

## SEMINAIRE ORGANISE PAR LE CEA AFRIQUE ADDIS ABEBA

Novembre 2007

### Présentation de M. CHARMARKE IDRISSE ALI, Directeur de l'Institut National de l'Administration Publique (INAP) République de Djibouti

La République de Djibouti connaît le développement rapide d'une pauvreté structurelle dont les causes sont multidimensionnelles. L'analyse des déterminants a montré le caractère central de la croissance et de l'emploi pour une réduction durable de la pauvreté. La vision stratégique de Djibouti s'inscrit dans cette approche. Elle part également des réalités économiques, géographiques et humaines du pays qui en font un trait d'union entre plusieurs civilisations et prend en compte les aspirations du citoyen Djiboutien, en même temps qu'elle adhère à la vision du développement prônée par la communauté internationale. Elle repose sur cinq orientations dont la cinquième orientation réaffirme l'importance de la bonne gouvernance et du renforcement des capacités de l'Etat dans son ensemble. Dans une large mesure, les problèmes rencontrés, aussi bien au niveau de la compétitivité que des performances des secteurs sociaux, résultent des inefficacités dans la gestion des ressources disponibles et de la faiblesse des capacités de gestion et de planification de l'Etat. L'ampleur de la pauvreté et de l'extrême pauvreté est telle que le pays doit impérativement renforcer la gestion des moyens budgétaires rares, les allouer et les utiliser de façon optimale. Le renforcement de la gestion des dépenses publiques et l'amélioration des capacités de planification et de suivi de l'administration se situent donc au cœur de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

#### 1. Renforcer la bonne Gouvernance

Dans une large mesure, les problèmes de développement économique du pays peuvent être imputés à la fragilité et au mauvais fonctionnement de l'Etat au sens large, et à l'insuffisante implication des populations dans l'œuvre de construction économique et sociale du pays. La modernisation de l'Etat et la promotion de la bonne gouvernance sont de ce fait un impératif pour le succès de la stratégie de lutte contre la pauvreté, en même temps que la condition de la pérennisation à long terme des acquis économiques et sociaux du pays. La bonne gouvernance se définit comme la manière de gérer la chose publique dans le respect des lois, les règles de la transparence, la participation des citoyens dans la prise de décisions et l'obligation de rendre compte à la population.

Les principaux axes de la stratégie du gouvernement visent à : i) consolider les acquis démocratiques ; (ii) promouvoir une bonne gouvernance locale ; (iii) réformer la justice ; (iv) poursuivre la réforme administrative, et (v) promouvoir une bonne gouvernance économique et financière.

##### *1.1. Consolider les acquis démocratiques*

Avec l'adoption par référendum de la nouvelle Constitution en septembre 1992, la République de Djibouti s'est engagée dans un processus de démocratisation des institutions et de la vie politique. Le système constitutionnel est de type présidentiel, avec un président et une assemblée nationale élus

tous les deux au suffrage universel direct, respectivement pour un mandat de six et cinq ans. La constitution de 1992 garantit les principales libertés reconnues dans la déclaration universelle des droits de l'homme (liberté d'expression, d'association, de pensée, liberté syndicales,...) et consacre la séparation des pouvoirs. Depuis son institution et la fin du conflit en 1994, la démocratie a enregistré des progrès notables. Soucieux d'approfondir ces acquis, le gouvernement entend poursuivre sa politique visant à consolider la paix et à renforcer l'adhésion de tous les citoyens au processus politique.

Dans ce cadre, deux décisions importantes prises en 2002 ont permis de renforcer les institutions politiques et le consensus national au moment où le pays s'engageait dans une nouvelle élection législative. Ces mesures concernent : (i) l'organisation en février 2002 d'un Séminaire de réflexion sur les actions gouvernementales qui a réuni, autour du Président de la République et des membres du gouvernement, les représentants de la société civile, du secteur privé et de l'administration. L'objectif de ce séminaire était de permettre à la population d'évaluer les actions du gouvernement à mi-parcours du premier mandat présidentiel et de débattre sur la pertinence des orientations prises. Cette démarche qui constitue une première illustre la prise de conscience au plus haut niveau de décision de l'importance de l'approche participative et de l'obligation de rendre compte dans la conduite des affaires de l'Etat ; et : (ii) l'introduction du multipartisme intégral conformément aux dispositions de la constitution qui prévoyait cette ouverture politique au bout de dix années de quadripartisme et la création d'une commission nationale électorale indépendante chargée de superviser les élections et de proclamer les résultats.

### ***1.2. Promouvoir la bonne gouvernance locale et le développement participatif***

Le système administratif et territorial de Djibouti est traditionnellement très centralisé. Les cinq districts que compte le pays sont administrés par des commissaires de la République qui sont également chargés de coordonner l'action des services déconcentrés de l'Etat. En pratique, la déconcentration elle-même demeure largement non effective, faute de délégation de pouvoirs et d'une décentralisation des moyens. Le résultat d'ensemble de cette situation est le développement des inégalités régionales, l'inefficacité des politiques en raison des pressions excessives sur le niveau central et la désresponsabilisation des citoyens par rapport aux problèmes qui les concernent.

**La promotion et le renforcement de la décentralisation et de la participation des citoyens est un axe majeur de la stratégie de lutte contre la pauvreté.**

Les principaux objectifs poursuivis par le gouvernement sont :

- d'enraciner la démocratie et de favoriser la participation des citoyens dans la gestion des problèmes de proximité ;
- de valoriser les initiatives locales et de réduire les disparités régionales ;
- d'améliorer l'efficacité de l'action publique et la gestion rationnelle des moyens et éviter la corruption

La loi de décentralisation préparée de façon participative répond à ces objectifs. Elle institue la région, collectivité territoriale répondant au principe de libre administration dotée d'un conseil régional qui est l'organe exécutif élu au suffrage universel direct, et dote la capitale d'un statut particulier. Les compétences de la région concernent l'éducation, la santé, l'agriculture et l'eau, le tourisme, le commerce et la police administrative.

Dans ce cadre, la participation des associations de développement et de la société civile sera également renforcée. Il importe donc que le gouvernement fasse en sorte que les populations concernées jouent un rôle actif dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des projets de développement qu'elles doivent s'approprier bien que la société civile à Djibouti n'ait pas une longue tradition de participation aux enjeux du développement.

Les actions prioritaires sont :

- d'adopter un cadre juridique et réglementaire régissant les associations et ONG suite au diagnostic déjà établi ;
- de mettre en place un dispositif de coordination des actions des ONG et de favoriser le développement d'un partenariat tripartite Etat-Régions-ONG ;
- d'élaborer et de mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités des associations de développement, à travers la formation, l'appui et l'encadrement des ONG.

### ***1.3. La réforme de la Justice***

La réforme de la justice est le quatrième axe de la réforme de l'Etat et de la promotion de la gouvernance. L'objectif du gouvernement est de mettre en place une justice proche du citoyen qui garantit un accès égal à tous et des jugements équitables, qui sécurise les investisseurs et protège la propriété. Le gouvernement a organisé au cours de l'année 2000 des états généraux de la justice auxquels ont pris part l'ensemble des acteurs du système ainsi que des représentants de la société civile.

Les principales contraintes relevées à cette occasion concernaient l'insuffisance des ressources humaines, la faiblesse des moyens, la lenteur de la justice et les lacunes institutionnelles. Le plan d'action préparé dans ce cadre s'est déjà traduit par la mise en œuvre de plusieurs recommandations, notamment la séparation du Ministère du palais, la réforme du statut de la magistrature qui détermine les conditions de recrutement et le déroulement de carrière et garantit désormais l'indépendance des magistrats, la réforme du conseil supérieur de la magistrature et la mise en place de la Chambre des comptes et de la discipline budgétaire.

Le programme de réformes sera poursuivi dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté à travers :

- la refonte du statut de la cour suprême en une cour de cassation ;
- la suppression progressive de la dualité des juridictions (intégration des tribunaux de la charia et suppression des tribunaux indigènes) ;
- la réforme de la cour d'appel ;
- la décentralisation de la justice.

### ***1.4. La réforme administrative***

L'administration Djiboutienne connaît de nombreux dysfonctionnements liés à sa lourdeur bureaucratique, à son opacité et au personnel pléthorique.

La stratégie de réformes de l'administration vise plusieurs objectifs :

- le rapprochement de l'administration des citoyens ;
- le développement des capacités du secteur public ;
- la modernisation de l'administration, de ses outils et de ses procédures. La mise en œuvre de la réforme nécessitera des ressources importantes et se déroulera sur une longue période.

Les axes prioritaires pour le gouvernement sont :

- la mise en place d'un système fiable de gestion du personnel de l'Etat, à travers la constitution du fichier unique des agents de l'Etat, accessible à l'ensemble des services utilisateurs. Dans ce cadre, un recensement des fonctionnaires et des agents conventionnés a été effectué. Il s'agira de rapprocher les données de la solde de celles de la fonction publique et d'accélérer la mise en place du fichier centralisé informatisé ;
- le renforcement de la transparence dans le recrutement à travers le recours systématique aux concours ;
- le renforcement de l'Institut National d'Administration Publique (INAP) pour en faire un outil performant de formation et de recyclage des agents de l'Etat, des collectivités locales et une structure d'appui à la réforme.

### ***1.5. La bonne gouvernance économique et financière***

Le budget de l'Etat est le principal outil de mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. Dans le contexte spécifique de pauvreté généralisée qui est celui de Djibouti, l'amélioration de la gestion et de l'efficacité de la dépense publique est un impératif, et constitue une condition majeure de succès du CSLP.

Dans ce cadre, les objectifs poursuivis par le gouvernement sont :

- améliorer la transparence dans la gestion des dépenses publiques, de renforcer le contrôle et l'obligation de rendre compte de l'utilisation des deniers publics,
- optimiser l'utilisation des ressources financières de l'Etat et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et son impact sur la réduction de la pauvreté.

Des progrès importants ont été enregistrés ces deux dernières années dans la programmation, la gestion et le suivi des dépenses, avec l'appui des partenaires techniques et financiers. Les principaux acquis portent sur : (i) la refonte du cadre juridique des dépenses publiques avec l'adoption de la loi relative aux lois de finances, l'adoption du décret portant règlement général de la comptabilité publique et la mise en place d'une nouvelle nomenclature des pièces justificatives de la dépense ; (ii) Le renforcement du dispositif d'exécution de la dépense publique avec la limitation et l'encadrement strict des dépenses sans engagement ; la restructuration du ministère des finances avec la création d'une direction du budget, chargée de la préparation, du suivi et de la gestion des autorisations de dépense, la centralisation des compétences en matière d'exécution au niveau de la direction des Finances ; la mise en place depuis 2001 d'un plan de trésorerie comme instrument de régulation et de suivi des engagements de l'Etat ; (iii) l'amélioration de la programmation des dépenses qui est désormais plus directement liée au cadrage macro-économique ; (iv) le renforcement du contrôle des finances publiques avec le renforcement de la Chambre des comptes et de discipline budgétaire et la création d'une Inspection générale d'Etat. Rattachée au Premier Ministre, l'inspection générale d'Etat dispose d'une compétence générale en matière de contrôle des deniers publics et d'une compétence spécifique qui lui permet d'effectuer, à tout moment et éventuellement de façon inopinée, toute opération de contrôle sur les recettes et les dépenses publiques. Elle complète ainsi le dispositif de contrôle des ressources publiques mis en place par le gouvernement dans le souci de rationaliser et de rendre transparente la gestion publique.

La stratégie du gouvernement vise à renforcer la gestion de la dépense publique et à améliorer son efficacité. Dans l'ensemble, il s'agira de bâtir sur les acquis actuels en les renforçant dans huit directions :

- l'application effective des nouvelles dispositions relatives à la préparation du budget, au suivi et au contrôle de la dépense ;
- la responsabilisation des départements ministériels sur la gestion des ressources qui leurs sont allouées, pour une meilleure exécution et une meilleure efficacité du budget ;
- la déconcentration de la gestion des crédits et la délégation aux ministères techniques du pouvoir d'engager et de mandater les dépenses de leur départements ;
- le renforcement du contrôle sur les finances publiques à travers la mise en place effective, dès l'année 2003, de l'Inspection générale d'Etat ;
- l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique à travers, notamment, la mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme, et de budgets de programmes pour les secteurs de l'éducation, de la santé, du développement rural et des transports ;
- l'amélioration de la préparation des programmes d'investissement publics et la définition de critères d'éligibilité au PIP qui reflètent les priorités du CSLP ;
- le renforcement du suivi des projets à travers la mise en place d'outils appropriés (mise en place d'un fichier automatisé de projets, renforcement de la coordination de l'aide extérieure à travers la direction du financement extérieur, institution de l'obligation de rapports semestriels de suivi) ;
- l'amélioration de la capacité d'absorption à travers le renforcement des capacités des départements techniques et la formation des responsables de projets ;
- le renforcement des capacités des départements ministériels, dans le développement des systèmes et méthodes et des compétences techniques dans le domaine de l'intégration du Genre dans les politiques globales et sectorielles, les programmes publics et les budgets.