

REPUBLIQUE DE DJIBOUTI



**STRATEGIE DE REFORME
DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES**

I^{ER} OCTOBRE 2024

Introduction

La République de Djibouti a soumis en 2022 son système de gestion des finances publiques à une évaluation indépendante basée sur la méthodologie PEFA ; cette évaluation a mis en évidence les forces et les faiblesses de ce système. Dès la finalisation de cette évaluation PEFA, le gouvernement s'est engagé dans une dynamique de réforme visant à mettre en place un cadre de gestion des finances publiques qui offre à Djibouti l'une des conditions préalables à l'émergence.

La présente stratégie identifie, de manière sélective, un nombre limité de domaines et de sous-domaines de réformes sur lesquels doivent se concentrer en priorité les ressources mobilisées. Un cadre de programmation triennale s'appuyant sur les bases classiques d'une programmation pluriannuelle (plans d'action) a été élaboré avec des cibles qui seront revues annuellement en fonction des résultats anticipés de l'année, des contraintes de ressources et de l'identification éventuelle de nouvelles activités. Les plans d'action précisent les activités, les coûts et les financements sur une période de trois ans. Le premier plan d'action triennal de la stratégie de réforme de la gestion des finances publiques couvre la période 2024-2027¹.

Un dispositif de pilotage de la réforme sera mis en place avec le leadership politique fort d'un « *board* ». La coordination ministérielle et interministérielle des réformes sera de la responsabilité du « Secrétariat de coordination des réformes », et le suivi au jour le jour des activités inscrites dans le plan d'action sera confié à l'unité de gestion du projet de réforme de la GFP. Des points focaux seront en plus désignés pour conduire les actions de réforme, et en assurer la mise en œuvre.

La réforme de la gestion des finances publiques induira des changements majeurs, et en vue de préparer l'entrée en vigueur de ces changements, une stratégie et un plan de renforcement des capacités seront élaborés et validés sur la base d'un recensement exhaustif des besoins. En plus, une stratégie de communication sera élaborée en vue d'appréhender les principales variables du changement, de disposer d'une vision sur les zones de risques et de repérer les éléments potentiellement bloquants pour le changement.

Enfin, un dispositif de suivi et évaluation sera mis en place en vue de surveiller le déroulement de la mise en œuvre de la stratégie de réforme et des activités des plans d'action associés. Ce dispositif permettra de consolider le cadre de pilotage de la stratégie en assurant une certaine continuité dans la conduite des réformes et de disposer d'un pilotage plus efficace des actions de la présente stratégie de réforme. L'organisation ainsi que les outils et les mécanismes de suivi-évaluation couplés avec les outils et les instruments de gestion de la réforme à mettre en place permettront de répondre aux besoins d'information des différents acteurs sur la mise en œuvre des activités et sur l'atteinte des résultats.

¹ Juillet 2024-Juin 2025, Juillet 2025-Juin 2026 et Juillet 2026-Juin 2027

Table des matières

Introduction	2
Table des matières	3
Sigles et acronymes	5
<i>I. Cadre général de la gestion des finances publiques</i>	<i>8</i>
1.1.1. Contexte économique, social et politique	8
1.1.2. Cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques	8
1.1.3. Synthèse des principales conclusions de la récente évaluation PEFA	10
<i>II. Les orientations en matière de réforme de la gestion des finances publiques à Djibouti</i>	<i>12</i>
<i>III. Domaines et sous-domaines de réforme de la gestion des finances publiques</i>	<i>13</i>
1. La mobilisation des ressources intérieures et extérieures	13
1.1. La mobilisation des ressources intérieures	13
1.1.1. Le renforcement de l'administration fiscale et douanière	14
1.1.2. Exploitation du potentiel et consolidation de l'effort fiscal et douanier	15
1.2. Mobilisation des ressources extérieures	16
2. La rationalisation et la maîtrise des dépenses publiques	17
2.1. Effectif de la fonction publique et masse salariale	17
2.2. La gestion des investissements publics	18
2.3. L'exécution des dépenses et la gestion de la trésorerie	19
2.4. La gestion comptable	20
2.5. La passation des marchés publics	21
3. La budgétisation fondée sur les politiques publiques	22
3.1. Planification stratégique	22
3.2. La programmation budgétaire triennale	23
3.3. Budget programmes et gestion axée sur les résultats	24
4. Les chantiers transversaux de réforme de la gestion des finances publiques	30
4.1. La transparence des finances publiques	30
4.2. La gestion des actifs	31
4.3. Le système d'information financière de l'Etat	32
4.4. La digitalisation et la GovTech	33
<i>IV. La gestion du changement</i>	<i>34</i>
1. Pilotage, coordination et mise en œuvre des réformes	34

2. Coordination des appuis des partenaires techniques et financiers.....	36
3. Stratégie de renforcement des capacités.....	37
4. Stratégie de communication	37
5. Dispositif de suivi et évaluation	38
<i>Annexe : Cadre de mesure des résultats</i>	<i>40</i>

Sigles et acronymes

AN	Assemblée nationale
AO	Appel d'offres
BCD	Banque centrale de Djibouti
BIC	Bénéfice industriel et commercial
BP	Budget programmes
CA	Compte administratif
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CCDB	Cour des comptes et de discipline budgétaire
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CDP	Contrat de performance
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CFAP	Classification des fonctions des administrations publiques
CG	Compte de gestion
CHD	Contrôle hiérarchisé de la dépense
CMR	Caisse militaire des retraites
CNEP	Comité national d'endettement public
CNMP	Commission nationale des marchés publics
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>
COVID-19	Pandémie de la coronavirus
CRD	Comité de règlement des différends
CTS	Cellule technique de suivi
CUT	Compte unique du trésor
DAP	Direction de l'administration publique
DCP	Direction de la comptabilité publique
DDP	Direction de la dette publique
DEB	Direction de l'exécution budgétaire
DFE	Direction du financement extérieur
DGD	Direction générale des douanes
DGI	Direction générale des impôts
DSI	Direction des systèmes d'information
EPA	Établissement public à caractère administratif
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DTG	Direction de la trésorerie générale
Djibouti ICI	Djibouti Inclusion connectivité institutions
DRH	Direction des ressources humaines
FMI	Fonds monétaire international
FU	Fichier unique
GAR	Gestion axée sur les résultats
GFP	Gestion des finances publiques
GovTech	<i>Government technologies</i>
GRH	Gestion des ressources humaines
IBP	<i>International budget partnership</i>
IGAD	<i>Intergovernmental Authority on Development</i>
IGE	Inspection générale d'Etat
IGF	Inspection générale des finances
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
ISSA	International Auditing and Assurance Standards
ISC	Institution supérieure de contrôle
Ldf	Loi de finances
LPM	Lettre de politique ministérielle
LPSD	Lettre de politique sectorielle de développement

LM	Lettre de mission
MAPS	<i>Methodology for Assessing Procurement Systems</i>
MEFI	Ministère de l'économie et des finances chargé de l'industrie
MB	Ministère du budget
OBI	<i>Open budget initiative</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectif de développement durable
OMC	Organisation mondiale du commerce
OSC	Organisation de la société civile
PAMAP	Projet d'appui à la modernisation de l'Administration publique
PBT	Programmation budgétaire triennale
PDSP	Plan de développement stratégique pluriannuel
PEFA	<i>Public expenditure and financial accountability</i>
PIMA	<i>Public Investment Management Assessment</i>
PIP	Programme d'investissement public
PLR	Projet de loi de règlement
PPP	Partenariat public privé
PTF	Partenaires techniques et financiers
PIB	Produits intérieur brut
PND	Plan national de développement
RELF	Rapport sur l'exécution de la loi de finances
SA	Société anonyme
SCAPE	Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi
SCR	Secrétariat de coordination des réformes
SDI	Schéma directeur informatique
SEM	Société d'économie mixte
SEPE	Secrétariat exécutif du portefeuille de l'Etat
SFP	Statistiques des finances publiques
SI	Système d'information
SR/GFP	Stratégie de réforme de la gestion des finances publiques
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
ZLECAf	Zone de libre-échange continentale africaine

I. Cadre général de la gestion des finances publiques

1.1.1. Contexte économique, social et politique

La République de Djibouti, du fait de la faible taille de son économie, est dépendante des marchés étrangers, ce qui la rend plus vulnérable aux aléas conjoncturels. Son atout majeur réside dans sa position géographique stratégique², 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. 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.

Ancrés dans la Vision 2035 de Djibouti, les investissements à grande échelle du gouvernement ont alimenté une forte expansion économique³. La performance doit, toutefois, être 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.

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 de produits frais importés d'Éthiopie. Par ailleurs Djibouti est considéré comme présentant un risque élevé de surendettement, la dette publique ayant atteint environ 70% du PIB. Aussi, le pays est très vulnérable aux catastrophes naturelles induites par le climat, y compris la chaleur extrême, la sécheresse pluriannuelle, les crues soudaines et les cyclones tropicaux.

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).

1.1.2. Cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques

La gestion des finances publiques est inscrite dans la constitution du pays (articles 52, 66 et 70 notamment). La loi N°107/AN/00/4ème L du 29 octobre 2000 relative aux lois des finances⁵ détermine le contenu des lois budgétaires, les ressources et les charges budgétaires contenues dans les Lois de Finances et leurs affectations, les contrôles administratif, juridictionnel et parlementaire. Le Décret N° 2001-0012/PR/MEFPCP du 15 janvier 2001 portant règlement général sur la comptabilité

² A l'entrée méridionale de la mer Rouge, qui en fait un pont entre l'Afrique et le Moyen-Orient.

³ « Créer des marchés à Djibouti », IFC, Février 2021

⁴ Bulletin de conjoncture économique pour Djibouti, Banque mondiale 2021

⁵ Une loi ordinaire et non pas une loi organique à l'instar des pratiques observées à l'échelle internationale.

publique fixe les règles de gestion budgétaire et comptable. La collecte des recettes fiscales et douanières sont régies par le code général des impôts par le code des douanes. Le cadre juridique relatif aux marchés publics est régi par la Loi 53/AN/09 portant nouveau code des marchés publics. La commission nationale des marchés publics est sous la responsabilité du secrétariat général du gouvernement (SGG) et il n'y a pas d'autorité de régulation des marchés publics.

Le secteur public à Djibouti comprend 28 départements ministériels et institutions publiques. Il comprend également 32 établissements publics, 2 institutions de sécurité sociale, et 35 entreprises publiques aux statuts variés plus la Banque centrale de Djibouti (BCD). La décentralisation est embryonnaire, les collectivités locales, au nombre de 6, comprennent 5 régions et la ville de Djibouti composée de trois communes. Les 5 régions et la ville de Djibouti sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par des conseils. Elles n'établissent pas de budgets mais reçoivent des transferts annuels du ministère du budget.

Le système de gestion des finances publiques à Djibouti présente certaines particularités parmi lesquelles figurent les éléments suivants :

La gestion des finances publiques à Djibouti est partagée entre deux ministères, le Ministère de l'Economie et des Finances en charge de l'Industrie dont l'organisation est régie par la Loi N°160/AN/12/6ème L et le ministère du Budget dont l'organisation est régie par la loi N°53/AN/14/7ème L.

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

Il n'y a pas de loi organique régissant 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'unique ordonnateur des dépenses, 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'État reçoivent des dotations très faibles (environ 0,2% du budget des administrations publiques).

Le système budgétaire est fortement centralisé. Les ministères sectoriels exercent des responsabilités très limitées en matière de préparation et d'exécution du budget.

Les entreprises publiques jouent un rôle important⁶, 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, en particulier grâce à leurs investissements dans des secteurs stratégiques. 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 qui représente environ 11% des dépenses du budget des administrations publiques centrales⁷. Le montant est le même pour ce qui concerne les institutions de sécurité sociale.

⁶ 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.

⁷ En 2020

1.1.3. Synthèse des principales conclusions de la récente évaluation PEFA

La performance du système de gestion des finances publiques de Djibouti a été soumise en 2022 à une évaluation selon la méthodologie PEFA. Cette évaluation a permis de mettre en évidence les forces et les faiblesses du système et 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.

Cette évaluation a permis d'analyser la manière dont la performance dans les 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 celle-ci et (iii) la fourniture efficace des services publics.

Si le système de gestion des finances publiques de Djibouti est favorable à la réalisation de l'objectif de discipline budgétaire, force est de constater qu'il l'est moins pour l'atteinte des objectifs d'allocation stratégique des ressources et de prestation de services publics de qualité.

La discipline budgétaire globale

En matière de discipline budgétaire globale, le budget est unifié et renforce la responsabilité en matière d'exécution des dépenses, mais beaucoup de recettes et des dépenses des unités extrabudgétaires ne sont pas rapportées dans les budgets et dans les états financiers de l'administration.

La situation financière des établissements publics, des caisses de sécurité sociale, des entreprises publiques et des collectivités locales ne fait l'objet que d'un suivi limité. Les actifs et les passifs éventuels et les autres risques budgétaires ne font pas l'objet d'un recensement exhaustif.

La discipline budgétaire se trouve 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 grâce aux procédures des PTF, sauf que ces bonnes pratiques ne sont pas affirmées par des directives nationales prescrivant des critères de sélection des projets d'investissements publics, de formulation et de priorisation des projets d'investissements publics, qu'ils soient financés ou non sur ressources extérieures. La gestion des investissements publics 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 de sélection préalablement arrêtés.

En dépit de l'absence d'un 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 BCD est fait pour la plupart des recettes budgétaires. Des liens à la fois statutaires et opérationnels, entre la direction de la trésorerie générale et la BCD 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, ce qui ne permet pas d'abonder la comptabilité budgétaire et faciliter la production du compte administratif de l'ordonnateur.

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 applicatifs destinés au contrôle des engagements et celles devant transmettre 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 (peu recensés) et le référentiel comptable ne se positionne pas par rapport aux normes internationales.

La budgétisation fondée sur les politiques publiques

Sur le plan de l'allocation 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.

Seulement certains ministères préparent des documents de stratégies sectorielles alignées sur la SCAPE et sur le PND 2020-2024 « 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. La programmation budgétaire triennale est le fondement de la budgétisation basée sur les politiques publiques.

La documentation budgétaire fournit l'information essentielle sur le projet de budget, mais ne comprend pas d'éléments d'information se rapportant à la performance attendue et à la performance atteinte par les administrations publiques. L'examen des projets de lois de finance et des projets de lois de règlement par l'Assemblée nationale (AN) 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. 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

En ce qui concerne la prestation des services publics, la prise en compte de cette dimension d'efficience 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.

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

La prestation efficiente des services publics est également évaluée à la lumière de la qualité des services rendus par les ministères sectoriels et leurs établissements publics (ex. santé et éducation) aux populations, la performance enregistrée à ce niveau est basique et ne favorise pas une bonne prestation des services publics.

Enfin, la prestation des services rendus par les collectivités locales est élémentaire à la lumière du développement de la décentralisation à Djibouti, une situation qui ne favorise pas le développement de services publics rendus aux populations locales.

II. Les orientations en matière de réforme de la gestion des finances publiques à Djibouti

Une stratégie qui s'inscrit dans la vision globale de réforme de l'Etat

Les grands axes de la stratégie de réforme de la gestion des finances publiques (SR/GFP) s'inscrivent dans la démarche globale de réforme de l'Etat engagé depuis plusieurs années sous l'impulsion du Président de la République S.E. M. Ismaïl Omar Guelleh.

En effet, le Gouvernement a élaboré le Plan National de Développement (PND) 2020-2024, Djibouti ICI, qui s'attache à consolider les acquis de la SCAPE et du PNS et ceci dans le cadre de la Vision Djibouti 2035. L'objectif global est de faire de Djibouti « *un pays stable, pacifique, propre, sécurisé et procurant un environnement serein pour les initiatives privées* ».

Les actions du PND 2020-2024 s'articulent autour de trois axes stratégiques, l'axe stratégie III du PND 2020-2024 « institutions » vise à « *promouvoir une administration publique efficace, renforcer l'État de droit, la transparence et la responsabilisation, afin que tous les Djiboutiennes et Djiboutiens puissent contribuer, sans exclusion et dans un environnement de paix et de sécurité, à faire de Djibouti un pays phare de la mer rouge et un hub commercial et logistique de l'Afrique* ».

Les priorités du PND 2020-2024

Priorités macroéconomiques

Adopter un cadre financier, budgétaire et de dépenses à moyen terme (CBMT) ;

Améliorer les finances publiques ;

*Travailler avec les partenaires pour **une plus grande mobilisation des ressources extérieures** ;*

Améliorer la viabilité de la dette et adopter son ancrage dans le CBMT ;

Améliorer l'efficacité des entreprises publiques ;

Améliorer l'environnement des affaires, favoriser l'activité du secteur privé, y compris l'investissement étranger, et promouvoir une croissance inclusive ;

Améliorer le prélèvement des économies portuaires et de la zone franche pour développer les effets directs, indirects, induits et catalytiques des investissements sur l'emploi ;

Priorités pour la gouvernance économique et financière

Renforcer les capacités institutionnelles, notamment pour :

Harmoniser, rationaliser et systématiser les politiques publiques.

*Renforcer et maintenir un cadre macroéconomique solide et sain à travers **une politique budgétaire**.*

Établir et renforcer la communication concernant la gouvernance économique et financière.

*Améliorer **la gouvernance des entreprises publiques** ;*

Promouvoir une politique de transformation du secteur informel ;

Renforcer le dialogue public-privé.

Tout en s'inscrivant dans le cadre de ces orientations, le Gouvernement ambitionne de moderniser son système de gestion des finances publiques et de l'aligner aux standards internationaux à travers la présente stratégie de réforme de la gestion des finances publiques.

Une stratégie qui s'inspire des normes et bonnes pratiques internationales

La réforme du système de gestion des finances publiques, envisagée par les autorités djiboutiennes, vise à aligner ce système sur les normes et les bonnes pratiques internationales. L'alignement de la gestion des finances publiques aux standards internationaux passera par l'affermissement en premier temps des fondements de la gestion des finances publiques en vue d'asseoir une discipline budgétaire globale. Les actions du premier plan d'action triennal 2024/2027 viseront à consolider la discipline budgétaire globale.

Une stratégie qui vise à consolider les fondamentaux de la gestion des finances publiques

La stratégie de réforme de la gestion des finances publiques (GFP) s'inscrit dans la vision d'un cadre de gestion des finances publiques qui offre à Djibouti l'une des conditions préalables à l'émergence. Ce cadre se traduit par des organisations, des ressources humaines, et des pratiques de gestion qui permettent au pays de s'aligner sur les normes et meilleures pratiques internationales.

La stratégie de réforme de la gestion des finances publiques s'inscrit dans le cadre de cette vision qui retient comme objectif global de soutenir la gouvernance économique et financière et le processus de modernisation de l'administration publique. Globalement, elle vise à optimiser l'espace budgétaire, afin d'exécuter de manière transparente et efficace les dépenses publiques en vue de l'atteinte des objectifs de l'émergence et la prestation efficiente des services publics.

Spécifiquement, cette stratégie vise à consolider la discipline budgétaire globale tout en touchant l'ensemble des fonctions de base de GFP incluant notamment les systèmes d'information financière, le suivi des entités extrabudgétaires, la gestion des investissements publics, la gestion des risques budgétaires, la passation des marchés publics, etc.

III. Domaines et sous-domaines de réforme de la gestion des finances publiques

Les analyses réalisées sur l'état des lieux de la GFP, notamment le PEFA, et l'application du principe de priorisation et de séquençage de la réforme conduisent à mettre en avant dans le cadre de la présente stratégie de réforme de la GFP plusieurs domaines et sous-domaines de réforme qui permettent de conforter l'atteinte de l'objectif de discipline budgétaire globale mentionné plus haut.

1. La mobilisation des ressources intérieures et extérieures

Des ressources budgétaires intérieures et extérieures suffisantes, sont indispensables au fonctionnement de l'économie Djiboutienne, avec l'État central comme principal agent économique et le budget comme principal moyen d'action de l'État sur l'économie. Dans un tel contexte, la mobilisation optimale des ressources budgétaires conditionne, pour une large part, le succès des politiques et programmes de développement du pays.

1.1. La mobilisation des ressources intérieures

L'efficacité de la mobilisation des ressources budgétaires dépend fortement de celle de leurs composantes non aléatoires, c'est-à-dire des recettes fiscales et non fiscales. En effet, au-delà du niveau atteint par les recettes, c'est leur structure qui renseigne sur le profil de la fiscalité et sur le système fiscal, ainsi que sur la viabilité budgétaire.

Dans le cas de Djibouti, on relève une prépondérance relative des droits de portes, conjuguée à un petit nombre d'instruments fiscaux appliqués sur des assiettes étiquées. D'où l'existence de potentiels fiscaux inexplorés, dans un système fiscal encore handicapé par un certain nombre de faiblesses parmi lesquelles la faible performance en matière de recouvrement fiscal, la vulnérabilité par rapport aux chocs exogènes et la forte dépendance par rapport aux droits de portes

La remise à niveau du système fiscal de Djibouti passe par une transition fiscale réussie, c'est-à-dire une intensification de l'effort fiscal de l'État qui favorise le transfert progressif du poids de la fiscalité, des droits de porte vers la fiscalité intérieure, tout en facilitant la restructuration de l'assiette fiscale en faveur des biens et services à haute valeur ajoutée.

Orientations globales des réformes

Le programme de transition fiscale à élaborer pour le pays doit donc répondre à des préoccupations à la fois d'ordre quantitatif (niveau des recouvrements fiscaux) et qualitatif (neutralité et profil fiscaux qui assurent la viabilité budgétaire à moyen terme). Il doit également contribuer à lutter contre le changement climatique et s'inscrire dans le cadre de la réalisation de la Vision 2035 de Djibouti. Il doit avoir un horizon triennal pour être calé sur les autres programmations budgétaires et suivi par un Comité ad hoc.

Le programme de transition fiscale sera soutenu par l'organisation des assises nationales de la fiscalité en vue d'engager les discussions et les réflexions sur la fiscalité dans le cadre d'un dialogue ouvert et participatif entre les opérateurs économiques et l'administration fiscale.

Les Assises de la fiscalité constituent le point d'orgue du processus de réforme fiscale à Djibouti. Elles visent établir les contours de la réforme fiscale qui sera mise en œuvre. L'objectif est d'échanger avec toutes les parties prenantes sur l'ensemble des recommandations et des propositions de la réforme fiscale, d'obtenir l'adhésion de tous les acteurs et leur mobilisation pour sa réussite de la réforme fiscale et d'informer sur les avancées en matière de réforme,

Cette opération de grande envergure reflète l'ambition du Gouvernement djiboutien de réformer le système fiscal en profondeur, en adoptant dès le départ une approche participative.

1.1.1. Le renforcement de l'administration fiscale et douanière

Sur le plan de l'administration fiscale, les services de la DGI et de la direction des domaines et de la conservation foncière (DDCF) devront établir suivant un processus participatif et inclusif et dans une démarche de performance, un plan d'orientation stratégique triennal, pour identifier les mesures de réformes pour atteindre les objectifs de performance qui devront faciliter l'atteinte d'objectifs chiffrés en matière de performance.

En plus de la mise en place d'un cadre formel de coopération entre les différentes structures de l'administration fiscale, les mesures de réforme à mener à court terme comprennent la mise en place d'une unité de politique fiscale et l'évaluation des besoins et des lacunes en matière de capacité de la DGI. Elles comprendront également la réorganisation territoriale et fonctionnelle de la DGI et de la DDCF, la restructuration des services en fonction des facultés contributives des contribuables, informatisation des procédures, la digitalisation des outils de contrôle, le renforcement des moyens humains et matériels, et utilisation d'outils de pilotage de la performance (contrat de performance, plan de développement stratégique, etc.).

Comme pour la douane, l'atteinte des objectifs fera l'objet d'un contrat de performance via un Plan de Développement stratégique pluriannuel (PDSP) assorti d'outils de mesure de la performance : contrats de performance, lettres de missions. Ce PDSP sera opérationnalisé à travers un plan d'action pluriannuel.

Concernant l'administration douanière, les préconisations concernent l'amélioration de la performance des services des douanes : elles regroupent des mesures, notamment de modernisation des méthodes et outils de travail, de réorganisation et de restructuration de la DGD, dont l'impact positif sur les recettes est certain, même si c'est dans une perspective plus longue. Dans le cas d'un service public, l'amélioration de la performance implique une nouvelle dynamique du management public, avec de nouveaux outils de management de la performance : la gestion axée sur les résultats (GAR), la planification, la programmation, le suivi et évaluation, et les contrats de performance.

A titre indicatif, l'amélioration de la performance douanière appelle des mesures qui s'articulent autour de mesures suivantes : la réorganisation territoriale et fonctionnelle de la DGD, l'informatisation des procédures, digitalisation des outils de contrôle et de surveillance (scanner, GPS, portiques), le renforcement des moyens humains et matériel, et l'utilisation d'outils de pilotage de la performance, et la révision du projet d'organigramme.

En vue de prendre en charge les nouveaux défis, la douane doit profondément remanier sa structuration interne, son mode de fonctionnement, son organisation territoriale et administrative. Elle doit renforcer ses ressources humaines, moderniser considérablement ses procédures et instruments de travail, conformément aux recommandations de l'Organisation Mondiale des Douanes.

1.1.2. Exploitation du potentiel et consolidation de l'effort fiscal et douanier

Rendre effective la transition fiscale, il s'agit de préparer le système fiscal Djiboutien à gérer la restructuration du profil des recettes et des assiettes fiscales en faveur des recettes de la fiscalité intérieure et principalement de la fiscalité directe. Les cibles stratégiques, mesurées au travers de ratios quantitatifs, seront définies dans le programme de la transition fiscale figurant dans le plan d'action. Elles devront traduire une augmentation de la pression fiscale et une augmentation relative du poids des recettes intérieures et notamment des recettes directes dans les recettes globales. Les cibles stratégiques devront traduire une triple évolution (i) un accroissement des recettes intérieures au moins indexé au taux de croissance du PIB nominal, (ii) une mobilisation accrue des recettes au cordon et (iii) une diminution relative des droits de portes par rapport aux recettes intérieures, une prépondérance progressive des recettes fiscales directes et une augmentation de la pression fiscale.

La prise en charge de cette mutation passe par un dispositif institutionnel de suivi de la Transition Fiscale, le renforcement des systèmes d'échanges d'informations entre les administrations douanières et fiscales (en interconnectant les deux systèmes d'informations) pour mieux lutter contre la délinquance économique et élargir la base des recoupements de l'information fiscale) et l'adoption d'un programme de transition Fiscale. Ce dispositif conjoint DGD/DGI prendra, de façon spécifique, les activités relatives à la lutte contre la fraude fiscale et douanière : prix de transferts, registre de bénéficiaires effectifs, adoption des normes d'échange d'informations à des fins fiscales, renforcement des audits, lutte contre l'évasion/l'évitement fiscal, etc.

Au titre de la politique fiscale, les réformes concernent la mobilisation des recettes tirées de la fiscalité intérieure, foncière et immobilière : elle peut s'opérer par un élargissement des assiettes ou une meilleure administration des taux de droits et l'institution d'une fiscalité verte qui promeut la lutte contre le changement climatique. L'effort de mobilisation doit porter sur un nombre limité d'impôts, et consister en des actions à impact plus ou moins immédiat sur le niveau des recouvrements fiscaux et sur le changement climatique et sans effet de distorsions sur les prix intérieurs.

Les activités consisteraient en de simples décisions administratives répertoriées, dans le PDSP que la DGI aura l'obligation de produire avec son PA qui sera le document opérationnel et suivant un processus participatif, conformément à l'esprit de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Sur un premier plan, les actions de réformes à court et à moyen termes consisteront notamment à la refonte du Code des Douanes pour l'adapter aux exigences de la transition fiscale dans le cadre de l'intégration régionale ; à la révision du dispositif relatif aux exonérations fiscales et autres régimes suspensifs (harmonisation des textes et des structures en charge, critères d'éligibilité, modalités d'octroi et de suivi des exonérations, système d'évaluation des projets). Par ailleurs, les actions viseront sur ce plan à renforcer le cadre légal de gestion du foncier par la révision de l'ensemble des textes découlant de la politique nationale domaniale et foncière, Codifier l'ensemble des textes (lois,

décrets, arrêtés et circulaires) afférents à la gestion du foncier pour appuyer une bonne gouvernance foncière,

Sur un autre plan, les actions de réforme comprennent l'élaboration d'un document de politique nationale foncière, l'entreprise d'une étude complémentaire sur l'impôt sur les bénéfices professionnels des personnes physiques en y incluant une revue de la patente, la révision des modalités de taxation des contributions foncières en tant qu'impôt sur le patrimoine et introduire un impôt sur les revenus locatifs pour les personnes physiques, et enfin au développement du cadre d'une stratégie de civisme (environnement d'incivisme, stratégie de conformité basée sur le risque) et des dispositions organisationnelles pour une gestion efficace du risque d'incivisme (structure et processus de gestion des risques, dispositions en matière de gouvernance des données, compétences, systèmes et outils d'analyse des données)

Sur un dernier plan, les actions de réforme visent à soutenir l'amélioration de la conformité fiscale (y compris le renforcement des capacités des contribuables) et le développer le civisme fiscal, à poursuivre l'opérationnalisation de SIGTAS avec les modules du nouveau système et procéder à la réingénierie des procédures, et à adopter un plan d'action à CT pour le renforcement de l'administration de la TVA et un calendrier de mise œuvre sur la base des orientations du METAC, à unifier l'administration de la TVA et celle des autres impôts en une Direction des Grandes Entreprises (DGE),

Si la problématique du changement climatique peut être prise en charge dans le cadre de la politique fiscale, en revanche une incitation basée sur le genre contreviendrait aux principes d'égalité devant l'impôt. Des programmes ciblés en faveur des femmes et des jeunes peuvent être envisagées, mais cela relève de la politique sociale et non de la réforme des finances publiques.

1.2. Mobilisation des ressources extérieures

Le rapport PEFA souligne que les entreprises publiques ont été à la base de la forte croissance de la dette ces dernières années notamment celles en charge des ports, du transit et des chantiers navals, des transports, à l'énergie, aux télécommunications et à l'eau. Or, pour financer leurs investissements, elles se sont endettées au-delà de leurs capacités avec l'aval ou la garantie de l'État.

Orientations des réformes

Pour améliorer la gestion de la dette, les réformes à envisager doivent s'orienter autour d'un certain nombre d'axes. Sans qu'elles soient contraignantes, il faut prévoir l'institution dans le cadre de la future loi organique portant régime financier de l'État des règles d'or budgétaires qui touchent les dépenses, les recettes, le solde budgétaire et l'endettement public.

La Direction de la dette publique (DDP) est actuellement en train de réaliser des travaux de recensement des prêts des entreprises publiques non comptabilisés dans la dette publique. En ce qui concerne la gestion de la dette extérieure, elle est globalement maîtrisée. En parallèle, un projet de loi sur la gestion de la dette en attente d'adoption, ayant pour objet l'institution d'un cadre juridique fiable du financement. Enfin la DDP prévoit pour 2024 l'élaboration d'un document de stratégie nationale d'endettement public à moyen terme (SDMT). La SDMT sera assortie de plans d'emprunt annuels, qui guideront les décisions d'emprunt du pays et qui engloberont les mécanismes de financement (offre spontanée, PPP, etc.).

En collaboration avec la direction du financement extérieur (DFE), la DDP s'engagera dans processus d'harmonisation des procédures en vue d'une gestion coordonnée en back, middle et front office de la dette publique.

2. La rationalisation et la maîtrise des dépenses publiques

2.1. Effectif de la fonction publique et masse salariale

La budgétisation et la maîtrise des dépenses de personnel sont au premier plan des préoccupations de nombreux gouvernements qui y voient un instrument d'une gestion macro-économique et macro budgétaire saine, de réduction des coûts et d'amélioration de l'efficacité dans la prestation des services publics.

La République de Djibouti, comme beaucoup d'autres pays, se trouve confrontée au défi de la maîtrise des effectifs des fonctionnaires et autres agents de l'État ainsi qu'à l'évolution de ces effectifs dans l'espace et dans le temps. La croissance de l'emploi dans le secteur public s'est traduite par une augmentation de la part des dépenses de l'État affectée aux salaires et aux traitements. La masse salariale dépasse 50% des dépenses du budget de l'État et la maîtrise de la masse salariale revient à maîtriser au moins 50% des dépenses du budget de l'État, et par conséquent, une attention particulière doit être accordée à cette masse budgétaire importante.

La base de données de la masse salariale n'est pas assez maîtrisée et les données ne sont pas fiables. Les échanges d'informations entre les ministères et services intervenant dans la gestion de la solde ne sont pas complètement automatisés en vue de permettre notamment les rapprochements et de mieux assurer le contrôle des effectifs de la fonction publique et des dépenses de personnel du budget de l'État.

Orientations en vue d'une maîtrise de la masse salariale

La maîtrise de la masse salariale est un objectif dont la réalisation implique la vérification de la sincérité des prévisions annuelles de la masse salariale et l'explication des écarts entre les prévisions et les réalisations. Elle implique également la vérification de la conformité de la rémunération de chaque agent à la réglementation en vigueur, l'assistance des gestionnaires pour mieux maîtriser la gestion de la paie et la gestion du personnel, et la réduction des risques liés à la gestion de la paie.

Pour parvenir à une maîtrise de la masse salariale, il est nécessaire de procéder à moyen et long terme une analyse solide de la politique gouvernementale en matière de recrutements. Cette étape permet de mettre en place des critères visant à orienter les décisions de création ou de suppression de postes et de minimiser les arbitrages annuels liés à la réduction des dépenses de personnel. La politique gouvernementale en matière de recrutements débouchera sur l'élaboration d'un plafond des effectifs par ministère⁸ que le budget de l'État pourra financer et que les ministères sectoriels respecteront lorsqu'ils établiront leurs projets de budgets⁹.

A court terme, en plus de la méthode de plafonnement des effectifs qui vise à maîtriser la masse salariale dans des proportions raisonnables, les réformes envisagées consistent à orienter le contrôle administratif de manière à vérifier que les dépenses évoluent conformément aux prévisions budgétaires pluriannuelles, il s'agit de mettre en place le dispositif permettant (i) un contrôle annuel et systématique du nombre de postes et de leur répartition par catégorie, (ii) la limitation des transferts de crédits vers le poste « dépenses de personnel » au cours de l'exécution du budget¹⁰ et (iii) l'intégration des systèmes d'information de gestion de la paie et du personnel de manière que les informations

⁸ Une autre méthode de maîtrise de la masse salariale consiste à fixer des plafonds de dépenses de personnel en valeur par département ministériel (à la différence du plafonnement par les effectifs). Les plafonds pluriannuels de dépenses sont notifiés aux départements ministériels par le Ministère en charge du budget en fonction des contraintes macroéconomiques et macro-budgétaires.

⁹ Dans certains pays (États-Unis, Danemark, Pays-Bas et Canada) les départements font connaître longtemps à l'avance les objectifs en matière d'effectifs dans le cadre d'un programme pluriannuel de recrutement.

¹⁰ Dans le cadre des règles de fongibilité asymétrique des crédits qui seront introduites à l'occasion de la réforme de la LOLF.

saisies sur les dossiers du personnel (recrutement, départ à la retraite, décès, etc.) soient automatiquement répercutées dans le système de gestion de la paie.

La mise en œuvre de ces mesures de court terme devra, bien évidemment, être précédée d'une évaluation approfondie de la masse salariale et de ses différentes composantes.

2.2. La gestion des investissements publics

L'investissement est un moteur important de la croissance à long terme et du développement. C'est un moyen de transformation structurelle de l'économie et de création d'emplois. En dépit de ce constat, le taux d'investissement rapporté au PIB reste encore faible à Djibouti. Pourtant, l'investissement public est le moyen pour l'Etat d'exercer le plus de contrôle sur les actifs concernés depuis la planification, la conception et l'exécution jusqu'aux phases ultérieures du cycle de vie des actifs, c'est-à-dire la construction l'exploitation et l'entretien.

Le récent rapport PEFA relève que le mode de gestion des investissements impacte négativement sur la soutenabilité de la dette et la capacité du pays à réaliser les ODD. Les grands projets, notamment ceux financés sur ressources extérieures, font l'objet d'études économiques préalables disponibles en principe pour le public. Mais la procédure ayant conduit à leur sélection n'est pas formalisée par un texte légal ou réglementaire 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.

En plus, les ministères porteurs des grands projets n'ont pas encore mis en place de procédures de programmation financière à moyen terme (CDMT) bien que les autorisations de programmes (autorisations d'engagement et crédits de paiement) figurent dans le PIP et dans le budget d'investissement des ministères.

Orientations de réformes en matière de gestion des investissements publics

Ces orientations couvrent les aspects jugés pertinents de la gestion des projets, depuis l'identification jusqu'à l'étape de suivi évaluation. Elles orientent notamment sur le cadre juridique et réglementaire à mettre en place pour garantir l'efficacité de l'investissement public.

Les réformes du système de gestion des investissements publics s'inscrivent dans la démarche suivante :

- Mettre en place un répertoire informatisé sectoriel ou national des projets avec un suivi au jour le jour ;
- Systématiser la disponibilité d'une étude de faisabilité du projet, préalable pour son inscription dans le CDMT ou la loi de finances ;
- Adopter un instrument alliant annualité et pluri annualité à savoir la gestion en « autorisation d'engagement » et en « crédits de paiement » tout en responsabilisant les ministères sectoriels dans l'engagement des dépenses et particulièrement des dépenses d'investissement ;
- Accroître la transparence dans les relations fonctionnelles entre les ministères de tutelle des projets et les structures d'exécution ;
- Mettre en place des plans de passation des marchés d'infrastructure et veiller au respect des règles de concurrence dans l'exécution des travaux d'infrastructure.

Les réformes doivent être orientées à court et à moyen terme vers les mesures suivantes :

- Édicter une directive nationale et un manuel formalisant la procédure de sélection, de hiérarchisation et de programmation des projets d'investissement public et d'analyse économique des projets d'investissement pour évaluer les grands projets ;

- L'adoption par un texte réglementaire des critères de sélection des projets (notamment les grands projets) ;
- Le passage à une gestion pluriannuelle du budget (CBMT/CDMT) et à une budgétisation en AE/CP ;
- Mener une réflexion pour envisager la mise en place d'un dispositif efficient de suivi et de pilotage des projets coordonné au plus haut niveau de l'exécutif.

2.3. L'exécution des dépenses et la gestion de la trésorerie

La conduite convenable des politiques publiques nécessite, de la part des acteurs concernés, une meilleure connaissance des procédures de mise en œuvre de l'autorisation parlementaire et ce, à travers un système performant de contrôle des opérations d'exécution de la loi de finances et de contrôle des dépenses de l'État, tout en tenant compte, de manière progressive, des évolutions attendues, notamment avec l'avènement du budget programmes.

La récente d'évaluation PEFA a mis l'accent sur certains aspects de la gestion budgétaire qui nécessitent la mise en œuvre de réformes appropriées. Il s'agit dans un premier temps, de définir et de mettre en œuvre un cadre réglementaire organisant de manière transparente, l'exécution des ajustements budgétaires en cours d'exercice.

Orientations de réforme

Les orientations de réforme proposées s'inscrivent à terme dans l'objectif de mise en conformité des procédures budgétaires et comptables aux standards observés en la matière avec en priorité la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire en vue d'assurer, dans la perspective de la déconcentration de l'ordonnancement, par les soins du Ministre du Budget, la régulation budgétaire. La loi organique portant régime financier de l'Etat instituera des règles strictes d'ajustements budgétaires en cours d'exercice ainsi que les conditions de leur ratification par les soins des parlementaires.

Les ajustements budgétaires (virements et transferts de crédits notamment) sont une caractéristique courante des processus budgétaires annuels. Pour ne pas compromettre la crédibilité du budget initial, l'autorisation des ajustements pouvant être apportés en cours d'année doit répondre à des règles clairement définies. Ces règles doivent être prescrites par la prochaine loi organique portant régime financier de l'État.

En vue de pallier les insuffisances relevées dans le rapport PEFA relativement au processus de détermination et de suivi des arriérés de paiement, il est nécessaire de mettre en place un dispositif moderne de suivi des arriérés de paiement et détermination, en temps réel, des restes à payer.

La détermination des arriérés de paiement et les règles applicables à leur suivi et à leur apurement constituent un défi majeur qu'il convient de relever en urgence. L'action à entreprendre à court terme à ce niveau sera la définition légale ou réglementaire du concept d'« arriérés de paiement », avec à la clé, un système d'enregistrement et de notification des données, en vue notamment d'analyser le processus des paiements et, grâce à la mise à niveau du système d'information, d'établir les critères d'identification et de détermination des arriérés.

Par ailleurs, il est impératif d'inscrire et de mettre en œuvre des actions efficaces en vue d'assurer une remontée en temps réel de toute la trésorerie nécessaire à l'exécution des dépenses publiques, tout en agissant sur les contraintes liées à la dispersion de la trésorerie de l'État au niveau du système bancaire. Dans cette perspective, la réalisation du Compte Unique du Trésor constitue un chantier qu'il convient d'inscrire parmi les priorités de réforme.

Ultérieurement, il serait utile, dans le cadre de la politique de mobilisation de la trésorerie, d'envisager le recours aux mécanismes de financement des déficits de trésorerie actuellement adoptés par la plupart des pays avec notamment, l'émission de titres publics comme les bons ou obligations du Trésor.

S'agissant de la gestion de la trésorerie, l'objectif est de doter le ministère en charge du budget des capacités et outils nécessaires à une bonne gestion des engagements budgétaires et des outils d'une gestion performante de la trésorerie, afin de faire face, à tout moment, aux besoins de décaissements liés à la mise en œuvre des politiques publiques.

La prise en compte de ces impératifs induit, dans le cadre de la stratégie de réforme, la nécessité d'inscrire en priorité, la mise en place du compte unique du trésor. Il conviendra, pour ce faire, d'adopter à court terme une feuille de route définissant les différentes étapes et les différentes actions à mener, notamment celles relatives au recensement des comptes ouverts auprès des banques commerciales, à la clôture progressive de certains comptes et à la réglementation, le cas échéant, des conditions d'ouverture de nouveaux comptes. Il conviendra également d'élaborer un cadre réglementaire et de concevoir un dispositif opérationnel de mise en œuvre du compte unique du trésor.

Le renforcement des capacités des acteurs en matière d'élaboration de plans de trésorerie et l'organisation de réflexions sur les possibilités de financement par recours à l'émission de titres publics, sont parmi les actions à mener à court terme.

2.4. La gestion comptable

Les situations d'exécution budgétaire issues de l'application Coriolis sont présentées sur la base de la classification administrative et économique, elles permettent d'effectuer des comparaisons directes et complètes avec le budget initial ou rectificatif ; par contre, elles n'incluent pas une présentation des dépenses exécutées au niveau déconcentré, elles ne sont pas assorties de la présentation d'une situation budgétaire mensuelle et d'une explication des écarts entre les prévisions et les réalisations. Les situations d'exécution présentent les dépenses au stade de l'ordonnancement, mais ne renseignent pas sur les paiements effectués en raison du manque d'intégration des applicatifs budgétaires et comptables.

L'absence de ces informations empêchent la tenue à jour de la comptabilité budgétaire et par conséquent, l'établissement à date échue, du Compte administratif de l'Ordonnateur. En effet, l'ordonnateur ne dispose pas, en temps réel, des retours d'informations concernant les mandats de paiement émis par ses soins, ce qui ne permet pas de renseigner à bonne date sa comptabilité budgétaire par rapport aux décaissements effectués par le comptable public.

Orientations en matière de réforme comptable

La mise en place de la comptabilité en droits et obligations constatés est un processus graduel qui nécessite l'adoption d'une feuille de route qui guidera les travaux de transition vers cette comptabilité. La feuille de route en matière de réforme prescrira entre autres mesures (i) la mise en place de normes comptables inspirées des normes internationales IPSAS, (ii) la création d'un Conseil National des Normes des comptes du secteur public chargé d'émettre un avis préalable sur les normes comptables applicables à l'État, aux collectivités locales et aux établissements publics soumis au code de la comptabilité publique, (iii) la mise en place d'un référentiel de l'information financière des entités du secteur public, (iv) les modalités d'organisation de la comptabilité générale de l'État.

Les mesures de réforme comptable à court et à moyen termes comprendront comme actions prioritaires la consolidation de la comptabilité budgétaire avant d'engager les chantiers pour un passage à une comptabilité en droits et obligations constatés, par la suite la mise en place d'une comptabilité d'analyse des coûts.

Il est envisagé, dans de la consolidation de la comptabilité budgétaire, d'élaborer et de mettre en place un cadre réglementaire définissant le contenu du compte administratif de l'ordonnateur et les règles et procédures de son établissement, et un recueil des règles de la comptabilité budgétaire. La comptabilité budgétaire, tributaire de la réforme de la nomenclature budgétaire de l'État, permettra de suivre les opérations budgétaires aux diverses étapes du cycle d'exécution du budget.

En attendant la mise en place d'un véritable système intégré de gestion des finances publiques, la réalisation et la mise en service d'un interfaçage entre les systèmes d'information budgétaire et comptable de l'État permettra d'assurer la transmission automatique à l'ordonnateur, des informations relatives aux décaissements.

2.5. La passation des marchés publics

Les principes et les procédures régissant le fonctionnement du système de passation des marchés publics revêtent une importance particulière en vue de garantir la mise en concurrence nécessaire et l'application du principe de « *Value For Money* » permettant l'obtention de prix justes et raisonnables et l'emploi rationnel des ressources lors de l'exécution des dépenses de biens et services et des dépenses d'investissement.

Le cadre juridique de passation des marchés publics à Djibouti est clairement défini. Le suivi de la passation des marchés publics est limité et le cadre de mesure de la performance du système de passation des marchés publics n'est pas encore établi.

La Loi N°53/AN/09/6ème L portant Code des Marchés Publics a créé un Comité de Règlement des Différends (CRD) qui est un organe de recours non juridictionnel placé auprès de la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP). De ce 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 situation 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.

Enfin, le système de passation des marchés publics à Djibouti se caractérise par l'inexistence d'une autorité de régulation des marchés publics qui, notamment, veille à l'application des principes de bonne gouvernance, propose des réformes dans le domaine des marchés publics, et qui assure la surveillance et l'évaluation de la conformité et de la performance du système national de passation des marchés publics au regard des indicateurs et standards internationaux en la matière.

Orientations de réforme de la passation des marchés publics

La volonté politique d'instaurer de la transparence et de la bonne gouvernance en matière de passation des marchés publics est confirmée dans les dernières décisions prises par l'exécutif. A partir du mois de mai 2021 et avec la nomination d'un nouveau secrétaire général à la CNMP, un plan de réforme a été élaboré. La publication de statistiques, et la production d'un rapport annuel avec 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 volonté de réforme est consacrée par la présente stratégie de réforme des finances publiques. La réforme du système national des marchés publics à Djibouti porte principalement sur les axes suivants :

- La mise aux normes du cadre juridique des marchés publics avec en perspectives le vote d'une nouvelle loi régissant la commande publique ;

- L'élimination des incompatibilités fonctionnelles et la réorganisation institutionnelle en consacrant le principe de séparation des fonctions de surveillance, de régulation, de règlement des différends, et de contrôle *a priori* et *a posteriori* (audit) de la passation et d'exécution des marchés publics ;
- L'utilisation des technologies d'information et de communication comme soutien de la transparence et de l'efficacité du système des marchés publics et visant la dématérialisation des procédures et la mise en place d'un système de *e-procurement* ;
- Le renforcement de l'intégrité et de la bonne gouvernance de la commande publique.

La réforme des marchés publics à Djibouti sera menée de manière progressive. L'objectif à moyen et long terme est de rendre le dispositif de passation des marchés publics conforme aux standards internationaux qui prescrivent notamment l'élimination des incompatibilités fonctionnelles, la consécration du principe de transparence des dispositions, l'importance du caractère ouvert et concurrentiel des procédures, le suivi des résultats des marchés attribués, l'accès aux voies de recours et de réparation.

A court terme, les actions de réforme se concentreront sur le renforcement des capacités et du fonctionnement de la CNMP, la mise en place de la plateforme des marchés publics, l'élaboration et la consolidation des plans de passation des marchés et la création dans cinq ministères pilotes de commissions sectorielles de passation des marchés publics.

3. La budgétisation fondée sur les politiques publiques

L'arrimage de la planification à la programmation et de la programmation à la budgétisation figure parmi les principaux leviers pour que le budget de l'État reflète les politiques publiques, optimise l'utilisation des ressources et assure l'efficacité de la dépense publique.

3.1. Planification stratégique

Le processus de préparation du budget est la succession d'activités qui part (i) de la planification en définissant des objectifs stratégiques à atteindre, (ii) à la programmation qui regroupe l'ensemble des activités se rapportant à l'opérationnalisation des stratégies et la détermination des moyens d'actions pour atteindre ces objectifs, (iii) puis à la budgétisation qui regroupe l'ensemble des activités consistant à finaliser le budget annuel, en conformité avec le cadrage macro-budgétaire donné par le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT).

L'adoption de la Vision 2035 déclinée en documents de planification quinquennaux (PND) constitue le point de départ d'une démarche de mise en place des interventions sectorielles. La vision et les plans quinquennaux constituent le référentiel national de la politique économique et sociale. Suivant cette dynamique, certains ministères préparent des plans stratégiques (par exemple le ministère de la santé et le ministère de l'éducation) et d'autres présentent et publient dans le cadre des documents de planification opérationnelle ou dans des documents de projets et de programmes d'appuis des bailleurs de fonds des objectifs et des cibles à atteindre dans le cadre de la mise en œuvre de ces activités.

Les stratégies ou les plans stratégiques ont une vocation nationale et multisectorielle, sectorielle et/ou sous-sectorielle ; et concernent parfois des thématiques bien précises, leur particularité réside aussi dans l'horizon temporel auquel ils sont rattachés. Cet horizon est parfois varié et différent d'une stratégie à une autre. A un moment donné, certaines d'entre elles sont nouvelles, d'autres finissantes, en cours de mise en œuvre, ou encore achevées. D'où l'importance d'un document de politique ministérielle qui définit sur un horizon temporel précis les priorités stratégiques à mettre en œuvre par lesdits ministères.

Les plans stratégiques ministériels permettent de définir pour une période les priorités pour un ministère et de les classer en fonction des évolutions récentes, en fonction des décisions politiques prises en dehors des stratégies, et de tenir compte de l'espace budgétaire et des aléas économiques internationaux et nationaux.

Orientations pour un meilleur alignement des budgets ministériels sur les priorités stratégiques

Adossées sur les PND, les plans stratégiques ministériels permettent sur une période donnée de recenser et de classer de manière précise les priorités de chaque ministère, les investissements et les activités phares et chiffrées à réaliser pour atteindre les objectifs stratégiques. Ces plans visent à aligner les budgets ministériels sur les priorités nationales ou sectorielles, à encadrer le processus de programmation budgétaire à moyen terme (élaboration des cadres de dépenses à moyen terme ministériels) et à inscrire les budgets des ministères dans la perspective de réalisation des orientations prescrites par ces plans.

Au-delà de ces objectifs, il s'agit de définir dans ces documents de planification ministérielle les coûts des projets et des activités et leurs financements ainsi que le chronogramme de réalisation, de définir les plafonds des emplois et des ressources du ministère qui sont adossés sur le cadrage macroéconomique et macro budgétaire à moyen terme (CBMT), et enfin déterminer les résultats attendus. A mi-parcours, les coûts et les plafonds des ressources et des emplois seront actualisés en fonction de l'actualisation du cadrage macroéconomique et macro budgétaire.

3.2. La programmation budgétaire triennale

Placer le budget dans une perspective pluriannuelle constitue une étape fondamentale dans l'approfondissement de la logique de modernisation de l'administration. L'adoption de la programmation budgétaire triennale (PBT) présente plusieurs défis auxquels tout système budgétaire doit faire face.

La procédure budgétaire actuellement suivie à Djibouti 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.

Des initiatives d'élaboration des CBMT et des CDMT sont menées mais elles ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une feuille de route qui permet de structurer tout le processus de cadrage macroéconomique et macro budgétaire, de programmation à moyen terme des dépenses et de budgétisation, ce qui limite le caractère opérationnel de la programmation budgétaire triennale.

Orientations de réforme

L'élaboration du budget doit impérativement reposer sur des projections macroéconomiques et budgétaires robustes et vérifiables. La préparation des prévisions économiques et l'estimation des flux de revenus futurs doivent s'inscrire dans un processus transparent et formalisé. Les hypothèses de travail doivent être vérifiables et clairement expliquées. Les prévisions macroéconomiques à moyen terme détaillées et leurs hypothèses sous-jacentes doivent être préparées en vue des processus de programmation financière et budgétaire. Elles doivent être présentées à l'Assemblée nationale avant même le dépôt du projet de loi de finances dans le cadre du Débat d'Orientation Budgétaire (DOB).

Les projections de dépenses figurant dans les documents de programmation financière et budgétaire à moyen terme (CBMT et CDMT) doivent être en ligne avec les plans stratégiques ministériels. L'arrimage de la planification à la programmation et de la programmation à la budgétisation figure parmi les leviers pour que le budget de l'État reflète les politiques publiques, optimise l'utilisation des ressources et assure l'efficacité de la dépense publique.

Sur le plan politique et sur le plan institutionnel, la PBT assure la fluidité des relations entre les principaux intervenants dans le processus de la programmation budgétaire. Sur le plan technique et procédural, la PBT sollicite la préparation des budgets annuels dans des délais maîtrisés avec une budgétisation sincère, la production de prévisions macro-économiques et macro-budgétaires pluriannuelles crédibles, et la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation *ex-ante* et *ex-post*.

Tous ces défis requièrent à court terme la préparation et l'adoption d'une feuille de route prescrivant les démarches à suivre pour :

- La structuration des processus de cadrage macroéconomique et macro budgétaire, de programmation financière à moyen terme et de budgétisation ;
- L'identification et la mise en place des mécanismes de coordination et de procédés de travail intra et inter-ministères ;
- La révision du processus global de préparation du budget à la lumière des exigences en matière de programmation budgétaire triennale ;
- L'appui à l'élaboration des documents de PBT qui seront présentés à l'Assemblée nationale. etc.

Encore à court terme, il est nécessaire d'élaborer les outils méthodologiques de la PBT, d'identifier les protocoles d'échange de données, d'adapter le format et le contenu des documents budgétaires ; et une fois la feuille de route adoptée préparer le premier CBMT en vue de le présenter dans le cadre d'un premier Débat d'orientation budgétaire.

3.3. Budget programmes et gestion axée sur les résultats

La mise en place du Budget Programmes (BP) vise à assurer une meilleure déclinaison des politiques et leur implémentation, à responsabiliser les ministères sectoriels dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques et à améliorer la qualité de l'information des parlementaires et du citoyen pour permettre d'apprécier la cohérence entre les choix budgétaires et les objectifs des politiques publiques.

La mise en place du BP et de la gestion axée sur les résultats (GAR) n'est pas encore effective à Djibouti. 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.

La mise en place du BP, qui se matérialisera entre autres par l'élaboration de projets et de rapports annuels de performance, figure parmi les actions de réforme du Gouvernement à moyen et long terme.

Orientations de réforme

Le MB envisage d'élaborer et d'adopter une feuille de route pour l'implémentation du BP, avec comme prérequis plusieurs chantiers touchant le cadre juridique et réglementaire (une loi organique portant régime financier de l'État), la refonte de la nomenclature budgétaire, la modernisation des contrôles, l'élaboration des outils méthodologiques, et la mise en œuvre d'un vaste programme de renforcement des capacités en matière de budgétisation par programmes et de gestion axée sur les résultats.

La stratégie d'implémentation du BP ; le séquençage de mise en œuvre ainsi que les conditions, les capacités et les connaissances nécessaires pour la gestion en mode programmes seront définis dans le cadre de cette feuille de route.

La feuille de route définira une démarche structurée de mise en place du budget programmes à Djibouti qui s'articulera autour de plusieurs composantes dont (i) le cadre légal et réglementaire, (ii) le cadre conceptuel et méthodologique, (iii) la démarche d'expérimentation avant le basculement et la généralisation, (iv) l'adaptation des outils appropriés de préparation et d'exécution des budgets en mode programmes les outils appropriés de la chaîne préparation-exécution budgétaire et (v) le programme de renforcement des capacités et (vi) les implications sur les autres domaines de la gestion des finances publiques notamment la modernisation des contrôles, la déconcentration de l'ordonnancement et la contractualisation avec les autres entités du secteur public notamment les EPA.

3.4. Le contrôle interne et le contrôle externe

Les dispositifs de contrôle interne et externe à l'exécutif doivent permettre l'exécution d'opérations ordonnées et doivent être mis en place suivant une démarche systématique et structurée pour évaluer et améliorer l'efficacité de la gestion.

Dans le secteur public, les contrôle interne et externe visent essentiellement à garantir la fiabilité et l'intégrité des informations financières et opérationnelles, l'efficacité et l'efficience des opérations, la protection des actifs et le respect des lois de la réglementation en vigueur.

Le contrôle interne des finances publiques

Le contrôle à priori concerne les dépenses de biens et services réalisées par voie de bons de commande ou de marchés publics et les contrôles axés sur les salaires des fonctionnaires. Le contrôle à posteriori est exercé par l'Inspection générale de l'État, l'Inspection générale des finances et par les Inspections des services.

Le contrôle à priori

Le dispositif de contrôle interne de la chaîne de la dépense à Djibouti s'appuie sur un schéma classique et globalement satisfaisant. 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.

Le dispositif de contrôle à priori 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.

S'agissant du contrôle des salaires, le système centralisé de contrôle de la paie 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 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'État, seraient plus efficaces avec un accès direct au fichier unique.

Le contrôle à posteriori

Plusieurs structures de contrôle, d'audit interne et d'inspection coexistent en République de Djibouti : l'Inspection Générale d'État (IGE), l'Inspection Générale des Finances (IGF) et les inspections de services. Un Comité de Coordination des Corps et Organes de Contrôle et d'Inspection est créée 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'IGF et l'IGE ont des missions générales de contrôle, d'audit et d'évaluation administrative, économique et financière sur l'ensemble des services de l'administration, sur les sociétés d'État, les EEP et les participations de l'État. Ces deux structures d'audit interne remplissent les critères d'indépendance professionnelle. 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 dans la sphère publique est très réduite.

La nouvelle loi de 2022 sur l'audit interne promeut la recherche de performance avec des outils de pilotage de la performance (plans stratégiques, plans d'action annuels, déclarations de performance, etc.), une gestion des risques et le contrôle de l'efficacité du dispositif de contrôle interne.

Orientations de réforme en matière de contrôle interne

Le dispositif actuel de contrôle des dépenses requiert 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 programmes.

Les mesures de modernisation de l'exécution budgétaire visent en général à permettre aux gestionnaires d'allouer le plus efficacement possible les moyens pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés, et à maîtriser les risques fiduciaires et à mieux responsabiliser les ministères sectoriels dans la conduite du contrôle interne.

Ainsi, l'assouplissement du contrôle central des moyens est une des caractéristiques des réformes budgétaires conduites dans plusieurs pays. Là où ils existaient, les contrôles financiers centraux ont été soit éliminés soit allégés. Ces assouplissements vont de pair avec une modernisation du contrôle interne, impliquant et responsabilisant les gestionnaires et le développement de l'audit interne.

À terme, et dans le cadre de la mise en place du BP à Djibouti, le système de contrôle interne évoluera dans le sens d'une meilleure responsabilisation des ministères en matière de contrôle interne en ligne avec le déploiement de la déconcentration de l'ordonnancement. Cette évolution se fera en même temps que l'opérationnalisation de la fonction d'audit interne dans les ministères et établissements publics et également au sein de l'IGF, de l'IGE et des inspections générales des services. Un plan de travail sera élaboré et validé en vue d'évoluer vers la mise en place d'un contrôle interne public et l'opérationnalisation de l'audit interne.

A Court et à moyen termes, les mesures de réforme viseront la mise en place d'un contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) en adaptant les procédures de contrôle a priori des engagements des ministères. Le CHD repose sur des contrôles plus ciblés et mieux organisés. Le CHD vise à proportionner les contrôles aux risques et aux enjeux et conduit à recentrer les contrôles sur les dépenses qui présentent les risques et les enjeux les plus importants et à les alléger sur les autres dépenses. Cette nouvelle approche permet de concentrer les moyens de contrôle sur les opérations les plus sensibles.

Parallèlement, il est nécessaire d'opérationnaliser l'audit interne au sein des corps de contrôle (IGE, IGF) et de promouvoir la fonction d'audit interne au sein des ministères.

Le contrôle et la supervision externes

Le renforcement du contrôle externe est l'une des finalités des réformes budgétaires. Le contrôle et la supervision externes sont des éléments importants à la fois pour renforcer la transparence et pour encourager l'exécutif à améliorer l'efficacité des opérations budgétaires et comptables et des politiques budgétaires. Il est exercé à Djibouti par la Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire (CCDB) et par l'AN. Les bonnes pratiques prescrivent une surveillance indépendante des finances publiques de ces deux institutions dans le cadre de l'obligation de reddition des comptes à la charge de l'exécutif.

La CCDB est l'institution supérieure de contrôle (ISC) des finances publiques. Elle dispose à cet effet d'un pouvoir de contrôle et d'un pouvoir de juridiction. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle des lois de finances. Le rôle juridictionnel de la Cour 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 mandat.

L'AN effectue des auditions au titre des examens des lois de règlement et convoque les administrateurs publics dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances. Il n'a pour l'instant pas été mené d'auditions basées sur le rapport sur l'exécution de la loi de finances remis par la Cour, et pas directement à la suite des conclusions de la Cour. 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.

Orientations de réforme en matière de contrôle et de supervision externes

Un contrôle externe obéit à certains critères : l'indépendance de la fonction contrôle externe et l'exercice par les instances habilitées (CCDB et AN) de leurs prérogatives de contrôle de l'exécution des lois de finances à travers les lois de règlement.

L'amélioration des performances des institutions de contrôle et de supervision externes passe en premier lieu par le respect des délais de soumission à la CCDB des états financiers, l'amélioration du dispositif de suivi des recommandations d'audit externe et l'amélioration du processus de clôture des comptes et qui ont un impact sur la sincérité et la régularité des comptes de l'État.

Dans une démarche de performance, pour éviter que des pratiques informelles ne s'installent durablement, dévalorisant le travail d'audit, il est envisagé d'appliquer les normes internationales et renforcer les capacités de la CCDB par le biais d'une assistance technique pour (i) développer et mettre en œuvre le plan stratégique de l'ISC, (ii) fournir une formation à l'audit basée sur le risque sur l'assurance qualité et la professionnalisation des pratiques d'audit, (iii) partager les connaissances et l'expérience avec les ISC homologues et (iv) soutenir la numérisation de certains processus de travail.

L'exercice efficace du contrôle parlementaire repose sur deux principes (i) le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif et (ii) le principe du contrôle du législatif sur l'exécutif. Ensuite, la loi des finances est par essence d'initiative gouvernementale (les propositions de lois sont très encadrées), mais son contrôle incombe, à titre principal, à l'AN. Ces préalables étant posés, les réformes envisagées devront s'articuler autour des axes suivants :

Définir les modalités d'association du Parlement à la préparation de la loi des finances et renforcer ses prérogatives de contrôle à toutes les phases du cycle budgétaire notamment par :

- L'organisation du Débat d'orientation budgétaire ;
- La définition des modalités d'exercice du contrôle parlementaire des lois de finances ;
- L'institutionnalisation de la coordination avec la CCDB pour le contrôle de l'exécution de la loi des finances et pour apporter un appui à l'AN en matière d'évaluation des politiques publiques et des programmes ;

3.5. Suivi des établissements publics et surveillance des entreprises publiques

Les finances publiques, dans leur acception moderne, englobe le budget de l'État (unités budgétaires), mais aussi les unités extrabudgétaires¹¹ (établissements publics à caractère administratif et assimilés)

¹¹ 32 établissements publics selon le recensement du dernier PEFA

et les administrations de sécurité sociale¹² dont les opérations en recettes et en dépenses doivent donc être transcrites dans les états financiers de l'administration budgétaire centrale (loi de règlement du budget) ou retracées dans une annexe.

Les sociétés publiques¹³ (sous toutes leurs formes) des entités contrôlées par l'État et qui peuvent pratiquer des prix adaptés selon des critères économiques et sociaux. Elles doivent faire l'objet d'une surveillance et d'une supervision de la part de l'État.

Les établissements publics à caractère administratifs et assimilés

Les dépenses et les recettes des établissements publics et des administrations de sécurité sociale ne sont pas toutes reportées dans les états financiers de l'administration centrale. Les établissements publics et les administrations de sécurité sociale ne transmettent pas systématiquement leurs états financiers à la direction de la comptabilité publique (DCP). 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.

Orientations de réforme en matière de suivi des établissements publics à caractère administratif et assimilés

Les dépenses et les recettes (y compris les recettes propres) des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées à but non lucratif et entièrement ou pas financés par des subventions du budget de l'État, de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) et de la Caisse militaire des retraites (CMR) doivent être rapportées dans les états financiers de l'administration budgétaire centrale. Il en va de même pour les dépenses de projets financés sur des ressources extérieures, elles doivent également être rapportées dans les états financiers de l'Administration budgétaire centrale, sinon elles seraient considérées comme étant des opérations extrabudgétaires.

La responsabilité des directeurs financiers et comptables des EPA, des CNSS et de la caisse militaire doit être expressément visée en ce qui concerne la production obligatoire dans les 3 mois suivant la clôture de l'exercice, d'un quitus de la Direction de la comptabilité publique (DCP) attestant du dépôt des états financiers de l'EP régulièrement approuvés. En outre, une note de service du MB doit subordonner le versement en début d'année de tout concours de l'État à une unité extrabudgétaire (EPA, CNSS, caisse militaire) à la présentation préalable de ce quitus. La DCP préparera annuellement un rapport sur les établissements publics qui sera annexé au projet de loi de finances de l'année N+1.

La supervision des entreprises publiques

S'agissant des entreprises publiques, celles-ci sont soumises à une obligation de rapportage sur la gestion conformément au Code de la Bonne Gouvernance des Entreprises Publiques¹⁴. Elles sont soumises également à des contrôles économiques et financiers, aux contrôles externes administratifs et juridictionnels de l'IGE, de l'IGF et de la CCDB, tels qu'ils sont prévus dans les lois et règlements propres à ces institutions ; et aux contrôles conventionnels prévus dans les contrats d'objectifs et de performance et aux contrôles de tutelle prévus par la loi créant l'entité.

La supervision des entreprises publiques par l'Administration centrale requiert que les états financiers des entreprises publiques, une fois audités par les commissaires aux comptes, soient systématiquement transmis au Ministère en charge du portefeuille de l'État, et doivent faire l'objet de publication systématique. Ces prescriptions ne sont pas respectées par la plupart des entreprises publiques.

¹² Caisse Nationale de Sécurité Sociale et Caisse Militaire des Retraites

¹³ 35 entreprises publiques selon le recensement du PEFA

¹⁴ Selon l'article 66 du code, les rapports doivent être transmis également au Ministre en charge du Portefeuille de l'Etat.

Orientations de réforme en matière de supervision des entreprises publiques

Conscient de cette faiblesse, le Gouvernement a créé en 2022 le Secrétariat exécutif du portefeuille de l'État (SEPE) qui, dans le cadre de l'exercice de ses missions, est chargé notamment du suivi et de supervision des entreprises publiques, du suivi du portefeuille de l'Etat et de la surveillance de la situation financière des entreprises publiques.

Les entreprises publiques occupent à Djibouti une place stratégique, car elles sont présentes dans les secteurs qui impactent la compétitivité de l'économie nationale. Pour améliorer la gouvernance desdites entreprises publiques, plusieurs dispositifs peuvent être adoptés dont la transformation de certains établissements publics à caractère industriel et commercial (forme hybride d'établissements publics) en sociétés anonymes ce qui permet l'ouverture du capital et la création de la valeur à travers la prise en considération des jugements du marché. La forme juridique de la société permet d'éviter celle de l'établissement public bénéficiant de la garantie illimitée de l'État.

D'autres dispositifs peuvent être envisagés concernant le fonctionnement des structures de gouvernance des sociétés d'État (SEM, SA, etc.) parmi lesquels : (i) la refonte des conseils d'administration au sens de la Loi N°143/AN/16 portant sur le code de la bonne gouvernance des entreprises publiques (ii) le respect de la périodicité et de la ponctualité des réunions des conseils d'administration, (iii) l'institution de comités spécialisés (audit, stratégie et investissement, nomination et rémunération...), (iv) le renforcement du professionnalisme et de la performance des organes délibérants, et (v) la mise en conformité des statuts des entreprises publiques, etc.

La supervision et la surveillance des entreprises publiques relèvent des prérogatives du SEPE. Ce dernier a mis en place un certain nombre de mesures visant à améliorer le dispositif de gouvernance et de supervision des entreprises publiques. Mais, il est primordial pour le SEPE d'assurer un suivi de la situation financière, de l'endettement et de la rentabilité financière des entreprises publiques en vue de prévenir à temps les risques y afférents notamment dans le cas de la dégradation de la situation financière de ces entreprises qui pourrait impacter défavorablement leurs contributions au budget de l'État.

En vue de conforter le rôle de supervision et de suivi de l'actionnariat de l'État, il est nécessaire de consolider à court terme le SEPE dans l'exercice de ses fonctions ; en attendant d'engager à moyen et long termes la réflexion sur l'option de définir la politique actionnariale de l'État et de doter le SEPE des prérogatives et des moyens nécessaires pour exercer une mission de gestion stratégique des participations de l'État, le suivi de la performance des entreprises publiques et à mettre en œuvre une stratégie actionnariale de l'État.

3.6. Décentralisation et finances publiques locales

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.

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 des états financiers annuels. Les crédits qui leur sont transférés et les recettes propres provenant des taxes sont collectés et gérés par le comptable du Trésor placés auprès de ces collectivités.

Les communes ne reçoivent pas directement des transferts du budget de l'Etat, elles reçoivent des transferts (dotations) à travers les conseils de régions 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

A Djibouti, le calendrier annuel de préparation du budget de l'État 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 état d'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.

Orientations de réforme en matière de finances publiques locales

La présente stratégie de réforme prescrit la mise en place des conditions de développement de la décentralisation et de l'exercice de l'autonomie financière des collectivités locales.

La décentralisation financière doit obéir à un processus graduel débouchant à terme sur un transfert des compétences mais aussi des ressources. Ce processus graduel comprend : (i) l'élaboration d'un cadre juridique régissant la gestion budgétaire, financière et comptable des collectivités territoriales ; (ii) le renforcement des capacités des acteurs chargés de la gestion budgétaire et financière de ces collectivités ; (iii) la mise à disposition d'outils de gestion efficace des entités décentralisées et (iv) la définition d'un cadre transparent de mise à disposition et de gestion des transferts provenant de l'État.

En attendant la mise en place de la décentralisation financière cible, un projet de texte sera élaboré à court terme en vue de définir les règles, les critères et la périodicité des transferts ainsi que les règles de répartition horizontale (entre collectivités locales) et verticale (entre Etat - collectivités locales) de ces transferts.

Dans le cadre de la promotion d'une décentralisation plus poussée, il est envisagé à court et à moyen termes de conduire une étude destinée à la mise en place d'un cadre de fiscalité locale adapté qui assure aux collectivités territoriales des financements pérennes et modulés en fonction des ressources locales. La mobilisation des ressources propres par les collectivités locales, dans le cadre d'une politique fiscale locale, est un facteur essentiel qui assure leur financement pérenne tout en leur garantissant une certaine autonomie.

4. Les chantiers transversaux de réforme de la gestion des finances publiques

Ces chantiers transversaux concernent les domaines de réforme impliquant plusieurs entités publiques à la fois et touchent l'ensemble du cycle de gestion des opérations budgétaires et comptables. Il s'agit de la redevabilité et de la transparence, la gestion des actifs, les systèmes d'information, la digitalisation des métiers des finances publiques.

4.1. La transparence des finances publiques

La réforme des finances publiques se traduit d'une part, dans l'amélioration de la gestion publique et consécutivement l'accroissement de l'efficacité de la dépense publique, et d'autre part, dans la redevabilité et la transparence afin d'améliorer le débat démocratique sur les prélèvements publics et leur utilisation.

Le système de gestion des finances de Djibouti n'est pas transparent selon le dernier PEFA, dans la mesure où aucun élément d'information exigé par les normes internationales n'est rendu public ou rendu public dans les délais prescrits.

Orientations de réforme

La réforme des finances publiques envisagée à Djibouti vise à terme à mettre en place un écosystème de la redevabilité et de la transparence qui se matérialise, selon les prescriptions des bonnes pratiques internationales, par un dispositif d'élaboration et de diffusion de rapports périodiques sur l'exécution de la loi de finances.

Ce dispositif de reporting sera encadré par un texte réglementaire qui prescrit le format des rapports, le contenu et la nature des informations à diffuser, la périodicité d'élaboration et de diffusion desdits rapports ainsi que les supports de diffusion et les destinataires. Avec la mise en place du budget programme, ces rapports comprendront au-delà des informations financières et budgétaires, des informations sur la performance dans l'atteinte des résultats.

La liste, le contenu, ainsi que la périodicité de diffusion des rapports sont encadrés par les bonnes pratiques internationales, notamment le code de transparence des finances publiques du FMI. Cette action de réforme vise à améliorer le score et le classement de Djibouti dans les enquêtes sur le budget ouvert réalisées.

Les rapports financiers annuels de l'administration budgétaire centrale doivent être exhaustifs et comprendre toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Administration centrale y compris un aperçu sur les recettes et les dépenses des unités extrabudgétaires et administrations de sécurité sociale.

Pour l'accès du public aux informations budgétaires, les autorités publieront dans un portail Web dédié tous les éléments d'information exigés par les bonnes pratiques internationales

La documentation budgétaire soumise à l'Assemblée nationale sera étoffée et connaîtra une sensible amélioration dans les prochaines années. Elle sera désormais enrichie avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi portant régime financier de l'Etat notamment par la préparation et la soumission en appui au projet de loi de finances d'un CBMT, des CDMT, une stratégie d'endettement et du rapport d'évaluation des dépenses fiscales.

D'autres actions spécifiques seront engagées en vue de renforcer la transparence. Elles comprennent entre autres actions (i) la production et la diffusion d'un budget citoyen annuel, (ii) la formation des OSC ; et (iii) le renforcement des capacités des OSC dans le suivi du budget et la surveillance de l'exécution du budget dans les secteurs sélectionnés.

4.2. La gestion des actifs

Les catégories et sous catégories d'actifs non financiers ne sont pas toutes recensées. Il n'est pas fait un recensement exhaustif des différentes catégories et sous-catégories d'actifs non financiers, seulement une partie des actifs non financiers du pays à savoir le bâti (dont les logements et bâtiments administratifs) le non bâti (terrains) sont recensés manuellement. L'organisation morcelée de la gestion des actifs constitue une contrainte à la consolidation des données y afférentes. La gestion des immobilisations est essentiellement manuelle. Elle se base sur des fichiers Excel et la comptabilité matière n'est pas implémentée.

En ce qui concerne les actifs financiers, notamment les participations, l'État tient manuellement un registre des participations qu'il détient dans les entreprises publiques, constituant la principale catégorie d'actifs financiers, les autres catégories d'actifs financiers (numéraire et réserves de change) ne font pas l'objet d'un recensement exhaustif.

Orientations de réforme

La gestion des actifs doit être intégrée dans le processus de la chaîne des dépenses. Toute transaction d'acquisition d'équipements ou d'exécution de travaux doit se traduire par une transaction de patrimoine ce qui justifie des échanges permanents permettant de saisir les données en comptabilité.

Une liaison doit donc être établie via une nomenclature budgétaire et comptable qui favorise une interopérabilité des systèmes d'exécution des dépenses et de gestion du patrimoine de l'État.

Les priorités de réforme dans ce domaine concernent les recensements automatisés des actifs financiers et non financiers de l'État et leur valorisation, et la tenue d'une comptabilité matière avant d'engager les travaux d'interopérabilité des systèmes d'information.

4.3. Le système d'information financière de l'Etat

Le Ministère du Budget ne dispose d'aucun plan stratégique ou schéma directeur informatique. L'état actuel de l'organisation informatique ne permet pas de se projeter sur des projets structurants. Les opérations de l'administration budgétaire centrale à Djibouti sont prises en compte dans des applicatifs divers et encore trop peu interopérables.

En matière d'exécution de la dépense, les ruptures de la chaîne informatique Coriolis/Ciel/WMoney compliquerait la mise en place d'une piste d'audit. Il a été ainsi vérifié par exemple que sur l'application Coriolis les droits d'accès et habilitations n'étaient pas documentés. En revanche il n'a pas été attesté, dans le cadre du contrôle interne, de l'existence de véritables pistes d'audit.

L'exploitation informatique est assurée sous la responsabilité technique de la direction des services informatiques (DSI) qui assure la diffusion de consignes de sécurité et un bureau audit et sécurité a entre autres la charge d'en évaluer le respect. Il existe aussi une cellule informatique au sein de la Direction de la Trésorerie Générale (DTG), rattachée à la DSI techniquement, qui assure un support technique et veille à la mise à jour stricte des habilitations. Enfin, il n'existe pas une unité opérationnelle chargée de vérifier l'intégrité des données financières, comme il n'existe pas une charte d'utilisation des applications informatiques en vigueur.

La situation de l'informatisation est marquée par l'insuffisance des outils de gestion techniques, alors que les infrastructures informatiques modernes deviennent plus complexes et la garantie de leur maintien requiert l'utilisation d'outils adaptés et performants de surveillance et de pilotage.

La maintenance et la gestion des évolutions des principales applications (Coriolis, MS Dynamics AX, Oracle e-business Suite, notamment) sont, de manière générale, hors des compétences des équipes informatiques actuelles, même si elles sont capables de faire évoluer les paramétrages en fonction des changements qui interviennent au niveau du cadre juridique de la gestion des finances publiques.

Orientations de réformes

L'objectif en matière d'informatisation est de déployer un système d'information intégré de gestion des finances publiques afin de renforcer le pilotage par les directions techniques et d'accompagner les réformes devant s'appuyer sur le déploiement des systèmes d'information.

L'une des priorités de la réforme sera la conception et la mise en œuvre d'un Schéma Directeur Informatique (SDI) conforme aux exigences techniques et aux besoins actuels et futurs en matière de gestion des finances publiques, et qui permet d'assurer une gouvernance informatique optimale.

L'une des orientations phares de ce schéma directeur sera la refonte des deux systèmes majeurs pour le Ministère du Budget (SIGFIP et GIPE) avec une réécriture complète¹⁵. Le principal avantage du développement spécifique¹⁶ est d'avoir une maîtrise totale du logiciel qui sera créé, ce qui permet de le rendre, théoriquement, parfaitement conforme aux spécificités de gestion voulues par le Ministère du Budget : c'est du logiciel « sur mesure ».

¹⁵ L'une des options proposées dans le cadre de la mission d'assistance technique, projet PAMAP, groupement e-sud « recrutement d'un consultant-firme pour un diagnostic des systèmes d'information de la chaîne des dépenses publiques »

¹⁶ Solutions adoptées dans beaucoup de pays de l'Afrique du Nord et de l'Afrique subsaharienne

Le logiciel une fois développé, les informaticiens du Ministère qui peuvent le faire évoluer sans limites à la demande des utilisateurs. En termes de souveraineté nationale, le développement spécifique est la meilleure solution. Le MB ne dépend en effet d'aucune entité pour faire évoluer son SI de GFP ou le SI de GRH.

La professionnalisation de la fonction informatique la constitution d'un noyau d'informaticiens du MB seront également l'une des actions du schéma directeur en vue d'assurer une meilleure maintenance et assurer la préservation, l'intégrité et la fiabilité des données budgétaires, financières et comptables.

La gouvernance informatique sera aussi l'un des piliers de réforme dans le domaine des systèmes d'information, et ceci dans l'objectif d'assurer le bon déroulement des activités, leur continuité et leur pérennité. Une bonne gouvernance informatique permet de fluidifier la circulation de l'information entre les acteurs, de faciliter la prise de décisions, de faire fonctionner les divers comités des projets et de faire remonter plus rapidement les risques liés aux projets.

Le développement informatique envisagé sera accompagné d'une stratégie nationale de sécurité pour la protection des données numériques. Cette stratégie, en se basant sur un audit de sécurité, permettra à l'Administration de mieux protéger son système d'information. La stratégie nationale de sécurité à élaborer comprendra plusieurs volets dont la protection des systèmes d'information et la protection des infrastructures critiques et la lutte contre la cybercriminalité.

Le renforcement du cadre juridique et réglementaire, la promotion de la confiance numérique, le développement des compétences et de la culture numérique, la coordination nationale et la coopération internationale sont également pris en compte par cette stratégie.

4.4. La digitalisation et la GovTech

La transformation digitale se conçoit aujourd'hui comme une opportunité unique de définir les nouveaux métiers et processus simplifiés des finances publiques en tirant notamment profit des évolutions attendues en matière de gestion des finances publiques. Djibouti compte en profiter de la révolution technologique et numérique en vue de moderniser l'administration publique et d'améliorer la gouvernance. Cette opportunité mettra en œuvre une approche dite « GovTech » en matière de gestion des finances publiques avec l'objectif d'améliorer l'accès et la qualité des services numériques.

GovTech est une approche qui positionne les utilisateurs des services publics au centre du processus de réforme et combine la nouvelle vague d'innovations technologiques et institutionnelles pour favoriser des services publics plus efficaces, dignes de confiance et réactifs, et pour lutter contre la corruption.

Cette composante de réforme vise à renforcer les fondations et les institutions de l'administration en ligne et à améliorer la confiance numérique ainsi que l'adoption des principales plateformes gouvernementales.

Orientations de réforme

Les possibilités de digitalisation et du développement de systèmes interopérables de finances publiques dépendent des réformes en cours et des projets d'appui que ce soient ceux touchant les questions métiers que les questions des technologies de l'information.

Les orientations de réforme visent, dans le cadre d'une feuille de route, à (i) soutenir le déploiement et/ou l'expansion des plateformes et des infrastructures existantes (centre de données, etc.) ; (ii) intensifier la numérisation des services publics de base, y compris le soutien à l'opérationnalisation du portail de passation électronique des marchés et au développement de la préparation technique et fonctionnelle pour la mise en place de Djibouti e-GP ; (iii) élargir l'accès aux services publics numériques par la mise en œuvre de CSC supplémentaires, et le pilotage de CSC mobiles.

Les services ou les métiers à digitaliser (dont la digitalisation par exemple de l'ensemble des transactions foncières comportant des accès contrôlés grâce à des modules d'interopérabilité et d'échanges des données avec les partenaires techniques et administratifs) seront définis dans le cadre d'une feuille de route

IV. La gestion du changement

Le plus grand soin doit être apporté au pilotage de la réforme qui comprennent notamment la mise en place des structures de pilotage et de gestion de la réforme. Les réformes des finances publiques impliquent des changements institutionnels, organisationnels et managériaux. L'assistance technique, l'échange d'expériences, le renforcement des capacités à grande échelle et la communication figurent parmi les leviers pour soutenir les réformes.

La République de Djibouti est un partenaire privilégié des partenaires techniques et financiers, et le Gouvernement prévoit de travailler de concert avec ses partenaires sur la SR/GFP en vue d'inclure tous les projets et toutes les actions des partenaires et touchant le domaine des finances publiques dans le cadre de cette stratégie afin d'éviter de travailler en silos, d'éviter les doublons et d'avancer de manière constructive.

Une attention particulière doit être accordée à la capacité d'absorption des administrations et des acteurs lors de la planification et la mise en œuvre des activités de réforme. Une approche différenciée sera adoptée en vue de diversifier et d'adapter les outils d'appui en fonction des différentes typologies d'acteurs.

L'adhésion et la mobilisation des principales parties prenantes permettent une mise en œuvre efficace des réformes. Il sera mis en place un cadre de coordination et de concertations avec les différents intervenants notamment les PTF pour renforcer leur engagement.

En vue de faire face à l'éventuelle non-implication de certains acteurs clés dans les actions de réforme, il y a lieu d'adopter une approche participative impliquant l'ensemble des parties prenantes en favorisant leur appropriation du processus de la réforme.

Les études et évaluations des programmes et plans de réforme des finances publiques menées à l'échelle internationale soulignent que la réussite de tels programmes de réforme repose avant tout sur un engagement politique fort. Les réformes qui ont eu le plus de succès l'ont été dans les pays où elles ont fait l'objet d'une appropriation politique de haut niveau.

1. Pilotage, coordination et mise en œuvre des réformes

La mise en œuvre de la stratégie sera organisée dans un cadre institutionnel adapté à l'ampleur, la complexité et les priorités des réformes à réaliser. Ce cadre limitera les risques liés à l'étendue des domaines d'intervention, la multiplicité et la diversité des unités de coordination ; risques pouvant conduire à l'inadéquation des mesures proposées, des retards et surcouts, voire des échecs. Le dispositif existant n'est pas adéquat pour l'exécution et le suivi aussi bien des actions prioritaires que des réformes des finances publiques.

Dans le cadre de la gestion du changement, le plus grand soin doit être accordé au dispositif de gestion des réformes. Le leadership politique est un élément déterminant dans la réussite des réformes en vue d'inciter les agents à se concentrer sur la stratégie de réforme en donnant une signification à son contenu et en le valorisant. Le pouvoir politique, au-delà de la simple adhésion, doit être impliqué pour influencer, persuader et stimuler les dirigeants, les cadres et les agents.

La réforme exige une gouvernance en mesure de relever l'ensemble des défis qu'elle pose. La mise en place de la réforme implique, d'abord, de la concevoir (stratégie et plan d'action), et, ensuite, de la soumettre à une gouvernance forte et efficace. De manière générale, toute réforme consiste en un processus structuré et délibéré de production du changement, quelle que soit son ampleur. Elle se matérialise dans la façon de produire du changement en appliquant une méthode particulière de résolution des problèmes. Dès lors, la question survient de la gestion du changement et des effets de sa mise en œuvre. La gestion du changement signifie la manière d'affronter les conséquences volontaires ou non de la stratégie de réforme. Elle requiert, d'une part, la réalisation de changements d'une manière planifiée et systématique, et, d'autre part, de réponse aux changements sur lesquels l'organisation a peu ou pas de contrôle. L'ensemble de ces défis se manifeste dans la réforme des finances publiques. Il en résulte que seule une gouvernance forte, capable, en premier, de concevoir la réforme des finances publiques et de l'État, et en second, de la prendre à bras-le-corps, semblerait en mesure de la mener à bien.

Le Comité de pilotage des réformes des finances publiques (COPIL)

Un leadership politique fort d'un COPIL. Le COPIL est présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances secondé par le Ministre du Budget et constitué par les ministres concernés par l'expérimentation de la réforme (Ministre du Travail et de la réforme de l'administration, Ministre délégué chargé de la Décentralisation). Ainsi que le Secrétaire Général du Gouvernement, la Présidente de la Cour des comptes, le Gouverneur de la Banque Centrale, le Secrétaire Exécutif de la Réforme Administrative, le président du Comité Technique (rapporteur).

Le Comité de Pilotage constitue l'instance de décision, d'information et de surveillance assurant le bon fonctionnement et le contrôle du processus de réforme. Le leadership du COPIL est un facteur déterminant pour réduire les résistances au changement et pour l'obtention de l'engagement des dirigeants, des cadres et des agents. Un rapport annuel de mise en œuvre de la réforme et du plan d'actions lui sera soumis en vue de constater les avancements, corriger la trajectoire et prendre les décisions nécessaires pour l'avancement des réformes. Le COPIL se réunira annuellement pour évaluer la mise en œuvre des réformes et lorsque l'urgence le commande pour prendre une décision en cours d'année.

Le Comité technique de coordination et de suivi des réformes des finances publiques (CT-CSR)

Dans un esprit de coordination, la création du CT évitera que le dialogue ne devienne purement formel lorsque les orientations et les décisions véritables sont prises au niveau politique par le COPIL. Afin que les décisions soient comprises et acceptées par un nombre suffisant d'acteurs, une démarche coopérative, assortie de véritables consultations et allant en profondeur des questions se révèle indispensable. Les membres du CT sont identifiés dans un esprit inclusif, participatif et réaliste, puis associés de la façon la plus étendue pour organiser le dialogue, l'échange d'expériences, les bonnes pratiques pour la mise en œuvre des actions de réforme.

Le Comité est responsable de la coordination technique ministérielle et interministérielle des réformes des finances publiques. Sous la présidence du Secrétaire général du ministère du Budget, le Comité Technique sera composé du Secrétaire général du ministère en charge de l'économie et des finances (vice-président), des SG des ministères concernés par l'expérimentation, les directeurs généraux et directeurs des administrations chargées de la mise en œuvre des actions de réforme (DGI, DDP, DB, DEB, DTG, DCP, etc.), du représentant du groupe des partenaires techniques et financiers de Djibouti et du Coordinateur de l'Unité de Gestion des Projets.

Le CT se réunira trimestriellement et en cas de besoin en vue de coordonner et faciliter la mise en œuvre des réformes, assurer le suivi opérationnel de la mise en œuvre des actions de réformes, veiller au respect du calendrier de mise en œuvre des activités et appuyer les points focaux dans leur action de mise en œuvre des actions de réforme.

Les points focaux des réformes de la GFP

Les points focaux sont désignés pour conduire les actions de réforme, ils sont responsables de la mise en œuvre des actions de réforme, ils sont membres du CT en vue de remonter les difficultés de mise en œuvre ou proposer les actions qui nécessitent la coordination et l'intervention d'autres points focaux ou d'autres intervenants. A titre indicatif et non limitatif, les points focaux des réformes sont le Directeur du Budget, le Directeur de l'Exécution budgétaire, le Directeur de la Trésorerie générale, le Directeur de la Comptabilité publique, le Directeur général des Impôts, le Directeur général des Douanes, les responsables des ministères sectoriels concernés par l'expérimentation de la réforme, etc.

En plus de la mise en œuvre des activités prévues par les plans d'action, les points focaux sont chargés également d'élaborer les besoins des structures bénéficiaires et d'identifier les goulots d'étranglement tout en cherchant et en proposant des solutions au CT

L'unité de gestion du projet de réformes de la GFP (UGEP)

Sous la supervision directe du Secrétaire général du ministère du Budget, l'Unité de Gestion et d'Exécution des Projets (UGEP) est responsable du suivi au quotidien d'ensemble du projet de réforme en traitant des questions transversales qui concernent plusieurs directions, ministères et autres parties prenantes. La réforme doit être pilotée en mode projet avec le développement d'un certain nombre d'outils adaptés à ce mode de gestion dont (i) l'établissement de planning ou chronogramme qui complètent et détaillent le chronogramme du plan d'actions, (ii) la tenue de tableaux de bord à différents niveaux de la gestion de la réforme et (iii) l'élaboration des comptes rendus périodiques d'activités.

L'UGEP est une structure dédiée aux réformes de la GFP et est dotée des moyens humains et matériels nécessaires pour mener sa mission. L'UGEP assure le suivi des activités du plan d'action avec les points focaux, elle est responsable de l'exécution administrative et financière du plan d'action, coordonne l'exécution du plan de formation, assure la communication sur les réformes et gère le budget alloué aux actions de réforme. L'UGEP est responsable de la mobilisation de l'expertise en fonction des besoins exprimés par les points focaux, suit l'exécution contractuelle et financière du plan d'action et tient à jour le planning de mise en œuvre des activités du plan d'action. L'UGEP coordonne les activités confiées aux points focaux et prépare un rapport mensuel sur la mise en œuvre du plan d'action qu'elle soumet au CT.

L'UGEP sera assistée par un Bureau de Projet qui sera chargé de la gestion des ressources allouées aux réformes par les partenaires (PTF) aussi bien la gestion fiduciaire, les passations de marchés, les contrats, etc.

2. Coordination des appuis des partenaires techniques et financiers

Les Partenaires Techniques et Financiers auront aussi un rôle crucial à jouer dans la mise en œuvre de la stratégie de réforme. Au-delà de leurs contributions financières et techniques à l'appui aux programmes (appuis financiers, assistance technique...) la prise en compte de leurs préoccupations orientera les actions vers l'atteinte des standards internationaux pour la qualité du système de GFP. Des cadres et procédures formelles seront prévus pour renforcer et améliorer leur intervention et assurer son efficacité, tout en préservant le leadership et la responsabilité de la partie nationale.

Les partenaires techniques et financiers de Djibouti adopteront de leur côté également une approche structurée en vue d'une part d'aligner leurs appuis sur le plan d'actions adopté et d'autre part aligner leurs programmes de réformes sur les priorités identifiées dans la stratégie de réforme des finances publiques. Ils s'organiseront en table sectorielle finances publiques, un nouveau modèle de partenariat qui consacre les principes d'appropriation, d'harmonisation, d'alignement, de résultats et de responsabilité mutuelle consacrés par la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

3. Stratégie de renforcement des capacités

La mise en œuvre et la réalisation réussie des réformes de la GFP sont étroitement conditionnées par un programme de renforcement des capacités à travers une restructuration et un appui soutenu à l'outil de formation qui est le Centre d'Application Financière (CAF). Cette formation s'adressera de manière élargie au personnel de l'administration économique et financière.

Les besoins de formation seront importants. Il convient donc de bien les recenser en vue de présenter une offre de formation adaptée aux besoins de chaque acteur budgétaire, et des cursus métiers seront proposés en fonction de la catégorie d'acteurs de la gestion budgétaire.

Le contenu et la durée des formations seront modulés en fonction du niveau de formation initiale de la population cible. La priorité sera accordée aux personnels opérationnels chargés de l'application au plus près des innovations.

L'objectif est d'élaborer et de valider une stratégie et un plan de formation sur la base d'un recensement exhaustif des besoins. Cette stratégie et ce plan d'action tiendront compte des capacités actuelles, des exigences en matière de réforme, des infrastructures disponibles au CAF. Une action de renforcement des infrastructures du CAF s'avère nécessaire.

La stratégie et le plan d'action s'organiseront dans un sens logique de manière à favoriser en premier lieu, les formations générales, puis les formations métiers et enfin les outils pour les utilisateurs. Plusieurs profils métiers seront ciblés ainsi que des thématiques clés devant faire l'objet de formation, un catalogue des modules de formation permettra de lister des modules à concevoir et à mettre à la disposition des centres de formation et des formateurs. Les modules feront l'objet d'une validation afin de s'assurer de la cohérence ensemble avec le dispositif global de formation et avec les exigences de la réforme.

4. Stratégie de communication

Si les leviers de la conduite de changement sont toujours les mêmes (communication, formation et accompagnement), c'est leur adaptation au contexte qui fait leur qualité. L'expérience internationale montre que les structures qui possèdent une cellule interne de conduite du changement possèdent également une capacité à changer nettement supérieure à celles se contentant de faire appel uniquement aux prestataires externes.

La communication est extrêmement importante pour mener dialogue interne (ministériel et interministériel) et externe (médias, organisations de la société civile, parlementaires, etc.) et garantir les synergies avec les réformes en cours et la dimension « transfert de compétences ».

Une stratégie de communication et un plan d'action seront élaborés en vue d'appréhender les principales variables du changement, de disposer d'une vision sur les zones de risque pour la réussite de la mise en œuvre de la réforme et de repérer les éléments identitaires potentiellement bloquants pour le changement.

La stratégie de communication permettra de disposer d'une stratégie d'implication des parties prenantes (y compris à travers une communication ciblée) favorisant la gouvernance, la coordination

et le suivi efficace de la mise en œuvre des réformes. Un changement est une remise en cause de l'existant au plan opérationnel (les pratiques), managérial (mode de management et outils), contractuel (résultats), culturel (culture administration) et stratégique (finalités et objectifs) de manière volontaire et/ou sous la contrainte, d'où l'importance de se doter d'une stratégie de communication et de sensibilisation pour changer les pratiques.

Un plan d'actions sera conçu de façon collaborative, il doit être multidimensionnel afin d'impliquer les différents cercles de parties prenantes identifiées pour établir les priorités, le séquençage et le calendrier indicatif de mise en œuvre des actions de la gestion du changement et de la communication. Les actions de communication sont à réaliser tout au long du projet de réforme en vue d'obtenir une vision dynamique d'acceptation de la réforme. Le plan d'actions comprendra les outils ainsi que le plan de déploiement (calendrier et séquence) des campagnes de communication.

La communication est un des principaux leviers de la conduite de changement et fera l'objet d'une attention particulière. Elle sera principalement réalisée à partir de la cartographie des acteurs. Elle doit se mettre en place par la mobilisation, l'engagement, l'implication des acteurs pour réussir la mise en œuvre de la réforme. Les messages seront construits à partir des objections/réticences exprimées et auront pour visée de faire comprendre la nécessité, l'intérêt du changement et ce que l'on attend d'eux.

Les actions de communication interne et externe à présenter dans le plan de communication sont un élément important de la gestion du changement, en expliquant les objectifs de la réforme et en contribuant à vaincre les résistances éventuelles. Un journal de la réforme, par exemple diffusé sur le site Web dédié à la réforme, permettra à la fois de rendre compte du suivi des réalisations et de contribuer à la communication interne.

5. Dispositif de suivi et évaluation

Le dispositif de suivi-évaluation vise à consolider le cadre de pilotage de la SR/GFP en assurant une certaine continuité dans la conduite des réformes et de disposer d'un pilotage plus efficace des actions de la présente stratégie de réforme ; ce dispositif vise également à renforcer le dialogue entre les différentes parties prenantes. Le dispositif doit également permettre de développer les synergies entre les activités de la stratégie de réforme en présentant des liens évidents entre les autres plans de réforme du Gouvernement et la SR/GFP.

Le suivi au quotidien des activités retenues dans la SR/GFP sera effectué sous la responsabilité de l'UPG-RGFP qui sera responsable de la collecte des données, l'élaboration du tableau de bord de suivi des indicateurs.

Le suivi doit s'appuyer sur les données collectées pour améliorer la mise en œuvre de ladite stratégie, sa gestion et les décisions quotidiennes le concernant. Les activités de suivi qui seront menées par l'UPG-RGFP s'appuient sur un système comprennent notamment :

- L'élaboration de rapports périodiques (mensuels, trimestriels, et annuels) rendant compte de l'avancement de la réforme ;
- L'élaboration et la mise à jour régulière des tableaux de bord de suivi ;
- Des analyses spécifiques rapides, comme, par exemple, une évaluation des opportunités et risques.

Le format et le contenu du tableau de bord de suivi ainsi que des rapports mensuels, trimestriels et annuels de suivi seront améliorés au fur et à mesure de l'amélioration des capacités d'analyse du personnel de l'UPG-RGFP.

L'évaluation est une appréciation en cours et ex-post et objective de la stratégie de réforme, elle permet de répondre à des questions précises liées à la conception, la mise en œuvre ou aux résultats de ladite stratégie. Les évaluations envisagées dans le cadre de la présente stratégie seront des évaluations indépendantes à effectuer ponctuellement en vue de comparer les résultats par rapport aux attentes.

L'organisation ainsi que les outils et les mécanismes de suivi-évaluation couplés avec les outils et les instruments de gestion de la réforme à mettre en place permettront de répondre aux besoins d'information des différents acteurs.

Annexe : Cadre de mesure des résultats

REPUBLIQUE DE DJIBOUTI
STRATEGIE DE REFORME DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
MATRICE DU CADRE DES RESULTATS

Domaines		Indicateurs de résultats 2024-2027	Indicateurs de résultats 2027-2030
Sous-domaines			
Actions			
Mobilisation des ressources intérieures et extérieures			
Mobilisation des ressources intérieures			
	Sécurisation du territoire douanier	Le calendrier de renforcement de la Douane en matériel de surveillance est adopté	
		Le programme d'équipement de la Douane en matériel de transport pour la surveillance terrestre et maritime est adopté.	
	Digitalisation des procédures de contrôle	Le Calendrier d'équipement de la Douane en matériel de contrôle non intrusif avec des équipements de dernière génération (Tracking-Géolocalisation Scanners, Portiques, Balises intelligentes, Drones, Caméras, Cynotechnie) est adopté.	Le fichier électronique de la valeur est fonctionnel
			La gestion du régime du transit et le suivi des opérations y afférentes sont automatisés.
	Efficacité des services fiscaux et douaniers	Tous les bureaux et postes de dédouanement fonctionnent en continu.	Le Plan d'Orientation stratégique en cours de la Douane, assorti d'un contrat de performance, est réajusté et adopté.
		Une note de la DGD est signée ; elle identifie : (i)les 10 produits les plus fraudés ; (ii)les formalités spéciales de conduite et mise en douane auxquelles ils sont astreints ; (iii)les bureaux spécialement désignés pour leur dédouanement.	
Renforcement de l'administration	Un document d'évaluation des besoins et des lacunes en matière de capacité de la DGI est validé.	Une unité de Politique Fiscale (UPF) est créée au sein de la DGI	

	fiscale	Un programme de soutien à l'amélioration de la conformité fiscale (y compris le renforcement des capacités des contribuables et du personnel de l'administration fiscale) est adopté.	Un plan d'orientation stratégique assorti d'un contrat de performance pour la DGI et la Direction des Domaines et contributions foncière est validé pour chacune de ces structures.
		Une note conceptuelle sur la composition du Comité de pilotage devant superviser la mise en œuvre des réformes au sein de la DGI, le nombre et la composition des équipes de projet spécifiques est signée pour la DGI.	Un plan d'actions à court terme, pour le renforcement de l'administration de la TVA et réexaminer l'abaissement du seuil d'assujettissement à la taxe, est adopté.
		Le Système d'Information Fiscale Intégré (SIFI) est finalisé et mis en œuvre.	Un programme d'actions, en vue de renforcer la gouvernance du projet SIGTAS, prioriser le développement des modules du nouveau système et procéder à la réingénierie des procédures avant leur digitalisation, est adopté.
		Un projet de restructuration des services opérationnels, en vue de créer la Direction des Grandes Entreprises (DGE), est adopté dans un délai de 6 mois.	Le projet d'organigramme de la DGI est révisé pour adopter une nouvelle structure organisationnelle sur la base des orientations convenues avec le FMI
			Les services centraux sont restructurés pour mettre en place une équipe restreinte chargée de piloter les réformes et de superviser les opérations fiscales
	Renforcement des opérations fiscales	L'utilisation du NIF est obligatoire pour les administrations et les entités publiques.	Le système d'information de la DGI est connecté avec ceux des guichets uniques de Djibouti et de la zone franche, de la DGD, du Trésor et des marchés publics.
		Les contrôles à priori des impôts auto liquidés sont allégés.	Une stratégie de communication et de service aux usagers (en priorité à l'attention des grandes entreprises) est mise en œuvre.

			Les dates limite de dépôt et de paiement pour les impôts mensuels sont harmonisées
			Les modules ITAS restants et les services électroniques sont mis en œuvre, et l'ITAS est intégré avec d'autres systèmes de gestion des finances publiques.
			Les télé procédures de déclaration et de paiement, et en priorité pour les grandes entreprises, sont déployées.
			Une programmation annuelle, couvrant les principaux risques de défaillance et de dissimulation d'activité et les crédits de TVA injustifiés, est adoptée
			Les échanges avec la Douane et les autres administrations sont renforcés, sécurisés, digitalisés et centralisés au service des recoupements.
	Fiscaliser davantage le secteur informel	Le taux de l'impôt synthétique est relevé à	
		Un acompte de 3% à 5% est perçu sur la valeur CAF de toute importation effectuée sans NIF. Un acompte déductible de l'impôt sur les bénéfices	
	Élargissement de l'assiette fiscale	Rendre obligatoire les caisses enregistreuses pour le secteur de commerce moderne	Une étude sur le cadastre fiscal et le système d'information foncière est lancée
		Élaborer, sur la base de rapports annuels sur les dépenses fiscales, d'un programme de réduction des exonérations	
	Fiscalité verte et préservation de	Une taxe spécifique d'environnement de 20% sur les aux gaz fluorés à l'exception de l'isobutane à l'import, est instituée	

		l'environnement	Instituer une taxe spécifique de 10% sur les sachets et emballages plastiques, et le charbon de bois est instituée	
		Effectivité de la Transition Fiscale (TF)		Le programme de TF est adopté
				Le cadre réglementaire et institutionnel ainsi que le dispositif de suivi de la TF sont adoptés.
Mobilisation des ressources extérieures				
		Cadre juridique et institutionnel	La dette publique est gouvernée par une nouvelle loi	
			Les plans annuels d'endettement sont encadrés et respectent la stratégie de la dette à moyen terme adoptée	Des rapports sont annuellement régulièrement sur la mise en œuvre de la stratégie de la dette à moyen terme
		Procédures de gestion de la dette	La DDP et la DFE gèrent en back-office, middle office et en front office la dette conformément aux manuels de procédures harmonisé et adoptés	
		Renforcement des capacités	Les cadres de la DDP et de la DFE maitrisent les nouvelles procedures régissant la gestion de la dette publique	
		Systèmes d'information, équipement et communication		Les systèmes d'information et de communication sur la dette permettent de générer des informations exhaustives et à jour sur le dette de l'Administration centrale
Rationalisation et maîtrise des dépenses publiques				
Effectif de la fonction publique et masse salariale				
		Plafonds des effectifs	La masse salariale, dans ses différentes composantes, a fait l'objet d'une évaluation approfondie.	Le nombre de postes et leur répartition par catégorie font l'objet d'un contrôle annuel systématique
		Contrôle administratif de la masse salariale	Les transferts de crédits vers le poste « dépenses de personnel », en cours de gestion, sont limités	Les informations suivies sur les dossiers de personnel sont automatiquement répercutées dans le système de gestion de la paie.

Exécution du budget et gestion de la trésorerie				
		Gestion des arriérés de paiement	Un cadre juridique relatif à la gestion des arriérés de paiement est élaboré	Le système d'information pour la gestion des arriérés de paiement est mis à niveau
				Un dispositif de reporting pour la détermination des restes à payer est mis en place
		Optimisation du système de gestion de la trésorerie	L'acte instituant la Commission du plan de trésorerie est révisé	Une sous-direction chargée de la gestion prévisionnelle de la trésorerie est créée au niveau de la DTG
			La feuille de route actualisée est adaptée	
		Mise en place du Compte Unique du Trésor	Un cadre juridique et institutionnel de gestion de la trésorerie est élaboré	Le Compte Unique du Trésor est mis en œuvre
		Implémentation de la CFAT	Une matrice prévisionnelle de la trésorerie de l'État est élaborée	Un dispositif de codification partagée entre les différents acteurs de la gestion de la trésorerie est créé
			Un cadre de concertation entre le gestionnaire de la trésorerie et le gestionnaire de la dette est créé.	Les prévisionnistes sont formés à la gestion de la trésorerie.
			Le circuit des contributeurs à la prévision de la trésorerie ainsi que les supports de collecte des informations liées aux encaissements et décaissements sont formalisés	
			Une réglementation permettant aux contributeurs de communiquer les informations à travers un système d'annonce de trésorerie est élaborée	
			Le suivi des écarts entre les prévisions et les réalisations de trésorerie est assuré	
			Une convention entre la BCD et la DTG est signée	

	Amélioration et optimisation de la comptabilité budgétaire	La tenue de la comptabilité budgétaire est assurée	
		Les agents sont formés à l'élaboration du compte administratif de l'ordonnateur	
		Le canevas et le contenu du compte administratif sont partagés avec la Cour des comptes et validés.	
Gestion des investissements publics			
	Cadre juridique régissant les investissements publics	Des directives nationales (comprenant la définition des grands projets, les critères et les procédures de sélection) régissant la sélection investissements publics sont adoptées	
	Gestion des d'investissement public	Avant leur inscription au budget, tous les grands projets d'investissement sont classés par une entité centrale, par ordre de priorité, sur la base de critères standard publiés pour la sélection de projets.	
La gestion comptable			
-	Amélioration de la gestion comptable de l'Etat	Un nouveau décret portant Plan comptable de l'État est pris	
		Une feuille de route pour la généralisation de la tenue de la comptabilité de l'État est élaborée.	
-	Réforme du système comptable de l'Etat	Le Recueil des normes comptables de l'État (RNCE) est élaboré.	Un programme de basculement à la comptabilité patrimoniale est élaboré.
		Les instructions relatives aux procédures de comptabilisation des opérations de l'État sont élaborées.	Un programme de formation des agents à la comptabilité patrimoniale est élaboré
		Un programme de vulgarisation des instructions relatives aux procédures de comptabilisation des opérations de l'État est élaboré.	Une feuille de route en vue de la qualification en tant que membre de la Fédération internationale des comptables (IFAC) est élaborée

		Les instructions relatives aux procédures de comptabilisation des opérations de l'Etat sont vulgarisées.	Le système de gestion de l'assurance qualité est renforcé.
La passation des marchés publics			
	Cadre juridique régissant la commande publique	La passation des marchés publics est régie par une nouvelle loi conforme aux standards internationaux	
	Cadre institutionnel	Les principaux éléments d'information (voir cadre PEFA) sur les marchés passés par les services administratifs représentant tous les marchés sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu	Un Comité indépendant de règlement des différends est créée et opérationnel
		La base de données ou de dossiers des marchés passés par l'Administration centrale sont exacts et complets pour toutes les méthodes de passation de marchés de fournitures, de services et de travaux.	Une autorité de régulation des marchés publics est mise en place conformément aux bonnes pratiques internationale
		60% (en valeur) des marchés de l'Administration centrale sont passés par procédures d'appels d'offres ouverts	
		Les PPM, les informations sur le règlement des plaintes et les statistiques annuelles de passation de marchés sont fiables, et accessibles au public en temps voulu	
Budgétisation fondée sur les politiques publiques			
Planification stratégique et opérationnelle			
	Planification stratégique et opérationnelle	Méthodologie d'élaboration des plans stratégiques ministériels adoptée	Des plans stratégiques à moyen terme sont établis et chiffrés pour la plupart des ministères
		Canvas type de plan de travail annuels des ministères sont adoptés	Des plans de travail annuels sont établis pour la plupart des ministères

Programmation budgétaire triennale				
		Cadre conceptuel	Une feuille de route régissant le processus d'élaboration du budget (cadrage macroéconomique et macro budgétaire, programmation budgétaire triennale et budgétisation) est adoptée	
		Cadre juridique	Une loi organique portant régime financier de l'Etat est votée	
			Le processus de préparation du budget est régi par un Décret portant calendrier budgétaire signé	
	Méthodologie et expérimentation	Les outils méthodologiques régissant la programmation budgétaire triennale sont développés et disséminés		
		Le CBMT est élaboré annuellement et transmis à l'Assemblée nationale en appui au Débat d'orientation budgétaire et à l'examen des PLF	Les CDMT sont élaborés par la majorité des ministères	
Budget programmes et gestion axée sur les résultats				
		Cadre conceptuel et méthodologique	Une feuille de route portant mise en place du budget programmes à Djibouti est adoptée	
		Expérimentation	Les outils méthodologiques régissant le budget programmes sont développés et le programme de renforcement des capacités est exécuté	Les projets et les rapports annuels de performance déclinés en programmes, actions et activités et comprennent des objectifs et des indicateurs de performance sont élaborés par la majorité (en valeur) des ministères.
Contrôle interne et contrôle externe				
-	-	Le contrôle interne des finances publiques	Un Décret régissant le contrôle hiérarchisé de la dépense est signé	
			L'audit interne est opérationnel au sens du PEFA (normes d'audit adoptées par voie réglementaire, manuels de procédures, cartographie des risques, programmes d'audit préparés, etc.) à l'IGE et à l'IGF	Les entités auditées apportent des réponses complètes à l'ensemble des recommandations des missions d'audit de l'IGE et de l'IGF.

-	Le contrôle et la supervision externes	Les rapports financiers de la Cour des comptes sur l'exécution de la LdF font ressortir toutes les questions importantes, les risques systémiques et les risques au niveau des contrôles	
		Le Débat d'orientation budgétaire est juridiquement institué et effectif	
	Lutte contre la corruption	Une stratégie nationale de lutte contre la corruption est adoptée et disséminée	
Suivi des établissements et surveillance des entreprises publiques			
	Obligations en matière de reporting financier	Un rapport sur les risques budgétaire est annuellement élaboré et transmis à l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du PLF	
		Un rapport analytique sur la gouvernance et sur la situation financière des entreprises publique est annuellement élaboré et transmis à l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du PLF	
		Un rapport consolidé sur les recettes et les dépenses des établissements publics est annuellement élaboré et transmlis à l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du PLF	
Décentralisation et finances publiques locales			
	Cadre juridique régissant les finances locales	Un texte réglementaire relatif à la gestion budgétaire, financière et comptable des collectivités locales est pris.	Une étude destinée à la mise en place d'un cadre de fiscalité locale est disponible.
		Les modalités de mise en œuvre du texte relatif à la gestion budgétaire, financière et comptable des collectivités locales sont définies.	

			Un décret définissant les règles de transfert et de répartition des crédits alloués aux collectivités locales est pris.	
		Renforcement des capacités	Une étude des capacités institutionnelles des collectivités locales en lien avec les perspectives de développement des finances publiques locales et de la fiscalité locale est disponible. Un programme de formation des acteurs (élus locaux et administration locale) est disponible.	
Chantiers transversaux de réforme de la gestion des finances publiques				
<u>Transparence des finances publiques</u>				
	-	Publication et participation citoyenne	Le budget citoyen est annuellement produit et publié	
	-	Rapports infra annuels	Les rapports trimestriels sur l'exécution du budget (au stade du paiement) sont régulièrement produits et publiés dans les 30 jours suivant la fin du trimestre	
	-	Rapports financiers annuels	Les états financiers annuels de l'administration budgétaire centrale faisant ressortir les éléments sur les recettes et les dépenses ainsi que le tableau des flux de trésorerie sont produits et transmis à la Cour des comptes dans les six mois suivant la fin de l'exercice	
<u>La gestion des actifs</u>				
	-	Recensement des actifs financiers et non financiers	Les bâtiments administratifs et les terrains sont recensés, valorisés et saisis sur une base de données unique Le rapport analytique sur les entreprises publiques comprend un recensement exhaustif des actifs financiers de l'Administration centrale	

-	Comptabilité des matières	Une feuille de route pour le déploiement de la comptabilité matière est adoptée	
Le système d'information financière de l'Etat			
	Conception et mise en œuvre d'un Schéma Directeur informatique	Le système d'information financière de l'Etat est régi par un SDI	Le système d'information financière de l'Etat est mis à jour conformément au SDI
-	Sécurisation et protection des données numériques	L'accès aux données et leur modification sont limités et enregistrés, et se traduisent par une piste d'audit. Il existe un organe, une unité ou une équipe opérationnels chargés de vérifier l'intégrité des données financières	Un audit de la sécurité est effectué en vue d'évaluer l'évolution en matière de sécurité
-	Modernisation de l'infrastructure et renforcement de la sécurité	L'évaluation des besoins en infrastructures est réalisée.	Mes infrastructures informatiques sont consolidées et renforcées
Digitalisation et GovTech			
	Digitalisation des métiers des finances publiques	Une feuille de route sur la digitalisation des métiers des finances publiques est adoptée	
	Identification des chantiers prioritaires	La feuille de route sur la digitalisation des métiers des finances publiques identifie les chantiers prioritaires	Les chantiers prioritaires de la feuille de route sont engagés et certains métiers sont digitalisés

		Renforcement et soutien des systèmes et infrastructures existants et de l'écosystème numérique	Les systèmes et infrastructures existants ainsi que l'écosystème numérique sont renforcés et soutenus	
		Déploiement et/ou expansion des plateformes et infrastructures existantes		Les plateformes et infrastructures existantes sont déployées et étendues
		Extension de l'utilisation de la technologie de l'information (Gov Tech) à l'ensemble de l'administration publique	Une feuille de route sur l'utilisation de la technologie de l'information (Gov'Tech) est adoptée	
		Intensification de la numérisation des services publics de base		La numérisation des services publics de base est consolidée.
Gestion du changement				
	Pilotage, coordination et mise en œuvre des activités de réforme			
		Mise en place des instances de pilotage, de coordination et de gestion	Le dispositif de pilotage et de suivi de la réforme est adopté par voie réglementaire et opérationnel	

		Activités de pilotage, de coordination et de gestion	Les rapports des différentes instances de pilotage et de suivi de la réforme sont systématiquement élaborés et diffusés	
Stratégie de renforcement des capacités				
		Renforcement des capacités en matière de réforme des finances publiques	Une stratégie et un plan de formation sont élaborés, adoptés et mis en œuvre	Les acteurs de la GFP sont sensibilisés et formés sur les nouveautés introduites par la réforme de la GFP
		Appui au Centre d'application financière :	Les capacités du CAF sont renforcées	
Stratégie de communication				
		Stratégie et plan d'action	Une stratégie et un plan de communication sont élaborés, adoptés et mis en œuvre	