pour la performance.
Comptabilité et reporting	Liens étroits, à la fois statutaires et pratiques, entre Trésor et Banque centrale avec des rapprochements bancaires facilités. Discipline d'apurement des comptes d'attente.	Les états financiers en cours ou en fin d'exercice ne comportent pas de données sur les actifs et passifs corporels, incorporels et financiers. Le référentiel comptable ne se				

Piliers de la GFP	Discipline budgétaire globale		Allocation stratégique des ressources		Performance des services fournis	
	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles
	Cohérence dans le temps des situations d'exécution en dépenses et en recettes.	positionne pas par rapport aux normes internationales.				
Supervision et audit externes	Le rôle de la Cour des Comptes dans l'examen de l'exécution budgétaire donne un retour pertinent et essentiel sur les faiblesses systématiques et systémiques de la présentation des états financiers et l'intégrité de l'information financière produite par les systèmes de gestion des finances publiques.	Les rapports annuels sur l'exécution de la Loi de finance couvrent les états financiers mais la Cour des Comptes dispose de peu de moyens et d'opportunité pour conduire des audits spécifiques sur la gestion des comptables et administrateurs publics. Ses recommandations, et le suivi qui en est fait, montre que	Les conclusions de l'examen de la Cour des Comptes incluent l'examen du respect des allocations budgétaires votées dans les lois de finances. La Cour a examiné la revue à mi-parcours du Plan de Développement National, la SCAPE réalisée en 2017, après deux années et demie de mise en œuvre	L'examen des projets de lois de règlement par l'Assemblée nationale est limité par le manque de temps et de moyens de la Commission Finances et la soumission tardive des états financiers et donc du rapport de la Cour des Comptes à l'AN. L'absence de toute interaction entre la Commission Finances et la Cour des Comptes,		Le cadre de mesure de la performance n'est pas encore établi. La présentation, la gestion et le reporting du budget en mode moyens ne permet pas à la Cour des Comptes et à l'AN d'examiner l'impact ou de statuer sur la performance des politiques publiques

Piliers de la GFP	Discipline budgétaire globale		Allocation stratégique des ressources		Performance des services fournis	
	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles	Points forts	Points faibles
		leur impact est limité.	de la SCAPE 2015-2019.	instituée par une interprétation formelle de la relation institutionnelle et du règlement de l'AN ne permet pas à l'AN de bénéficier de cet examen, tel que prévu par les normes internationales, et réduit le champ et la portée de son propre examen.		

4.4. Evolution de la performance depuis une évaluation antérieure

Cette section présente la performance de la gestion des finances publiques et sa contribution à la réalisation des trois objectifs financiers/budgétaires dans une optique dynamique de comparaison avec une évaluation antérieure, elle n'a d'intérêt donc que pour les évaluations répétées. La présente évaluation est la première en République de Djibouti, par conséquent cette sous-section n'a pas été renseignée.

5. PROCESSUS DE REFORME DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

5.1. Démarche suivie pour la réforme de la gestion des finances publiques

Les réformes à Djibouti sont à resituer dans le cadre des orientations générales du pays, allant du programme vision 2035, lancé en juin 2015 avec l'ambition de positionner le pays comme une plaque tournante de l'économie régionale et continentale, au Plan National de Développement (PND) et à ses trois grandes orientations (institutions, connectivité, inclusion), mais aussi à des dispositifs plus spécifiques de modernisation, comme la toute récente feuille de route de l'économie numérique et de l'innovation présentée en mars 2022.

Le ministère du travail à Djibouti dispose d'un mandat de compétence sur la réforme de l'administration publique en général et le Secrétariat Exécutif à la Réforme ou SER lui est rattaché ; il contribue à décliner de grandes orientations gouvernementales vers les ministères ; c'est ainsi que dans le rapport d'activité annuel 2020 du SER sont évoquées quatre grandes lignes d'action pour le ministère du budget :

- Simplifier la fiscalité et rationaliser les régimes dérogatoires ;
- Définir un système fiscal plus équitable ;
- Moderniser l'administration fiscale et douanière ;
- Réfléchir au financement de la décentralisation.

Cependant, au-delà de ces grandes lignes de politique générale, certains grands ministères intervenant sur les principaux secteurs de l'action publique définissent plus concrètement leurs propres perspectives de réforme, dans le cadre des orientations gouvernementales.

C'est spécialement le cas des réformes de la gestion des finances publiques, dont le ministère du budget et le ministère de l'économie et des finances sont les inspirateurs principaux, et dont la teneur a un impact sur toute l'action publique.

La réforme de la GFP à Djibouti : des chantiers spécifiques et un plan d'action pour 2020-2021

Certaines actions de réforme ou de modernisation en GFP ont été développées par le Ministère du budget et par le Ministère de l'économie des finances et de l'industrie avec une logique spécifique dans des secteurs particulièrement importants, avec le soutien des PTF, souvent après un diagnostic du périmètre concerné : évaluation TADAT (*Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*) pour la gestion fiscale, évaluation DeMPA (*Debt Management Performance Assessment*) pour la gestion de la dette publique, étude MAPS (*Methodology for Assessing Procurement*) pour les marchés publics.

C'est ainsi que Le Projet d'Appui à la Réforme et à la Modernisation de l'Administration Publique (PAMAP) soutenu par la Banque Mondiale vise la réforme du cadre juridique et la mise en œuvre des technologies nécessaires à sa transformation numérique. Parmi les autres thèmes ayant peu ou prou un impact sur la modernisation de la GFP et soutenus par les partenaires, on peut citer, sans exhaustivité :

- Le projet d'appui de la Banque Mondiale en matière de statistiques et d'analyse macroéconomique, qui vise à soutenir la mise en place du nouveau SEPE (Secrétariat Exécutif chargé du Portefeuille de l'Etat) et la réforme des entreprises publiques avec concours d'autres partenaires ;
- Le projet PROSPERO financé par l'Union européenne et l'Agence française de développement qui vise à accompagner l'Office national de l'eau et de l'assainissement de Djibouti (ONEAD) face aux enjeux de traitement des eaux ;

- Le soutien au renforcement de capacité de la Cour des comptes et des institutions de contrôle avec le concours de plusieurs partenaires dont la Banque africaine de développement, le programme des nations unies pour le développement et l'Union européenne ; les appuis au renforcement des Capacités de la BAD à travers le projet d'appui aux institutions de contrôle des finances publiques et à la gouvernance des entreprises et établissements publics (PAIC-GEP) et le Projet d'appui à la soutenabilité de la dette publique (PASDP) ;
- Le programme « *Digitalisation for Development* » financée par l'Union européenne et par le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement allemand, et qui bénéficiera à trois pays, à savoir Djibouti, le Kenya et la Somalie ;
- Le programme d'appui à la décentralisation ADIL (Appui à la Décentralisation et aux Initiatives locales) financé par l'Union européenne qui vise à favoriser le développement local inclusif et durable dans les régions de l'intérieur du pays ;
- L'appui UE au processus de soutien à la réforme du code des investissements,

Parallèlement à ces actions spécifiques, il y a eu aussi des efforts des ministères économiques et financiers pour mettre en perspective et hiérarchiser les actions de réforme, structurelles ou plus ponctuelles, avec notamment un plan d'action du ministère du budget pour 2020-2021 (détaillé infra 5.2).

L'utilité d'un état des lieux global pour documenter une stratégie de réforme de la gestion des finances publiques et ainsi coordonner les priorités de réforme en la matière

Des mesures de réforme ont été prises par les autorités djiboutiennes et d'importants appuis ont donc été apportés ou sont à l'étude par les partenaires techniques et financiers (PTF). Toutefois, il est apparu utile tant aux partenaires qu'aux autorités djiboutiennes, de disposer d'un état des lieux complet sur les forces et faiblesses de la GFP actuelle, pour fournir des constats et une aide à la décision sur les enjeux et priorités de réforme.

À cet égard il est particulièrement significatif que dans une note d'information sur l'état d'avancement de la stratégie de réforme du ministère du budget, communiquée par le secrétaire général, figure en bonne place la mention de l'expertise PEFA pour l'évaluation des forces et faiblesses actuelles de la GFP. Cela doit permettre de documenter la stratégie de réforme des finances publiques envisagée en déterminant les priorités sur le moyen et long terme. Cette stratégie envisagée par le Gouvernement permettra d'assurer une cohérence globale des actions à mener et faciliter ainsi la mobilisation des concours techniques et financiers.

5.2. Réformes récentes et réformes en cours

Retour sur le plan d'action du ministère du budget pour 2020–2021

Ce plan comportait 9 programmes, déclinés en 73 actions d'ampleur variée, portant sur une grande partie du champ de la GFP de la compétence du ministère du budget ; il concernait à titre principal la gestion de l'administration budgétaire centrale, mais aussi le soutien aux autres entités publiques, y compris les récentes collectivités locales.

Les trois programmes relatifs aux recettes visaient à «la modernisation et au renforcement des impôts directs », au renforcement de la direction des douanes et à celui de la direction du domaine. On y retrouve les projets et développements informatiques des administrations fiscales, douanières et domaniales (extension des possibilités de tableaux de bord des Douanes en exploitant les nouvelles possibilités de Sydonia World ; nouveau système de gestion

informatique et projet de dématérialisation en matière fiscale qui supposent la mise en place de l'application SIGTAS ; numérisation des titres fonciers pour le Domaine). Cela comprend également de nombreuses actions relatives aux relations avec les redevables, à l'aménagement de certains textes, à l'efficacité des contrôles, au statut et à la déontologie des services, au suivi de performance.

Le programme de renforcement de la programmation budgétaire a notamment pour objet de mettre en place la démarche de la programmation budgétaire triennale dont le développement de cadres budgétaires à moyen terme et de cadres de dépenses à moyen terme. Cette réforme, selon le FMI, est une priorité en matière de renforcement des capacités à Djibouti⁴⁵. Ce programme vise également de déployer la budgétisation par programmes dans les ministères.

Le programme de renforcement de l'exécution budgétaire s'attachait particulièrement à l'optimisation des plans d'engagement et de trésorerie, à l'efficacité des procédures d'engagement et de contrôle de service fait, à la qualité du fichier du personnel de l'État, mais affichait aussi l'ambition d'instaurer une base de données complète sur les inventaires d'actifs mobiliers et immobilier et de numériser la gestion foncière et cadastrale.

Le programme de renforcement des contrôles de la direction de la comptabilité publique et de l'IGF mettait l'accent sur le renforcement sur les outils du contrôle et le développement des manuels de procédures comptables, avec une attention particulière à l'organisation et au contrôle des trésoreries régionales. Cette action devra, s'agissant de l'IGF, être mise en perspective avec la réforme de l'inspection générale impliquée par la loi sur l'audit interne aménageant son mandat et son périmètre d'intervention.

Le programme de renforcement de la gestion de la dette publique inventorierait une palette d'actions pour une gestion efficiente de la dette et sa viabilité (entre autres élaboration de la stratégie de gestion à moyen terme, d'un document sur la politique nationale d'endettement, de manuels de procédures, audit des dettes de l'État vis-à-vis des établissements publics, etc.). La consolidation du cadre juridique de la dette publique est effectivement en cours et des progrès dans le suivi sont attendus du projet de passage à une nouvelle version de l'appliquatif SYGADE de gestion de la dette.

Quant au programme de renforcement de la direction de la trésorerie générale, il prévoyait des actions de documentation des textes et de formation mais il mettait aussi en évidence le sujet de la cohérence des applications informatiques comptables en pointant l'intérêt d'étendre en aval le logiciel AX. Il s'agit d'un sujet effectivement important et l'évaluation PEFA montre que les faiblesses dans continuité des applicatifs budgétaires et comptables à Djibouti explique certaines lacunes apparaissant dans les indicateurs (suivi des arriérés, complétude des restitutions d'exécution budgétaire, etc.)

Dans l'esquisse de bilan de ce plan, communiquée aux évaluateurs, quelques actions étaient considérées comme achevées, comme la charte d'éthique et le code de conduite de la direction des douanes, la première étape de numérisation des titres fonciers (domaine), la coordination du plan d'engagement mensuel avec le plan de trésorerie, l'amorçage du cadre comptable pour les trésoreries régionales.

Si le niveau de réalisation n'est pas supérieur, cela tient probablement, outre l'effet report de la crise pandémique, à l'ambition du calendrier, supposant notamment des mobilisations de

⁴⁵ Dernier examen au titre de l'article IV d'octobre 2019 pour Djibouti : " *Directors called for the development of a medium-term fiscal policy framework, with a policy anchor consistent with debt sustainability.*"

personnel et de moyens largement supérieurs aux disponibilités ainsi qu'une hiérarchisation des actions.

Une note d'information a aussi été établie récemment sur « l'état d'avancement de la stratégie du ministère du budget » ; elle inclut notamment, outre le lancement du PEFA divers thèmes précis en progression :

- La mise en place de l'approche budget axé sur les résultats ;
- La systématisation des réunions du plan de trésorerie,
- L'audit des arriérés de dépenses antérieurs à 2022,
- La mise en place d'une cellule de suivi et de contrôle de performance au sein du cabinet du ministre du budget,
- La mise en place d'une charte de déontologie et de compétences professionnelles du comptable public,
- Plusieurs projets concrets relatifs aux recettes intérieures (installation des caisses enregistreuses de la TVA, redynamisation du contrôle et du suivi de régies de recettes dans les ministères, renforcement du contrôle des vignettes automobile en collaboration avec la police, contrôle des timbres fiscaux dans les bureaux de transfert d'argent et les banques).

Tous les éléments du plan d'action 2020-2021 peuvent certainement être repris, suite à l'évaluation PEFA, mis en cohérence et alignés sur des priorités formulées dans le cadre d'une stratégie globale de réformes de la GFP, une feuille de route sur laquelle tous les partenaires s'aligneront pour appuyer l'effort du Gouvernement en matière de réforme de la GFP.

En effet, la présente évaluation permet d'identifier d'autres domaines dans lesquels des actions de diagnostic ou de réforme ont été engagées au ministère du budget et l'utilisation de l'évaluation devrait permettre de compléter le recensement et de refaire le point sur la hiérarchisation des priorités.

Il faut également mettre l'accent sur les autres réformes conduites dans le périmètre du ministère du budget et du ministère de l'économie et des finances (création et montée en charge du SEPE pour l'optimisation du portefeuille de l'État, développement des compétences de la direction de l'économie pour le cadrage macro-économique...) et par des entités qui contribuent largement à des progrès de la GFP relevés dans la présente évaluation. C'est le cas de l'INSTAD (institut national de la statistique de Djibouti), de la commission nationale des marchés publics (CNMP), au cœur de la feuille de route de la réforme du cadre juridique et institutionnel de la passation des marchés publics ; c'est aussi le cas de la Banque centrale de Djibouti dont les progrès actuels dans la numérisation ont un prolongement naturel dans la modernisation de la tenue des comptes du Trésor.

5.3. Considérations institutionnelles

Impulsion des autorités

La volonté des autorités de mener des réformes génératrices de meilleures performances dans la gestion des finances publiques est affirmée, elle se traduit par l'existence même des plans d'actions évoqués ci-dessus, et par l'engagement opérationnel de plusieurs réformes avec le soutien des PTF, mais aussi dans la décision de tirer des conséquences d'évaluations sectorielles comme le DeMPA, le TADAT ou le MAPS, et plus encore de valider le lancement d'une évaluation plus globale dans le cadre de la présente évaluation PEFA.

Coordination des administrations publiques

Les ministères financiers sont concernés directement au premier chef par les réformes de la GFP. Mais sur de nombreux sujets, à commencer par la programmation budgétaire triennale et l'évolution vers les budgets programmes, les modernisations impliquent l'ensemble des départements ministériels ; le ministère du budget sur ce point joue un rôle naturel de pilotage, d'encadrement, et de suivi.

Beaucoup d'évolutions envisagées sont liées à la modernisation d'autres pans de l'action publique ; par exemple le renforcement en cours des infrastructures logicielles de la Banque centrale, teneur des comptes du Trésor, est de nature à améliorer la performance de la trésorerie publique ; dans un autre registre une coordination dans la mise à niveau des systèmes de gestion, de contrôle et d'encaissement des recettes de la CNSS et de la DGI est rationnelle ; elle est au demeurant prise en compte le projet SIGTAS évoqué supra.

La disposition de l'outil de diagnostic global retiré de l'évaluation peut permettre de documenter et de faciliter à l'avenir l'élaboration d'une stratégie de réforme de la gestion des finances publiques, la préparation de plans d'actions opérationnels chiffrés déclinant les priorités stratégiques en actions concrètes, prenant la place du plan d'action du Ministère du Budget étant arrivé à échéance.

Soutenabilité du processus de réforme

Certaines mesures de réforme, tout en ne mobilisant que des moyens relativement limités, peuvent prospérer moyennant un engagement des autorités, une mobilisation des responsables de l'administration et une bonne organisation de la mise en œuvre.

En revanche il en est d'autres, comme la refonte des systèmes d'information ou des réorganisations pour lesquelles des compétences techniques manquent actuellement sur place, qui impliquent une assistance technique et des financements complémentaires à ceux du budget de la république de Djibouti. Des choix de priorité devront aussi intervenir.

Cela met en évidence tout l'intérêt qui s'attache à ce que le constat sur les atouts et faiblesses du système de GFP à Djibouti soit partagé. C'est bien l'orientation qu'ont choisie les autorités djiboutiennes, et au premier chef le ministère du budget et le ministère de l'économie et des finances chargé de l'industrie, en recourant à une évaluation PEFA comme base pour la formulation d'une stratégie de réforme de la GFP. Cela paraît de nature à conforter les choix des PTF de soutenir les efforts du Gouvernement dans la modernisation du système de GFP en facilitant la sélection dans cette feuille de route de nouveaux programmes justifiant un soutien technique et financier.

Transparence du programme de réforme de la GFP

La mission n'a pas identifié au moment de l'évaluation de documents sur la réforme des finances publiques accessibles au public ou présentés au Parlement. Cela n'empêche pas qu'une information soit faite par les ministres ou les directions sur des projets de modernisation spécifiques, particulièrement quand ils sont appuyés par des programmes d'assistance technique.

Une communication appropriée pourrait accompagner une phase nouvelle actualisée du programme de réforme.

ANNEXES

ANNEXE I : TABLEAU RECAPITULATIF DES NOTATIONS

Indicateurs / composantes	Notes attribuées	Brèves justifications de la notation
<u>Indicateur PI-1 : Dépenses totales exécutées</u>	B	
Composante 1.1 : dépenses totales exécutées	B	Les dépenses effectives ont représenté entre 90 % et 110 % du montant total des dépenses approuvées inscrites au budget au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.
<u>Indicateur PI-2 : Composition des dépenses exécutées</u>	D+	
Composante 2.1 : Composition des dépenses exécutées par fonction	D	Au cours des 3 années, la variance a été supérieure à 15%.
Composante 2.2 : Composition des dépenses exécutées par catégorie économique	C	La composition des dépenses s'est écartée du budget initial de moins de 15 % au cours de deux des trois derniers exercices (2018 et 2019).
Composante 2.3 : Dépenses financées sur les réserves pour imprévus	A	Les dépenses effectives imputées à une réserve provisionnelle sont restées, en moyenne, inférieures à 3 % du budget initial (0,03% en réalité).
<u>Indicateur PI-3 : Recettes exécutées</u>	C+	
Composante 3.1 : Recettes totales exécutées	A	La variation entre les revenus programmés dans la loi de finances et ceux effectivement recouverts est inférieure à 3% pour deux des trois années
Composante 3.2 : Composition des recettes exécutées	D	Il n'y a pas deux années où la variance ait été inférieure à 15%
<u>Indicateur PI-4 : Classification budgétaire</u>	C	
Composante 4.1 : Classification du budget	C	L'élaboration, l'exécution et la présentation du budget sont basées sur la classification administrative et économique appliquant la norme GFS 1986.
<u>Indicateur PI-5 : Documentation budgétaire</u>	B	
Composante 5.1 : Documentation budgétaire	B	Les documents budgétaires comprennent sept éléments d'information dont quatre éléments de base
<u>Indicateur PI-6 : Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers</u>	D+	
Composante 6.1 : Dépenses non comptabilisées dans les états financiers	D	Les dépenses des unités extrabudgétaires non rapportées en 2020 dans les états financiers de l'administration centrale représentent au moins 21,0% des dépenses totales.

Composante 6.2 : Recettes non comptabilisées dans les états financiers	D	Les recettes des unités extrabudgétaires non rapportées en 2020 dans les états financiers de l'administration centrale représentent au moins 21,3% des recettes totales.
Composante 6.3 : États financiers des unités extrabudgétaires	B	La plupart (78,3%) des unités extrabudgétaires ont transmis leurs états financiers dans les six mois suivant la fin de l'exercice à la DCP
<u>Indicateur PI-7 : Transferts aux administrations infranationales</u>	D	
Composante 7.1 : Système d'affectation des transferts	D	L'affectation horizontale des transferts aux administrations infranationales n'est pas déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles.
Composante 7.2 : Communication en temps voulu d'informations sur les transferts	D	Les informations sur les transferts sont publiées après le début de l'exercice budgétaire et ne sont pas communiquées dans le cadre de la procédure de préparation du budget.
<u>Indicateur PI-8 : Information sur la performance des services publics</u>	D+	
Composante 8.1 : Plans de performance pour assurer les prestations de services	D	Des informations sont publiées sur les objectifs des politiques ou des programmes, pour <i>quelques</i> ministères
Composante 8.2 : Performance des fonctions de prestation de services	D	Des informations annuelles sont publiées sur les activités menées pour <i>quelques</i> ministères
Composante 8.3 : Ressources reçues par les unités opérationnelles de prestation de services	B	Des informations sur les ressources reçues par les écoles de base, les postes de santé et les centres de santé communautaire sont recueillies et enregistrées pour deux grands ministères. Il est produit au Ministère de la santé un rapport annuel consolidé présentant ces informations.
Composante 8.4 : Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services	D	Aucune évaluation indépendante n'a été recensée au des trois derniers exercices clos.
<u>Indicateur PI-9 : Accès du public aux informations budgétaires</u>	D	
Composante 9.1 : Accès du public aux informations budgétaires	D	Aucun des éléments d'information requis par le cadre PEFA n'est rendu public.
<u>Indicateur PI-10 : Établissement de rapports sur les risques budgétaires</u>	D	
Composante 10.1 : Suivi des entreprises publiques	D	L'administration centrale ne reçoit pas les états financiers des entreprises publiques.

Composante 10.2 : Suivi des administrations infranationales	D	Les crédits qui leur sont transférés et les recettes propres provenant des taxes sont collectés et gérés par le comptable du Trésor placé auprès de ces collectivités
Composante 10.3 : Passifs éventuels et autres risques budgétaires	D	L'administration centrale ne quantifie aucun élément des risques budgétaires.
<u>Indicateur PI-11 : Gestion des investissements publics</u>	C+	
Composante 11.1 : Analyse économique des projets d'investissement	C	Des analyses économiques sont effectuées pour évaluer tous les grands projets d'investissement, les résultats ont été publiés. Mais ces procédures sont prévues par les directives des bailleurs de fonds et ne sont pas formalisées dans les directives nationales.
Composante 11.2 : Sélection des projets d'investissement	B	Avant leur inscription au budget, tous les grands projets d'investissement font l'objet d'un classement par une entité centrale sur la base de critères standards non publiés.
Composante 11.3 : Calcul du coût des projets d'investissement	C	Les prévisions concernant le montant total des dépenses d'équipement des grands projets d'investissement, ainsi que les dépenses d'équipement pour l'exercice suivant, figurent dans les documents budgétaires
Composante 11.4 : Suivi des projets d'investissement	C	Le suivi physique et financier des projets d'investissement est réalisé par les unités de gestion des projets. Mais, les rapports de suivi ne sont pas rendus publics.
<u>Indicateur PI-12 : Gestion des actifs publics</u>	D+	
Composante 12.1 : Suivi des actifs financiers	C	L'État tient un registre des actifs qu'il détient dans les principales catégories d'actifs financiers
Composante 12.2 : Suivi des actifs non financiers	C	L'État tient des registres des immobilisations corporelles qu'il détient et recueille des informations partielles sur leur utilisation et leur âge.
Composante 12.3 : Suivi des actifs non financiers	D	A l'exception des informations comptables, la documentation budgétaire ne comprend pas des informations complètes sur les transferts et cessions réalisées (objet des transferts, coût initial, montant de la cession, dates d'acquisition, dates de cession, etc.).
<u>Indicateur PI-13 : Gestion de la dette</u>	D	
Composante 13.1 : Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties	D	Les données sur la dette et les garanties ne sont pas complètes, les données sur la dette des unités extrabudgétaires et des administrations de sécurité sociales et des données sur la dette intérieure ne sont pas enregistrées.

		Les données sur la dette extérieure et les garanties sont rapprochées trimestrielles.
Composante 13.2 : Autorisation d'emprunter et d'octroyer des garanties	D	La législation et la réglementation à Djibouti autorisent plusieurs entités à contracter des emprunts et émettre des garanties. En la matière, des procédures ne sont pas clairement définies
Composante 13.3 : Stratégie de gestion de la dette	D	Le pays ne dispose pas d'une stratégie validée de gestion de la dette couvrant l'ensemble de l'Administration centrale et se référant aux trois derniers exercices clos.
<u>Indicateur PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires</u>	D+	
Composante 14.1 : Prévisions macroéconomiques	C	L'administration centrale établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.
Composante 14.2 : Prévisions budgétaires	C	L'administration centrale élabore des prévisions de recettes et de dépenses ainsi que le solde budgétaire pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.
Composante 14.3 : Analyse de sensibilité macro budgétaire	D	Les prévisions macro budgétaires préparées par l'administration centrale ne comprennent pas systématiquement une évaluation qualitative de l'impact de différentes hypothèses macroéconomiques
<u>Indicateur PI-15 : Stratégie budgétaire</u>	D	
Composante 15.1 : Impact budgétaire des politiques proposées	D	Les documents de l'administration ne comprennent pas d'analyse des écarts de la Loi de Finances par rapport au scénario de référence de la stratégie budgétaire.
Composante 15.2 : Adoption de la stratégie budgétaire	D	L'indicateur présuppose l'élaboration par le gouvernement d'une stratégie budgétaire comprenant des objectifs budgétaires quantitatifs et qualitatifs. Cette stratégie ne figure pas dans les documents de la Loi de Finances
Composante 15.3 : Présentation des résultats budgétaires	NA	En l'absence d'une stratégie budgétaire, la note est NA.
<u>Indicateur PI-16 : Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses</u>	D	
Composante 16.1 : Prévisions de dépenses à moyen terme	D	Le budget annuel présente des prévisions de dépenses pour seulement l'exercice budgétaire N+1.
Composante 16.2 : Plafonnement des dépenses à moyen terme	NA	En l'absence de projections budgétaires pluriannuelles dans le budget, cette composante ne peut pas être évaluée.

Composante 16.3 : Cohérence des plans stratégiques et des budgets à moyen terme	D	Des plans stratégiques sont préparés pour quelques ministères, dont le poids est inférieur à 25% du budget. En l'absence d'alignement sur le budget en 2022, la note est D.
Composante 16.4 : Cohérence des budgets et des estimations de l'exercice précédent	NA	En l'absence de projections budgétaires pluriannuelles dans le budget, cette composante est non applicable.
<u>Indicateur PI-17 : Processus de préparation du budget</u>	D	
Composante 17.1 : Calendrier budgétaire	D	Aucune unité budgétaire n'a pu remettre son projet de budget dans les délais requis
Composante 17.2 : Directives pour l'élaboration du budget	D	L'absence de plafond de dépenses par ministère empêche d'avoir une note supérieure à D.
Composante 17.3 : Présentation du budget au pouvoir législatif	D	Pour aucun exercice, le pouvoir exécutif n'a présenté la proposition de budget à l'Assemblée nationale plus d'un mois avant le début de l'exercice.
<u>Indicateur PI-18 : Examen des budgets par le pouvoir législatif</u>	C+	
Composante 18.1 : Portée de l'examen des budgets	B	L'examen du pouvoir législatif couvre les politiques budgétaires et les agrégats pour l'exercice à venir, ainsi que les éléments détaillés des dépenses et des recettes.
Composante 18.2 : Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif	C	Le pouvoir législatif approuve les procédures d'examen du budget avant les séances tenues à cet effet et les applique.
Composante 18.3 : Calendrier d'approbation des budgets	A	Le pouvoir législatif a approuvé le budget annuel avant le début de l'exercice lors de chacun des trois exercices clos
Composante 18.4 : Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif	A	Des règles claires régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif et sont toutes observées.
<u>Indicateur PI-19 : Droits et obligations en matière de recettes</u>	D+	
Composante 19.1 : Droits et obligations en matière de recouvrement des recettes	B	Les informations sont globalement complètes et à jour et relativement accessibles pour les administrations fiscale et douanière ainsi que pour les cotisations sociales collectées par la CNSS.
Composante 19.2 : Gestion des risques liés aux recettes	D	La démarche d'évaluation des risques est encore embryonnaire à la DGI, davantage affichée aux Douanes. Les initiatives prises par la CNSS n'étaient pas encore opérationnelles au moment de l'évaluation.
Composante 19.3 : Audits et enquêtes concernant les recettes	D	Les administrations fiscale et douanière effectuent des contrôles et vérifications pour contrecarrer fraude et incivisme fiscal mais la mesure de l'exécution de plans de contrôle n'est pas fournie.

Composante 19.4 : Suivi des arriérés de recettes	D	Après regroupement des éléments sur l'administration centrale, les arriérés de recettes s'établissent à 20,16% des recettes de l'exercice 2020. Le poids des arriérés de plus de 12 mois par rapport au total des arriérés est très supérieur à 75 % dans les 2 administrations concernées par les arriérés, tant à la DGI (85%) qu'à la CNSS.
<u>Indicateur PI-20 : Comptabilisation des recettes</u>	C+	
Composante 20.1 : Informations sur le recouvrement des recettes	B	La centralisation mensuelle des recettes de l'administration budgétaire centrale est effective (76% des recettes de l'administration centrale).
Composante 20.2 : Transfert des recettes recouvrées	A	Les entités chargées de recouvrer la plupart (76%) des recettes de l'administration centrale transfèrent quotidiennement les fonds sur des comptes administrés par le Trésor.
Composante 20.3 : Rapprochement des comptes de recettes	C	Les administrations budgétaires, représentant la plupart des recettes de l'administration centrale procèdent à un rapprochement mensuel des recettes recouvrées et des transferts au Trésor sans toutefois un suivi simultané des restes à recouvrer.
<u>Indicateur PI-21 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses</u>	B	
Composante 21.1 : Consolidation des soldes de trésorerie	C	La plupart des soldes de trésorerie de l'administration budgétaire centrale sont consolidés au minimum sur une base mensuelle.
Composante 21.2 : Prévision de trésorerie et suivi	A	La DTG produit un plan de trésorerie annuel et l'actualise mensuellement à partir des entrées et sorties effectives de fonds.
Composante 21.3 : Informations sur les plafonds d'engagement	C	Les plafonds d'engagement ne sont pas notifiés un trimestre à l'avance, mais avec un délai de plus d'un mois.
Composante 21.4 : Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice	A	Les ajustements réglementaires en cours d'année sont limités (moins de 2% du budget) et concernent pour l'essentiel l'affectation des dépenses imprévues
<u>Indicateur PI-22 : Arriérés des dépenses</u>	D	
Composante 22.1 : Stock d'arriérés de dépenses	D*	Les données permettant de reconstituer les stocks d'arriérés de dépenses sont incomplètes.
Composante 22.2 : Suivi des arriérés de dépense	D	Aucune donnée n'est produite d'office en cours ou en fin d'année sur le stock et la composition des arriérés.
<u>Indicateur PI-23 : Contrôle des états de paie</u>	C+	
Composante 23.1 : Intégration des états de paie et des dossiers du personnel	B	L'application Fichier unique de référence (FU) sur Oracle qui couvre l'ensemble des personnels, assure une intégration automatique dans les états

		de paie de toute modification apportée aux dossiers du personnel, et ils sont vérifiés par rapport aux données des états de paie du mois précédent. Le recrutement et la promotion du personnel sont fondés sur une liste de postes approuvés. Des écarts importants d'imputation dans le FU sont à noter, qui n'affectent pas les montants consolidés par ministère.
Composante 23.2 : Gestion des modifications apportées aux états de paie	B	Les états de paie sont mis à jour de manière continue sur la base des rapprochement faits avec le ministère de la Fonction Publique, mensuellement par vérification des mouvements par la sous-direction de la solde et trimestriellement à la réception des éléments de rapprochement des DRH dans les ministères sectoriels. Ces mises à jour nécessitent peuvent nécessiter des ajustements rétroactifs de valeur inférieure à 4% en 2022. Il n'y a pas de traitement rétroactif de rappels de salaires sur la période (Loi No107).
Composante 23.3 : Contrôle interne des états de paie	C	Des contrôles appropriés ont été mis en place pour assurer la fiabilité des données de paie. La gestion centralisée et conjointe de la DAP et de la sous-direction de la solde, avec l'appui de la DSI, est effective. Les ajustements et corrections sont limités. Cependant les insuffisances relevées dans le contrôle interne des DRH de par leur accès limité au FU, et les problèmes d'imputation budgétaire et de présentation de la masse salariale, ainsi que les résultats de l'audit de 2021 sur la paie du ministère de la sante ne permettent pas de garantir la haute intégrité des données fournies.
Composante 23.4 : Audit des états de paie	B	Un contrôle exhaustif des effectifs de l'administration a été réalisé en 2019 par une commission spéciale composée de membres de la Présidence et de la sous-direction de la solde. Des contrôles physiques sont également systématiquement réalisés par les services d'inspection générale (IGE, IGF) et les inspections de services.
<u>Indicateur PI-24 : Gestion de la passation des marchés</u>	D	
Composante 24.1 : Suivi de la passation des marchés	D	En l'absence d'un système de suivi de passation des marchés publics, des données exactes et complètes relatives aux procédures de passation ne peuvent pas être fournies et vérifiées.
Composante 24.2 : Méthode de passation des marchés	D	Il n'existe pas de données exhaustives sur la valeur totale des marchés attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence. L'estimation faite par l'équipe sur la base des données de la DEB des marchés passés par AO en 2002 montre que moins de 60% de la valeur totale des

		marchés et achats publics n'est pas fondée sur une méthode de mise en concurrence.
Composante 24.3 : Accès du public aux informations sur la passation des marchés	D	Parmi les principaux éléments d'information sur les marchés passés par les services administratifs représentant la majorité des marchés, seul le cadre juridique est complet et fiable et mis à la disposition du public.
Composante 24.4 : Instruction des plaintes concernant la passation des marchés	D	Le système de règlement des litiges concernant la passation des marchés ne satisfait pas le premier critère de base (1) et trois des autres critères (2, 3 et 4).
<u>Indicateur PI-25 : Contrôle interne des dépenses non salariales</u>	B	
Composante 25.1 : Séparation des tâches	C	Une ségrégation appropriée des fonctions est prévue dans la Loi No107 et le RGCP qui définit tout au long du processus de dépenses une séparation des tâches à toutes les étapes. Ce cloisonnement existe dans les systèmes de gestion Coriolis et AX. Cependant, en raison de l'existence des comptables publics de fait, tels qu'identifiés par la CCDB dans ses rapports d'audit des entités publiques, des responsabilités importantes ne soient pas encore correctement ou formellement définies.
Composante 25.2 : Efficacité du contrôle des engagements de dépenses	B	Des mesures strictes de contrôle des engagements de la plupart des dépenses ont été établies de part la centralisation du contrôle des engagements au sein de la DEB et leur efficacité est validée par l'absence de dépassement par rapport aux allocations budgétaires approuvées. Les effets des mécanismes de régulation de la DGT pour des raisons de trésorerie ont toutefois un impact important sur l'exécution. Les contrôles budgétaires des engagements des établissements publics n'ont cependant pu être validés.
Composante 25.3 : Respect des règles et procédures de paiement	A	La matérialité des paiements effectués par mesure dérogatoire pour 2022 est très faible et limitée à des paiements dûment autorisés.
<u>Indicateur PI-26 : Audit interne</u>	D	
Composante 26.1 : Portée de l'audit interne	D	Le périmètre des activités et travaux de contrôle des corps d'inspection de l'IGE et IGF et des inspections sectorielles couvre tous les services de l'administration centrale, même si la couverture budgétaire relative des travaux d'audit annuels réalisés reste limitée par faute de moyens. De plus, les travaux de l'IGE et de l'IGF ne qualifient pas de fonction d'audit opérationnel au sens de la méthodologie PEFA

Composante 26.2 : Nature des audits et normes appliquées	NA	Les audits pratiqués par l'IGE et l'IGF sont essentiellement des missions de conformité financière. Pas de référence aux normes de l'IIA.
Composante 26.3 : Conduite d'audits internes et rapports d'audit	NA	L'IGE ne formalise pas de programme d'audit annuel (à confirmer). L'IGF élabore un programme annuel et pluriannuel.
Composante 26.4 : Suite donnée aux audits internes	NA	Les recommandations formulées ne sont pas suivies formellement, a moins de faire l'objet de directives présidentielles comme dans le cas de l'IGE.
<u>Indicateur PI-27 : Intégrité des données financières</u>	C+	
Composante 27.1 : Rapprochement des comptes bancaires	B	Les rapprochements des comptes bancaires sont faits pour tous les comptes actifs de l'administration centrale (EPA compris) dans un inférieur à un mois.
Composante 27.2 : Comptes d'attente	C	La plupart des comptes d'imputation provisoire sont apurés tous les mois mais des comptes d'imputation provisoire de dépenses significatifs ne sont apurés qu'à la clôture de l'exercice.
Composante 27.3 : Comptes d'avances	NA	Les comptes d'avances ne sont pas utilisés et sont d'ailleurs absents du plan de comptes de l'État.
Composante 27.4 : Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières	C	L'accès aux données et leurs modifications sont limités et enregistrés pour ce qui concerne les applications de l'administration budgétaire centrale (environ 3/4 du périmètre). Les éléments n'ont pas été communiqués pour la CNSS.
<u>Indicateur PI-28 : Rapports budgétaires en cours d'exercice</u>	D+	
Composante 28.1 : Portée et comparabilité des rapports	C	L'homogénéité de la classification budgétaire des données des situations budgétaires en recettes et en dépenses permet d'effectuer des comparaisons directes avec le budget initial.
Composante 28.2 : Calendrier de production des rapports	A	Les situations mensuelles du budget en dépenses et en recettes sont produites et transmises dans un délai de deux semaines à compter de la fin de chaque mois.
Composante 28.3 : Exactitude des rapports	D	Les données figurant dans ces rapports sont utiles pour l'analyse de l'exécution du budget, cependant les dépenses sont retracées au stade de l'ordonnancement mais pas du paiement.
<u>Indicateur PI-29 : Rapports financiers annuels</u>	C	
Composante 29.1 : Exhaustivité des rapports financiers annuels	C	Les états financiers sont comparables avec le budget approuvé. Ils comprennent des informations complètes sur les recettes, et les dépenses de l'administration budgétaire ainsi que les soldes de trésorerie mais pas sur les actifs corporels, les actifs et passifs financiers, garanties et obligations, ni de tableau de flux de trésorerie.

Composante 29.2 : Rapports financiers soumis à des audits externes	C	Pour le dernier exercice clos (2020), les états financiers ont été soumis pour audit externe à la Cour des comptes plus de 6 mois mais moins de 9 mois après la fin de l'exercice.
Composante 29.3 : Normes comptables	C	Le référentiel comptable des rapports financiers est basé sur un cadre juridique national et assure la cohérence des rapports dans le temps. Il n'y a en revanche pas de bilan sur la conformité de ce référentiel, qui n'inclut pas de recueil de normes, et de son utilisation pratique avec les normes internationales (IPSAS).
<u>Indicateur PI-30 : Audit externe</u>	C+	
Composante 30.1 : Portée de l'audit et normes d'audit	C	La portée du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat par la Cour s'étend à tout le périmètre de l'administration centrale. Les normes d'audit applicables sont clairement définies sur la base des normes ISSAI adoptées nationalement. Au regard des comptes déposés et suivis par la Cour dans ses rapports sur l'exécution budgétaire annuels, les rapports financiers des entités de l'administration centrale couvrent la majorité des dépenses et des recettes de l'administration centrale au titre des 3 années 2018, 2019 et 2020. Les audits de la Cour ont fait ressortir les problèmes les plus importants concernant le processus de clôture des comptes et qui ont un impact sur la sincérité et la régularité des comptes de l'Etat.
Composante 30.2 : Soumission de rapports d'audit au pouvoir législatif	A	Les rapports sur l'exécution budgétaire ont été présentés à l'AN dans un délai de moins de six mois après réception des états financiers du gouvernement pour les trois derniers PLR des exercices 2018, 2019 et 2020.
Composante 30.3 : Suite donnée aux audits externes	B	Pour les trois années, le pouvoir exécutif a donné une réponse officielle aux recommandations émises par la CCDB dans ses RELFs et des détails sur les mesures à prendre et les suites à donner pour leur mise en place. Les réponses ont été communiquées formellement par le ministère du Budget et lors de réunions avec la CCDB avec les représentants de l'exécutif.
Composante 30.4 : Indépendance de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques	B	L'indépendance légale de la CCDB à l'égard de l'exécutif est assurée par les procédures de nomination et de relèvement des fonctions du président de la CCDB, de la liberté dans la planification des missions d'audit. La Cour a un accès illimité et dans les délais prévus à la plupart des données et dans les délais prévus, ainsi qu'aux documents et aux informations de la plupart des entités auditées. Le processus d'approbation et d'exécution au titre de

		transferts permet au Premier président, ordonnateur de son budget, de gérer ses ressources de manière indépendante.
<u>Indicateur PI-31 : Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif</u>	D+	
Composante 31.1 : Calendrier d'examen des rapports de l'audit	A	Le Parlement a pu examiner les trois rapports sur les trois derniers exercices clos, dans un délai de trois mois même si la LR 2019 a été votée avant la soumission du RELF de la CCDB.
Composante 31.2 : Auditions sur les conclusions de l'audit	D	Il y a eu de nombreuses auditions lors de l'examen du PLR par la Commission Finances mais pas sur la base du rapport de la CCDB au titre des exercices 2019 (RELF remis après la date de promulgation de la LR) et de manière générale l'AN ne se réfère pas aux RELF dans ses travaux.
Composante 31.3 : Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit	D	Le Parlement n'émet pas de recommandations à l'exécutif à la suite de l'examen du rapport de la Cour des Comptes.
Composante 31.4 : Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D	Toutes les séances plénières de l'AN sont ouvertes au public, mais en l'absence d'examen du rapport de la Cour des Comptes par l'Assemblée nationale et de débats spécifiques sur les recommandations émises, et en l'absence de publication des rapports de la Commission des Finances, la transparence de l'examen des rapports d'audit est très faible.

ANNEXE 2 : TABLEAU RECAPITULATIF DES OBSERVATIONS SUR LE CADRE DES CONTROLES INTERNES

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
1. Environnement du contrôle	
1.1. L'intégrité personnelle et professionnelle et les valeurs éthiques de la direction et du personnel, notamment une attitude bienveillante constante envers le contrôle interne dans toute l'organisation	<p>Les principes d'intégrité ainsi que les valeurs éthiques professionnelles sont affirmés pour tous les agents de l'État dans le statut général de la fonction publique à travers la loi n° 48/AN/83 du 26 juin 1983 portant statut général des fonctionnaires à laquelle il faut ajouter Décret no 83-103/PR/FP du 10 septembre 1983 fixant les procédures disciplinaires applicables aux fonctionnaires renforcés par la Loi n° 222/AN/17/8ème L du 25 juin 2018 portant Code de déontologie des Agents publics. Le code de bonne gouvernance des Entreprises publiques de juillet 2016 et la loi N°161/AN/22/8ÈME L relative au Contrôle Économique et Financier des Entreprises Publiques prescrivent un cadre de référence pour la surveillance et le contrôle interne du secteur parapublic.</p> <p>S'agissant des organes de contrôle, le code de conduite est spécifié dans le cadre réglementaire de ces organes ainsi que dans des documents particuliers tels que les manuels de procédures de l'IGE et des guides méthodologiques d'audit de l'IGF, qui incluent des procédures éthiques et déontologiques dont le code de conduite de déontologie et de conduite professionnelle et la charte de confidentialité. Ces codes renforcent respectivement les obligations déontologiques des agents de l'État et des Inspecteurs d'Etat. Ce cadre référentiel est encore à mettre en œuvre.</p>
1.2. Attachement à la compétence	La notion de performance n'est pas encore présente dans la formulation et l'examen du budget de moyens. La performance et la notion de mérite ne sont pas formellement intégrées dans la gestion des ressources.
1.3. « Donner le ton au sommet » (c'est-à-dire la philosophie et le style de management de la direction)	Les principes et l'exigence d'intégrité et d'éthique sont prônés par l'administration au plus haut niveau. En revanche, la culture de l'audit, du contrôle et de l'évaluation est faible. La culture de l'évaluation et de la performance n'est pas encore bien ancrée dans la sphère de l'administration publique. Les rapports de contrôle et d'audit ne font pas encore l'objet d'une large diffusion hors des entités directement concernés. La Cour des Comptes est un exemple de transparence dans la publication et la diffusion de ses travaux. Le Ministère du Budget a

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
	fait des efforts louables pour la publication de la documentation budgétaire mais pas encore alignés sur les standards internationaux.
1.4. Structure de l'organisation	Les contrôleurs financiers ont un rôle spécifique dans la chaîne de la dépense. La structuration du contrôle de gestion et du contrôle interne sur lesquels pourraient se reposer la fonction d'audit interne, est encore peu développée, en particulier au sein des ministères sectoriels. Il n'existe pas non plus de structure dédiée à la coordination et l'harmonisation des procédures et des activités de contrôle interne. La nouvelle loi sur l'audit interne couvre en partie ses aspects.
1.5. Politiques et pratiques en matière de ressources humaines	Le décret no 83-101/PR/FP du 10 septembre 1983 fixant les conditions de recrutement des fonctionnaires et le décret n° 89-062/PRE du 29 mai 1989 relatif aux statuts particuliers des fonctionnaires décrivent les règles de gestion des carrières, les statuts particuliers. Le code de déontologie prévoit pour les agents de l'État un avancement au mérite (à titre exceptionnel) suivant une évaluation réalisée par le chef du département ministériel (le Ministre) et un avancement plus courant échelon par échelon ou classe par classe selon le critère de l'ancienneté. A présent, les structures sont organisées par hiérarchie. Le système de formation des agents et cadres de la fonction publique mérite un renforcement en termes d'organisation et de moyens.
2. Évaluation des risques	
2.1. Identification des risques	Il n'existe aucune cartographie des risques opérationnels, budgétaires ou comptables. L'introduction au niveau des organes de contrôle de méthodes d'audit basées sur les risques est un processus en démarrage. Au niveau des structures de l'administration fiscale et douanière et aux structures du Trésor, l'évaluation et la gestion des risques commencent à être ancrées dans les différents dispositifs et une approche basée sur les risques est formulée pour certains contrôles. Sur la chaîne de la dépense, l'évaluation et la gestion des risques n'est introduite et les contrôles a priori sont systématiques et peuvent parfois même se chevaucher. L'analyse des risques lors de l'analyse de la viabilité de la dette est limitée à quelques hypothèses.

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
2.2. Appréciation des risques (importance et probabilité)	<p>Dans l'ensemble, il n'y a pas encore de démarche globale et structurée, celle-ci est encore partielle. L'audit interne encore à ses débuts au niveau des organes de contrôle n'est pas encore opérationnel, ce qui se traduit par une portée encore faible. Il n'y a pas d'élaboration de cartographie de risques.</p> <p>L'analyse économique des projets d'investissement dans la composante 11.1 est notée C. La stratégie de gestion de la dette dans la composante 13.3 est notée D. L'analyse de sensibilité macro budgétaire dans la composante 14.3 est notée D. La gestion des risques liés aux recettes dans la composante 19.2 est notée D. Les prévisions de flux de trésorerie et le suivi dans la composante 21.2 sont notés A.</p>
2.3. Évaluation des risques	
2.4. Évaluation de l'appétence pour le risque	L'administration manque d'expérience dans ce domaine et doit développer une démarche dans un cadre de contrôle interne renforcé.
2.5. Réactions aux risques (transfert, tolérance, traitement ou élimination)	Dans le cadre de la procédure normale d'autorisation des dépenses publiques, seules les propositions d'engagement des dépenses accompagnées de pièces justificatives et qui respectent les limites des crédits disponibles, sont visées et autorisées (PI-25.3 noté A pour 2022). D'autres informations sur les réponses aux risques ne sont pas disponibles.
3. Activités de contrôle	
3.1. Procédures d'autorisation et d'approbation	Les procédures d'approbation et d'autorisation des dépenses sont bien définies par des textes législatifs et réglementaires (Loi 107 relative aux Lois de Finances, le Code des Marchés Publics et le règlement général de la comptabilité publique) en matière d'autorisation des recettes et dépenses). Ces procédures sont axées sur le respect des règles. La procédure d'exécution des dépenses est également bien définie.
3.2. Séparation des fonctions (autorisation, traitement, enregistrement, examen)	La séparation des fonctions est notée D dans la composante 25.1. La chaîne de la dépense publique à Djibouti s'inscrit dans le cadre de l'exécution du budget et de la gestion des deniers, valeurs et biens confiés à l'Etat, aux établissements publics nationaux, aux collectivités territoriales (...) et les règles fondamentales de cette gestion sont prescrites dans le décret n°2001-0012/PR/MEFPCP du 2 janvier 2002 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP).

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
	<p>Elle se caractérise par l'application des principes de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public, de distinction des phases d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement, et de paiement après contrôle du service fait.</p> <p>En l'absence du cadre de la budgétisation par programme, elle n'intègre pas encore la responsabilisation des services gestionnaires de programmes.</p> <p>La Cour des Comptes a également relevé de nombreux cas de gestionnaires de fait dans les entités publiques dans son rapport sur le secteur des entreprises publiques.</p>
3.3. Contrôles de l'accès aux ressources et aux données	<p>Le respect des règles et procédures de paiement est noté A dans la composante 25.3 sur la base d'une suppression des pratiques dérogatoires non autorisées par le cadre comptable en 2022. Les procédures en place pour assurer l'intégrité des données financières sont notées C dans la composante 27.4.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le comptable public a le monopole du maniement des fonds publics et de leur enregistrement. - Les actifs sont peu suivis et ne font pas l'objet de procédures de contrôles et de supervisions particulières, PI-12, noté D+. - La gestion des établissements et entreprises publics est insuffisamment supervisée, PI-10.1 noté D. <p>Un processus basique est en place pour assurer l'intégrité des données financières dans les systèmes d'information. L'accès et les modifications des dossiers qui sont limités et enregistrés se traduisent par une piste d'audit mais les saisies manuelles, et re-saisies, en particulier au niveau du Trésor constituent un risque non négligeable de perte d'intégrité de données.</p> <p>Le système informatique de la DSI pour l'enregistrement des opérations n'a pas encore fait l'objet d'un audit de système exhaustif.</p> <p>Le suivi des actifs n'est que partiel. Les organes de contrôle interne indiquent exercer un contrôle de l'accès aux ressources et enregistrements, qui est plus axé sur la détection que la prévention des irrégularités, mais n'ont pas partagé leurs rapports respectifs.</p>

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
3.4. Vérifications	<p>L'exactitude des rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget est notée D dans la composante 28.3.</p> <p>L'efficacité des contrôles effectués sur les données utilisées pour vérifier le calcul des états de paie dans la composante 23.3 est notée B.</p> <p>Les vérifications sur l'engagement de la dépense sont systématiques mais non exhaustives puisqu'il existe légalement des exceptions pour certaines catégories des dépenses et que l'information sur les décaissements n'est pas disponible. Les dépenses exécutées suivant des procédures dérogatoires restent sous contrôle de la DGCEB (salaires et frais de mission essentiellement).</p>
3.5. Rapprochement	<p>Le rapprochement des comptes bancaires dans la composante 27.1 est noté C.</p> <p>Tous les comptes bancaires appartenant à des entités publiques ne font pas l'objet d'un rapprochement annuel à l'exclusion des comptes gérés au niveau du réseau des comptables directs du Trésor qui font l'objet de rapprochements mensuels. Les rapprochements sur les comptes de recettes sont réguliers et se font à l'intérieur du réseau des comptables directs du Trésor. Ils portent chaque mois sur les recouvrements et sur les transferts au Trésor (et non sur les arriérés d'impôts), ce qui donne la note C pour la composante 20.3. Tous les comptes d'attente sont apurés dans les délais.</p>
3.6. Examens de la performance opérationnelle	<p>Les contrôles sont essentiellement centrés sur la régularité et la conformité et ne prennent pas encore en compte l'analyse des résultats.</p>
3.7. Examens des opérations, des processus et des activités	<p>Les activités de contrôle sont centrées sur le contrôle de la régularité a priori et la conformité des opérations et du respect des règles et des procédures.</p> <p>Les activités d'inspection a posteriori sont également et essentiellement axées sur les vérifications de conformité et rarement sur l'évaluation de la pertinence et l'efficacité des contrôles internes, avec une opérationnalisation de l'audit interne encore peu développée.</p>
3.8. Supervision (affecter, examiner et approuver, orientations et formation)	<p>Globalement, les opérations font l'objet de beaucoup de centralisation et de supervision par le Ministère du Budget. Les procédures de supervision des contrôles sont très contraignantes et sont très formalisées.</p>
4. Information et communication	<p>L'intégrité des données financières est notée C dans la composante 27.4.</p>

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
	<p>Le volume d'informations sur les performances évalué dans la composante 8.2 est noté D.</p> <p>En l'absence d'un système d'information et de gestion complètement intégré, il y a une fragmentation des sources d'information. L'information est en effet diffusée de façon parcellaire par différents pôles informatiques articulés autour de l'application Coriolis pour le budget.</p> <p>La Cour des Comptes n'est pas destinataire des rapports des organes de contrôle interne que sont l'IGE et l'IGF. La communication sur les résultats des contrôles et audits réalisés est insuffisante même au sein des services publics.</p> <p>Le public est informé sur les questions budgétaires à travers la publication sur les sites du Ministère des Finances des Lois des Finances adoptées, mais ce site n'est pas suffisamment actualisé. Le site de la Cour des Comptes fournit des informations pertinentes sur l'examen de l'exécution budgétaire de l'Etat.</p>
5. Pilotage	
5.1. Pilotage continu	<p>Le pilotage des contrôles internes est assuré au niveau de chacun de ces organes par les responsables respectifs de premier niveau.</p> <p>Les ressources reçues par les unités de prestation de services dans la composante 8.3 sont notées C.</p> <p>Le suivi des entreprises publiques dans la composante 10.1 est noté D.</p> <p>Le suivi des administrations infranationales dans la composante 10.2 est noté NA.</p> <p>Les passifs éventuels et autres risques budgétaires dans la composante 10.3 sont notés D.</p> <p>Le suivi des projets d'investissement dans la composante 11.4 est noté D.</p> <p>La qualité du suivi des actifs financiers de l'administration centrale dans la dimension 12.1 est notée C.</p> <p>La qualité du suivi des actifs non financiers de l'administration centrale dans la dimension 12.2 est notée C.</p> <p>Le suivi des arriérés de recettes dans la composante 19.4 est noté D.</p> <p>Le suivi des arriérés de dépenses dans la composante 22.2 est noté D.</p> <p>Le suivi de la passation des marchés dans la composante 24.1 est noté D*.</p>

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
5.2. Évaluations	<p>Les fonctions d'évaluation ne sont pas suffisamment développées. Des évaluations du système de contrôle interne en place ne sont pas généralisées. Des rapports de performance ne sont pas encore élaborés.</p> <p>L'évaluation des performances pour la prestation de services dans la composante 8.4 est notée D.</p> <p>Les pratiques d'évaluation des organismes de mise en œuvre pour la sélection des projets d'investissement dans la composante 11.2 sont notées D.</p>
5.3. Réponses de la direction	<p>La réponse par l'exécutif aux recommandations de l'audit interne est formalisée par écrit. Un contrôle du suivi de la mise en œuvre de ces recommandations est effectué par la Cour des Comptes et par une commission de suivi et de correction des anomalies relevées par la Cour des Comptes mise en place par arrêté N° 2018-117/PR/PM en 2018.</p> <p>La réponse aux recommandations de l'AI dans la composante 26.4 est notée NA.</p> <p>La suite donnée aux audits externes dans la composante 30.3 est notée B.</p>

ANNEXE 3 : SOURCES D'INFORMATION

3A-Enquêtes et études analytiques connexes

Institutions	Rapports
Secrétariat PND	Banque des projets 2020 2024. Djibouti ICI.
Secrétariat TADAT	Rapport d'évaluation TADAT avril 2019
ENAP Quebec	Plan de modernisation des politiques et de la pratique de la direction des impôts ENAP-C2D Services 19/12/2012
MEFI	Rapport de diagnostic des EPA de Djibouti
SECRA	Rapports d'activité 2019 et 2020 du secrétariat exécutif chargé de la réforme de l'administration
Banque mondiale	Rapport d'évaluation du système de passation des marchés publics (MAPS) février 2022
Banque mondiale	Rapport DemPA d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette–août 2017.

3B-Liste des institutions et des personnes rencontrées

Institutions/services	Responsables rencontrés	Fonctions
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	M. Ilyas Moussa Dawaleh	Ministre
Ministère du budget	M. Isman Ibrahim Robleh	Ministre
Présidence de la République	M. Almis Mohamed Abdillahi	Secrétaire général du gouvernement
Ministère du budget	M. Simon Mibrathu	Secrétaire général
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	M. Abdirazak Ahmed Idriss	Secrétaire général
Cour des Comptes	Mme Ismahan Mahamoud	1 ^{ère} Présidente
Cour des Comptes	M, Yassin Said Elmi	Magistrat Conseiller
Cour des Comptes	Mme Fatouma Robleh	Présidente chambre finance de l'Etat
Assemblée Nationale	M. Charmake Moussa Arreh	Député, Président de la Commission des finances
Assemblée Nationale	M. Djibril Abdillahi Miganeh	Député membre de la Commission des finances
Assemblée Nationale	M. Omar Aden Said	Député membre de la Commission des finances
Assemblée Nationale	M. Ismail Goulal	Secrétaire général
Assemblée Nationale	Mme Mane Mahamed Djama	Directrice expertise juridique
Assemblée Nationale	Mme Idile Daher	Administratrice parlementaire
Banque Centrale de Djibouti	M. Hassan Moussa Yacin	Directeur exécutif
Banque Centrale de Djibouti	M. Ali Daoud Houmed	Directeur de la supervision bancaire
Banque Centrale de Djibouti	M. Abdirahman Robleh Bouraleh	Directeur des statistiques monétaires et de la balance des paiements
Ministère du budget	Mme Amina Ibrahim Elmi,	Conseillère principale Cabinet
Direction PPP	Mme Fatouma Ahmed Moussa	Directrice
Secrétariat exécutif Portefeuille de l'Etat	M. Ide Ahmed Ibrahim	Secrétariat exécutif Portefeuille de l'Etat
Secrétariat exécutif Portefeuille de l'Etat	Mme. Saredo Ahmed	Secrétariat exécutif Portefeuille de l'Etat, MEFI
Secrétariat général du gouvernement	M. Sagal Omar Ibrahim	Commission Nationale des marchés

Institutions/services	Responsables rencontrés	Fonctions
Chambre de Commerce et d'Industrie de Djibouti	Mme Hibo Osman Ahmed	Secrétaire générale
Chambre de Commerce et d'Industrie de Djibouti	M, Mohamed Ali Hassa	Secrétaire général adjoint
Direction des domaines et de la conservation foncière	M. Houssein Mahamoud Barreh	Directeur
Direction des domaines et de la conservation foncière	M. Abdourazak Ismail	Chef de service
Direction de la comptabilité publique	M, Ihab Nadim Saad	Directeur
Direction de la comptabilité publique	M. Nasser Abdi Djama	Auditeur
Direction de la comptabilité publique	M. Mohamed Moussa Robleh	Sous-directeur de la certification
Direction générale des douanes et des droits indirects	M. Aouad Izzy	Conseiller technique
Direction générale des douanes et des droits indirects	M. Khaireh Abdillahi Daher	Directeur des opérations
Direction générale des douanes et des droits indirects	M. Houssein Aden Youssouf	Chef de service informatique
Direction générale des douanes et des droits indirects	Mme Halgan Ibrahim Yonis	Chef de service des recettes
Direction générale des impôts	M. Said Gueleh Dabar	Directeur général
Direction générale des impôts	Mme Aicha Mohamed Ali	Chef de service
Direction Système d'information	M. Ibrahim Houssein	Directeur
Direction Système d'information	M. Mohamed Ibrahim Robleh	Chef de service
Direction Système d'information	Mme Deka Issa Moussa	Sous directrice
Direction Système d'information	M. Moussa Robleh Guirreh	Chef de service
Direction Général Trésorerie	M. Nouradin Ahmed Elmi	Directeur général
Direction Général Trésorerie	Mme Mako Waberi	Chef de service
Direction Général Trésorerie	Mme Fatouma Goumaneh Darar	Chef de service
Direction Général Trésorerie	Mme Mouna Idriss Malow	Chef de service
Direction Général Trésorerie	Mme Amal Osman Abrar	Sous directrice
Direction Général Trésorerie	Mme Hinda Abdi Aden	Adjoint chef de service
Direction de l'élaboration budgétaire	M. Othman Sadic Ahmed	Directeur
Direction de l'élaboration budgétaire	Mme Saida Souleiman Aouled	Sous directrice

Institutions/services	Responsables rencontrés	Fonctions
Direction de l'exécution budgétaire	M. Mohamed Ahmed Youssouf	Directeur
Direction de l'exécution budgétaire	M. Saib Hassan Toukaleh	Sous-directeur de la Solde
Direction de l'exécution budgétaire	M. Moktar Ahmed Ali	Direction de l'exécution budgétaire
Direction du contrôle des dépenses	M. Ahmed Elmi Ismael	Chef de service
Direction du contrôle des dépenses	M. Omar Mohamed Omar	Chef de service
Direction de la dette publique	M. Abdourahman Abdi	Directeur
Direction de la dette publique	M. Aboubaker Omar	Sous-directeur
Direction de la dette publique	M. Mohamed Souleiman	Sous-directeur
Direction financement extérieur	M. Mohamed Ali Gadileh	Directeur
Direction financement extérieur	M. Mahdi Ismail Dabar	Sous-directeur
Direction financement extérieur	M. Abdallah Mohamed Bourhan	Sous-directeur
Caisse nationale de sécurité sociale	M. Ahmed Saad	Directeur général adjoint
Caisse nationale de sécurité sociale	M. Abdoulwali Abdillahi	Agent comptable
Inspection d'Etat, Présidence de la République	M. Mahamoud Idriss Dabar	Inspecteur d'Etat
Inspection d'Etat, Présidence de la République	M. Mohamed Elmi	Inspecteur d'Etat
Inspection d'Etat, Présidence de la République	M. Abdillahi Hassan Mouhoumed	Inspecteur d'Etat
Inspection d'Etat, Présidence de la République	Mme Deka Ismail Ali	Inspecteur d'Etat
Inspection générale des finances	M. Ahmed Abdourahman	Inspecteur général
Inspection générale des finances	Inspecteur	Inspecteur
Direction de l'économie et de la planification	M. Aden Salah Omar	Directeur
Direction de l'économie et de la planification	Mme Amina Ibrahim Robleh	Statisticienne
Direction de l'économie et de la planification	Mme Kadra Ahmed Said	Economiste
Direction de l'économie et de la planification	M. Abdoulrahim Mohamed Hassan	Statisticien démographe

Institutions/services	Responsables rencontrés	Fonctions
Direction de l'économie et de la planification	M. Hassan Mohamed Hassan	Economiste
Ministère délégué chargé de la décentralisation	M. Youssouf Abdallah	Directeur
Ministère délégué chargé de la décentralisation	Mme Fardoussa Ahmed	Directrice de la prospective et du développement durable
Ministère de la santé	M. Charmake Ali Egueh	Directeur administratif et financier
Ministère de l'éducation et de la formation professionnelle	M. Ahmed Aden Nour	Directeur administratif et financier
Ministère des affaires sociales et de la solidarité	Mme Filsan Haroun Moumin	Directrice administrative et financière
Ministère de l'énergie et des ressources minières	M. Ibrahim Abdoukader Bourhan	Directrice administrative et financière
Ministère du travail et de la protection sociale	M. Mouhyadin Abdillahi Khaire	Directeur administratif et financier
Ministère de la ville, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire	Mme Yasmine Ahmed	Cabinet
Ministère des infrastructures et équipements	Mme Ifrah Idriss Nour	Directrice administrative et financière
Ministère de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche	M. Ali Mohamed Del Wais	Directeur administratif et financier
Ministère des affaires sociales et de la solidarité	Mme Kadidja Ali Hassan	Conseillère technique
Secrétariat d'Etat chargé des investissements	Mme Safa Abdillahi Issa, Directrice	Directrice administrative et financière
Secrétariat d'Etat chargé des investissements	Mme Fatouma Houmado	Direction des ressources humaine
Banque mondiale	M. Boubacar-Sid Barry	Représentant Résident
Banque mondiale	M. Kadar Mouhoumed Omar	Analyste des opérations
Banque mondiale	M. Jean Charles Amon Kra	Spécialiste Principal en gouvernance – Gestion financière
Banque mondiale	M. Enagnon Ernest Eric Adda,	Economiste
Banque mondiale	M. Rick Emery Tsouck Ibounde	Economiste

Institutions/services	Responsables rencontrés	Fonctions
Délégation de l'UE à Djibouti et auprès de l'IGAD	Mme Schlede Simona Chandana	Cheffe de la Coopération
Délégation de l'UE à Djibouti et auprès de l'IGAD	M. Fabrice Basile	Chargé d'affaires
Délégation de l'UE à Djibouti et auprès de l'IGAD	Mlle Marlene Vom Hofe	Chargée de projet
Délégation de l'UE à Djibouti et auprès de l'IGAD	Mme Elise Roux	Assistant technique
Agence Française de développement	Mme Helene Vidon	Directrice
Agence Française de développement	Mme Pauline Brossard	Chargée de projets

3C-Sources d'information

Indicateurs	Éléments
PI-1	LFI 2018,2019,2020 et TOFES correspondants, LR 2018,2019,2020 et TOFE correspondants
PI-2	LFI 2018,2019,2020 et TOFES correspondants, LR 2018,2019,2020 et TOFE correspondants ; ventilation des dépenses par ministère ; rapports d'exécution de la ligne dépenses imprévues
PI-3	LFI 2018,2019,2020 et TOFES correspondants, LR 2018,2019,2020 et TOFES correspondants
PI-4	Loi de règlement 2020 Projet de loi de finances 2022 Décret n°2012-244/PR/MEFIP portant adoption et application de la Nouvelle nomenclature budgétaire de l'Etat
PI-5	Projet de loi de finances 2022 y compris ses documents annexes
PI-6	Tableau récapitulatif de la DCP sur les recettes et les dépenses des unités extrabudgétaires Tableau récapitulatif de la DCP sur les dates de transmission des états financiers Etats financiers de la CNSS pour 2020 Rapport d'évaluation et perspectives des EPA Rapports de la CCDB sur l'exécution de la loi de finances pour les exercices 2018, 2019 et 2020
PI-7	Loi n°174 du 7 juillet 2002 portant décentralisation et statut des Régions La Loi n°122 du 1er novembre 2005 Lois de règlement 2018, 2019 et 2020 Code général des impôts
PI-8	Stratégies et rapports d'activités des ministères suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Mer, chargé des Ressources Hydrauliques • Ministère de la femme et de la famille • Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle • Ministère de la santé • Ministère de l'Économie et des Finances chargé de l'industrie

Indicateurs	Eléments
	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de la Communication, Chargé des Postes et des Télécommunications • Ministère délégué chargé de la décentralisation Recensement des écoles primaires à Djibouti Tableaux de répartition des ressources mises à la disposition des écoles de base Carte sanitaire de Djibouti Rapports statistiques
PI-9	Sites web officiels du Pays : Présidence de la République, Ministère de l'économie des finances chargé de l'industrie, ministère du budget, Assemblée nationale, Cour des comptes, ministères sectoriels
PI-10	Loi n°55 du 23 juillet 2019 Loi n° 075/AN/20/8ème L du 29 mars 2020. Loi n° 143/AN/16/7ème L du 05 avril 2016 Loi n°55 du 23 juillet 2019 Loi n° 134/AN/21/8ème L Décret n° 2022-195 en date du 31 juillet 2022 Rapport d'évaluation et perspectives des EPA Rapport public général de la CCDB 2020
PI-11	Analyses économiques des projets d'investissement public Rapports de suivi des projets d'investissement
PI-12	Loi n°130/AN/96/3ème L du 15 février 1997 Loi n°134/AN/21/8ème L Loi n°171 /AN/91 /2ème L Loi n°173/AN/91/2ème L
PI-13	Décret N° 2019-085/PR/MB en date du 22 avril 2019 Loi n°107/AN/00/4ème L de 2000 Rapport d'activité de la Direction de la dette publique 2020

Indicateurs	Éléments
	Bulletins statistiques de la dette
PI-14	Projections macroéconomiques 2018-2020, 2019-2021, et 2020-2022 produites par la Direction de l'économie ; décret instituant le comité de cadrage ; Rapport du comité de cadrage de novembre 2019
PI-15	LFI 2018,2019,2020 ; LR 2018
PI-16	Stratégies a moyen terme de la santé et de l'éducation
PI-17	Lettre de cadrage 2022 ; calendrier des conférences budgétaires 2021 ; relevé des dates de soumission des budgets des ministères en 2021 ; relevé par l'Assemblée nationale des dates de présentation et de vote des projets de loi de finances 2018, 2019, 2020.
PI-18	Règlement intérieur de l'Assemblée nationale ; rapport d'examen du budget 2020 par la commission des finances ; relevé par l'Assemblée nationale des dates de présentation et de vote des projets de loi de finances 2018, 2019, 2020 ; relevé des virements et transferts de crédits au cours de l'année 2020 (DEB)
PI-19	Code des impôts–code des douanes États financiers CNSS pour les exercices 2019 et 2020 Manuel de procédures pour les contrôleurs des assujettis de la CNSS-Principaux modèles d'imprimés internes et externes utiliser pour les contrôles Charte des contrôles douaniers Code d'éthique et de conduite des agents des douanes et des droits indirects Charte de déontologie et des compétences professionnelles des comptables publics. DCP février 2022 Données DCP sur les états financiers des EPA TOFE et LR 2018, 2019,2020 Tableau récapitulatif des recettes et dépenses CNSS 2020-Tableau des recettes DGDCF 2019-2021-Tableau des RAR DGI détaillés 2017 à 2021 Rapports d'activité DGI 2018 à 2021 Rapports d'activité douane 2018 à 2021 Diverses notes internes relatives au contrôle fiscal à DGI. Notes relatives à la programmation du contrôle fiscal en 2019 et 2020. Note du 4/10/2018 créant la commission de contrôle interne de la DGI. Note du 4/10/2018 créant la commission de

Indicateurs	Éléments
	<p>contrôle interne de la DGI. Divers documents relatifs aux contrôles externes exercés par la direction des douanes. Tableau récapitulatif sur le respect des délais des dépôts de déclarations fiscales en 2021.</p> <p>Note des douanes sur le projet de guichet unique du commerce extérieur.</p> <p>LFI 2016, n°120/AN/15/7ème L du 25/12/2015 instituant la Commission Nationale de Conciliation, décret d'application°2018-145/PR/MB du 12/04/2018 et arrêté 2018-166 PR/MP</p> <p>Note descriptive du projet « caisses enregistreuses » de la DGI</p>
PI-20	<p>Rapports annuels de la Banque centrale de Djibouti 2020 2021</p> <p>Rapport d'audit CNSS pour les exercices 2019,2020, 2021</p> <p>Statuts de la Banque centrale de Djibouti (Loi n°118/AN/11/6ème)</p> <p>Note directive du directeur de la trésorerie générale au gouverneur de la banque centrale en date du 5/12/2011 relative à l'ouverture des comptes au trésor dans les écritures de la banque centrale</p>
PI-21	Tableau Excel actualisé des prévisions de trésorerie pour 2020. Notification des plafonds d'engagement 2020. Listes des virements de crédits 2020
PI-22	Note sur l'audit des arriérés établie par le secrétariat général du ministère du budget.
PI-23	<p>Manuel de procédure de la solde</p> <p>Echantillon d'arrêtés sur mouvements de personnels sur 2022</p> <p>Extraction mensuelle sur le Fichier Unique de la paie a novembre 2022</p>
PI-24	<p>Rapport annuel 2021 de la CNMP</p> <p>Manuel de procédures de passation des MP de 2010 (décret)</p>
PI-25	<p>Manuel Contrôle Financier de la Direction de l'Exécution Budgétaire</p> <p>Rapport final Plan de modernisation des politiques et des pratiques de la Direction des Impôts</p> <p>Programmation 2019 – sous-direction du contrôle fiscal – DGI</p> <p>Commission Contrôle Interne – calendrier contrôle 2018</p> <p>Code d'éthique et de conduite des agents des douanes de droits indirects</p> <p>Charte des contrôles douaniers</p>

Indicateurs	Éléments
	Rapport d'évaluation et perspectives des EPA - DCP
PI-26	Rapport Annuel CNSS 2020 Code de déontologie IGE Plan Stratégique IGE 2021-2025 7 tomes manuels de procédures de l'IG Synthèse rapports d'activités annuels 2019 et 2020 – IGF Projet de loi sur l'audit interne dans secteur public (version provisoire)
PI-27	Rapport annuel banque centrale de Djibouti 2021 Liste des comptes ouverts par le Trésor à la banque centrale et dans les banques commerciales. Manuel pas-à-pas fonctionnel de la DSI pour l'utilisation de l'application Coriolis Plan d'action de la DSI du ministère du budget 2020 2023
PI-28	Note de service 182/MB du 19/05/2019 fixant la date des arrêtés des écritures comptables et de transmission des situations comptables
PI-29	Courriers de transmission des états financiers (CA et CG) à la Cour des comptes pour 2018, 2019, 2020.
PI-30	Rapports sur l'exécution de la loi de finances pour 2018, 2019 et 2020 Guides de procédures : Audit de conformité, Audit Financier, Audit de performance Code de déontologie adopté en Assemblée Plénière de la Cour des Comptes, 2017 Rapport général de 2020 Rapport du colloque de 2020 sur le contrôle externe organise par la CCDB
PI-31	Règlement de l'Assemblée Nationale Rapports no60 de 2019, no93 de 2020 et no112 et 123 de 2021 de la commission Finances sur l'examen des PLR de 2018, 2019 et 2020

ANNEXE 4 : FEUILLES DES CALCULS DES INDICATEURS PI-I, PI-II ET PI-III

PI-1 : Données pour année = 2018						
Unité budgétaire	Budget	Réalisé	Budget ajusté	Déviaton	Déviaton absolue	%
Présidence de la République	4334	5836	4 924,0	912,0	912,0	18,5%
Ministère de la justice	1436	1020	1 631,5	-611,5	611,5	37,5%
Ministère de l'intérieur	7333	6750	8 331,2	-1581,2	1 581,2	19,0%
Ministère de la défense	18318	18251	20 811,5	-2 560,5	2 560,5	12,3%
Ministère des affaires étrangères	4082	4096	4 637,6	-541,6	541,6	11,7%
Ministère du budget	22154	30396	25 169,6	5 226,4	5 226,4	20,8%
Ministère des finances et de l'économie	2556	1944	2 903,9	-959,9	959,9	33,1%
Ministère de l'équipement et des transports	5766	5150	6 550,9	-1400,9	1 400,9	21,4%
Ministère de l'éducation nationale	14787	14226	16 799,8	-2 573,8	2 573,8	15,3%
Ministère du travail	1721	1493	1 955,3	-462,3	462,3	23,6%
Ministère de la santé publique	8499	8348	9 655,9	-1307,9	1 307,9	13,5%
Ministère de l'habitat, de l'urbanisme...	983	720	1 116,8	-396,8	396,8	35,5%
Ministère de l'agriculture	5417	8532	6 154,4	2 377,6	2 377,6	38,6%
Ministère de l'énergie	1558	4218	1 770,1	2 447,9	2 447,9	138,3%
Ministère de la communication	1370	1338	1 556,5	-218,5	218,5	14,0%
Ministère de la femme et de la famille	562	316	638,5	-322,5	322,5	50,5%
Ministère des affaires musulmanes	967	4774	1 098,6	3 675,4	3 675,4	334,5%
Ministère de la solidarité	1979	2292	2 248,4	43,6	43,6	1,9%
Ministère de l'enseignement supérieur	5479	5039	6 224,8	-1185,8	1 185,8	19,0%
Pouvoirs publics	1197	1193	1 359,9	-166,9	166,9	12,3%
21 (=total du reste)	1931	1801	2 193,9	-392,9	392,9	17,9%
Dépenses allouées aux ministères	112429	127733	127 733,0	0,0	29 365,9	
Intérêts	5710	6467				
Dépenses imprévues	781	0				
Dépenses totales	118920	134200				
Taux de réalisation (PI-1)						112,8%
Variance de la composition (PI-2)						23,0%
Dépenses imprévues % réalisations						0,0%

PI-1 : Données pour année = 2019						
Unité budgétaire	Budget	Réalisé	Budget ajusté	Déviaton	Déviaton	%
Présidence de la République	6647	4375	6 848,5	-2 473,5	2 473,5	0,361173
Ministère de la justice	1126	970	1 160,1	-190,1	190,1	0,163888
Ministère de l'intérieur	7644	6213	7 875,7	-1662,7	1 662,7	0,211118
Ministère de la défense	17819	17551	18 359,1	-808,1	808,1	0,044018
Ministère des affaires étrangères	4167	4307	4 293,3	13,7	13,7	0,003188
Ministère du budget	28553	37823	29 418,5	8 404,5	8 404,5	0,285687
Ministère des finances et de l'économie	2289	1275	2 358,4	-1083,4	1 083,4	0,459376
Ministère de l'équipement et des transports	8109	6435	8 354,8	-1919,8	1 919,8	0,229784
Ministère de l'éducation nationale	14988	13805	15 442,3	-1637,3	1 637,3	0,106028
Ministère du travail	1782	1792	1 836,0	-44,0	44,0	0,023974
Ministère de la santé publique	9059	7802	9 333,6	-1531,6	1 531,6	0,164095
Ministère de l'habitat, de l'urbanisme...	998	644	1 028,3	-384,3	384,3	0,373694
Ministère de l'agriculture	6308	9273	6 499,2	2 773,8	2 773,8	0,426789
Ministère de l'énergie	2600	5582	2 678,8	2 903,2	2 903,2	1,08376
Ministère de la communication	1376	1322	1 417,7	-95,7	95,7	0,06751
Ministère de la femme et de la famille	587	247	604,8	-357,8	357,8	0,591596
Ministère des affaires musulmanes	991	636	1 021,0	-385,0	385,0	0,377105
Ministère de la solidarité	1917	1853	1 975,1	-122,1	122,1	0,061824
Ministère de l'enseignement supérieur	5127	4720	5 282,4	-562,4	562,4	0,106469
Pouvoirs publics	1274	1256	1 312,6	-56,6	56,6	0,043133
21 (= total du reste)	2463	1757	2 537,7	-780,7	780,7	0,30763
Dépenses allouées aux ministères	125824	129638	129 638,0	0,0	28 190,3	
Intérêts	8306	7111				
Dépenses imprévues	984	0				
Dépenses totales	135114	136749				
Taux de réalisation (PI-1)						101,2%
Variance de la composition (PI-2)						21,7%
Dépenses imprévues % réalisations						0,0%

PI-1 : Données pour année = 2020						
Unité budgétaire	Budget	Réalisé	Budget ajusté	Déviaton	Déviaton	%
Présidence de la République	6682	4812	7 599,4	-2 787,4	2 787,4	0,366794
Ministère de la justice	1240	1122	1 410,2	-288,2	288,2	0,204395
Ministère de l'intérieur	7222	6064	8 213,6	-2 149,6	2 149,6	0,261709
Ministère de la défense	18253	16870	20 759,1	-3 889,1	3 889,1	0,187344
Ministère des affaires étrangères	4428	4400	5 036,0	-636,0	636,0	0,126282
Ministère du budget	24186	52378	27 506,7	24 871,3	24 871,3	0,904193
Ministère des finances et de l'économie	3117	1782	3 545,0	-1763,0	1 763,0	0,497314
Ministère de l'équipement et des transports	6702	3056	7 622,2	-4 566,2	4 566,2	0,599064
Ministère de l'éducation nationale	15279	14388	17 376,8	-2 988,8	2 988,8	0,171998
Ministère du travail	1920	1040	2 183,6	-1143,6	1 143,6	0,523725
Ministère de la santé publique	8839	9602	10 052,6	-450,6	450,6	0,044821
Ministère de l'habitat, de l'urbanisme...	1914	1230	2 176,8	-946,8	946,8	0,434947
Ministère de l'agriculture	6469	7804	7 357,2	446,8	446,8	0,060733
Ministère de l'énergie	2094	1158	2 381,5	-1223,5	1 223,5	0,513752
Ministère de la communication	1512	1537	1 719,6	-182,6	182,6	0,106184
Ministère de la femme et de la famille	915	553	1 040,6	-487,6	487,6269	0,46859
Ministère des affaires musulmanes	804	715	914,4	-199,4	199,3869	0,218055
Ministère de la solidarité	2393	2660	2 721,6	-61,6	61,55197	0,022616
Ministère de l'enseignement supérieur	4974	5154	5 656,9	-502,9	502,9158	0,088903
Pouvoirs publics	1372	1351	1 560,4	-209,4	209,4	0,134181
21 (=total du reste)	3271	2878	3 720,1	-842,1	842,1	0,226365
Dépenses allouées aux ministères	123586	140 554	140 554,0	0,0	50 636,3	
Intérêts	6806	3 549				
Dépenses imprévues	1086	36				
Dépenses totales	131478	144139				
Taux de réalisation (PI-1)						109,6%
Variance de la composition (PI-2)						36,0%
Dépenses imprévues % réalisations						0,0%

Matrice des résultats	PI-1.1	PI-2.1	PI-2.3
Année	Taux de réalisation	Variance de la composition	Dépenses imprévues %
2018	112,8%	23,0%	
2019	101,2%	21,7%	0,0%
2020	109,6%	36,0%	

PI-2 : Données pour année = 2018						
Catégorie économique	Budget	Réalisé	Budget ajusté	Déviaton	Déviaton	%
Dépenses de personnel	35120	35504	39 632,6	-4 128,6	4 128,6	10,4%
Biens et services	30479	33519	34 395,2	-876,2	876,2	2,5%
Amortissement du capital						
Intérêts	5710	6467	6 443,7	23,3	23,3	0,4%
Subventions	16650	16351	18 789,4	-2 438,4	2 438,4	13,0%
Transferts						
Prestations sociales						
Investissements	30961	42359	34 939,2	7 419,8	7 419,8	21,2%
Dépenses totales	118920	134200	134 200,0	0,0	14 886,3	
Variance						11,1%

PI-2 : Données pour année = 2019						
Catégorie économique	Budget	Réalisé	Budget ajusté	Déviaton	Déviaton	%
Dépenses de personnel	35122	35413	35 547,0	-134,0	134,0	0,4%
Biens et services	31234	32226	31 612,0	614,0	614,0	1,9%
Amortissement du capital						
Intérêts	8306	7111	8 406,5	-1 295,5	1 295,5	15,4%
Subventions	17152	17177	17 359,6	-182,6	182,6	1,1%
Transferts						
Prestations sociales						
Investissements	43300	44822	43 824,0	998,0	998,0	2,3%
Dépenses totales	135114	136749	136 749,0	0,0	3 224,1	
Variance						2,4%

PI-2 : Données pour année = 2020						
Catégorie économique	Budget	Réalisé	Budget ajusté	Déviaton	Déviaton	%
Dépenses de personnel	36200	35764	39 686,0	-3 922,0	3 922,0	9,9%
Biens et services	31640	47217	34 686,9	12 530,1	12 530,1	36,1%
Amortissement du capital						
Intérêts	6806	3549	7 461,4	-3 912,4	3 912,4	52,4%
Subventions	17428	17452	19 106,3	-1 654,3	1 654,3	8,7%
Transferts			0,0	0,0	0,0	
Prestations sociales			0,0	0,0	0,0	
Investissements	39404	40157	43 198,5	-3 041,5	3 041,5	7,0%
Dépenses totales	131478	144139	144 139,0	0,0	25 060,3	
Variance						17,4%

Matrice des résultats	
Année	Variance
2018	11,1%
2019	2,4%
2020	17,4%

PI-3 : Données pour année = 2018						
Catégorie économique	Budget	Réalisé	Budget ajusté	Déviaton	Déviaton	%
Recettes fiscales						
Impôts sur le revenu et les gains en capital	22819	22778	23 623,0	-845,0	845,0	3,6%
Impôts sur les salaires						
Impôts sur la propriété	1670	1730	1 728,8	1,2	1,2	0,1%
Impôts sur les biens et services	19400	20118	20 083,6	34,4	34,4	0,2%
Impôts sur le commerce international	25680	25202	26 584,8	-1382,8	1382,8	5,2%
Autres impôts	5538	3604	5 733,1	-2129,1	2 129,1	37,1%
Cotisations sociales						
Cotisations de sécurité sociale						
Autres cotisations sociales						
Dons						
Dons d'Etats étrangers						
Dons d'organisations internationales	9298	17619	9 830,2	7 788,8	7 788,8	79,2%
Dons d'autres unités gouvernementales						
Autres recettes						
Revenus de la propriété	30981	29193	32 072,6	-2 879,6	2 879,6	9,0%
Ventes de biens et services	1729	1950	1 789,9	160,1	160,1	8,9%
Amendes, pénalités						
Autres transferts						
Primes d'assurance						
Autres recettes	106	1736	109,7	1626,3	1626,3	1482,0%
Recettes totales	117221	123930	1 930,0	0,0	19 069,6	
Taux de réalisation						105,7%
Variance						15,4%

PI-3 : Données pour année = 2019						
Catégorie économique	Budget	Réalisé	Budget ajusté	Déviaton	Déviaton	%
Recettes fiscales						
Impôts sur le revenu et les gains en capital	24704	24771	24 480,5	290,5	290,5	1,2%
Impôts sur les salaires			0,0	0,0	0,0	#DIV/0!
Impôts sur la propriété	2400	1977	2 378,3	-401,3	401,3	16,9%
Impôts sur les biens et services	20400	20500	20 215,5	284,5	284,5	1,4%
Impôts sur le commerce international	26548	26708	26 307,9	400,1	400,1	1,5%
Autres impôts	6185	3005	6 129,1	-3 124,1	3 124,1	51,0%
Cotisations sociales						
Cotisations de sécurité sociale						
Autres cotisations sociales						
Dons						
Dons d'Etats étrangers						
Dons d'organisations internationales	18632	22161	18 463,5	3 697,5	3 697,5	20,0%
Dons d'autres unités gouvernementales						
Autres recettes						
Revenus de la propriété	31329	29153	31 045,6	-1 892,6	1 892,6	6,1%
Ventes de biens et services	2254	2820	2 233,6	586,4	586,4	26,3%
Amendes, pénalités						
Autres transferts						
Primes d'assurance						
Autres recettes	106	264	105,0	159,0	159,0	151,3%
Recettes totales	132558	131359	131 359,0	0,0	10 835,9	
Taux de réalisation						99,1%
Variance						8,2%

PI-3 : Données pour année = 2020						
Catégorie économique	Budget	Réalisé	Budget	Déviaton	Déviaton	%
Recettes fiscales						
Impôts sur le revenu et les gains en capital	25650	23031	25 989,5	-2 958,5	2 958,5	11,4%
Impôts sur les salaires						
Impôts sur la propriété	2750	2038	2 786,4	-748,4	748,4	26,9%
Impôts sur les biens et services	21500	18092	21 784,6	-3 692,6	3 692,6	17,0%
Impôts sur le commerce international	28427	28127	28 803,3	-676,3	676,3	2,3%
Autres impôts	6029	2639	6 108,8	-3 469,8	3 469,8	56,8%
Cotisations sociales						
Cotisations de sécurité sociale						
Autres cotisations sociales						
Dons						
Dons d'Etats étrangers						
Dons d'organisations internationales	10449	18964	10 587,3	8 376,7	8 376,7	79,1%
Dons d'autres unités gouvernementales						
Autres recettes						
Revenus de la propriété	31529	35974	31 946,3	4 027,7	4 027,7	12,6%
Ventes de biens et services	2904	1583	2 942,4	-1 359,4	1 359,4	46,2%
Amendes, pénalités						
Autres transferts						
Primes d'assurance						
Autres recettes	106	608	107,4	500,6	500,6	466,1%
Recettes totales	129344	131056	131 056,0	0,0	25 810,0	
Taux de réalisation						101,3%
Variance						19,7%

Matrice des résultats	Taux de réalisation	Variance
2018	105,7%	15,4%
2019	99,1%	8,2%
2020	101,3%	19,7%