Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Plan de réforme de la gestion de la dette

Djibouti

Octobre 2018

GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

Table de matières

ACRONYMES iii

SYNTHESE iv

CONTEXTE 1

Contexte macroéconomique 1
Dette publique 2

DEMPA (DEBT MANAGEMENT PERFORMANCE ASSESSMENT) 2017 ET PROGRES 4

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL 6

Bonnes pratiques 6
Situation actuelle 7
Questions et recommandations 9
Cadre juridique 9
Rétrocession de prêts 11
Comité(s) de gestion de la dette 11

ENREGISTREMENT ET NOTIFICATION DE LA DETTE ET SUIVI DES RISQUES 14

Bonnes pratiques 14
Enregistrement et validation de la dette 14
Publication d'un bulletin statistique sur la dette et les opérations liées à la dette 15
Suivi des risques associés aux passifs éventuels 15
Bonnes pratiques 16
Situation actuelle 16
Enregistrement et validation de la dette 16
Publication d'un bulletin statistique sur la dette et les opérations liées à la dette 18
Questions et recommandations 18
Enregistrement et validation de la dette 18
Publication d'un bulletin statistique sur la dette et les opérations liées à la dette 20

ANALYSE DE LA VIABILITE DE LA DETTE ET STRATEGIE DE GESTION DE LA DETTE 22

Bonnes pratiques 22
Analyse de viabilité de la dette 22
Stratégie de gestion de la dette 22
Situation actuelle 23
Analyse de viabilité de la dette 23
Stratégie de gestion de la dette 24
Questions et recommandations 24
Analyse de viabilité de la dette 24
Stratégie de gestion de la dette 25

ANNEXE 1. DJIBOUTI : PLAN DE REFORME DE LA GESTION DE LA DETTE – CADRE LOGIQUE 28

ANNEXE 2. ELABORATION D'UNE STRATEGIE DE GESTION DE LA DETTE 33

Etapes de l'élaboration d'une stratégie de gestion de la dette 33
Résumé des conclusions de l'atelier SDMT 34
Introduction 34
Objectifs et champ d'application 34
Encours de la dette : profil de coût-risque 35
Examen du portefeuille 35
Caractéristiques coût-risque du portefeuille existant 36
Nouveaux financements 38
Questions et recommandations 40

ANNEXE 3. ACTIVITES DE FORMATION POTENTIELLES **43**
Evaluation et offre de formation 43

ANNEXE 4. PROJET DE LIGNES DIRECTRICES POUR LE BULLETIN TRIMESTRIEL DE LA DETTE **45**

ANNEXE 5. CALENDRIER DE VALIDATION DES DONNEES SUR LA DETTE **46**

ANNEXE 6. PROGRAMME DE LA MISSION **47**

Liste des tableaux

Tableau 1. Djibouti: Total de la dette publique et garantie par l'Etat (fin-2017), millions USD 3
Tableau A2.1 Djibouti: Coûts et risques 37
Tableau A2.2 Djibouti: Récapitulatif des nouveaux financements 39
Tableau A2.3 Indicateurs de risque de Djibouti (fin-2020) 41

Liste des figures

Figure A2.1 Djibouti: Structure de la dette extérieure 35
Figure A2.2 Djibouti: Structure des taux d'intérêt 36
Figure A2.3 Djibouti: Composition en devises 36
Figure A2.4 Djibouti: Profil de remboursement (millions de FDJ) 38

ACRONYMES

AVD	Analyse de viabilité de la dette
ATR	Temps moyen de refixation
BAD	Banque africaine de développement
BCD	Banque Centrale de Djibouti
BGD	Bureau de gestion de la dette
BM	Banque mondiale
CC	Cour des Comptes
CNEP	Comité National d'Endettement Public
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement
DAJ	Directions des Affaires Juridiques
DB	Direction du Budget
DDP	Direction de la Dette Publique
DE	Direction de l'Économie
DEB	Direction de l'Exécution du budget
DFE	Direction du Financement Extérieur
DGI	Direction Générale de l'Informatique
DMFAS	SYGADE (Système de gestion et d'analyse de la dette)
DSI	Direction des Systèmes d'information
DTG	Direction de la Trésorerie Générale
DTS	Droits de tirage spéciaux
EDD	Electricité de Djibouti
EURIBOR	Taux interbancaire en euros
FDJ	Franc Djiboutien
FMI	Fonds monétaire international
FX	Devises étrangères
HCFP	Haut Comité des Finances Publiques
IDA	Agence internationale de développement
IR	Taux d'intérêt
LIBOR	Taux interbancaire offert à Londres
MB	Ministère du Budget
MEFI	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
ONEAD	Office national de l'eau et de l'assainissement de Djibouti
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPG	Publique et garantie par l'Etat
SDGSF	Sous-direction de Gestion et Suivi des Financements de la DDP
SDMT	Stratégie de gestion de la dette à moyen terme
SDSD	Sous-direction de la Stratégie de la Dette de la DDP
SG	Secrétaire Général
SGD	Stratégie de gestion de la dette
SYGADE	Système de Gestion et d'Analyse de la Dette
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne
USD	Dollars des Etats-Unis

SYNTHESE

Une mission d'assistance technique sur la gestion de la dette s'est rendue à Djibouti du 4 au 14 mars 2018[1]. L'objectif principal de la mission était d'élaborer un plan de réforme de la gestion de la dette conjointement avec les autorités. La mission a également conduit un atelier de formation de quatre jours sur la préparation de la stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SDMT) pour les autorités de Djibouti avec une participation active de différentes institutions du pays. L'évaluation DeMPA (*Debt Management Performance Assessment*) entreprise en 2017 a fourni des éléments importants pour identifier les domaines de focalisation du plan de réforme. L'équipe a évalué les progrès réalisés depuis l'évaluation DeMPA, qui n'a pas été publiée conformément à la demande des autorités, et a identifié les principaux éléments de réforme des domaines de gestion de la dette couverts par l'évaluation DeMPA, pour les années à venir.

La mission a travaillé avec des responsables du Ministère du Budget (MB), y compris la Direction de la Dette Publique (DDP) qui était son principal interlocuteur ; et le Ministère de l'Économie et des Finances, chargé de l'Industrie (MEFI), qui comprend la Direction du Financement Extérieur (DFE). D'autres réunions ont eu lieu avec des responsables de la Banque Centrale de Djibouti (BCD), de la Cour des Comptes (CC), du Fonds De l'Habitat de Djibouti, de l'Office national de l'eau et de l'assainissement de Djibouti (ONEAD), de l'Electricité de Djibouti (EDD), de la compagnie du chemin de fer, et du Port. La liste des réunions figure à l'annexe 6.

La mission a noté que la majorité des conclusions de la mission DeMPA de 2017 étaient toujours valables, à l'exception de la réalisation d'un audit externe de la fonction de gestion de la dette qui a été lancé par la CC en 2017, et dont les conclusions ont été communiquées au Parlement et au Président. Sur la base des conclusions de la mission DeMPA et des discussions avec les autorités, les principaux domaines de réforme identifiés sont les suivants :

Cadre juridique et institutionnel : Les autorités sont conscientes des problèmes actuels du cadre de gouvernance et ont élaboré un projet de Loi portant gestion de la dette publique, à l'initiative de la DDP. Le cadre juridique proposé s'appuie sur une analyse interne des éléments manquants dans la législation actuelle et inclurait les objectifs d'emprunts, les exigences pour l'élaboration d'une stratégie de gestion de la dette et la transmission de rapports au Parlement. La loi contiendrait également des lignes directrices en matière d'émission et de suivi des garanties de prêts et de rétrocession de prêts. Les autorités envisagent aussi de constituer un comité national de la dette appuyé par un sous-comité technique qui assureraient une meilleure coordination. Le rapport contient des recommandations sur le contenu du projet de loi, en particulier, sur la nécessité de clarifier les mandats et les rôles des deux ministères en charge de la gestion de la dette publique, de renforcer le cadre de rétrocession de fonds et de produire annuellement des analyses de viabilité de la dette (AVD). Les recommandations portent également sur le rôle des deux comités de gestion de la dette qu'il est prévu de mettre en place.

Enregistrement de la dette, l'établissement de rapports et le suivi des risques associés aux passifs éventuels : L'enregistrement de la dette et l'établissement de rapports sont globalement adéquats, mais il existe des faiblesses fondamentales sur le plan de la gestion des risques opérationnels, comme le

[1] La mission était dirigée par Julie Lohi (économiste, Banque mondiale) et Emre Balibek (spécialiste principal de la dette, Banque mondiale), accompagnés de Michel Vaugeois (consultant) de la Banque mondiale et Mark Willis (CNUCED). Mamadou Ndione (économiste principal, Banque mondiale), basé à Djibouti, a participé à certaines réunions.

rapport DeMPA le souligne. Compte tenu du caractère limité des ressources, une approche par étapes est suggérée. L'adoption de procédures strictes de validation des données, l'élaboration de procédures documentées pour sécuriser le système de gestion de la dette, et la liaison du système de gestion de la dette publique du gouvernement à l'IFMIS (Coriolis) constitueraient des étapes importantes pour la mise en place d'un cadre de gestion du risque opérationnel. Bien que plusieurs rapports internes soient produits, la publication de statistiques sur la dette est également un domaine prioritaire, y compris les procédures visant le partage d'information sur les décaissements.

Analyse de la viabilité de la dette et stratégie de gestion de la dette : Djibouti est classé par la Banque mondiale dans la catégorie des pays présentant un risque élevé de surendettement en raison d'une augmentation significative de la dette alimentée par des projets d'infrastructure financés par la dette extérieure. Le financement des projets d'investissement devrait idéalement être évalué dans un cadre budgétaire à plus long terme, et les questions de viabilité de la dette devraient être intégrées dans le calendrier annuel de la préparation du budget. Une fois le cadre macroéconomique finalisé, une AVD devrait être réalisée pour déterminer si la dette publique est soutenable selon les hypothèses relatives aux besoins de financement. En 2013, un document de stratégie de gestion de la dette (SGD) couvrant la période 2013-2015 avait été élaboré au terme de l'assistance technique conjointe du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Toutefois, le document n'a jamais été approuvé par les autorités et n'a pas été mis à jour. Dans ce contexte, la mission de la Banque mondiale a alors conduit, dans le cadre du projet actuel, un atelier de formation de quatre jours sur la SDMT. Durant cet atelier, les concepts clés de la SDMT ont été présentés aux participants, suivis d'une formation pratique de l'analyse des risques. Les conclusions de l'atelier (cf. annexe 2) montrent que la dette publique de Djibouti est principalement exposée au risque de taux d'intérêt, en raison de la dette à taux variable. Il a été recommandé aux autorités de définir clairement la stratégie que le pays devrait mettre en œuvre et qui devrait inclure des lignes directrices générales sur les taux d'intérêt (par exemple, en définissant une orientation ou une cible pour la part des prêts à taux variable), les risques de change (par exemple, la préférence pour les prêts libellés dans une devise spécifique en l'occurrence le dollar des Etats-Unis du fait qu'il est indexé au franc djiboutien), et les risques de refinancement étant donné que les payement au titre du principal augmenteront de façon significative en 2020.

Le plan d'action proposé, conforme aux priorités de la réforme, figure à l'annexe 1. Les mesures visant à remédier aux éléments manquants du cadre de gestion des risques opérationnels, à produire des statistiques sur la dette et à réaliser sur une base régulière des AVD et des SDMT, nécessiteraient un renforcement des capacités du personnel de la DDP, Direction de l'Economie, et la DFE. C'est pourquoi un programme de formation (couvrant également les techniques de négociation des prêts et l'analyse des marchés financiers) est présenté à l'annexe 3.

Compte tenu de la nature des divers processus de gestion de la dette, en particulier ceux relatifs à la mobilisation des emprunts extérieurs, la rétrocession des prêts, et au paiement du service de la dette, le succès d'un plan de réforme visant à améliorer le cadre de gouvernance exigerait un degré élevé de coordination entre toutes les structures impliquées et une compréhension commune de la division des tâches et des procédures. En attendant que la législation qui établirait des mécanismes formels soit en place, il est recommandé aux autorités d'organiser des réunions informelles périodiques, ce qui faciliterait l'échange d'informations et le suivi des progrès sur une base régulière. La Banque mondiale est prête à fournir un appui technique supplémentaire au cours de ce processus.

Les principales conclusions et recommandations présentées dans ce rapport ont été discutées avec les autorités lors de la réunion de synthèse finale de la mission. L'équipe tient à remercier les autorités pour

leur excellente collaboration pendant la mission, en particulier les administrations de la DDP et de la DFE, ainsi que leurs équipes techniques, pour leur accueil chaleureux et leur excellente organisation, ainsi que pour leur participation active aux discussions.

CONTEXTE

Contexte macroéconomique

Djibouti est une petite[2] économie à revenu intermédiaire de la tranche inférieure qui occupe une position centrale pour le commerce et la sécurité dans la Corne de l'Afrique et le Golfe d'Aden. Le pays est stratégiquement situé au carrefour du commerce maritime - l'une des routes maritimes les plus fréquentées du monde, avec un accès à la Méditerranée et à l'océan Indien et un point de connexion clé entre l'Afrique, l'Asie et l'Europe. Ses ports en eau-profonde à cet emplacement en font un centre de ravitaillement et un centre de transit et de transbordement pour le commerce. En outre, Djibouti est devenu la route commerciale maritime privilégiée pour la quasi-totalité des importations et des exportations du deuxième pays le plus peuplé d'Afrique et à croissance rapide - l'Ethiopie.

En raison de sa situation géographique, Djibouti a un climat désertique aride, des températures élevées toute l'année, des sécheresses prolongées, des précipitations et des terres arables limitées, ainsi qu'une pénurie de nappes phréatiques. L'agriculture est presque inexistante et ne représente que 1.5 % environ du PIB et 2 % de l'emploi (en 2015). Le pays dépend fortement des importations pour sa subsistance en produits vivriers, produits manufacturés, et produits pétroliers. De plus, étant entouré de pays fragiles et pays en conflits, Djibouti joue un rôle important dans la région en accueillant un grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile[3]. Les flux de réfugiés continuent de peser sur les faibles ressources du pays, notamment en accentuant le stress hydrique. Djibouti accueille également de nombreuses bases militaires étrangères, car le pays offre un emplacement stable à partir duquel ces bases peuvent protéger les importantes routes maritimes à travers le détroit de Bab-el-Mandeb, mener des activités de lutte contre le terrorisme et la piraterie, et des activités de surveillance.

Ces dernières années, Djibouti a développé l'infrastructure portuaire et de transport, y compris le chemin de fer pour se relier à l'Ethiopie, et a amélioré sa capacité portuaire pour mieux servir le commerce éthiopien. Ces développements ont attiré d'importants investissements publics et privés à forte intensité de capital et ont stimulé une croissance régulière qui s'est située à 8 % en moyenne de 2013 à 2016 avec des investissements dans les infrastructures portuaires et de transport qui se poursuivent. La croissance a été estimée à 5.7 % en 2017, compte tenu de la fin des grands projets d'investissement, mais elle devrait s'accélérer à 6,7% en 2018. Les services liés au transport et aux activités portuaires ont été et continuent d'être le principal moteur de l'économie et de la croissance. Les services ont représenté environ 80 % du PIB en moyenne au cours de la dernière décennie. Le secteur des services lui-même est dominé par les activités liées au transport et au port pour les services commerciaux de l'Ethiopie, qui représentent plus de 80% des activités portuaires de Djibouti.

Toutefois, la croissance remarquable obtenue grâce à une stratégie d'investissements intérieurs n'a pas permis de réduire de façon significative la pauvreté et le chômage. Cela s'explique essentiellement du fait que les activités à forte intensité de capital qui ont stimulé la croissance exigent une main-d'œuvre hautement qualifiée, qui reste rare à Djibouti. Le taux de participation au marché du travail est

---

[2] Avec une population estimée à 942 300 personnes en 2016 par la Division de la population des Nations Unies (PNUD).

[3] En janvier 2017, Djibouti comptait au total 26 331 réfugiés et demandeurs d'asile, principalement de Somalie (50 %), d'Ethiopie (30 %), du Yémen (15 %) et d'Erythrée (4,4 %). Le flux élevé de réfugiés à Djibouti ces dernières années, en raison de l'instabilité dans la région, a fait de Djibouti le plus grand pays d'accueil de réfugiés par kilomètre carré si l'on tient compte de l'ampleur du nombre de réfugiés par rapport à la superficie du pays.

actuellement estimé à 25 %. Le taux national d'extrême pauvreté le plus récent était de 21 % de la population en 2017, les zones rurales affichant des taux plus élevés. Le taux de chômage reste très élevé, atteignant 39,4 % en 2015 selon les estimations officielles. Le taux est plus élevé chez les femmes (49 %) et dans les zones rurales (59 %).

Les augmentations récentes des investissements n'ont eu que des effets limités en termes d'amélioration des conditions de vie, et ont également contribué à la détérioration des fondamentaux macroéconomiques. Ayant été principalement financés par la dette, les investissements dans les méga-infrastructures ont conduit à une accumulation rapide de la dette publique qui est passée de 57.1 % du PIB en 2014 à 89.7 % du PIB en 2017. La position budgétaire s'est détériorée en raison d'importantes dépenses en capital, alors que les recettes ont diminué. La position extérieure est caractérisée par d'importants déficits courants, car le pays dépend des importations pour ses moyens de subsistance essentiels et le secteur de la production n'est pas compétitif en raison des coûts de production élevés (par exemple, l'électricité, les TIC, la faible qualité de la main-d'œuvre à des coûts élevés). Le défi de la compétitivité pour le secteur de la production et l'exportation de biens est exacerbé par la surévaluation du taux de change réel, qui accroît encore les coûts des intrants pour la production intérieure.

Le déficit du solde primaire domestique culminé en 2015 était de 29,8 % du PIB en raison de l'augmentation des dépenses d'infrastructure de transport, tandis que les recettes restent faibles. Le déficit s'améliore à mesure que les projets d'investissement prennent fin, ne représentant plus que 1,5 % du PIB en 2017 et se situant à environ 0,5 % en 2018 selon les estimations du gouvernement. Il convient de noter que les améliorations projetées de la position budgétaire résultent de la fin des mégaprojets d'infrastructure qui ont entraîné d'importantes dépenses en capital, consolidation budgétaire entreprise par le gouvernement et d'hypothèses supplémentaires selon lesquelles les investissements actuels généreront des recettes et que la réforme fiscale sera mise en œuvre.

Djibouti a mis en place avec succès un régime de caisse d'émission, le franc djiboutien (FDJ) étant rattaché au dollar des Etats-Unis (USD). Le système de caisse d'émission a été utile à Djibouti en instaurant la confiance et en améliorant la prévisibilité des transactions internationales. Les projections font état d'une inflation modérée mais persistante, sous l'effet du prix relativement élevé du pétrole et de la demande des secteurs du logement et des services. Dans l'ensemble, la stabilité macroéconomique reste associée à des risques, compte tenu de l'accumulation rapide de la dette publique, de la stagnation des recettes, et de la forte dépendance de Djibouti vis à vis de l'extérieur qui accroît sa vulnérabilité aux chocs extérieurs. La résiliation récente du contrat de DP World pour le port de Doraleh par le Gouvernement de Djibouti est perçue comme un risque pour les investisseurs et pourrait avoir une incidence sur les investissements directs étrangers. Néanmoins, les perspectives à court terme suggèrent un renforcement continu de la croissance, supérieur à 7% en 2019-2020, avec une capacité de réexportation et une reprise du transit commercial éthiopien, à mesure que la dévaluation du Birr éthiopien atténuera ses importations. En outre, avec le récent changement de leadership en Éthiopie, l'économie éthiopienne devrait devenir plus ouverte, ce qui stimulerait le transit des échanges dans les ports de Djibouti, même compte tenu de l'émergence éventuelle d'autres ports dans la Corne de l'Afrique, notamment Berbera et Assab.

Dette publique

A la fin de 2017, le total de la dette publique et garantie par l'Etat (PPG) s'élève à 2,0 milliards USD soit 89.7% du PIB contre 57.1% à fin décembre 2014. Environ 70 % de la dette est constitué de prêts contractés pour des projets d'infrastructure gérés par des entreprises publiques (tableau 1). Ces prêts

ont été contractés par l'administration centrale et les fonds ont été transférés à des entreprises publiques.

Comme explicité plus loin, il n'existe pas de cadre juridique rigoureux sur la rétrocession de prêts à Djibouti et ceci expose le gouvernement a des risques de passifs éventuels. Dans plusieurs cas, des accords de rétrocession n'ont pas été signés entre le gouvernement et l'entreprise publique. Les réunions avec les entreprises publiques donnent à penser qu'hormis le(s) prêt(s) pour la Société portuaire, le service de la majorité des prêts sera probablement assuré par l'Etat. Dans ce contexte, il convient alors de prendre les dispositions nécessaires afin que ces prêts soient remboursés par le ou les bénéficiaires finaux.

Tableau 1. Djibouti : Total de la dette publique et garantie par l'Etat[4] (fin-2017), millions USD

Bénéficiaire	Montant	% du total
Budget de l'Etat	601,5	30 %
Société Nationale de Chemin de Fer	436,8	22 %
Port De Djibouti S.A.	432,9	22 %
Office National Des Eaux et D'Assainissement de Djibouti	391,3	19 %
Electricité de Djibouti	54,4	3 %
Fonds de Développement Economique De Djibouti	38,6	2 %
Société Immobilière de Djibouti	35,6	2 %
Djibouti Telecom	16,6	1 %
Autres	1,4	0 %
Total	**2009,0**	**100 %**

Source : DDP

La composition en devises et en taux d'intérêt du portefeuille de la dette publique et garantie par l'Etat et les principaux risques auxquels elle est exposée sont examinés à l'annexe 2. Le risque le plus important pour Djibouti est le risque de taux d'intérêt, étant donné que 25,6 % de son portefeuille est assorti d'un taux d'intérêt variable, principalement lié au LIBOR. Les pressions de refinancement augmenteront à mesure que les remboursements du principal sur les prêts pour les grands projets commenceront, ceci à partir de la mi-2020. Cela pourrait occasionner une pression à la fois sur la politique budgétaire et sur la balance des paiements.

Si le programme en cours pour les investissements dans les infrastructures contribue à l'amélioration des perspectives de croissance, il accroît également les vulnérabilités budgétaires liées à la dette, dans la mesure où les projets sont pour la plupart financés par la dette. Selon la dernière analyse de viabilité de la dette (AVD) réalisée par la Banque mondiale et le FMI en 2016, tous les indicateurs de viabilité se situent au-dessus de leurs seuils[5]. Djibouti est exposé à un risque élevé de surendettement, ces risques ayant augmenté de manière significative au cours des trois dernières années, ce qui reflète les financements des méga projets. L'AVD indique que les risques de solvabilité et de liquidité sont élevés et continuent d'augmenter. Le service de la dette devrait augmenter considérablement au cours des prochaines années et les possibilités d'emprunts supplémentaires sont limitées.

---

[4] Ce tableau n'a pas pour but de classer la dette en fonction de l'administration centrale et des autres administrations publiques, mais plutôt de décrire les objectifs des prêts. Les prêts ont été contractés par l'administration centrale. Le statut juridique de certains prêts reste à être défini, dans la mesure où les accords intergouvernementaux n'ont pas encore été signés.

[5] Rapport sur les consultations au titre de l'Article IV du FMI, avril 2017

DeMPA (Debt Management Performance Assessment) 2017 et Progres

Une évaluation de la capacité de gestion de la dette a été entreprise en avril 2017. L'objectif de la mission était d'évaluer les points forts de la gestion de la dette et les domaines nécessitant une réforme sur la base de l'application de la méthodologie DeMPA.

Les principales conclusions de cette évaluation sont les suivantes :

- ***Gouvernance et l'élaboration de la stratégie*** : La division des fonctions de gestion de la dette entre deux ministères a nui à la circulation de l'information au sein du gouvernement. La coordination a été faible car il n'y a pas de mécanisme officiel de coordination et aucun manuel de procédures n'a été élaboré pour décrire l'échange d'informations et de documentation nécessaire. Dans certains cas, la DDP (au MB), qui comprend le back-office, n'était pas informée que certains prêts avaient été signés et n'avaient pas reçu les accords. Cette division des tâches a également créé des doublons de certaines fonctions. La législation primaire actuelle ne contient pas les objectifs d'emprunt, et il n'y a pas d'autorisation claire d'emprunter sur le marché intérieur. À certains égards, la législation actuelle n'est pas pleinement mise en œuvre. Il n'existe pas de stratégie de gestion de la dette à moyen terme, et la fonction de gestion de la dette n'a pas fait l'objet d'un audit au cours des dernières années.
- ***Coordination avec les politiques macroéconomiques*** : Les prévisions du service de la dette ainsi que les projections de décaissement sont établies dans le cadre du processus de préparation du budget et transmises régulièrement à la Direction du Budget (DB). Néanmoins, il s'est avéré que les paiements effectifs des années budgétaires 2015 et 2016 différaient sensiblement des prévisions du fait que les décaissements actuels étaient moins que prévus initialement dans le budget. Le gouvernement n'a pas encore entrepris une AVD. Il n'existe pas de cadre de politique monétaire actif en raison du régime de caisse d'émission. Le financement de la banque centrale à l'administration centrale est interdit par la loi.
- ***Emprunts et activités de financement connexes :*** Étant donné que les sources d'emprunt sont très limitées, aucun plan d'emprunt n'est préparé. Il y a peu d'éléments prouvant que des analyses coûts-avantages avaient été effectuées avant que les prêts pour les projets d'investissement ne soient contractés. Les lignes directrices pour l'emprunt, la rétrocession de prêts et l'émission de garanties n'ont pas encore été élaborées. Les accords de rétrocession, qui n'ont pas de base juridique solide, sont en attente de signature avec les institutions bénéficiaires. Les emprunts sur le marché intérieur sont constitués principalement de crédits auprès des banques commerciales locales et font l'objet de peu de communication.
- ***Prévisions des flux de trésorerie et gestion des soldes de trésorerie*** : Un Comité du Trésor, avec la participation des unités et institutions concernées, fonctionne efficacement depuis 2001 pour élaborer les plans de trésorerie du gouvernement. Un système de compte unique du Trésor a été adopté. Bien que des prévisions d'entrées et de sorties de liquidités soient préparées, ces informations ne sont pas combinées pour produire une prévision des soldes de trésorerie. Il n'y a pas de politique de gestion des soldes de trésorerie, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'objectif explicite pour le niveau des soldes de trésorerie, et les soldes de trésorerie ne sont pas rémunérés.
- ***Enregistrement de la dette et gestion du risque opérationnel*** : L'exhaustivité de la base de données sur la dette s'est considérablement améliorée depuis 2010, mais il y a encore des transactions qui ne sont pas saisies en temps voulu dans le système de gestion de la dette. Les procédures relatives au service de la dette, ainsi qu'à l'accès à la base de données et à sa maintenance, n'ont pas encore été élaborées. Bien qu'il existe des sauvegardes régulières des systèmes informatiques, il n'existe pas de plan écrit pour assurer la continuité des activités et la restauration en cas de catastrophe qui protégerait les opérations essentielles de base de gestion de la dette. Le taux élevé de rotation du

personnel qui prévalait auparavant a ralenti, toutefois la capacité d'exécuter les fonctions plus analytiques de la gestion de la dette et la capacité d'utiliser le système de gestion de la dette de la DDP (au-delà de ses fonctions de grand livre) peuvent être améliorées. Il n'y a pas de descriptions de poste officielles.

La mission de mars 2018 ayant pour objectif l'élaboration d'un plan de réformes a noté que la majorité des conclusions citées ci-dessus sont toujours d'actualité. Une évolution positive a été constatée dans le domaine de l'audit externe. La CC a récemment entrepris un audit des processus de gestion de la dette et a inclus ses conclusions et recommandations dans le dernier rapport sur l'exécution budgétaire de 2017. Ce rapport a été partagé par les services compétents et envoyé au Parlement et au Bureau du Président. Le rapport a été publié en avril 2018. Le contenu du rapport de la CC confirme les conclusions du DeMPA.

Sur la base des constats ci-dessus et des priorités des autorités, trois domaines prioritaires de réforme ont été identifiés conjointement avec les autorités : (i) le cadre juridique et institutionnel ; (ii) l'enregistrement de la dette, l'établissement de rapports et la gestion des risques opérationnels ; et (iii) l'analyse de la viabilité de la dette et la préparation de la stratégie de gestion de la dette. Ces questions sont examinées plus en détail dans les sections suivantes.

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

Bonnes pratiques

Le cadre juridique de la gestion de la dette publique comprend à la fois la législation primaire (lois promulguées avec l'approbation du Parlement) et la législation secondaire ou déléguée (décrets, règlements, ordonnances, etc.) promulguée par le pouvoir exécutif. Une gestion solide de la dette publique nécessite un cadre juridique qui comprend des dispositions sur l'autorisation d'emprunter et d'entreprendre d'autres activités de gestion de la dette, d'émettre des garanties de prêts et de rétrocéder des fonds à des entreprises publiques.

La législation primaire devrait également préciser les buts des emprunts, les objectifs de la gestion de la dette publique, l'obligation d'élaborer une stratégie de gestion de la dette, l'obligation de rendre compte au Parlement des résultats des activités de gestion de la dette et l'obligation d'avoir un audit externe. La principale raison d'inclure les buts des emprunts dans la législation primaire est de se prémunir contre des emprunts destinés à des investissements spéculatifs ou au financement de dépenses qui n'ont pas été incluses dans le budget. Il est nécessaire de définir des objectifs clairs en matière de gestion de la dette pour que cela serve de point d'ancrage pour l'élaboration de la stratégie et en assure la mise en œuvre. S'il est nécessaire de préparer et de mettre à jour régulièrement la stratégie de gestion de la dette c'est pour souligner l'importance de disposer d'une stratégie pour la bonne gestion de la dette publique et assurer une planification et un suivi réguliers du portefeuille de la dette publique. L'obligation de rendre compte au Parlement a pour but d'accroître la transparence, de renforcer la responsabilisation et d'autonomiser la fonction de gestion de la dette.

La législation secondaire rend la législation primaire opérationnelle en définissant clairement l'autorisation, au sein du pouvoir exécutif du gouvernement, donnée à une ou plusieurs entités de gestion de la dette d'emprunter, d'émettre des garanties de prêts et d'exécuter des opérations de rétrocession pour le compte de l'Etat. Il est important que la ligne de délégation soit claire : tous les créanciers doivent avoir un contrat juridiquement contraignant et à caractère exécutoire avec l'administration centrale en tant qu'emprunteur. Cette clarté est également importante pour un contrôle interne efficace. La législation secondaire clarifie également les détails de l'exécution des opérations financières. Il est courant que la législation primaire définisse le cadre général et fasse référence à la législation secondaire (définissant le pouvoir d'émettre de telles règlementations) pour des détails spécifiques du processus d'exécution. Cela offre également une certaine souplesse dans la mise à jour du cadre juridique en fonction des besoins. Il faut généralement plus de temps pour modifier les lois, et les pays trouvent plus facile de faire face à la nécessité de modifier les aspects opérationnels de la législation en révisant la législation secondaire dans la mesure où cela s'inscrit dans le mandat et le cadre définis par les lois.

Une gestion efficace de la dette exige un cadre organisationnel bien défini qui détermine une répartition claire des rôles et des responsabilités pour la mise en œuvre de la stratégie de gestion de la dette. La bonne pratique veut que l'exécution de la fonction de gestion de la dette soit déléguée à une seule entité principale de gestion de la dette. Toutefois, s'il existe plusieurs entités de gestion de la dette, il est important de veiller à ce que ces entités échangent régulièrement les informations sur la dette et coordonnent étroitement leurs activités respectives afin d'éviter les écarts par rapport aux plans et stratégies d'emprunt et d'assurer un suivi des risques du portefeuille.

La bonne pratique internationale suggère une structure institutionnelle pour la gestion de la dette fondée sur les responsabilités fonctionnelles afin d'améliorer l'efficacité et de minimiser les risques opérationnels. Dans le cadre de cette répartition des fonctions, le « back office » serait responsable de l'enregistrement de la dette, de la validation des données, du suivi et paiement du service de la dette et de la présentation de rapports ; le « middle office » serait responsable de la planification stratégique et de l'analyse des coûts et des risques ; et le « front office » serait responsable des emprunts (négociation des prêts et émission de la dette).

La préparation et l'émission des garanties de prêt et des rétrocessions devraient être confiées à une entité de l'administration principale ou à des entités qui échangent régulièrement des informations et coordonnent étroitement leurs activités respectives par le biais de mécanismes formels. Ces opérations sont généralement exécutées pour soutenir un bénéficiaire ou projet déterminé ou un secteur spécifique de l'économie, ce qui est en grande partie une décision politique. Toutefois, une fois la décision politique prise, la préparation et l'exécution effective de l'émission de la garantie et de la rétrocession devraient être confiées à une entité responsable qui évaluera et chiffrera le risque de crédit, assurera le suivi de ce risque pendant la durée du prêt, coordonnera les emprunts des bénéficiaires avec les emprunts de l'Etat, et enregistrera ces opérations comme il se doit. Etant donné que les aptitudes et compétences techniques nécessaires à l'exécution de ces tâches se trouvent normalement au sein de l'entité principale de gestion de la dette, la bonne pratique consiste à confier à l'entité principale de gestion de la dette la responsabilité de la préparation et de l'exécution de l'opération. Cette structure institutionnelle est particulièrement pertinente dans les pays qui n'ont pas suffisamment de personnel formé dans le domaine de la finance.

Situation actuelle

Il n'existe pas de loi-cadre unique sur la gestion de la dette et la législation sur la gestion de la dette est fragmentée. La Constitution de 1992 telle que révisée par la Loi Constitutionnelle n°92/AN/10/6ème L donne au Président de la République de Djibouti le pouvoir de négocier et d'approuver les traités et accords internationaux qui sont soumis à l'Assemblée Nationale pour ratification (Titre VI, Article 70 aux termes du document révisé). La Constitution autorise également le Président à déléguer certaines de ses fonctions au Premier ministre ou aux ministres (Titre III, Article 42 du document révisé).

D'autres éléments de la législation sont principalement contenus dans les lois ministérielles et détaillent la structure et les fonctions des ministères et des départements responsables de la gestion de la dette. Les réformes institutionnelles entreprises en 2013 ont créé le ministère du Budget et modifié la structure de la gestion de la dette. Deux institutions sont désormais responsables de la gestion de la dette, y compris les garanties et les rétrocessions :

- Le MEFI par l'intermédiaire de la DFE chargée de la mobilisation des ressources financières (activités de front office), et
- Le MB par l'intermédiaire de la DDP responsable de la gestion de la dette publique (activités de middle et back office).

La loi n°113/AN/01/4ème L de 2001 a créé la DFE, responsable de la gestion de la dette et a défini sa structure et ses responsabilités qui ont été légèrement modifiées par la loi n°195/AN/02/4ème L de 2002 La loi n°53/AN/14/7ème de 2013 a créé le MB et la DDP (Article 33) et définit ses fonctions à l'Article 34 et sa structure à l'Article 35. La législation secondaire comprend également des décrets qui révisent les fonctions des ministères. L'ensemble de ces lois et décrets relatifs aux fonctions ministérielles, ainsi que

la Loi Organique relative aux lois de finances (loi n°107/AN/00/4ème L de 2000) constituent des éléments d'une législation fragmentée.

La législation est plus claire en ce qui concerne l'autorité en matière de mobilisation d'emprunts extérieurs et d'émission de garanties. Le ministre de l'économie et des finances en charge de l'industrie est la seule personne autorisée à signer les emprunts extérieurs en tant qu'unique autorité désignée (Ordonnateur Délégué unique), (loi n° 15/AN/98/4ème, Article I), ce qui a été confirmé dans un décret (Décret n°2016-148" – Article 4). En vertu de la Loi Organique (Article 31), les garanties de prêts sont autorisées par décret présidentiel sur soumission du ministre du MEFI. Le mandat en matière d'emprunts sur le marché intérieur et de rétrocession de prêts aux entreprises publiques est moins clair. Le rôle du ministre du budget, ministère auquel est rattaché la DDP, est défini comme autorité déléguée pour le budget (Ordonnateur délégué unique du budget – loi n°53/AN/14/7ème, Titre II), mais les détails de cette autorité ne sont pas définis, ce qui pourrait induire à interpréter que les deux ministres peuvent émettre de la dette intérieure et des accords de rétrocession.

Cette structure législative fragmentée entraîne des complications dans l'interprétation et l'exécution des clauses juridiques. Par exemple, dans le cadre de la Loi Organique, la DDP est chargée de communiquer son opinion sur tous les emprunts extérieurs et intérieurs qui créent une dette publique, avant toute signature. Toutefois, l'obligation de demander l'avis de la DDP n'est pas reflétée dans la législation régissant les opérations du MEFI (et donc de la DFE), et c'est pourquoi dans la pratique la DDP n'est pas consultée lors des emprunts.

Le cadre juridique n'inclut pas les buts des emprunts ni les objectifs d'une stratégie de gestion de la dette (SGD), n'exige pas l'élaboration et l'approbation d'une SGD, la présentation d'un rapport annuel à l'Assemblée nationale, et la réalisation d'audit externe.

La législation actuelle ne prévoit pas non plus de lignes directrices sur l'émission et la gestion de garanties. Par exemple, en ce qui concerne le processus d'approbation, l'éligibilité selon la politique implicite est d'autoriser les garanties de prêts uniquement pour les entreprises publiques), le fait d'appliquer ou non des commissions de garantie devrait se faire en fonction de la solvabilité du bénéficiaire.

Le cadre juridique ne fait pas mention des opérations de rétrocession et des emprunts intérieurs. Le premier point est d'autant plus important que la rétrocession de prêts extérieurs aux entreprises publiques constitue depuis peu un mécanisme important pour financer de grands projets d'infrastructure. À la fin de 2017, la dette contractée pour le financement du budget de l'administration centrale à Djibouti ne représente que 30 % du total de la dette publique et de la dette garantie par l'Etat. Une grande partie du reste se présente sous la forme de dettes rétrocédées à des entreprises publiques. La dette de la Société Nationale de Chemin de Fer, de Port de Djibouti S.A., et de l'Office National des Eaux et d'Assainissement de Djibouti-ONEAD, qui exécutent trois grands projets d'infrastructure (le chemin de fer Djibouti-Ethiopie, les projets portuaires et les canalisations d'eau en provenance d'Ethiopie respectivement) représentent 63 pourcent du reste de la dette.

La répartition des fonctions de gestion de la dette entre les deux ministères a nui à la circulation des informations entre les deux institutions, dans la mesure où la réforme n'a pas été accompagnée de législation avec un mécanisme de coordination officiel pour décrire la nécessité d'échanger des informations et la documentation. Par exemple, dans certains cas, la DDP n'avait pas reçu certains accords de prêt ou les avait reçus en retard. De plus, cette division des tâches a également occasionné des

doublons dans les fonctions. Par exemple, aux termes de la législation, la DFE et la DDP doivent toutes deux signer les demandes de décaissement émanant des unités chargées de l'exécution du projet.

Questions et recommandations

Cadre juridique

Suite à la réforme qui a vu la création d'un ministère du budget (MB), la gestion la dette publique a été répartie entre le MEFI et le MB. Toutefois, il n'y a pas eu de législation adéquate pour mieux définir les responsabilités, la réparation des tâches, et les procédures de coordination et d'échange d'informations entre les entités en charge de la gestion de la dette de part et d'autre. La loi organique existante qui régit les finances publiques n'a pas été actualisée non plus dans ce sens pour refléter la réforme. De par leur nature, les lois et décrets actuels relatifs à la gestion de la dette se concentrent sur les responsabilités ministérielles et des départements, plutôt que d'adopter une vision globale de la fonction de gestion de la dette.

Les autorités ont reconnu la nécessité de consolider les différentes lois et réglementations relatives à la gestion de la dette. Une loi globale sur la gestion de la dette a été élaborée au sein du MB pour remédier aux carences actuelles et renforcer le système de la gestion de la dette du pays. L'élaboration de ce projet de loi doit s'inscrire dans le cadre de la révision de la loi organique existante sur les finances publiques pour mieux unifier les lois et effectivement renforcer le système de la gestion de la dette.

Le projet de loi proposée suit les exemples d'une bonne loi sur la gestion de la dette et aborde les questions discutées précédemment. La mission a formulé des commentaires sur le contenu de cette loi.

La proposition définit les buts des emprunts publics (Titre I, Article 4). Les objectifs sont ensuite définis à l'Article 10. À l'Article 6, l'obligation d'élaborer une stratégie de gestion de la dette à moyen terme trouve sa place dans le cadre juridique. Afin d'élaborer une SGD plus fondée, le texte devrait requérir aussi la réalisation d'AVD cohérente avec la SGD. Le décret sur la création du comité technique peut se focaliser sur sa mise en œuvre en définissant l'unité responsable et la fréquence de production ainsi que le processus de validation.

Le projet de texte actuel donne le pouvoir de signer tous les accords de prêts extérieurs et de garanties au ministre de l'économie et des finances (Titre II, Article 5), après examen par le Comité National de l'Endettement Public (CNEP) qu'il est prévu de mettre en place. La loi n'est pas aussi claire pour ce qui est du mandat de contracter des dettes intérieures. Les autorités devraient envisager d'unifier les responsabilités du front office au sein d'un seul ministère afin d'assurer une gestion efficace de la dette. Le mandat de signer les accords de rétrocession est confié au MB dans un article ultérieur (Article 21, Titre IV, Chapitre III), qui peut en effet être combiné avec l'Article 5, pour avoir une image plus complète des différents pouvoirs. Une recommandation similaire s'applique à l'Article 12, où le pouvoir de délivrer des garanties est mentionné. Le 2ème paragraphe de cet article cite à nouveau deux ministères pour ce qui est du mandat de signer des accords de garantie. Le libellé de ce paragraphe peut donner lieu à une interprétation contradictoire par rapport à l'Article 5, où il est dit que le ministre du MEFI a le pouvoir de signer les garanties externes et/ou à une interprétation selon laquelle les deux ministères peuvent signer les garanties intérieures. L'Article 17 présente également le MEFI comme étant le signataire des garanties, qu'elles soient intérieures ou extérieures. Il est recommandé aux autorités de clarifier les mandats et de consolider le pouvoir d'émettre des garanties au sein d'une seule entité (comme le MEFI), tandis que le

MB (où se situe le middle office) devrait être responsable du cadre de gestion des risques pour les garanties.

Les Articles 12 à 20 (Titre IV, Chapitre II) donnent des précisions sur les garanties. Il s'agit notamment de l'identification des bénéficiaires, des conditions d'éligibilité, du cadre de négociation et d'enregistrement et de l'exécution des paiements en cas de défaut de paiement. Le MB est chargé d'évaluer la solidité financière des entreprises privées et leur capacité à mettre en œuvre le projet ainsi que tous les risques de crédit, au moyen d'un audit externe, avant l'émission de la garantie. Dans le cas idéal, les institutions publiques devraient également faire l'objet d'évaluations similaires pour leurs emprunts garantis. L'Article 17 prévoit une commission de garantie comprise entre 1 et 2 % de l'encours du prêt. Il est possible de préciser en outre s'il s'agit d'une commission initiale ou si elle sera payable pendant toute la durée du prêt. L'Article 20 apporte des précisions sur l'expiration de la garantie et stipule que la garantie cesse d'être valable lorsque des paiements sont effectués au titre de la garantie. Ceci peut être explicité davantage pour préciser si un défaut de paiement d'un versement au titre du prêt conduirait à la reprise de l'intégralité du prêt par l'Etat ou à l'expiration de la garantie.

Plusieurs pays ont mis en place des fonds pour imprévus qui sont utilisés pour répondre aux besoins de paiement en cas d'appel de garanties. Les commissions de garantie, et parfois certaines allocations budgétaires, sont créditées sur ce fonds, qui constitue la première enveloppe utilisable pour tout paiement découlant des garanties. Les revenus provenant des actifs des fonds, ainsi que tout montant recouvré dans le cadre de défauts de paiement antérieurs, peuvent également être réinvestis dans le fonds. En vertu de la Loi Organique relative aux Lois de Finances existante (Article 31), 10 % du paiement du service de la dette de la garantie exigible au cours de l'exercice doit être budgétisé, mais cela n'est pas mis en œuvre dans les lois de finances annuelles. Les autorités peuvent envisager d'inclure ces montants dans le fonds pour imprévus, s'il est créé. Cela est important compte tenu de l'ampleur des prêts des entreprises publiques à Djibouti.

Les détails sur les processus de rétrocession, qui font défaut dans la législation existante, sont décrits aux Articles 21 à 26 du projet de loi. Ces articles citent des conditions similaires pour l'identification des bénéficiaires, les conditions d'admissibilité. Une commission comprise entre 1 et 2 % est également prévue. Contrairement aux garanties, la loi prévoit une pénalité en cas de retard de paiement de la commission. Les autorités peuvent envisager d'aligner les conditions des garanties sur ces dispositions.

Le projet de loi vise à améliorer les pratiques de présentation de rapports et prévoit la production de bulletins statistiques trimestriels par la DDP. Un rapport annuel doit être envoyé au Parlement, détaillant les opérations de gestion de la dette et la mise en œuvre de la stratégie. Enfin, la loi fait référence à la réalisation d'audits internes et externes réguliers.

Les autorités peuvent envisager de faire référence à des règlementations secondaires qui seraient publiées pour clarifier les éléments liés à la mise en œuvre de la loi. Il peut s'agir de règlements sur l'émission de garanties, les rétrocessions et explicitant des questions telles que le calcul des commissions, la gestion des fonds pour imprévus (s'ils sont créés), le suivi et les méthodes d'évaluation des risques, dont certaines sont mentionnées dans la loi, mais qui ne sont pas présentées en détail. Il faut également préciser quelle est l'autorité qui a le mandat d'émettre de telles règlementations.

Une loi sur la gestion de la dette publique devrait idéalement couvrir tous les emprunts. Bien que le marché intérieur de la dette ne soit pas suffisamment développé, il existe un projet au niveau de la BCD pour explorer la possibilité d'émettre des Sukuks. Dans le cadre de l'élaboration de la loi sur la gestion

de la dette, il est recommandé aux autorités d'examiner les questions relatives à la dette intérieure et aux Sukuks.

Rétrocession de prêts

Contrairement à de nombreux exemples internationaux, la pratique actuelle de rétrocession de prêts à Djibouti exige le paiement du service de la dette par le bénéficiaire final directement au créancier, bien que la contrepartie du créancier soit l'Etat. Dans de nombreux pays, les bénéficiaires de prêts rétrocédés remboursent les prêts à l'Etat, qui effectue ensuite le paiement final au créancier. Les modalités et conditions de l'accord de rétrocession entre l'Etat et les bénéficiaires peuvent être différentes de celles du prêt initial. En conséquence, l'administration centrale enregistre tous les prêts, y compris ceux qui sont rétrocédés, en tant que dette de l'administration centrale, et les flux de trésorerie émanant des bénéficiaires des prêts rétrocédés sont des créances[6]. Les flux de trésorerie figurent dans les comptes publics du côté des créances et des paiements.

A Djibouti, en l'absence d'un cadre juridique pour les opérations de rétrocession, l'Etat s'attend à ce que les prêts rétrocédés soient payés directement par les institutions bénéficiaires, une fois que les projets deviennent rentables. En conséquence, les premiers versements doivent être effectués à partir du budget, puis les institutions sont censées effectuer les paiements suivants. En vertu de la législation actuelle, ces prêts peuvent être considérés comme une dette directe et sont plus proches des prêts garantis dans la mesure où l'Etat doit intervenir en cas de défaut de paiement (une fois que les institutions commenceront à payer). Le projet de loi sur la dette peut traiter de cette question et aligner la pratique des rétrocessions sur les pratiques internationales en vue d'accroître la transparence et la responsabilisation pour toutes les parties concernées et d'améliorer l'analyse des risques[7]. L'autre approche consiste pour les entreprises à contracter les prêts avec des garanties de l'Etat.

Comité(s) de gestion de la dette

Les propositions actuelles, formulées sous la forme d'un projet de décret préparé par la DDP, comprennent la constitution d'un Comité National de l'Endettement Public (CNEP) pour coordonner les activités de gestion de la dette entre les différentes entités concernées. Le projet de décret a été élaboré pour réglementer ses fonctions et sa composition. Les fonctions sont détaillées à l'Article 2 du décret, et sa composition est précisée à l'Article 3 (le Premier ministre en serait le Président et le ministre du MB, le Vice-président). Un Comité Technique de l'Endettement Public serait également créé (Article 5) pour appuyer le CNEP. Les fonctions et la composition (le Secrétaire Général du MB serait le Président, et le Directeur de la DDP serait le Vice-président) de ce comité technique sont décrites aux Articles 5 à 9. Le projet de décret définit également des lignes directrices sur la manière dont le CNEP procèderait à l'approbation des prêts (Articles 10 et 11). Mais contrairement aux bonnes pratiques dans de nombreux

---

[6] Voir le Manuel des statistiques des finances publiques, Fonds monétaire international (FMI), page 308 de la version anglaise, Rétrocession des fonds empruntés.

[7] L'ONEAD, par exemple, n'est pas encore en mesure d'effectuer des paiements directs sur la dette rétrocédée et, par conséquent, c'est l'administration centrale qui rembourse le prêt. Dans les livres de l'ONEAD, cette transaction est comptabilisée comme s'ils recevaient une subvention de l'Etat. L'Etat n'a pas d'enregistrement équivalent et paie comme s'il s'agissait d'une dette directe, mais vise à transférer la responsabilité des paiements à l'entreprise une fois que les projets commencent à générer des recettes. Idéalement, si cette transaction était conforme à la pratique internationale, l'Etat rembourserait encore le prêt sous forme de dette directe et enregistrerait les créances sur l'ONEAD. Un délai de grâce plus long pourrait être accordé à l'entreprise dans le cadre de l'accord de rétrocession.

pays où l'unité chef de file du processus d'AVD est l'organisme responsable de la préparation du cadre macroéconomique du fait de son rôle central dans l'analyse, le projet de décret stipule que la DDP est responsable de la préparation de l'AVD. D'où la nécessité que la Loi portant sur la gestion de la dette publique requière l'élaboration d'AVD et leur incorporation dans le processus budgétaire.

L'expérience internationale a montré que ces types de comités de très haut niveau ont parfois du mal à fonctionner en raison de l'emploi du temps chargé de leurs membres. Dans le cas de Djibouti, cela pourrait fonctionner si les réunions du CNEP coïncident avec les réunions du Conseil des ministres. Le comité technique sera utile pour aider le CNEP à s'acquitter de ses fonctions. Ce comité technique pourrait être un « comité des finances publiques (HCFP) » composé d'experts et de professionnels qui se chargerait des questions liées aux cadrage macroéconomique, des équilibres budgétaires et l'endettement. L'expérience a également montré que les entités de gestion de la dette devraient être représentées sur un pied d'égalité dans ces comités pour que les discussions soient fructueuses. À ce titre, le MEFI et la DFE devraient être représentés aux mêmes niveaux que le MB et la DDP au sein de ce comité afin d'assurer une coordination efficace. Il serait également utile que le comité technique se réunisse plus fréquemment, par exemple une fois par mois.

Il serait peut-être préférable d'établir ces comités par voie législative pour leur donner un statut juridique permanent. Certes, le projet de loi fait référence au CNEP, mais il n'en porte pas création. Inclure la création du comité technique et du CNEP dans la loi garantirait également la mise en place du CNEP en temps opportun.

Outre ces comités, les autorités devraient également envisager l'organisation de réunions formelles et informelles régulières entre les deux principales entités de gestion de la dette (DDP et DFE). La finalisation et la promulgation des lois prennent du temps, et la plupart des questions liées à la coordination peuvent être traitées en assurant la circulation de l'information sans changements juridiques et institutionnels. Les directeurs sont encouragés à prendre l'initiative d'organiser ces réunions.

En résumé, les recommandations suivantes sont formulées :

A court terme

- Établir un comité de travail avec des membres de la DDP, DFE, Directions des Affaires Juridiques (DAJ) et BCD pour finaliser le projet de loi sur la gestion de la dette
- Passer en revue des exemples internationaux de lois sur la gestion de la dette publique.
- Examiner les pratiques internationales en matière de rétrocession de prêts.
- Finaliser et adopter le projet de loi sur la gestion de la dette tout en s'assurant qu'il est exhaustif (par exemple, qu'il requière la production d'AVD et que le cadre gouvernant les rétrocessions de fonds soit bien établi) et qu'il s'inscrit dans le cadre de la révision de la loi organique des finances publiques.
- Transmission du projet de loi a l'Assemblée nationale pour approbation.
- Définir les éléments d'une loi qui doivent faire l'objet d'une législation secondaire dont par exemple le suivi des risques associés aux rétrocessions de fonds.
- Elaboration des textes de la législation secondaire.
- Transmission et approbation du projet de décret portant sur la création des comités de gestion de la dette.

- Etablir la liste des données à échanger (notamment les décaissements sur ressources extérieures) et la fréquence des échanges.
- Organiser des réunions périodiques entre la DDP et la DFE pour faciliter l'échange d'informations et de données. Il serait aussi important d'impliquer la BCD dans ces réunions d'échanges de données.
- Organiser des réunions interministérielles jusqu'à la mise en place du CNEP.
- Présenter officiellement le projet de loi aux Ministres, Comités ministériels et au Conseil des ministres puis et ensuite transmettre le projet de loi a l'assemblée nationale pour la promulgation.

A moyen terme

- Mettre en place et opérationnaliser le CNEP et le comité technique.
- Validation, approbation, circulation et appropriation de la législation secondaire relative à la gestion de la dette.

ENREGISTREMENT ET NOTIFICATION DE LA DETTE ET SUIVI DES RISQUES

Bonnes pratiques

Enregistrement et validation de la dette

Il est crucial pour l'administration centrale de disposer de registres complets de sa dette, des garanties de prêts, des rétrocessions et des opérations liées à la dette. Une bonne pratique exige un système complet de gestion de la dette qui enregistre, suit, règle et comptabilise de façon effective l'ensemble de la dette de l'administration centrale et des opérations liées à la dette, y compris les allégements de la dette passés et la restructuration de la dette (comme le rééchelonnement de la dette du Club de Paris). Ce système devrait fournir une base de données précise, cohérente et complète de la dette intérieure, extérieure et garantie. Il constitue la base de toutes les activités de gestion de la dette, y compris l'analyse coût/risque du portefeuille de la dette, l'élaboration de la stratégie de gestion de la dette, les plans d'emprunt, les bulletins statistiques et le service de la dette.

Il est important qu'il existe des procédures documentées pour l'enregistrement et la validation des données sur la dette, pour le traitement des décaissements et des paiements et créances liés à la dette. Des processus de validation réguliers permettent de déceler les erreurs potentielles et les classifications erronées, y compris les décaissements et les paiements au titre du service de la dette. Des données validées permettent d'obtenir des statistiques à jour et d'améliorer l'analyse et la prise de décisions. Les gestionnaires de la dette et les décideurs doivent prendre des décisions éclairées sur les nouveaux emprunts, les jalons, la palette d'instruments à utiliser, la renégociation de la dette, etc. Ces décisions éclairées sont directement influencées par la qualité et la fiabilité de la base de données sur la dette élaborée et tenue à jour par le bureau de la dette. Par conséquent, les bureaux de gestion de la dette devraient procéder à une vérification formelle de leurs données sur la dette à intervalles réguliers et sur la base de procédures écrites. La validation des données sur la dette ne se limite pas à un simple contrôle de la qualité de la base de données. Elle doit être considérée dans un cadre plus large de la gestion de la dette. Une évaluation de la qualité de la base de données révélera les faiblesses et les points forts du bureau de la dette et fournira des informations précieuses à toutes les parties prenantes sur la fiabilité des données. Si la validation de la base de données fait apparaître des problèmes récurrents, cela pourrait également être un signe qu'il existe des dysfonctionnements dans la gestion de la dette au sein du gouvernement, par exemple en termes de flux d'informations.

La validation des enregistrements et des opérations de la dette devrait suivre des méthodologies convenues. En ce qui concerne la disponibilité et la qualité des procédures d'enregistrement et de validation des données sur la dette et les opérations liées à la dette, les meilleures pratiques suggèrent qu'il existe des procédures pour l'enregistrement des données sur la dette (nouvelle dette, décaissements, remboursements) et la validation, y compris les exigences suivantes : a) l'exactitude des données relatives à la dette est assurée par la séparation des responsabilités en matière de saisie des données et de confirmation de leur exactitude qui doivent être réalisées par des membres du personnel distincts avant que les saisies ne soient considérées comme achevées; b) les données relatives à la dette doivent être constamment validées par rapport aux notifications de paiement transmises par les créanciers. En outre, il est souhaitable qu'une confirmation indépendante de toutes les données soit effectuée chaque année avec les créanciers externes et les principaux investisseurs nationaux.

Il est important qu'il existe des procédures documentées pour contrôler l'accès au système d'enregistrement et de gestion de la dette. Les données sur la dette dans le système d'enregistrement et

de gestion de la dette doivent être sécurisées ; le système doit être situé dans un emplacement verrouillé, et l'accès au système par les utilisateurs et les spécialistes des technologies de l'information doit être étroitement contrôlé par des autorisations d'accès et des mots de passe. Les autorisations d'accès accordées aux personnes devraient être actualisées lorsque leurs responsabilités changent. En outre, il devrait y avoir des procédures écrites pour la gestion de la base de données sur la dette et du système d'enregistrement de la dette, y compris des procédures de sauvegarde, de restauration et de stockage.

Un élément clé pour réduire les erreurs dans la saisie des données consiste à veiller à ce que le système de gestion de la dette soit relié à des applications de gestion financière plus largement utilisées par le système budgétaire ou le système de trésorerie. En particulier, pour le service de la dette, il est utile que les ordres de paiement internes soient préparés et émis électroniquement par traitement direct. Le traitement direct est la capacité d'envoyer des instructions de paiement directement d'un système d'information de gestion à un système de messagerie financière sécurisé (par exemple SWIFT), à la banque centrale ou aux banques commerciales. Grâce à ces liens électroniques, il n'est plus nécessaire de saisir à nouveau les données dans les systèmes de paiement, ce qui réduit le risque opérationnel et accroît l'efficacité. Le contrôle de l'autorisation des paiements est maintenu par le biais des droits d'accès au système, de sorte que le contrôle minimum par deux personnes peut être appliqué.

Publication d'un bulletin statistique sur la dette et les opérations liées à la dette

Il est important que l'administration centrale prépare et publie périodiquement un bulletin statistique sur la dette (ou son équivalent). Un tel bulletin couvrant la dette intérieure et extérieure de l'administration centrale, les garanties de prêts, les prêts rétrocédés et les opérations liées à la dette est essentiel pour assurer la transparence du portefeuille de la dette et améliorer l'analyse et le suivi des principaux indicateurs de coûts et de risques.

Ce bulletin pourrait prendre la forme de publications régulières du ministère des Finances ou du Budget, publiées au moins une fois par an (de préférence sur une base trimestrielle ou semestrielle) et fournir des informations sur les stocks de la dette de l'administration centrale (par créancier, catégorie de résidence, instrument, monnaie, taux d'intérêt et durée résiduelle); les flux de la dette (paiements du principal et des intérêts); les ratios et indicateurs de la dette; et les mesures du risque de base du portefeuille de la dette.

Suivi des risques associés aux passifs éventuels

Les passifs éventuels peuvent contribuer de manière substantielle aux risques financiers et fiscaux du gouvernement. Ils sont considérés comme des engagements du gouvernement, implicites ou explicites (contractuels), de rembourser des obligations lorsque certains événements se produisent. Une forme typique de passifs éventuels explicite est une garantie gouvernementale permettant au débiteur de rembourser une obligation envers un créancier en cas de défaillance du débiteur. Les garanties gouvernementales et la rétrocession de prêts sont souvent utilisées comme des outils pour canaliser les ressources financières afin de soutenir les priorités de développement nationales et d'améliorer les conditions de prêt offertes aux entités publiques. Dans le même temps, des preuves historiques montrent que, parmi les diverses sources de risque fiscal, les passifs éventuels des entités publiques ont été considérables.

La structure de la dette actuelle de Djibouti présente d'énormes risques de passifs éventuels. Bien vrais qu'aux termes des accords de prêt, les entreprises publiques aient accepté de payer le service de la dette

exigible sur le prêt, l'Etat demeure l'emprunteur officiel et serait légalement responsable de payer le créancier dans l'éventualité où les entreprises publiques ne pourraient s'acquitter de leurs obligations. Au cours des réunions organisées avec diverses entreprises publiques, certaines ont indiqué qu'elles pourraient ne pas payer en raison de contraintes financières. En outre, certains contrats de rétrocession n'ont pas été signés dans quelques cas et il est peu probable qu'elles remboursent les prêts en raison d'un manque de capacité financière. La structure de la dette ne distingue pas clairement les dettes rétrocédées des dettes garanties (voir annexe 2). Pour un meilleur suivi des risques, une base de données sur les toutes les dettes des entreprises publiques et du gouvernement central devraient être créer, ce qui permettrait d'en analyser les risques et en faire le suivi. Cette base de données pourrait aussi alimenter les rubriques de bulletins statistiques et renforcer la transparence dans la gestion de la dette.

Bonnes pratiques

Les bonnes pratiques incluent un cadre juridique et opérationnel efficace pour l'émission, le suivi et la divulgation des garanties et autres passifs éventuels. Ceci convient de dire que le gouvernement devrait enregistrer et surveiller l'inventaire des garanties et le mettre à jour régulièrement. Il faut veiller à ce que les garanties soient correctement enregistrées et divulguées, quelle que soit la base comptable, au minimum pour chaque catégorie de garantie, consignation et publication dans les documents du budget annuel ou dans un état des risques budgétaire distinct, le montant maximum garanti, en termes nominaux et les éventuels remboursements, recouvrements ou demandes reconventionnelles du gouvernement. Les autorités devraient veiller à ce que les provisions budgétaires soient suffisantes pour faire face aux demandes - Au minimum, le budget devrait inclure une réserve de garantie (ou de prévoyance). La taille de la réserve doit être estimée en tenant compte des paiements probables provenant de l'appel de garanties. Si les garanties sont importantes, les gouvernements recourent à la création d'un fonds de réserve de garantie - La nécessité d'un fonds de réserve est jugée en fonction des circonstances propres à chaque pays. Les fonds peuvent être constitués en mettant de côté des ressources lors de l'émission de garanties et en créditant les frais de garantie. Les fonds notionnels sont privilégiés pour faciliter la gestion. La réglementation fournit le cadre politique pour l'émission de nouvelles garanties. Le cadre spécifie généralement un plafond et indique à quel moment les garanties peuvent être prises en compte, quels frais seront facturés et quelles mesures de limitation des risques seront utilisées. Ils incluent également le cadre d'évaluation des propositions de garantie et des risques associés. La prochaine étape est l'élaboration de mesures visant à atténuer les risques - Les exemples incluent les honoraires fondés sur le risque, les garanties partielles, les franchises, la réassurance et les réserves.

Situation actuelle

Enregistrement et validation de la dette

La DDP exploite un système de gestion de la dette, mais n'utilise que les fonctions de base du grand livre et utilise une version ancienne (SYGADE version 5.3). Les registres des décaissements sont conservés à la fois dans le système SYGADE de la DDP et dans le système de gestion de projets de la DFE, *AidImpact*, mis en œuvre en 2016 avec des fonds du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de l'Union européenne (UE) et de la Banque africaine de développement (BAD). Le système actuel pour la dette SYGADE comprend tous les prêts extérieurs directs, rétrocédés et garantis et la plupart des instruments de la dette intérieure, à l'exception de quelques instruments de dette nette restructurée (dette croisée). Tous les accords de prêt rééchelonnés y figurent également. Toutes les opérations de la

dette ont été saisies dans SYGADE, mais elles n'ont été mises à jour que jusqu'à la fin de 2017, pour les opérations de décaissement et de service de la dette.

Le manque de coordination institutionnelle nuit à l'exactitude et au caractère opportun des enregistrements de la dette. En ce qui concerne la saisie des données sur les nouveaux prêts, la DDP ne reçoit pas automatiquement une copie de la fiche de prêt de la DFE dont le ministère (MEFI) est chargé de contracter les nouveaux prêts. Au sein de la DDP, la Sous-direction de la Stratégie de la Dette (SDSD) crée sa propre fiche de modalité à partir des informations recueillies auprès des créanciers et d'autres sources, telles que les coupures de presse et les annonces officielles. Ces informations sont saisies dans SYGADE par le Chargé des relations avec les bailleurs, et l'état des prêts et le tableau d'amortissement sont vérifiés et validés par le chef d'unité avant que les informations soient considérées comme complètes.

La gestion des décaissements des prêts extérieurs est assurée conjointement par la DFE et la DDP. Une signature des unités concernées à la fois à la DDP et à la DFE est requise pour le traitement des demandes de décaissement émanant des ministères d'exécution ou des unités de projet, qui sont au nombre d'environ 50 à 70 par mois. Les demandes de décaissements sont en générale lies au Programme d'investissement public (PIP), qui comprend les prêts déjà signés par la Sous-direction de Gestion et Suivi des Financements de la DDP (SDGSF). Au sein de la DDP, ces demandes sont d'abord saisies en format Excel pour le suivi de l'exécution. Cette liste est ensuite utilisée par la SDSD pour saisir les décaissements anticipés dans le système de gestion de la dette. Une fois les décaissements effectués, les confirmations de décaissement des créanciers sont vérifiées et validées dans les systèmes de la DDP et de la DFE, mais avec un délai considérable dans le cas de la DDP, car cette unité ne reçoit pas automatiquement les notifications du créancier, c'est la DFE qui reçoit ces notifications. Elle doit contacter les créanciers indépendamment pour demander un relevé des décaissements tous les trois mois ou consulter le site Internet du créancier le cas échéant.

En ce qui concerne le processus de confirmation du service de la dette, la DDP reçoit, ainsi que le Département du Trésor, des confirmations de paiement de la BCD dont les montants sont exprimés en euros ou en dollars, les deux seules devises fortes utilisées par la BCD pour ce type d'opérations, avec l'équivalent en monnaie locale. Ces données sont saisies dans le système SYGADE de la DDP. Tous les trois mois, la DDP demande au prêteur une liste de toutes les opérations de service de la dette effectuées au cours de la période précédente à des fins de validation et de rapprochement, et afin d'obtenir la valeur de l'opération de décaissement effectuée pour un prêt ou une tranche libellée dans une devise autre que le dollar ou l'euro.

Les 21 postes de travail utilisés par le personnel de la DDP, y compris les trois qui sont utilisés pour accéder au système SYGADE, sont protégés par des mots de passe individuels, mais il n'existe pas de protection séparée pour accéder au réseau local. L'accès à SYGADE par les utilisateurs finaux est protégé par un autre niveau de mots de passe individuels, mais ceux-ci n'ont pas été modifiés une seule fois depuis la mise en œuvre du système en 2009. Les feuilles de calcul Excel contenant des enregistrements des opérations de la dette différents de ceux saisis dans SYGADE (par exemple la dette croisée) ne sont pas protégées par des mots de passe.

Il n'existe pas de procédures de sauvegarde et de restauration spécifiques au pays qui auraient complété la documentation technique générique du système SYGADE, ni de plan d'urgence en cas de panne du serveur principal abritant les applications de gestion de la dette.

Un projet de manuel de procédures a été élaboré par le responsable de la SDSD. Il décrit le cadre juridique et institutionnel du fonctionnement de la DDP ; une description de ses fonctions dans le cadre d'un organigramme obsolète ; les procédures et les flux d'informations pour le financement extérieur ; et les procédures de gestion de la dette, y compris une description détaillée pour le règlement des paiements du service de la dette. Il manque des sections figurant dans l'index et les processus énumérés ne contiennent pas de description de tâches individuelles. Même pour les sections complètes, ce manuel n'a pas été validé par la direction, il n'est pas actualisé et le personnel de la DDP n'y a pas facilement accès.

Au sein de la DFE, un manuel de procédures est en cours d'élaboration dans le cadre du projet *AidImpact* pour le traitement des décaissements et le stockage des prêts et des registres de la dette, mais il ne peut pas être considéré comme complet ou facilement disponible.

La Direction des Systèmes d'Information (DSI) a développé et exploite le Système intégré de Gestion des Finances publiques (SIGFIP) du MB. Deux de ses composantes comprennent le module AX2 pour le sous-système du Trésor et Coriolis pour le sous-système du budget. L'objectif du MB est d'exporter les données directement du système de la dette de la DDP - SYGADE - dans Coriolis. L'exportation des données de la dette depuis SYGADE déclencherait le traitement automatique du service de la dette par Coriolis dans le cadre du circuit des dépenses publiques. Les sous-systèmes Coriolis (engagement et mandatement) sont déjà reliés au module AX2 (ordonnancement), ce qui assure la continuité automatique du traitement du service de la dette au Trésor.

Publication d'un bulletin statistique sur la dette et les opérations liées à la dette

Le MB ne publie pas de bulletin statistique sur la dette ou son équivalent, et aucune donnée sur la dette n'est publiée sur le site Internet du MB. Comme indiqué plus haut, un bulletin statistique sur la dette couvrant la dette intérieure et extérieure, les garanties des prêts et les opérations liées à la dette est essentiel pour assurer la transparence. L'accès à des données mises à jour sera très important non seulement pour les prêteurs internationaux, mais aussi, à plus long terme, pour les participants au marché des capitaux local dans leur prise de décisions, en fonction de l'évolution des plans de développement d'un marché intérieur des Sukuks. La DDP rédige plusieurs rapports sur la dette, dont certains contiennent des éléments de statistiques pertinents, mais uniquement pour une utilisation interne.

Questions et recommandations

Enregistrement et validation de la dette

Le système actuel d'enregistrement de la dette est complet, mais avec d'importants décalages dans le temps. Bien que la DDP exploite un système complet de gestion de la dette qui contient les enregistrements de toutes les dettes de l'administration centrale et de la dette garantie, ainsi que de toutes les opérations liées à la dette, y compris l'allégement et la restructuration de la dette passée, les opérations de la dette ne sont pas saisies dans un délai de trois mois. Cela vaut tout particulièrement pour les décaissements et cette situation pourrait avoir des conséquences préjudiciables, étant donné qu'il n y a pas pour le moment ni publication de bulletin pour la notification ni analyse de la dette. De plus, seulement trois employés gèrent le système, et un seul d'entre eux est un utilisateur avancé. Par ailleurs ce système n'est utilisé que pour les fonctions de base du grand livre.

Les procédures de validation pourraient être améliorées au sein de la DDP. En ce qui concerne la validation de la base de données sur la dette, bien que l'exactitude des saisies de données sur la dette soit vérifiée séparément avant que les saisies ne soient considérées comme achevées et que les données sur la dette soient validées par rapport aux notifications de paiement reçues, il n'existe aucune méthodologie permettant de s'assurer que la base de données est constamment validée. Il n'existe pas de calendrier de validation et aucune liste de contrôle ou bulletin de validation des données n'est généré pour un usage interne. À l'annexe 5 figure un exemple de calendrier de validation.

Il est recommandé qu'à moyen-terme, la DDP, en coopération avec la DFE, produise un manuel complet sur les opérations de la dette de la DDP. Un manuel sur les opérations de négociation et de décaissement de la dette de la DFE viendrait le compléter. Cependant, étant donné les ressources limitées, une approche par étapes est suggérée. La priorité peut être donnée à l'adoption de procédures de validation strictes, à l'élaboration de procédures documentées, portant sur les décaissements, et notamment l'échange d'information entre le MEFI, BCD, MB et les unités de projet au sein des Ministères de Tutelle, pour sécuriser le système de gestion de la dette, et à la nécessité de relier le système de la dette de l'Etat au système Coriolis du MB.

Il est important qu'il existe des procédures documentées spécifiques pour la DDP afin de contrôler l'accès et l'utilisation du système d'enregistrement et de gestion de la dette, comme décrit dans la partie introductive de la présente section. Une fois ces procédures élaborées, l'administrateur de la base de données de la DDP devrait au moins être en mesure de démontrer qu'il/elle suit les procédures qui accordent aux utilisateurs finaux un accès partiel ou complet aux différentes parties du système de gestion de la dette en fonction des responsabilités de l'utilisateur final approuvées par la direction. Ces mêmes procédures écrites doivent décrire comment le bureau de gestion de la dette fait appliquer les règles régissant l'utilisation obligatoire de mots de passe pour pouvoir accéder à la fois à l'intranet de la DDP, au système de gestion de la dette et aux feuilles de calcul Excel encore utilisées mais qui devraient être abandonnées prochainement, et qui doivent tous être différents et modifiés régulièrement. Ce même manuel doit montrer comment les procédures de sauvegarde, de restauration et de stockage sont entreprises, et ces procédures doivent garantir que toutes ces actions sont rigoureusement enregistrées.

Les nouvelles normes d'élaboration des manuels de procédure qui donnent la priorité aux listes de contrôle et aux approches faciles d'utilisation devraient être privilégiées, car la DDP n'a pas les ressources nécessaires pour entreprendre la rédaction de manuels traditionnels, qui ne sont pas toujours utilisés, sur papier et de grand format. Le recours à des consultants externes pour rédiger ce type de manuels traditionnels sur papier ne contribue guère à lutter contre la pratique où les documents ne sont pas régulièrement consultes, et n'est pas souhaitable, dans la mesure où le personnel du gouvernement doit participer activement au processus d'élaboration des manuels, afin d'assurer leur engagement, l'appropriation et l'utilisation des documents. Une première étape consiste à décider sur quels supports les manuels de procédures seront élaborés et conservés. Dans le cas de la DFE, il est important d'harmoniser les manuels existants avec la nouvelle méthodologie qui sera adoptée par la DDP.

L'accès possible du personnel de la DFE au système de gestion de la dette pourrait améliorer la coordination des flux d'informations sur la dette avec la DDP tout en réduisant les doublons et les erreurs liés à la saisie des décaissements. Cela pourrait aussi renforcer les relations de travail entre les deux ministères, y compris au niveau technique du futur comité national de l'endettement (les décaissements sont actuellement saisis trois fois : par la DFE dans *AidImpact*, par la SDSD de la DDP dans le DMFAS, et par la SDGSF de la DDP dans Coriolis).

La formation de tous les gestionnaires de la dette de la DDP à l'utilisation du système SYGADE permettra également d'améliorer la gestion du risque opérationnel puisque le nombre d'utilisateurs de SYGADE augmentera considérablement par rapport à la situation actuelle où seulement trois personnes utilisent le système. Cela pourrait être fait en interne, avec du personnel plus expérimenté. Cela permettra également à la SDGSF de réaffecter les tâches parmi son personnel afin d'accroître la productivité et de répartir les portefeuilles d'instruments de la dette aux différents responsables de la dette, ce qui favorisera une plus grande responsabilisation. Le processus de validation des opérations de décaissement de la dette et du service de la dette sera amélioré grâce à de meilleurs contrôles et règles de validation.

Il est recommandé que le MB mette en œuvre son plan visant à relier le système de gestion de la dette (ou une version future de ce système) au système Coriolis, en remplaçant le système manuel actuel pour le démarrage des opérations de service de la dette. Cela réduirait le risque d'erreurs et accélérerait le processus de paiement, ce qui renforcerait la gestion des risques opérationnels.

Publication d'un bulletin statistique sur la dette et les opérations liées à la dette

Une condition préalable à la production de statistiques exactes sur la dette est d'avoir des données validées sur la dette (y compris les décaissements et les paiements), en utilisant des méthodes et des procédures de validation des données. D'où la nécessité d'accorder la priorité aux procédures portant sur le partage d'information sur les décaissements. La validation est essentielle, d'où l'importance des recommandations précédentes et du plan d'action à court terme proposé à cet égard devant être mené à bien avant l'élaboration d'un bulletin statistique de la dette.

La DDP a la capacité de préparer et de publier un bulletin statistique. Le rapport d'ensemble (Tableau de bord sur le suivi des décaissements et de la dette publique) peut constituer un bon point de départ. Ce rapport contient des informations sur le stock de la dette publique par créanciers et types de créanciers, sur la dette directe et la dette garantie, sur la dette publique par devise, sur certains indicateurs d'exposition aux risques (tels que la durée moyenne jusqu'à l'échéance, la structure des échéances, le pourcentage de la dette totale assortie d'un taux d'intérêt fixe), sur la dette publique par secteur économique, le profil d'amortissement, les paiements du service de la dette par créanciers, les arriérés par créanciers, les garanties par créanciers, le stock de la dette intérieure par créanciers, l'encours de la dette rétrocédée (y compris les arriérés). La publication de bulletin statistique permettrait non seulement d'apporter plus de transparence dans la gestion de la dette mais aussi le suivi et évaluation des risques. Les bulletins statistiques devraient avoir une couverture exhaustive tirée de la base de données sur toutes les dettes, y compris les dettes des entreprises publiques, gouvernement central, et les garanties. Une structure proposée pour un bulletin statistique figure à l'annexe 4. Il est recommandé que les premières ébauches soient produites pour une utilisation interne avant de publier un bulletin. Il est également recommandé de commencer par une publication annuelle et d'augmenter progressivement la fréquence de publication jusqu'à ce que, dans l'idéal, un bulletin soit publié sur une base trimestrielle.

Présentation des recommandations

A court terme

- Définir les priorités, le champ d'application, le contenu et le support pour l'élaboration d'un manuel de procédures (la priorité étant accordée à la validation des données, la coordination des décaissements, le suivi des risques associés aux passifs éventuels et la sécurisation du système de gestion de la dette).

- La direction de la dette publique devrait définir les méthodes de validation et la périodicité des listes de contrôle de validation des données.
- La direction de la dette publique devrait définir le champ d'application, le contenu et le calendrier de publication du bulletin statistique.
- La direction de la dette publique devrait définir les méthodes d'évaluation des risques associés aux passifs éventuels, dont la rétrocession de fonds
- Octroyer un accès du personnel de la DFE au système de gestion de la dette (SYGADE).
- Former l'ensemble des gestionnaires de la dette de la DDP et de la DFE à l'utilisation du système SYGADE.
- Produire le premier bulletin statistique interne (pour une utilisation interne).
- Produire des procédures de validation des données.
- Produire un calendrier de validation des données sur une base régulière.
- Produire des procédures documentées pour protéger, exploiter et maintenir le système de gestion de la dette au sein de la DDP.

A moyen et long terme

- Collecter les données nécessaires pour le suivi des risques associés aux passifs éventuels et effectuer un suivi périodique.
- Harmoniser les manuels de procédures de la DFE avec ceux de la DDP.
- Produire des procédures de coordination des décaissements.
- Publier le premier bulletin statistique annuel sur le site web du MB pour une utilisation extérieure, assumant que des saisies de décaissement sont faites au moment opportun.
- Publier régulièrement un bulletin statistique pour une utilisation extérieure à un rythme plus fréquent.
- Relier le système de gestion de la dette à Coriolis.
- Produire un manuel complet couvrant toutes les procédures de la dette au sein de la DDP et de la DFE.

ANALYSE DE LA VIABILITE DE LA DETTE ET STRATEGIE DE GESTION DE LA DETTE

Bonnes pratiques

Analyse de viabilité de la dette

Les projections des principales variables budgétaires et la préparation d'une AVD annuelle relèvent généralement de la responsabilité de l'autorité budgétaire. Pour les pays à faible revenu ou les pays qui empruntent aux conditions de l'IDA, les institutions de Bretton Woods ont défini une méthodologie qui comprend des cibles pour la dette publique et la dette garantie par l'Etat en deçà desquelles un pays peut être classé comme présentant un faible risque de surendettement. Cet outil analytique peut également aider les autorités nationales à déterminer le déficit primaire et le déficit global le plus approprié, à identifier les éventuelles vulnérabilités liées à la dette et à évaluer l'impact potentiel des nouveaux investissements financés par la dette. Les informations et variables budgétaires couramment utilisées pour préparer l'AVD sont : a) les objectifs et la stratégie de politique budgétaire à moyen terme, b) le total budgétisé des dépenses, des recettes et de l'encours de la dette de l'administration centrale ; et c) le plan à moyen terme pour le total des dépenses et des recettes.

La responsabilité de la préparation de l'AVD incombe généralement au Département macroéconomique ou au Bureau du budget du ministère des Finances ou du Budget, dans la mesure où ces unités participent au processus de préparation du budget et à l'élaboration du cadre macroéconomique à moyen terme. Toutefois, dans certains cas, c'est le Bureau de gestion de la dette (BGD) qui est chargé de réaliser l'AVD. La répartition des tâches et les institutions/départements concernés sont propres à chaque pays, mais une coordination et un échange d'informations étroits entre les différentes unités (celles qui sont responsables de la politique macro-budgétaire et de la gestion de la dette extérieure et intérieure) sont nécessaires pour préparer une AVD de bonne qualité. Dans certains pays, cet exercice est réalisé par une équipe conjointe BGD/macro-budgétaire, et dans d'autres, la préparation est coordonnée par un mécanisme officiel de coordination comme un comité de la dette.

La préparation de l'AVD devrait être intégrée à la préparation du cadre budgétaire à moyen terme. En outre, il devrait être clair que les questions de viabilité de la dette sont principalement prises en compte dans les décisions de politique budgétaire et ne font pas partie de la stratégie de gestion de la dette. Il est recommandé de rechercher des avis en dehors du ministère des Finances ou du Budget et de s'engager dans un processus de consultation avec la banque centrale.

Stratégie de gestion de la dette

La préparation de la stratégie de gestion de la dette (SGD) à moyen terme est un exercice différent de celui de l'AVD et elle est généralement dirigée par le BGD dans le but d'identifier la meilleure composition en coûts-risques pour le portefeuille de la dette publique. Alors que l'AVD est un outil de gestion budgétaire visant à aider les décideurs à déterminer le niveau d'endettement public le plus approprié, la SGD met l'accent sur la composition appropriée de la dette plutôt que sur le niveau d'endettement. Lors de l'élaboration d'une SGD, les coûts et les risques de différentes stratégies d'emprunt selon différents scénarios macro-économiques sont analysés. Il convient toutefois de noter que l'AVD et la SGD sont des exercices complémentaires. Les itérations continues entre le département macro-budgétaire et le BGD pendant le processus de préparation du budget sont la caractéristique d'une AVD et d'une SGD de haute qualité.

Une SGD bien conçue se fonde sur les objectifs de gestion de la dette et s'inscrit dans le contexte des politiques budgétaire et monétaire du gouvernement. Il s'agit d'un plan que le gouvernement entend mettre en œuvre à moyen terme pour atteindre les objectifs de gestion de la dette, en maintenant la composition souhaitée du portefeuille de la dette publique. La stratégie reflète les préférences du gouvernement en matière d'arbitrage entre les coûts et les risques et fournit une orientation claire pour les choix d'emprunt. Elle tient explicitement compte d'un large éventail de contraintes, y compris du niveau de développement du marché intérieur des titres d'Etat. La SGD devrait être fondée sur une analyse solide des coûts et des risques du portefeuille de la dette existante de l'administration centrale ou de l'administration publique, qui comprend l'ensemble de la dette extérieure et intérieure. Elle peut être formulée sous forme de cibles pour ce qui est de la composition et l'exposition au risque du portefeuille de la dette publique. Il convient de demander l'avis de la Banque centrale et d'incorporer ses commentaires dans le document.

Une bonne pratique veut que la stratégie de gestion de la dette soit officiellement approuvée par le gouvernement (par exemple, par le Conseil des ministres) ou le ministre des Finances, et qu'elle soit un document autonome accessible au public. Dans certains pays, la SGD est jointe en annexe à la Loi de Finances et est soumise à l'examen et à l'approbation du Parlement. Cela contribue à promouvoir la responsabilisation et la transparence. De nombreux pays revoient la stratégie de gestion de la dette sur une base annuelle, afin de mettre à jour l'analyse et de calibrer les changements en fonction des révisions du cadre macroéconomique ou de l'évolution récente des marchés.

Situation actuelle

Analyse de viabilité de la dette

Aucune AVD n'est préparée par le MB ou le MEFI. Le cadre juridique n'exige pas l'élaboration d'une telle analyse et n'attribue pas la responsabilité de la produire à un département spécifique. Cependant, le projet de décret sur le CNEP confierait cette tâche à la DDP. Dans ce contexte, il est nécessaire que la Loi portant sur la gestion de la dette publique requière l'élaboration d'AVD et leur incorporation dans le processus budgétaire. .

Dans le cadre des consultations au titre de l'Article IV, le FMI a mené une AVD et l'a publiée en février 2017. Pour préparer l'AVD, le FMI recueille diverses informations auprès des différentes unités, telles que les projections de paiement du service de la dette auprès de la DDP, les données macroéconomiques auprès de la direction de l'économie (DE), les prévisions de décaissements futurs auprès de la DFE et les données de la balance des paiements auprès de la BCD. Une fois l'exercice terminé, les autorités sont invitées à donner leur avis.

Les institutions de Bretton Woods ont classé Djibouti dans la catégorie des pays présentant un risque élevé de surendettement en raison (i) d'une augmentation significative de la dette alimentée par des projets d'infrastructure financés par la dette extérieur, (ii) d'un détérioration des ratios de liquidité après la fin de la période de grâce pour les prêts liés aux projets d'infrastructure et (iii) d'une exposition croissante au risque de taux d'intérêt car une part importante du portefeuille est assortie de taux d'intérêt variables.

Stratégie de gestion de la dette

Le cadre législatif actuel n'exige pas l'élaboration d'une Stratégie de gestion de la dette et ne définit pas les objectifs de la stratégie. Toutefois, la loi n° 53/An 14 (section 2) datant de 2014 donne au ministère du Budget et à la DDP (section 41 de cette même loi) la fonction de préparer un tel document.

En 2013, aux termes d'une formation dispensée au personnel de la DDP sur l'outil SDMT dans le cadre d'une assistance technique conjointe du FMI et de la BM, un document de stratégie de la dette a été élaboré couvrant la période 2013-2015. Toutefois, ce document n'a jamais été approuvé par les autorités et n'a pas été mis à jour. Ainsi, à l'heure actuelle, le pays ne dispose pas de stratégie de gestion de la dette.

La SGD de 2013 analysait les indicateurs coûts/risques du portefeuille de la dette publique du pays à la fin de 2012 et présentait une revue du portefeuille. Elle analysait quatre stratégies différentes (la première était le statu quo en termes de préférence entre la dette extérieure et intérieure et le financement provenant de sources extérieures hautement concessionnelles, la deuxième stratégie différait du fait du financement extérieur provenant de sources moins concessionnelles en raison du statut de pays à revenu intermédiaire, la troisième stratégie favorisait la diversification de ses sources extérieures de financement avec la Chine et l'Inde, tandis que la dernière introduisait la notion de développement du marché local des capitaux). Toutefois, ce document n'a jamais recommandé de stratégie aux autorités, ni fourni de lignes directrices générales en matière de refinancement, de taux d'intérêt et de risques de change. Le document concluait en fait qu'aucune stratégie n'était très convaincante et que les autorités devraient explorer toutes les possibilités avant de définir une stratégie finale. La stratégie se terminait par des recommandations à mettre en œuvre en vue d'améliorer le cadre juridique et institutionnel de la gestion de la dette (comme le recrutement d'un expert juridique pour rédiger une nouvelle loi sur la dette publique et la création d'un comité de gestion de la dette).

Questions et recommandations

Analyse de viabilité de la dette

Les questions de viabilité de la dette font partie de la politique budgétaire et non de la SGD, et devraient être intégrées dans le calendrier annuel de la préparation du budget. Une fois le cadre macroéconomique proposé, il convient de procéder à une AVD pour déterminer si la dette publique du pays est viable au regard des hypothèses relatives aux besoins de financement. Dans l'idéal, l'AVD devrait offrir un retour d'information pour la détermination du cadre de politique budgétaire. Cela permettrait également de fixer les limites d'emprunt pour une année donnée qui seraient intégrées dans la Loi de Finances et constitueraient la base de la SDMT. Avec le calendrier actuel, le cadre macroéconomique est finalisé avant la fin-avril. Par conséquent, il est recommandé que l'AVD soit effectuée au début du mois de mai, une fois que les informations sont disponibles. Les résultats devraient être discutés entre les différentes unités impliquées dans le processus avant que le rapport soit finalisé et soumis pour approbation au Ministre du Budget (ou au CNEP) avant juin. Le document devrait servir de lignes directrices en matière de politique budgétaire.

La préparation de l'AVD nécessitera une coordination étroite entre les différentes unités, telles que la DDP (projections du service de la dette), la DFE (prévisions des décaissements), la DE (cadre macroéconomique), la DB et la BCD (projections de la balance des paiements) afin d'obtenir toutes les informations nécessaires pour effectuer l'analyse et fournir les données nécessaires à un modèle de simulation. Toutes les unités devraient fournir les informations requises avant la fin du mois d'avril.

Dans de nombreux pays, l'unité chef de file du processus d'AVD est l'organisme responsable de la préparation du cadre macroéconomique du fait de son rôle central dans l'analyse. Cependant, le projet de décret, comme mentionné ci-dessus, stipule que la DDP est responsable de la préparation de l'AVD. Le projet de décret exigerait également que le processus soit coordonné par le Comité Technique d'Endettement Public et que l'AVD soit soumise au CNEP pour discussion et approbation des recommandations de politiques. La création et l'opérationnalisation de ces deux comités faciliteraient et amélioreraient même la coordination entre les diverses organisations concernées. Il est donc recommandé que le décret soit approuvé et mis en œuvre dès que possible. Toutefois, comme le suggèrent les meilleures pratiques, la responsabilité principale de la préparation de l'AVD devrait incomber au Département de l'Économie, qui est en charge du cadrage macroéconomique, car l'analyse des résultats de l'AVD nécessite une bonne connaissance du cadrage macro. La DDP sera un acteur majeur du processus et coordonnera son évaluation au CNEP.

L'AVD devrait suivre la méthodologie définie par le FMI et la Banque mondiale dans le cadre de l'analyse de viabilité de la dette des pays à faible revenu, qui a été révisée récemment (en septembre 2017) et est effective depuis juillet 2018. L'AVD devrait couvrir la totalité de la dette publique et garantie par l'Etat. Cela comprendrait la dette des entreprises publiques que l'Etat a rétrocédée et que celles-ci remboursent actuellement aux créanciers, afin que l'analyse donne une image complète de la viabilité de la dette publique. Il faudrait pour cela que le périmètre des comptes budgétaires soit cohérent par rapport à la couverture de la dette.

Enfin, cela nécessiterait également que le personnel des différentes unités soit formé et familiarisé avec la nouvelle méthodologie du cadre de viabilité de la dette des pays à faible revenu et avec le format révisé. Deux membres du personnel de la DDP devraient recevoir une formation sur ce nouveau cadre. Toutefois, ce renforcement des capacités devrait également être étendu à d'autres unités, en particulier à la DR et à la BCD.

Une fois que le personnel aura suivi la formation, il devrait, à court terme, s'efforcer de préparer une AVD qui pourrait être soumise avec le format type aux Institutions de Bretton Woods pour commentaires et suggestions, avant d'incorporer formellement l'exercice au processus budgétaire en 2019. L'AVD peut être préparé en collaboration avec la DE, une fois que la DE a achevé son exercice de cadrage macro. Cet exercice permettrait également aux participants de déterminer les contraintes et les goulets d'étranglement et la façon de les surmonter.

Stratégie de gestion de la dette

Comme mentionné dans la section précédente, le cadre juridique actuel n'exige pas l'élaboration d'une SGD. Toutefois, le projet de loi actuel sur la gestion de la dette publique pallierait à cette faiblesse dans le Titre III de la loi proposée, si le MB élabore ce document, en étroite coordination avec la BCD, le DFE du MEFI, la DE et la DB. Le document serait ensuite soumis au CNEP pour discussion et approbation, avant d'être transmis au Conseil des ministres pour approbation finale et adoption. La loi proposée définit également les objectifs de la SGD au Titre I Article 4. La promulgation de ce projet de loi fournirait la base juridique pour entreprendre et coordonner l'élaboration d'une SGD et définirait des objectifs clairs.

Comme dans le cas de l'AVD, l'élaboration de la SGD nécessiterait une coordination étroite entre différents départements, à savoir la DDP, la DFE, la DE, DB et la BCD. L'approbation du projet de décret sur le CNEP faciliterait ce processus.

La stratégie de gestion de la dette devrait être incluse dans la préparation du budget afin que les besoins d'emprunt contenus dans le budget approuvé par l'Assemblée nationale soient conformes à la première année de la SGD. La SGD devrait refléter les contraintes potentielles que l'AVD pourrait imposer. Par exemple, si la conclusion de l'AVD est que le pays est classé comme présentant un risque élevé de surendettement, la SGD ne devrait pas encourager l'emprunt à des conditions commerciales s'il existe d'autres options moins coûteuses.

Le processus d'élaboration de la SGD devrait commencer par la mise à jour de la base de données de la dette, afin que la DDP puisse analyser le coût et le risque de son portefeuille. Une fois le cadre macroéconomique et l'AVD finalisés, la DDP pourrait préparer un projet de SGD qui serait soumis aux autres unités pour discussion et commentaires. Une fois finalisé, le document pourrait être approuvé par le Ministre du Budget (ou le CNEP s'il est en place), puis envoyé au Conseil des ministres pour approbation finale selon le calendrier prévu. Une fois approuvé, la DDP, en collaboration avec la DFE, devrait préparer un plan d'emprunt annuel cohérent avec l'AVD et la SGD, qui serait inclus dans le budget.

La SGD devrait avoir la même couverture que l'AVD par souci de cohérence. Ainsi, la dette rétrocédée aux entreprises d'Etat devrait être incluse dans la mesure où c'est le MEFI qui a signé tous les accords de prêt, le Gouvernement de Djibouti est juridiquement tenu d'assurer le service de la dette. En outre, cela donnerait une image claire des risques associés à l'ensemble du portefeuille de la dette publique pour élaborer une stratégie permettant de les atténuer.

Comme mentionné précédemment, la DDP a une certaine expérience dans la préparation de ce type de documents au vu d'un atelier organisé en 2013 Au cours de la mission portant sur l'élaboration de ce Plan de réforme, une formation SDMT a également été organisée. Elle a duré quatre jours, et a réuni une vingtaine de participants de la DDP, la DFE, la DE, CC le DEB, la DB, la DSI et la BCD. Toutefois, une formation complémentaire pourrait être nécessaire pour approfondir leurs connaissances. Il pourrait également être nécessaire de renforcer les capacités sur l'utilisation d'Excel et les concepts de base de l'analyse de la dette et de l'analyse financière.

Une stratégie de gestion de la dette pour la période 2018-2021 devrait être préparée sous la guide de la DDP conformément au processus décrit ci-dessus. Le document devrait définir clairement la stratégie que le pays devrait mettre en œuvre, et devrait inclure des lignes directrices générales sur les taux d'intérêt (par exemple, une orientation sur la part des prêts à taux variable), les risques de change (par exemple, la préférence pour les prêts libellés dans une devise spécifique en l'occurrence le US dollar du fait qu'il est indexé au franc djiboutien), ainsi que les risques de refinancement compte tenu du fait que les pressions de refinancement augmenteront à partir de mi-2020.

Une fois le document approuvé par les autorités, il devrait être mis à la disposition du public sur le site Internet du MB. La SGD devrait être mise à jour chaque année afin qu'elle soit cohérente avec le nouveau cadre macroéconomique préparé pour la Loi de Finances. Ce document devrait guider les nouveaux financements à mobiliser et à négocier par le front office. Par conséquent, il faudrait procéder à un examen périodique de sa mise en œuvre pour s'assurer que les nouveaux emprunts sont conformes aux lignes directrices de la SGD. Les rapports d'évaluations devraient être transmis au ministre du Budget et au ministre de l'Économie et des Finances ainsi qu'au CNEP pour information et orientations stratégiques.

En résumé, les recommandations suivantes sont formulées pour l'AVD et la SGD :

A court terme

- Approbation du projet de décret créant le CNEP ou définition claire de l'unité responsable de mener le processus d'AVD.
- Elaboration d'un calendrier de travail et des responsabilités incombant à chaque unité impliquée dans le processus d'AVD.
- Formation du personnel de la DDP à la nouvelle méthodologie d'AVD pour les pays à faible revenu.
- Elaboration d'un projet d'AVD qui sera soumis aux Institutions de Bretton Woods pour commentaires et suggestions.
- Validation de l'AVD par les autorités compétentes.
- Formation complémentaire du personnel de la DDP à l'élaboration de la SGD.
- Elaboration de la SGD couvrant la période 2018-21 qui serait soumise à l'approbation du Conseil des Ministres.
- Publication de la SGD sur le site web du MB.

A moyen terme

- Intégration de l'AVD dans la préparation du budget et préparation d'une AVD pour approbation par le ministre du Budget (ou par le CNEP s'il est en place) d'ici à juin 2019.
- Elaboration d'un plan annuel d'emprunt.
- Examen périodique de la mise en œuvre de la SGD et transmission des rapports aux autorités compétentes
- Mise à jour de l'AVD et la SGD sur une base annuelle sous la houlette de la DDP (et de préférence de la DE pour l'AVD).

ANNEXE 1. DJIBOUTI : PLAN DE REFORME DE LA GESTION DE LA DETTE – CADRE LOGIQUE

Questions/Composantes du projet	Actions	Calendrier (dates de fin)	Résultats attendus des actions	Budget	Résultats attendus des composantes du projet	Entité chef de file
1. Cadre juridique et institutionnel						
1.1 Adoption d'une législation globale sur la gestion de la dette	1.1.1 Mettre en place un groupe de travail (DDP, DFE, BCD, DAJ) pour finaliser le projet de loi	Mai 2018	Projet de loi sur la gestion de la dette achevé	Interne	Djibouti dispose d'une loi sur la gestion de la dette conforme à la pratique internationale qui assure une coordination efficace, la transparence et une stratégie à moyen terme	Groupe de travail (DDP, DFE, DAJ, BCD)
	1.1.2 Examiner la pratique internationale en matière de législation sur la gestion de la dette (y compris pour la rétrocession de prêts)	Juillet 2018				DDP/DFE
	1.1.3 Définir les éléments de la loi qui peuvent faire l'objet d'une législation secondaire	Août 2018				
	1.1.4 Envoyer le projet de loi aux deux ministres du MEFI/MB	Septembre 2018				
	1.1.5 Entamer le processus juridique pour la rédaction de la loi	Décembre 2018				
1.2 Coordination entre les entités de gestion de la dette	1.2.1 Organiser des réunions périodiques entre la DDP et la DFE pour faciliter l'échange d'informations et de données	Mai 2018	Réunions régulières entre les départements	Interne	Efficacité accrue dans l'échange de données et d'informations	DDP/DFE

Questions/Composantes du projet	Actions	Calendrier (dates de fin)	Résultats attendus des actions	Budget	Résultats attendus des composantes du projet	Entité chef de file
	1.2.2 Organiser des réunions interministérielles jusqu'à la mise en place du CNEP accompagné d'un comite technique	Mai 2018	Réunions régulières à haut niveau			MB/MEFI
	1.2.3 Finaliser les propositions de décret pour le CNEP (et les TdR)	Juin 2018	Proposition sur les fonctions et la composition du CNEP			DDP/DFE
	1.2.4 Créer le CNEP et son comité technique	Décembre 2018 (ou en fonction de l'état d'avancement de la loi)	Le CNEP est créé		Amélioration de la prise de décisions pour les opérations d'emprunt	Gouvernement
2. Enregistrement et notification de la dette						
2.1 Amélioration des pratiques d'enregistrement et de validation de la dette	2.1.1 Définir les méthodes de validation et la périodicité des listes de contrôle de validation des données	Août 2018	Les listes de contrôle de validation des données sont élaborées.		Les risques opérationnels liés aux pratiques d'enregistrement de la dette sont atténués	DDP, DFE
	2.1.2 Définir le champ d'application, le contenu et le support pour l'élaboration d'un manuel de procédures sur les domaines prioritaires	Août 2018	Des manuels de procédures sont élaborés pour les domaines prioritaires			DDP, DFE
	2.1.3 Rédiger des procédures et un calendrier pour la validation des données sur la dette	Septembre 2018				DDP
	2.1.4 Rédiger des procédures pour protéger, exploiter et maintenir le système de gestion de la dette au sein de la DDP	Décembre 2018				DDP/DSI

Questions/Composantes du projet	Actions	Calendrier (dates de fin)	Résultats attendus des actions	Budget	Résultats attendus des composantes du projet	Entité chef de file
	2.1.5 La DFE harmonise les manuels (pour le traitement des décaissements et le stockage des prêts et des registres de la dette) avec la DDP	Décembre 2018				DFE
	2.1.6 Relier le système de gestion de la dette au système du budget	Décembre 2018	Le processus de démarrage des opérations de service de la dette est amélioré		Gestion des risques opérationnels étendue aux processus de gestion de la dette	DDP/DTG/DSI
	2.1.7 Achever les manuels de procédures pour les autres processus de gestion de la dette (paiements, etc.)	Décembre 2019				DDP/DFE
2.2 Améliorations de la présentation de rapports et de l'analyse	2.2.1 Élaborer un format pour les bulletins statistiques périodiques (5-10 pages)	Juin 2018	Des rapports et des bulletins statistiques sur la dette sont publiés	Interne	Amélioration de la transparence et prise de décisions éclairées dans le cadre des opérations de gestion de la dette	DDP
	2.2.2 Publier la première version du bulletin en interne	Décembre 2018	Des rapports analytiques internes sont produits			
	2.2.3 Diffusion des rapports périodiques (toutes les analyses ne doivent pas être divulguées)	Mars 2019				
	2.2.4 Publier un rapport annuel plus complet					
3. Analyse de la viabilité de la dette et stratégie de gestion de la dette						
3.1 Réalisation d'une analyse interne de la viabilité de la dette	3.1.1 Désigner l'unité chargée de diriger l'analyse de l'AVD	Fin-juin 2018	Désignation claire de la responsabilité de diriger l'exercice d'AVD	Interne	Élaboration de la viabilité de la dette extérieure et de la dette publique	Ministère du Budget

Questions/Composantes du projet	Actions	Calendrier (dates de fin)	Résultats attendus des actions	Budget	Résultats attendus des composantes du projet	Entité chef de file
	3.1.2 Formation du personnel à la nouvelle méthodologie de l'AVD pour les pays à faible revenu	Septembre 2018	Renforcement des capacités pour l'exécution des tâches	Externe (Ateliers FMI/BM) Interne		DDP
	3.1.3 Préparer un projet d'AVD (pouvant être soumis à la Banque mondiale et au FMI si on le souhaite)	Décembre 2018	Identification des contraintes et renforcement des capacités	Interne		DDP
	3.1.4 Incorporer et préparer l'AVD dans le processus budgétaire annuel	Mai 2019 Annuel	Projet d'AVD	Interne		DDP
	3.1.5 Approbation de l'AVD par le Ministre du Budget/CNEP	Juin 2019 Annuel	Finalisation et approbation de l'AVD			Ministère du Budget /CNEP
3.2 Adoption d'une stratégie de gestion de la dette	3.2.1 Préparer un projet de SGD	Août 2018 Annuel	Projet de SGD	Interne	Elaborer une SGD qui définit clairement une stratégie privilégiée et donner des lignes directrices générales pour les risques de change et de taux d'intérêt	DDP
	3.2.2 Discussion interne, révisions et approbation de la SGD/CNEP	Septembre 2018 Annuel	Accord interne sur la stratégie à privilégier, y compris le compromis coûts/risques et les lignes directrices	Interne		DDP, DFE, DE, DB, et BCD/CNEP
	3.2.3 Approbation par le ministère du Budget/CNEP	Octobre 2018 Annuel	Approbation de la stratégie privilégiée par le ministre SGD/ CNEP	Interne		Ministre du Budget/ CNEP
	3.2.4 Approbation par le Conseil des ministres	Novembre Annuel	Approbation de la SGD par le gouvernement	Interne		Conseil des ministres

Questions/Composantes du projet	Actions	Calendrier (dates de fin)	Résultats attendus des actions	Budget	Résultats attendus des composantes du projet	Entité chef de file
			pour la mise en œuvre de la stratégie			
	3.2.5 Préparation du plan annuel d'emprunt à inclure dans la Loi de finances	Novembre 2018 Annuel	Mise en œuvre de la SGD	Interne		DDP/DFE/ Budget
	3.2.6 Publication de la SGD sur le site Internet du ministère du Budget	Novembre 2018 Annuel	Amélioration de la transparence de la gestion de la dette	Interne		DDP/DIT

ANNEXE 2. ELABORATION D'UNE STRATEGIE DE GESTION DE LA DETTE

Etapes de l'élaboration d'une stratégie de gestion de la dette

Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont élaboré une méthodologie, le cadre SDMT et une trousse à outils, l'outil analytique SDMT, pour formuler une stratégie de gestion de la dette (SGD). Le cadre SDMT est fondé sur huit étapes. Elles sont résumées ci-dessous :

Etape 1. Identifier les objectifs de la gestion de la dette publique et le champ d'application de la SDMT.
Le but est d'aider à clarifier les objectifs que la SDMT devrait chercher à atteindre. Par exemple, les principaux objectifs de la gestion de la dette publique pourraient être de :

- Répondre aux besoins de financement.
- Minimiser les coûts.
- Maintenir le risque à un niveau prudent.
- Développer le marché de la dette intérieure.

Le champ d'application de la SDMT devrait également être identifié, comme les types de dette inclus dans la SDMT. Par exemple :

- Administration centrale ; administration publique ; ou secteur public plus large.
- Passif éventuel, tel que les garanties.

Etape 2. Identifier la stratégie actuelle de gestion de la dette ainsi que le coût et le risque de la dette existante.
L'objectif est de déterminer clairement la situation de départ de l'analyse, ce qui aidera à déterminer si la SDMT devrait chercher à modifier les caractéristiques du portefeuille de dette existant d'une manière spécifique, par exemple, réduire un risque spécifique.

Etape 3. Identifier et analyser les sources de financement potentielles, y compris les caractéristiques des coûts et des risques.
L'objectif est de déterminer l'éventail des stratégies possibles qui pourraient être réalisables et qu'il pourrait être souhaitable de mettre en œuvre. Cela permettra également d'identifier les contraintes potentielles qui pourraient entraver la mise en œuvre d'une stratégie choisie. Cela peut nécessiter une interaction avec les participants du marché financier et d'autres organismes (par exemple, le ministère de la Planification).

Etape 4. Identifier les projections et les risques de base dans les domaines clés - budgétaire, monétaire, externe et du marché.
L'objectif est de déterminer le scénario de référence pour l'analyse de la performance des différentes stratégies et d'identifier des scénarios de risques spécifiques à évaluer. Ceci nécessite une interaction avec les autorités de la politique budgétaire, monétaire et les autorités des marchés financiers et (le cas échéant) avec les participants du marché.

Etape 5. Examiner les facteurs structurels à plus long terme.
L'objectif est d'adopter une perspective à plus long terme et d'identifier tous les facteurs qui pourraient influencer la façon dont la composition de la dette devrait idéalement changer à plus long terme. Cela nécessite une interaction avec les autorités responsable de la politique budgétaire et monétaire.

Etape 6. Évaluer et classer les différentes stratégies de gestion de la dette sur la base de l'arbitrage coût/risque.
Le but est d'analyser un certain nombre de stratégies différentes de gestion de la dette, d'évaluer leur performance et d'identifier un petit nombre de stratégies pouvant être retenues, y compris une stratégie privilégiée.

Etape 7. Examiner les implications des stratégies pouvant être retenues avec les autorités de la politique budgétaire et monétaire et pour le développement du marché
L'objectif est d'établir clairement que la stratégie privilégiée et les autres stratégies pouvant être retenues sont conformes aux politiques budgétaire et monétaire, permettraient de maintenir la viabilité de la dette et sont conformes aux plans de développement du marché.

Etape 8. Proposer et approuver la SGD
Le but est de proposer une stratégie privilégiée au décideur (comme le Conseil des ministres) pour approbation.

Une fois que la SGD a été approuvée, sur la base de l'analyse SDMT, elle devrait être diffusée (par exemple, sur le site Internet du Ministère des Finances et du Budget).

Résumé des conclusions de l'atelier SDMT

Introduction

Au cours de la mission portant sur l'élaboration du Plan de réforme, un atelier de formation sur la SDMT a été organisé par la Banque mondiale pour renforcer les capacités relatives à la méthodologie de formulation d'une SDMT entre le 8 et le 13 mars 2018 et a réuni une vingtaine de participants du Département de la Dette publique, du Département de l'Économie, du Département du Budget, du Département de l'Exécution budgétaire du ministère du Budget, du Département des Finances extérieures du ministère de l'Économie et des Finances, de la Cour des comptes, du Département du Conseiller juridique et de la Banque centrale de Djibouti. Cette section de l'annexe présente les principales conclusions et recommandations de l'atelier.

Objectifs et champ d'application

La législation actuelle ne prévoit pas l'obligation d'élaborer une SDMT, pas plus qu'elle ne prévoit d'objectifs de gestion de la dette. Toutefois, un projet de loi sur la dette publique a été élaboré. Ce projet de loi exigerait de proposer une SDMT au Conseil des ministres pour approbation. Il stipule également les objectifs de gestion de la dette suivants :

- Satisfaire aux besoins de financement de l'Etat tout en minimisant le coût de l'endettement à moyen terme.
- Maintenir les risques associés au portefeuille de la dette publique à un niveau prudent.
- Soutenir le développement du marché des émissions de l'Etat.

Il a été recommandé que la SDMT inclue ces objectifs en l'absence d'une loi sur la dette publique.
Au cours de l'atelier, il a été décidé que le champ d'application de la SDMT serait la dette totale du secteur public, c'est-à-dire la dette directe de l'administration centrale et les prêts rétrocédés aux entreprises

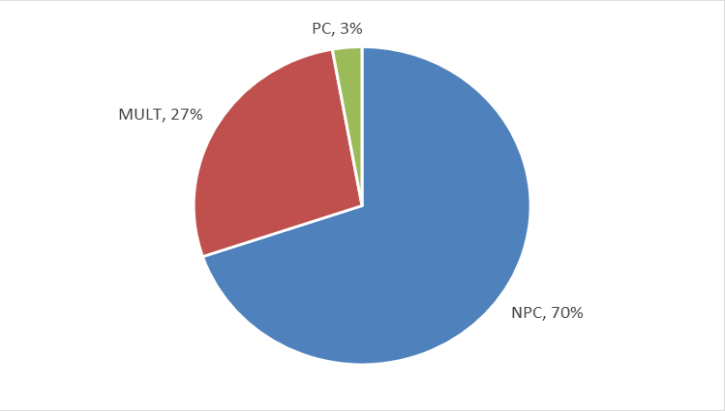
publiques. Bien que, aux termes des accords de prêt, les entreprises publiques aient accepté de payer le service de la dette exigible sur le prêt, l'Etat demeure l'emprunteur officiel et serait légalement responsable de payer le créancier dans l'éventualité où les entreprises publiques ne pourraient s'acquitter de leurs obligations. Toutefois, au cours des réunions organisées avec diverses entreprises publiques, certaines ont indiqué qu'elles pourraient ne pas payer en raison de contraintes financières. En outre, certains contrats de rétrocession n'ont pas été signés dans quelques cas et il est peu probable qu'elles remboursent les prêts en raison d'un manque de capacité financière.

Encours de la dette : profil de coût-risque

Examen du portefeuille

Fin 2017, la dette publique totale de Djibouti s'élevait à 2,0 milliards USD, soit 87,3 % du PIB. La dette extérieure représentait 98,5 % du montant total (1 978,3 millions USD, soit 86 % du PIB). Les prêts extérieurs directs au Gouvernement de Djibouti représentent 30 % de la dette extérieure totale. Les 70 % restants ont été rétrocédés à des entreprises publiques, le Port de Djibouti, la Société des chemins de fer et l'Office national de l'eau et de l'assainissement étant les créanciers les plus importants avec une part totale de 63 %. La dette intérieure ne représente que 1,5 % de la dette publique totale (soit 30,3 millions USD ou 1,3 % du PIB).

Figure A2.1 Djibouti : Structure de la dette extérieure
(à fin décembre 2017, en pourcentage)

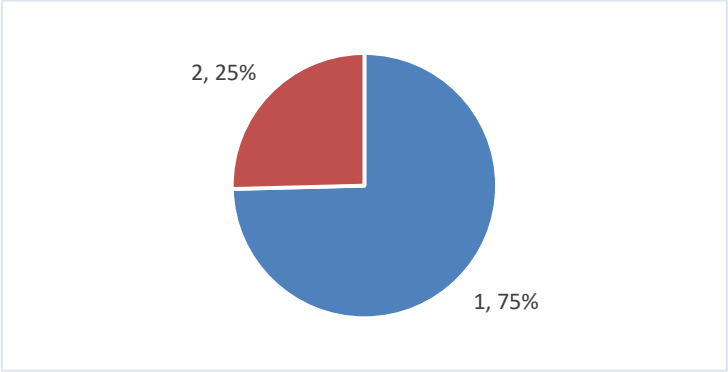


Les créanciers non membres du Club de Paris (NPC) sont les principaux créanciers avec 70 % de l'encours total de la dette extérieure (voir la figure A2.1 ci-après). Ces dernières années, la Chine est le plus important prêteur au titre de la dette publique totale à Djibouti (56 % soit 1,2 milliard USD), suivie par les créanciers bilatéraux arabes (Fonds du Koweït, d'Arabie saoudite et d'Abu Dhabi avec 8 %). Les créanciers multilatéraux (MULT) représentent 27 % de la dette extérieure totale, l'IDA étant le principal créancier (7 %), suivi du Fonds africain de développement (5 %) et de la Banque islamique de développement (4 %). La part du Club de Paris (PC) représente les 3 % restants.

La dette intérieure se compose principalement d'avances des entreprises publiques et de la restructuration des arriérés dus aux entreprises publiques. Le pays a également emprunté auprès de banques commerciales pour financer certains projets d'investissement.

Comme l'illustre la figure A2.2 ci-dessous, environ 75 % de la dette publique totale a été contracté à des taux d'intérêt fixes et le reste à taux variable. La plupart des prêts à taux variable ont été signés avec la Chine pour de grands projets d'investissement. L'encours de la dette assortie de taux variables s'élève à 510 millions USD, dont 90 % avec la Chine

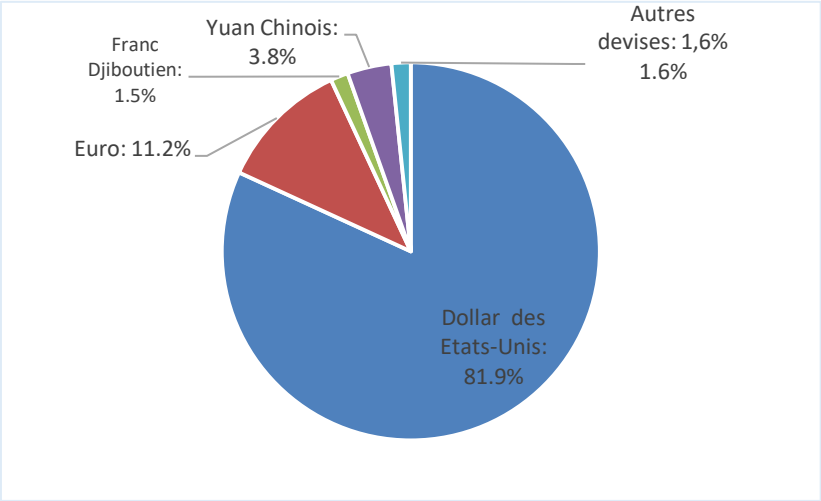
Figure A2.2 Djibouti : Structure des taux d'intérêt[8]
(à fin décembre 2017, en pourcentage)



VAR : 25 % FIXES: 75 %

Environ 82 % du portefeuille de la dette publique de Djibouti est libellé en dollars des Etats-Unis lorsque les droits de tirage spéciaux (DTS) sont décomposés et que l'on ajoute les monnaies liées au dollar (comme le royal saoudien et le dinar koweïtien) (voir figure A2.3). L'Euro suit avec 11,2 % et le yuan Renminbi chinois à environ 4 %. Les autres devises (livre sterling, yen japonais, franc suisse, dollar canadien, couronne suédoise, etc.) représentent 1,6 %, et la monnaie locale (franc djiboutien) représente les 1,5 % restants.

Figure A2.3 Djibouti : Composition en devises
(à fin décembre 2017**,** en pourcentage)



EURO: 11,2 % FDJ: 1,5 % YUAN: 3,8 % Autres: 1,6 % USD: 81,9 %

Caractéristiques coût-risque du portefeuille existant

Le portefeuille de la dette a actuellement un faible coût d'intérêt. Le taux d'intérêt moyen pondéré de la dette existante à la fin de 2016 est de 2,8 % (tableau A2.1 ci-dessous). Cela s'explique principalement par

[8] 75 pour cent de la dette est à un taux fixe de 1,75% et 25 pour cent de la dette a un taux variable en moyenne 2,25%

la politique d'emprunt du pays qui consiste à contracter des financements extérieurs principalement à des conditions concessionnelles et par le faible taux du LIBOR qui a permis de minimiser le coût des prêts à taux variables ainsi que par les taux EURIBOR négatifs pour les taux variables en euros. Toutefois, le coût va probablement augmenter car depuis peu les taux LIBOR enregistrent une tendance à la hausse.

Le portefeuille global de la dette publique de Djibouti est également exposé à un faible risque de refinancement à court terme avec une durée moyenne jusqu'à l'échéance (ATM) de 9,5 ans. Cela est dû aux prêts contractés à des conditions concessionnelles avec une échéance à long terme et au fait que les prêts contractés auprès de la Chine pour financer de grands projets d'investissement sont encore dans la période de grâce.

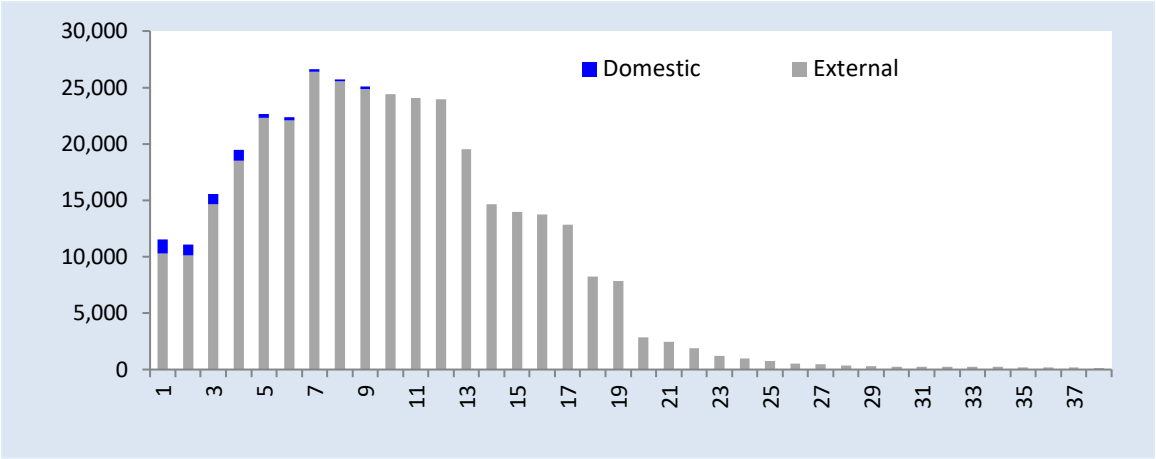
Cependant, à moyen terme, comme le montre le profil de remboursement (figure A2.4), Djibouti sera confronté à un risque de refinancement élevé. Le pays verra ses paiements au titre du principal augmenter de 50 % en 2020 et culminer au cours de la période 2024-2030, car les prêts commerciaux de la Chine commenceront à être remboursés.

Tableau A2.1 Djibouti : Coûts et risques en fin 2017

Indicateurs de risque		Dette extérieure	Dette intérieure	Dette totale
Montant (en millions de FDJ)		351.654,6	5.385,7	357.040,3
Montant (en millions de dollar)		1.978,7	30.3	2.009,0
Dette nominale en % du PIB		86,0	1,3	87,3
Valeur actuelle en % du PIB		77,7	1,3	79,0
Le coût de la dette	Paiement d'intérêts en % du PIB	2,4	0,0	2,4
	Taux d'intérêt moyen pondéré (IR)	2,8	0,6	2,8
Risque de refinancement	Temps moyen jusqu'à l'échéance (ATM en année)	9,6	3,0	9,5
	Dette venant à échéance dans 1 an (% du total)	2,9	22,7	3,2
	Dette venant à échéance en 1 an (% du PIB)	2,5	0,3	2,8
Taux d'intérêt	Temps moyen de refixation (ATR en année)	7,8	3,0	7,8
	Remboursement de la dette dans 1 an (% du total)	28,2	22,7	28,2
	Dette à taux fixe (% du total)	74,2	100,0	74,6
Risque de change (FX)	Dette en devises étrangères (en % de dette totale)			98,5
	Dette extérieure à court terme (ST FX)			13,8

Environ 3 % de l'encours total de la dette arrivera à échéance en 2018, ce qui confirme le faible risque de refinancement à court terme.

Figure A2.4 Djibouti: Profil de remboursement (encours de la dette à fin décembre 2017 ; millions de FDJ)



Le risque le plus important que Djibouti doit gérer est le risque de taux d'intérêt étant donné que 25,6 % de son portefeuille est assorti d'un taux d'intérêt variable. Ce risque élevé est également illustré par le pourcentage élevé (28,2 %) de son portefeuille exposé à la variation des taux d'intérêt au cours de l'année prochaine, ce qui résulte également de la part importante des taux d'intérêt variables dans son portefeuille. Il est prévu que la Fed augmente son taux de base au moins trois fois cette année et trois fois l'an prochain, et le LIBOR (qui est le taux de référence sur les prêts chinois) devrait également augmenter au cours de la même période. Une augmentation d'un point de pourcentage du LIBOR accroîtrait les paiements d'intérêts de 4,6 millions USD soit un peu moins de 1 pourcent des recettes budgétaires hors dons.

Le portefeuille de Djibouti est exposé à un faible risque de change. Bien que 98,5 % du portefeuille de la dette publique du pays soit constitué de dette extérieure, comme le montre la figure A2.3, 81,9 % est libellé en dollars des Etats-Unis, dont le taux de change avec la monnaie locale est fixe. Par conséquent, seulement 17 % du portefeuille est exposé aux variations du taux de change.

Nouveaux financements

Pendant la période couverte par la SDMT réalisée en Mars 2018, les décaissements totaux des projets actuellement à l'étude et des projets en cours de négociation ou qui seront validés, sont estimés à

517,9 millions USD, dont 65 % (soit 337,5 millions USD) seront rétrocédés aux entreprises publiques. Environ 47 % seront fournis par des institutions multilatérales parmi lesquelles le FADES et la Banque islamique de développement sont les principaux prêteurs, comme le montre le tableau A2.2. Les créanciers bilatéraux fourniront le montant restant, la Chine étant le plus grand créancier. De nouveaux financements viendront également de la Turquie, étant donné que Djibouti continue à diversifier ses sources de financement.

Tableau A2.2 Djibouti : Récapitulatif des nouveaux financements

Créanciers	Taux d'intérêt (%)	Période de Grâce (années)	Échéance (années)	Monnaie Initiale	Montant (en millions USD)	%	Risques
BAD	Fixe 1,75 %	5	30	Unité de Compte	22,7	4	Risque de change
BIsD	Fixe 0,75 à 1,6 % Variable Libor+1,3 %	3 à 13	13 à 31	Dinar Islamique	49,7	10	Risque de change + risque de taux d'intérêt quand variable
FIDA	Fixe 2 %	5	25	DTS	7,3	1	Risque de change
OPEP	Fixe 2 à 5 %	4 à 5	18 à 30	USD	34,1	7	
IDA	Fixe 2 %	5	25	DTS	42,6	8	Risque de change
FADES	Fixe 2,5 à 3 %	5 à 7	25 à 30		86,8	17	Risque de change
Fonds Saoudien	Fixe 1 à 2%	5 à 10	25 à 30	RYAL	27,8	5	Risque de change
Fonds du Koweït	Fixe 2 %	4 à 5	22 à 23	Dinar Koweïtien	95,3	18	Risque de change
Inde	Fixe 2 % Variable Libor+0,5 %	2 2	10 15	USD	7,4	1	Risque de taux d'intérêt quand variable
Chine	Fixe 2 % Variable Libor+3,25 %	1 à 7	15 à 20	USD	134,1	22	Risque de taux d'intérêt quand variable
Turquie	Variable Libor+3,25 %	2	8	USD	10	2	Risque de taux d'intérêt

Il ressort des discussions au cours de l'atelier que le Gouvernement de Djibouti n'émet pas d'instruments financiers sur le marché local des capitaux et ne prévu pas de le faire pendant la période couverte par la SDMT. Toutefois, la Banque centrale de Djibouti a eu des discussions avec la Banque islamique de développement sur les modalités et le cadre juridique de l'émission des Sukuks.

Questions et recommandations

Les principales conclusions de l'atelier sont les suivantes :

- **Cohérence entre la couverture de la dette et le cadre macroéconomique** : La principale question qui a été discutée et observée au cours de l'atelier est la cohérence entre la couverture de la dette et le cadre macroéconomique. La couverture de la dette convenue était la dette publique totale. Toutefois, le cadre macroéconomique utilisé ne couvre que l'administration centrale et n'inclut donc pas les recettes et les dépenses du secteur public. Les projections macroéconomiques utilisées au cours de l'atelier provenaient de la Banque mondiale, le Département de l'économie n'ayant pas fourni ces informations. Cependant, la DE n'élabore le cadre macroéconomique que pour l'administration centrale également et ceci pourrait être un problème pour la préparation de l'AVD. Le fait d'inclure les paiements du service de la dette de l'administration centrale et des entreprises publiques dans le modèle de simulation crée des besoins bruts de financement plus élevés. Pour résoudre ce problème, les décaissements au secteur public ont été ajoutés au total des dépenses publiques, de sorte qu'il ne devrait pas y avoir de surfinancement. Lors de la préparation de la SGD, la DDP doit veiller à ce que cette cohérence soit maintenue.
- **Coordination entre la DFE et la DDP pour préparer les projections de décaissements** : Au cours de l'atelier, les projections de décaissements sont venues de la DDP. Toutefois, la DFE a fait des présentations sur les nouveaux projets déjà signés et devant être signés. Cependant, il n'y avait pas eu de concertation entre les deux unités pour déterminer si les différentes informations étaient cohérentes. En tant que front office, la DFE devrait être principalement chargée de fournir des projections complètes sur les décaissements futurs, en étroite coordination et coopération avec la DDP afin de pouvoir effectuer un rapprochement avec les projections de décaissements provenant du SYGADE.
- **Coordination entre les différentes unités impliquées dans la préparation de la SGD** : Comme cela a été démontré pendant l'atelier, une coordination étroite entre les différentes unités sera nécessaire pour élaborer une SGD dans la mesure où aucune unité n'a le monopole de toutes les informations nécessaires à la saisie dans l'outil d'analyse de la SDMT. La DDP peut fournir des informations sur la dette, la DFE devrait fournir les projections de décaissement en coordination avec la DDP et le Département de l'Économie fournira les prévisions macroéconomiques. Le Département du Budget devrait participer aux discussions car la SGD devrait être cohérente avec les financements inclus dans le budget, et la Banque centrale de Djibouti devrait être impliquée pour ce qui est de l'impact de la SGD sur sa gestion des réserves et des taux de change. Comme cela a été évoqué lors de l'atelier, la création proposée du CNEP et de son comité d'appui technique devrait faciliter la coordination.
- **Simulation pendant l'atelier** : Les participants ont pu simuler une stratégie de gestion de la dette qui met en œuvre les emprunts décrits dans la section précédente et apprendre à en analyser les résultats. Les résultats ont montré qu'une stratégie mettant l'accent sur les emprunts à taux fixe et libellés en USD permettrait au pays de réduire ses risques de taux d'intérêt (par exemple, le ratio taux fixe/dette totale passerait de 74,6 % en 2017 à 76,8 % en 2020 et l'ATR augmenterait légèrement de 7,8 à 7,9 ans) tout en maintenant un faible risque de refinancement à court terme et de change (voir tableau A2.3 ci-après). La principale raison en est que cette stratégie n'envisage pas d'emprunter à la Chine à des taux variables après 2018, dans la mesure où le dernier décaissement à taux variable de la Chine interviendrait en 2018. En outre, les emprunts auprès de sources concessionnelles permettraient de traiter de la question soulevée dans l'analyse de viabilité de la dette effectuée par le FMI, qui a conclu que le pays était exposé à un risque élevé

de surendettement. Cependant, la stratégie n'a pas résolu le problème du risque de refinancement à moyen terme occasionné par le début de l'amortissement des emprunts chinois.

Tableau A2.3 Indicateurs de risque de Djibouti (fin-2020)

Indicateurs de risque		2017	A la fin de 2020
		Actuel	S1
Dette nominale en % du PIB		87,3	77,7
Valeur actualisée de la dette en % du PIB		79,0	68,7
Paiement des intérêts en % du PIB		2,4	2,3
Taux d'intérêt implicite (%)		2,8	3,1
Risque de refinancement	Dette arrivant à échéance dans 1 an (% du total)	3,2	4,5
	Dette arrivant à échéance dans 1 an (% du PIB)	2,8	3,5
	ATM du portefeuille externe (années)	9,6	8,9
	ATM du portefeuille intérieur (années)	3,0	2,1
	ATM du portefeuille total (années)	9,5	8,8
Risque de taux d'intérêt	ATR (années)	7,8	7,9
	Refixation du taux de la dette dans 1 an (% du total)	28,2	25,6
	Dette à taux fixe (% du total)	74,6	76,8
Risque de change	Dette en devises en % du total	98,5	99,5
	Dette en devises à court terme en % des réserves	13,8	22,5

Les principales recommandations sont les suivantes :

- L'analyse du portefeuille total de la dette publique de Djibouti montre qu'il est exposé à deux risques principaux : le risque de taux d'intérêt et le risque de refinancement à moyen terme découlant du début des remboursements des prêts chinois. L'AVD indique également que le pays est exposé à un risque élevé de surendettement. Ces facteurs majeurs devraient être pris en considération lors de l'élaboration de la SGD. Le document devrait aborder la question et définir une stratégie claire (par exemple, un emprunt à taux fixe en dollars des Etats-Unis) qui serait soumise au Conseil des ministres (une exigence du projet de loi sur la dette publique) avec des lignes directrices générales sur les risques de change et d'intérêt (comme la réduction des risques de taux d'intérêt et le maintien d'un faible niveau de risque de change). Le document devrait également analyser les options concernant le risque de refinancement à moyen terme. Enfin, le document pourrait également définir un plafond pour les emprunts commerciaux.

- La DDP devrait préparer une SGD en collaboration avec les autres unités (DFE, DE, DB et BCD). Le document devrait comprendre au moins les sections suivantes :

    - Introduction. Une section qui décrit le cadre juridique et institutionnel actuel de la gestion de la dette.
    - Objectifs, champ d'application et période de la gestion de la dette (voir la section ci-dessus, par exemple).
    - Encours, risques de la dette, et environnement de gestion de la dette. Description du cadre macroéconomique.
    - Nouveaux financements. Description des sources de financement (y compris les conditions, le montant et les risques) attendues au cours de la période (voir la section ci-dessus, par exemple).

- Cadre de gestion des risques. Description des risques structurels qui peuvent avoir un impact négatif sur la stratégie.
- Description de la stratégie privilégiée. Cette section comprend une description de l'orientation privilégiée ou des lignes directrices générales pour les risques de change, de refinancement et de taux d'intérêt. La stratégie devrait également inclure des lignes directrices sur les garanties et la rétrocession de prêts. La stratégie pourrait définir des plafonds pour les emprunts contractés à des conditions commerciales afin de répondre aux préoccupations soulevées dans l'AVD. Le document de stratégie peut également décrire les réformes à entreprendre en termes de cadre juridique et institutionnel si nécessaire. Il devrait également décrire les étapes pour développer le marché local des capitaux si cela a été défini comme objectif. Dans le cas de Djibouti, le rapport pourrait analyser l'impact de l'émission éventuelle de Sukuks.

ANNEXE 3. ACTIVITES DE FORMATION POTENTIELLES

La gestion de la dette publique exige du personnel possédant à la fois des compétences dans le domaine des marchés financiers et des compétences en matière de politiques publiques. Cela est rare, même au sein d'un ministère du Budget ou des Finances qui ont normalement accès à un large éventail de compétences financières et économiques. Dans la mesure où il sera souvent difficile d'obtenir ces compétences dans le secteur privé, les unités de gestion de la dette doivent avoir recours à la formation pour améliorer leur base de compétences. Cela joue également un rôle important pour ce qui est d'aider la fonction de gestion de la dette à attirer et à retenir du personnel.

Une bonne pratique de gestion consiste à avoir un énoncé officiel de politique de formation. Cela souligne à l'intention du personnel l'importance que la direction attache à la formation ; attire l'attention sur le rôle que chaque personne doit jouer dans le cadre de sa formation; et rappelle à la haute direction le rôle que la formation doit jouer dans l'établissement d'une fonction efficace de gestion de la dette ; et qu'elle devrait être dotée de ressources en conséquence.

Les éléments clés d'une politique de formation devraient intégrer les considérations suivantes :

- Tous les membres du personnel devraient avoir la formation nécessaire pour assurer leur efficacité professionnelle.
- Cela comprend leur capacité à apporter leur contribution au sein des différentes équipes et à pouvoir remplacer d'autres membres de l'équipe.
- La formation et le développement devraient faire partie d'une culture interne ouverte aux nouvelles idées et capable de les assimiler.
- Le personnel devrait avoir accès à des possibilités de formation et de perfectionnement pour faciliter leur progression de carrière.

Evaluation et offre de formation

Il n'existe pas de modèle unique pour les compétences requises pour une fonction de gestion de la dette. Les lacunes identifiées en matière de compétences à la suite d'une évaluation des besoins de formation seront souvent générales plutôt que spécifiques et, dans la plupart des cas, les personnes auront les compétences pertinentes dans une certaine mesure. Mais il existe généralement un besoin collectif de compétences spécifiques qui vont au-delà de celles acquises par l'expérience. L'éventail porterait sur :

- Concepts, principes et activités de gestion de la dette (pour tout le personnel).
- Techniques spécifiques de gestion de la dette (pour les cadres supérieurs).
- Compétences administratives et liées aux tâches (pour le personnel spécifiquement identifié). Cela peut souvent s'étendre utilement à la formation des gestionnaires afin de refléter la nature spécifique des politiques et des processus de gestion de la dette.

Les options d'offres de formation comprendront : des formations en cours d'emploi; observation au poste de travail; voyages d'études et autres formations similaires; cours de formation locaux pour les compétences qui ne sont pas spécifiques à la gestion de la dette; cours et séminaires professionnels programmés; et cours sur mesure.

Chaque membre de l'unité de gestion de la dette devrait préparer des objectifs individuels et un plan de développement personnel qui émanent des cibles et des objectifs de l'unité. Le processus d'examen de la

performance individuelle, tant au cours de l'année qu'au cours de l'examen annuel, associé à des retours sur les possibilités de formation, fournit les moyens nécessaires au suivi et à l'évaluation.

Les mesures suivantes sont recommandées pour améliorer le renforcement des capacités pour la SGD :

- Pour le back-office : enregistrement des nouveaux prêts et (des titres d'Etat), validation des saisies et des données et élaboration des rapports appropriés sur la dette. Préparer le bulletin de la dette et les indicateurs de coût et de risque.
- Pour le middle office : élargir les connaissances pour préparer une bonne stratégie de la dette à moyen terme ainsi qu'une analyse de viabilité de la dette.
- Pour le front office : négociation de nouveaux prêts, interaction avec les acteurs du marché. Entreprendre, conjointement avec le middle office, des recherches et effectuer des analyses sur l'élaboration de nouveaux outils de financement et d'instruments financiers, ainsi que l'analyse financière.

Sujet	Personnel ciblé	Sources de formation
Système d'enregistrement et de notification de la dette		
Caractéristiques et fonctionnalités du système, enregistrement des données, validation	DDP	Interne/Externe
Statistiques et rapports sur les données relatives à la dette		
Bulletin de la dette (trimestriel et annuel)		
Manuels de procédures	DDP/DFE	Externe/Interne
Administration et gestion de la base de données	DSI	Interne
Analyse de la dette et analyse financière		
Analyse du portefeuille de la dette	DDP	Externe
Instruments de détermination des prix, instruments financiers	DFE/DDP	Interne
Techniques de négociation de prêts	DFE	Externe
Budgétaire		
Formation AVD	DE, DDP, DFE, BCD	Externe
Stratégie de gestion de la dette		
Formulation de la SGD en utilisant l'AT SDMT	DDP	Interne
Analyse du portefeuille et des choix d'emprunt	DDP/DFE	Externe

ANNEXE 4. PROJET DE LIGNES DIRECTRICES POUR LE BULLETIN TRIMESTRIEL DE LA DETTE

- **Grands titres:**

Résumé des points clés/nouveaux structurés en différentes sections ; exemple :

i. Evolution de la dette au cours du trimestre.
ii. Tendances de la composition en monnaie nationale du portefeuille de la dette.
iii. Les émissions nettes de titres intérieurs ont légèrement augmenté au cours du trimestre, par rapport à la moyenne des [6 trimestres précédents].
iv. Evolution macroéconomique.

- **Coûts et risques du portefeuille de la dette**

Tableau *tiré de l'outil SDMT et du profil de remboursement*

- **Principaux graphiques**

i. Dette extérieure et dette intérieure dans le temps (en monnaie locale et en pourcentage) 3–5 ans.
ii. Profil du service de la dette dans le temps, montrant à la fois la dette intérieure et extérieure (en monnaie locale) 3–5 ans.

- **Tableaux et/ou graphiques plus détaillés**

i. Synthèse du stock de la dette (en monnaie locale) : dette totale de l'administration centrale ventilée par : dette extérieure (ventilée par bilatérale et multilatérale, avec total partiel en USD et en monnaie locale) et intérieure (ventilée par obligations et bons du Trésor [le cas échéant] et « autres »). La catégorie « autres » peut être ventilée en l'absence de titres d'état.
ii. Flux (en monnaie locale): Nouveaux emprunts bruts, amortissement/rachat et nouveaux emprunts nets pour la dette extérieure et intérieure séparément au cours du trimestre le plus récent.
iii. Synthèse des détails de toutes les adjudications intérieures (sans objet actuellement à Djibouti).
iv. Service de la dette (en monnaie locale, à l'exception de l'intérêt effectif): paiements du service de la dette, répartis par intérêt et principal pour la dette intérieure et extérieure séparément; et projections de ces paiements au cours des [3 prochaines années], sur la base du stock de la dette actuel (c'est-à-dire sans hypothèse sur de nouveaux emprunts). Inclure le calcul du taux d'intérêt effectif (pourcentage pour les données antérieures).

- **Graphiques illustratifs**

i. Dette extérieure par créancier (graphique circulaire).
ii. Dette extérieure par devise (graphique circulaire).
iii. Dette extérieure par secteur bénéficiaire, en faisant ressortir les rétrocessions.
iv. Service de la dette au fil du temps, réparti par intérêt et principal et par devise (graphique linéaire ou histogramme).
v. Dette intérieure par catégorie (prêts, obligations et bons du Trésor, et autres).

- **Autres.**
- **Coordonnées.**
- **Glossaire, sources, etc. le cas échéant**.

ANNEXE 5. CALENDRIER DE VALIDATION DES DONNEES SUR LA DETTE

La validation des données sur la dette consiste à s'assurer que les données sur la dette sont complètes, exactes et cohérentes, tant en interne qu'avec les acteurs externes. Les bureaux de gestion de la dette devraient procéder à une vérification formelle de leurs données sur la dette, sur une base régulière et sur la base de procédures écrites. L'élaboration d'un calendrier de validation des données, qui serait produit régulièrement et soumis en interne à la direction, est souhaitable et assure la continuité de cet exercice. Une liste de contrôle type pour la validation des données au sein d'un Bureau de gestion de la dette comprendrait les éléments suivants qui, dans l'idéal, seraient formalisés dans un calendrier de validation des données :

Tâches	Calendrier/ Fréquence	Unité/employé(e) responsable
I. **CONTROLES ADMINISTRATIFS GENERAUX D'UN BUREAU DE LA DETTE**		
II. **CONTROLE DES DONNEES RELATIVES A LA DETTE**		
1. Prêts		
1.1 Accords de prêt		
1.2 Décaissements des prêts		
1.3 Service de la dette liée aux prêts		
2. Titres d'emprunt		
2.1 Enregistrement des émissions		
2.2 Souscriptions		
2.3 Service de la dette		
2.4 Opérations sur le marché secondaire		
3. Adjudication		
3.1 Informations sur les adjudications		
4. Opérations de restructuration de la dette		
4.1 Accords de rééchelonnement		
4.2 Opérations de restructuration		
5. Prêts en cours d'élaboration		
6. Prêts rétrocédés		
6.1 Accord		
6.2 Décaissements		
6.3 Service de la dette		
III. CONTROLES DES DONNEES NON LIEES A LA DETTE		
1. Dons		
1.1 Accords		
1.2 Décaissements		
2. Fichier de référence		
2.1 Participants		
2.2 Taux de change		
2.3 Taux d'intérêt variables		
2.4 Taux d'actualisation		
2.5 Projets		

ANNEXE 6. PROGRAMME DE LA MISSION

Dates	Réunions	Participants /Directions/ Institutions	Dates
04 MARS 2018			
09h00-10h00	**Rencontre avec le Directeur de la Dette** - Réunion d'introduction technique	Directeur, Sous Directeurs, Banque Mondiale (BM)	Salle de réunion de la DDP
11h45-13h00	**Coordination avec la politique monétaire** **Banque Centrale** : Visite au Directeur exécutif de la Banque Centrale	BCD	BCD
15h00-17h00	**Cadre juridique et organisationnel de la gestion de la dette** Projet de loi sur la dette publique Les mécanismes officiels de coordination et d'échange régulier d'informations entre les institutions responsables de la dette Projet sur la création du Comité national de l'endettement public (CNEP)	DDP/DAJ	Salle de réunion de la DDP
05 MARS 2018			
09h00-10h00	**Endettement extérieur, garanties d'emprunt et rétrocession de prêts** **Procédures pour les emprunts extérieurs, Garanties d'emprunt et rétrocession de prêts**	DFE	DFE
10h00-11h00	**Endettement extérieur, garanties d'emprunt et rétrocession de prêts** **Procédures pour les emprunts extérieurs, Garanties d'emprunt et rétrocession de prêts**	DDP	DDP
11h15-12h30	**Endettement intérieur**	DDP, DTG	DTG
15h00-17h00	**Gestion des prêts, Système de gestion de la dette et Sécurisation de données, Gestion des risques opérationnels** Réunion avec le responsable du service informatique et la Sous-Directrice de la stratégie de la dette	DDP	DDP
06 MARS 2018			
09h00-10h30	**Enregistrement et rapports sur les données de la dette**	DDP	DDP
10h30-12h00	**Transmission et publication des données de la dette et évaluation**	DDP/DFE	Salle de réunion de la DDP
	Répartition de tâches, capacités du personnel et continuité opérationnelle		

14h00-15h00	**Réunion avec la présidente de la Cour des Comptes**	CC	CC
15h00-16h00	**Réunion avec « Port and Free Zone Authority (DPFZA) »**	DPFZA	DPFZA, BM
15h00-17h00	**Stratégie de gestion de la dette** Processus décisionnel et publication de la stratégie de gestion de la dette	DDP	DDP
07 MARS 2018			
09h00-12h00	**Atelier sur la mise en œuvre d'un système de gestion de la dette et la gestion des risques opérationnels** Planification des activités et responsabilités liées à la mise en œuvre du système de gestion de la dette, préparation du manuel de procédures, utilisation du modèle, contenu, responsabilités, validation et mises à jour	DDP/DSI/DFE	Salle de réunion de la DDP
09h30-10h Réunion Parallèle	**Réunion avec l'ONEAD**	l'ONEAD	L'office de l'ONEAD
10h00-11h00 Réunion Parallèle	**Réunion avec le Fond de l'Habitat**	Le Fond de l'Habitat	L'office du Fond de l'Habitat
15h00-16h00	**Réunion avec l'équipe de la DSI en charge de Coriolis**	DSI	DSI
08 MARS 2018 -Atelier sur la Stratégie de Gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) **Les participants des DFE/DDP/Direction de l'Économie/BCD/DEB/DTG/Direction du Budget**			
09h00-9h45	**Ouverture de l'atelier** (Réunion avec les responsables de haut niveau)	Ministères des finances et du Budget,	Salle de réunion de la DDP
10h00-11h00	**Présentation générale de l'atelier**	Participants de l'atelier,	Salle de réunion de la DDP
11h00-11h15	**Pause-café**		
11h15-13h00	**Cadre SDMT et Outil analytique (OA)** Présentation technique : (i) programme SDMT ; (ii) outil SDMT ; (iii) résultats attendus (rapport d'assistance technique et document de stratégie); (iv) autres	Participants de l'atelier,	Salle de réunion de la DDP
13h00-14h00	**Déjeuner**		
14h00-17h00	**Agrégation des données pour la SDMT** Travail sur l'outil avec les données actuelles (les participants ont besoin d'un ordinateur)	Participants de l'atelier, BM	DDP
14h00-15h00 **Réunion Parallèle**	**Réunion avec les autorités du Port**	Directeur du port, Directeur des stratégies, BM	Djibouti Doraleh Multipurpose Port (DMP)
11 MARS 2018 -Atelier sur la Stratégie de Gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT)			
09h00-10h00	**Indicateurs de risque - concepts et calculs**	Participants de l'atelier,	Salle de réunion de la DDP
10h00-10h15	**Pause-café**	Participants de l'atelier,	Salle de réunion de la DDP
10h15-12h00	**Indicateurs de risque - concepts et calculs**	DDP	

11h00-12h00 **Réunion Parallèle**	**Réunion avec la Direction du Chemin de fer**	Directeur General, BM	Direction de la société Djiboutienne des Chemins de fer
12h00-13h00	**Stratégie actuelle, calcul des coûts/risques du portefeuille de dette existant et interprétation des résultats**	Participants de l'atelier, BM	DDP
12h10-13h00 **Réunion Parallèle**	**Réunion avec la Direction de l'Electricité de Djibouti (EDD)**	Agent comptable, BM	Office de l'EDD
13h00-14h00	**Déjeuner**		
14h00-15h00	**Stratégie actuelle, calcul des coûts/risques du portefeuille de dette existant et interprétation des résultats**	Participants de l'atelier	Salle de réunion de la DDP
15h00-17h00	**Cadre macroéconomique de moyen terme:** Perspectives, politique budgétaire, politique monétaire - données pour l'outil SDMT et discussion	Participants de l'atelier	Salle de réunion de la DDP
12 MARS 2018 -Atelier sur la Stratégie de Gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT)			
09h00-10h30	**Introduction des données de marché dans l'outil SDMT : prévisions et chocs (scenarii)** Explication des différents taux d'intérêt, calcul des prévisions pour le taux de change et les taux d'intérêt, estimation des chocs	Participants de l'atelier	Salle de réunion de la DDP
10h30-10h45	**Pause-café**		
10h45-12h00	**Introduction des données de marché dans l'outil SDMT : prévisions et chocs (scenarii)**	Participants de l'atelier	Salle de réunion de la DDP
12h00-13h00	**Sources de financement possibles**	Participants de l'atelier	Salle de réunion de la DDP
13h00-14h00	**Déjeuner**		
14h00-17h00	**Présentation du modèle et activation;** Discussion des stratégies	Participants de l'atelier	Salle de réunion de la DDP
13 MARS 2018 - Atelier sur la Stratégie de Gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT).			
08h30-9h00	**Rencontre avec le Ministre du Budget**	Ministre du Budget, Secrétariat, BM	Ministère du Budget
09h00-10h00	**Analyse des résultats du modèle et recalibrage**		
10h00-11h00	**Rencontre parallèle avec le Ministre de l'Économie et des Finances**	Ministre de EF, directrice de l'économie	Ministère de l'économie et des finances
10h00-10h15	**Pause-café**		
10h15-11h00	**Analyse des résultats du modèle et recalibrage**	Participants de l'atelier	
11h00-12h00	**Elaboration d'une stratégie de gestion de la dette**	Participants de l'atelier	

12h00-13h00	**Mise en œuvre de la stratégie : élaboration du programme d'emprunt**	Participants de l'atelier	DDP
13h00-14h00	**Déjeuner**		DDP
14h00-15h00	**Réunion technique finale avec la DDP** Plan de Réformes de Gestion de la Dette	DDP	DDP
15h30-16h30	**Réunion finale avec les responsables de haut niveau** Présentation sur le Plan de Réformes de gestion de la Dette Publique		Salle de réunion du MB