

DJIBOUTI

***CADRE INTÉGRÉ
ETUDE DIAGNOSTIQUE DE
L'INTEGRATION COMMERCIALE***

Mars 2004

Résumé analytique

L'environnement macroéconomique et institutionnel

Djibouti est un des pays les moins avancés (PMA) qui figure toutefois dans la catégorie des économies à revenu intermédiaire selon la classification proposée par la Banque mondiale. Le PIB fait l'objet d'une répartition très inégalitaire comme en témoignent les phénomènes de pauvreté et de chômage, respectivement 42 % et 59 % en 2002. Quelles que soient les limites de fiabilité que l'on attache à ces statistiques, elles n'en situent pas moins clairement le besoin d'accroître le rythme annuel de croissance du PIB, guère plus de 1% par an dans les années quatre vingt dix, et d'améliorer la répartition des fruits de cette croissance entre les quelques 600 000 habitants que compte le pays.

Le cadre macroéconomique et la Compétitivité

Echanges internationaux et réduction de la pauvreté

La forte spécialisation de l'activité sur les services, 80% du PIB, transparait également dans des exportations de services, environ 13 fois supérieures à la valeur des échanges de biens. Une des caractéristiques importantes de cette petite économie tient aussi à son degré d'ouverture, entre 50 et 60% du Produit selon que l'on se réfère aux exportations ou aux importations. D'une certaine manière, ces taux d'ouverture sont toutefois trompeurs, d'abord par ce qu'ils incorporent des échanges transfrontaliers, en particulier avec l'Ethiopie, ensuite parce qu'ils ne sont pas représentatifs d'une bonne intégration à l'économie mondiale. En d'autres termes, il est impératif que Djibouti élargisse la taille de ses échanges internationaux dans un équilibre économique et financier lui permettant de mieux valoriser des ressources humaines aujourd'hui oisives.

La part des importations en provenance de l'Union Européenne représente traditionnellement plus de la moitié des importations en valeur. Elle tend à régresser au profit des transactions avec les pays du COMESA qui réalisent maintenant près de 15% des importations. Parmi les services exportés, l'une des rubriques clés, directement associée à la situation géostratégique du pays, est constituée par les revenus des troupes étrangères pour l'utilisation de bases militaires. La France maintient ici environ 3000 hommes en contrepartie du versement à l'Etat d'une redevance de 30 millions d'euros par an jusqu'en 2012. Les Etats Unis ont également une base militaire contre le paiement annuel de quelque 31 millions de dollars. Les transferts officiels sont également très importants, environ 100 dollars par habitant sur la période 1999-2002, pour moitié perçus sous la forme d'une aide budgétaire.

Du point de vue du financement du développement les capitaux privés de long terme sont encore limités. Les investissements directs sont évalués annuellement à 600 millions de FDJ, soit 0,6 % du Produit Intérieur Brut ou 5 à 6 dollars par habitant, un flux beaucoup plus limité que celui généralement observé dans les pays en développement. La taille du marché local constitue sans doute un élément d'explication de cette faiblesse de l'investissement direct, mais également l'insuffisante compétitivité de l'économie dans la sous région.

Le problème afférent à la taille du marché se réduira avec l'intégration régionale notamment dans le cadre du COMESA. L'éligibilité (2000) au dispositif américain relatif à la loi sur la Croissance et les Opportunités en Afrique (AGOA) peut également concourir à ce dynamisme. L'exploitation de ces opportunités nécessite cependant qu'une attention soutenue soit portée à la compétitivité de la production qui conditionne le développement de l'activité et par suite, la réduction de la pauvreté. Le COMESA poursuit des objectifs régionaux ambitieux, notamment l'adoption d'un Tarif Extérieur Commun (TEC) à l'horizon 2004. Au-delà des espérances que suscite la construction de cette architecture institutionnelle, le TEC fait naître de légitimes inquiétudes. En effet, l'Union douanière pourrait engendrer une inflation importée résultant des exigences de protection commerciale des économies partenaires, sans pour autant permettre de dégager rapidement des créations de trafic significatives.

A la faveur d'une réorganisation administrative, il conviendrait que les Douanes soient considérées comme de même importance que les Impôts ou les Domaines, que ses services soient subdivisés de manière plus opérationnelle en séparant les activités de conception et de gestion des moyens. La Douane djiboutienne manque d'agents et de moyens pour effectuer l'ensemble de ses missions, y compris les activités de surveillance. Il en résulte des interruptions de service dommageables à la fluidité des échanges. Un renforcement des effectifs et des compétences est donc indispensable, notamment pour le contrôle des produits pétroliers qui sont fortement taxés. En même temps, les rémunérations doivent être revues sous une forme plus incitative.

Une des préoccupations des autorités doit consister en l'informatisation des procédures administratives. En attendant la mise en œuvre de la solution SYDONIA++, préconisée par la CNUCED et avalisée par le Gouvernement, le Système Intégré de Gestion de la Douane (SIGED) doit être conservé. Il demeure toutefois incomplet en ce qu'il n'appréhende qu'une partie de la déclaration en douane et n'est pas fondé sur la nomenclature douanière et un Tarif Intégré, « cœur » de tout système de dédouanement. Au niveau des activités du port, sous l'impulsion de la nouvelle direction privée, le service informatique a sensiblement amélioré la gestion de l'établissement. Des efforts sont encore à mener, en particulier pour la gestion des marchandises conventionnelles. Ces progrès concourent à la facilitation des échanges et incitent à ce que parallèlement, l'Administration Douanière soit moins paperassière. Les avantages douaniers et fiscaux sont difficiles à encadrer. Certes, l'Administration djiboutienne a multiplié les incitations pour attirer le trafic et séduire l'investisseur, mais il en est résulté un empilement de dispositions difficiles à apprécier au niveau du contrôle parlementaire et complexe à vérifier par les agents des douanes ou du fisc. Enfin, le rôle de transitaire et de commissionnaire en douane doit être mieux défini. Un cahier des charges doit préciser les équipements informatiques nécessaires à l'obtention d'un agrément et les sanctions encourues pour non respect du dispositif de ce cahier des charges.

Bien que les infrastructures de base ne procèdent pas des activités traditionnellement considérées comme internationalement échangeables, elles concourent à la fois à l'intensification du commerce et à la réduction de la pauvreté. En cela, elles sont aussi un facteur de réalisation des Objectifs du Millénaire par promotion d'emplois potentiels pour les femmes, par facilitation de l'accès à l'éducation de base et l'amélioration de l'état sanitaire de la population. Les infrastructures conditionnent également la réduction de la pauvreté par élargissement de l'accès aux services publics, notamment l'eau, l'électricité et le téléphone qui agissent sur les « capacités » et modes de « fonctionnement » des individus.

Politique budgétaire et compétitivité

Recettes publiques. Le taux de prélèvement public, ratio de l'ensemble des ressources publiques rapportées au PIB, ne permet pas d'assurer un équilibre budgétaire satisfaisant. En 2002, il a été nécessaire de mobiliser des dons à hauteur de 5,9 % du PIB et de recourir surtout à un emprunt net correspondant au déficit conventionnel de 3,5 % du Produit. Comparativement aux autres pays en voie de développement, le taux de prélèvement public est pourtant plutôt élevé, 23,1% en 2002. Après l'extension de la Taxe Intérieure de Consommation (TIC), applicable depuis 2002 aux productions locales, deux nouveaux changements importants vont survenir dans les prochaines années : l'adoption d'un Tarif Extérieur Commun (TEC) aux pays du COMESA, l'évolution de la TIC vers une Taxe à la valeur ajoutée (TVA). On disposera alors des tarifs comme instrument spécifique de la politique commerciale et de la TVA comme instrument de recettes intérieures. L'ensemble de ces mouvements de réforme va dans le sens d'une amélioration de la compétitivité par l'instauration d'une plus grande neutralité économique des prélèvements publics et, donc, de la stimulation des productions de biens échangeables.

Les dépenses budgétaires. La structure de la dépense publique est très importante. Elle conditionne les gains de compétitivité à court terme par le meilleur fonctionnement des services publics de base (justice, sécurité). Elle conditionne également la productivité à long terme par les dépenses d'éducation et de santé, par la réalisation d'investissement à fortes indivisibilités. L'absence d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) constitue un obstacle à une gestion efficace de la dépense publique. La lutte contre la pauvreté repose, en effet, sur une bonne articulation entre les programmes sectoriels du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté et le CDMT, instrument de la cohérence temporelle des choix publics. Les dépenses budgétaires représentaient 29,7% du PIB en 2001. Ce pourcentage est revenu à 32,9% en 2002, soit une augmentation sensible sur un an. Un niveau de dépense aussi important ne peut pas constituer un élément de saine gestion budgétaire alors que dans le même temps, le taux de prélèvement public n'a pas révélé une réelle marge de manœuvre.

Une large part de la dépense est dévolue aux salaires et traitements. En 2002, ces derniers représentaient 43% de la dépense totale. Ce chiffre est trop élevé malgré une réduction sensible depuis 1996. Le corollaire de fortes dépenses courantes est la faiblesse des dépenses d'investissement. Ces investissements publics se situent autour de 10% et sont pour l'essentiel financés sur ressources extérieures. Sur les projets, l'Etat démontre d'ailleurs des difficultés à honorer la contrepartie en monnaie nationale de l'aide extérieure en devises. Ces difficultés sont un facteur de blocage potentiel des flux d'aide internationale.

Le classement fonctionnel des dépenses publiques laisse apparaître le poids relativement important des dépenses d'administration générale, mais aussi des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure. Les dépenses d'éducation et de santé sont au cœur de la lutte contre la pauvreté et des objectifs du millénaire. Elles participent également des efforts déployés pour élever la compétitivité par la productivité des individus. Si la place de ces deux Ministères est relativement satisfaisante, 29% de la dépense totale en 2001, la question de l'allocation des moyens est posée. Il conviendrait surtout d'opérer un déplacement de la dépense au bénéfice de la formation et de l'enseignement technique.

Les arriérés. En 2002, le stock des arriérés de paiement a atteint 83,7 % des recettes budgétaires. Il est à noter que ces arriérés ont été principalement accumulés entre 1992 et

1997. Cette situation est à l'origine de graves conséquences économiques et sociales. Les arriérés constituent un obstacle à la mobilisation des recettes fiscales dans la mesure où il est toujours difficile d'empêcher des compensations « sauvages » entre les arriérés et les impôts ou cotisations sociales, mais également de ne pas susciter des mécanismes de report de ces arriérés dans le système productif au risque de créer tensions inflationnistes et blocages de trésorerie au niveau des entreprises. La manifestation de ces phénomènes est contraire aux objectifs de la compétitivité globale de l'économie.

La compétitivité par les prix et les coûts de facteurs

Le taux de change effectif réel. Le mouvement de cet indice suggère que depuis 1990, la position compétitive de l'économie s'est dégradée d'environ 40%. Cette dégradation est intervenue principalement depuis 1996. **Le facteur travail** participe de la formation du problème à la fois par la rémunération nominale, c'est à dire le salaire, et par la qualité du facteur, c'est à dire la productivité qui est elle-même fonction de la qualité du système éducatif et des conventions sociales en matière d'effort. Le secteur structuré représente 67% de l'emploi total, les salariés du secteur privé ne contribuant que pour 25%. En moyenne, et comparativement à l'Ethiopie ou au Yémen, au taux de change courant, les salaires nominaux djiboutiens, sont de 3 à 6 fois supérieurs. Par la politique publique d'embauche des diplômés, le secteur privé a eu tendance à suivre les traitements de la fonction publique. De proche en proche, avec l'installation de la crise des finances publiques au début des années quatre vingt dix, les recrutements publics et privés se sont taris, mais les salaires sont demeurés à un niveau élevé, sans rapport avec la productivité du facteur.

La politique en matière d'éducation professionnelle est difficilement lisible. Faible par les moyens publics alloués, elle l'est davantage encore par la dispersion des moyens sur plusieurs Ministères. Autre facteur qui pèse sur la compétitivité, les rigidités du Code du travail. Elles subsistent, au-delà du dispositif de la loi 140, et s'expriment notamment par le poids des cotisations sociales à la charge de l'employeur : 15,7 % contre 4 % pour les salariés. Une diminution ou un rééquilibrage des taux devrait être envisagé de manière à faire baisser le coût unitaire du facteur.

Le coût du capital est lui-même excessivement cher : 13 % pour les prêts les plus « sûrs », entre 18 % et 25% pour les prêts sous forme de facilité de caisse. C'est assurément des taux très élevés dans un contexte où l'inflation demeure structurellement faible. La stabilité monétaire est en effet un trait essentiel de la politique interne, non indépendante de la fixité du taux de change du Franc Djiboutien vis-à-vis du dollar US et du système de *Caisse d'émission* par lequel la création de monnaie se régule automatiquement par le solde des paiements internationaux. Il y a donc absence de risque de change autre qu'indirect par l'évolution du cours de la monnaie américaine. Le coût de la mobilisation de l'épargne est par ailleurs modéré en raison de l'absence d'obligation d'ouverture de guichets ou comptes individuels. Le coût et l'indisponibilité du crédit témoignent des défauts de remboursement passés. Ces défauts ont conduit à la liquidation de plusieurs banques, à la constatation que les coûts de mise en œuvre des garanties sont extrêmement onéreux et incertains. La justice est lente, en moyenne entre 3 et 4 ans pour qu'une affaire trouve son dénouement. Et l'exécution des garanties est rendue aléatoire par les jeux de relations personnelles et conventions sociales qui suscitent des coûts de transaction élevés.

Pour faire face aux frustrations engendrées par le mécanisme de marché du crédit, les autorités ont mis en place le Fonds de Développement Economique de Djibouti (FDED),

destiné aux opérateurs potentiellement éligibles au système bancaire, et le Fonds Social de Développement qui travaille en relation avec des ONG. Actuellement sur les 9 institutions de micro-crédit, 8 travaillent en partenariat étroit avec le FSD. Ce Fonds fournit des lignes de crédit aux ONG à un taux d'intérêt de 3 %. Ces dernières procèdent ensuite à l'octroi de prêts au taux de 18 % à des micro-entrepreneurs qui forment des groupes solidaires. La marge est donc de 15 % pour couvrir le risque et les frais d'intervention.

Le coût des consommations intermédiaires, notamment des services publics marchands, est lui-même jugé très cher. Au taux de change courant, le prix de l'eau et de deux à trois supérieur à celui observé en Ethiopie. Les consommateurs en zones péri-urbaines déshéritées acquittent des prix souvent exorbitants en raison de l'absence ou du dysfonctionnement des bornes fontaines publiques. Paradoxalement, l'eau est gaspillée par des services de l'administration sur lesquels le recouvrement des factures est faible. L'électricité est également très chère. Le prix est au moins deux fois supérieur à celui de l'Ethiopie. Or, plus directement que l'eau, cette consommation entre dans la structure de coût des entreprises et surcharge leur exploitation. Le prix d'une nuit d'hôtel est absorbé à 25% par le règlement de la facture d'électricité. Les responsabilités de ces surcoûts sont multiples. Elles procèdent de facteurs exogènes comme le prix du pétrole importé, mais aussi de comportements économiques inefficaces sous la forme notamment de défaillances de gestion, de responsabilités mal assumées par l'actionnaire unique. Une large réflexion s'impose sur les moyens à mettre en œuvre pour baisser le coût local de l'énergie distribuée (réformes institutionnelles, coûts et avantages de l'interconnexion avec l'Ethiopie, énergies alternatives).

L'usage du téléphone est également très onéreux avec une couverture du service particulièrement faible que l'on peut mesurer par la densité de lignes fixes ou par le nombre de titulaires de téléphones mobiles. En mars 2003, des modifications de grille tarifaire ont été adoptées en Conseil des Ministres dans une insuffisante évaluation des tenants et aboutissants pour l'entreprise. Souhaitable pour l'ensemble de l'économie, cette baisse de prix pourrait s'avérer très préjudiciable aux comptes de *Djibouti Télécoms*, à moins que cette évolution ait finalement pour conséquence d'accélérer des processus de réformes institutionnelles indispensables.

En l'état des financements publics disponibles, l'Etat ne peut pas garder la haute main sur l'ensemble des services publics. Il lui faut composer avec le secteur privé dans un cadre de privatisation dont les modalités restent à définir. L'engagement dans ce type de réforme doit tenir compte des contraintes financières et des perspectives de développement économique de Djibouti qui appellent à un accès à des services de qualité à des prix ne constituant pas des handicaps pour la diversification et la compétitivité de l'économie. Le cadre général de la privatisation de ces services marchands est déjà posé par la loi. Il convient de pousser plus loin le processus en donnant de l'effectivité à cette importante réforme économique et institutionnelle

Les institutions pour le commerce et la compétitivité

Les organismes de facilitation de l'activité et du commerce

Le Ministère du Commerce de l'Industrie et de l'Artisanat doit bénéficier d'un renforcement de moyens humains et financiers, d'une Assistance technique relativement lourde et structurante. Un audit complet de ses besoins, et plus particulièrement du Service du commerce extérieur est nécessaire. Cet audit doit déboucher sur des actions de formation en relation avec un programme de réorganisation à court et moyen termes. Il convient que ce service puisse disposer d'une base documentaire importante, qu'il se dote d'une véritable Cellule de Suivi des Accords de l'OMC et des implications du tarif extérieur commun du COMESA.

l'Agence Nationale de la Promotion de l'Investissement (ANPI) a été créée en janvier 2001, placée sous la tutelle du Ministère des Affaires Présidentielles. Elle a correspondu à un réel besoin. Ses dysfonctionnements initiaux semblent sur le point d'être surmontés avec la dotation d'un budget de fonctionnement et d'investissement. Un certain flou institutionnel peut toutefois exister autour du rôle de l'ANPI. Le Centre de Formalité Unique des Entreprises est par exemple en doublon avec le Centre de Formalités des Entreprises (CFE) créé au sein de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce de Djibouti est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière selon le modèle des compagnies consulaires des pays francophones. Parmi les projets de la CCD figure la création d'un Centre de gestion agréé qui devrait être opérationnel en janvier 2004. Ce Centre est destiné à aider les Petites et moyennes entreprises à tenir une comptabilité conforme à leurs besoins et à satisfaire aux obligations légales en matière de déclaration fiscale. Les activités de la CCD sont principalement limitées par l'insuffisance et le caractère aléatoire de son budget. Les recettes affectées, issues des « centimes additionnels », ne lui sont qu'irrégulièrement et partiellement reversées par le Trésor. L'amélioration du fonctionnement de la Chambre requiert de sécuriser ses ressources et de renforcer ses disponibilités en cadres. Une assistance technique pourrait être mise en place de manière à appuyer la restructuration institutionnelle, le perfectionnement des cadres, l'analyse des besoins de formation du secteur privé, l'informatisation et la mise en place de données en *intranet*. La Chambre doit s'investir plus qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent dans le soutien à la promotion des petites entreprises de manière à contribuer efficacement à l'élargissement des activités compétitives et à la réduction de la pauvreté.

Le cadre juridique et judiciaire

Djibouti souffre à la fois d'un *trop-plein* et d'un *vide juridique*. De nombreux textes co-existent, qui se juxtaposent et se superposent indépendamment les uns des autres. Certains sont obsolètes ou contradictoires, tandis que d'autres n'ont pas fait l'objet de décrets ou d'arrêtés d'application. Il en résulte de l'incertitude qui favorise l'ambiguïté, et finalement, des prises de décisions arbitraires contribuant à créer l'insécurité juridique.

Le *Code des Investissements* date de 1994. Il prévoit deux régimes (A, B) distincts selon le montant du projet d'investissement. La procédure d'octroi des avantages du Code a fait l'objet de nombreuses critiques. Les délais réellement pratiqués en matière d'acceptation et d'agrément semblent très supérieurs aux délais légaux officiellement annoncés. Par ailleurs,

les refus des dossiers ne sont pas toujours motivés tandis que les bénéficiaires se plaignent de n'obtenir qu'une partie des avantages normalement attachés à l'agrément. Certaines activités sont non éligibles, dont le document provisoire du DSRP considère pourtant qu'elles peuvent être créatrices d'emplois. La plupart de ces problèmes qui existaient avant la création de l'ANPI n'ont pas été résolus par celle-ci. Bien qu'un nouveau Code soit en préparation, la mouture actuelle, qui présente des avancées notables par rapport au Code de 1994, reste d'une complexité excessive pour une administration aux moyens limités.

Régime des zones franches. Il existe une multitude de schémas institutionnels dont certains sont demeurés à l'état de projet quand d'autres ont vu le jour sous forme de textes et n'ont pas produit d'incidences économiques concrètes. Les régimes des zones franches sont complexes et pas toujours avec une portée opératoire. Djibouti n'a réellement besoin que d'un régime de zones franches et d'un régime de points francs donnant lieu à la création d'un statut de sociétés franches dites sociétés *offshore*, lesquelles pourraient avantageusement remplacer les entreprises franches industrielles et la société anonyme de zone franche. L'ensemble du dispositif doit être revu dans le sens de la simplification et de l'unification avec le souci du caractère opératoire et de l'attractivité.

Code de Commerce. En matière de législation et de réglementations commerciales, la plupart des textes en vigueur n'ont pas été modifiés depuis l'indépendance. Un Groupe d'étude sur la modernisation de la législation commerciale a été constitué, en 2001, avec pour objectif de réformer la législation des affaires. Un Comité National a été également institué en 2002 avec pour mission de piloter les travaux d'élaboration du Code de Commerce, d'harmoniser et d'actualiser les textes juridiques pour créer un climat favorable aux investissements. L'élaboration d'un Code de Commerce moderne adapté au COMESA est une nécessité. C'est assurément un facteur d'attraction des investisseurs et d'internationalisation du système productif.

Droit du travail. Ce droit djiboutien repose, pour l'essentiel, sur le Code du travail d'Outre-Mer de 1952. Ce Code est obsolète, inadapté aux exigences de la mondialisation. Une action de réforme a été entreprise avec des objectifs de libéralisation et de souplesse pour toutes les dispositions relatives au contrat de travail. Une première étape a été franchie avec la loi n° 140 de 1997. Cette loi assouplit les conditions de recrutement et abolit l'intervention directe de l'Etat. La deuxième étape doit être celle de la refonte. Un groupe de travail a été institué en vue de proposer un Code acceptable par l'ensemble des partenaires sociaux. Après 5 années d'instructions et de délibérations, il conviendrait de finaliser le document. Le Code du travail est en effet un des éléments essentiels des règles du jeu de l'attractivité du territoire.

Le budget de la justice n'excède pas 1% du Budget général de l'Etat. De nombreuses insuffisances de fonctionnement des services ont été identifiées qui relèvent du besoin d'élévation de la qualité de gouvernance. Il convient d'abord d'observer que la magistrature n'a pas de statut garantissant l'indépendance et l'inamovibilité des magistrats. La concertation entre l'Administration judiciaire et les magistrats est faible. Le nombre de magistrats est insuffisant compte tenu du volume d'affaires à traiter. Il en va de même du personnel des greffes. Par ailleurs, le manque de spécialisation et de formation influe négativement sur la qualité des décisions rendues. La crédibilité du travail est affectée par la fréquence des renvois d'affaires, la lenteur des procédures et les dépassements de délais légaux. L'accumulation de dossiers dans les cabinets d'instruction favorise la partialité des juges et conduit le secteur privé à vouloir substituer à une justice défaillante des mécanismes efficaces d'arbitrage commercial.

Commerce international et développement sectoriel

La chaîne de transport et les services portuaires. Globalement, de 12 000 à 15 000 emplois sont concernés par le fonctionnement d'une chaîne de transport sujette à de profonds changements institutionnels. La privatisation de l'exploitation technique et commerciale des principales composantes de ce système est en effet à l'œuvre. Pour certaines d'entre elles, il est achevé. Au port (PAID), le passage à une gestion privée remonte à juin 2000. Une démarche similaire a été appliquée plus récemment à l'aéroport (AID), tandis que la même évolution est promise au Chemin de fer (CDE). Lorsqu'ils sont à l'œuvre ces changements révèlent une certaine efficacité économique. Bien que les éléments d'appréciation manquent actuellement pour porter un jugement définitif, le choix d'un même concessionnaire pour le port et l'aéroport, Dubaï Port International et Jebel Ali Free Zone Authority pour la future zone franche, présente une cohérence interne. La concentration d'intérêts est de nature à créer et faciliter des synergies entre les diverses composantes du futur centre régional d'échanges commerciaux. En contrepartie, les formes dans lesquelles ces opérations ont été menées ont manqué de transparence. Et la concentration de pouvoir au sein d'une même autorité d'exécution en situation de monopole appelle l'institutionnalisation efficace d'une autorité publique de réglementation.

Malgré les problèmes actuels de congestion, Djibouti semble se situer favorablement par rapport aux meilleures alternatives portuaires régionales. La compétitivité de la place demeure cependant fragile. Une délocalisation des armateurs est toujours possible. Elle l'est également pour les investisseurs dans les installations portuaires selon la rentabilité observée et le rythme d'amortissement des infrastructures. Avec DPI présent dans la création de la zone franche et dans l'adaptation de la chaîne de transport (port, aéroport), le projet de centre régional d'échanges commerciaux devient une réalité. De belles perspectives d'emplois lui sont associées qui demeurent toutefois conditionnées à la qualité et au prix des services publics, à l'amélioration de la qualité du capital humain par une politique de formation adéquate.

En juin 2002, l'aéroport a été privatisé sous la forme d'un contrat de gestion d'une durée de 20 ans au bénéfice de Dubaï Port International (DPI). L'équilibre financier du nouvel opérateur est assuré grâce aux allocations d'espaces attribuées aux armées étrangères. Comme pour le port, une information minimale a circulé sur la nature même de cette contractualisation et sur les raisons ayant motivé un contrat aussi long pour ce qui semble n'être qu'un contrat de management. Une bonne articulation institutionnelle entre autorités de contrôle et autorités gestionnaires du port et de l'aéroport permettra d'assurer le développement des liaisons multimodales. Cette démarche d'institutionnalisation du régulateur pourrait être commune aux différents modes de transport, y compris le chemin de fer, et revenir à une direction du Ministère en charge de cette activité.

L'essentiel du trafic de transit éthiopien utilise le corridor routier de Djibouti. En raison de l'écart de coût des facteurs avec l'Ethiopie, les transporteurs djiboutiens ne sont pas compétitifs, environ 1% de part de marché. Le secteur est pourtant très intéressant en termes d'emplois directs et indirects. Pour entretenir le réseau routier et pratiquer le principe de « l'utilisateur/payeur », un Fonds d'Entretien Routier a été mis en place, en 1999, sur la base d'une redevance de 15 \$ par camion en transit. Jusqu'ici, cette redevance n'a été que partiellement affectée à l'entretien du corridor Djibouti-Ethiopie. Son utilisation dans des paiements de salaires au personnel du FER a considérablement limité son utilité sociale. En

tout état de cause, ce Fonds doit être convenablement abondé et géré. C'est un impératif pour promouvoir avec les Ethiopiens un discours raisonnable autour de l'adéquation entre leur contribution financière et le dommage que cause leur flotte de camions par l'utilisation de la chaussée. La concession de la gestion de ce corridor au secteur privé est une piste à explorer.

A terme, Djibouti ne pourra jouer le rôle de centre régional d'échanges commerciaux et de plate-forme logistique plurimodale que s'il dispose d'un système d'Echange de Données Informatiques (EDI) permettant d'améliorer l'efficacité de la chaîne de transport avec une meilleure maîtrise des flux documentaires afférents au commerce extérieur. Le PAID, les douanes et les milieux d'affaires doivent être imprégnés de cet objectif. Les nouveaux équipements de Doraleh, terminal conteneur et zone franche, rendent cette sensibilisation plus nécessaire que jamais.

Le secteur du sel. L'exploitation du sel est devenue la principale activité d'exportation de marchandises avec une dizaine d'entreprises sur le site du lac Assal. Cette activité occupe environ 2000 emplois. Le développement de l'exploitation s'explique, en partie, par la rupture des approvisionnements Ethiopiens en Erythrée. Dans sa forme actuelle, l'exploitation rencontre des problèmes liés au relief accidenté, qui ne permet pas de construire facilement des tables salantes, et au caractère peu iodé du sel Djiboutien, qui en fait un produit actuellement non conforme aux prescriptions sanitaires de l'OMS et de l'UNICEF.

Les conditions de l'échange sur le marché mondial sont révélatrices du prix rémunérateur qui se pratique actuellement sur le sel industriel à destination de l'Ethiopie. A 29 dollars la tonne, contre 20 dollars le prix mondial, il semble que les meilleurs opérateurs nationaux réalisent une marge bénéficiaire d'environ 30% pour les plus efficaces. L'échange entre les deux pays est donc dans l'intérêt mutuel, ce qui suggère que les opérateurs Djiboutiens fassent effort d'élargir leur part de marché en Ethiopie où la consommation annuelle de sel alimentaire est de l'ordre de 350 000 tonnes. Une démarche de diversification des clientèles paraît toutefois souhaitable, de préférence avec des partenaires étrangers capables de faciliter la pénétration des marchés asiatiques.

Le secteur de l'élevage. Les pays de la Corne de l'Afrique possèdent globalement un cheptel considérable. L'Ethiopie dispose du premier troupeau bovin du continent africain tandis que la Somalie comptabilise plus de 30% du cheptel mondial de dromadaires. Sensiblement moins développé que dans ces pays, le secteur de l'élevage Djiboutien suscite pourtant de l'intérêt. Il constitue un important facteur de développement pour les populations rurales, nomades et sédentaires, mais également pour les populations urbaines par l'ensemble des activités professionnelles attachées à la valorisation locale des productions. En dehors de l'élevage proprement dit, Djibouti est aussi un pays de transit pour l'exportation d'animaux de la sous région. De manière à réactiver des courants d'échanges internationaux qui se sont taris avec les épizooties, Djibouti doit faire effort de développer l'ensemble des installations de nature à donner une garantie sanitaire aux produits exportés. Cette politique passe par l'amélioration des conditions d'accueil et d'abattage des animaux, par le développement des équipements de conservation frigorifique.

Il importe également que les autorités se penchent sur la création d'un guichet unique ayant pour objet de regrouper toutes les formalités et procédures d'exportation des animaux. Pas moins de 5 Ministères sont actuellement sollicités pour le commerce international du bétail : Agriculture, Commerce, Finances, Intérieur, Affaires étrangères, interventions auxquels s'ajoutent les interventions du Port de Djibouti, de la Chambre de Commerce et

d'Industrie, sans compter le regard des Ambassades des pays importateurs. Cette chaîne d'interventions administratives pourrait être revue dans un sens conférant plus de fluidité aux échanges.

Le secteur de la pêche. Dans ses eaux territoriales, Djibouti dispose de ressources halieutiques présentant un potentiel d'exploitation durable de l'ordre de 48.000 tonnes par an. La tradition de pêche est encore faible. Pour attirer la population vers cette activité, l'école de pêche d'Obock, peu performante jusqu'ici, doit être renforcée avec des programmes de formation spécialisés selon les groupes d'espèces à exploiter. Les dirigeants, cadres et employés du secteur démontrent les insuffisances des programmes de formation actuelle, mais également l'insuffisance d'informations pertinentes sur le potentiel du développement du secteur. Les artisans pêcheurs, environ 600, sont organisés en 5 associations ou coopératives. Le développement de l'activité est en partie limité par l'analphabétisme, l'inexistence d'un système de crédit, et un marché limité suite au blocage des instances européennes inhérent à l'absence d'harmonisation des normes sanitaires et d'hygiène internationales. Le respect de ces normes doit constituer un objectif prioritaire pour le développement de l'exportation.

Un autre volet concernant la pêche doit consister en la mise en place d'une cellule de promotion à l'exportation des produits. En coopération avec le Ministère du Commerce (MCIA), cette cellule devrait appuyer les efforts consentis pour améliorer la qualité et promouvoir les exportations. Globalement, la pêche peut contribuer sensiblement au développement de l'activité avec des débouchés extérieurs accessibles à des opérateurs djiboutiens disposant de moyens d'exploitation adaptés aux besoins. Une aide technique est cependant nécessaire au développement de toutes les opérations de pêche depuis la capture jusqu'à la commercialisation du produit. La modernisation de la pêche artisanale nécessite l'usage de navires capables de traiter les espèces saisonnières à très forte valeur commerciale pour l'exportation.

Pour ce qui concerne le développement de la consommation intérieure, en relation avec l'élévation du contenu protéinique des régimes alimentaires, un des facteurs bloquants est la teneur en arêtes dont la détection s'avère difficile pour les enfants en bas âge. Pourtant, la sardinelle est bien acceptée par les populations de la zone sub-saharienne de l'Afrique de l'Ouest pour son goût prononcé et sa facilité de préparation avec le riz. Les poissons transformés en salé-séché sont un moyen de lutte contre la pauvreté à la fois par la création d'emplois attachée à cette activité économique et par la demande potentielle de populations démunies qui trouvent dans ces nourritures une possibilité d'amélioration de leur alimentation.

Le secteur du tourisme et de l'artisanat. Les capacités d'hébergement et de restauration sont actuellement limitées avec pour contrepartie des coefficients élevés au niveau de l'occupation des hôtels. Une augmentation de la demande provenant, soit du tourisme d'affaires, soit du tourisme de loisir dont le développement devrait suivre la création du port et de la zone franche de Doraleh, appellera un renforcement de l'infrastructure en la matière. De fortes contraintes financières pèsent actuellement sur les établissements et leur rentabilité. Les investissements sont desservis par les taux d'intérêt et le coût de l'énergie. Les tarifs de l'électricité sont de deux à trois fois supérieurs à ceux de l'Éthiopie. Le coût du téléphone est également à mentionner avec des tarifs qui sont en diminution, mais qui demeurent particulièrement élevés pour les communications internationales. La politique de « Ciel Ouvert » a constitué un facteur essentiel pour le développement de la concurrence entre

transporteurs aériens et la baisse des tarifs. Les capacités offertes aux tours opérateurs sont toutefois un facteur limitant du développement des flux touristiques.

Selon l'Office National du Tourisme de Djibouti, le tourisme mobilise environ 1 500 emplois dont 50% d'emplois directs. Les emplois indirects sont essentiellement dans le secteur du commerce et de l'artisanat ainsi que de la pêche, très faiblement dans l'agriculture. D'après les enquêtes réalisées auprès des associations, le tourisme fournirait du travail à plus de 600 artisans, essentiellement des femmes. L'évolution du budget de l'ONTD ne paraît pas refléter un choix marqué en faveur du développement touristique. Afin de renforcer la visibilité en la matière, il est indispensable que dans un plan d'action à trois ans, les investissements promotionnels et les ressources allouées à l'Office soient amplifiés. La formation professionnelle doit être également revue. L'école d'Arta a été contrainte d'interrompre ses activités avec pour conséquence la majoration des coûts de formation privée des investisseurs potentiels. La relance de l'école hôtelière doit porter sur les formations initiales et continues, en concertation avec les opérateurs privés.

Le secteur des services financiers. L'épargne que mobilisent les banques Djiboutiennes est généralement replacée à l'extérieur. Ces placements sont pourtant faiblement rémunérateurs, actuellement porteurs d'un taux d'intérêt inférieur à 2%. Impliquer davantage le système bancaire formel dans le financement du développement local ne peut-être qu'une opération de longue haleine, menée en relation avec des réformes institutionnelles majeures concernant notamment le système judiciaire. Sans une telle évolution, la protection des créanciers est insuffisante et les mécanismes de bocage du crédit très forts

Les autorités Djiboutiennes mettent en place des mécanismes alternatifs de financement, notamment à travers le Fonds de Développement Economique de Djibouti. Le FDED a le statut d'un établissement public qui dispense du crédit en réglementant les secteurs éligibles. En comparaison avec cette démarche « supply driving », l'expérience tend à montrer que les meilleurs services financiers sont accordés sur des bases « demand driving ». Pour structurer et donner de l'ampleur au financement alternatif, un Fonds Social de Développement (FSD) a été également créé. Il travaille avec les ONG sur des lignes de crédits donnant lieu à des prêts au taux de 18 %. De manière à faciliter sa mission, le FSD devrait être techniquement appuyé pour disposer des compétences nécessaires à une activité de supervision

Avant Propos

En octobre 1997, une réunion ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce a établi le Cadre Intégré (CI) pour répondre au défi particulier auquel font face les Pays les Moins Avancés (PMA) dans leur processus d'intégration à l'économie mondiale. Le dispositif institutionnel doit permettre de mieux intégrer les politiques commerciales à l'intérieur des politiques nationales que définit en particulier le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), et de susciter la coopération technique la plus large avec et entre les agences bilatérales et multilatérales de financement aux fins de cette intégration. Dans le but précité, six grandes agences internationales unissent leurs efforts: le Fonds Monétaire International (FMI), le Centre du Commerce International (CCI), la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et la Banque Mondiale.

Entre 1997 et 1999, les objectifs du CI n'ont été que très imparfaitement atteints. Une revue indépendante, effectuée en juin 2000, a permis de mettre l'accent sur ces faiblesses et de redéfinir les moyens d'une meilleure intégration du commerce en relation avec les stratégies de développement national. Cette nouvelle politique a été facilitée par la mise en place d'un « Fonds d'affectation », qui a initialement bénéficié à trois pays constituant le projet pilote (Cambodge, Madagascar, Mauritanie) et se prêtant à une Etude Diagnostique sur l'Intégration du Commerce ci après désignée par le sigle EDIC. En mai 2002, le Comité de Direction du Cadre Intégré a dressé un bilan concluant de ce projet et pris l'initiative d'une extension du Programme à onze nouveaux pays dont Djibouti.

Gestionnaire du Fonds d'affectation, le PNUD a été désigné comme agence d'exécution de l'EDIC de Djibouti. Une mission de reconnaissance a permis, dès décembre 2002, de vérifier l'attachement des autorités et de l'ensemble des acteurs économiques au principe de cette étude. La mission préliminaire a ensuite permis de compléter les informations en jetant les bases de la mission principale qui s'est déroulée entre le 6 et le 21 juillet 2003. Les participants à ce diagnostic de compétitivité suivent dans l'ordre alphabétique avec leur champ d'application mentionné entre parenthèses.

L'équipe de consultants

Consultants internationaux : Ali Lilaoui (sel), Antoine Basile (investissement et privatisation), Jean François Brun (Finances publiques et compétitivité macroéconomique), Gérard Chambas (Politique fiscale), Michel Le Brishoual (Activités portuaires et transport), Max Henri Morel (pêche) Fouzi Mourji (services financiers), Gustave Nébié (politique de réduction de la pauvreté) Patrick Plane (économiste principal), Bernard Stoven (Facilitations du commerce et régime douanier) Michael Langstaff (environnement institutionnel et développement du secteur privé), François Vellas (tourisme), Michel Weizmann (activités portuaires et transport)

Consultants nationaux : Abdoukarim Aden Cher (électricité, sel, télécommunications), Abdourahman Aouad Izzî (régime douanier), Abdourazak Ahmed Idriss (commerce extérieur), Amareh Ali Saïd (investissement public), Ibrahim Elmi Mohamed (pêche), Kamal Ibrahim Ahmed, Mohamed Abdillahi Wais (tourisme), Mohamed Ali Ismail (activités portuaires et transport), Mohamed Robert Carton (services financiers, investissements privés),

Moussa Ibrahim Cheikh (élevage), Nasser Moussa (politique de réduction de la pauvreté), Nouh Omar Miguil (politique budgétaire), Roda Daher (politique commerciale), Simon Mibrathu (environnement institutionnel, privatisation).

L'équipe de consultants remercie les personnels du PNUD Djibouti, et plus particulièrement Madame Mbaranga Gasarabwe, Représentante résidente, et Harbi Omar, pour leurs aides respectives et leur contribution lors des diverses missions ayant conduit à la rédaction du présent Rapport DTIS. Ils sont aussi reconnaissants envers le personnel du Ministère du Commerce de l'Industrie et de l'Artisanat.

Acronymes

AGOA	African Growth and Opportunity Act
AID	Aéroport International de Djibouti
ANPI	Agence Nationale Pour l'Investissement
API	Agence de Promotion Industrielle
BAD	Banque Africaine de Développement
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CCD	Chambre de Commerce de Djibouti
CDE	Chemin De Fer
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CDMT	Cadre de la Dépense à Moyen Terme
CNI	Commission Nationale des Investissements
DINAS	Direction Nationale des Statistiques
DPI	Dubaï Port International
EDAM IS2	Enquête Djiboutienne auprès des Ménages-Indicateurs Sociaux 2002
EDD	Energie De Djibouti
EDI	Echanges de Données Informatiques
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
FDED	Fonds De Développement Economique de Djibouti
FDJ	Franc Djiboutien
FMI	Fonds Monétaire International
FSD	Fonds Social de Développement
IDH	Indicateurs du Développement Humain
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Organisation Mondiale Des Douanes
ONED	Office National de l'Eau de Djibouti
ONG	Organisations Non Gouvernementales
ONTD	Office National du Tourisme de Djibouti
ONED	Office National des Eaux de Djibouti
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
OPS	Organisation de Prévoyance Sociale
PAID	Port Autonome De Djibouti
PEV	Programme Elargi de Vaccination
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les Moins Avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SAZF	Sociétés Anonymes de la Zone Franche
TIC	Taxe Intérieure de Consommation
TEC	Tarif Extérieur Commun
TVA	Taxe à la Valeur Ajoutée
UD	Union Douanière
USD	Dollar US
ZLE	Zone de Libre Echange

Sommaire

Etude Diagnostique d'Intégration par le Commerce

L'environnement macroéconomique et institutionnel

Le cadre macroéconomique et la Compétitivité

Les institutions pour le commerce et la compétitivité

Le Commerce international et les activités sectorielles

Le secteur des transports et la facilitation des échanges

Le secteur du sel

Le secteur de l'élevage

Le secteur de la pêche

Le secteur du tourisme et de l'artisanat

Le secteur des services financiers

Bibliographie

Etude Diagnostique d'Intégration par le Commerce

Généralités

Djibouti est une petite économie à laquelle un faisceau de caractéristiques confèrent une certaine singularité. Située à l'entrée de la mer rouge, le territoire ne couvre qu'une superficie de 23.000 km². En l'absence d'un recensement effectué sur une base régulière, la population est loin d'être connue avec précision. Le chiffre de 632 000 habitants est avancé avec une répartition pour près de 80% dans les zones urbaines, dont les 2/3 à Djibouti Ville. La dynamique de cette population est elle-même sujette à une connaissance très imparfaite. La présence d'un nombre important de réfugiés venus de pays voisins complique beaucoup cet effort d'appréhension statistique. Le *Bilan Commun de pays* (CCA) du Système des Nations Unies fait état d'une croissance démographique naturelle de 2,8% par an, mais d'une augmentation supérieure à 6% dans les dernières années, après consolidation des flux migratoires internationaux.

Une Concentration de l'activité à 80% sur les services

La structure du PIB est une de ces caractéristiques qui donnent une dimension atypique à Djibouti, du moins dans l'espace des pays de l'Afrique du Nord et du Moyen Orient. Le secteur primaire concentre moins de 3% de l'ensemble des valeurs ajoutées intérieures. Toute l'économie est articulée autour d'un secteur tertiaire qui réalise environ 80% du PIB. Une grande partie de ce secteur est liée à l'échange international, notamment à travers l'activité du port. La façade maritime et les contraintes géophysiques du territoire (aridité du sol, faiblesse des précipitations annuelles) ont concouru à l'émergence de cette structure d'activité tandis que l'étroitesse du marché intérieur constitue un obstacle important pour le développement d'un embryon d'industrie. De par son chiffre de la population et son positionnement géographique, tout porte à faire de Djibouti un centre régional de commerce et de services contribuant à l'animation des pays de l'intérieur.

Un PMA qui est aussi un pays dans la tranche inférieure des économies à revenu intermédiaire

Par le niveau de développement humain (IDH), Djibouti (0.445) pointait, en 2000, à la 149^{ième} place derrière le Yémen (0.479) et le Soudan (0.499), devant l'Erythrée (0.421) et l'Ethiopie (0.327). Le niveau de vie par habitant ne change pas radicalement ce constat. Djibouti est un des pays les moins avancés (PMA), mais se classe, pour la Banque mondiale, parmi les pays de la tranche inférieure des économies à revenu intermédiaire. Son niveau de produit par tête est au voisinage de celui des pays à faible revenu. Le *Rapport sur le Développement dans le Monde* fait état d'un PNB par habitant de quelque 840 dollars en 2000, un chiffre assez comparable à celui du Yémen, mais largement supérieur à celui des pays voisins tels que l'Erythrée (170) ou l'Ethiopie (100). Il convient toutefois d'observer qu'ici, peut-être plus qu'ailleurs, les données statistiques sont sujettes à caution. En même temps, la moyenne est affectée par une grande inégalité de répartition qui se révèle dans l'importance de la pauvreté et de son évolution entre les deux enquêtes de ménages EDAM- IS de 1996 et 2002.

**Pauvreté et
Chômage se
sont aggravés
entre 1996 et
2002**

La pauvreté monétaire se serait accrue dans des proportions dramatiques, passant de 45 % à 74 % entre ces deux années. L'extrême pauvreté toucherait 42 % de la population en 2002 contre 9,6 % en 1996. Quelles que soient les limites de fiabilité que l'on attache à ces statistiques, elles n'en situent pas moins clairement le besoin d'accroître le rythme annuel de croissance du PIB et d'avoir une politique volontariste orientée sur un objectif de réduction rapide de la pauvreté dans ses multiples dimensions. Avec un taux de croissance de l'ordre de 1% de moyenne dans les dix dernières années, le niveau de vie de la population s'est sensiblement dégradé. Le PIB par habitant est d'environ 50 % inférieur à celui qui était observé lors de l'indépendance, en 1978. Autre manifestation de l'urgence d'une reprise économique vigoureuse, le chômage progresse pour atteindre 59 % contre 44 % en 1996.

Djibouti s'est ainsi engagé dans une spirale de pauvreté. Cette dernière appelle une réaction sous la forme d'un engagement résolu pour une politique de réduction de la pauvreté qui fera nécessairement une large place aux échanges internationaux (*Pro-poor trade policy*). Jusqu'ici, cette pauvreté n'a pas été cassée par les efforts d'assainissement des grands équilibres menés dans le cadre d'une Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) appuyée par le FMI. Paradoxalement, l'économie est très ouverte. Le taux d'ouverture, mesuré par le taux d'exportation ou d'importation des biens, des services et des revenus de facteurs, avoisinait respectivement 50% et 60% en 2001. La contre-performance macroéconomique serait donc en contradiction avec le principe largement reconnu qu'une économie est d'autant plus efficace que ses activités sont plus exposées à la concurrence mondiale, choisies selon les principes de la spécialisation et de l'avantage comparatif.

**La Caisse
d'émission
implique
l'absence de
comportement
monétaire
discrétionnaire**

Une autre caractéristique importante de cette petite économie tient à sa stabilité monétaire qui n'est pas indépendante du système de *Caisse d'émission* par lequel la création de monnaie se régule automatiquement par le solde des paiements internationaux. En d'autres termes, l'obligation de couverture de la monnaie nationale par des devises enlève tout pouvoir monétaire discrétionnaire à la Banque centrale. Le rôle de cette dernière se limite à faire respecter les règles du jeu de la « caisse d'émission », de contrôler et de superviser la liquidité du système bancaire en lui imposant des ratios prudentiels. Cette démarche est d'autant plus importante que les banques n'ont rien à attendre d'un refinancement de la banque centrale qui leur permettrait de faire face à d'éventuelles tensions de liquidité ou à des problèmes plus structurels de gestion du risque sur les créances. Cette dimension du système monétaire Djiboutien explique la faiblesse structurelle de l'inflation, voisine de celle observée dans les pays industrialisés, et l'attachement de long terme des autorités à un taux de change fixe du franc Djiboutien envers sa monnaie de rattachement au taux de 177,721 francs pour un dollar des Etats Unis. Entre mars 1999 et mars 2003, l'inflation consolidée de la période a été inférieure à 5%, soit un rythme annuel de 1 à 2% par an.

En l'absence de politique monétaire discrétionnaire, l'intervention de l'Etat par les finances publiques revêt une importance particulière. Certes, les autorités ne peuvent escompter un financement du déficit budgétaire par création de monnaie; Mais elles conservent une marge de manœuvre notable sur l'économie,

que ce soit par les prélèvements publics et les dépenses budgétaires ou par le financement du solde déficitaire. Sans recourir au financement monétaire, elles peuvent, en effet, constituer des arriérés de paiements voire, dans un pays où le secteur public est étendu, mobiliser la trésorerie des entreprises sous leur contrôle. Dans tous les cas, le comportement de l'Etat est déterminant pour la santé économique et financière du pays. Au niveau de cette étude diagnostique, il en résulte une attention portée plus loin à l'évolution des finances publiques, à l'incidence qu'elles présentent pour la compétitivité de Djibouti et sa capacité à faire croître son Produit intérieur en utilisant le canal du commerce international.

Cette Etude Diagnostique d'Intégration par le Commerce (EDIC) identifie les contraintes macroéconomiques de Djibouti et les besoins d'amélioration rapide de la compétitivité globale. La faible croissance n'est pas indépendante de l'étroitesse du secteur privé, de l'incapacité structurelle de l'économie à élever un taux d'investissement brut qui a progressé dans les six dernières années tout en se situant, au mieux, et en fin de période, à un niveau de 12 %. L'un et l'autre, l'investissement et la qualité du système éducatif, conditionnent la compétitivité de l'économie. Il faut donc s'interroger sur l'origine des phénomènes bloquants en mettant l'accent sur le coût des facteurs et la défaillance de certaines institutions en matière de promotion du commerce international.

L'environnement macroéconomique et institutionnel

Le cadre macroéconomique et la Compétitivité

Echanges internationaux et réduction de la pauvreté

Performance des échanges et évolution des comptes extérieurs

Les comptes extérieurs de Djibouti mettent en évidence le caractère ouvert de l'économie sur le reste du monde. Cette dimension de l'ouverture s'exprime aussi bien par les flux internationaux de biens, services et revenus, qui représentent entre 50 et 60% du Produit intérieur brut, selon que l'on se réfère respectivement aux exportations ou aux importations, que par la liberté de transfert des capitaux internationaux. En effet, les opérateurs économiques trouvent à Djibouti un pays dont le régime commercial laisse peu de place au protectionnisme tarifaire ou aux obstacles quantitatifs, raison pour laquelle le pays a été membre fondateur de L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), et un régime de change caractérisé par un haut degré de convertibilité de la monnaie nationale, ce dernier laissant une grande liberté aux mouvements internationaux de capitaux. Ces dimensions de l'ouverture, trait dominant de l'économie de Djibouti, sont aujourd'hui le principal argument de promotion et d'attractivité de l'économie nationale. Sur les bases de ce constat l'insertion dans les sphères de l'économie mondiale pourrait apparaître comme déjà réalisée. La réalité est pourtant plus complexe pour au moins trois raisons.

Une ouverture économique à nuancer...

En premier lieu, les échanges de biens tels qu'enregistrés dans la balance commerciale incorporent certaines importations de biens de pays voisins qui sont en réalité destinées à la réexportation. Les courants d'échanges de Djibouti sur les animaux vivants sont de cet ordre, qui comptabilisent des exportations éthiopiennes. Une sous rubrique des exportations intitulée : *exportation de produits locaux*, ramène les échanges sur marchandises à de plus justes proportions : 20% seulement des exportations enregistrées par la Banque Centrale pour l'année 1999, soit moins de 3% du PIB de Djibouti. De même, les importations de marchandises sont surévaluées de certains achats redirigés vers des pays de l'intérieur du continent, là encore en commençant par l'Ethiopie.

L'importance des flux internationaux de transit...

Ces chiffres ne font que refléter la faiblesse de l'appareil productif avec des activités primaires et secondaires qui ne permettent pas d'enregistrer de notables courants d'échanges commerciaux. Parallèlement, par la place des services dont le solde est structurellement excédentaire à hauteur de 20% du Produit intérieur brut, ces chiffres confirment une spécialisation internationale qui met en évidence le fonctionnement du port et des transitaires, le rôle du transport et du tourisme. En second lieu, la réputation libérale (absence de contrôle des changes, convertibilité totale du Franc Djibouti) et les mesures prises pour attirer l'investissement étranger sont à nuancer. Si certaines activités bénéficient d'avantages douaniers et fiscaux, l'ensemble des transactions donnent lieu à des procédures paperassières et finalement peu incitatives.

Enfin, le taux d'ouverture doit être relativisé en raison du niveau du Produit intérieur qui est loin de son niveau potentiel. La sous activité de Djibouti peut

s'apprécier à travers le volume du travail demeurant oisif ou sous employé. La faiblesse structurelle de la croissance économique, inférieure à 1% dans les dix dernières années est une autre manière de souligner le même problème. En d'autres termes, Djibouti sera pleinement intégré à l'économie mondiale lorsque son économie sera en mesure de générer des échanges internationaux dans un équilibre économique et financier qui soit viable à long terme tout en permettant l'utilisation la plus large de ressources humaines aujourd'hui oisives. Un important écart par rapport à cette situation idéale ne fait que traduire la réalité du manque de compétitivité de l'économie nationale.

Les soldes internationaux et les problèmes de mesure statistique

Si le déficit de croissance à long terme met en lumière le problème d'une insuffisance intrinsèque de compétitivité, la balance des paiements et ses soldes intermédiaires en donne une lecture immédiate. A Djibouti, cette lecture est toutefois brouillée par le degré d'ouverture économique et financière, par le fonctionnement du port qui fait figure de point de départ ou d'arrivée pour des marchandises de l'arrière pays, notamment l'Ethiopie. Le transit portuaire est à l'origine de problèmes dans la connaissance de l'information statistique. La pluralité de sources utilisées, les différences d'ajustement entre la réalité des flux physiques et leur paiement, sont autant de facteurs de désajustement dans la tenue de la comptabilité en partie double. Il en résulte des imprécisions qui se manifestent notamment dans l'incapacité de la Banque Centrale à faire le départ entre ce qui procède des mouvements de capitaux privés à court terme et ce qui résulte du poste des erreurs et omissions. Bien que ce poste ne soit pas de signe prédéterminé, il est important par son ampleur. Entre 1999 et 2002, il a représenté entre 5 à 10 % du Produit intérieur brut.

Le sel, principale marchandise d'exportation

Les exportations locales de biens sont encore infra marginales. Selon la DINAS, les principaux flux enregistrés concernent les « effets personnels » des forces françaises de Djibouti ! Dans les années quatre vingt dix, avec l'embargo inhérent aux fièvres de la vallée du Rift, les exportations d'animaux vivants se sont quasiment taries. La part respective des biens sur lesquels Djibouti fonde de l'espoir pour les prochaines années, notamment le sel et les produits de la pêche, étaient comptabilisés mais non publiée par la Banque Centrale. Une estimation établie sur la base des informations transmises par le Ministère de l'énergie et des ressources minières suggère que le sel participe désormais pour une part significative. Entre 1999 et 2001, les ventes, principalement sur l'Ethiopie, se sont élevées à 543,7 millions de FDJ en 1999 et 739,5 millions en 2001, soit plus de 20% des exportations locales.

La valeur des services exportés 13 fois supérieure aux marchandises

D'une manière générale, les principaux marchés d'exportation de Djibouti sont en Ethiopie, plus accessoirement en Somalie. Les échanges internationaux de services confirment cette hiérarchie de pays. En d'autres termes, la France est le premier consommateur à travers les services rendus à son Administration, plus particulièrement aux troupes stationnées sur le territoire. L'Ethiopie suit immédiatement, utilisatrice des services du port et du transport. La valeur ajoutée exportée vers ce puissant voisin est cependant modeste. Elle se résume à la perception de droits de port (mais le Port de Djibouti accorde une franchise de 30 jours pour le stationnement sur ses quais et terre-pleins), à des recettes de stockage (au-delà des 30 jours de franchise), au paiement de services de manutention au niveau de la plate-forme portuaire, au recouvrement de frais de

rechargement sur camion ou wagon (110-180 \$/EVP), et à la perception, par les commissionnaires en douane, de frais de suivi de dossier auprès des Douanes djiboutiennes et éthiopiennes (50-80 \$). Les frais de passage portuaire ne sont donc pas si élevés, même s'ils apparaissent parfois « insupportables » aux opérateurs éthiopiens. Sur la période 1999-2002, notons qu'en moyenne, la valeur des services exportés vers le monde a été entre 12 et 13 fois supérieure aux échanges internationaux de biens locaux. Ces écarts illustrent très clairement le domaine d'activité sur lequel se révèlent les avantages comparatifs de Djibouti.

Pour ce qui est des importations de biens, il convient d'abord d'observer qu'elles sont structurellement supérieures aux exportations de sorte que la balance commerciale est déséquilibrée avec un taux de couverture qui ne dépasse pas 30%. Compte tenu de l'étroitesse des biens échangeables avec les économies de la région, les achats de biens proviennent essentiellement des pays industrialisés. L'Union Européenne est le premier fournisseur, plus de 40 % des importations proviennent de cette zone au sein de laquelle la France concentre plus de la moitié des achats.

Prédominance des échanges avec la France et l'Europe, mais progression du COMESA

La part des importations en provenance de l'Union Européenne, qui représentait traditionnellement plus de la moitié des importations en valeur, tend à régresser au profit des transactions avec le COMESA qui réalise maintenant près de 15% des importations. Cette évolution est le reflet d'une intégration qui avance doucement compte tenu de la faiblesse de la complémentarité des systèmes productifs et de la qualité des infrastructures régionales. Cette progression des échanges avec les pays du COMESA est cependant à nuancer. En premier lieu, il y a la prédominance quasi exclusive de l'Éthiopie, qui vend principalement du Khat et de manière plus marginale des fruits et légumes. Ces produits s'échangent à des conditions qui relèvent moins du marché que du fonctionnement de l'économie réglementée en engendrant des coûts de transaction importants. Les deux pays sont amenés à discuter des modalités de libéralisation dans le cadre de la Commission mixte djibouti-éthiopienne. En second lieu, il y a des erreurs d'enregistrement importantes quant à l'identification de l'origine des marchandises du COMESA.

Derrière l'Union Européenne et Le COMESA, deux autres blocs de pays présentent une influence moyenne entre 10 et 20% des importations. Il s'agit en l'occurrence du proche et du Moyen Orient, où l'Arabie Saoudite et Les Emirats Arabes jouent les premiers rôles, et l'Asie, avec comme principaux partenaires le Japon et Singapour. La réalisation du complexe de Doraleh va être source de développement de ces courants d'échanges dont la part relative est appelée à augmenter dans les prochaines années.

Déficit sur les échanges commerciaux ...excédent sur les services

Face à au déficit structurel des échanges de marchandises, Djibouti oppose une capacité à dégager un excédent confortable sur les services. En effet, Les importations en la matière, principalement au titre du transport maritime, sont loin de compenser les rubriques créditrices que l'on reporte dans le Tableau 1. La majeure partie du commerce extérieur éthiopien passe par Djibouti. En 2002, sur un trafic global à l'importation de 3,5 millions de tonnes de marchandises

débarquées, 2,7 millions (dont 1,2 millions pour les hydrocarbures), ont été destinées à l’Ethiopie. Environ la moitié des 380 175 tonnes traitées en 2002 par le port sont parallèlement d’origine éthiopienne et consistent en du café, de la mélasse et des fruits et légumes. Ces activités de transit sont génératrices de productions de services dans la chaîne de transport, mais aussi de services d’assurances qui ont considérablement augmenté, après 1998, avec le détournement du trafic de marchandises éthiopiennes sur le port de Djibouti.

Le contexte politique régional est donc favorable au développement actuel de Djibouti, mais à moyen terme, la concurrence potentielle se dessine, et constitue une menace en regard de l’importance actuelle du corridor Djibouti-éthiopien. L’amélioration des infrastructures routières entre Berbera et Dire-Dawa (Ethiopie) permet au port du Somaliland de recevoir de plus en plus de marchandises pour l’Ethiopie. Cette dernière a par ailleurs entamé des discussions avec le Soudan pour une utilisation des ports de la Mer Rouge. Dans l’acheminement des flux du transport international Djibouti n’est donc pas seul et doit compter avec les exigences de compétitivité. Le solde des Voyages a également enregistré une nette progression dans les dernières années. Cette évolution est due à la fois à l’activité du tourisme, mais surtout aux importantes économies réalisées sur les dépenses de formation à l’étranger depuis l’ouverture du Pôle Universitaire de Djibouti (PUD). Enfin et surtout, le solde des services est sous l’influence structurelle des paiements effectués par les Administrations publiques étrangères pour le stationnement de leurs troupes.

**Les recettes
d’exportation
tirées des
bases
militaires
étrangères**

La France maintient ici environ 3000 hommes en contrepartie du versement à l’Etat d’une redevance qui a été récemment doublée pour atteindre 30 millions d’euros par an jusqu’en 2012. Les Etats Unis ont également sollicité les autorités pour installer une base militaire contre le paiement de quelque 31 millions de dollars par an. Dans les toutes prochaines années, mais sur une période indéterminée compte tenu des imprécisions relatives à l’engagement des Etats Unis, il est donc certain que les revenus de l’Administration Djiboutienne seront plus importants que dans les années 2000-2002. Une projection raisonnable les fait passer de 25,8 millions de dollars en 2002 à 48 millions en 2003. En contrepartie de ces versements, il convient toutefois de garder à l’esprit que les forces armées étrangères bénéficient de franchises et exonérations douanières qui sont des moins values budgétaires. Ainsi, la valeur déclarée des marchandises importées par les armées françaises (FFDJ), américaines, espagnoles et allemandes, s’élevait à 14,056 milliards Francs Djibouti sur les six premiers mois de 2003. Ces marchandises n’ont pas été fiscalisées. Quoi qu’il en soit, il importe que ces afflux de devises ne soient pas une source de facilité par rapport aux besoins de l’ajustement structurel. Seule, la poursuite de ce processus dans le respect des grands équilibres financiers est de nature à générer la reprise d’une croissance économique sans laquelle il sera difficile de réduire la pauvreté.

**Des transferts
sans
contrepartie à
hauteur de
100 dollars
par an et par
habitant**

Dans les 5 dernières années, malgré le déficit commercial, l’excédent des services et des transferts sans contrepartie a permis de réaliser un solde faiblement négatif de la balance courante. Il faut dire que les transferts officiels sont particulièrement importants. Le rapport, des 60 millions de dollars par an sur la période 1999-2002 au chiffre de la population, entre 500 000 et 650 000, indique qu’en moyenne, Djibouti a reçu en transferts sans contrepartie environ

100 dollars par an et par habitant. Pour environ la moitié, cette somme a été perçue sous la forme d'une aide budgétaire. Ces statistiques situent sans doute le pays parmi les gros bénéficiaires de l'assistance internationale, *a fortiori* si l'on resserre l'analyse sur la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Cette forte présence de ressources extérieures a au moins l'inconvénient de créer des tensions sur la formation des coûts locaux, notamment par le jeu du versement de salaires souvent déconnectés des réalités locales du marché du travail.

Les revenus de services et le volume des transferts officiels expliquent pour une large part le caractère contenu du déficit courant dont le solde a été couvert par les capitaux privés et surtout les tirages officiels auprès d'Institutions financières multilatérales : IDA (Banque mondiale), FADES, et Fonds Monétaire International à travers la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC). Les flux de capitaux privés conjuguent deux types d'opérations bien distinctes. Les transferts de court et de moyen termes sont liés à des placements extérieurs des banques commerciales qui remploient ainsi leurs excédents de liquidités sous une forme qui illustre pleinement le caractère libéralisé des mouvements internationaux de capitaux. Ces courants consistent principalement en l'acquisition ou la cession d'avoirs extérieurs d'une échéance généralement inférieure à l'année. Porteurs d'une rémunération modeste, ces mouvements de titres facilitent le respect de la réglementation bancaire en matière de liquidité des établissements et traduisent également les difficultés du emploi local de l'épargne monétaire intérieure. Du point de vue du financement du développement les capitaux privés de long terme sont plus intéressants, mais de dimension encore limitée. C'est plus particulièrement le cas des investissements directs étrangers qui sont non générateurs de dettes, porteurs de savoir-faire organisationnel et de transferts de technologie. Par ces caractéristiques, ces mouvements de capitaux sont généralement considérés comme déterminants pour l'intégration à l'économie mondiale.

Investissements directs : 5 à 6 dollars par habitant contre 36 dans l'ensemble des pays en développement

A Djibouti, les investissements directs sont évalués annuellement à 600 millions de FDJ, soit 0,6% du Produit Intérieur Brut ou 5 à 6 dollars par habitant. C'est un flux beaucoup plus limité que celui généralement observé dans les pays en développement. Selon la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED, 2003), en moyenne, ces pays auraient reçu 36 dollars par an et par habitant sur la période 1992-2001, 6 fois plus que Djibouti. Même les pays enclavés se seraient montrés plus attractifs en percevant une moyenne de 13 dollars par tête sur la même période. Or, par l'enchérissement des coûts de transport, l'enclavement est connu pour être un facteur défavorable à l'installation d'entreprises étrangères, notamment si les productions sont à fort contenu d'importations et destinées ultérieurement à l'exportation.

La taille du marché local constitue sans doute un élément d'explication de cette contre performance de Djibouti, mais également le coût unitaire du travail, caractérisé par des salaires nominaux supérieurs à ceux de la sous-région pour une productivité partielle plutôt inférieure. Le problème afférent à la taille du marché se réduira avec la politique d'intégration régionale. La promotion de l'intégration à travers le COMESA maintient en effet les avantages du positionnement stratégique du port tout en élargissant les débouchés potentiels

de Djibouti. Il en va de même de l'éligibilité récente (2000) au dispositif des Etats Unis au titre de la Loi sur la Croissance et les Opportunités en Afrique (AGOA). Ces avantages structurels de la localisation doivent pouvoir se combiner avec une amélioration de la productivité du travail qui implique des changements de mentalité des agents et une politique de formation plus efficace.

**Un encours de
dette publique
de 67,5% du
PIB**

L'usage des mouvements de capitaux internationaux ne s'est pas jusqu'ici traduit par un endettement excessif, même si les dix dernières années ont connu une augmentation sensible du taux d'endettement et du service de la dette. A la fin de l'année 2001, l'encours global de la dette extérieure constituée ou garantie par l'Etat, était de l'ordre de 69 milliards FDJ, soit 67,5% du PIB. Cette dette se subdivisait en prêts bilatéraux pour environ un tiers, et en prêts multilatéraux pour 67%. L'Italie constituait le premier bailleur de fonds de Djibouti tandis que le Fonds Arabe de Développement et la Banque Mondiale étaient ses principaux créanciers multilatéraux. Le ratio du service de la dette extérieure, défini comme le rapport du principal et des intérêts aux exportations de bien et services, s'élevait à 5,9% en 2001. La faiblesse de ce rapport est tout à fait représentative du caractère concessionnel des flux d'endettement.

TABLEAU 1 LA BALANCE DES PAIEMENTS DE DJIBOUTI (1999-2002)

<i>Balance des paiements</i>				
	en millions FDJ			
	1999	2000	2001	2002 (a)
<i>Balance commerciale</i>	-32.425	-34.625	-33.297	-36.270
Exportations, fab	12.307	13.406	13.460	14.667
Importations, fab	-44.732	-48.031	-46.757	50.937
Services et Revenus (net)	20.746	18.131	21.742	24.256
Crédit	35.878	34.307	36.948	39.391
Débit	-15.132	-16.176	-15.206	-15.135
Transferts sans contrepartie (net)	11.140	9.427	9.191	9.455
Officiels	12.155	10.656	10.238	10.097
Privés	-1.015	-1.229	-1.047	-642
Balance Courante (transf. off. inclus)	-539	-7.067	-2.365	-2.559
Balance Courante (hors transf. offic.)	-12.694	-17.723	-12.602	-12.656
Balance Courante (hors transf. budg.)	-5.982	-12.011	-7.094	-7.690
<i>Capitaux</i>	-216	5.418	666	1544
Investissements directs	754	584	600	628
Capitaux publics	-970	4.834	66	916
<i>Erreurs et omissions</i>	2.262	-1.764	9.327	8.984
BALANCE GLOBALE	1.507	-3.412	7.629	7.969
FINANCEMENT	-1.507	3.412	-7.629	-7.968
Réserves off. nettes (augmentation=-)	-333	951	-58	77
Banques commerciales	-2.494	3.029	-8.389	-8.045
Financements exceptionnels	1.298	-568	818	0
Pour mémoire PIB au prix du marché	95.275	98.267	102.329	

Source : BCD

TABLEAU 2 VENTILATION DES ECHANGES INTERNATIONAUX DE SERVICES (1999-2000)

<i>Soldes des échanges de services</i>				
en millions FDJ				
	1999	2000	2001	Var. 2001/00
Transports	-1.061	-1.310	-716	594
Voyages	614	339	946	607
Communications	776	590	588	-2
Services d'assurance	1.214	1.357	1.465	108
Autres services	-1.088	-997	-905	92
Administrations publiques	18.116	15.350	18.193	2.843
Total	18.570	15.329	19.571	4.242

Source : BCD

<i>Soldes des services de transports</i>				
en millions FDJ				
	1999	2000	2001	Var. 2001/00
Transports maritimes	-2.095	-2.511	-1.762	749
Transports aériens	-536	-119	17	136
Autres transports	1.570	1.320	1.029	-291
Total Transports	-1.061	-1.310	-716	594

Source : BCD

Facilitation commerciale et administration douanière

Le port est le fonctionnement des douanes Djiboutiennes et Ethiopiennes

La Douane djiboutienne est chargée d'enregistrer les mouvements de marchandises entrant et sortant du territoire et de percevoir des droits et taxes sur les marchandises mises à la consommation à Djibouti. La fiscalité applicable comprend les droits de douane, la Taxe Intérieure de Consommation (TIC) au taux variant de l'exonération à 33% et des accises.

Encadré 1. La distribution des taux de la Taxe Intérieure de Consommation

<p>0% : Billets de banque, l'or en lingot, les monnaies, les films d'actualité destinés à la TV, les effets personnels, bagages et déménagements et les « produits fabriqués localement agréés au Code des Investissements » ;</p> <p>5% : Tabacs en transit, transbordement, exportation et réexportation ;</p> <p>8% : Produits alimentaires de première nécessité, produits pharmaceutiques, engrais, livres, matériel informatique et accessoires, bois et contre-plaqués, pneus et chambres à air (pour les véhicules destinés au transit) ;</p> <p>10% : Alcools en transit, transbordement, exportation ou réexportation ;</p> <p>20% : les produits « intermédiaires » ;</p> <p>33% : Produits de « luxe » (khat, jus de fruits, tabacs, alcools, eau minérale (importée) et les produits pétroliers (carburants, <i>fuel oil</i> et lubrifiants).</p>
--

Pour ce qui est de la Douane djiboutienne, elle ne maîtrise pas totalement l'introduction des marchandises sur le territoire national. C'est en effet l'autorité portuaire qui gère la zone franche et qui attribue les autorisations d'exploitation de cet espace multiforme. C'est seulement depuis trois ans, et non sans difficultés, que la Douane a pu mettre en place un système d'enregistrement des « entrées en zone franche ». Le statut de zone franche permet un stockage illimité des marchandises. Après une franchise de 30 jours, les marchandises destinées à l'Ethiopie, doivent être transportées vers les entrepôts des « Magasins Généraux » où elles seront stockées moyennant paiement d'une redevance de « magasinage ».

De son côté, la Douane éthiopienne est implantée au Port de Djibouti. De ce fait, elle peut rapidement appréhender les cargaisons destinées à l'Ethiopie et surveiller l'embarquement des exportations. La Douane intervient après celle de Djibouti à l'importation, avant pour l'exportation. Cette implantation extra-territoriale permet à l'Ethiopie, dès l'arrivée des cargaisons à Djibouti, de placer sous une sujétion douanière rigoureuse les marchandises appelées à être mises à la consommation sur son territoire.

Tout acheteur éthiopien de produits étrangers doit obtenir les devises auprès de la *Commercial Bank of Ethiopia* qui suit les directives des pouvoirs publics en matière d'allocation des devises aux programmes d'importation jugés prioritaires. Muni de cette « capacité à acheter », l'importateur potentiel souscrit un contrat de transport auprès de l'armement national *Ethiopian Shipping Lines* (ESL). Si le port d'embarquement de la marchandise étrangère n'est pas relié par ESL, le connaissement est souscrit auprès d'une autre compagnie maritime moyennant une surcharge de 600 \$ par connaissement. Les informations sont ensuite transmises à la Douane éthiopienne pour déclaration préalable à l'importation et paiement d'un dépôt de 130% de la valeur en douane. Copie de la déclaration d'importation ainsi souscrite est adressée par fax au bureau des douanes éthiopien de Djibouti, lequel vérifie la déclaration du transitaire djiboutien. Cette politique commerciale, contraire aux règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC/WTO), empêche Djibouti de jouer son rôle de place de marché ou de « show room ».

Le circuit déclaratif douanier à Djibouti

Le circuit à l'entrée des marchandises destinées à Djibouti comporte deux grandes étapes : la conduite en douane des marchandises (« prise en charge ») et le dédouanement. La première étape est caractérisée par la remise du manifeste de la cargaison dans des délais souvent supérieurs à 24 heures après l'arrivée du navire. Le bureau des manifestes et de la zone franche de Djibouti procède alors à la saisie informatique des données. Dès que cette saisie est faite, la possibilité du dépôt des déclarations en détail correspondant à telle ou telle partie de la cargaison est ouverte. La deuxième étape est constituée par le dédouanement. Dans les trois jours suivant le dépôt du manifeste, les marchandises doivent faire l'objet d'une décision d'affectation à un régime douanier (zone franche, mise à la consommation, entrée en entrepôt). La mise à la consommation implique de suivre une procédure qui est effectuée, au mieux, en une journée. Les difficultés rencontrées par les opérateurs au niveau de la récupération physique des marchandises, droits et taxes payés, sont fréquemment mises sur le compte de la Douane. En pratique, elles trouvent leur source dans la mauvaise préparation du dossier, dans l'articulation entre les fonctions de dédouanement, de paiement des frais de port et de manutention, de livraison à destination.

Pour ce qui concerne les marchandises destinées au marché Ethiopien, l'importateur, muni des autorisations nécessaires et des devises correspondant à son acquisition, effectue une déclaration en douane avec paiement du dépôt représentant 130% de la valeur en douane. La marchandise débarquée est placée en zone franche ou en transit et reçoit une affectation à un régime douanier djiboutien. Au moment du transfert de la marchandise sur l'Ethiopie, le transitaire/commissionnaire djiboutien dépose, auprès des douanes djiboutiennes, une déclaration de transit. Un exemplaire de cette déclaration est ensuite remis à la Douane éthiopienne qui procède à un contrôle à l'aide de la copie de la déclaration en douane déposée par anticipation en Ethiopie. Les manifestes de cargaisons sont ensuite apurés et les droits et taxes liquidés en Ethiopie.

Le circuit de taxation et d'importation du khat Ethiopien

Les documents préparés par les transitaires éthiopiens sont présentés au service des douanes de l'aéroport de Djibouti. Les cargaisons déchargées de l'avion font l'objet de pesage non systématique au pied de l'avion. Les agents des Douanes procèdent à la liquidation des taxes et impôts dus par les importateurs. Le paiement est effectué, sur la base du bulletin de liquidation auprès d'un service non informatisé du Trésor Public qui émet une quittance. A défaut de paiement, les douanes appréhendent la caution déposée par l'importateur.

Les douanes et la compétitivité de l'économie djiboutienne

L'insertion à l'économie mondiale tient en partie au fonctionnement du service de ses douanes. L'Organisation Mondiale des Douanes (OMD/WCO) a pris un certain nombre de Conventions tendant à simplifier et harmoniser les procédures douanières, à faciliter le commerce international. Djibouti doit se rallier à ces instruments de facilitation et bénéficier, par une autre adhésion à l'OMD qu'en qualité d'observateur, des sessions de formation proposées aux membres, de l'assistance que nécessitera le passage à la nomenclature tarifaire du COMESA.

La reconnaissance administrative des douanes

Une réorganisation est nécessaire. La Direction des Douanes doit être davantage considérée comme un acteur de l'intégration régionale, notamment par la participation aux réunions du COMESA. Le statut de place portuaire ouverte sur le monde découle largement du statut de la zone franche et des régimes douaniers suspensifs, dont celui d'entreposage. D'un strict point de vue financier, cette administration perçoit près de la moitié des recettes budgétaires et joue un rôle déterminant pour l'attribution des franchises et le suivi des exonérations douanières. La sous-direction des recettes indirectes, qui dépend de la Direction des Recettes et des Domaines, rattachée au Ministère de l'Economie et des Finances, n'a pas le rang qui devrait lui revenir. Cette Administration est chargée de calculer et de liquider les droits et taxes douaniers, tant sur les marchandises mises à la consommation à Djibouti que sur le khat importé quotidiennement d'Ethiopie.

Compte tenu de cette organisation, la sous-direction des recettes indirectes n'a pas suffisamment d'autonomie de décision. Son Directeur n'a pas le rang de Directeur Général et plusieurs tâches qui lui incomberaient ne sont pas exercées par la douane. C'est le cas de la publication des statistiques du commerce extérieur, alors même qu'elle est collecteur de l'information de base. De même, la douane ne recouvre pas les droits et taxes qu'elle calcule et liquide, cette perception incombant à un autre service du ministère. La réorganisation administrative devrait impliquer que la Direction des Douanes soit considérée comme de même importance que celle des Impôts ou des Domaines, que ses services soient subdivisés de manière plus opérationnelle en séparant les activités de conception et de gestion des moyens. La Direction des douanes doit être également dotée de sous directions fonctionnelles (contrôle et surveillance, intégration régionale, informatique) et séparer plus nettement les services centraux et territoriaux.

Faiblesse des moyens aux administrations en charge du commerce international

La Douane djiboutienne compte 250 agents dont 150 brigadiers chargés de la surveillance. Ces effectifs sont insuffisants en nombre et qualité. Il en résulte des interruptions de service dommageables à la fluidité des échanges. Par ailleurs, tous les opérateurs économiques, dont le Port de Djibouti qui fonctionne 24 heures sur 24, se plaignent du caractère trop restrictif des horaires de travail de la douane. La plage horaire estivale est de 7 à 13 heures du matin. Au moment où la logistique internationale exige des flux tendus et un fort niveau d'implication des personnels, cette situation est anormale. Elle pèse sur la compétitivité du port et provoque des interruptions dans les approvisionnements et livraisons, des à-coups dans le fonctionnement du Terminal à Conteneurs.

Un renforcement des effectifs et des compétences est indispensable, notamment pour le contrôle des produits pétroliers qui sont fortement taxés à un moment où le port de Doraleh prend tournure avec sa zone d'activité liée aux hydrocarbures. Il convient également de renforcer les compétences des agents dans la rédaction d'actes contentieux et dans l'analyse de la valeur en douane en se fondant sur les principes de la valeur transactionnelle, dite « du GATT ». En même temps que les services doivent s'étoffer, les brigades de la Douane doivent améliorer la qualité des équipements. La situation actuelle ne permet pas surveillance satisfaisante, notamment aux frontières. La sous-Direction des Recettes

Indirectes a dressé un premier bilan des besoins en équipements qui doit faire l'objet d'un soutien financier à la fois interne et externe.

La grille des rémunérations du personnel douanier fait état d'émoluments insuffisamment assis sur des incitations. De ce système de rémunération résulte le départ des meilleurs éléments ou le développement d'activités complémentaires au détriment de la qualité des services rendus à l'administration. L'échelle des rémunérations mensuelles est de l'ordre de 80 000 FDJ pour un chef de service, 50 000 FDJ pour son adjoint. Un agent de recevabilité touche 32 000 FDJ, un agent d'apurement 25 000 FDJ. Les possibilités de promotion de carrière sont limitées par la petite taille du pays et la concentration de l'activité sur la capitale. Une revalorisation des rémunérations est à envisager, sous réserve qu'elle soit conditionnée par la performance. Au niveau de la place portuaire, l'efficacité du service doit impliquer un fonctionnement continu de 7 h à 18 heures, de manière à harmoniser le service public avec les pratiques des manutentionnaires et sociétés de transit.

**Remédier aux
inconvénients
d'une
bureaucratie
paperassière**

Les procédures administratives autour du fonctionnement du Port et de ses abords (zone franche, entrepôts), du dédouanement des marchandises, reposent sur de l'information non informatisée. De surcroît, les documents sont non normalisés et suivent un circuit erratique. Qu'ils émanent de l'Administration ou des opérateurs privés, les documents commerciaux sont incommodes avec des formats disparates et des grammages différents. Les exemplaires de la déclaration en douane de mise à la consommation (Modèle 1) sont, par exemple, imprimés sur un papier fin et non autocopiant. Sur ces documents administratifs, le monopole concédé à l'Imprimerie Nationale ne prédispose sans doute pas aux innovations, mêmes mineures. Les documents et formulaires en usage à Djibouti ne sont pas conformes aux normes et recommandations internationales en matière de traitement et d'échanges de données. Cette situation est dommageable pour les opérateurs en relation avec des partenaires internationaux qui utilisent de plus en plus des formats standardisés et recourent massivement aux transferts informatiques de données. Le circuit des documents et formulaires est particulièrement allongé. La paperasserie rallonge les procédures et multiplie les visas au détriment de l'efficacité des services

**Informatiser
les Douanes à
long terme**

Pour que l'informatisation des Douanes réussisse, il est indispensable que le projet soit fondé sur une équipe pluridisciplinaire (informaticiens, responsables fonctionnels) qui opère avec une méthodologie de conduite de projet et un planning réaliste. Cette équipe doit associer le plus largement possible les transitaires et commissionnaires en douane, les agents maritimes et importateurs ou exportateurs, en se référant aux techniques de communication les plus modernes. En attendant la mise en œuvre de la solution SYDONIA++, préconisée par la CNUCED et avalisée par le Gouvernement, il convient de garder le système SIGED. L'abandonner contribuerait à démoraliser les agents familiarisés et à relancer la fraude. Certaines actions d'urgence peuvent être menées qui seront d'ailleurs indispensables lors de l'installation de la solution SYDONIA++

Les outils à rendre accessibles par le Web sont d'abord le Tarif Intégré permettant à chaque utilisateur de connaître rapidement la règle applicable à

chaque rubrique de la nomenclature douanière et, dans un langage clair, les modalités pratiques d'accomplissement des procédures pour les différents régimes douaniers. La mise en ligne de la table des régimes d'exonérations et avantages fiscaux est également souhaitable en ce qu'elle contribue à la transparence de la place de Djibouti. Le programme d'implantation de SYDONIA/ASYCUDA coûte environ 1 million d'euros. Le PNUD a déjà fait part de son souhait d'être le « chef de file des bailleurs ». La Coopération Technique Française serait également disposée à fournir une aide financière. Cette implantation demandera une année, ce qui laisse prévoir une mise en service entre fin 2004 et courant 2005.

La conduite en douane des marchandises constitue le pilier de l'action douanière. De sa bonne et complète exécution dépend le niveau de la taxation. Aussi, faut-il prévoir d'alimenter le système douanier rapidement, grâce à un drainage des manifestes qui figurent majoritairement à l'état numérique dans les ordinateurs des agents maritimes. Cette idée fait son chemin dans les milieux maritimes les plus efficaces. Les sociétés modernes ne veulent plus perdre de temps avec l'édition de documents papiers, présenter des manifestes qui font l'objet de ressaisies avec des erreurs importantes. Les armements rencontrés sont favorables à une évolution impliquant des Echanges de Données Informatiques (EDI).

Saisies multiples et défaillances des systèmes d'information

Si l'on constate des redondances dans la saisie des données, le Port de Djibouti a commencé à moderniser sa gestion en ménageant des interfaces de communications numérisées avec sa clientèle. Cette évolution positive interpelle la Douane, dont le système d'information n'est pas suffisamment sécurisé et efficace. Les données contenues dans les documents commerciaux comme les manifestes de cargaison ou les contrats de transport sont saisies par plusieurs services, notamment la Direction Commerciale du Port qui appréhende les données du manifeste et le Bureau des manifestes et de la zone franche (Sous-Direction des Recettes Indirectes, Douanes). Cette double saisie est onéreuse et l'absence de recoupements est un facteur de fraude dans la mesure où des parties de cargaison peuvent échapper à la fiscalité.

Comme dans de nombreux pays, Djibouti n'a pas instauré de coordination entre les différents systèmes informatiques en usage. Cette négligence est à l'origine de difficultés de communication interne. Le Gouvernement en a pris récemment conscience en nommant un « Coordinateur des nouvelles technologies » auprès du Ministère de la Communication et de la Culture, chargé des Postes et Télécommunications. Cette démarche est à encourager en insistant plus particulièrement sur les normes qui garantissent l'interopérabilité des systèmes. C'est une condition au partage et à la fluidité de l'information. Parallèlement, il convient de favoriser la concurrence entre les offres de services et la concertation avec les milieux d'affaires.

Ce n'est qu'en 2000 que la Douane djiboutienne s'est prêtée à une première expérience d'informatisation pour gérer la conduite en douane des marchandises, c'est-à-dire la prise en charge et l'apurement des manifestes. Elle dispose aujourd'hui de la base d'un système, dénommé SIGED (Système Intégré de Gestion de la Douane), qui a permis l'évolution des esprits et la sensibilisation à

une informatisation douanière fragile et inachevée

l'informatique d'agents du Ministère de l'Economie et des Finances. Portée pratique de cette sensibilisation, les personnels du Trésor réclament maintenant l'informatisation des procédures d'encaissement et de quittance. Les insuffisances du système intégré actuel sont cependant évidentes.

Ce système intégré est d'abord incomplet en ce qu'il n'appréhende qu'une partie de la déclaration en douane. Par ailleurs, il n'est pas fondé sur la nomenclature douanière et un Tarif Intégré qui constituent le « cœur » de tout système de dédouanement. Il ne va pas jusqu'au terme du processus qui serait la liquidation automatisée et non plus manuelle, l'affectation aléatoire des déclarations en détail aux agents de vérification. De ce fait, ce système n'empêche pas de possibles collusions entre douaniers et déclarants. Enfin, le système n'est pas fiable dans la mesure où il ne comporte pas de contrôles internes et n'est pas assez sécurisé. C'est pour parer à ces critiques et tirer parti de l'expérience acquise que les concepteurs du système SIGED travaillent actuellement à la mise en place d'une version plus efficace, car paramétrable et multi-sites (Port, Aéroport, Bureau de la Révision et Bureau des Régimes suspensifs...).

Progrès enregistrés au niveau du Port de Djibouti

Sous l'impulsion de la nouvelle Direction privée, le service informatique du Port a sensiblement amélioré la gestion de l'établissement. Des efforts doivent encore être menés, en particulier pour la gestion des marchandises conventionnelles. Le Service Informatique du Port a récemment lancé un projet EDI, visant à le mettre en relation avec les agents maritimes pour un meilleur suivi des conteneurs. Cette heureuse initiative s'appuie sur la concertation des utilisateurs et confère une plus grande efficacité à l'ensemble de la plate-forme portuaire. Enfin, par la connexion sur le site web du port, le lancement du projet « e-terminal » devrait permettre aux agents maritimes de suivre le traitement des conteneurs sur la plate-forme portuaire. Tous ces progrès concourent à la facilitation des échanges et incitent à ce que parallèlement, l'Administration Douanière soit moins paperassière.

Les statuts d'entreposage et les régimes fiscaux nuisent à la concurrence.

La Douane a du mal à réunir l'information sur les cargaisons. L'information sur les manifestes est partielle, lente à lui parvenir tandis qu'elle n'a pas de liaison informatisée avec le Port. La Douane éprouve aussi des difficultés à localiser les marchandises, tantôt au Port, tantôt sur ses terres-pleins ou dans les magasins à quai, parfois en mouvement vers la zone de *Djibouti Dry Port*. Enfin la plupart des marchandises destinées à l'Ethiopie sont stockées dans les Magasins Généraux gérés par la Chambre de Commerce de Djibouti.

Les avantages douaniers et fiscaux sont difficiles à encadrer. L'Administration djiboutienne a multiplié les incitations pour attirer le trafic et séduire l'investisseur. Il en est résulté un empilement de dispositions difficiles à apprécier au niveau du contrôle parlementaire et complexe à vérifier par les agents des douanes ou du fisc. Les sociétés anonymes de zone franche bénéficient de facilités de stockage sous douane et d'exonérations de taxes sur leurs prestations d'entreposage. Les entreprises industrielles de zone franche bénéficient de facilités d'entreposage de marchandises sous douane ainsi que d'exonérations de taxation sur un certain nombre d'opérations. Enfin, les

agrément délivrés au titre du Code des Investissements permettent l'exonération totale ou partielle de la fiscalité locale.

**Transitaires et
commissionnaires :
durcir les
conditions
d'agrément**

Les entités appelées à jouer le rôle de transitaire et de commissionnaire en douane ont proliféré ces dernières années. Nombreux sont les arrivants sous-équipés qui ne disposent pas d'une réelle formation douanière, fiscale et réglementaire. Les dispositions législatives et réglementaires ne précisent pas suffisamment les capacités et l'équipement informatique minimum pour bénéficier d'un agrément. Il s'ensuit une incapacité de certains transitaires/commissionnaires en douane à fournir de bonnes prestations. Le cahier des charges doit donc être plus complet et plus précis que ne le prévoient les textes actuels, mentionner notamment les exigences en matière d'équipements informatiques. Les candidats à l'agrément doivent être mieux choisis dans un cadre de Commission mixte (Ministère de l'équipement et des transports, Service des douanes), et le régime de sanction défini et appliqué de manière plus stricte.

Réduction de la pauvreté et production de biens échangeables

L'état de la pauvreté et la politique commerciale

La version actuelle du DSRP indique que la recherche d'une croissance économique forte et équitable avec un haut niveau d'emploi constitue l'objectif central de la stratégie de lutte contre la pauvreté. A l'évidence, les possibilités qui s'offrent à une réduction rapide de la pauvreté djiboutienne sont limitées par les caractéristiques géophysiques du pays qui se reflètent dans la structure de son Produit intérieur. La réduction de la pauvreté passe d'ordinaire par l'intensification des activités agricoles qui concentrent généralement 70% de la population des pays en développement. Dans le contexte de Djibouti, les prix agricoles et les réformes institutionnelles de filières de production ne sont pas un réel levier pour intensifier la production en milieu rural. L'extension des activités manufacturières à forte intensité de travail ne l'est pas davantage en raison de la taille du marché et du caractère souvent prohibitif des coûts unitaires. Concentré autour de l'activité du port et de la logistique, le secteur des services internationalement échangeables est plus prometteur, mais avec des exigences de compétitivité et de diversification qui impliquent de fortes interactions en termes de développement du capital humain.

**L'intégration et
ses ambiguïtés sur
les variables
sociales**

Si les réformes commerciales stimulent la croissance, elles ne réduisent pas automatiquement la pauvreté dans la mesure où il y a des coûts de transition et des effets de répartition. On observe toutefois qu'à Djibouti, l'économie est faiblement protégée à la fois par sa dimension portuaire et par l'étroitesse de la base productive. Une plus grande intégration par le commerce a donc toute chance d'induire plus d'effets de revenus additionnels que d'effets de substitution d'importations à la production locale. En d'autres termes, la réforme commerciale accroît le champ des opportunités économiques en élargissant la taille du marché et en accroissant les effets de diffusion des connaissances. Il n'y a donc pas d'ambiguïté sur les implications du processus. L'ouverture se fera par

création de richesses nouvelles et non par des protections des activités existantes. La spécialisation Djiboutienne repose principalement sur les prestations de services. Ces activités, jadis considérées comme non échangeables, font désormais partie des biens dynamiques dans le domaine des échanges internationaux. Si le commerce mondial augmente deux fois plus vite que le revenu des nations, à la faveur notamment des technologies de l'information, les services connaissent un taux de croissance nettement plus rapide que les échanges classiques de marchandises.

Le rôle des infrastructures et les besoins de financement

Les infrastructures sont un facteur de réalisation des Objectifs du Millénaire par promotion d'emplois potentiels pour les femmes, par facilitation de l'accès à l'éducation de base et l'amélioration de l'état sanitaire de la population, par promotion de logements décentes qui constituent un élément de développement social et de gestion de l'urbanisme. Les infrastructures sont donc intéressantes en ce qu'elles sont un facteur de développement durable, notamment dans des régions jusqu'ici délaissées. Elles génèrent vers l'intérieur des activités « non internationalement échangeables » qui peuvent stimuler à leur tour l'intégration à l'économie mondiale. La présence de cette dynamique est importante. Car si Djibouti a un taux d'urbanisation très élevé, il demeure que la presque totalité des agents ruraux vivent en dessous du seuil d'indigence que définit une consommation quotidienne inférieure à 2100 calories.

Les infrastructures au service de l'emploi... et du commerce international

Dans cette perspective, il faut donc espérer que les ressources qui sont dédiées au Fonds de Développement Routier seront mieux allouées que par le passé. L'entretien des routes est indispensable au développement des capacités d'intégration de la sous région. Propices à l'emploi et à la réduction de la pauvreté, ces activités facilitent par ailleurs le jeu des forces concurrentielles dans la sous région. Par suite, elles sont donc un facteur de baisse des prix des biens de consommation qui concourt à l'amélioration du bien être des pauvres. Conscient de l'importance du secteur routier pour la compétitivité extérieure et la lutte contre la pauvreté, le gouvernement prépare, avec l'appui de la Banque Mondiale, une étude stratégique sur le développement à long terme du secteur. Cette étude devra aboutir à l'élaboration et à l'adoption d'un plan décennal de développement du secteur. Ce plan comprendra des mesures de restructuration du schéma institutionnel de gestion des routes, la réforme des modalités de financement des investissements et de l'entretien routier, ainsi qu'un programme prioritaire d'investissements.

Le secteur des infrastructures de transport est demandeur d'importants investissements qui sont en complémentarité avec les créations d'emplois. Or, sur les 685 millions de dollars d'investissements publics prévus dans le DSRP (2003-2006), 431 millions portent sur le secteur des transports, soit 63% du total. Sur ces 431 millions, seulement 125 sont acquis (30%). Il est donc important d'attirer des investissements étrangers pour pallier le manque de ressources publiques, notamment dans les infrastructures rentables comme celles du port. La privatisation des services publics marchands devrait également aller dans le sens d'un allègement de la contrainte de financement public.

Le capital humain et les services sociaux de base

Les principaux objectifs socio-économiques du CSLP placent Djibouti sur une trajectoire d'amélioration du bien être de la collectivité et de meilleure intégration des ressources humaines dans les échanges mondiaux. L'élévation du taux brut de scolarisation primaire en vue d'atteindre la scolarisation universelle en 2015 y concourt, tout comme, dans le domaine de la santé, et entre autres cibles également importantes, la stabilisation du taux de prévalence du VIH autour de 3 %. La stratégie de lutte contre la pauvreté véhicule un dispositif cohérent sur lequel il conviendra toutefois de mettre les instruments de politique économique en parfaite adéquation avec ces choix de cibles. Sous cette condition de compatibilité de l'engagement public et de représentation communautaire sur l'horizon 2015, le DSRP contribuera à l'émergence du cercle vertueux : réduction de la pauvreté et diminution du chômage par augmentation de la qualité du capital humain et de sa productivité, amélioration de la compétitivité de l'économie et élargissement de la sphère de production des biens internationalement échangeables.

Augmenter la productivité et la compétitivité par la qualité du capital humain

Une autre dimension du CSLP vise plus particulièrement à l'augmentation du capital humain par la mise en œuvre de programmes ciblés sur les zones de pauvreté et les couches vulnérables, par l'amélioration de l'accès des pauvres aux services de santé et à l'éducation primaire et professionnelle qui sont des vecteurs de la promotion de l'emploi. Pourtant, la transformation des intentions en résultats ne va pas de soi. Elle requiert une force d'engagement politique, mais aussi des moyens de mesure des variables sur lesquelles le décideur politique entend porter son attention pour suivre l'efficacité de la politique publique. En la matière, l'appareil statistique est faible. Le relèvement de son niveau passe par son renforcement pour assurer l'élaboration et le suivi régulier d'indicateurs essentiels de la manière la plus transparente et la plus participative possible. La population doit pouvoir s'approprier ces objectifs de façon à créer les conditions d'un engagement public crédible et durable en faveur de la réduction de la pauvreté.

La réduction de la pauvreté passe également par l'élargissement de l'accès aux services marchands de base que sont : l'eau, l'électricité et le téléphone. Ces services ont un caractère « universel » dans la mesure où ils conditionnent tout aussi bien que les services attachés à l'éducation et aux soins de santé, les « capacités » et modes de « fonctionnement » des individus. Tout agent doit pouvoir accéder à ces services qui conditionnent sa participation à la dynamique d'intégration à l'économie mondiale. Ici encore, l'engagement de l'Etat ne doit pas manquer pour rendre opératoires les orientations du CSLP. Or, les moyens d'exécution méritent souvent d'être précisés.

Partenariat pour les financements privés et publics des services marchands

En l'état, les entreprises d'eau et d'électricité sont dans l'incapacité financière de pouvoir procéder à une extension de réseau à hauteur des objectifs attendus. Il faudra donc compter sur des réformes institutionnelles, notamment la privatisation des entreprises sous des formes dont le contour reste à déterminer ou des financements budgétaires qui ont un caractère hypothétique dans la durée. Par conséquent, le gouvernement doit garder à l'esprit que la réalisation du DSRP est conditionnée par des avancées significatives dans des champs de

réformes interdépendants. Il lui faut également renforcer une culture de la transparence en associant le plus largement possible l'ensemble des acteurs intéressés à ces évolutions : représentants de la classe politique et du secteur privé, mais également de la société civile (ONG ...) ou des bailleurs de fonds avec lesquels le dialogue partenarial est indispensable. Une autre dimension de la réduction de la pauvreté est à prendre en considération : l'accès aux ressources financières. Le système bancaire formel renâcle à accorder du crédit propre à promouvoir l'investissement, a fortiori pour des agents sans garanties ou pour des petits producteurs aux limites de l'informalité.

L'Insertion des pauvres par la micro-finance

Dans le domaine de la micro-finance, l'expérience de Djibouti demeure encore très limitée et les opérateurs manquent de technicité. L'objectif du gouvernement est de favoriser le développement de la micro-finance comme instrument de réduction de la pauvreté et comme moyen de promotion économique et sociale de la femme. Dans ce cadre, la priorité est de mettre en place un cadre juridique et réglementaire qui favorise le développement du micro-crédit, d'appuyer le développement d'intermédiaires professionnels de la micro-finance (ONG, institutions spécialisées de micro-finance), et de soutenir le développement de réseaux à travers la mise en place, au niveau urbain puis national, de systèmes de micro-crédits ciblés sur le développement des activités féminines (petit commerce, artisanat des femmes pauvres en milieu urbain et rural).

S'ils ne sont pas à proprement parler rattachés aux « pauvres », les petits entrepreneurs semi-formels concourent à la création d'emplois et par suite, ils favorisent la réduction de la « grande pauvreté ». Ces micro-entrepreneurs n'ont pourtant pas accès au crédit bancaire pour au moins deux raisons. La première est que les montants de prêts sollicités sont par nécessité très bas et devraient supporter des coûts de transaction que les banques ne veulent pas ou ne savent pas réduire. La seconde raison est que du fait de leur pauvreté / précarité, ces agents ne peuvent fournir aucune des garanties généralement requises par les banques. On notera que ce secteur commence à être pris en considération par les autorités Djiboutiennes, d'abord par le FDED et pour des montants significatifs, mais également par le biais du Fonds Social de Développement qui soutient le financement de micro-crédits transitant par le réseau des ONG

Encadré 2 L'expérience malheureuse de micro-crédits : le projet Caritas

Pour structurer et donner de l'ampleur au financement alternatif, les autorités ont mis en place le « Fonds Social de Développement » (FSD) qui travaille avec des ONG. Actuellement, 8 des 9 Institutions de micro-crédit opèrent en partenariat avec le FSD. En mars 2003, leur activité concernait 900 clients. Les cinq premières ONG ont entre 3 et 8 ans et le nombre de leurs clients est insignifiant eu égard à l'importance de la demande adressée au secteur. La faiblesse des capacités institutionnelles et techniques des ONG explique ce « plafonnement » de clientèle. Pour comprendre la situation actuelle du secteur de la micro finance à Djibouti, un bref rappel sur sa genèse est nécessaire. Les premiers programmes lancés par Caritas remontent à novembre 1995. S'appuyant sur l'expérience de la Grammen Bank, comme la plus part des programmes à cette époque, Caritas a opté pour les micro-crédits dans le cadre de groupes solidaires. L'organisation est intervenue directement à Djibouti Ville et dans les districts en partenariat avec des ONG locales.

Les institutions mises en place ont manqué d'assistance technique pour appliquer les bonnes pratiques développées de part le monde, que ce soit en matière de vision ou de gouvernance. Ainsi, les procédures mises en place ne sont pas avérées efficaces en ce qu'elles n'ont pas prévenu la fraude au niveau des clients et de la gestion des fonds. Les taux de défaut de remboursement atteignaient 50% à l'arrêt du programme en décembre 2001. Ce bref historique explique les procédures de réforme actuellement en cours. Les aménagements jusqu'ici apportés pour éviter la fraude semblent cependant inadaptés avec des procédures encore trop « administrées » et insuffisamment efficaces.

cf. le Rapport sectoriel de Fouzi Mourji : Caractérisation du système financier.

Le Fonds Social de Développement est financé sur ressources de la BAD. Son objectif est de soutenir les efforts du Gouvernement pour réduire sensiblement la pauvreté, par l'octroi de crédits, la prestation de services sociaux de base (éducation et soins de santé de base, accès à l'eau potable...) et le renforcement des capacités institutionnelles au moyen d'une approche induite par la demande et la participation active des communautés. De l'ensemble de ces activités 17 000 emplois durables sont espérés avec des retombées potentielles en ressources disponibles pour plus de 150 000 personnes. Pour de nombreuses raisons, il semble toutefois que les activités du projet tournent au ralenti, ce qui appelle une évaluation du FSD afin de situer le niveau des problèmes et des responsabilités.

Le milieu rural et la mobilisation pour l'emploi

Les activités génératrices de revenus dans le milieu rural restent peu développées. Elles se limitent souvent à des activités liées au commerce de détail qui sont sujettes à plusieurs contraintes : étroitesse du marché, faible pouvoir d'achat. Les potentialités sont pourtant non négligeables. La confirmation en est apportée plus loin par le contenu des rapports sectoriels : transformation de produits agricoles, élevage et tannage des peaux, tourisme avec les implications pour le développement d'activités artisanales, pêche avec apport de revenu direct et effet induit sur l'état sanitaire des populations pauvres via l'amélioration de leur régime nutritif. Globalement toutes ces activités doivent pouvoir compter sur une meilleure qualité de l'enseignement professionnel.

Objectif de réduction des inégalités

Inégalités et pauvreté dans leurs interactions avec la croissance

Si le profil de pauvreté révèle l'importance du nombre de Djiboutiens vivant dans une détresse souvent absolue, la question des inégalités et de leur aggravation est moins accentuée. Des travaux académiques ont pourtant montré que de fortes inégalités ne sont pas favorables à la croissance économique. La pauvreté ne l'est pas davantage dans la mesure où elle conduit à la marginalisation d'une frange importante de la population active réduite au chômage. Ces phénomènes d'inégalités et de pauvreté, qui se conjuguent finalement au détriment du bien être de l'ensemble de la collectivité, doivent faire l'objet d'analyses plus approfondies, notamment dans leurs interactions avec la croissance. Des études effectuées sur plusieurs capitales africaines montrent, en effet, que les niveaux de pauvreté sont plus sensibles à la variation des inégalités qu'à la variation des revenus. Ainsi, pour l'ensemble formé d'Abidjan, Bamako, Conakry, Ouagadougou et Yaoundé, toute élévation de 1% du coefficient de Gini (accroissement des inégalités) se traduit par une augmentation de la pauvreté comprise entre 2 et 7%, alors qu'un accroissement de 1% du revenu n'entraîne qu'une diminution de 0,5 à 1,3% de la pauvreté.¹ Etant donné qu'à Djibouti, les 20% les plus pauvres comptent pour moins de 6% du total des dépenses, une politique volontariste doit pouvoir combiner des objectifs de croissance et d'équité dans le respect des grands équilibres financiers publics.

Politique budgétaire et compétitivité

La dimension des recettes budgétaires

La compétitivité d'une économie repose, en partie, sur une offre adaptée de biens publics (éducation, santé, infrastructures collectives). Le financement de cette offre nécessite la mobilisation de ressources dont le prélèvement peut être à l'origine de distorsions fiscales. Or, plus le prélèvement public est élevé, plus les risques de distorsions fiscales pourront être défavorables à la compétitivité.

La pression fiscale globale et la compétitivité

Le taux de prélèvement public et la performance fiscale

Le taux de prélèvement public, ratio de l'ensemble des ressources publiques rapportées au PIB), ne permet pas d'assurer un équilibre budgétaire satisfaisant. En 2002, il a été nécessaire de mobiliser des dons à hauteur de 5,9 % du PIB et de recourir surtout à un emprunt net correspondant au déficit conventionnel de 3,5 % du PIB (*cf.* graphique 1). Comparativement aux autres pays en voie de développement, le taux de prélèvement public de Djibouti est pourtant plutôt élevé (23,1%), en 2002.

¹ Charlotte Guénard et Jean-Luc Dubois (2002)

On peut apprécier l'effort de pression fiscale en tenant compte des caractéristiques structurelles de l'économie qui affectent son potentiel fiscal, donc sa capacité contributive. Le potentiel fiscal d'un pays est fonction d'un ensemble de variables qui, en courte période, sont indépendantes de la politique économique. Pour Djibouti, il s'agit donc d'évaluer le niveau de prélèvement public que l'on peut attendre compte tenu des caractéristiques structurelles de l'économie. Actuellement, le prélèvement public effectif tend à rejoindre le potentiel fiscal. Cela signifie que l'efficacité de la politique de mobilisation fiscale est comparable, en moyenne, à celle des autres pays en développement. A priori, il est donc souhaitable de ne pas modifier un niveau de prélèvement public correspondant à la capacité contributive du pays.

Structure du prélèvement public et compétitivité

La fiscalité et son incidence sur la compétitivité et la pauvreté

Jusqu'à la réforme de 2000, seule pouvait être assimilée à une taxation tarifaire, la Taxe Indirecte sur la Consommation (TIC). Les trois niveaux de cette taxe (8%, 20%, 33%) s'appliquaient exclusivement aux importations avec des exonérations et fraudes multiples. En 1999, la contribution de la TIC au prélèvement public global s'élevait à 28,1 % du prélèvement public, ce qui était très proche de la moyenne contributive observée dans les pays d'Afrique au sud du Sahara avec des taxes de nature similaire (28,9 % en 1996-1998), légèrement inférieur au niveau observé sur les pays africains les Moins Avancés (32,2 % en 1996-1998).

La fiscalité tarifaire champ d'application de la TIC...

Depuis 2000, la TIC a changé de nature puisqu'elle est aussi applicable à la mise à la consommation des productions locales. Du fait de cette réforme, Djibouti semblerait caractérisé par l'absence de véritable taxation tarifaire mettant ainsi en évidence le caractère très libéral de son régime commercial. Cependant, l'essentiel de la TIC est toujours collecté à la frontière, le produit de la taxe assis sur les mises à la consommation locale étant minime. Dans les faits, malgré les changements législatifs intervenus en 2000, la TIC présente toujours les caractéristiques d'un tarif. En tant que membre du COMESA, Djibouti a prévu d'adopter le tarif extérieur (TEC) de cette institution d'intégration régionale qui est actuellement en discussion. L'adoption du TEC du COMESA devrait être génératrice de recettes fiscales additionnelles et exercer un effet favorable à la croissance dans la mesure où Djibouti appartiendra à une zone d'intégration régionale qui devrait favoriser les échanges avec les pays partenaires de cette zone.

L'adoption d'un TEC devrait avoir pour conséquence de faire évoluer la TIC vers une Taxe à la valeur ajoutée (TVA). Conformément à la bonne pratique, on disposera alors des tarifs comme instrument spécifique de la politique commerciale et de la TVA comme instrument de recettes. La réforme de 2000 a donc été dans le sens de la neutralité économique et d'une plus grande stimulation de la croissance par le développement des productions de biens échangeables.

La fiscalité directe pèse plus qu'ailleurs

En 2002, la contribution des impôts directs représentait 39,4% du prélèvement public. Une comparaison avec l'ensemble des pays africains ou en développement montre que ce taux est particulièrement élevé. A Djibouti, les impôts directs sont assis essentiellement sur les salaires, bénéfices des

entreprises et de manière décroissante, sur le foncier, 7% des impôts directs en 2002. Ces impôts touchent avant tous les salariés et présentent l'avantage d'une assez grande neutralité économique.

La réforme de 2000 laisse subsister un système cédulaire d'impôt sur le revenu favorable à la simplicité d'administration et à l'harmonisation de la taxation des différentes catégories de revenus. Cette réforme correspond aux bonnes pratiques internationales. Désormais, le système cédulaire a été harmonisé entre les différentes catégories de revenus. De plus, les taux marginaux d'imposition applicables sur les revenus professionnels et les salaires sont modérés, non susceptibles de décourager l'activité, ni d'entraîner des délocalisations d'entreprises. Le lien de la fiscalité directe avec la pauvreté n'est pas évident à dégager car la fiscalité directe est assise, pour l'essentiel, sur les activités modernes et concerne très peu les pauvres.

Une réforme de la fiscalité qui prépare à la TVA

Dans la mesure où les textes prévoient désormais une taxation similaire des produits importés et des productions locales, la réforme sur la TIC (2000) peut être considérée comme une première étape sur le chemin de la transformation de cette taxe en une TVA. De plus, à travers les exonérations, l'effet de cascade inhérent aux taxes sur le chiffre d'affaires est en partie évité.

Dans le cadre de la transition fiscale, et notamment pour assurer la compétitivité des exportations, il est essentiel que du point de vue économique, l'Etat dispose d'un instrument de recettes aussi neutre que possible, notamment vis à vis des exportations. Un tel instrument est constitué par une TVA à taux unique. La TVA est particulièrement favorable à la compétitivité des exportations de biens et de services. A travers son système d'imputation des taxes amont et l'assujettissement des exportations au taux zéro, elle permet de purger les exportations de toute charge fiscale.

La TVA : un impôt neutre et de bon rendement budgétaire

L'impact de la mise en œuvre d'une TVA sur la pauvreté devrait être faible dans la mesure où, initialement, un taux de TVA peu élevé pourrait être adopté compte tenu de la mise en vigueur du TEC qui sera porteur de recettes substantielles. Le taux de TVA peut être d'autant plus faible que le gouvernement s'attachera à réduire les exonérations. Il est essentiel, pour assurer un bon rendement budgétaire de la TVA, que l'ensemble des biens et services entrant dans la consommation finale soient assujettis. Pour les biens économiquement et socialement sensibles tels que l'eau ou plus encore l'électricité qui est excessivement chère, il est possible d'atténuer l'impact de la taxe par la délimitation de tranches de consommation pouvant se prêter à exonération.

La mise en œuvre d'une TVA à taux unique correspond à la bonne pratique internationale. Elle permettra d'achever cette évolution vers un impôt ayant la qualité d'être économiquement neutre et de bon rendement budgétaire, car assis sur une large assiette. Par son effet favorable sur la compétitivité des services, l'essentiel des exportations de Djibouti, l'application de la TVA devrait être favorable à un accroissement de l'emploi et donc à une réduction de la pauvreté. Le passage à la TVA nécessite toutefois une préparation approfondie. Pour aboutir au succès, il est nécessaire d'établir un calendrier de l'ensemble des actions à mettre en œuvre. A cet égard, Djibouti doit s'inspirer des nombreuses

réformes appliquées sur le continent africain. L'exécution de cette réforme de fond doit pouvoir reposer sur une mobilisation de l'assistance technique du FMI.

Des droits d'accises dont l'importance tend à baisser

Les droits d'accises représentent un instrument de recettes important qui complète aujourd'hui la TIC et ultérieurement la TVA, si celle-ci doit être adoptée. Ces droits d'accises concernent les tabacs, alcools et produits pétroliers. Depuis 1995, et pour chacun de ces produits, on observe une tendance à l'érosion du poids relatif de ces droits. Les taux élevés sur les alcools et tabacs ont incité au développement d'importations frauduleuses à l'origine de pertes de recettes budgétaires. A l'exception des taxes sur les produits pétroliers, les droits d'accises n'affectent pas la compétitivité de l'économie. La taxation sur le khat exerce des effets importants en matière d'équité. Elle touche en particulier les couches défavorisées de la population qui sont grandes consommatrices de la substance hallucinogène de cet arbuste. L'existence d'une taxe importante peut inciter les consommateurs à arbitrer leur budget contre les dépenses d'éducation et de santé.

La dimension des dépenses budgétaires

L'absence d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) constitue un obstacle à une gestion efficace de la dépense publique. La lutte contre la pauvreté repose en effet sur une bonne articulation entre les programmes sectoriels, le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté et le CDMT, ce dernier constituant l'instrument d'une cohérence temporelle entre les choix de politique et les moyens alloués à la satisfaction des objectifs de dépense publique.

Les Dépenses globales et la compétitivité

En 1992-1993, les dépenses publiques globales représentaient 41,9 % du PIB. Depuis 1996 et l'accord signé avec les institutions de Bretton Woods, les dépenses publiques globales ont vu leur part se réduire en pourcentage du PIB. Elles représentaient en 2001, 29,7% du PIB, mais sont revenues à 32,9% du PIB en 2002, soit une augmentation sensible sur un an. Un niveau de dépense aussi important ne peut pas constituer un élément de saine gestion budgétaire alors que dans le même temps, le taux de prélèvement public n'a révélé aucune marge de manœuvre.

Structure de la dépense publique et compétitivité

Les dépenses courantes encore dominées par les salaires

Une large part de la dépense globale est dévolue aux dépenses courantes. Les dépenses de salaires et traitements sont encore très importantes. En 2002, elles représentent 43% de la dépense totale. Ce chiffre est trop élevé malgré une réduction sensible depuis 1996. Les dépenses de matériels (18% de la dépense totale) incluent les postes importants de téléphone et de l'électricité. Les dépenses de fournitures et d'entretien y représentent un montant faible. Le fonctionnement des administrations est dès lors très loin d'une situation satisfaisante.

Le corollaire de fortes dépenses courantes est la faiblesse des dépenses d'investissement. L'année 1998 mise à part où ils ont atteint 20%, ces investissements publics se situent autour de 10% et sont pour l'essentiel financés

sur ressources extérieures. L'Etat a d'ailleurs souvent des difficultés pour honorer la dépense de contrepartie nationale des projets de l'aide internationale, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Ces difficultés sont un facteur de blocage potentiel des flux d'aide internationale. Il conviendrait que le gouvernement prenne davantage en compte ces obligations avant de ce lancer dans de nouveaux projets capitalistiques. Dans sa structure économique actuelle, la dépense publique n'a pas le contenu qualitatif qui permette d'améliorer la position compétitive de l'économie

**Les dépenses
fonctionnelles
de l'éducation
et la
problématique
de l'efficacité**

Le classement fonctionnel des dépenses publiques laisse apparaître le poids relativement important des dépenses d'administration générale, de défense et de sécurité. En conformité avec les engagements pris lors des Etats généraux de l'éducation, on observe toutefois une tendance à l'augmentation des dépenses affectées aux services sociaux (36.9% des dépenses totales en 2002) et notamment à l'éducation nationale dont l'importance relative est passée de 19.8% en 1999 à 31.2% en 2002. Non seulement ces dépenses sociales sont au cœur de la lutte contre la pauvreté, mais elles participent des efforts déployés pour élever la compétitivité à travers leur impact sur la productivité du facteur travail. En conformité avec les objectifs du millénaire, les pays en développement mettent de plus en plus l'accent sur l'éducation pour tous à l'horizon 2015. Nombre d'entre eux ont élaboré et commencé à mettre en œuvre des stratégies destinées à l'atteinte de ces objectifs. A Djibouti, le taux brut de scolarisation dans le primaire est légèrement au-dessus de 40%, mais avec un taux d'abandon important puisque seulement 35% des élèves du CM2 entrent en classe de 6^{ème}.

L'objectif d'éducation primaire pour tous peut avoir l'effet défavorable de négliger le post-primaire. Or, même si ce dernier est relativement cher par élève, il est déterminant pour l'insertion future des jeunes sur le marché du travail. Dans cette perspective, il conviendrait que les autorités accordent plus d'attention aux dépenses post primaires et promeuvent notamment l'enseignement technique.

Comparativement aux capacités de Djibouti, la place réservée aux dépenses d'éducation primaire est relativement satisfaisante. La question principale est donc de l'ordre de la redistribution des moyens publics au bénéfice de l'enseignement primaire et technique avec une meilleure prise en compte des dépenses de matériels didactiques qui vont de pair avec le bon fonctionnement des écoles, contre la dépense courante qui ponctionnent notamment les salaires. C'est une condition pour que les élèves sortant de l'école soient mieux formés et s'insèrent plus facilement sur le marché du travail. Une telle stratégie est propice à la compétitivité de l'économie et à la réduction de la pauvreté. Parallèlement aux efforts déployés sur l'éducation, dans les dernières années, le secteur de la santé a également fait l'objet de progrès significatifs, notamment en relation avec la création d'un bureau chargé des projets qui constitue un élément de stratégie globale pour les années à venir.

Une amélioration de la composition de la dépense publique reste globalement nécessaire, même si de notables redistributions ont vu le jour ces dernières années en faveur de la dimension sociale de la dépense. Les Ministères de l'éducation et de la santé concentrent à eux deux 29% de la dépense totale en

**Recentrer la
dépenses sur
les objectifs
sociaux et de
compétitivité**

2001 contre 24,3% en 1995. Le classement fonctionnel des dépenses budgétaires fait apparaître le poids relativement important des budgets dédiés à l'administration générale, à la défense et à la sécurité intérieure. En revanche, les dépenses d'investissement sont encore sous-dimensionnées. Consacrées à 85% aux infrastructures de base, ces investissements n'en sont pas moins insuffisants pour faciliter les travaux d'extension tandis que persistent des problèmes d'entretien de l'existant, notamment pour le réseau de routes nationales. Le Fonds d'Entretien Routier a par exemple tardé à allouer les ressources inhérentes à l'entretien du corridor Djibouti Addis-Abeba. Un problème d'allocation des ressources s'est ainsi ajouté au problème de l'insuffisance des maigres moyens budgétés sur ce secteur de l'entretien de l'infrastructure. La part allouée aux travaux publics voisine entre 1 et 3% de la dépense totale. Or ces ressources participent de l'attractivité de Djibouti comme pays de transit, notamment vers l'Ethiopie. En cela elles agissent sur la compétitivité et les facilitations du commerce sous régional.

Infrastructures de base et partenariats publics-privés

Si l'Etat manque de moyens pour sécuriser l'entretien du réseau d'infrastructures publiques, et *a fortiori* pour dynamiser son extension comme le requiert la qualité de propriétaire, d'actionnaire souvent unique dans les entreprises publiques de services marchands, il doit en tirer les conséquences. Il lui faut notamment intensifier sa politique de désengagements et de construction de partenariats publics privés. Ces partenariats peuvent prendre la forme de contrats CET (Construire, Exploiter, Transférer) ou ventes partielles voire totales d'actifs au secteur privé. Les autorités ont déjà manifesté leur volonté d'aller dans cette voie. En septembre 2001 le gouvernement a adopté une stratégie pour la privatisation de l'Electricité de Djibouti (EDD), de l'Office National des Eaux de Djibouti (ONED), de Djibouti Télécom (DT). Cette dernière société résulte d'une procédure de liquidation ayant concerné, en 2000, la Société des Télécommunications Internationales de Djibouti (STID). Le 16 novembre 2003, la Direction de Djibouti Télécom a été privatisée, pour deux ans (2003-2005), au bénéfice d'un opérateur étranger. Les investissements de base doivent se réaliser, y compris en dehors de la sphère publique traditionnelle si ces opérations ne peuvent se réaliser en comptabilité avec les conditions de l'équilibre budgétaire. Le développement des investissements d'infrastructure sur la base de ces partenariats ne se réalisera pas sans l'amélioration de l'environnement institutionnel, sur ses multiples dimensions qui sont analysées plus loin.

Les soldes budgétaires et leur financement

Soldes budgétaires et soutenabilité

Le financement du solde budgétaire est fortement dépendant des dons. En 2002, ces derniers s'élevaient à 5,9 % du PIB. Les dons, en raison de leur instabilité potentielle, constituent un facteur de vulnérabilité. Une diminution des dons pourrait être à l'origine d'une difficulté pour financer à long terme des programmes de lutte contre la pauvreté. En 2002, le niveau de déficit primaire (3,3 % du PIB), apparaît excessif. Une aggravation de ce déficit pourrait être à l'origine d'une perte de solvabilité de l'Etat. Il convient donc de réduire ce déficit et de revenir à un financement soutenable des dépenses budgétaires. La situation des finances publiques est rendue particulièrement difficile en raison

d'un stock d'arriérés publics considérable. Le recours au financement monétaire du déficit est marginal. Tel qu'il est conçu, le principe de la caisse d'émission prévient en effet les financements d'avances à l'Etat par la Banque centrale. La possibilité de l'accumulation des arriérés de paiement demeure toutefois un réel danger, malgré les efforts consentis dans ce domaine en relation avec la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance du FMI. Ces accumulations d'arriérés auraient pour effet de dégrader davantage la position compétitive de Djibouti en suscitant une hausse du prix des biens non échangeables et par suite, une appréciation de l'indice du taux de change effectif réel.

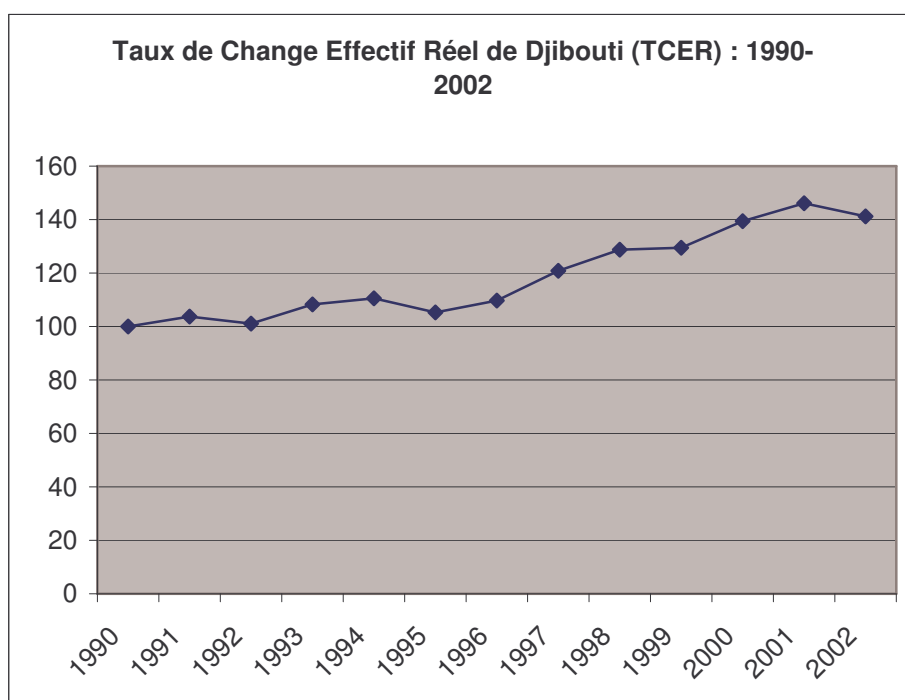
La situation politique difficile que connut le pays dans les années 90 a lourdement affecté le budget de l'Etat. Elle a eu pour conséquence l'accumulation d'un important stock d'arriérés intérieurs de 1992 à 1997. Ce stock représentait 83.7% des recettes budgétaires en 2002. Ces arriérés sont à l'origine de graves conséquences économiques et sociales. Ils constituent notamment un obstacle à la mobilisation des recettes fiscales dans la mesure où il est toujours difficile d'empêcher des compensations « sauvages » entre les arriérés publics et le paiement des impôts ou cotisations sociales, de ne pas susciter des mécanismes de report de ces arriérés dans le système productif. Il va de soi que la manifestation de ces phénomènes est contraire aux objectifs de la compétitivité globale de l'économie.

La mesure de la compétitivité par les prix et coûts de facteurs

L'indice du Taux de Change Effectif Réel et le coût des facteurs.

Le taux de change effectif réel (TCER)

L'indice du taux de change effectif réel est une information importante à considérer pour la mesure de la compétitivité globale d'un pays. Il met en évidence l'ampleur des évolutions compensatrices entre les taux de change et les prix relatifs. Le graphique ci dessous illustre le mouvement du TCER sur la période 1990-2002. Pour des raisons de mesure, cet indice est inévitablement sujet à caution.



Source : A partir de données fournies par le FMI.

Difficultés statistiques et interprétation du TCER

L'information sur les prix est relativement pauvre. Jusqu'en 1999, seul est disponible un indice reflétant le mouvement des prix à la consommation des ménages expatriés. Ce n'est qu'à partir d'avril 1999 que la structure de consommation devient plus représentative de la consommation des ménages djiboutiens. L'hypothèse est toutefois acceptable de considérer qu'en amont de 1999, les prix à la consommation des ménages expatriés ont évolué comme les coûts salariaux de l'ensemble du secteur formel. Or ce secteur est celui qui est directement exposé à la concurrence internationale. Une seconde difficulté, spécifique à Djibouti, tient à l'étroitesse du système productif, difficilement comparable à celui des partenaires commerciaux. La référence est faite ici à un pays « fictif » représentatif de l'importance relative des 16 premiers pays avec lesquels Djibouti entretient des relations d'échanges internationaux, importations et exportations confondues. Ce choix de pays partenaires conduit à donner respectivement à la France et à l'Ethiopie des poids de 16,6 % et 14 %. Les pays du Moyen Orient sont également représentés, notamment par l'Arabie Saoudite (12,4%), les Emirats Arabes (2,75 %) et le Yémen (7,3%). Dans cette liste de pays partenaires, l'Asie est présentée par une pondération consolidée inférieure à 20% de l'ensemble.

Le lien fixe entre le franc Djiboutien et le dollar, sa monnaie de rattachement

Le mouvement de l'indice du taux de change effectif réel suggère que depuis 1990, année de base de l'indice, la position compétitive de l'économie s'est dégradée d'environ 40%. Cette dégradation, intervenue principalement depuis 1996 et sous l'hypothèse restrictive que le taux de change était à l'équilibre en 1990, a été principalement liée à l'évolution du cours du dollar. La monnaie américaine s'est appréciée d'environ 37% par rapport au panier de devises des pays partenaires de Djibouti. Rappelons que le franc s'échange au taux de 177,721 unités par dollar. En d'autres termes, et comme on peut s'y attendre dans un système de caisse d'émission, l'inflation locale n'a pas été très différente

de celle observée dans le reste du monde. Globalement, le diagnostic de surévaluation de la monnaie est mis en évidence. A court terme, ce manque de compétitivité ne constitue pas un handicap notable pour les activités portuaires qui tirent avantage de la géographie et du contexte politique régional. Il l'est davantage pour la promotion de la sphère de production sujette à la concurrence. Or, cet élargissement conditionne la création d'emplois et la réduction de la pauvreté dans une ampleur significative. En l'absence d'inflation mondiale, la baisse du taux de change effectif réel peut procéder d'une modification du lien fixe qui relie le franc djiboutien au dollar. En théorie, un tel changement est de nature à induire des effets d'autant plus rapides que l'élasticité de la production agricole aux prix est forte ou que des capacités production manufacturières inemployées sont importantes. Djibouti ne réunit aucune de ces deux conditions d'efficacité en raison même du sous développement de son système productif. La seconde manière de susciter la baisse du taux de change effectif réel, sans modification du rapport de change au dollar, consiste à agir sur le coût des facteurs économiques et institutionnels qui participent de la formation des coûts de production. Bien sûr, cette seconde modalité d'action est compatible avec la première. Seule à être utilisée, elle présente toutefois l'inconvénient de renvoyer l'efficacité de la politique économique à un horizon lointain qui n'est pas compatible avec l'agenda de lutte contre la pauvreté. Les marges de manœuvre sont donc étroites et les résultats incertains.

Le coût du facteur travail

Le travail agit très directement sur la compétitivité d'une économie. Il participe de la formation des coûts de production à la fois par la rémunération nominale, c'est à dire le salaire, et par la qualité du facteur, c'est à dire la productivité. Cette productivité est elle-même fonction du système de formation, de l'effort des agents qui dépend des conventions sociales et des équipements mis à la disposition des salariés. La technologie des services est d'ordinaire intensive en travail. Plus leur part est importante et plus est significatif le coût de ce facteur dans le diagnostic de compétitivité de l'économie. Une proportion relativement élevée de services sur lesquels les gains de productivité sont généralement faibles et les conditions de formation des prix abritées de la concurrence internationale (biens économiques non échangeables), risque de peser défavorablement sur le diagnostic de compétitivité globale de l'économie. Cette observation doit cependant être nuancée pour Djibouti. Beaucoup de services sont en effet de caractère marchand et internationalement échangeables, soumis à ce titre à des contraintes de compétitivité internationale, au moins pour la formation des prix à long terme.

Le surcoût du travail pénalise l'emploi

La contrainte est forte pour le transport de transit où la concurrence avec l'Ethiopie n'est que trop évidente. Les exigences de compétitivité sont faibles à court terme pour les services portuaires. Le port peut user de l'avantage naturel que lui confère sa position géographique et des problèmes de sécurité dans l'usage des infrastructures régionales de substitution. Le comportement économique de l'opérateur peut alors être celui d'un monopoleur qui « passe ses surcoûts » de production dans le prix de ses prestations aux consommateurs. Le besoin de compétitivité est plus fort à moyen terme dans la mesure où les possibilités de transit peuvent se redistribuer sur la sous région. Surtout, le

développement de certains segments comme les activités de transbordement escalées le long des grandes routes maritimes mondiales est très directement lié au coût de l'escale. Djibouti a donc un système productif centré sur les services dont le développement est loin d'être indépendant de l'efficacité du travail, même si celui-ci est moins déterminant que les équipements portuaires et la capacité organisationnelle à les mettre en oeuvre. De surcroît, l'économie souffre d'un sous-emploi de ses forces productives qui témoigne de manière éclatante du problème de compétitivité locale du facteur travail.

Un actif sur deux serait au chômage

L'accroissement de la pauvreté est en effet fortement associé au développement du chômage. Les données de l'emploi révèlent à ce sujet la présence d'une crise structurelle du marché du travail, avec un chômage dont le pourcentage, en définitive assez mal connu malgré la précision des chiffres avancés, qui atteindrait 59,5 %, en forte augmentation par rapport à son niveau de 1996 (44,1 %). 50,4 % des chômeurs déclarent être à la recherche d'un premier emploi. Le phénomène concerne avant tout, les jeunes de moins de 30 ans et les ménages dont le chef est une femme (68,6 %), mais également les agents sans instruction (62,9 %). Les Djiboutiens qui ont le niveau secondaire et plus sont, en moyenne, relativement moins affectés par ce fléau social (45,9 %).

Ces chiffres montrent à l'évidence que le chômage constitue toujours, et de loin, le plus grave problème économique de Djibouti. Ce chômage résulte de la conjonction de plusieurs facteurs, notamment la croissance rapide d'une population active que vient amplifier l'immigration des pays voisins, les défaillances du système éducatif qui échoue à constituer une matrice de formation de l'éducation de base et de qualifications professionnelles, les dysfonctionnements enfin du marché du travail sur lesquels il convient de reporter notre attention. Le secteur moderne fonctionne sur une base étroite d'emplois avec des salaires qui ne sont pas en relation avec la productivité du facteur. Des mécanismes de rationnement en résultent avec des salaires dont l'élément de « rente », c'est à dire l'écart entre la rémunération et la productivité, est protégé par les règles et conventions sociales du milieu urbain. Ce mode de fonctionnement du marché du travail formel est donc caractérisé par des rigidités qui font barrage aux créations d'emplois. Historiquement, l'essentiel du système productif étant sous le contrôle de l'Etat, le secteur public a été leader en matière d'emploi et de formation des rémunérations. Selon un rapport de la Banque Mondiale sur l'évaluation de la pauvreté (mai 1997), conclusion reprise dans un document du Ministère du travail et de la formation professionnelle en novembre 1997, la part des fonctionnaires ou assimilés dans l'emploi total du secteur structuré moderne serait de 67%, les salariés du secteur privé ne représentant que 25%.

L'Etat leader dans la formation des salaires.

Les salaires les plus élevés s'observent dans le secteur du transport et des télécommunications. L'Administration n'est toutefois pas en reste, ce qui lui vaut d'avoir une masse salariale largement supérieure à celle des pays du Moyen Orient. Selon des chiffres produits par le FMI sur la base d'informations transmises par la Direction Nationale des Statistiques (DINAS), en 1998, le taux de salaire de la fonction publique était de 45% supérieur au salaire moyen des entreprises publiques et privées du secteur moderne. Et en moyenne, comparativement à l'Ethiopie ou au Yémen, les salaires nominaux, au taux de

change courant, étaient de 3 à 6 fois supérieurs. Par la politique publique d'embauche des diplômés, le secteur privé a eu tendance à suivre les traitements de la fonction publique. De proche en proche, avec l'installation de la crise des finances publiques au début des années quatre vingt dix, les recrutements publics et privés se sont taris, mais les salaires sont demeurés à un niveau élevé, non pas par rapport au coût de la vie d'une consommation européenne qui est chère, mais par rapport à la productivité du facteur qui devrait sous tendre le prix économique du travail.

Baisser le coût unitaire des salaires par un système éducatif plus efficace

Les agents dépourvus d'emploi dans le secteur moderne se retrouvent, pour un grand nombre d'entre eux, dans des activités informelles. Ce secteur informel ne fonctionne pas lui-même sur la base d'un vrai mécanisme de marché ou le salaire serait la résultante d'ajustements équilibrant l'offre et de la demande de travail. En réalité, au taux de change courant entre le birr et le franc Djiboutien, la rémunération de l'informel, plus forte que certaines rémunérations dans le secteur formel Ethiopien et assurément beaucoup plus élevée que dans l'informel de ce pays, alimente un afflux structurel de travailleurs éthiopiens. Ni le salaire, ni la nature des tâches offertes par ce secteur ne donnent satisfaction à la population active djiboutienne dont une frange importante privilégie l'oisiveté et le refuge dans des mécanismes de solidarité sociale. Faire en sorte que les populations des secteurs formel et informel acceptent des « salaires de réservation » plus faibles est un des défis majeurs que devra relever la classe politique dirigeante Djiboutienne.

Cette baisse de salaire sera d'autant plus faible que le système éducatif permettra une augmentation sensible de la qualité du facteur. Sans cette mobilisation sur la productivité qui implique de profonds changements des mentalités, le risque est que même avec les perspectives prometteuses de Doraleh, les emplois soient affectés, qualifiés ou non qualifiés, à des agents extérieurs à la communauté djiboutienne. Une telle mobilisation va de pair avec un engagement crédible et efficace en faveur de réformes institutionnelles dans le secteur éducatif. A ce stade, en effet, cette éducation professionnelle est difficilement lisible. Faible par les moyens publics alloués, elle l'est davantage encore par la dispersion de ces maigres moyens sur plusieurs Ministères techniques. Car il est un fait que ces Ministères ne font pas véritablement de l'éducation leur priorité de politique sectorielle, contre l'objectif de créations d'emplois et de réduction de la pauvreté que définit le Cadre Stratégique de Développement de la Pauvreté.

Faiblesse et dispersion des moyens dédiés à la formation professionnelle

Les exemples d'efficacité insuffisante en la matière ne manquent pas. Dans le domaine de la pêche, l'école d'Obock a quasiment interrompu ses activités faute de moyens. Dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, un scénario identique a touché l'école d'Arta. L'instabilité du rattachement de cette école à un Ministère technique a été un facteur de flou institutionnel et de perturbation du fonctionnement. Le flou peut également concerner la distribution des rôles entre le Ministère de l'emploi et de la solidarité qui gère le Centre de Formation pour Adulte, normalement sur des cycles court avec une efficacité qu'il conviendrait d'auditer, et le Ministère de l'Education nationale, responsable des cycles longs de la formation professionnelle. La question de l'architecture institutionnelle de cette éducation devrait donc être remise à plat, en y associant le plus étroitement possible les partenaires privés et les bailleurs de fonds. Le

projet PAFIP répond sans doute à cette vocation, mais semble-t-il avec des difficultés opératoires évidentes.

En dehors de la formation professionnelle qui doit être revue sous une forme plus efficace pour améliorer la capacité productive du facteur travail et son employabilité dans un système productif soumis aux pressions concurrentielles externes, l'objectif de baisse du coût du travail doit également inciter à la finalisation du nouveau code du travail et au réexamen du poids que représentent les cotisations sociales sur les salaires.

Dépasser les dispositions libérales de la loi de 1997

S'agissant de la refonte du code du travail, la réflexion a été menée suffisamment loin pour qu'une mouture du document existe déjà, dans l'attente d'une acceptation de l'ensemble des partenaires sociaux et d'une transformation en texte de loi. La loi 140 de 1997 a déjà permis d'aller vers davantage de flexibilité du marché du travail, vers plus de déréglementation dans le mode de fixation des salaires et d'ajustement de l'emploi en fonction des besoins productifs : assouplissement des conditions de licenciement et de recrutement. Les recrutements peuvent désormais se faire sans en référer préalablement au Service National de l'Emploi. L'actuel Code demeure toutefois en déphasage avec les réalités économiques djiboutiennes et les besoins de créations d'emplois de sorte que le nouveau document doit porter plus loin l'esprit de réforme. La flexibilité du marché du travail doit également s'appuyer sur un réseau d'agences d'intérim. La situation actuelle n'est pas satisfaisante. Certaines agences existent, l'entreprise *Djibclean* est même l'un des premiers employeurs de Djibouti, mais sans cadre juridique légal. La précarité de ces agences peut entretenir le manque de transparence, et avec une efficacité des placements à des conditions qui n'assure pas forcément la création d'emplois avec une baisse significative du coût du travail.

Les cotisations sociales et les charges imputables aux employeurs

S'agissant des cotisations sociales, la question est plus délicate dans la mesure où elle est conditionnée par le maintien de l'équilibre financier du régime des retraites. Par ailleurs, ce qui fait réellement problème c'est le coût du travail dont les cotisations sociales à la charge de l'employeur ne sont qu'un élément. En d'autres termes, il faut s'interroger sur les raisons pour lesquelles les entreprises sont de plus en plus portées à une sous déclaration du nombre de leurs salariés à l'Organisation de Prévoyance Sociale (OPS). En soi, le développement de cette fraude illustre l'obligation de faire baisser le coût du facteur, mais il n'indique pas que les cotisations sociales à la charge des employeurs soient l'élément décisif du problème. La crédibilité des sanctions est faible de sorte qu'il y a une incitation à la sous déclaration. Le nombre d'agents OPS dédiés aux contrôles est étroit et le mode de fonctionnement de l'administration qui amène à des « négociations » avec les fraudeurs manque de transparence. Quoi qu'il en soit, le taux des cotisations à la charge des employeurs apparaît tout de même élevé, actuellement de 15,7% contre 4% pour les salariés. Une diminution de ce pourcentage ou un rééquilibrage des deux taux devrait être envisagé.

Le coût du capital

Le coût des fonds prêtables est un autre facteur qui agit de manière notable sur les coûts de production et par suite, sur la compétitivité de l'économie. Son coût

unitaire dépend du taux d'intérêt du marché, lui-même fonction des conditions de la politique macroéconomique et des mécanismes microéconomiques de marché, mais également de l'efficacité dans l'utilisation des équipements. Un coût élevé du loyer réel de l'argent et une faible productivité des équipements sont caractéristiques d'un environnement peu incitatif et peu concurrentiel, le cas échéant néfaste à l'investissement privé et à la croissance. L'économie djiboutienne fonctionne avec un système bancaire composé de trois banques commerciales sous la supervision d'une Banque centrale.

Des taux d'intérêt qui pénalisent fortement la compétitivité

De l'avis général, le coût du capital est excessivement cher: 13 % pour les prêts les plus « sûrs », entre 18 % et 25% pour les prêts sous forme de facilité de caisse. C'est assurément des taux élevés dans un contexte où le taux d'inflation demeure structurellement faible, où le coût des ressources mobilisées est modéré en l'absence de contraintes réglementaires restrictives sur l'ouverture de guichets voire de comptes, en l'absence enfin de tout risque de change autre qu'indirect par l'évolution du cours du dollar. Face à ces arguments, qui devraient concourir à des taux plus faibles, la réponse des banques est à prendre en considération. Elle repose sur la sociologie et l'observation du fonctionnement des institutions djiboutiennes qui ne permettent pas de réduire le risque et d'élargir la sphère des projets bancables.

Taux d'intérêt et coûts de transaction

A ce stade une impression forte se dégage. Les opérateurs économiques pâtissent de l'histoire récente en matière de crédit. Le taux élevé des défauts de remboursement a conduit à la liquidation de plusieurs banques et à la constatation que les coûts de mise en œuvre des garanties sont extrêmement onéreux et incertains. La justice est lente et l'exécution des garanties rendue aléatoire par le jeu de relations personnelles et les conventions sociales qui augmentent les coûts de transaction. Non seulement la transparence fait défaut, mais la connaissance mutuelle conduit les agents à s'interdire d'acheter aux enchères les biens saisis. Ces caractéristiques socio-économiques concourent à l'étranglement des crédits non imputés à l'activité commerciale de court terme. Une des grandes banques de la place n'a reçu que 5 demandes de financement de projets de plus de 100 millions de FDJ dans les 4 dernières années. Si donc les banques effectuent autant de placements à l'extérieur, c'est en partie dû à l'absence de demandes significatives pour des projets localement bancables. Deux chiffres éclairent l'importance du décalage. Alors que les dépôts des non-résidents auprès des banques Djiboutiennes (7,649 Mrds) représentent 14 % seulement de l'ensemble des dépôts collectés, les placements de celles-ci à l'extérieur représentent près des deux tiers.

Les alternatives aux défaillances de prêts du système bancaire

Face aux difficultés économiques et sociales que mesure la progression du chômage et aux limites du financement bancaire des projets, les autorités Djiboutiennes ont mis en place des mécanismes alternatifs de financement. Il s'agit d'abord du Fonds De Développement Economique de Djibouti (FDJED), qui est destiné à répondre aux besoins d'une partie des demandeurs de crédits non satisfaits par les banques; il s'agit ensuite des institutions de « financement de proximité » ou de micro crédits pour servir les plus pauvres. Le premier de ces organismes a défini un plan de mobilisation de ressources et d'octroi de prêts. Le principal bailleur de ce fonds est le Fonds de Développement Koweïtien. Des dispositions réglementaires prévoient que le taux d'intérêt ne

doit pas excéder 7 %, ce qui ne favorisera pas forcément la viabilité de l'institution et risque d'encourager un mécanisme d'allocation selon des critères de choix de clientèles qui ne sont pas forcément en adéquation avec l'efficacité de la distribution du crédit.

Même avec le FSD, le coût du crédit est de 18%

Pour ce qui concerne les toutes petites unités de production, elles obtiennent le plus souvent du crédit fournisseur, qui donne un aperçu sur le taux d'intérêt des sources informelles de financement. Les taux d'intérêts sont souvent très élevés. Sur une base annuelle, ils peuvent atteindre plusieurs centaines de points de pourcentage comme le rapporte le document sectoriel sur le système financier. Pour structurer et donner de l'ampleur au « financement alternatif », les autorités Djiboutiennes ont mis en place le « Fonds Social de Développement » (FSD) qui travaille en relation avec des ONG. Actuellement, on compte 9 institutions de micro-crédit dont 8 travaillent en partenariat étroit avec le FSD. Ce Fonds fournit les lignes de crédits aux ONG à un taux d'intérêt de 3 %. Ces dernières procèdent ensuite à l'octroi de prêts au taux de 18 % à des micro-entrepreneurs qui forment des groupes solidaires. La marge est donc de 15 % pour couvrir le risque et les frais d'intervention.

Sur la base des observations qui précèdent, il apparaît que même avec les meilleures intentions, le crédit reste d'autant plus cher que le FDED n'est pas encore opérationnel, et difficilement accessible, le problème se trouvant potentiellement aggravé par des régulations publiques instaurant des plafonds de taux. Les raisons de cette cherté sont complexes, loin d'être aussi simples que le suggèrent les critiques radicales du comportement de l'offre de fonds prêtables. Une baisse du coût du crédit ne peut pas se décréter, sauf à accepter des gaspillages et des inefficacités de marché dans des proportions plus importantes qu'actuellement. Pour le système financier formel, les banques commerciales ont besoin d'un environnement juridique rassurant et efficace. Il faut qu'en situation de litige (non-remboursement des prêts), elles puissent faire jouer leurs hypothèques et autres garanties vis-à-vis du débiteur. Le sentiment qu'un débiteur puisse ne pas éteindre sa dette crée un sentiment d'impunité. Cette non sanction induit une externalité négative dont pâtit l'ensemble des emprunteurs effectifs et potentiels. Les uns ont accès à des conditions de taux d'intérêt qui incorporent le mauvais comportement de débiteur observé, quand les autres n'ont simplement pas accès aux sources de financement formel.

Le crédit et les défaillances des conventions sociales et des institutions judiciaires

L'absence de sanction tenant aux mentalités ou au dysfonctionnement du système judiciaire est donc à l'origine d'importants coûts de transaction potentiels qui pèsent sur le comportement des banques commerciales. Ces comportements déviants pèsent sur la qualité du portefeuille des banques et renforcent leur souci de prudence. Une des trois grandes banques commerciales, recapitalisée après avoir été plombée par les créances non recouvrables, s'est réfugiée dans un attentisme commercial profitable en n'accordant plus de crédit pour investissement. Elle se limite à financer le commerce extérieur, notamment les importations de Khat (quelque 150 000 dollars par jour) ou de fruits et légumes.

Indépendamment de la gestion du risque qui les conduit à augmenter les taux d'intérêts, les banques observent que leurs charges d'exploitation sont également

alourdis par le coût des facteurs avec des salaires indexés sur l'inflation, alourdis également par le coût des procédures judiciaires jugé exorbitant. Certains litiges dans le circuit judiciaire remontent à plus de 12 ans. Le nombre de dossiers contentieux qui remontent jusqu'à la Cour Suprême est important et il faut compter, en moyenne, entre 3 et 4 ans pour qu'une affaire trouve un dénouement. Le parcours est encore allongé lorsque des garanties réelles doivent être exécutées. Ces frais de procédure participent des taux d'intérêts élevés et plus encore de la frilosité légitime des banques à financer le développement de l'économie.

25 à 30% des créances bancaires sont litigieuses

Le coût du facteur capital n'est donc pas fondamentalement la résultante d'une structure de marché oligopolistique avec des collusions d'acteurs bancaires contraires à l'intérêt collectif. Bien que l'information disponible ne permette pas réellement d'en juger, selon certains banquiers, le ratio des intérêts perçus sur les crédits actifs ne dépasserait pas 6%. Entre 25 et 30 % des créances bancaires seraient litigieuses. Même si les banques n'ont pas forcément toute l'agressivité qu'on observerait sur un marché plus concurrentiel, le coût du facteur capital apparaît, d'abord, comme la conséquence du besoin de changement des mentalités et des institutions qui surchargent les coûts de transaction relatifs à l'intermédiation bancaire. Il manque à Djibouti toute une culture de la transparence. Ce manque crée de la méfiance, et finalement, une allocation du crédit qui est très coûteuse et qui opère avec de puissants phénomènes de rationnement.

Le prix des services publics marchands

Le prix des services publics est cher

Le prix des services publics conditionne la compétitivité des biens échangeables. Le prix de ces services agit, en effet, sur la formation du coût unitaire et par suite, sur la rentabilité des productions vendues aux conditions du libre échange international. La répartition du Produit Intérieur Brut de Djibouti, qui révèle la faible part dévolue aux activités industrielles, mais également la rente de situation géographique dont profitent les services portuaires, peuvent donner l'impression que la compétitivité de cette petite économie n'est pas soumise à l'influence du prix de l'eau, de l'électricité ou du téléphone. Il n'en est rien pour la réalisation du grand chantier structurant de Doraleh. Au-delà de l'attrait du positionnement géographique de Djibouti, la menace est toujours crédible d'une mise en concurrence assortie d'une possible délocalisation de l'activité des armateurs. Par ailleurs, la création d'emplois dépend du coût des facteurs primaires que sont le travail ou le capital, mais tout aussi bien de certaines consommations intermédiaires comme les services publics marchands (eau, électricité, téléphone) qui participent très directement à la formation de coûts et de la rentabilité. Chacun de ces services publics a la réputation peu contestable d'être cher et de compromettre l'accès à un sentier de croissance réducteur de pauvreté.

L'eau

Le prix de l'eau participe de la compétitivité, mais ce bien économique a aussi une dimension sociale évidente. En même temps qu'elle est indispensable à la vie, il y a impossibilité radicale de lui trouver un substitut. Il convient donc de

créer les conditions d'un accès universel à un prix « raisonnable ». La grille tarifaire de l'Office National des Eaux de Djibouti (ONED) est composée de six tranches. Les trois premières sont relatives à la consommation des ménages. Le tarif croît avec le niveau de la consommation en mètres cubes, de 62 francs djiboutien pour une consommation inférieure à 30 m³ à 142 francs lorsque le volume consommé dépasse 120 m³. Les trois tranches suivantes sont à usage professionnel et varient de 200 à 250 francs. Toute comparaison avec la situation des pays voisins est difficile à établir, il faudrait notamment s'assurer que le produit a bien les mêmes propriétés bactériologiques et qu'au prix officiel, il fait l'objet d'une offre non rationnée.

L'eau est de 2 à 3 fois plus chère qu'en Ethiopie

En Ethiopie, au taux de change de 20 francs Djiboutiens par birr, la fourchette tarifaire serait entre 23 francs pour la tranche sociale (consommation inférieure à 7 mètres cubes) et 53 francs pour les utilisateurs industriels et commerciaux. Les niveaux de tarifs sont donc de 2 à 3 fois inférieurs. Les consommateurs en zones péri-urbaines, notamment dans les quartiers les plus déshérités de Balbala (PK12), doivent cependant acquitter des prix beaucoup plus élevés. En l'absence de bornes fontaines publiques en bon état de fonctionnement, l'eau est apportée par le secteur privé via des camions citerne. Elle est payable au prix comptant de 500 francs le mètre cube, d'où l'absence d'impayés. Hors coût de branchement et frais récurrents d'abonnement, le tarif est donc largement supérieur aux 250 francs consentis au Port de Djibouti qui refacture 350 francs à ses utilisateurs professionnels. Même si le prix payé par les populations déshéritées ne révèle pas leur disposition à payer, car à ce prix la consommation de ce bien vital est sous optimale, les tarifs publics pratiqués ne sont donc pas exorbitants. Il pourrait cependant baisser, sous réserve d'un profond changement des mentalités.

Entre frustrations et gaspillages

La distribution de l'eau entretient en effet un paradoxe : d'un côté la frustration d'une population qui n'accède pas à la distribution publique, de l'autre, une population accédante dont une partie seulement paie ses consommations. Frustrations et gaspillages vont donc de pair. Djibouti est loin de constituer une exception internationale. Dans tous les pays du monde, mais plus particulièrement dans ceux en développement, les réseaux publics de distribution sont victimes de choix organisationnels inefficaces et d'un environnement institutionnel défaillant. Les pertes de cette ressource rare à renouvellement lent sont considérables et illustrent le problème. Dans un pays comme la Guinée, au milieu des années 1990, on évaluait à plus de 50% le volume d'eau traitée effectivement perdu en raison de la vétusté des équipements, du mauvais entretien des matériels ou des branchements illégaux. A Djibouti, les pertes physiques et commerciales étaient évaluées à 36,7 % en 2001. A ces deux types de pertes, il faut ajouter les manques à gagner inhérents au non-paiement des factures, notamment par de nombreuses structures administratives. Par pressions politico-sociales, les ministères et certains établissements publics qui possèdent l'autonomie de gestion ont la capacité de résister aux tentatives de coupure de la distribution. De ce fait, l'agent public émancipé de toute contrainte budgétaire engendre des gaspillages.

Paiements des factures : L'Etat n'est pas exemplaire

L'absence de crédibilité de la sanction pour non-paiement de ce qui est dû et l'absence de responsabilisation de chaque Ministère sur son propre volume de

consommation participent des problèmes de fonctionnement de l'ONED. La centralisation des paiements sur le Ministère des Finances n'a pas permis d'établir la discipline budgétaire initialement attendue, même si les débordements des ministères dépensiers se sont quelque peu réduits. Les ministères sont en effet incités à consommer plus que leur budget ne le permet. Ils reportent ainsi les conséquences de leur « gabegie » sur le Ministère des Finances. Celui-ci est en butte à constituer des arriérés de paiement envers l'ONED, qui sont soldés par compensation avec des créances fiscales. Un exemple situe la gravité du problème. En moyenne, toutes clientèles confondues, le quart (24%) de l'eau distribuée est effectivement payé. Au niveau du Ministère de l'éducation, l'absence de relation directe entre le consommateur et le payeur conduit à l'absence de surveillance interne des branchements localisés dans les écoles. Il en résulte des consommations d'eau anormales, aussi élevées en période scolaire qu'en période de vacances ! Les implications de ces dérives risquent de s'aggraver avec la politique d'ouverture de nouvelles écoles. Les branchements publics sont donc utilisés à des fins privées, au détriment des agents qui honorent régulièrement leurs factures et de ceux qui souhaiteraient avoir un accès plus facile au service de distribution.

**Or, l'Etat
représente le
quart des
factures d'eau
émises par
l'ONED**

L'amélioration de la distribution de l'eau est conditionnée par la réduction des problèmes institutionnels, notamment entre l'entreprise et ses clientèles dont l'Etat qui représente environ le quart de la production vendue. Toute démarche qui crédibilise la sanction des mauvais payeurs va dans le sens d'un redressement durable de l'ONED. Et cette crédibilité passe par une plus grande responsabilité de chaque ministère sur ses dépenses, par une budgétisation rigoureuse des consommations et le respect des procédures budgétaires. Cette logique de sanction doit s'étendre à tous les agents, y compris aux opérateurs privés qui ont pu jouer sur la présence de certaines confusions institutionnelles passées pour s'abstenir de la relation de paiement avec l'ONED. C'est ainsi qu'après la privatisation, les pêcheries semblent avoir espéré que les factures d'eau continueraient à être acquittées par le Ministère des Finances. D'une manière moins anecdotique, il semble toutefois que la privatisation de la gestion du Port de Djibouti et de l'aéroport, se soit accompagnée d'un net assainissement de la relation de paiement du client avec l'ONED.

Une évolution institutionnelle comparable doit pouvoir gagner la gestion des bornes fontaines par des fontainiers privés. Jusqu'ici, les expériences menées en la matière sont loin d'avoir été concluantes. Consommateurs et fontainiers se sont ligüés contre les initiatives de recouvrement. Non entretenues, les infrastructures publiques se sont ainsi dégradées au point que dans certains quartiers pauvres de la capitale il devient difficile d'accéder à l'eau autrement que par des branchements individuels, l'entreprise n'en installe pas plus d'une centaine par an, ou par les camions citernes aux conditions onéreuses précitées de 500 francs le mètre cube.

**La réforme de
l'ONED**

Toutes ces initiatives d'amélioration peuvent trouver place ou se renforcer dans le cadre d'un processus de privatisation que prévoit la loi numéro 12 de mars 1998 et son décret d'application portant réforme des sociétés d'Etat, des sociétés d'économie mixte et des établissements publics. La gestion privée est vraisemblablement plus efficace dans la gestion des ressources productives, plus

apte à faire respecter les engagements mutuels. Dans ce cadre de production, les engagements sont plus facilement producteurs d'effets juridiques ou de requêtes arbitrales, qui sont autant d'incitations à l'observation de comportements « normaux » dans la relation de paiement. Encore faut-il donner un contour à cette privatisation dans le spectre des modalités de désengagement possibles.

Pour l'eau, mais également semble-t-il pour l'électricité comme on le verra plus loin, l'option du contrat de délégation est privilégiée. Cette forme contractuelle bénéficie généralement d'une bonne acceptation politique dans la mesure où elle ne s'accompagne pas d'une vente d'actifs. Elle est de plus une solution adéquate si les difficultés de l'ONED procèdent avant tout des faiblesses de la gestion publique. En revanche, l'option demeure insuffisante si le problème auquel il convient de faire face relève de l'incapacité du secteur public à réaliser ses obligations d'investissement de renouvellement et d'extension du réseau. La vétusté de ce réseau et le nombre encore limité de ses abonnés, environ 21 000 avec une moyenne de 23 habitants par abonné, suggèrent que la seule solution de la gestion ne suffira pas à promouvoir le service universel.

**La difficulté
d'aller au-delà
d'une
délégation de
service public**

Car le secteur de l'eau est très capitalistique. Le service de traitement et de distribution concentre environ 80% de coûts fixes. Si l'on compare la situation du secteur à celle de l'électricité, le ratio habituellement observé des coûts de fonctionnements courants au coût total s'élève généralement à 10 % pour l'eau contre plus de 50 % pour l'électricité. Autant dire que dans un environnement institutionnel incertain, les opérateurs privés risquent d'hésiter à se lancer dans des formules de privatisation qui impliqueraient un important volume de coûts irrécupérables. Quelle que soit la forme de la privatisation, et dans une assez large mesure cette observation vaut également pour les autres réseaux de services publics, la petite taille de l'économie de Djibouti conduira vraisemblablement à préserver le contexte de monopole. Le transfert des droits de propriété devra donc s'accompagner de l'instauration d'une structure de réglementation indépendante, capable de promouvoir une relation contractuelle au mieux des intérêts de la collectivité en prévenant l'opportunisme de l'opérateur privé et l'arbitraire possible de l'Administration.

L'électricité

**Le coût
exorbitant de
l'électricité
pénalise la
diversification**

La production et la distribution de l'énergie sont confiées à un établissement public doté d'une autonomie financière : l'Énergie de Djibouti (EDD). Le réseau distribue une électricité d'origine thermique qui alimente la capitale et trois chefs-lieux de districts ruraux. Au 31 décembre 2001, l'entreprise comptait 36 080 abonnés gérés par un effectif de 937 agents et une soixantaine d'agents temporaires pour un chiffre d'affaires de l'ordre de 8 Milliards de FDJ et une production physique de 230 000 Mwh. Le prix de l'électricité est un problème récurrent sur lequel les opérateurs économiques appellent constamment l'attention. Les tarifs sont fixés par arrêté de la Présidence, publiés au Journal Officiel. Invariants depuis février 1983, ils ont fait l'objet d'un réajustement de 11,6 % en juin 2001.

Aux termes de cet arrêté, la consommation en basse tension est facturée selon un éventail de prix incluant un tarif social pour le district de Djibouti, qui réunit

90% des abonnements, et pour tous les locaux à usage d'habitation familiale. Pour une puissance souscrite de 1 kva, le prix varie, selon le niveau de consommation mensuelle, de 27 FDJ pour la première tranche à 51,66 FDJ pour la seconde. A noter que le niveau de prix se trouve alors supérieur au tarif général dans le district qui est de 35, 94 FDJ en première tranche, 29,31 FDJ en seconde. Le prix du tarif social est par ailleurs supérieur aux prix pratiqués à certains industriels dont la production est destinée à l'exportation ou à des activités agroalimentaires. Le tarif social est également supérieur, en application du décret Présidentiel du 8 octobre 1997, au prix pratiqué aux établissements hôteliers de plus de 100 chambres.

En moyenne, le prix de l'électricité est deux fois supérieur à celui de l'Ethiopie

Selon les dispositions de ce décret, un tarif spécial est alors accordé à ces hôtels pour une durée de 5 ans à compter d'octobre 1997. Le rabais consenti équivaut à 50% du tarif général, soit des prix ressortant respectivement à 17,97 et 14,66 FDJ selon la tranche de consommation. Si la période d'application de ce tarif est désormais révolue pour les hôteliers, le décret n'a eu d'autre bénéficiaire que le repreneur de l'Hôtel Sheraton, le principe de son application n'en situe pas moins le handicap de compétitivité résultant d'une électricité qui demeure excessivement chère. Comme pour l'eau, la comparaison avec l'Ethiopie s'impose et fait ici ressortir un prix relatif supérieur d'environ 50% vis-à-vis des tarifs de ce puissant voisin.

Selon les informations recueillies auprès de L'Agence Française de Développement (AFDJ), en 2003, le kwh de consommation domestique est facturé 0,273 birr à Addis-Abeba, environ 5,46 FDJ. Pour les usages industriels et commerciaux, ces tarifs s'inscrivent dans une fourchette de 0,4736 à 0,5691 Birrs, soit respectivement 9,5 et 11,4 FDJ au taux de change d'un Birr pour 20 FDJ. Or, les factures d'électricité constituent un poste important des charges d'exploitation des entreprises, notamment pour les hôtels dont l'extension du parc conditionne le développement du tourisme, motif du rabais de 50% institué dans la phase décisive de la privatisation du Sheraton.

Par chambre, l'électricité capte 25% du prix de la nuitée

D'une étude réalisée pour l'USAID entre 1999 et 2000 : « *Djibouti Investors Roadmap* », on relève que les délestages quotidiens de EDD sont une gêne permanente pour les opérateurs économiques, mais également qu'en moyenne, le prix d'une nuitée est absorbé pour 25% par le seul coût de l'électricité. L'environnement ne crée donc pas les conditions permissives d'une rentabilité financière privée et par suite, il ne favorise pas les flux d'investissements directs étrangers qui permettraient l'essor du tourisme. Le prix implicite de l'énergie distribuée est même plus élevé que ne le suggère le prix facturé. Car en effet, si la distribution de courant s'est améliorée dans les dernières années, les délestages demeurent fréquents et sont à l'origine de contretemps dans la production. Ces délestages ont impliqué que les producteurs consentent à des investissements en générateurs dont les capacités de production peuvent s'avérer disproportionnées par rapport aux besoins.

Les défaillances de EDD

Les raisons sous jacentes aux défaillances de EDD présentent d'évidentes analogies avec les facteurs invoqués au sujet du service de la distribution de l'eau. Les responsabilités sont en effet multiples et interpénétrées. Elles

procèdent tout aussi bien de facteurs exogènes que de comportements économiques inefficaces sous la forme notamment de défaillances de gestion, de responsabilités mal assumées par son actionnaire unique ou d'inefficacités dans les relations de paiement entre certaines clientèles représentant une part importante du chiffre d'affaires.

Au nombre des facteurs exogènes, comme pour l'eau qui se caractérise par une rareté impliquant des coûts de captage de plus en plus onéreux, il convient de souligner les coûts et avantages de la nature thermique de l'énergie produite. L'Ethiopie peut compter sur une électricité bon marché produite à partir de l'activité de ses barrages. Ces infrastructures, qui sont initialement onéreuses par la nécessité de construire des ouvrages d'art, permettent ultérieurement l'accès à une énergie hydraulique peu coûteuse en frais d'exploitation hors amortissement. L'énergie des barrages demande peu d'interventions humaines et ne nécessite ni achat ni coût de transport des carburants. Or, ces dernières années, le prix des hydrocarbures a été particulièrement élevé, entre 30 et 36 dollars le baril, enchérissant les charges de production de l'énergie d'environ 30%. Cet argument de coût est cependant insuffisant en lui-même pour expliquer la cherté de l'électricité. Comme pour Djibouti, la plupart des pays sahéliens sont d'ailleurs importateurs d'hydrocarbures. Et l'énergie d'origine thermique y est fournie à des prix généralement bien inférieurs, sans que l'équilibre d'exploitation des entreprises en soit rompu. Les surcoûts de l'électricité sont donc pour partie le résultat de facteurs endogènes, pour partie la conséquence de comportements des consommateurs et notamment de l'Etat.

L'Etat n'a pas les moyens d'assumer ses devoirs d'actionnaire unique

Ainsi la gestion a sa part de responsabilité et suggère qu'une étude complémentaire soit menée pour situer les possibilités de réduction des coûts et d'extension de la capacité de production installée. Tout en abordant les avantages et inconvénients des différentes modalités d'évolution institutionnelle de l'entreprise, en conformité avec les dispositions de la loi de 1997 sur la privatisation des entreprises publiques, il conviendrait d'abord que cette étude apporte des réflexions approfondies sur les possibilités techniques, sur les coûts et avantages d'une interconnexion de réseaux, notamment avec celui de l'Ethiopie. La complémentarité internationale des deux réseaux est connue. Durant l'été, l'Ethiopie dégage un surplus d'énergie qui pourrait être cédé à moindre coût à Djibouti, période correspondant à la pointe locale de consommation. A l'inverse, les besoins énergétiques éthiopiens sont insatisfaits en hiver alors que la puissance nominale disponible à Djibouti n'est pas saturée. Un échange international d'énergie serait donc envisageable, chaque pays devenant alternativement importateur et exportateur selon la saison. Il conviendrait également de revoir les perspectives offertes par les énergies alternatives. De nombreux observateurs sont sceptiques s'agissant de l'énergie géothermique. Les sentiments sont plus positifs pour ce qui concerne les énergies éolienne et solaire, cette dernière étant toutefois pénalisée par le coût des panneaux à installer.

La problématique de la réduction des coûts et les énergies de substitution

Il conviendrait également de réexaminer les coûts d'exploitation dont certains peuvent apparaître exorbitants. Les conditions d'achat des combustibles, qui représentent 22% des charges en 2001, doivent être revues de manière à juger de l'efficacité avec laquelle les fournisseurs sont mis en concurrence dans le cadre

d'appels d'offres clairs et transparents. Parallèlement, il ne sera pas fait l'économie d'une étude sur la réduction des frais de personnel, 21% des charges en 2001. Le sureffectif de l'entreprise apparaît important. Compte tenu de la nature et du volume de la production, du caractère concentré du réseau de distribution sur Djibouti ville, de nombreuses entreprises africaines fonctionneraient avec une intervention humaine de moitié inférieure.

Rappelons que dans le secteur électrique, un agent par mégawatt est la situation couramment observée dans les réseaux les plus efficaces des pays industrialisés. Djibouti mobilise actuellement dix agents. Cette surcharge d'exploitation pour insuffisance de productivité du facteur est d'autant plus coûteuse que les salaires sont relativement élevés. La responsabilité de la gestion est donc évidente, même si la direction de l'entreprise a peu de liberté à court terme pour diminuer le poids des habitudes et des avantages acquis. Cette responsabilité de gestion existe également, mais a un degré moindre, lorsqu'on évoque les performances de facturation et de recouvrement.

Des factures publiques partiellement payées

Le recouvrement est effectué à 87%, toutes clientèles confondues. Cependant, ce pourcentage de l'année 2001 est trompeur dans la mesure où il ne concerne pas seulement les factures émises dans l'année et peut de ce fait dépasser 100%. Certains agents consommateurs ne s'acquittent de leurs factures qu'avec un retard, ce qui impose à EDD de rechercher du crédit de trésorerie ou de constituer des arriérés de paiement envers ses propres fournisseurs. Ce dysfonctionnement tend à engendrer de frais financiers, à propager des comportements de report et d'imitation dans la constitution d'arriérés qui ne sont pas compatibles avec un climat propice au développement des affaires. Ces problèmes de retard et d'arriérés de paiement sont difficilement réductibles sans une discipline budgétaire impliquant un mécanisme d'incitation sanction étendu à tous les clients, y compris l'Etat. Le Rapport d'activité de l'entreprise indique qu'en 2001, les Administrations Nationales se seraient acquittées d'un montant inférieur de 38,2% de leurs consommations de l'année, alors que leurs consommations ont augmenté de 7,3%. Parallèlement, les clients privés ont payé leurs consommations annuelles à 88,4%, notamment le Port et l'Aéroport, qui faisaient figure de mauvais payeurs avant que le processus de privatisation de leur gestion ne soit réalisé. Le taux de recouvrement du secteur privé s'est amélioré de 9,4% par rapport à 2000.

Le surcoût de l'électricité, qui alourdit le problème de la compétitivité de l'économie de Djibouti, est donc pour partie réductible avec une amélioration du comportement économique de l'entreprise et de ses clientèles publiques et privées. La privatisation de EDD sous une forme qui reste à définir, mais qui devrait intégrer à la fois les problèmes de gestion et de sous investissement, peut aider à ce résultat. L'expérience montre, en effet, que le secteur privé et désormais plus enclin à investir que par le passé dans le secteur de l'énergie. En même temps, les opérateurs privés parviennent à mieux se positionner vis à vis de l'Etat pour résoudre des questions institutionnelles pour lesquelles les entreprises publiques ont généralement des marges de manœuvres excessivement limitées.

Les Télécommunications

La qualité et le prix des télécommunications participent de la compétitivité d'une économie, de sa capacité à insérer ses productions dans les courants d'échanges internationaux. A Djibouti, les services de télécommunication sont concentrés sur une entreprise publique en situation de monopole qui présente un caractère multiproduits. Djibouti Télécom est en effet une société anonyme au capital souscrit à 100% par l'Etat. En 1999, cette structure est née d'une réforme institutionnelle fusionnant les services de télécommunications nationales que gérât l'Office des Postes (OPT), et les télécommunications internationales qui étaient sous la coupe de la Société des Télécommunications Internationales de Djibouti (STID). L'entreprise emploie actuellement 600 agents qui ont la charge d'un petit réseau de 10 500 lignes fixes, à 90% sur Djibouti ville, 13000 abonnés au téléphone mobile dont le nombre croit rapidement depuis l'attribution de la licence GSM, en mai 2001, et 1700 abonnés à l'internet.

Pour un pays à revenu intermédiaire, le niveau de développement du réseau de Djibouti est très médiocre, plutôt inférieur à la situation moyenne de l'Afrique pourtant dominée par les pays à faible revenu du sud du Sahara. Lors de la présentation du plan d'action national pour l'exploitation des Technologies de l'Information et de la Communication (Beyrouth, 29 mai 2003), le Ministère en Charge des télécommunications et des postes a clairement mis en évidence le long chemin à parcourir pour hisser le pays au niveau de ceux dont les nouvelles technologies bénéficient déjà d'une diffusion de masse

Tableau 3 Caractéristiques comparées des réseaux

Indicateurs	Djibouti	Afrique
PC/100 personnes	1,09	1,06
Serveurs IP/1000 personnes	0,13	1,38
Utilisateurs internet pour 10.000	51,3	85,21
Densité Téléphonique (fixe)	1,54	2,6
Téléphones mobiles/100 pers	0,47	5,9

Source : à partir de l'Union Internationale des Télécommunications.

La densité de lignes téléphoniques est particulièrement faible, ainsi que le nombre de titulaires de téléphones portables dont une plus large diffusion serait de nature à pallier les conséquences du sous dimensionnement du réseau fixe. A ce stade, l'entreprise et les pouvoirs publics souhaitent promouvoir l'utilité sociale du réseau par son extension physique, notamment par une politique d'accès au service universel qui impliquerait de doter chaque village d'une cabine téléphonique. Compte tenu du caractère dispersé des populations et de la mobilité des nomades, cette ambition est effectivement complémentaire de la promotion d'une politique de réduction de la pauvreté qui accompagnerait l'amélioration des services de santé et de scolarisation primaires.

La défaillance du niveau de développement des télécommunications djiboutiennes illustre une première forme de non-compétitivité internationale par insuffisance des services. Il est clair que le développement des flux d'échanges de biens et services, a fortiori l'intensification des investissements internationaux, ne peut se satisfaire de la situation existante et pas davantage de sa dynamique. Comme pour l'eau ou l'électricité, il y a donc de notables retards que le recours à des opérateurs privés peut combler dans un cadre de privatisation dont les modalités sont encore à définir. L'Etat peut se désengager de l'entreprise, mais il peut tout aussi bien casser le monopole institutionnel de Djibouti Télécom et favoriser une privatisation par l'entrée sur le marché d'opérateurs privés dont le nombre ne peut cependant qu'être limité en raison de la taille du marché.

La situation de monopole public est de plus en plus contestée

Partout dans le monde, le paysage des nouvelles technologies de l'information se complique. Les télécommunications s'affirment chaque jour davantage comme des services qui sont désormais partie intégrante de la catégorie des biens internationalement échangeables. La transmission des signes échappe aux monopoles publics et devient une réalité pour des entreprises privées en situation de concurrence. Les interactions des forces privées du marché créent ainsi les conditions d'ajustement de qualité et de prix qui sont à l'avantage du bien être des consommateurs. Acceptés ou non par les gouvernements, le développement des techniques de rappel (call back), à commencer par la version la plus élémentaire qui consiste à se faire appeler plutôt que d'appeler, les télécommunications via l'utilisation de l'Internet, la mobilisation de VSAT par certaines ambassades, sont autant de techniques de contournement du monopole public, notamment sur le secteur le plus rentable des télécommunications internationales. A Djibouti comme ailleurs, le monopole institutionnel est donc battu en brèche. En même temps que les télécommunications sont un élément de la compétitivité, elles sont donc parallèlement astreintes à fixer les prix selon des mécanismes de marché international dominés par la concurrence entre grands opérateurs mondiaux.

Le Gouvernement et Djibouti Télécom ont commencé à prendre la mesure de ces réalités du marché. La réunification des télécommunications autour de Djibouti Télécom en a été une expression tangible. Mais cette évolution institutionnelle reste insuffisante pour faire face efficacement aux pressions à la baisse des prix internationaux. L'élimination des subventions croisées en faveur de l'activité structurellement déficitaire de la poste n'est d'ailleurs que très relative. Djibouti Télécom doit compter avec les factures impayées de la poste et prendre en charge une partie de ses frais de personnel de ce service, environ 170 millions de FDJ par an. Dans ce contexte institutionnel, aggravé par les difficultés de paiement de certaines structures du secteur public, on saisit les difficultés de l'entreprise à rendre compatible son propre ajustement structurel en présence d'une baisse des prix internationaux des télécommunications et de poursuivre des exigences d'investissements sur une gamme de plus en plus variés de services.

Nécessaire, la baisse des tarifs doit être la conséquence des ajustements internes

Pour réduire le handicap de compétitivité résultant du haut niveau des prix des télécommunications, le gouvernement a récemment invité l'entreprise à revoir ses prix à la baisse. Cette volonté politique s'est traduite par l'adoption de nouveaux tarifs entérinés par une décision du Conseil des Ministres en mars 2003. Les modifications en question ont affecté le prix des trois grands services de Djibouti Télécoms : les téléphonies fixe et mobile, l'accès à internet. Le coût du raccordement imputé à l'abonné est passé de 20000 à 10000 FDJ. Par ailleurs, le tarif des communications locales, qui était de 35 FDJ toutes les 8 minutes, soit environ 0,20 US dollars, a été revu sous la forme suivante. Le nouveau tarif offre une tarification duale avec un forfait de 15 FDJ pour quatre minutes en journée, 15 FDJ toutes les huit minutes entre 20 heures et 7 heures du matin. Parallèlement, le prix des communications internationales a été également baissé dans des proportions variables selon leur destination, de 25% sur l'Europe à 50% sur les USA et le Canada.

La réduction de prix des appels entre téléphonie fixe et mobile a été également sensible : 10 FDJ contre 35 FDJ précédemment. Réduction concomitante des coûts des télécommunications au départ des mobiles : 30 contre 50 FDJ à la minute de jour. Enfin, diminution des coûts d'abonnement à l'internet. Toutes ces dispositions vont dans le sens d'une amélioration des prix à l'utilisateur et sont donc favorables à la compétitivité. L'idée demeure cependant qu'en comparaison des évolutions observées dans le reste du monde, et en définitive le gain de compétitivité est lié à l'évolution relative des prix plus qu'à la baisse nominale des prix nationaux, le prix des télécommunications demeure trop cher.

Le prix des télécommunications continue de peser sur la compétitivité

Selon le même principe de comparaison internationale que pour l'eau et l'électricité, il apparaît que les télécommunications locales Djiboutiennes sont 4 fois plus onéreuses à la minute qu'en Ethiopie contre 10 fois avant les modifications de prix de mars 2003. L'abonnement mensuel pour le téléphone fixe est de 2 (Soudan, Erythrée) à 5 (Ethiopie, Yémen) fois supérieur aux pratiques régionales courantes. Enfin, pour une même unité de temps de 3 minutes, la comparaison locale des prix des télécommunications à partir de mobiles et est également défavorable. Ces prix sont deux fois plus élevés que dans les Emirats Arabes, en Ethiopie ou au Yémen. Quelles que soient les évolutions récentes, ces chiffres donnent une claire représentation des baisses à prévoir pour poursuivre la contraction des écarts régionaux. Dans la conduite de cette politique d'ajustement, il faut cependant que les contractions soient mieux programmées qu'elles ne l'ont été en mars 2003.

En d'autres termes, il conviendrait de donner plus de dimension à la concertation entre l'Etat et Djibouti Télécom, peut-être dans le cadre d'un contrat de plan pour que les infléchissements ultérieurs soient mieux internalisés et trouvent une contrepartie dans des comportements économiques des agents : baisses de coûts, augmentation de volume de la production, meilleur recouvrement des factures, notamment auprès des Etablissements publics. Le mouvement de baisse de mars 2003 n'a pas été apprécié avec suffisamment de finesse dans ses implications immédiates pour la situation financière de l'entreprise. Insuffisamment anticipé, le choc inhérent à l'adoption d'une nouvelle grille de prix se révèle actuellement très perturbateur. Le chiffre d'affaires bimestriel, sur les deux premiers mois disponibles (mars/avril 2003), est en repli de 28% par rapport aux deux mois

ayant précédé la modification des prix (janvier/ février 2003). Autant dire qu'à court terme, le mouvement des prix et des volumes ne s'est pas compensé sous une forme indolore pour l'entreprise.

Besoins de privatisation et de régulateur indépendant

Pour résumer la situation des télécommunications djiboutiennes, il apparaît qu'elles sont confrontées à des obligations d'ajustement que ne connaissent pas les autres services publics marchands. Compte tenu du développement des relations de concurrence au niveau international et de la baisse corrélative des prix, le développement de l'activité ne peut se financer par les seuls bénéfices de l'entreprise. Par ailleurs, Djibouti a l'avantage de pouvoir disposer d'infrastructures modernes d'accès au marché international à travers le câble sous marin en fibres optiques (SMW). Tirer parti de cet accès impliquera des responsables politiques qu'ils se penchent rapidement sur les conditions d'optimisation de ce développement. En l'état des financements publics disponibles pour le secteur, il est improbable que l'Etat conserve la mainmise sur tout. Il lui appartiendra de définir les modalités d'une privatisation qui appellera parallèlement l'institutionnalisation d'une agence publique de réglementation indépendante de manière à gérer efficacement l'ensemble des interactions du secteur.

Les institutions pour le commerce et la compétitivité

Les accords multilatéraux et régionaux d'intégration

Djibouti : Membre fondateur de l'OMC

Djibouti est membre de nombreuses structures ayant vocation à promouvoir l'intégration à l'économie mondiale par le développement des échanges internationaux. L'étroitesse du système productif et le nombre limité de biens sur lesquels il existe une volonté de protection commerciale ont facilité l'adhésion du pays à l'Organisation Mondiale du Commerce, en décembre 1994. Pour rendre effective cette adhésion, les autorités ont pris l'engagement de ne plus relever les plafonds des Taxes Intérieures à la Consommation (TIC) et surtaxes commerciales. Pour les produits agricoles, la consolidation à un taux plafond de 40% du droit de douane s'applique depuis 1995 aux produits couverts par l'Annexe I de l'Accord sur l'agriculture.

Onze produits pour lesquels le Taux Consolidé est supérieur ou égal à 50%

Une liste de onze produits fait exception dont le taux consolidé du droit varie de 50% pour les produits laitiers et les eaux minérales à 250% pour le khat. En l'absence de production locale, la taxation du khat importé est dominée par des objectifs de recette fiscale et de protection sanitaire. En revanche, une volonté de protection existe pour les autres produits. Sur les hydrocarbures les dimensions fiscales et protectionnistes s'expriment dans des taux qui vont jusqu'à 230% pour l'essence ordinaire. L'adhésion à l'OMC a également impliqué la transmission d'une liste de services, en l'occurrence dans les domaines du tourisme et du voyage, que le pays entend promouvoir au niveau international.

Cette liste a été assortie d'un état des réglementations en vigueur, notamment les restrictions dans l'accès au marché et les limitations au titre du traitement national, en particulier la présence de personnes physiques dans le secteur. Globalement, l'adhésion avec l'OMC à une ouverture commerciale multilatérale se combine avec les efforts déployés en matière d'intégration régionale dans le cadre du COMESA.

L'adhésion au COMESA

Djibouti est associé à la démarche d'intégration inhérente au Marché Commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe (COMESA). Ce marché regroupe 20 pays ayant pour ambition de développer les échanges intra-communautaires. Le COMESA résulte de la transformation de la Zone d'Echanges Préférentiels, conformément à l'application de l'article 29 du traité relatif à la ZEP qui prévoyait la création d'un marché commun. Le COMESA poursuit des objectifs régionaux ambitieux qui se sont déjà manifestés concrètement à travers la création d'une Zone de Libre Echange (ZLE), le 31 octobre 2000.

**Membre
d'une zone de
libre échange
actuellement
composée de
neuf pays**

Cette ZLE a été un premier achèvement de programme au terme duquel neuf pays ont pu procéder à une réduction graduelle de leurs barrières tarifaires de 60% en octobre 1993 à 100% en octobre 2000. Ces neuf pays sont : Djibouti, Egypte, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Soudan, Zambie, Zimbabwe. Ils seront bientôt rejoints par le Burundi et le Rwanda, dont l'adhésion est attendue pour janvier 2004. La circulation interne des biens économiques en franchise de droits de douane et en l'absence de tout contingentement, devrait concourir, en 2004, à la formation d'une Union Douanière dotée d'un Tarif Extérieur Commun (TEC). A la liberté des échanges commerciaux, le COMESA ajoute la libre circulation des capitaux et la suppression des obstacles aux investissements qui prépare la phase ultime : l'Union économique et monétaire à l'horizon 2025. Cette dernière étape de l'intégration régionale devra incorporer tous les dispositifs du marché commun plus des politiques monétaires et budgétaires communes, ainsi que l'adoption d'une monnaie unique émise par une seule autorité monétaire.

Pour Djibouti, une des toutes premières conséquences de la ratification du traité du COMESA a été de revoir l'esprit dans lequel sont opérés les prélèvements indirects qui sont à l'origine d'une part significative des revenus budgétaires. En raison de l'étroitesse des productions locales, le champ d'application pratique de la Taxe Intérieure de Consommation (TIC) a toujours été la marchandise importée. A l'entrée du territoire douanier, cette marchandise, destinée à la consommation locale, est ainsi renchéri d'une taxe qui peut être spécifique, assise sur les caractéristiques physiques du produit ou *ad valorem*, majorée alors d'un pourcentage de la valeur en douane. La TIC et les surtaxes étaient donc assimilables à des droits de porte promis à disparaître par application des dispositions de la zone de libre échange. Une telle disparition n'aurait pas été sans incidences financières pour l'équilibre budgétaire de l'Etat, notamment à travers les revenus perçus sur le Khat importé d'Ethiopie.

Le changement dans la conception de la Taxe Intérieure de Consommation

Ces revenus indirects se devaient d'être préservés sous une forme acceptable des partenaires économiques. La préservation de ces revenus, a conduit les autorités à engager des modifications du Code Général des Impôts qui ont trouvé place dans les dispositions de la loi n°108/AN/00/4 du 22 octobre 2000. Ces modifications, qui dépassent le cadre de l'échange intra-communautaire, ont eu pour effet d'élargir le fait générateur de l'impôt. Ainsi, les droits et taxes indirects relevant de la TIC ont perdu leur caractère discriminatoire et frappent désormais indistinctement les produits importés ou fabriqués localement. La taxe a donc perdu son caractère de droit de porte pour revêtir celui d'une taxe intérieure. Non assise sur une valeur ajoutée, cette taxe devrait survivre à la substitution de la TVA à la TIC au motif que le prélèvement répond à des objectifs sanitaires et de désincitation à la consommation. L'introduction de la TVA, mais également du Tarif Extérieur Commun (TEC), normalement au 31 décembre 2004, sera facteurs de profonds changements auxquels les autorités doivent impérativement se préparer. Une large réflexion doit s'ouvrir sur la mise en œuvre de ces éléments de fiscalité avec le souci de prévenir l'équilibre budgétaire, mais également des hausses significatives de prix à la consommation et de coûts à la production.

Les inquiétudes afférentes à la préparation d'un Tarif Extérieur Commun

Avec ces réformes qui se profilent en toile de fond, l'adhésion de Djibouti au COMESA suscite de légitimes interrogations. Rappelons que l'économie est structurée sous une forme qui implique une faible protection des producteurs locaux par suite d'une faible concurrence avec les productions régionales. La Taxe Intérieure à la Consommation est loin du niveau des barrières commerciales observées dans d'autres pays du COMESA au système productif plus diversifié et protégé. L'inquiétude est donc palpable : la mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun pourrait situer l'économie à des niveaux de prix intérieurs bien supérieurs à ceux actuellement observés, au bénéfice exclusif des systèmes productifs des autres pays membres du COMESA. Compte tenu de ses caractéristiques structurelles, Djibouti semble avoir plus à perdre qu'à gagner dans la mise en œuvre de l'Union Douanière (UD). Les économistes néoclassiques suggèrent qu'une UD peut améliorer le bien-être si elle suscite des mouvements efficaces de réallocations de ressources productives. En première analyse, la situation actuelle, très proche du libre échange multilatéral, est préférable à l'instauration d'un Tarif Extérieur Commun (TEC) qui va engendrer des détournements d'importations résultant des surenchérissements des biens jusqu'ici importés des pays hors COMESA. Le coût économique prévisible est d'autant plus important qu'*a priori*, un petit pays dont le commerce est libre a peu de pouvoir de négociation dans la fixation des niveaux de tarifs du TEC, et que les surcoûts afférents à l'Union Douanière ne seront pas financièrement compensés par les partenaires communautaires.

Etant donné la faiblesse des bases productives Djiboutiennes, il est par ailleurs très hypothétique que le bien-être des consommateurs augmente en relation avec un mécanisme de substitution de produits partenaires aux productions locales. Il conviendrait qu'une étude de ce mécanisme de substitution soit menée, qui procède d'ailleurs de la mise en œuvre de la ZLE plus que de l'instauration à venir du dispositif de l'UD. Sauf à considérer qu'elle engendrera des flux commerciaux informels, les risques de l'Union Douanière sont plus attachés au fait que les Djiboutiens consommeront des produits partenaires plus chers que

ceux qu'ils importaient jusqu'ici à des conditions plus proches du libre échange multilatéral.

Pour résumer une réflexion qui demanderait à être plus fouillée, en première analyse, Djibouti a sans doute plus à perdre qu'à gagner à la finalisation d'une Union Douanière. Cette situation résulte de la faiblesse de sa protection initiale envers le reste du monde et de l'application du TEC qui va réduire le bien-être des consommateurs par renchérissement des prix. La fiscalité inhérente aux prélèvements de porte peut atténuer le coût social de ces effets si la taxation induit une réallocation redistributive vers les plus pauvres. Dans ce cas, le TEC agit comme un impôt sur la consommation importée des agents les plus riches. Cette dimension redistributive doit être mieux éclairée par une étude à entreprendre rapidement dont les conclusions interagissent nécessairement avec les programmes de réduction de la pauvreté.

Autre dimension économique dérivée du COMESA, Djibouti peut aussi espérer des effets de création d'activités. Des entreprises des pays partenaires peuvent en effet se délocaliser pour tirer avantage de la proximité immédiate du port qui facilite l'importation et l'exportation en réduisant les coûts de transaction. Ces créations de trafic sont toutefois davantage liées à la ZLE existante qu'à l'UD à venir. Et l'exploitation de cet avantage comparatif Djiboutien ne constituera un avantage absolu, du moins régional, si les coûts de production internes baissent suffisamment pour asseoir la compétitivité de l'économie dans son environnement. Pour Djibouti, l'Union Douanière n'est donc pas une avancée en termes d'intégration à l'économie mondiale. Un projet fait état de trois taux : 0% pour les biens d'équipement, 15% pour les biens intermédiaires et 25% ou 30% pour les produits finis.

Les perspectives de l'AGOA

Une des évolutions institutionnelles qui pourrait faciliter le processus d'installation ou de délocalisation d'entreprises tient à l'autorisation donnée à Djibouti, en 2000, d'exporter vers le marché américain sans droits de douane. Djibouti fait en effet partie des 38 pays éligibles aux avantages de la loi sur la croissance et les opportunités en Afrique, plus connue sous le sigle AGOA (*African Growth and Opportunity Act*). Promulguée en mai 2000 par le Président Clinton, dispositif reconduit par G.W Bush, cette loi, qui vise à favoriser l'intégration du continent par le commerce, est le nouveau cadre économique des relations entre les Etats Unis et l'Afrique. Jusqu'ici, la spécialisation économique sur les services n'a pas permis au système productif de tirer le moindre avantage d'un agrément qui est demeuré formel.

**A court terme :
avantages
inexistants**

Pour bénéficier des avantages de l'AGOA, les produits doivent en effet satisfaire à des conditions, notamment en matière de règle d'origine. L'article exporté vers les Etats Unis doit avoir été cultivé, produit ou manufacturé dans un pays en développement bénéficiaire. Le coût total de la valeur des matières produites dans un ou plusieurs pays agréés et du coût direct de la transformation effectuée dans ces pays ne doit pas être inférieur à 35% de la valeur estimée du produit à son entrée aux Etats Unis. Pour les nouveaux produits désignés au titre des avantages du *Système Généralisé de Préférences* (SGP) accordés aux pays

bénéficiaires de l'AGOA, jusqu'à 15 de ces 35% peuvent provenir de matières ou de composants américains utilisés pour produire l'article dans un ou plusieurs pays bénéficiaires.

Les bénéfices de long terme dépendront de l'intégration régionale et de Doraleh

Bien que le dispositif n'ait produit aucun effet tangible pour l'économie Djiboutienne, il est clair que celui-ci peut se prêter à des combinaisons avec d'autres pays éligibles de la sous-région, Djibouti devenant alors exportateur final et ajoutant au coût de revient du produit l'ensemble des prestations de services inhérentes à ses interventions. Au total, si Djibouti peut accroître son bien-être avec le mécanisme d'intégration régionale du COMESA ou les possibilités offertes par l'AGOA, l'élargissement de la valeur ajoutée aux conditions de l'échange international, concrètement les créations d'emplois durables, ne s'effectueront pas sans une prise en compte des exigences de compétitivité qui passent par les prix et les coûts, mais également par l'efficacité de l'ensemble des institutions.

Les organismes de promotion de l'activité et du commerce

Le Ministère du Commerce de l'Industrie et de l'Artisanat (MCIA)

Une absence criante de moyens

Ce ministère a été réorganisé par la loi 102 du 25 octobre 2000. Outre les services du Ministre et du Secrétaire Général, il se compose d'une Direction du Commerce et de la Normalisation, dotée de trois Services chargés respectivement du Commerce Intérieur, du Commerce Extérieur, du Contrôle des Normes et de la Qualité; d'une Direction de l'Industrie et de l'Artisanat, également articulée autour de trois Services : Développement Industriel, Assistance aux PME/PMI, Promotion de l'Artisanat. Le ministère exerce, par ailleurs, une activité de tutelle sur la Chambre de Commerce de Djibouti. Toutefois, la plupart des attributions et missions telles que définies par les textes ont un caractère formel.

Le Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat apparaît comme le « parent pauvre » de l'Administration djiboutienne. Au cours de la dernière décennie, certaines de ses attributions lui ont été enlevées au gré des remaniements ministériels, notamment celles relatives à l'économie et aux investissements. Le nombre de cadres exerçant au ministère a été réduit à la suite du départ d'une dizaine de fonctionnaires de niveau universitaire. Le budget du Ministère est parmi les plus faibles des administrations émergeant au budget général de l'Etat: 13^{ième} rang sur 16 ministères en 2000. Par ailleurs, le MCIA souffre de dysfonctionnements avec notamment la vacance de poste, depuis juillet 2001, du Secrétaire Général du Ministère. Le ministère manque de cadres, évolue dans des locaux réduits et vétustes, avec un niveau de matériel sous optimal.

En ce qui concerne plus spécifiquement le Service du Commerce Extérieur, faute de moyens humains, matériels et financiers suffisants, celui-ci est dans l'incapacité d'exercer correctement ses fonctions. En fait, les deux cellules du Service du Commerce Extérieur (Section du Commerce Sous-Régional et

Section Relations Internationales) sont inexistantes, le chef de service ne travaillant qu'avec une secrétaire et un aide-comptable qui suit les statistiques d'importations. Quant aux missions diplomatiques djiboutiennes à l'étranger, qui relèvent du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, celles-ci ne comprennent pas de Conseillers commerciaux. Les fonctionnaires djiboutiens en poste sont des diplomates de carrière, de compétences et d'expériences polyvalentes, non spécialisés dans les domaines économiques et commerciaux.

Le MCIA et ses missions en faveur de l'intégration par le commerce

Les insuffisances et dysfonctionnements constatés sont d'autant plus préoccupants que le MCIA est appelé à jouer un rôle important en raison du contexte général de mondialisation économique et commerciale, de la vocation internationale de Djibouti comme plaque tournante commerciale, de l'ouverture régionale par les dispositions du COMESA, enfin, par la démarche spécifique du Cadre Intégré qui lui confère le rôle d'institution focale dans la préparation et le suivi de cette étude diagnostique.

Le MCIA– et plus particulièrement le Service du Commerce Extérieur– devrait bénéficier d'un fort renforcement se traduisant par un engagement de l'Etat en ce qui concerne la dotation en moyens humains, matériels et financiers, et d'une Assistance technique relativement lourde. Un audit complet des besoins du MCIA, et plus particulièrement du Service du commerce extérieur, est nécessaire. Cet audit doit déboucher sur des actions de formation en relation avec un programme de réorganisation à court et moyen termes. Il convient que ce service puisse disposer d'une base documentaire beaucoup plus importante que le fonds actuel et qu'il se dote d'une véritable Cellule de Suivi des Accords de l'OMC et des implications que revêtira l'institutionnalisation, normalement dès 2004, du tarif extérieur commun du COMESA.

L'Agence Nationale pour la Promotion des Investissements (ANPI)

Un agence au service de la simplification administrative ...

Créée en janvier 2001 et placée sous la tutelle du Ministère des Affaires Présidentielles, l'Agence a des missions très larges qui se reflètent dans son mode de structuration. L'ANPI comprend en effet trois structures : le Département développement, chargé de la gestion du Code des Investissements et des mesures d'incitation et de facilitation ; le Département promotion, qui a pour rôle l'organisation et le suivi de l'information, la mise en place de bases de données ; le Centre de Formalités Unique des Entreprises, dont l'objectif est de simplifier les procédures administratives auxquelles sont soumises les entreprises, notamment au moment de leur création. Ce « Guichet Unique » aura parallèlement pour mission d'informer, d'assister et d'orienter vers les institutions et services compétents les opérateurs qui désirent investir, exporter ou avoir des informations sur les marchés étrangers.

...mais sans budget de fonctionnement

Si la création de cette Agence a correspondu à un réel besoin, sa mise en fonctionnement a été problématique. Le point le plus négatif concernait l'absence de budget. La question est désormais résolue dans la mesure où le Ministère des Affaires Présidentielles chargé de la promotion des investissements a doté l'Agence des matériels et équipements nécessaires. Les autres insuffisances ont trait à l'absence de décret d'application précisant

l'organisation interne et les modalités de fonctionnement des Départements, l'absence de règlement intérieur et de statut du personnel.

La création de l'ANPI a par ailleurs introduit deux ambiguïtés. En premier lieu, le Centre de Formalité Unique des Entreprises est domicilié à l'ANPI. De ce fait, il peut y avoir chevauchement de compétences institutionnelles avec le CFE créé au sein de la Chambre de Commerce. Le problème sera évité si l'ANPI demeure une institution de l'Etat remplissant des missions de services publics à la demande expresse du secteur privé. En second lieu, en confiant à l'ANPI un rôle d'information et d'assistance aux exportateurs, le législateur confère à l'Agence la mission d'un Centre de Promotion des Exportations ou du Commerce Extérieur, sans lui en donner les moyens.

Ambiguïtés dans les missions de la CDD et de l'ANPI

L'ANPI, dont le rôle de *guichet unique* est essentiel pour la simplification des procédures de création d'entreprises et pour la promotion de l'investissement privé, doit être rendue opérationnelle. Outre une dotation immédiate en ressources financières, condition sine qua non pour lui attacher un personnel efficace, il conviendrait de donner des décrets d'application à la loi 114 de janvier 2001. Ces décrets devraient permettre de préciser l'organisation interne, les modalités de fonctionnement des Départements, veiller enfin à ce que les définitions de l'agence n'introduisent pas un flou institutionnel avec d'autres structures d'appui au secteur privé (guichet unique pour la Chambre de Commerce, Agence de Promotion pour les Investisseurs dans le cadre du projet Doraleh).

La Chambre de Commerce de Djibouti (CCD)

La CCD est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière selon le modèle des compagnies consulaires des pays francophones. La CCD a une mission générale de représentation et d'animation du secteur privé, de facilitation de son insertion dans le commerce mondial. Elle constitue également un relais entre l'Etat et les entrepreneurs du secteur privé. Elle fournit des renseignements de notoriété sur les entreprises étrangères, délivre des certificats d'origine pour les marchandises destinées à l'export et des certificats d'authenticité pour les factures de produits de ré-exportation.

Un Conseil Djibouti-éthiopien des Affaires a été créé, en 2002, entre la CCD et la Chambre de Commerce éthiopienne. Destiné à examiner en détail les problèmes que rencontrent les deux communautés dans la réalisation de leurs opérations commerciales, ce Conseil est composé de dix personnes (cinq pour chaque Chambre). Il est également prévu que chaque Chambre mette à la disposition de l'autre un service d'accueil destiné à les aider dans leurs démarches commerciales et formalités.

La CCD partie prenante des actions de formation professionnelle

La Chambre a, récemment, fait l'objet d'une réforme en profondeur, principalement caractérisée par une plus grande ouverture à l'ensemble des secteurs d'activités et l'extension de la couverture géographique institutionnelle par la création de délégations ou d'antennes dans chacun des Districts de la République. La CCD conserve le statut d'établissement public sous la tutelle du Ministère du Commerce de l'Industrie et de l'Artisanat. En revanche, les statuts

du 24 août 2002 abandonnent le système antérieur du quota de représentation étrangère. La CCD abrite le projet PAFIP (Projet d'Appui à la Formation et à l'Insertion Professionnelles), qui vise à améliorer la qualification technique et professionnelle des ressources humaines et à optimiser la capacité d'emploi des bénéficiaires de la formation (développement des nouvelles technologies). Ce programme, d'un montant de 4 millions de francs français sur 3 ans (2001-2003), environ 120 millions de FDJ, a fait l'objet d'une extension sur la période 2003-2004.

L'appui à la constitution de comptabilités privées

Parmi les projets de la Chambre figure la création d'un Centre de gestion agréé qui devrait être opérationnel en janvier 2004. Ce Centre est destiné à aider les Petites et moyennes entreprises à tenir une comptabilité conforme à leurs besoins et à satisfaire aux obligations légales en matière de déclarations fiscales. Les autres projets en cours sont d'une part, la mise en place d'un lieu de facilitation des formalités pour les entreprises, en partenariat avec l'ANPI, et la création d'un Centre de médiation. La Chambre envisage également de créer un service spécifique d'appui aux PME des Districts de l'intérieur.

La CDD et les contraintes de financement

Les activités de la CCD sont principalement limitées par l'insuffisance et le caractère aléatoire de son budget. Les recettes affectées, issues des centimes additionnels, lui sont irrégulièrement et partiellement reversées par le Trésor. Le budget de la Chambre est de ce fait déficitaire et contraint l'institution à gérer des tensions financières récurrentes depuis 1996. Le non-reversement de la totalité des centimes additionnels s'apparente à un impôt supplémentaire. La CCD assure son fonctionnement en faisant appel à un emprunt auprès des magasins généraux dont elle assure la tutelle. La Chambre qui a fonctionné avec certaines lacunes dans les dernières années: absence de règlement intérieur et de statut du personnel, inexistence de programme d'action et de rapport d'activités, est par ailleurs faiblement associée à la préparation et à l'exécution des décisions des Pouvoirs Publics.

Le conseil aux petites entreprises

Les insuffisances de la Chambre se traduisent par un besoin de restructuration de l'institution. Celle-ci doit devenir un instrument performant au service de la compétitivité du secteur privé, mais également un instrument de concertation avec les pouvoirs publics. A cette fin, il convient que les ressources qui lui sont affectées soient pérennisées. La Chambre doit s'investir plus qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent dans le soutien à la promotion des petites entreprises dont l'expérience montre qu'elles contribuent efficacement à l'élargissement des activités compétitives et à la réduction de la pauvreté. En 1998, un Club des Jeunes Entrepreneurs s'est d'ailleurs constitué, en partie pour répondre aux besoins de conseil et d'assistance des petits voire des micro-entrepreneurs. Ce club, qui donne encore une visibilité insuffisante à son activité, fonctionne avec le produit des cotisations de ses membres. Il devrait développer son interface avec la CCD, plus influencée par les aspirations dominantes des grandes entreprises traditionnelles.

Face à des Administrations publiques qui peinent à promouvoir efficacement la simplification bureaucratique dans toutes les démarches qui rythment la vie de l'entreprise, il importe que la Chambre remplisse davantage ses missions de conseil de ses membres et de stimulation des réformes publiques. Les défauts de

coordination et manques de confiance ont été dommageables à la coopération entre le secteur privé et les représentants de l'Etat. Et dans un aussi petit pays que Djibouti, la Chambre doit être impérativement un interlocuteur privilégié et convenablement informé. L'amélioration du fonctionnement de la Chambre requiert de sécuriser ses ressources et de renforcer ses disponibilités en cadres. Une assistance technique pourrait être mise en place et appuyer notamment : la restructuration institutionnelle, le perfectionnement des cadres, l'analyse des besoins de formation du secteur privé, l'informatisation et la mise en place de données en intranet.

Le cadre juridique et judiciaire

Djibouti souffre à la fois d'un *trop-plein* et d'un *vide juridique*. De nombreux textes co-existent, qui se juxtaposent et se superposent indépendamment les uns des autres. Certains sont obsolètes ou contradictoires, tandis que d'autres n'ont pas fait l'objet de décrets ou d'arrêtés d'application. Il en résulte de l'incertitude qui favorise l'ambiguïté, et finalement, des risques d'arbitraire contribuant à créer l'insécurité juridique. De plus, la réglementation existante est peu accessible et donc mal connue. Enfin, le problème général de l'application effective des textes existants se pose, ainsi que celui du fonctionnement plus général de l'institution de la justice.

Le Code des Investissements

Le Code des Investissements date de 1994. Il prévoit deux régimes distincts selon le montant du projet d'investissement. Le régime A réserve des avantages fiscaux, exonérations ou allègements, aux entreprises relevant de 12 types d'activités économiques, industrielles ou commerciales et investissant entre 5 et 50 millions FDJ. Le régime B concerne les entreprises relevant des mêmes 12 types d'activités et investissant un minimum de 50 millions DJF. L'exonération de la patente est de cinq ans pour le Régime A, de dix ans pour le Régime B. Les deux régimes exonèrent de la TIC sur les matériels nécessaires à la réalisation du projet et figurant sur la liste des biens agréés. Le régime B confère également des exonérations temporaires supplémentaires (impôt foncier sur le bâti, impôt sur les sociétés, droits d'enregistrement...). Les entreprises relevant du régime B sont soumises à agrément, ce qui n'est pas le cas de celles relevant du régime A, tenues de fournir une simple déclaration d'investissement.

Créée en 1994, la *Commission Nationale des Investissements* (CNI) est chargée de veiller à l'application de la loi sur le Code. Elle est présidée par le Ministère des affaires Présidentielles. Selon les textes, La CNI dispose d'un délai maximum d'un mois pour demander des renseignements complémentaires ou formuler des objections dans le cas de la déclaration, de deux mois dans le cas de l'agrément. Passés ces délais, sans réponse de la Commission, l'investissement est enregistré (Régime A) ou agréé (Régime B). Depuis 2001, l'ANPI, est chargée d'octroyer les avantages prévus par le Code des Investissements. Entre 2000 et 2003, elle a délivré 20 agréments au régime B et 5 enregistrements au régime A. Il serait judicieux de prévoir des textes de manière à clarifier les rôles

respectifs de la CNI et de l'ANPI, d'autant que la première ne se réunit pas souvent et que les agréments au titre du régime A se font directement par le Directeur de l'ANPI, ce qui pose toujours un problème dans l'application par les services concernés (impôts et douanes), qui ne sont pas tenus de s'y référer.

La transparence et les agréments au code

La procédure d'octroi des avantages du Code des Investissements a fait l'objet de nombreuses critiques. Les délais réellement pratiqués en matière d'acceptation et d'agrément semblent très supérieurs aux délais légaux officiellement annoncés. La procédure d'agrément au régime B nécessite le plus souvent un avis ou une autorisation émanant d'un ou plusieurs ministères lorsqu'elle ne remonte pas jusqu'à la Présidence de la République. Les refus peuvent ne pas être motivés et les bénéficiaires n'obtiennent pas la totalité des avantages normalement attachés à l'agrément. Certaines activités sont non éligibles, par exemple les activités autour de l'élevage, dont le DSRP considère pourtant qu'elles peuvent être créatrices d'emplois par la réactivation du transit régional de bétail. Par ailleurs, il n'existe pas un guide de l'investisseur permettant de clarifier les démarches administratives. La plupart de ces problèmes existaient avant la création de l'ANPI et n'ont pas été résolus par celle-ci.

Le code n'est pas protecteur du risque d'expropriation

Au nombre des risques dont la couverture est jugée particulièrement importante pour l'investisseur figurent, au premier chef, les risques de nationalisation et d'expropriation. Alors que le risque de nationalisation semble appartenir désormais au passé, en 2001, il a resurgi à Djibouti, avec la mesure à effet rétroactif concernant les professions d'avitailleur et de manutentionnaire. Aux termes de cette mesure, ces activités sont exclusivement réservées aux personnes physiques de nationalité djiboutienne ou aux sociétés dont les parts ou actions sont entièrement détenues par des Djiboutiens. Ce développement est d'autant plus regrettable que le code de l'investissement ignore pareille situation contraire à l'attraction de l'investissement étranger.

Le projet de nouveau Code

Des critiques précédentes ont résulté un projet de loi instituant « la Charte de l'investissement à Djibouti », version préliminaire d'un futur projet de modification du code actuel des investissements. Ce projet discrimine les régimes d'investissement selon le secteur d'activité, cinq au total : industrie, services, agriculture et santé, tourisme, « nouveaux secteurs ». Pour chaque secteur, plusieurs régimes sont définis. L'**industrie** en compte six : (i) entreprise exportatrice; (ii) entreprise à statut de pionnier (technologies et compétence au-dessus de la moyenne existant à Djibouti) ; (iii) entreprise stratégique Locale ; (iv) le régime de modernisation et d'expansion; (v) le régime de bâtiment industriel (constructions supérieures à 1000m²) ; (vi) petite et moyenne entreprise (équipement inférieur à 10 millions DJF). Trois régimes sont liés aux **services** : (i) zone franche exportatrice de services ; (ii) activités *offshore* (favoriser le tertiaire financier) ; (iii) zone franche portuaire et aéroportuaire. Les quinze régimes sont assortis de mesures incitatives comprenant des réductions ou exonérations fiscales, des prêts ou découverts à taux préférentiels, des importations d'équipements en franchise, des possibilités de rapatriement de profits, de dividendes ou de capital.

Entre simplification du code et multiplication des régimes ...

Les dispositions du projet de loi ont le mérite de traduire un souci de modernisation et d'adaptation du Code existant aux réalités et aux besoins économiques. Il clarifie également les secteurs sur lesquels les pouvoirs publics entendent faire porter leurs efforts de développement, du moins à travers des incitations, pour l'essentiel de caractère fiscal et douanier. Cette typologie sectorielle est en relation avec la perspective de croissance que définit le DSRP. Et par la distinction des avantages attachés à chaque secteur et à chaque régime, elle limite la déperdition des recettes budgétaires de l'Etat. Le projet a également l'avantage de fusionner, en un seul document, le régime des investissements et celui des différentes formules de zones franches. Face à ces caractéristiques positives, le projet reste d'une complexité sans doute excessive dans sa gestion, a fortiori pour une administration aux moyens humains et matériels notoirement insuffisants. La difficulté avec laquelle l'ANPI gère Le Code des investissements actuellement en vigueur, ainsi que la procédure d'octroi des avantages qui lui sont liés, ont fait l'objet de nombreuses critiques.

Les Régimes de Zones Franches

Djibouti propose un régime de zone franche à la fois diversifié et complexe, fait d'une multitude de schémas institutionnels dont certains sont demeurés à l'état de projet quand d'autres ont vu le jour sous forme de textes et n'ont pas produit d'incidences économiques concrètes.

La zone franche commerciale

Créée le 3 juillet 1971, la zone franche commerciale est à l'intérieur du domaine public de l'enceinte du port de commerce. Elle constitue une zone clôturée soustraite au régime des contributions indirectes : Taxe Intérieure de Consommation (TIC) et tout impôt ou taxe indirect pendant le séjour des marchandises dans la zone franche et lors de l'exportation ou réexportation. Les entreprises ne s'acquittent que des frais de port et d'entreposage. La durée du séjour des marchandises en zone franche est illimitée et des opérations de transformation de produit y sont autorisées. La zone franche fait l'objet de location d'emplacements privés : soit à des entreprises commerciales pour entreposer leurs propres marchandises, soit à des transitaires agréés de la place, pour entreposer les marchandises de leurs mandants. En juin 2002, a été créée l'Autorité de la Zone Franche de Djibouti qui doit être le Centre des Formalités Unique des Entreprises installées dans cette Zone. Dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'Autorité est chargée de l'administration du régime des Zones Franches, de l'application de la législation et de la réglementation s'y rapportant. Placée sous la tutelle de *Djebel Free Zone Authority* qui en assure la gestion, elle est présidée par le Directeur de l'ANPI.

La zone d'extension portuaire

Une « zone d'extension portuaire », bénéficiant également du régime de la zone franche, a été créée par ordonnance du Président de la République le 30 juillet 1980. Les charges financières de la zone franche, dont la gestion a été confiée à la Direction du Port, sont supportées par le budget du PAID. En contrepartie, ce dernier perçoit les frais de port et d'entreposage ainsi que le produit des locations privées au sein de la zone.

Les Sociétés Anonymes de la Zone Franche

Difficulté de gestion administrative des mécanismes institutionnels

Créées en 1980, les Sociétés Anonymes de la Zone Franche (SAZF) peuvent être constituées par toute personne physique ou morale pour une durée maximum de 99 ans. Leur siège doit être obligatoirement fixé dans le périmètre de la zone franche de Djibouti et elles peuvent être constituées sans capital. Il est prévu, mais selon une formulation peu claire, que le « produit de toutes opérations réalisées par les SAZF, hors de la partie du territoire djiboutien extérieure au périmètre de la zone franche, est exonéré d'impôts et taxes ».

L'extension de la Zone Franche portuaire

Réalisée à la suite d'un décret de juin 2000, cette extension est dénommée « Djibouti Dry Port » (DDP). D'une superficie de 40 hectares clôturés, cette zone est soustraite au régime douanier et gérée par le Port Autonome International de Djibouti (PAID).

L'entreprise franche

Des régimes qui n'existent souvent que par les textes

Une loi instituant le régime d'Entreprise franche a été adoptée en octobre 1994. Sont éligibles à ce régime les entreprises industrielles ou de services dont l'activité est destinée à l'exportation. Ces entreprises franches bénéficient d'un certain nombre d'exonérations fiscales, notamment sur les bénéfices, sur les actes des augmentations de capital ou d'acquisition des terrains, sur la contribution foncière. Les entreprises franches relèvent du régime B du Code des Investissements. L'objectif du régime de l'entreprise franche était de créer un environnement favorable à la promotion des exportations, mais à ce jour, aucune entreprise n'a été constituée en ayant opté pour ce régime.

La zone franche industrielle

La loi du 7 décembre 1994 a créé une zone franche industrielle auxquelles sont éligibles les entreprises travaillant pour l'exportation dans le secteur industriel. L'agrément doit être obtenu auprès de la Commission de la Zone Franche, qui soumet la demande pour avis à la Commission consultative du régime de Zone Franche Industrielle. Les entreprises agréées bénéficient de nombreux avantages. Parmi ces avantages, il convient de relever l'exonération d'impôts sur les bénéfices ou sur le chiffre d'affaires pendant dix ans, de l'impôt sur les dividendes distribués et des contributions foncières pendant les vingt premières années, de paiement des patentes. Sur le plan douanier, l'agrément prévoit des exonérations de TIC pour certaines importations attachées au certificat et une exonération de toutes taxes directes et indirectes sur les exportations.

Un décret d'application de la loi a été pris en 1996, qui organise la mise en place de l'Agence chargée de la gestion et de la promotion de la ZFI, en l'occurrence l'Agence de Promotion Industrielle (API). Cette structure a pour mission d'assister et de conseiller le gouvernement sur les affaires touchant au développement de la ZFI, de promouvoir les exportations et d'offrir assistance aux investisseurs en jouant le rôle d'un guichet unique pour les formalités

**L'Agence de
Promotion
Industrielle,
une institution
virtuelle**

administratives. La mise en relation de l'objectif avec la réalité amène à constater que le régime de Zone Franche Industrielle n'a jamais été appliqué et que l'API demeure une institution virtuelle. Ces missions ont été reprises, en 2001, dans le cahier des charges de l'ANPI dont les dysfonctionnements ont été soulignés plus haut.

Le projet de zone franche aéroportuaire

Une étude préliminaire sur la création d'une zone franche aéroportuaire à Djibouti a été réalisée en 1985. Le projet se fondait sur la situation géographique de Djibouti et sur la présence d'une zone franche portuaire. La création complémentaire d'une zone franche aéroportuaire devait permettre de constituer un « centre de distribution privilégié, une plaque tournante du trafic commercial régional ». L'étude précisait que les conditions préalables à l'exécution du projet étaient pour la plupart réunies : proximité des zones franches portuaires et aéroportuaires, proximité du lieu de travail pour la main d'œuvre, situation des installations dans l'enceinte de l'aéroport international et dans le voisinage immédiat du terminal-fret des compagnies aériennes, attribution d'un espace suffisant pour la construction des entrepôts.

**La zone
franche
aéroportuaire,
un projet non
encore réalisé**

Toutefois, l'étude est restée lettre morte et le projet n'a pas abouti en tant que tel. En réalité, il existe, de facto, dans l'enceinte de l'aéroport, un magasin de stockage sous douane. Ce magasin, de type « dépôt temporaire », n'est pas un entrepôt de douane au sens strict. Le nouveau projet de Code des Investissements revient expressément sur l'objectif de développement d'une Zone Franche Aéroportuaire

L'évaluation critique des dispositifs

La zone franche portuaire de Djibouti n'a jamais joué pleinement le rôle qui lui était assigné : elle sert exclusivement de dépôt sous douane aux sociétés et commerçants djiboutiens et étrangers qui approvisionnent les pays limitrophes. Elle n'a pas réussi à attirer des sociétés commerciales et de services à vocation régionale. Les raisons invoquées sont nombreuses : dimension relativement réduite et rapide saturation, coût élevé des facteurs de production, rigidité du code du travail, manque de fiabilité du système juridique, ralentissement des affaires et instabilité de la sous-région, formalités administratives locales et éthiopiennes envers les importations devant être domiciliées auprès de la Banque Commerciale d'Ethiopie. En ce qui concerne les SAZF, l'obligation d'installation physique au sein de la zone franche, où il n'existe aucune facilité de résidence, est perçue comme un obstacle majeur.

Les régimes d'entreprise franche et de la Zone Franche Industrielle, n'ont jamais reçu d'application. En d'autres termes, ils n'existent que sur le papier. Les raisons de ses difficultés tiennent au coût et la productivité de la main d'œuvre, à l'absence de ressources naturelles, à l'approvisionnement en eau et en électricité (coût élevé, manque de garantie à long terme), à la faiblesse des avantages supplémentaires consentis par rapport aux textes déjà existants, au manque de concertation entre l'Administration et le secteur privé, à l'absence de tradition industrielle, enfin, aux risques économiques et financiers, compte tenu de

Les régimes de zone franche : une panoplie disparate

l'étroitesse du marché local, du coût du crédit et de l'instabilité/insécurité juridique et judiciaire.

Les régimes des zones franches constituent une panoplie disparate. La complexité croissante du dispositif dont est assorti le régime franc est source d'incohérences, de chevauchements et, à certains égards, de lacunes. En fait, on aurait besoin que d'un régime de zones franches et d'un régime de points francs donnant lieu à la création d'un statut de sociétés franches dites sociétés *offshore*, lesquelles pourraient avantageusement remplacer les entreprises franches industrielles et la société anonyme de zone franche. L'ensemble du dispositif doit être revu dans le sens de la simplification et de l'unification avec le souci du caractère opératoire et de l'attractivité. En d'autres termes, l'attraction de l'investissement passe par la capacité à promouvoir un régime de zone franche de mise en œuvre commode avec une fiscalité plus incitative.

Le Droit des affaires

En matière de législation et de réglementations commerciales, la plupart des textes en vigueur n'ont pas été modifiés depuis l'indépendance. Un Groupe d'étude sur la modernisation de la législation commerciale a été constitué, en 2001, avec pour objectif de réformer la législation des affaires. Un Comité National a été également institué en 2002. Il a reçu pour mission de piloter les travaux d'élaboration du Code de Commerce, d'harmoniser et d'actualiser les textes juridiques de manière à créer un climat favorable aux investissements.

L'absence d'une véritable codification juridique en matière de commerce

Les travaux relatifs à la compilation des textes existants ont été financés par le Projet d'Assistance Technique aux Réformes Administratives (PATARE). La phase de diagnostic est l'objet d'une deuxième phase qui devrait débiter en septembre 2003. Un certain nombre de points ont été identifiés, impliquant notamment une bonne appréhension de la qualité de commerçant et l'exploration de domaines où la législation est vétuste (Registre du Commerce, faillite, liquidation judiciaire) voire inexistante (commerce électronique...).

Le Comité National s'est orienté vers une réforme complète impliquant l'écriture des textes tout en acceptant, lorsque la démarche est possible, l'internalisation dans le droit commercial djiboutien des « actes uniformes » adoptés par les pays membres de l'OHADA. Cette démarche d'ouverture et de modernisation de la législation locale est apparue pragmatique, simple et peu onéreuse. Le Comité a recommandé que la réforme du droit commercial soit complétée par des réformes dans d'autres domaines qui lui sont liés (fiscalité, droit du travail, greffes, fonctionnement des sociétés commerciales, justice, juridiction commerciale), et accompagnée d'actions de formation et de spécialisation, notamment pour les juges. Un Comité de réflexion sur l'adhésion de Djibouti au traité de l'OHADA, a par ailleurs été créé, le 20 octobre 2001.

Les hésitations par rapport à l'OHADA

Les inconvénients de l'adhésion ne sont pas négligeables, en particulier pour un pays au carrefour des civilisations entre l'Afrique, l'Asie et le monde arabe. Faut-il adhérer à l'OHADA, que les perspectives d'intégration sont avec les pays du COMESA auxquels ce droit est étranger ? Cette adhésion implique un abandon partiel de souveraineté juridique et judiciaire par les contraintes inhérentes à l'adoption de normes internationales. Elle engendre des suppléments

de coûts, par les contributions au budget de l'Organisation et pour les justiciables, par les déplacements à Abidjan, siège de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage. Mais les avantages de l'adhésion ne sont pas minces : un droit des affaires simplifié et actualisé qui est partagé par le tiers des pays membres de l'Union Africaine ; des facilités de formation et de perfectionnement du personnel judiciaire ; l'attractivité et la sécurisation des investisseurs ; l'existence d'un instrument de règlement des conflits. A l'issue de cet exercice d'évaluation, le Comité a recommandé l'adhésion à l'OHADA « dans les meilleurs délais ». L'élaboration d'un véritable Code du Commerce moderne adapté au COMESA et à la vocation internationale de Djibouti est une nécessité. C'est assurément un facteur d'attraction des investisseurs et d'internationalisation du système productif. Pour ce qui est du rapport de Djibouti à l'OHADA, l'adaptation des actes uniformes n'implique pas l'appartenance formelle à l'Organisation.

Le Droit du travail

Le droit du travail djiboutien repose, pour l'essentiel, sur le Code du travail d'Outre-Mer de 1952. La législation et la réglementation du travail sont donc largement obsolètes, inadaptées aux exigences d'une économie en voie de développement et engagée dans un processus de mondialisation de ses activités. Face à cette situation, une action de réforme de cette législation a été entreprise avec des objectifs de libéralisation et de souplesse pour toutes les dispositions relatives au contrat de travail.

Flexibilité du marché du travail : la loi n°140 de 1997.

Une première étape, peut-être décisive, a été franchie avec la loi n° 140 de 1997. Cette loi conduit à ce que le contrat soit le résultat d'un mécanisme de marché entre l'offre et la demande de travail. Par suite, elle assouplit les conditions de recrutement de la main d'œuvre et abolit l'intervention directe de l'Etat. La deuxième étape, plus ambitieuse, est celle de la refonte du Code du Travail. Un groupe de travail *ad hoc* a été institué, en octobre 2001, chargé de proposer un Code acceptable par l'ensemble des partenaires sociaux. Ce projet a été élaboré et présenté dans sa forme finale en janvier 2002. Le document en question est la quatrième version du projet depuis l'entame du processus de révision. Le Code a été discuté par les syndicats et représentants de la sphère patronale, soumis pour avis au Bureau International du Travail.

Le passage à la finalisation du nouveau code

Le BIT a formulé un certain nombre de recommandations, de même que l'Association des Employeurs de Djibouti. Cette dernière a estimé nécessaire d'aller plus loin dans la libéralisation en mettant l'accent sur les modalités du contrat de travail à durée déterminée, les licenciements économiques, les préavis, le règlement des conflits collectifs. Le Gouvernement semble avoir tenu compte des remarques patronales. Les Syndicats (UDT, UGTD) n'ont pas encore présenté d'observations écrites tout en faisant part de leur souhait d'en rester aux dispositions générales du Code de 1952. Après plus de 5 années d'instruction et de délibérations entre les partenaires sociaux, il conviendrait d'aller sans tarder vers l'adoption d'un texte de loi. Dans le secteur formel, le Code du travail est un des éléments essentiels des règles du jeu économique. Il est donc dans l'intérêt de l'ensemble de la collectivité de conclure pour améliorer l'attractivité du territoire.

Justice et arbitrage

Le Ministère de la Justice a élaboré un plan d'action pour la période 1998-2003. Ce plan a pour objectif la mise en œuvre d'une politique judiciaire garantissant l'Etat de Droit par l'indépendance des juges. Une journée de réflexion sur la justice s'est tenue, en février 2000, à la suite de laquelle a été décidée l'ouverture des Etats Généraux de la Justice en vue d'analyser le système judiciaire du pays et de proposer des recommandations dans la perspective de l'amélioration de son fonctionnement. Le Ministre de la Justice a initié une réflexion interne, qui a abouti à l'établissement d'un rapport de synthèse transmis au Président de la République. Un Comité d'organisation a été créé, qui a tenu sa première réunion en octobre 2000, un mois avant les assises des Etats Généraux.

De nombreuses insuffisances ont été identifiées qui relèvent de la bonne gouvernance. Il convient d'abord d'observer que la magistrature n'a pas de statut garantissant l'indépendance et l'inamovibilité effectives des magistrats. La concertation entre l'Administration judiciaire et les magistrats est faible. Le nombre de magistrats est insuffisant compte tenu du volume d'affaires à traiter. Il en va de même du personnel des greffes. Par ailleurs, le manque de spécialisation et de formation influe négativement sur la qualité des décisions rendues. La crédibilité du travail est affectée par la fréquence des renvois d'affaires, la lenteur des procédures et les dépassements de délais légaux. L'accumulation de dossiers dans les cabinets d'instruction favorise la partialité des juges.

La faiblesse des moyens humains et matériels de la justice

Les locaux sont exigus comme en témoigne le Palais de justice de Djibouti où sont logés à la fois la Cour Suprême, la Cour d'Appel et le Tribunal d'Instance. Les moyens matériels sont insuffisants, que ce soit en mobilier ou petit matériel de bureau. L'accès à l'information juridique n'est par ailleurs pas garantie. Il n'existe pas de bibliothèque de documentation juridique et pas d'informatisation des registres, notamment du registre du commerce, du registre des marques et autres propriétés industrielles et intellectuelles. Toute la détresse de l'Institution judiciaire et de son fonctionnement se résume dans le budget qui lui est dédié, moins de 1% du budget de l'Etat. L'enveloppe de ces ressources ne permet pas de mettre en œuvre une politique de réforme structurelle de la justice.

Le recours à l'arbitrage : des textes non assortis d'application

L'arbitrage international est généralement préféré par l'investisseur étranger à l'action en justice dans le pays hôte, pour des raisons de rapidité, de confidentialité et d'impartialité. Ce mode de règlement des différends a la faveur de la communauté internationale des affaires. Aussi pourrait-il être considéré comme un mécanisme susceptible de favoriser la présence de Djibouti dans un contexte de mondialisation et de lui donner la visibilité nécessaire à l'attraction d'investissements. Il est regrettable, à cet égard, que Djibouti n'ait pas prévu un tel mécanisme dans son code des investissements. Par contre, Djibouti dispose d'un «code djiboutien de l'arbitrage international» et a reconnu d'utilité publique, le «Centre international des services arbitraux» (CISA). Ces initiatives semblent n'avoir donné aucun résultat, probablement en raison de la préférence marquée des investisseurs étrangers à recourir à des procédures, règlements et institutions dont le caractère universel est déjà éprouvé.

L'arbitrage commercial international a été mis en place par une loi n° 79 de 1984. Le texte de cette loi décrit, en 32 articles, les conditions relatives à la procédure arbitrale et prévoit la création d'une Commission des Recours Arbitraux, chargée de statuer sur les recours en annulation ou en appel. Au-delà des textes, on constate que cette loi n'a jamais été appliquée et la procédure de l'arbitrage commercial international n'est pas opérationnelle. Par ailleurs, le traité instituant le COMESA a créé une Cour de Justice prévoyant la compétence de celle-ci en matière de clause compromissoire, mais dans des conditions restrictives quant à son application.

Entre le choix de l'arbitrage et de la médiation

L'OHADA a mis en place une Cour de Justice et d'Arbitrage (CCJA) dont les arrêts ont l'autorité de la chose jugée et la force exécutoire à compter du jour de leur prononcé. Mais Djibouti n'est pas membre de l'OHADA. La CCD a sensibilisé le Bureau de la Chambre sur l'existence du Centre de Médiation et d'Arbitrage créé par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris et proposé que la CCD s'inspire de cet exemple pour créer en son sein un Centre de Médiation. Il s'agirait d'une procédure amiable, par opposition à l'arbitrage qui est une procédure contentieuse de règlement d'un litige. Une étude est actuellement en cours, avec la Chambre de Paris, sur financement de la Coopération française, pour la mise en place d'un tel Centre.

L'organisation judiciaire actuelle ne répond pas aux exigences d'une justice à même d'assurer la sécurité des personnes et des biens, de permettre d'attirer des investisseurs. Le secteur privé est unanime pour se plaindre des lenteurs, de l'inefficacité et de l'opacité des procédures, de l'insuffisance de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la magistrature ainsi que du manque de bonne gouvernance dans la justice djiboutienne. Si des améliorations ont été constatées à travers la fourniture récente de locaux ou l'amélioration du traitement des magistrats, beaucoup reste à faire pour instaurer un état de droit propice à la sécurité juridique et judiciaire.

Les Etats généraux de la justice et la consolidation de l'Etat de droit

D'une manière générale, il serait souhaitable de donner une suite opérationnelle à l'ensemble des constats et recommandations formulés lors des Etats Généraux. En l'occurrence, il conviendrait d'aller rapidement vers l'unicité de juridiction. La dualité entre justice coutumière et formelle est de plus en plus perçue comme un gêne. La première est potentiellement un facteur d'instabilité de la décision, car elle est rendue par des personnes non assermentées et sur des critères qui ne sont pas toujours compatibles avec le développement des affaires économiques. La survivance de cette dualité est un obstacle à la constitution d'un espace national homogène, contraire à la volonté d'intégration régionale. L'unicité de juridiction a été réclamée à la quasi-unanimité des participants aux Etats généraux de la justice.

Parallèlement, il convient de restructurer l'Administration de la Justice et de la doter en moyens adéquats. Cette dimension institutionnelle implique d'élaborer et de promulguer un véritable statut de la magistrature, de recruter de nouveaux magistrats de formation supérieure et d'apporter une formation complémentaire aux magistrats en place. Ces objectifs seraient sans doute mieux servis en présence d'une école de formation des professions judiciaires. Enfin, une réflexion doit s'engager sur l'opportunité de créer de nouvelles structures de

l'institution capables de donner plus d'efficacité à l'ensemble du système judiciaire, plus de qualité et de rapidité à la décision des juges. Cette évolution conditionne la diminution des coûts de transaction qui va de pair avec des jugements aléatoires et souvent difficilement exécutoires.

Le Commerce international et les activités sectorielles

Le secteur des transports et la facilitation des échanges

L'exploitation du système de transport djiboutien génère de 6500 à 7000 emplois directs permanents (emplois nationaux), correspondant à une masse salariale supérieure à 7 Milliards FDJ et à un chiffre d'affaires de près de 25 Milliards, dont 5 Milliards correspondant aux débours des transitaires dans le cadre des opérations en douane. Le poids du secteur s'élargit si l'on y incorpore notamment les 4000 emplois résultant du transport public urbain et interurbain qui est pratiqué sous forme de taxis, bus ou minibus. Aux emplois directs, il convient encore d'ajouter les emplois temporaires et les emplois induits, en particulier pour le développement et la maintenance des grandes infrastructures de transport (secteur des travaux publics). Globalement, de près ou de loin, 12 000 à 15 000 emplois nationaux sont concernés par le fonctionnement d'une chaîne de transport sujette à de profonds changements institutionnels. La privatisation de l'exploitation technique et commerciale des principales composantes de ce système est en effet à l'œuvre, et parfois même, le processus de transfert de l'activité au secteur privé est achevé.

Au port autonome, cette réforme institutionnelle est en vigueur depuis maintenant trois ans. Une démarche similaire a été appliquée plus récemment à l'aéroport (AID) tandis que la même évolution est promise au Chemin de fer (CDE). Lorsqu'ils sont à l'œuvre, ces changements révèlent une certaine efficacité économique. Par ailleurs, bien que les éléments d'appréciation manquent actuellement pour porter un jugement définitif, il semble que le choix d'un même concessionnaire pour le port et l'aéroport, en l'occurrence Dubai Port International, et parallèlement, de Jebel Ali Free Zone Authority pour la gestion de la future zone franche, puisse s'avérer judicieux. La concentration d'intérêts est de nature à créer et faciliter des synergies entre les diverses composantes du futur centre régional d'échanges commerciaux. Les formes dans lesquelles ces opérations ont été menées ont toutefois manqué de transparence. Et la concentration de pouvoir au sein d'une même autorité d'exécution en situation de monopole appelle l'institutionnalisation de véritables autorités de réglementation publique. Ces dernières peuvent être communes à l'ensemble des modes de transport et doivent être capables de prévenir les litiges et de promouvoir les intérêts de l'ensemble de la communauté djiboutienne.

Le Port International de Djibouti (PAID)

Description des activités

Le port de Djibouti, qui emploie actuellement 1143 agents et compte 3000 dockers, peut jouer un rôle majeur en Afrique de l'Est. Pour ce faire, il lui faut démontrer une aptitude à capter, puis fidéliser les trafics de transit et de transbordement qui représentent plus de 85 % des 4,5 millions de tonnes actuellement traités sur une base annuelle. Avec l'arrivée d'Aden des activités de

PIL (Pacific International Line) et le développement du trafic de l'aide alimentaire, les installations portuaires souffrent d'une congestion croissante dont témoigne un coefficient d'occupation du linéaire d'accostage de l'ordre de 80%. Du fait de cette congestion, les cadences de chargement/déchargement, qui avaient atteint l'excellent rendement de 25 cycles/heure/par portique, sont redescendues à 10-12 cycles/heure.

Une telle situation ne peut perdurer. Elle doit trouver une amélioration dans une meilleure gestion des équipements et des zones de stockage. Cette évolution peut résulter d'une meilleure anticipation de la communauté sur le mouvement des navires dans le port, d'une amélioration du fonctionnement du service des douanes qui ne travaille que 8 heures par jour, alors que le port fonctionne 24 heures sur 24 tous les jours de la semaine. A plus long terme, cette baisse de productivité imputable au phénomène de congestion montre qu'au-delà de l'amélioration de la gestion portuaire inhérente aux changements institutionnels de ces dernières années, il y a le besoin évident de réaliser des investissements qui légitiment pleinement le projet de Doraleh.

Un manque de lisibilité du cadre juridique et institutionnel

En juin 2000, une convention de « concession de management » du port (PAID) est intervenue entre le Gouvernement et Dubaï Ports International (DPI) pour une durée de 20 ans. Les termes de ce contrat étant confidentiels, il est difficile d'en préciser les obligations mutuelles, mais a priori, il n'y a pas d'obligation d'investissement qui soit attachée à l'opérateur privé. En cela, c'est donc un contrat de gestion ou d'affermage pour lequel une durée de contractualisation aussi longue ne peut se concevoir que par l'anticipation du projet de Doraleh sur lequel Dubaï s'est récemment engagé. Jusqu'alors, le port était un Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC). A cette absence de transparence sur le contrat, il convient d'ajouter un certain flou sur la philosophie des missions relatives au représentant du gouvernement. Certes, ce dernier contrôle et évalue le concessionnaire dans l'exécution de ses obligations contractuelles, mais en même temps, il l'« assiste » et lui facilite ses relations avec les services étatiques et peut même le « représenter », faisant ainsi courir le risque d'une situation de « juge et partie ».

Les exigences nouvelles de réglementation

Le changement institutionnel dans lequel se déroule l'activité portuaire a fait naître un réel besoin de réglementation du monopole privé, vraisemblablement par une direction centrale du Ministère en charge des ports et du transport maritime. C'est ici en effet que doit s'orchestrer la mise en œuvre de la politique portuaire, y compris le contrôle du respect du cahier des charges de la concession et l'évaluation de la politique d'investissement du concessionnaire. Cela implique que l'autorité régulatrice soit créée et pourvue de toutes les informations nécessaires à la bonne réalisation de ses missions. Parallèlement à ce besoin d'achèvement de la réforme institutionnelle par la mise en place d'un véritable régulateur, il conviendrait de mieux définir DPI, car celui-ci s'est trouvé subrogé à l'Etablissement public industriel et commercial sans qu'aucun texte ne définisse son cadre juridique et ses relations avec l'autorité publique. Cette clarification permettra d'établir le statut du personnel et le règlement intérieur. Il y a donc besoin de définir, par un acte législatif, le dispositif institutionnel encadrant l'activité portuaire, avec les responsabilités d'autorité

régulatrice et les conditions dans lesquelles sont exercées les responsabilités de la gestion portuaire.

Le trafic du port de Djibouti a longtemps été inférieur à 1,5 millions de tonnes par an avec un trafic national (hors hydrocarbures) évoluant entre 200.000 et 400.000 tonnes. Jusqu'en 1996, le trafic de transit éthiopien était lui-même marginal, inférieur à 150.000 tonnes hors hydrocarbures. La mise en place des premiers portiques à conteneurs, puis l'aménagement des terre-pleins pour le terminal conteneur, ont mis en évidence l'opportunité de développement à partir de l'activité de transbordement sous-régional liée au processus de conteneurisation. En 1998, avec la guerre en Erythrée, on a assisté au basculement sur Djibouti de la totalité du trafic éthiopien, ce qui a eu pour résultat une augmentation sensible de l'activité. De 1997 à 2002, le trafic total a augmenté de 160 %, l'activité de transbordement atteignant 800.000 tonnes en 2002 sur un trafic total de l'ordre de 4,5 millions de tonnes, dont 69 % en relation avec l'Ethiopie. Les prévisions pour 2003 font état d'un trafic possible de 5 millions de tonnes, l'activité se trouvant dynamisée par l'arrivée de PIL.

Tableau 4 : Evolution des trafics du port de Djibouti de 1999 à 2002

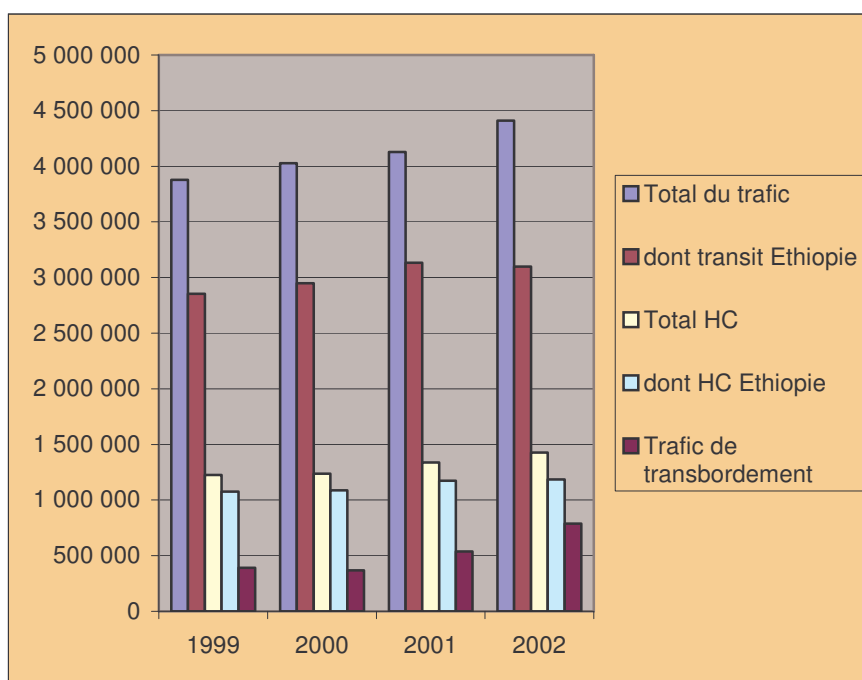
	1999	2000	2001	2002
Total du trafic	3 878 373	4 026 917	4 129 087	4 409 434
dont transit Ethiopie	2 853 000	2 950 000	3 134 200	3 097 300
Total Hors hydrocarbures	1 225 600	1 235 990	1 337 026	1 428 232
dont Hydrocarbure (Ethiopie)	1 077 000	1 088 000	1 174 000	1 184 333
Trafic de transbordement	390 920	367 529	538 507	788 335

Source PAID

L'activité portuaire

A la suite de l'accident du *Limbourg*, en octobre 2002, l'armateur singapourien a considéré, à juste titre, que Djibouti offrait de meilleures conditions de sécurité pour le développement de son activité. Le terminal à conteneurs est en effet clos et particulièrement bien surveillé. Par conséquent, l'application d'un plan de sécurité tel que requis par le Code International sur la Sûreté des Navires et des Installations Portuaires (code ISPS) de l'Organisation Maritime Internationale ne devrait pas poser de problème. Cette sécurité s'ajoute au positionnement géographique et à d'autres arguments positifs qui fondent l'attractivité internationale des installations portuaires. C'est le cas, par exemple, du trafic de transit largement captif en raison de la conjoncture politique de la région et plus particulièrement des relations difficiles entre l'Erythrée et l'Ethiopie. Ces arguments sont toutefois circonstanciels. Pour que le port et la chaîne de transport soient les pourvoyeurs d'emplois qu'on espère, l'attractivité doit se fonder sur des éléments économiques plus structurels. Outre l'adaptation des infrastructures, le cadre institutionnel et fonctionnel doit notamment être clarifié et les conditions de productivité des facteurs améliorées.

Graphique1 Evolution des trafics du port de Djibouti de 1999 à 2002



La bataille à gagner se situe du côté des créations d'emplois, lesquelles sont conditionnées par la compétitivité du port, moins dans les activités de transit vers l'Ethiopie, car elles demeureront encore captives à moyen terme, que pour l'augmentation des activités de transbordement de marchandises. Djibouti doit devenir une escale, un lieu de passage obligé sur les grandes routes maritimes internationales. Comme indiqué plus haut, cela nécessite une mobilisation en faveur de la contraction des coûts par l'amélioration de la qualité des infrastructures et des équipements en service, par la baisse de la masse salariale pour un niveau d'activité donné. Dans cet exercice d'attraction de la place, la réussite est devenue probable avec les investissements directs étrangers associés à Doraleh (cf infra), mais également la compétitivité portuaire actuelle.

Malgré les réels problèmes de congestion mentionnés plus haut, il semble en effet que Djibouti se situe favorablement par rapport aux meilleures alternatives portuaires régionales. Au-delà des investissements de Doraleh sur lesquels il n'est plus temps de s'interroger, il conviendra d'assurer la rentabilité des équipements en phase d'exploitation. La compétitivité d'une place demeure fragile, sujette aux réactions des concurrents. La délocalisation est toujours possible de la part des armateurs, elle l'est également pour les investisseurs dans les installations portuaires selon la rentabilité observée et le rythme d'amortissement des infrastructures pratiqué. Cette rentabilité sera en grande partie commandée par le comportement des opérateurs portuaires privés, mais également par l'environnement économique et institutionnel de l'activité portuaire. Cela situe les obligations de l'Etat à créer des conditions d'évolution favorables au coût des facteurs non contrôlés par le management du port.

Toute comparaison de coûts ne peut être que théorique, basée sur des tarifs affichés qui ne correspondent jamais au coût réel du passage portuaire. Les armements ont des conditions tarifaires confidentielles qui incluent des ristournes importantes, selon le volume traité, selon le nombre d'escales et la quantité de conteneurs manipulés. Par ailleurs, les caractéristiques des ports ne sont pas toutes les mêmes. Tous n'ont pas le même tirant d'eau, ce qui limite potentiellement leur concurrence en fonction de la taille des navires. Enfin, même avec une référence commune, ici 10 000 TPL (Tonnage de Port en Lour), l'analyse demeure sujette à caution et ne préjuge en rien de ce que pourrait être la compétitivité de Djibouti avec des navires de plus gros tonnages sur le segment le plus significatif du chargement conteneurisé, cas de figure qui se réalisera avec l'exécution de Doraleh. Sous ces importantes réserves, le tableau suivant établit une comparaison des coûts de passage pratiqués par les ports d'Aden et Djibouti sur une escale d'un jour

<i>En dollars US</i>	Aden	Djibouti
Droits de port	647	564
Pilotage	360	289
Remorquage	300	200
Lamanage	200	121
TOTAL	1507	1174

Sources : ports d'Aden et de Djibouti

Bien que la ventilation des dépenses soit manquante, les mêmes prestations à Jeddah seraient facturées 1468 \$ et 1200 \$ au port de Salalah (où remorquage et pilotage sont facturés à l'heure). Cette comparaison des coûts portuaires suggère que le port bénéficie plutôt d'une meilleure position compétitive que celle de ses concurrents régionaux. Concernant le tarif de manutention des conteneurs, le port de Djibouti pratique, comme tous les autres ports du monde, un tarif dégressif en fonction du nombre annuel de conteneurs confiés par un armement. Celui-ci est de 45 \$ quand le nombre annuel d'EVP dépasse les 40 000 EVP, (ce qui est le cas de PIL). Le tarif moyen pratiqué dans la région du Moyen Orient, y compris dans le Golfe d'Aden, (cf. Bureau Drewery), est de 106 \$ par conteneur import/export et de 85 \$ pour le transbordement. Les tarifs sur le port de Salalah sont donnés ci dessous à titre de comparaison.

50 000 mouvements	Conteneur 20'	Conteneur 40'
Transbordement	87 \$	116\$
Import/Export	66 \$	90 \$

Source : port de Salalah

La structure du trafic

Sur les 3,5 millions de tonnes que représentent les importations, 78 % du trafic total en 2002, les principaux conditionnements étaient : le vrac liquide (41 %), le vrac solide (17 %), les conteneurs (27 %), la sacherie et les marchandises palettisées (14 %). Et sur les 850 000 tonnes à l'exportation, 19 % du trafic hors soutage et avitaillement en eau, les conteneurs représentent 84%, le

conditionnement en sacs, caisses et palettes, concentrant 14 %. Bien que déjà très développé, le processus de conteneurisation est encore susceptible de progresser. La distribution actuelle de ce trafic (47 % de transbordement), ainsi que sa part dans le trafic total du port de Djibouti, évolueront essentiellement avec la croissance du trafic de transbordement et l'activité potentiellement induite par la réalisation du projet de Doraleh.

L'évolution dans les courants d'échanges commerciaux

Les marchandises à l'entrée proviennent essentiellement du Moyen orient en raison notamment de l'importance des importations d'hydrocarbures (54,9 %), d'Extrême Orient (14,2 %) et de l'Union Européenne (13 %). A la sortie du prt, les marchandises sont destinées principalement au Moyen Orient pour 28,9 %, à l'Extrême Orient pour 26,55 %, à l'Afrique Orientale et Septentrionale (du Soudan à l'Afrique du Sud) pour 22,35 %. Globalement, une réorientation des échanges est observée dans le temps, en faveur du moyen et de l'extrême Orient, au détriment de l'Europe. A la fin des années 1980, les échanges avec l'Europe représentaient près de la moitié du trafic à destination et au départ de Djibouti. Ils ne représentent plus aujourd'hui que 19 %.

Les perspectives de développement du Port et de l'activité portuaire :

Le site de Doraleh doit recevoir un complexe portuaire avec zone franche industrielle et commerciale associée qui mobiliserait un financement global de 350 millions de dollars US. Pour le terminal pétrolier, 50 millions sont programmés, 300 millions pour un terminal conteneur de 2000 mètres de linéaire d'accostage à -20 mètres et une zone franche de 400 ha pouvant accueillir plus de 165 entreprises. Pour de nombreuses entreprises, l'opération se traduira par une délocalisation pure et simple de Jebel Ali (Dubai). Ces entreprises se rapprocheraient ainsi des grandes lignes maritimes et pourraient opérer un grand nombre d'activités sans passer par la douane avec des marchandises susceptibles d'être entreposées sans limite de durée. Le terminal pétrolier sera disponible fin 2004 ou début 2005 et proposera une capacité de stockage de 220 000 mètres cubes. Les travaux du terminal conteneur seraient engagés courant 2004 pour une durée de deux ans. Il s'agit là d'un projet d'investissement particulièrement ambitieux dont la réalisation se fera sur financement extérieur conjoint du Port de Dubai International et ENOC (Emirat National Oil Compagnie) pour ce qui est du terminal pétrolier.

Terminal conteneur et zone franche

Parmi les ports de la région, Aden (Yemen) et Salalah (Oman) sont les concurrents directs de Djibouti sur l'activité de « hub-port » ou port de transbordement régional. L'encadré n°5 situe brièvement les forces et faiblesses de Djibouti en comparaison de deux des principaux concurrents.

Encadré 4 Les ports régionaux concurrents de Djibouti

Le port d'Aden et ses trafics

Bien que pénalisé actuellement par des surprimes d'assurance « guerre », le port d'Aden a su maintenir une présence de grands armateurs qui lui sont restés fidèles. On rappellera que le terminal à conteneurs du port d'Aden est géré par Port of Singapore Authority Corporation, réputé pour son sérieux et son agressivité commerciale. L'examen des trafics ressortant d' *Aden Port Statistics* est assez éloquent. Le port d'Aden a traité près de 11 320 000 tonnes en 2001, en augmentation de plus de 11 % par rapport à l'année 2000 (10 194 300 tonnes). Le nombre de navires ayant escalé au port est de 2332 contre 1748 en 2000 et 1782 en 1999. Enfin, le nombre de conteneurs manipulés en 2001 par Aden Container Terminal (ACT) a été de 377 708 EVP, en augmentation sensible par rapport à l'année 2000 (248 177 EVP). Les données auxquelles il vient d'être fait référence ont pour inconvénient majeur d'ignorer 2002, année de départ de PIL pour Djibouti suite aux problèmes de sécurité qui se sont posés avec l'attentat du *Limbourg* . En lien avec cet événement dont la mesure statistique des implications n'est pas encore connue, il est à craindre que l'attractivité du port d'Aden ait été affectée.

Le port de Salalah : un concurrent redoutable

Parallèlement à la concurrence exercée par le port d'Aden, sur l'activité de transbordement de conteneurs, il ne faut pas sous estimer les capacités du port de Salalah, géré par le plus grand armateur mondial Maersk Sealand à travers sa filiale APM Terminals. Celui-ci détenait au 1^{er} janvier 2003, 326 navires pour une capacité de 818 850 EVP. Il est à noter que le trafic de marchandises en vrac a atteint plus d'un million d'EVP en 2002, en augmentation significative par rapport à 2001, et que le nombre de navires ayant fait escale dans ce port était de 518 en 2002 contre 589 en 2001. Pour les six premiers mois de 2003, 279 navires ont « escalé ». Les effectifs du port sont actuellement de 830 personnes -930 il y a un an-. La recherche de gains de productivité est donc engagée.

Dans le cadre du développement du port de Salalah, il est prévu la construction de deux quais supplémentaires d'une longueur unitaire de 400 mètres et d'une nouvelle digue de 2500 mètres de long. Ces travaux permettront d'augmenter de 35 % les capacités actuelles et de recevoir des navires de plus grande taille. L'objectif de Salalah est de traiter 2,7 millions de EVP (équivalent 20 pieds ou TEU en anglais) au lieu des 2 millions actuellement, celui de Maersk et de pouvoir recevoir des navires d'une longueur de 400 mètres capables de transporter 10 000 conteneurs. Une fois terminé, ce projet pourrait faire de Salalah le plus grand port à conteneurs de la région. Parallèlement à cette extension, la création d'une importante zone franche est prévue, ouverte à des entreprises de distribution, d'entreposage et des industries légères (produits pharmaceutiques). Ces entreprises pourront être détenues à 100 % par des étrangers et bénéficieront d'une exonération d'impôt sur les bénéfices et taxes à l'importation comme à l'exportation.

Le port d'Aden, opéré par PSA Corp (Port de Singapour), connaît actuellement des difficultés relatives (cf. l'information de l'encadré) liées à l'insécurité qui se répercute sur le coût des assurances et pénalise quelque peu l'attractivité du port au point que l'armement PIL (Pacific International Lines) a transféré son activité sur Djibouti. Quant au port de Salalah, il a été réalisé dans le cadre d'un joint-venture entre l'Etat d'Oman et une filiale de Maersk, leader mondial pour le transport des conteneurs avec 13,5% de la capacité de transport de la flotte mondiale. Les armateurs concurrents sont naturellement réticents à ce que leurs navires soient traités à Salalah par une filiale de Maersk.

Géré par un opérateur indépendant, le port de Djibouti est donc une alternative qui offre des opportunités de développement intéressantes avec la réalisation intégrée du nouveau port en eau profonde et d'une zone franche. L'idée de

promouvoir un centre régional d'échanges commerciaux est ancienne. Avec DPI présent dans la création de la zone franche et dans l'adaptation de la chaîne de transport (port, aéroport), le projet devient une réalité avec de belles perspectives d'emplois pour peu que le transport et les télécommunications offrent des services de qualité à des prix compétitifs, que l'Etat fasse effort d'améliorer la qualité du capital humain par une politique de formation en adéquation avec les besoins du système productif. Dans cette perspective, il conviendrait de faire l'analyse précise des profils professionnels requis par le développement de la zone franche, ce qui appelle une étroite concertation avec les professionnels intéressés et, dans un premier temps, l'instruction d'enquêtes détaillées auprès des sociétés installées à Dubaï.

L'Aéroport International de Djibouti

Hors activités militaires, le trafic de l'aéroport est de 5000 à 5500 mouvements d'aéronefs. Il génère un flux de 200 000 passagers, y compris 50000 passagers de transit, et 7.000 à 8.000 tonnes de fret. L'aéroport International (AID) doit devenir une composante importante de la « plate-forme logistique plurimodale » à développer autour de laquelle peut se construire un centre régional d'échanges. Le décret du 8 janvier 2001 a institué le « ciel ouvert » sur l'AID. Le décret a ainsi mis fin aux restrictions de fréquence pour les compagnies et permet le développement des liaisons aériennes et la création de nouvelles dessertes. Sa mise en œuvre devrait s'accompagner de négociations au niveau des Etats de l'Afrique de l'Est, de manière à donner une cohérence régionale à cette politique de libéralisation, mais également entre les compagnies aériennes étrangères et locales pour faciliter la fluidité des échanges et densifier les connexions offertes. La stratégie de développement des services appellera enfin une étroite collaboration entre l'autorité gestionnaire aéroportuaire et le Ministère de l'Equipement et des Transports (MET).

En juin 2002, l'activité de l'aéroport a été privatisée sous la forme d'un contrat de gestion d'une durée de 20 ans au bénéfice de Dubaï Port International (DPI). L'équilibre financier du nouvel opérateur est assuré grâce aux allocations d'espaces attribuées aux armées et notamment l'armée allemande, dont le départ risque de poser des problèmes à la nouvelle direction générale. Comme pour le port, on peut regretter que l'information minimale n'ait pas été transmise sur la nature même de cette contractualisation et sur les raisons ayant motivé un contrat aussi long pour ce qui semble n'être qu'un contrat de management.

L'ensemble des trafics a connu une augmentation entre 2001 et 2002. Le fret a progressé de 13,6 %, dont plus de la moitié a été réalisé par l'importation quotidienne de Khat (trafic partagé entre les deux compagnies nationales dans le cadre d'une stricte réciprocité). Le trafic passager a augmenté de 8,5 % et le nombre de mouvements de vols commerciaux de 28 %. La dynamique du trafic commercial est due à une politique de bas prix pratiqués par la compagnie Dallo et par l'émergence de petites compagnies telles Yemenia Airways ou African One. L'aéroport dispose d'un seul entrepôt sous douane, jugé insuffisant par le directeur. L'examen des mouvements d'avions pour l'année 2002 montre

Conditions de gestion de l'activité aéroportuaire

l'importance des vols militaires. Ce sont 913 mouvements d'engins qui ont été enregistrés au premier trimestre 2003, contre 3332 vols commerciaux, soit près de 22 % de trafics du premier trimestre. Le réel développement de l'aéroport va dépendre fortement de la réussite du complexe de Doraleh. En effet, la création d'une importante zone franche devrait attirer des industriels ou commerçants de l'ensemble de la région qui ne pourront se déplacer que par la voie aérienne et pour lesquels une politique d'accueil devra être développée en impliquant notamment l'augmentation de la capacité hôtelière.

Pour le contrôle de l'activité du nouvel opérateur, un représentant de l'Etat a été nommé dont les attributions sont comparables au représentant du PAID et sont donc sujettes à des observations critiques comparables. Le Représentant du Gouvernement ne peut avoir qu'un rôle de « facilitateur », de mise en œuvre du processus de concession de la gestion et de l'exploitation de l'aéroport. Il convient donc de clarifier le cadre institutionnel, de donner une mission de développement à la Direction de l'aviation civile et d'instituer une véritable autorité régulatrice précisant les règles et contrôlant leur application dans le domaine du transport aérien. Parallèlement, il convient de définir le cadre juridique du nouveau gestionnaire aéroportuaire et le statut du personnel qui n'a pas encore été sujet à évolution.

Une bonne articulation institutionnelle entre autorités de contrôle et autorités gestionnaires du port et de l'aéroport, voire du chemin de fer dont il est question dans le paragraphe suivant, semble par ailleurs nécessaire. Elle permettrait d'assurer le développement des liaisons aériennes et la multiplication des connexions en relation avec le développement de l'activité de centre régional d'échanges commerciaux et de distribution de fret. Cette démarche d'institutionnalisation du régulateur pourrait être commune aux différents services et revenir à une direction du ministère des transports. L'idée d'une autorité plurimodale, capable de prendre en compte l'ensemble des intérêts complémentaires ou contradictoires des différentes modalités de transport est à considérer. Un Conseil consultatif réunissant l'ensemble des utilisateurs des grandes infrastructures pourrait être également constitué de manière à faciliter la convergence d'intérêts entre les monopoles privés et les utilisateurs.

Le chemin de fer (CDE)

La perte d'influence de ce moyen de transport

Le chemin de fer (CDE) reliant Djibouti à Addis Abeba est un réseau non électrifié d'une longueur de 781 kilomètres dont une centaine en territoire djiboutien. Le relief, très escarpé, oblige à de multiples tractions et ruptures de charges, très pénalisantes pour un acheminement normal des marchandises. Le parc du CDE est composé de 5 autorails, 17 locomotives dont 7 sont en service, de 27 wagons passagers, de 382 wagons marchandises et de 111 wagons citernes, pour la plupart en très mauvais état. Il manque, à l'évidence, un matériel roulant opérationnel en vue d'offrir un service fiable à la clientèle. Le CDE emploie environ 2600 employés, chiffre totalement disproportionné par rapport à l'activité et donc très pénalisant pour la concurrence qu'entretient ce

mode de transport avec la route. En 1985/1986, le trafic a atteint 350 000 tonnes et plus d'un million de passagers. La fréquentation a régulièrement diminué pour se trouver, après une très forte chute dans les années 1998/1999, à 200 000 tonnes et 81 000 voyageurs. Assurément, l'assainissement du CDE nécessitera un important soutien financier des deux parties, mais pourrait fournir au trafic de transit des conditions moins onéreuses que le corridor routier. La réalisation d'un tel projet reste finalement conditionnée par une volonté politique plus affirmée des deux Etats propriétaires.

Le processus de redressement

Convenablement géré, le chemin de fer Djibouti-Ethiopien constituerait un complément important et compétitif du dispositif routier, en particulier pour les transports de pondéreux en masse sur longues distances. L'état de délabrement physique de l'outil et les errements de la gestion font qu'aujourd'hui, le CDE n'assure que 5,5% du trafic de transit éthiopien. L'Union Européenne a alloué une somme de 40 millions d'euros pour la réhabilitation de la ligne entre Addis Abeba et Djibouti. Parallèlement, elle finance une étude relative à la mise en concession du CDE. Pour mettre fin au déclin du Chemin de Fer, Djibouti a proposé, début 1998, d'engager directement un processus de privatisation. Celui-ci prend place dans le cadre du projet de l'Union Européenne et devrait conduire à une mise en concession du service à l'horizon 2006. Des dispositions transitoires sont actuellement proposées et devraient être prises rapidement pour améliorer les opérations, le fonctionnement et le management général du CDE.

Le corridor routier international :

Les conditions d'utilisation et les conséquences sur l'état du réseau

L'essentiel du trafic de transit éthiopien utilisant le port de Djibouti (près de 3,1 millions de tonnes/an) est acheminé par la route. C'est le cas également des échanges sur le sel du lac Assal. Au total, près de 100.000 véhicules lourdement chargés empruntent annuellement les corridors Nord et sud du réseau national. Depuis le basculement du trafic éthiopien d'Assab sur Djibouti, en 1998, la route nationale (RN1) s'est beaucoup dégradée et appelle des opérations de réhabilitation dont certaines sont en cours. Le couloir sud, plus favorable à la desserte éthiopienne, fera l'objet d'un renforcement sur financement de l'Union Européenne et devrait renforcer la compétitivité de la voie djiboutienne par rapport à l'alternative offerte par Assab. Sur la RN1, les poids lourds sont des camions de 13 tonnes par essieu pour la flotte de Djibouti et de 10,5 tonnes pour celle d'Ethiopie. Compte tenu de son caractère étroit (6,50 m), il est reconnu que cette route n'a pas été prévue pour un tel trafic. Des résultats de travaux menés par des chercheurs américains ont établi une relation entre la charge à l'essieu des véhicules et la dégradation des chaussées. Celle-ci varie proportionnellement à la puissance 4 de la charge à l'essieu. En d'autres termes, un camion de trois essieux et d'une masse de 30 tonnes dégrade la chaussée autant que 240 000 voitures !

Pour tenter d'entretenir le réseau routier et pratiquer le principe de « l'utilisateur/payeur » pour l'usage de l'infrastructure, un Fonds d'Entretien Routier a été mis en place en 1999 et a commencé à être opérationnel en 2000. Il génère une recette d'environ 260 millions de FDJ, sur la base d'une redevance de 15 \$ par camion en transit. Jusqu'ici, cette redevance n'a été que très partiellement affectée à l'entretien du corridor Djibouti-Ethiopie, comme elle devait l'être, ni même à l'entretien des routes. Son utilisation dans des paiements de salaires au personnel pléthorique du FER a considérablement limité son utilité sociale. En tout état de cause, ce Fonds doit être convenablement géré. C'est en effet une condition pour promouvoir avec les Ethiopiens un discours raisonnable autour de l'adéquation entre leur contribution financière et le dommage causé par l'utilisation de la chaussée par leur flotte de camions. Un montant compris entre 550 et 600 millions de FDJ est sans doute nécessaire au besoin de l'entretien des 220 kilomètres de route du corridor. Le chiffre de 10 milliards est avancé pour l'aménager en axe lourd.

On estime que la construction d'un kilomètre de route génère, en moyenne, 50 emplois (ouvriers non qualifiés, main d'œuvre, chauffeurs, chefs d'équipes...). Il est donc nécessaire que le Fonds d'Entretien Routier (FER) soit suffisamment abondé et que les sommes soient convenablement affectées aux opérations d'entretien. Les conditions de cette meilleure affectation semblent réunies avec la participation effective des usagers à sa gestion. Des dispositions sont par ailleurs envisagées pour que l'entretien et la gestion des routes du corridor international soient concédés à une entreprise privée spécialisée. Toute évolution institutionnelle allant dans le sens d'une meilleure affectation de ces ressources est à soutenir. Le principe de la concession précitée va sans aucun doute dans ce sens.

Le transport du trafic de transit éthiopien

En raison de l'écart de coût des facteurs avec l'Ethiopie, les transporteurs routiers djiboutiens ne sont pas compétitifs. Le secteur serait pourtant très intéressant dans la mesure où beaucoup d'emplois, directs et indirects, sont associés à cette activité. Aux conditions économiques actuelles, le voyage Djibouti-Addis Abeba devrait être facturé 3.000 \$ US pour un camion de 40 tonnes, alors que les conditions du marché imposent un prix inférieur à 1500 \$ US. Faute de mesures appropriées, notamment sur la fiscalité des carburants et des véhicules ou pièces détachées, les transporteurs djiboutiens ne peuvent participer que de façon très marginale, moins de 1 % de part de marché. Aux mesures fiscales doit s'ajouter une plus grande mobilisation sur les objectifs de formation professionnelle. De bonnes dispositions ont d'ores et déjà été prises par le Ministère de l'Education Nationale (BTS transport et logistique, baccalauréats logistique et commerce international), mais il convient de les densifier en privilégiant la concertation avec la Chambre de Commerce (CCD) et l'ensemble des personnels de la chaîne transport et des services portuaires. La formation est un moyen de baisser le coût unitaire du travail par l'élévation de la productivité du facteur, par l'élargissement des compétences des agents.

Un exemple illustre plus particulièrement le problème compétitif inhérent au transport routier djiboutien. L'offre de prestations de chauffeurs est faible et crée une tension naturelle à la hausse du salaire. Au taux de change courant, le salaire d'un chauffeur djiboutien est de 70 000 FDJ plus de trois fois celui d'un éthiopien, environ 20 000 FDJ. A cette rémunération s'ajoute également un important écart de cotisations sociales patronales. Or, la productivité du facteur travail djiboutien est relativement faible, plus basse que celle des travailleurs éthiopiens. Par ailleurs les agents sont insuffisamment formés à la mécanique générale pour effectuer par eux-mêmes les réparations d'urgence sur le réseau routier. Il en résulte un temps d'immobilisation des matériels plus élevé. Il semblerait, par ailleurs, que les artisans transporteurs djiboutiens ne savent pas évaluer leur coût de revient. Il conviendrait donc de leur apporter de la formation complémentaire de manière à ce qu'ils puissent suivre ces coûts par usage d'une méthode de calcul simple prenant en compte l'ensemble des éléments constitutifs de leur prix.

Dans une réflexion de portée plus générale que celle relative au transport routier, on peut dire que les perspectives ouvertes avec la réalisation prochaine de Doraleh appellent une réactivité du système éducatif. Il conviendra que le Ministère de l'éducation nationale, de concert avec les représentants du secteur privé, augmente l'effort en faveur de la formation professionnelle (initiale, continue...) pour faciliter l'employabilité des djiboutiens sous une forme assurant la rentabilité économique et financière des activités.

La Facilitation des Transports sur le Corridor Djibouti – Ethiopie

Après l'organisation des séminaires de sensibilisation de mars 2000 sur la facilitation des transports, séminaires organisés à Djibouti et Addis-Abeba sur base de financement de la Coopération française, certaines recommandations ont été faites, qui constituaient les composantes d'un programme de facilitation.

Transit douanier et législation des transports

L'une des principales recommandations fut d'adopter un régime de transit douanier en référence à la convention de Kyoto sur l'harmonisation et la simplification des procédures douanières en tenant compte des dispositions du COMESA (déclaration unique et uniforme pour les opérations d'import, export et transit ; système de cautionnement de garantie pour sécuriser les opérations de transit et préserver les intérêts du pays « transité »). La démarche engagée pour concrétiser les recommandations faites n'a pas été concluante. Les deux partenaires en sont restés aux dispositions antérieures, permettant notamment que les douanes éthiopiennes procèdent à des inspections douanières dans le port, les douanes djiboutiennes n'effectuant pas d'inspection physique. Comme cela a déjà été indiqué dans la partie relative aux facilitations douanières, il s'agit là d'un privilège exorbitant et d'une forme de facilitation « extrême » des opérations de transit. Djibouti devrait être plus vigilant dans la sauvegarde de ses intérêts, s'employer davantage à convaincre le partenaire éthiopien d'adopter le régime de transit douanier préconisé par Le COMESA.

INCOTERMs 2000 et transport multimodal

La partie éthiopienne souhaite développer le transport multimodal dans le cadre de transactions commerciales conclues sur la base d'INCOTERMs en utilisant des **ports secs** situés en Ethiopie, au plus près des chargeurs. Dans cette logique, qui marque l'aboutissement d'un processus de facilitation, les importations reçues à Djibouti seraient immédiatement acheminées (transport sous douane sous le régime de transit ; conteneurs scellés) sur le port sec (inland clearance dépôt) où est effectué le dédouanement. Les marchandises restant un minimum de temps dans l'enceinte portuaire, non seulement une amélioration de la productivité du port serait observée, mais la présence des douanes éthiopiennes ne serait plus justifiée.

Les autorités et les opérateurs privés de Djibouti ne sont pas favorable à cette évolution en l'état actuel des choses. Ils souhaitent que soit d'abord levé le verrou que constitue notamment, pour le segment maritime, le monopole actuel de l'armement éthiopien : Ethiopian Shipping Lines, et d'une manière plus générale, que soit mis en place un environnement concurrentiel, seul susceptible de générer les effets positifs du transport multimodal cités plus haut. L'enjeu n'est pas mince pour Djibouti. Car le volume des échanges extérieurs de l'Ethiopie ne restera pas durablement aussi faible, inférieur à 0,05 tonne/habitant contre 0,5 à 1 tonne/habitant dans un grand nombre de pays d'Afrique subsaharienne.

A terme, Djibouti ne pourra jouer le rôle de centre régional d'échanges commerciaux et de plate-forme logistique plurimodale que s'il dispose d'un système d'Echange de Données Informatiques (EDI) permettant d'améliorer l'efficacité de la chaîne de transport avec une meilleure maîtrise des flux documentaires afférents au commerce extérieur. Le PAID, les douanes et les

**Mise en place
d'un système
EDI dédié aux
transports sur
le corridor**

milieux d'affaires doivent être imprégnés de cet objectif. Les nouveaux équipements de Doraleh, terminal conteneur et zone franche, rendent cette sensibilisation plus nécessaire que jamais. Dans ce domaine, le Ministère de l'Équipement et des Transports ainsi que le PAID, devraient jouer un rôle moteur. Comme mentionné plus haut, la voie à suivre est donc d'engager une large réflexion pour mettre en place, au niveau de la place portuaire, un service indépendant d'intermédiation documentaire en partenariat avec le PAID et les Douanes. Pour les utilisateurs de la communauté portuaire, ce service permettrait une dématérialisation aussi complète que possible des procédures.

Le secteur du sel

**Un réel potentiel
d'exportation
sans altération de
l'environnement**

Les ressources minières se localisent principalement sur la région du lac Assal, c'est à dire à environ une centaine de kilomètres de la capitale. Le lac est entouré par une banquise de 52 kilomètres de sel solide sur une épaisseur d'environ 60 mètres. La réserve de sel se prête à une perpétuelle reconstitution avec un apport annuel de 6 millions de tonnes qui situe le volume de production potentielle non préjudiciable à l'environnement. La mobilisation de ces ressources peut donc être effectuée dans un cadre de développement durable, sans altération particulière d'un site qui a par ailleurs une vocation touristique évidente. Pour que cette exploitation soit effective, encore faut-il lui reconnaître une viabilité économique et financière qui est entièrement conditionnée par la capacité d'exportation. Sur les 6 millions de tonnes de production potentielle de sel industriel, la consommation locale ne représente en effet que 5000 tonnes. Il faudrait donc compter sur d'autres utilisations économiques du sel marin, peut être en relation avec l'émergence d'un artisanat local dérivé du travail des peaux, pour que la demande locale s'étoffe sensiblement et desserre les producteurs de l'emprise des marchés extérieurs.

**Une activité
qui mobilise
déjà 2000
emplois**

En juin 2003, l'exploitation du sel concernait 27 entreprises dont moins d'une dizaine étaient réellement en activité sur le site du lac Assal. Cela représentait un effectif de 2000 emplois. La récolte est dans un premier temps déposée sur la banquise. Pour les opérations d'ensachage en sacs de 50 kilogrammes, elle est ensuite acheminée sur les hauteurs, par camion, à environ 25 kilomètres du lieu d'extraction. Le lac se trouve en effet dans une dépression à 153 mètres au-dessous du niveau de la mer. Ce mode d'organisation a jusqu'ici permis de gérer la protection de la banquise. En certains endroits, cette dernière commence tout de même à souffrir de salissures induites par les engins à moteur.

**Fidéliser la
clientèle
éthiopienne**

L'exploitation du sel n'est pas nouvelle. Elle a existé pendant la période coloniale, interrompue pour des raisons de coût et d'éloignement des marchés européens. Ce passé éclaire la nature des problèmes auxquels se heurtera toute volonté de développement du secteur avec une stratégie d'écoulement en dehors du cadre régional actuel. La reprise contemporaine de la production est en effet en relation avec l'histoire tumultueuse de la corne de l'Afrique. Le renouveau de l'exploitation s'explique, en grande partie, par la rupture des approvisionnements de l'Éthiopie auprès de l'Érythrée. Cette rupture a permis une montée de la

production de Djibouti à 127 000 tonnes en 1999 puis 162 000 tonnes en 2002, ce qui a valu au pays de changer de statut en devenant exportateur net.

Trois entreprises concentrent 75% de la production

Les volumes traités laissent Djibouti avec une part de marché mondial infinitésimale. Même sous l'hypothèse d'une commercialisation de 600 000 tonnes, cette part de marché demeurerait négligeable, moins de 0,3% sur la base d'une production mondiale estimée à 205 millions de tonnes en 1999 et une projection en volume de 215 millions à l'horizon 2005. Pour autant, les débouchés ne sont pas forcément faciles à identifier. Au cours des quatre dernières années, la production locale a été le fait de trois entreprises principales qui concentraient à elles seules plus de 75 % des volumes de 2002. Il s'agissait en l'occurrence de la Société Sel de Djibouti, de la Société du Lac et de la Société Moussa Ali.

Réglementation et limitation du nombre d'opérateurs

La concentration de l'exploitation autour d'un nombre relativement limité d'opérateurs est sans doute de nature à faciliter la rationalisation de la production par réduction des coûts fixes qui pèsent sur la compétitivité du produit. Elle est également un élément de facilitation de la réglementation publique et de la commercialisation dans le respect de l'environnement et des normes sanitaires internationales. Cette concentration est d'ailleurs souhaitée par les autorités. Après la phase du permis provisoire d'exploitation du gisement salin, une politique d'attribution de licences a été lancée au terme de laquelle trois sociétés seulement devaient rester en exploitation parmi celles ayant démontré les meilleures dispositions économiques et financières dans la valorisation des ressources nationales. Les entrepreneurs intéressés ont été invités à soumissionner dans le cadre d'un appel d'offres qui impliquait la remise d'un dossier technique avant le 20 janvier 2002. La Commission d'évaluation a finalement retenu 4 sociétés dont les trois précitées auxquelles a été adjointe la Société Saline de Djibouti. A elles quatre, ces entreprises ont réalisé 83 % de la production de 2002. Au premier semestre 2003, les conclusions de la Commission pluridisciplinaire d'évaluation demeuraient cependant sans décision politique définitive, prolongeant ainsi la phase du permis transitoire.

Obstacles à l'exportation : normes sanitaires et coût de l'électricité

Quels sont les problèmes que rencontre le développement de ce secteur ? Il y a le relief accidenté qui ne permet pas de construire facilement des tables salantes. Il y a également le caractère peu iodé du sel Djiboutien, ce qui en fait un produit actuellement non conforme à la consommation selon les prescriptions sanitaires de l'OMS et de l'UNICEF. Cette faible qualité est un facteur limitant de l'exportation vers l'Ethiopie, *a fortiori* sur des pays où les exigences en la matière sont plus contraignantes encore et les relations concurrentielles plus fortes. Le passage à un sel mieux valorisé pour des consommations alimentaires nécessiterait de procéder à des investissements et de recourir intensivement à l'eau et à l'électricité, deux consommations intermédiaires à la fois rares et chères dans le contexte de Djibouti. Hors du bassin régional d'écoulement, la production pourrait également rencontrer de sérieuses difficultés inhérentes à l'effet combiné de la qualité et des coûts de traitement du produit.

Il paraît bien difficile d'envisager une commercialisation sur l'Europe ou les marchés sont déjà saturés avec quelques grands pays qui sont eux-mêmes exportateurs d'un sel de très bonne qualité. Le caractère pondéreux du produit en

Les coûts de transport rendent l'Europe inaccessible

interdit *de facto* le transport sur de trop longues distances, à plus forte raison si les volumes exportés aux conditions de l'échange international ne devaient pas être destinés à l'alimentation. La différence de prix de vente par tonne FOB, est en effet très significative : 45 dollars pour le sel alimentaire, 14 à 20 dollars pour le sel industriel selon qu'il est en vrac ou conditionné en sacs. Le sel industriel Djiboutien est commercialisé en sacs avec des coûts transport sur l'Europe qui seraient exorbitants. La consultation d'une société espagnole de transport maritime conduit à penser que l'acheminement sur Marseille se pratiquerait avec des taux de fret de 25 et 30 dollars par tonne selon les quantités enlevées. L'information se recoupe avec celle relative au coût de transport d'un exportateur de très petites quantités sur le Japon à un prix approchant trois fois le prix mondial.

Au prix actuel l'échange avec l'Ethiopie est rentable

Les conditions de l'échange sur le marché mondial sont révélatrices du prix rémunérateur qui se pratique actuellement sur le sel industriel à destination de l'Ethiopie. A 29 dollars la tonne, contre 20 dollars le prix mondial, il semble que les opérateurs nationaux soient en mesure de réaliser une marge bénéficiaire d'environ 30% pour les plus efficaces. L'Ethiopie est elle-même gagnante de ces échanges dans la mesure où des importations venues d'ailleurs, à l'exception du proche voisinage (Erythrée), engendreraient des coûts plus élevés que les 29 dollars mentionnés. En effet, le sel alimentaire importé du Yémen coûte au minimum 45 dollars la tonne, mais implique un déchargement au port de Djibouti, un entreposage sur quai, des frais de douanes, une reprise de chargement sur camions, une assurance pour le transport maritime et terrestre. De ces coûts résultent une préférence pour le sel Djiboutien avec cependant l'existence toutefois de problèmes résultant de ses propriétés sanitaires.

L'échange entre les deux pays est donc dans l'intérêt mutuel, ce qui suggère que les opérateurs Djiboutiens fassent effort d'élargir leur part de marché en Ethiopie où la consommation annuelle de sel alimentaire est de l'ordre de 350 000 tonnes, peut être en mobilisant mieux les capacités de transport ferroviaire. Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que les autorités Ethiopiennes continueront à gérer leurs importations en évitant le coût potentiel d'une relation d'échange qui impliquerait le choix d'un seul fournisseur. Actuellement, l'Ethiopie maintient des importations en provenance du Yémen, mais également de Jordanie. Non seulement d'autres pays du COMESA sont également des exportateurs potentiels, c'est le cas de l'Egypte, de la Somalie ou du Soudan, mais il faut encore considérer que les relations avec l'Erythrée ne seront pas éternellement figées. En d'autres termes, il y a un avenir commercial entre les deux pays rivaux d'hier. Face à ce marché Ethiopien prometteur et quasi-naturel, car d'accès facile, Djibouti doit donc penser à diversifier sa clientèle internationale.

La diversification de la clientèle avec les pays importateurs nets de l'Asie

Une démarche menée efficacement dans ce sens aurait l'avantage de réduire la dépendance envers un pays dont les modalités de paiement des importateurs sont sujettes à d'importantes difficultés récurrentes. Les Djiboutiens exigent de leurs clients éthiopiens l'ouverture de lettres de crédit irrévocables et parfois confirmées payables à vue. Lorsque les conditions de la lettre de change sont respectées, le fruit de l'exportation est réglé dans un délai d'une semaine. Le problème de ce financement du commerce international tient à l'obligation que fait la banque Ethiopienne à l'importateur de constituer un dépôt dans ces

comptes d'une valeur équivalente à la marchandise importée. La constitution de ce dépôt préalable n'a d'autre but que de prémunir l'établissement financier contre un éventuel défaut de paiement de l'importateur.

Nouer des partenariats étrangers

Cette démarche de diversification des clientèles pourrait s'accompagner d'une recherche de partenaires étrangers dans la valorisation locale de la ressource saline. Le sud-est asiatique demeure importateur net de gros volumes de ces minéraux. Des accords partenariaux avec les pays de cette région seraient de nature à promouvoir des investissements capitalistiques et contribuer à l'établissement d'une réputation sur les propriétés sanitaires du sel Djiboutien. La conduite de ce programme avec des opérateurs privés et toutefois compliquée par la présence des coûts de transports précités. Elle demandera par ailleurs du temps, mais également le concours efficace de l'Etat qui doit s'investir davantage dans la réglementation et la promotion de ce produit national. Ces initiatives peuvent justifier de constituer une cellule d'appui institutionnel *ad hoc* qui réunirait l'ensemble des compétences pour exercer un vrai pouvoir de tutelle sur le secteur

Le secteur de l'élevage

Réactiver l'usage de Djibouti comme port d'exportation du cheptel bovin Ethiopien

Les pays de la Corne de l'Afrique possèdent globalement un cheptel considérable. L'Ethiopie dispose du premier troupeau bovin du continent africain tandis que la Somalie comptabilise plus de 30% du cheptel mondial de dromadaires. Sensiblement moins développé que dans ces pays, voisins pour des raisons évidentes de climat et de dimension économique, le secteur de l'élevage suscite pourtant l'intérêt des Djiboutiens. Il constitue un important facteur de développement pour les populations rurales, nomades et sédentaires, mais également pour les populations urbaines par l'ensemble des activités professionnelles attachées à la valorisation locale des productions et aux échanges internationaux qui confèrent à Djibouti le rôle de centre de transit pour le commerce régional. L'élevage nomade, qui représente 90% de l'activité du secteur, est caractérisé par une mobilité déterminée par les pluies. L'élevage sédentaire est pratiqué autour des concentrations de populations et des points d'eau. Il concerne un millier de fermes agricoles, la plupart à vocation laitière, pour 340 d'entre elles situées dans le district de Djibouti.

Le coût des épizooties

L'activité de ce secteur est un facteur de sécurisation des populations. Elle génère des revenus monétaires et fiabilise l'accès à des protéines animales ; elle permet également la constitution d'une épargne en nature pour des agents non bancarisés. Selon certaines estimations, dans l'ensemble de ses manifestations, l'élevage d'animaux vivants ferait vivre près du tiers de la population, ce qui légitime pleinement l'attention que lui porte l'Etat à travers la Direction de l'agriculture, de l'élevage et des services vétérinaires. Cette direction assure d'importantes fonctions au niveau de la couverture sanitaire, de l'amélioration des parcours et développement de l'hydraulique pastorale, de l'hygiène alimentaire et de la lutte contre les zoonoses (maladies transmissibles à l'homme). Les missions de contrôle sanitaire des animaux sont essentielles pour la réactivation des courants d'échanges internationaux. En effet, au milieu des

années 1990, avant l'embargo des états importateurs vis-à-vis des animaux de la vallée du Rift, le port de Djibouti exportait jusqu'à 350 000 têtes.

**Conformité
avec les normes
sanitaires
internationales**

La crise régionale des épizooties a été pour une part décisive dans la contraction des flux d'échanges vers les pays du proche Orient et du moyen Orient. La réactivation de ce commerce de bétail est donc un domaine d'intervention publique essentiel qui appelle un renforcement des capacités des services vétérinaires, de formation aux normes de qualité internationales de manière à regagner la confiance des importateurs. La participation active des Djiboutiens aux travaux de la Commission Mer Rouge devrait assurément aider à ces actions qui doivent être perçues comme de véritables investissements en réputation. Cette Commission est en effet prometteuse par la nature des partenariats qu'elle cherche à promouvoir entre les agents publics et privés, entre les pays exportateurs et importateurs du moyen Orient.

**Les travaux
d'infrastructure
à privilégier**

L'un des objectifs programmatiques de cette Commission est on ne peut plus important pour le développement des échanges intra régionaux, en l'occurrence, la mise en fonctionnement, au Caire, d'un laboratoire de référence ayant vocation à superviser le travail effectué par des laboratoires vétérinaires privés des pays exportateurs, eux-mêmes sous la supervision immédiate des services vétérinaires publics de leur Etat. Dans le mode de fonctionnement du secteur, ces innovations institutionnelles régionales devront se compléter avec l'amélioration et l'extension locale des infrastructures existantes, que ce soit pour l'accueil des animaux vivants exportés ou pour les conditions d'abattage et de conservation frigorifique. Les conditions d'hébergement du bétail sont actuellement satisfaites par le parc de Balbala dont la capacité d'accueil est estimée à 7000 têtes de petits ruminants et 3000 têtes de gros ruminants. L'alimentation est à la charge de l'exportateur ou du propriétaire des animaux.

Depuis l'ouverture du parc jusqu'à l'embargo sur l'exportation d'animaux, le parc a accueilli entre cent et trois cent cinquante mille bovins et petits ruminants par an. Le record a été atteint dans les années 1989 et 1990, la plus basse affluence ressortant en 1996, au moment où l'embargo a été décrété. En 2003, une légère reprise des exportations de bétail s'est amorcée, notamment vers le Yémen, pays qui n'exige pas de certification attestant que les animaux sont indemnes de la « maladie du Rift ». La reprise de ces activités nécessitera un renforcement des infrastructures et du potentiel humain. Un laboratoire de diagnostic des maladies animales existe actuellement, construit et équipé par l'Union Européenne. Son personnel est encore insuffisant pour asseoir la réputation dans le diagnostic des maladies prioritaires qui conditionnent la densification des flux d'échanges internationaux.

**Faciliter les
procédures
d'exportation**

Le besoin d'un parc de quarantaine et d'un centre de transit près du port se fait également sentir pour compléter les installations actuelles de Balbala. En mars 2003, dans le cadre de la Commission Technique djibouti-éthiopienne, les autorités ont d'ailleurs pris l'engagement formel de construire une ère de repos destiné au bétail en transit. Ces infrastructures qui participent du développement des échanges internationaux pourraient être à l'origine de la création de plusieurs centaines d'emplois. Dans le même esprit d'extension ou de réhabilitation des équipements, il conviendrait de revoir les installations de l'abattoir frigorifique

de Djibouti, initialement financées par le FADES. Fonctionnel depuis 14 ans, cet abattoir est à présent atteint par la vétusté. Enfin, en rapport avec les facilitations du commerce international, il importe que les autorités se penchent sur la création d'un guichet unique ayant pour objet de regrouper toutes les formalités et procédures d'exportation des animaux.

**Actuellement,
5 Ministères
concernés par
l'exportation
du bétail**

Comme indiqué plus haut, la situation actuelle est excessivement bureaucratique, trop onéreuse en coûts de transaction résultant de l'approche d'une multitude de services de l'Administration Centrale. Pas moins de 5 Ministères sont actuellement sollicités pour le commerce international du bétail : Agriculture, Commerce, Finances, Intérieur, Affaires étrangères, interventions auxquelles s'ajoutent celles du Port de Djibouti, de la Chambre de Commerce et d'Industrie, sans compter le regard des Ambassades des pays importateurs, actuellement l'Egypte et le Yémen, qui visent les certificats d'origine et sanitaire en générant des frais plus ou moins formels. Cette chaîne d'interventions administratives pourrait être revue dans un sens conférant plus de fluidité aux échanges et sans pour autant porter atteinte à la qualité des produits exportés. Les autorités en ont pleinement conscience, qui ont désigné, par une note du Premier Ministre de février 2003, le Ministère de l'Agriculture comme point focal de la simplification administrative. A l'évidence, l'intensification des échanges internationaux se fera d'abord sur la base de la qualité des produits, de l'application effective du dispositif de la Commission Mer Rouge, du travail efficace de l'ensemble des mécanismes locaux et internationaux de contrôle sanitaire.

Le secteur de la pêche

Le cadre général de l'exploitation actuelle

**Une ressource
halieutique de
48 000 tonnes
par an**

Dans ses eaux territoriales, la République de Djibouti dispose de ressources halieutiques actuellement peu ou pas exploitées, avec une potentialité de l'ordre de 48.000 tonnes. Sans que soit affecté le stock de cette ressource, les données scientifiques les plus récentes font état des prélèvements durablement renouvelables de 1800 tonnes de poisson démersal exportable, environ 4600 tonnes de grands pélagiques (thon, thazard) et 7000 tonnes de petits pélagiques (type sardines). En l'absence de moyens de collecte des informations à la Direction de la Pêche, les statistiques des débarquements restent très fragmentaires et peu précises. Les sources d'informations disponibles sont les associations de pêcheurs ou les divers opérateurs de ce sous-secteur. Dans les chiffres qui reviennent le plus souvent, il est fait état de 500 tonnes par an, dont plus de la moitié sont traitées par la seule Pêcherie de Boulaos (Mer Rouge Pêche). Ces captures sont pratiquement toutes absorbées par le marché intérieur.

Les artisans pêcheurs, qui sont au nombre d'environ 600, sont organisés en cinq (5) associations ou coopératives. Le développement de l'activité est en partie limité par l'analphabétisme, l'inexistence d'un système de crédit, et un marché limité suite au blocage des instances européennes inhérent à l'absence d'harmonisation des normes sanitaires et d'hygiène internationales. Le port de pêche artisanale a été réalisé en 1997. Il est situé en zone franche et son tirant

L'encadrement du secteur de la pêche

d'eau est limité à 3 mètres. Son équipement comprend entre autres, une halle de criée ayant pour objectifs, la réception des débarquements de la pêche et le traitement en frais, réfrigéré ou congelé, y compris les filets et tranches de poissons conditionnés sous vide. Cependant, cette unité pourvue d'équipements de congélation, stockage et fabrique de glace, a été construite avec d'importantes erreurs de conception et n'est pas en conformité avec la Directive européenne N° 91/493/CE du 22 juillet 1991.

L'organisation et la gestion publique du secteur est sous la tutelle de la direction de la pêche qui relève du Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Mer. Seule la pêche artisanale est autorisée et se subdivise en trois catégories (A, B,C) que distinguent la nature des embarcations. Le code des pêches n'autorise que la pêche artisanale, ce qui exclut toute pratique industrielle, ainsi que l'utilisation de moyens de capture par chalutage. Le port de pêche artisanale a été construit avec un financement de la Banque Africaine de Développement (BAD). Son objectif était de faciliter les conditions de débarquement des pêcheurs et la mise en marché des produits. Ce port fonctionne très en dessous de ses capacités par manque de débouchés économiquement viables, en particulier le blocage des exportations à l'entrée de ce marché naturel que constitue l'Union Européenne. Les entrepôts frigorifiques du port de commerce avaient été conçus pour le transit du poisson congelé, notamment le thon provenant d'armateurs étrangers et les petits poissons pélagiques débarqués par les flottilles étrangères pour les consommations sous régionales. Ces projets n'ayant pas été couronnés de succès, les installations frigorifiques ont été louées et ne sont plus disponibles pour l'entreposage du poisson.

La seule pêcherie située au niveau de la zone de Boulaos à Djibouti est la société Mer Rouge Pêche. En 1996, l'entreprise a démarré l'exportation sur l'île de la Réunion, mais en 1998, ces flux d'exportation se sont interrompus avec la fin de la période dérogatoire en matière d'exigences sanitaires pour les produits de la pêche s'appliquant aux exportations des pays tiers vers l'U.E. (cf. Directive CEE 91/493). Au cours des six dernières années, les volumes moyens annuellement traités par l'entreprise ont été de l'ordre de 280 tonnes. Vu le peu de surface disponible, il n'est pas possible d'installer, sur le site actuel d'implantation de la Pêcherie, une unité de traitement de poisson répondant aux normes sanitaires de l'U.E. L'édification d'une nouvelle structure semble être la solution à privilégier, mais avec la difficulté de démonter le caractère bancable de l'opération. D'une manière plus générale, le secteur de la pêche souffre de l'absence d'institutions de financement pour soutenir ses activités. C'est le manque de moyens techniques et financiers qui rend par exemple très difficile l'organisation d'une filière de distribution vers l'intérieur. Cette dernière favoriserait pourtant la réduction de la pauvreté par une meilleure sécurité alimentaire des populations.

Conditions d'intensification de l'activité et du développement des courants d'échanges

Conformité aux normes sanitaires

Pour développer les exportations vers l'U.E, il faudrait que Djibouti soit admis parmi les « pays tiers » dits harmonisés du point de vue de la réglementation sanitaire pour les produits de la pêche. La Direction de l'Agriculture de l'Elevage et des Services Vétérinaires attend la construction d'un laboratoire dont le financement serait acquis de la Banque Africaine de Développement. Une harmonisation aux normes sanitaires internationales constitue la priorité pour intensifier les exportations internationales. Il s'agit d'activer la mise en place du laboratoire de contrôle sanitaire et son environnement technique, administratif, et législatif. La réalisation de ce laboratoire devra être assortie de programmes de formation des opérateurs concernés. L'accréditation de l'autorité compétente représentant les instances sanitaires djiboutiennes auprès de l'Union Européenne est également une priorité. Cette dernière passe par le renforcement de la Direction des Services Vétérinaires (port et aéroport de Djibouti) et de la Direction des pêches. Seuls des moyens adaptés permettront une gestion performante de la ressource halieutique. Un autre volet devrait constituer en la mise en place d'une cellule de promotion à l'exportation des produits de la pêche offrant toute information utile sur les prix, les produits et les débouchés potentiels. En coopération avec le Ministère du Commerce, elle devrait appuyer les opérateurs et les efforts qu'ils consentent pour l'amélioration de la qualité et la promotion de leurs exportations.

Repenser la technologie d'exploitation

Le faciès rocheux de la côte et son étroit plateau continental limitent les possibilités des arts traînants (chalutage). C'est pourquoi les autorités n'autorisent pas la pêche industrielle. Il est toutefois possible d'exploiter des navires à bord desquels on peut traiter le poisson capturé par des flottilles d'artisans pêcheurs. Les espèces hauturières (démersales et pélagiques) restent difficilement accessibles pour des agents sous équipés, pour une pêcherie aléatoire et coûteuse en carburant. Cependant, vu la limite imposée à la taille des navires, des unités artisanales hauturières de 12 à 14 mètres de long et de motorisation puissante permettraient, entre autre, la pratique de la longline pour les espèces pélagiques océaniques de très haute valeur commerciale (thon, espadon, etc...). Ces embarcations contribueraient largement au développement des activités du port de pêche artisanale de Djibouti. Leur accueil pourrait être aussi envisagé à Tadjoura ou Obock en vue de l'approvisionnement d'un projet d'atelier de transformation en salé-séché pour le marché intérieur.

Globalement, la pêche peut contribuer sensiblement au développement de l'activité, quasiment toute l'année, avec le développement de débouchés extérieurs accessibles à des opérateurs djiboutiens disposant de moyens d'exploitation adaptés à leurs besoins. Une aide technique est cependant nécessaire au développement de toutes les opérations de pêche depuis la capture jusqu'à la commercialisation du produit. Le renforcement de la pêche artisanale est une nécessité. Il appelle la mise en place de navires modernes et requiert de cibler les espèces saisonnières à très forte valeur commerciale pour l'exportation.

Contraintes des marchés intérieurs et intra-régionaux

L'un des facteurs limitant la consommation intérieure des petits pélagiques est la teneur en arêtes dont la détection s'avère difficile pour les enfants en bas âge. Pourtant, la sardinelle est bien acceptée par les populations de la zone subsaharienne de l'Afrique de l'Ouest pour son goût prononcé et sa facilité de préparation avec le riz. Les apports de produits halieutiques représentent une alternative importante au déficit protéinique. Les poissons transformés en salé-séché sont un moyen de lutte contre la pauvreté à la fois par la création d'emplois attachée à cette activité économique et par la demande potentielle de populations démunies trouvant dans ces nourritures une possibilité d'amélioration de leur régime alimentaire. De ce fait, les petits poissons pélagiques côtiers devraient être accessibles à toutes les couches de la population.

La pêche et le régime alimentaire

A Djibouti, la tradition de pêche est plutôt faible. Malgré un taux de chômage élevé et une pauvreté étendue, la population djiboutienne est peu attirée par ce secteur. Pour l'y encourager, l'école de pêche d'Obock, peu performante jusqu'à présent, devrait être renforcée avec des programmes de formation spécialisés selon les groupes d'espèces à exploiter. Une étude devra être réalisée à cet effet, et examiner l'intérêt de dispenser une formation générale en tronc commun avec l'éducation nationale pour s'orienter ensuite vers une spécialisation maritime dont la pêche serait l'un des éléments principaux.

Les obligations de développement de l'exportation

Les contraintes à l'exportation sont multiples et nécessitent, pour la filière professionnelle et l'administration, des informations quotidiennes sur la situation des marchés internationaux où la demande reste insatisfaite. Les conditions d'accès à ces grands marchés extérieurs se résument en trois points clés relatifs aux produits recherchés par les marchés cibles et les points techniques indispensables à la réussite de leur pénétration : variété, régularité, qualité.

L'importation des produits de la pêche dans l'UE est subordonnée au résultat favorable de contrôles sanitaires auxquels sont soumis les produits lors de leur passage à la frontière communautaire : Application de la Directive CEE 91/493 du 22 juillet 1991, révisée par la Directive 94/356/CE du 20 mai 1994.

L'exportation des produits de la pêche et les besoins de trésorerie

Les exportations de poisson frais se situent à un niveau élevé en termes de valeur commerciale, mais elles constituent une activité à hauts risques contre lesquels les exportateurs doivent pouvoir se couvrir. Les exportations de produits congelés requièrent une trésorerie importante, mais elles sont rendues possibles par les infrastructures de transport. Les escales aéroportuaires de Djibouti offrent de bonnes possibilités pour l'exportation des produits frais bien que les installations de l'aéroport soient très insuffisantes (absence de chambres froides). De leur côté, les exportations par voie maritime sont assurées par des navires porte-conteneurs généralement équipés pour le transport des marchandises congelées.

Modernisation et valorisation des produits halieutiques

L'un des objectifs prioritaires consisterait à construire un ou plusieurs ateliers polyvalents de traitement et de transformation qui soit conforme aux normes sanitaires et commerciales internationales, et techniquement apte à alimenter les différentes filières d'exportation. Il s'agirait, pour un promoteur, de mettre en place une structure de coordination de toutes les opérations concourant à la bonne gestion des captures. La réalisation des installations complémentaires est indispensable pour débiter des « process » de forte valorisation des espèces exportées sur les marchés internationaux. Djibouti se trouve donc en situation de pouvoir satisfaire le besoin national de poisson, de réduire par-là même l'importance de la pauvreté, d'exporter le reste du potentiel exploitable vers l'Europe, l'Asie ou l'Amérique du Nord.

Pour y parvenir, le renforcement du sous-secteur de la pêche artisanale représente l'une des composantes prioritaires, auquel s'ajouterait la mise en place d'une opération de type « bateau-mère »². Ce type d'exploitation peut répondre à de fortes exigences de développement, notamment en ce qui concerne l'exploitation du thon pour le marché du sashimi (appellation japonaise pour le poisson frais de qualité extra, destiné à être consommé crû) dont les prix se situent entre \$E.U. 4.800 et 35.000³ la tonne sur le marché de gros de Tokyo. Bien qu'étant saisonnière à Djibouti, cette exploitation pourrait porter sur une quantité de l'ordre de 500 à 600 tonnes par an, soit un chiffre d'affaires à l'exportation de l'ordre de 5 à 6 millions de dollars.

Formation et création d'emplois viables

Une possibilité de création de 4500 emplois

On constate que, de façon générale, les dirigeants, cadres et employés du secteur de la pêche démontrent les insuffisances des programmes de formation actuelle, mais également l'insuffisance d'informations pertinentes sur le potentiel du développement économique du secteur de la pêche. En termes d'emplois, l'exploitation et le débarquement de 4000 tonnes de poisson par an devraient générer jusqu'à 4200 emplois supplémentaires pour les pêcheurs et les activités connexes, plus un supplément d'au moins 200 emplois pour la mise en place d'une unité de traitement. La pêche artisanale peut pourtant créer de nombreux emplois directs et indirects, mais ceux-ci se trouvent pénalisés et limitent l'insertion de Djibouti dans le commerce international. En outre, certaines variétés halieutiques disponibles dans les ressources marines du pays sont susceptibles de générer d'importantes recettes de devises fortes pour le pays. Ces perspectives devraient inciter à l'élévation du nombre de programme de formation, et peut être à une participation très active de la Chambre de Commerce dans la valorisation locale de cette ressource halieutique et ses importants débouchés à l'exportation.

² Bateau basé sur l'utilisation d'un navire du type pêche industrielle (non actif - bateau-mère) accompagné d'une flottille de petites embarcations de pêche artisanale dont les captures sont traitées à bord du-dit bateau-mère approvisionnant une (ou plusieurs) unité à terre à Djibouti..

³ Variantes de prix influencées par l'origine, la taille, l'espèce et la qualité des thons.

Le secteur du tourisme et de l'artisanat

Etat des lieux économique et institutionnel

Djibouti dispose d'un patrimoine touristique très riche. Outre les sites exceptionnels tels que le lac Assal ou les Sept Frères, la faune est extrêmement variée à moins de 7 heures du plus grand marché émetteur de touristes dans le monde : l'Union Européenne. L'offre touristique est relativement faible, mais largement diversifiée avec à la fois des produits thématiques à forte notoriété comme la plongée ou la pêche, et des produits de découverte de la nature et des richesses naturelles environnementales. Le tourisme de la sous région demeure extrêmement limité Les flux de 2000 sont respectivement de 136 000 touristes en Ethiopie et 70 000 en Erythrée. Les données pour la Somalie et le Somaliland ne sont pas disponibles. Les arrivées progressent pour l'Ethiopie de 79 000 en 1990 à 136 000 en 2000. En revanche, elles ont sensiblement régressé pour l'Erythrée par rapport au pic des 315 000 arrivées de 1995. Par delà ces statistiques, souvent incomplètes, il convient de constater que le tourisme de ces pays n'est pas actuellement à même de servir d'effet d'entraînement ou de relais au développement touristique international de Djibouti. En revanche, la péninsule arabe, surtout l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis, notamment Dubaï, représente un potentiel touristique à valoriser.

Une offre d'infrastructures touristiques insuffisante

L'offre touristique. Les capacités d'hébergement et de restauration sont actuellement limitées avec une offre hôtelière globale de seulement 685 chambres, un seul établissement de grande dimension de 185 chambres, et une capacité de restauration, en dehors des infrastructures d'hôtels, qui se situe entre 400 et 600 places. Cette faiblesse des capacités a pour contrepartie des coefficients d'occupation élevés, entre 50% et 79% en moyenne annuelle. Une augmentation de la demande provenant, soit du tourisme d'affaires, soit du tourisme de loisir dont le développement devrait suivre la création du port et de la zone franche de Doraleh, paraît difficile à satisfaire avec les structures existantes. L'offre de produits touristiques est actuellement assurée par une dizaine de réceptifs locaux dont cinq agences principales localisées à Djibouti ville. Les produits proposés sont plus particulièrement axés sur quatre domaines: plongée, pêche sportive, activités balnéaires; découverte de la brousse.

L'ensemble de ces réceptifs permet de disposer de produits de qualité, avec de petites capacités d'accueil globalement significatives. Les activités de pêche et de plongée reposent sur une offre totale de 100 à 120 personnes pour les produits de mer. A cela s'ajoute une offre équivalente pour les produits balnéaires et pour les produits d'excursion, soit une capacité d'ensemble de l'ordre de 300 à 400 clients. Avec une utilisation des capacités de 25 semaines par an, Djibouti peut recevoir de 7 500 à 10 000 touristes de loisirs, hors établissements hôteliers de Djibouti ville.

Le tourisme, et plus particulièrement l'hôtellerie, s'apparente à la fois à une industrie lourde avec des immobilisations importantes sur une longue période et une industrie de main d'œuvre nécessitant une formation de plus en plus élevée. Dans ces conditions, les investissements doivent pouvoir bénéficier d'un environnement stable, mais aussi de conditions financières adaptées au contexte spécifique du secteur. Or, les conditions financières actuelles sont difficilement compatibles avec les possibilités de rentabilité prévisionnelles des

investissements touristiques. Les taux d'intérêt du secteur bancaire sont en effet compris entre 14% et 16%.

**Une demande
d'activité
touristique
méconnue**

La demande touristique demeure particulièrement difficile à apprécier d'après les critères de l'Organisation Mondiale du Tourisme. En effet, la définition du touriste de l'OMT est basée essentiellement sur la durée du séjour (au minimum 24h et au maximum un an), et non sur les motivations qui peuvent être liées aux loisirs et vacances, mais également aux visites à des parents et amis, aux voyages d'affaires. Les membres des forces armées et leur famille ne sont pas comptabilisés dans les statistiques du tourisme, au contraire des parents et amis qui leur rendent visite. Sont également non comptabilisés les camionneurs Ethiopiens, plus largement les entrées par voies terrestres de ressortissants des pays limitrophes. Actuellement, Djibouti est programmé par plus d'une dizaine de Tours Opérateurs (T.O) qui sont pour la plupart d'entre eux des entreprises très spécialisées dans les voyages thématiques. En 2002, les statistiques officielles estimaient à 21 000 entrées internationales dont 2 000 touristes de loisirs et de vacances utilisant les structures de voyages organisés. Depuis 2002, les statistiques de l'aéroport font par ailleurs état d'une reprise sensible du trafic aérien de voyageurs.

**Un secteur
prometteur en
termes
d'emplois**

L'emploi et le poids relatif du secteur. Selon l'ONTD le tourisme mobilise environ 1 500 emplois dont 50% d'emplois directs pour l'ensemble du secteur : Hôtels, autres hébergements et campements, restaurants, cafés, agences de voyages et réceptifs, compagnies aériennes et administration du tourisme. Le principal employeur touristique est l'hôtel Sheraton qui compte 175 employés permanents. Pour l'ensemble du secteur, la répartition des emplois directs est la suivante : Hôtels, y-compris restaurants d'hôtels (50%), restaurants, bars, cafés, discothèques (20%), agences de voyages, réceptifs, compagnies aériennes, aéroport, location de voitures et administration du tourisme (30%).

Les emplois indirects sont essentiellement dans le secteur du commerce et de l'artisanat ainsi que de la pêche et très faiblement dans l'agriculture. D'après les enquêtes réalisées auprès des associations, le tourisme fournirait du travail à plus de 600 artisans, essentiellement des femmes. Les potentialités offertes par l'artisanat pourraient être encouragées par une liaison plus directe avec le tourisme. C'est ainsi, que des circuits et visites centrés sur l'artisanat sont encore à créer, notamment en relation avec les associations de femmes comme dans la région de Tadjourah. De même, un lien indirect avec le tourisme mériterait d'être développé en créant de nouveaux sites Internet reliant directement les associations d'artisan au site de l'ONTD. Parallèlement, un certain nombre d'établissements hôteliers pourraient passer des contrats annuels basés sur des garanties de prix et de quantité, sur des types de productions qui sont par ailleurs une source de réduction de dépendance alimentaire.

Le développement de micro-projets touristiques, notamment dans l'intérieur du pays, permet déjà de mettre en place des actions concrètes de lutte contre la pauvreté. Certaines réalisations existent déjà L'Association de Développement du Tourisme Durable Local à Assamo, qui a mis en place des circuits de découverte de la nature, notamment de l'attraction que constitue l'observation de

la gazelle Beira. Ces circuits sont organisés avec une participation directe des chameliers, agriculteurs et artisans qui reçoivent 80% des recettes de séjours. Ces micro-projets, générateurs de revenus monétaires, ont un impact direct sur la pauvreté et sont compatibles avec le développement durable.

L'administration du tourisme a été confiée à l'ONTD (Office National du Tourisme de Djibouti) qui est directement relié au Ministère des Sports et du Tourisme. Les compétences de l'ONDT sont très larges. Elles portent à la fois sur la structuration de l'offre et sur la promotion touristique internationale. Les actions en matière de promotion et de marketing sont particulièrement importantes avec l'édition de brochures thématiques et la gestion d'un site internet. L'ONDT est représenté à l'étranger par l'intermédiaire des Ambassades qui lui permettent de disposer de relais d'informations touristiques sur les principaux marchés

Lever les multiples contraintes du développement

Prix du capital. Les contraintes financières. Elles sont extrêmement fortes. De nombreux projets de développement touristique ne sont jamais réalisés faute d'accès à des financements adéquats. En Europe, le taux de rentabilité d'exploitation (EBITDA) s'établit, en moyenne, autour de 14% du montant total de l'investissement. Ces 14% se répartissent en amortissements (4,5%), frais financiers (5%), bénéfice avant impôt (4,5%). Dans le cas de Djibouti, compte tenu du niveau élevé des taux d'intérêt, la rentabilité prévisionnelle des investissements est transformée par des frais financiers qui absorbent 10% de l'excédent brut. Cette faiblesse de la rentabilité perturbe le renforcement des capacités hôtelières sur les segments principaux : hôtellerie d'affaires de Djibouti ville et de loisirs en périphérie, hôtellerie et hébergements sur les zones touristiques principales, notamment balnéaires.

Coût de l'énergie. Les surcoûts de l'énergie. Les tarifs de l'électricité sont de deux à trois fois supérieurs à ceux des pays voisins, notamment de l'Ethiopie. Il en résulte des factures d'électricité des établissements hôteliers extrêmement élevées. Pour l'hôtel Sheraton, cette facture était de 66 000\$ en juillet 2003. Pour un taux d'occupation de 48 % pendant le premier semestre, l'électricité a représenté, à elle seule, 24\$ par chambre occupée et par nuitée. Aucun établissement n'a bénéficié de la réduction de 50 % des tarifs, les hôtels de plus de 100 chambres étant seuls concernés, et pour une période limitée à 5 ans. Le problème de la compétitivité est actuellement le principal obstacle auquel est confronté le développement touristique. Pour ce qui est de l'électricité, les réductions de factures pour les hôtels de plus de 100 chambres devraient pouvoir s'appliquer à tous les établissements hôteliers avec une dégressivité temporelle qui n'implique pas qu'au bout de 5 ans, il faille payer 100% de la facture.

Coûts salariaux. Compte tenu du niveau élevé des prix, certains établissements hôteliers sont dans l'obligation de rémunérer leurs employés, même non qualifiés, à un niveau très au-dessus des salaires de base. En moyenne, les salaires des travailleurs qualifiés se distribuent entre 45 000 (254 \$) et 70 000 FDJ (395 \$) auxquels s'ajoutent des cotisations sociales d'environ 19%. Les

Les problèmes de rentabilité touchent les facteurs de production comme les consommations intermédiaires

niveaux de salaires sont 5 à 6 fois supérieurs à ceux des hôtels Ethiopiens équivalents. Certains établissements rémunèrent leurs employés aux conditions minimales avec des salaires de l'ordre de 38 000 FDJ (214 \$) dans l'hôtellerie à Djibouti ville et 18 000 FDJ (102 \$) pour des gardiens de campements touristiques à Tadjourah. Les coûts salariaux sont donc exorbitants et constituent un handicap de compétitivité significatif.

Les autres surcoûts. Le coût du téléphone et des locations de voitures est à mentionner. Le coût du téléphone, bien que les tarifs soient en diminution, demeure particulièrement élevé, notamment pour les communications internationales. En 2003, les tarifs appliqués dans les établissements hôteliers de Djibouti ville sont de 45 FDJ (0,25 \$) pour les communications locales, de 565 FDJ, 3,2 \$ par minute, pour les communications internationales vers l'Europe. Le coût des visas et taxes diverses constitue également un obstacle. Pour une famille de 5 personnes, les coûts additionnels atteignent plus de 330 \$ pour un séjour hôtelier de quinze jours.

Un Office du tourisme dynamique avec des ressources très limitées

L'évolution du budget de l'Office National du Tourisme ne paraît pas refléter un choix marqué en faveur du développement touristique. En effet, il est en nette régression sur 10 ans, principalement du fait de la diminution des subventions gouvernementales. Ainsi, les subventions qui étaient de 80 millions de FDJ, soit 452 000 \$ entre 1993 et 1995, ont diminué de moitié en 1996 et 1997 à 40 millions de FDJ (226 000 \$), puis à nouveau de moitié en 1998 : 113 000 \$. Il en résulte une baisse très sensible des ressources financières de l'ONDT qui réduit considérablement les possibilités d'actions commerciales. Afin de renforcer la visibilité touristique de Djibouti, il est indispensable d'amplifier les investissements promotionnels et les ressources allouées à l'ONDT. Un Plan d'Action Commerciale à trois ans doit être élaboré comprenant trois volets principaux : la production de matériel promotionnel, la participation active à des manifestations internationales, la mise en place d'une équipe de démarcheurs des agences spécialisées dans le tourisme de découverte, de plongée et de pêche.

La rupture dans le fonctionnement de l'école hôtelière.

L'école hôtelière d'Arta assurait une formation technique à des promotions de 18 élèves par an. En coopération avec la France, elle permettait de répondre en partie aux besoins du secteur de l'hôtellerie et de la restauration, de compléter la formation réalisée sur le tas dans les principaux établissements. Avec le départ des coopérants étrangers, l'école d'Arta a été contrainte d'interrompre ses activités de formation. Cette interruption a pour conséquence de majorer les coûts de formation privée des investisseurs potentiels. Cette fermeture, même à titre provisoire, constitue un problème à résoudre d'urgence. La relance de l'école hôtelière doit pouvoir porter à la fois sur les formations initiales et sur les formations continues réalisées dans l'établissement et dans les hôtels et restaurants en partenariat avec la profession.

L'insuffisance des capacités aériennes.

Le transport aérien agit sur les flux touristiques à la fois par les tarifs et par les capacités de transport. La politique de Ciel Ouvert, adoptée officiellement en janvier 2001, constitue un facteur essentiel pour le développement de la concurrence entre transporteurs aériens et la baisse des tarifs. Quatre transporteurs internationaux se disputent le marché avec des prix de services en diminution : Daallo, Yemenia, Air France, Ethiopian. Les capacités offertes

constituent cependant une limite importante au développement touristique dans la mesure où peu de sièges sont disponibles pour les tours opérateurs et touristes individuels. L'expérience de la desserte aérienne d'autres destinations de l'Océan Indien telles que les Seychelles ou l'île Maurice montre que les politiques de Ciel Ouvert ne sont pas toujours suffisantes pour résoudre les problèmes de l'accès aérien, de l'adaptation des tarifs et capacités aux besoins. Des accords partenariaux stratégiques avec de grandes compagnies internationales peuvent s'avérer très efficaces

La gestion de l'environnement

Alors que Djibouti est une destination de nature et de découverte de l'environnement, de nombreux problèmes font obstacle au développement des flux touristiques. L'exemple le plus édifiant est celui de l'exploitation industrielle du sel du lac Assal qui doit demeurer compatible avec la gestion touristique des lieux. D'une manière plus générale, Djibouti ville doit faire face à de nombreux problèmes liés à un très fort accroissement de la démographie qui crée une pression sur l'environnement. L'engagement politique autour de l'assainissement urbain et le maintien de la propreté des sites touristiques est indispensable.

Les limites des conventions de coopérations internationales.

Des conventions de coopérations internationales ont été conclues essentiellement avec des pays proches (Ethiopie, Yémen). Leur caractère très restrictif doit conduire Djibouti à bénéficier plus fortement de la coopération régionale avec les pays du golfe dont Dubaï, qui est en charge de la gestion du port et de l'aéroport. Une coopération active doit s'établir avec Dubaï sur les produits conjoints et la promotion spécifique de Djibouti auprès des populations résidentes. Par ailleurs, le tourisme ne bénéficie pas assez d'une demande intérieure qui doit savoir mobiliser davantage le potentiel de ressources que lui confère une population étrangère à hauts revenus, vraisemblablement autour de 10 000 personnes, soit 2% de la population.

Le secteur des services financiers

Les banques commerciales et le financement formel

Le secteur bancaire contribue pour environ 5 % au PIB. Trois banques commerciales sont actuellement opérationnelles : la Banque pour le Crédit et l'Industrie – Mer Rouge (à capitaux majoritairement détenus par la BNP (51 %), la banque IndoSuez – Crédit Agricole – Mer Rouge, filiale à 100% du Crédit Agricole de France, la Commercial Bank of Ethiopie dont la totalité du capital a été souscrit par l'Etat Ethiopien. Le nombre actuel de comptes ouvert dans les banques de la place est de 26 226. La concentration est assez forte puisque sur les trois banques, 53,4 % des comptes sont gérés par la première, les deux autres représentant respectivement 24,3 % et 22,3 %. Le taux brut de bancarisation, défini comme le nombre de comptes bancaires sur le volume de la population, se situerait autour de 4 %, et avoisinerait 8% si l'on retient comme référence la population de plus de 20 ans.

Concentration bancaire et étroitesse des services

Face à un environnement risqué du fait de l'étroitesse du marché intérieur et des problèmes de compétitivité externe, de la relative inefficacité du système judiciaire et de la difficulté à donner de l'effectivité aux garanties, le secteur bancaire préfère effectuer des placements à l'extérieur. Ces placements sont pourtant faiblement rémunérateurs, actuellement porteurs d'un taux d'intérêt compris entre 1 et 2%, mais non risqués. Cette stratégie est sans doute renforcée, encore qu'il ne faille pas exagérer la portée de cet argument, par le système de « caisse d'émission » en vigueur qui veut que chaque Franc Djiboutien émis soit couvert par sa contre valeur en dollar. Ce système se traduit par l'absence de réelle possibilité de refinancement des banques commerciales auprès de la Banque Centrale, mais également par la nécessité pour les banques commerciales de se couvrir par la détention de FDJ ou monnaies étrangères. Cette détention permet de faire face aux besoins de liquidité inhérents au retrait des déposants. La Banque Centrale veille au respect de ces règles prudentielles.

Les préalables à l'intensification du rôle des banques

Impliquer davantage le système bancaire formel dans le financement du développement local ne peut-être qu'une opération de longue haleine. Elle passe par le développement d'une culture de la transparence qui fait actuellement défaut. L'information disponible sur les entreprises est insuffisante en quantité comme en qualité, qui renvoie aux opérations de bonne gouvernance des entreprises, de développement des mécanismes de certification des comptes et d'audits externes. Le système judiciaire est lui-même dans le devoir d'assumer de profondes réformes de manière à ce que les décisions soient rendues plus rapidement et avec une effectivité donnant sens aux garanties qui sous tendent l'octroi de prêts. Sans une telle évolution, la protection des créanciers est insuffisamment assurée pour permettre une plus grande prise de risques au niveau des banques formelles. Comme le démontre l'expérience des faillites bancaires et l'importance des créances encore douteuses, la responsabilité des banques commerciales dans la situation actuelle est la conséquence du sous développement plus que de la volonté des professionnels du secteur à se soustraire à des obligations de financement de l'activité.

Le taux de financement de l'économie est faible. En 2002, le montant total des crédits distribués rapportés au PIB ne dépassait pas 22 %. Actuellement, 77,5 % des facilités ou crédits accordés sont à court terme et financent essentiellement des activités commerciales. Une des banques déclare explicitement ne pas accorder de prêt dépassant 12 mois. D'aucuns diront que par leur reconduction, ces crédits à court terme et facilités de caisse reviennent à des crédits à moyen terme. En réalité, la logique de prêt n'est pas la même, car un vrai crédit à moyen terme permet le financement des équipements tout en étant moins contraignant pour la gestion de trésorerie.

Les systèmes de financement alternatifs aux crédits bancaires

La création du FDED

Face aux difficultés économiques et sociales (notamment les progressions du chômage et de la pauvreté), et aux limites du financement bancaire des projets, les autorités Djiboutiennes mettent en place des mécanismes alternatifs de financement, notamment à travers le Fonds de Développement Economique de Djibouti. Le FDED a le statut d'un établissement public à caractère commercial. A ce titre, il sera tenu de rembourser ses emprunts. La viabilité économique et financière de cette structure suggère de la doter d'organes adéquats de gouvernance.

Cette dimension institutionnelle passe par un Conseil d'administration qui donne les orientations et veille au respect des procédures, avec l'appui d'un auditeur indépendant de la direction générale. Il conviendra d'assurer que les projets soient convenablement évalués, que les candidats apportent effectivement les 30 % de financement requis pour leur réalisation. La population ciblée par le FDED est issue d'une strate relativement aisée de la société. Les prêts, dont les montants iront de 2 à 50 millions de FDJ, seront donc accordés aux promoteurs capables d'apporter 30 % du coût du projet et disposant de biens servant de garantie. Les secteurs éligibles au Fonds ainsi que les montants susceptibles de revenir à chacun d'eux seront réglementés. Cette démarche « supply driving » comporte un risque de biais dans le fonctionnement de l'institution. L'expérience montre, en effet, que les meilleurs services financiers sont accordés sur des bases « demand driving ».

Les initiatives du FSD

La plupart du temps, les micro-entreprises recourent à des mécanismes spontanés et informels de financement. Il s'agit du crédit fournisseur, des petites associations de deux personnes dans une micro entreprise, des prêteurs à gage, et enfin des systèmes « d'épargne rotative ». Pour structurer et donner de l'ampleur au financement alternatif à celui des banques, les autorités Djiboutiennes ont mis en place le « Fonds Social de Développement » (FSD) qui travaille avec des ONG. Actuellement, on compte 9 Institutions de micro-crédit à Djibouti, dont 8 sont en partenariat avec le FSD. Ces organisations représentent environ 900 clients. Le FSD a jugé opportun de travailler avec les ONG en leur fournissant des lignes de crédits qui donnent lieu à des prêts au taux de 18 % sur des montants sensiblement inférieurs à ceux visés par le FDED.

Le FSD devrait être appuyé pour disposer des compétences nécessaires pour jouer un rôle de supervision et d'accompagnement des ONG dans les opérations de prêts en renforçant leurs capacités institutionnelles. Il convient notamment

que les ONG aient des procédures de fonctionnement efficaces avec l'instauration d'un système de *reporting* fiable sur la base duquel pourra se constituer l'informatisation de leur information. Actuellement, il y a un gap entre les procédures écrites (insuffisamment détaillées d'ailleurs) et celles mises en œuvre. A ce niveau, le FSD devra opérer un choix entre deux grandes options d'intervention. La première se place sous le signe de la continuité. Elle implique de travailler séparément avec chacune des ONG. La seconde, plus innovante, source d'économies d'échelle et de responsabilisation, consisterait à favoriser un regroupement des ONG de manière à leur faire partager la supervision par auto-contrôle.

Conclusion Générale

L'importance du chômage et de la pauvreté au sein de l'économie Djiboutienne situe le besoin de créations d'emplois que ne permet pas une croissance du PIB de l'ordre de 1% par an. Le problème actuel de l'économie est moins d'exporter des productions industrielles protégées ou des productions agricoles facilement extensibles par des incitations de prix, que de créer les conditions d'une émergence d'activités nouvelles. Cette spécificité a donné une perspective particulière à l'étude DTIS. En l'occurrence, la première partie a été largement consacrée au diagnostic de la compétitivité prix par l'étude du coût des facteurs primaires et des consommations intermédiaires. L'attention a été également portée au fonctionnement des institutions dont les défaillances conditionnent la compétitivité par les coûts de transactions. De par sa petite taille et son ouverture sur l'Océan Indien, la reprise de la croissance économique passe d'abord par le développement des activités de services, principalement ceux en relation avec le port et le transport. Ces activités contribuent à la fluidité des échanges de la sous région dans un contexte d'insécurité dont profite actuellement Djibouti. Cette rente de situation est en partie temporaire. Elle s'estompera au fur et à mesure de la normalisation des relations internationales dans la sous région. En prévision de cette érosion et de la valorisation du complexe de Doraleh, qui placera Djibouti en concurrence pour l'acquisition de nouveaux trafics, une mobilisation s'impose autour d'un objectif d'amélioration de la compétitivité.

Le mouvement du taux de change effectif réel suggère que depuis 1990, cette compétitivité s'est dégradée d'environ 40%. En dehors de l'impact inhérent à la monnaie de rattachement, le coût des consommations intermédiaires est en partie responsable de cette évolution avec notamment des prix des services publics marchands très élevés. Le prix de l'eau est de deux à trois fois supérieur à celui de l'Ethiopie. Il en va de même pour l'électricité ou le téléphone qui participent à la formation des coûts et à la rentabilité des entreprises. La diminution du prix des services marchands passe par des réformes institutionnelles, en particulier la privatisation sous des formes devant impliquer la prise en charge de l'investissement par des opérateurs privés. Parallèlement, cette prise en charge permettra de réaliser l'extension des services sans compromettre les efforts de l'Etat en faveur de son assainissement financier.

Dans la recherche d'une amélioration de la compétitivité, les changements institutionnels seront une des clefs de la baisse du coût des facteurs primaires et notamment du travail. Ces ressources humaines abondantes doivent être mieux valorisées pour être exportées. Le problème inhérent au travail tient à la fois aux rémunérations nominales, c'est à dire les salaires, et à la qualité du facteur, c'est à dire sa productivité qui est elle-même fonction de la qualité du système éducatif et des conventions sociales en matière d'effort. En moyenne, les salaires nominaux Djiboutiens sont de 3 à 6 fois supérieurs à ceux de l'Ethiopie ou du Yémen. Dans la formation des salaires des personnels diplômés, le secteur privé a eu tendance à s'aligner sur le comportement du secteur public. De proche en proche, avec l'installation de la crise des finances publiques au début des années quatre vingt dix, les recrutements publics et privés se sont taris, mais les salaires sont demeurés à un niveau élevé, sans rapport avec la productivité et l'équilibre du marché du travail. Dans l'hypothèse d'un maintien du rapport de change fixe au dollar, l'amélioration de la compétitivité résultera pour partie d'une dépense publique plus efficacement orientée sur l'amélioration de l'état sanitaire de la population et sur la formation des agents.

Sur ce volet de formation, l'effort public devrait se recentrer sur l'enseignement technique dont le budget apparaît insuffisant et dont l'efficacité est affaiblie par la dispersion des ressources sur plusieurs ministères. Cette dispersion handicape une mobilisation coordonnée des ressources. La question de la formation est cruciale pour réduire la pauvreté et rendre le travail exportable par le développement des échanges de biens et services. Indépendamment de l'accent à mettre sur la qualité du facteur et son employabilité en vue du développement des échanges, il conviendrait également d'accélérer certaines réformes institutionnelles, notamment celle sur l'établissement du nouveau code du travail dont le chantier a été entamé depuis plusieurs années. Au-delà de certaines lois particulières qui ont instillé une certaine flexibilité du marché du travail, la finalisation de ce code constituera un élément d'incitation pour les entrepreneurs locaux et étrangers. La codification donne en effet une meilleure visibilité aux règles sous jacentes à la manière dont la collectivité entend que ce facteur abondant soit géré. L'amélioration de ce cadre institutionnel doit se poursuivre à travers des actions visant à une plus grande efficacité du code des investissements, à une simplification des régimes de zones franches, à une meilleure compréhension des règles relatives au code du commerce. Ces textes juridiques facilitent la lisibilité de l'environnement institutionnel. En cela, ils sont des incitations à la création d'entreprises et d'emplois dans des activités échangeables.

Toutes les règles formelles ne valent cependant que dans la mesure où leur application est possible par le fonctionnement efficace des administrations et du système juridique. Ici encore, de nombreuses réformes semblent devoir s'imposer. L'objectif doit être de réduire les coûts de transaction qui procèdent, par exemple, du fonctionnement du système judiciaire. Ce dernier doit être plus apte à résoudre les litiges dans des délais raisonnables et dans une certaine équité de jugement qui conditionne l'acceptation des décisions de justice par les parties. Le développement d'une institution judiciaire plus efficace est donc un facteur de compétitivité et d'incitation à la création d'activités dans le domaine du commerce international. Les institutions publiques sont également importantes

pour la facilitation des échanges. Dans cette perspective, le rôle du Ministère du Commerce de l'Industrie et de l'Artisanat apparaît très insuffisant. Ce Ministère doit pouvoir bénéficier d'un renforcement de moyens humains et financiers, d'une assistance technique relativement lourde et structurante. Un audit complet de ses besoins, et plus particulièrement du service du commerce extérieur et du développement de l'artisanat est nécessaire. Cet audit doit déboucher sur des actions de formation en relation avec un programme de réorganisation à court et moyen termes. Il convient que ce service puisse disposer d'une base documentaire importante, qu'il se dote d'une véritable cellule de suivi des Accords de l'OMC et qu'il soit en mesure d'apprécier au plus vite les implications du Tarif Extérieur Commun du COMESA. Dans l'hypothèse où le calendrier initial serait maintenu, le Tarif Extérieur Commun du COMESA s'appliquera en effet dès cette année. De nombreuses interrogations subsistent sur la nature des conséquences qui peuvent en résulter pour Djibouti. Compte tenu de l'étroitesse de la base productive locale, l'intégration régionale conduira à relever les protections commerciales à un niveau conditionné par l'intérêt des économies partenaires. Il en résultera des effets de détournement de trafic avec des dimensions redistributives vraisemblablement préjudiciables aux consommateurs Djiboutiens. En contrepartie, les effets de création de trafic seront potentiellement limités à court terme en raison même de la faiblesse de la base productive Djiboutienne et des problèmes de compétitivité dans le contexte régional. Ces incertitudes conduisent à recommander une étude rapide sur les tenants et aboutissants du Tarif Extérieur Commun.

A la faveur d'une réorganisation administrative, il conviendrait de renforcer le personnel et les moyens dévolus aux Douanes. Certains dysfonctionnements actuels induisent des interruptions de service dommageables à la fluidité des échanges. Un renforcement des effectifs et des compétences est donc indispensable, notamment pour le contrôle des produits pétroliers qui sont fortement taxés. Une des préoccupations des autorités doit également consister en l'informatisation des procédures administratives. Des progrès en la matière concourent à la facilitation des échanges et incitent à ce que parallèlement, l'Administration Douanière soit moins paperassière. La facilitation des échanges est également permise par la qualité des infrastructures. Ces dernières ne procèdent pas des activités traditionnellement considérées comme internationalement échangeables, mais elles concourent à l'intensification du commerce et à la réduction de la pauvreté. En cela, elles sont aussi un facteur de réalisation des Objectifs du Millénaire par promotion d'emplois potentiels pour les femmes, par facilitation de l'accès à l'éducation de base et l'amélioration de l'état sanitaire de la population. Les infrastructures conditionnent également la réduction de la pauvreté par élargissement de l'accès aux services publics, notamment l'accès à l'eau, à l'électricité et au téléphone qui agissent sur les « capacités » et modes de « fonctionnement » des individus.

A elle seule, la chaîne de transport et des services portuaires représente de 12 000 à 15 000 emplois. Bien que les éléments d'appréciation manquent pour juger rigoureusement de l'efficacité du contrat de privatisation sous forme de concession du port et de l'aéroport, le choix de Dubaï Port International (DPI) et Jebel Ali Free Zone Authority pour la future zone franche, présente une cohérence interne. La concentration d'intérêts est de nature à créer et faciliter des

synergies entre les diverses composantes du futur centre régional d'échanges commerciaux. En contrepartie, la concentration de pouvoir au sein d'une même autorité d'exécution en situation de monopole appelle l'institutionnalisation efficace d'une autorité publique de réglementation. Une bonne articulation institutionnelle entre autorités de contrôle et autorités gestionnaires du port et de l'aéroport permettra d'assurer le développement des liaisons multimodales. Cette démarche d'institutionnalisation du régulateur pourrait être commune aux différents modes de transport et revenir à une direction du Ministère en charge de cette activité.

Malgré les problèmes actuels de congestion, le port de Djibouti semble se situer favorablement par rapport aux meilleures alternatives portuaires régionales. La compétitivité de la place, qui n'est pas seulement liée à la gestion de moindres risques, demeure cependant fragile. Une délocalisation des armateurs est toujours possible. Elle l'est également pour les investissements dans les installations portuaires selon la rentabilité observée et le rythme d'amortissement des infrastructures. Avec DPI présent dans la création de la zone franche et dans l'adaptation de la chaîne de transport (port, aéroport), le projet de centre régional d'échanges commerciaux devient une réalité. De belles perspectives d'emplois lui sont associées, qui demeurent toutefois conditionnées à la qualité et au prix des services publics, à l'amélioration de la qualité du capital humain par une politique de formation adéquate dont l'importance a été rappelée plus haut. L'activité portuaire est étroitement liée au trafic de transit éthiopien qui utilise le corridor routier de Djibouti. En raison de l'écart de coût des facteurs avec l'Ethiopie, les transporteurs Djiboutiens ne sont pas compétitifs. Ils ne captent pas plus de 1% du marché Ethiopeen.

A terme, Djibouti ne pourra jouer le rôle de centre régional d'échanges commerciaux et de plate-forme logistique plurimodale que s'il dispose d'un système d'Echange de Données Informatiques (EDI) permettant d'améliorer l'efficacité de la chaîne de transport avec une meilleure maîtrise des flux documentaires afférents au commerce extérieur. Le PAID, les douanes et les milieux d'affaires doivent être imprégnés de cet objectif. Les nouveaux équipements de Doraleh, terminal conteneur et zone franche, rendent cette sensibilisation plus nécessaire.

En dehors des activités portuaires et de transport routier qui peuvent être mieux valorisées qu'elles ne le sont actuellement, le secteur du sel est une des activités de production prometteuses. Son exploitation occupe environ 2 000 emplois. Le développement de l'exploitation s'explique, en partie, par la rupture des approvisionnements Ethiopiens en Erythrée. Dans sa forme actuelle, l'exploitation rencontre des problèmes liés au relief accidenté et au caractère peu iodé du sel Djiboutien qui rend le produit non conforme aux prescriptions sanitaires de l'OMS et de l'UNICEF. Bien que dans l'échange avec l'Ethiopie les meilleurs opérateurs nationaux réalisent une marge bénéficiaire confortable, la diversification de la clientèle est à la fois souhaitable mais difficile compte tenu des coûts de transports vers les débouchés potentiels de l'Asie.

Le secteur de l'élevage est également un axe de développement à étoffer où à réactiver dans la mesure où le corridor Djiboutien a été très utilisé jusqu'à ce que

les épizooties déciment le transit des animaux exportés en provenance d’Ethiopie. De manière à réactiver des courants d’échanges internationaux, Djibouti doit faire effort de développer l’ensemble des installations de nature à garantir l’accueil des animaux dans de bonnes conditions et donner une garantie sanitaire aux produits exportés. Les autorités doivent également se pencher sur la création d’un guichet unique ayant pour objet de regrouper toutes les formalités et procédures d’exportation des animaux. Pas moins de cinq Ministères sont actuellement sollicités pour le commerce international du bétail. Cette chaîne d’interventions administratives doit être revue dans un sens conférant plus de fluidité aux échanges.

Le secteur de la pêche est également prometteur avec un potentiel d’exploitation durable de 48 000 tonnes par an. La tradition de pêche est encore faible. Pour attirer la population vers cette activité, l’école de pêche d’Obock, peu performante jusqu’ici, doit être renforcée avec des programmes de formation spécialisés selon les espèces halieutiques. Les artisans pêcheurs sont victimes de l’analphabétisme, de l’inexistence d’un système de crédit, et d’un marché limité suite au blocage des instances européennes inhérent à l’absence d’harmonisation des normes sanitaires et d’hygiène internationales. Le respect de ces normes et la conception de programmes de formation appropriés doivent constituer un objectif prioritaire pour le développement de l’exportation. Une aide technique est nécessaire au développement de toutes les opérations de pêche depuis la capture jusqu’à la commercialisation du produit. La modernisation de la pêche artisanale nécessite, par ailleurs, l’usage de navires capables de traiter les espèces saisonnières à très forte valeur commerciale pour l’exportation. La consommation intérieure peut également offrir un bon débouché avec pour conséquence l’augmentation du contenu protéinique des régimes alimentaires. Les poissons transformés en salé-séché sont un moyen de lutte contre la pauvreté à la fois par la création d’emplois attachés à cette activité économique et par la demande potentielle des populations.

Dans le secteur du tourisme et de l’artisanat, l’augmentation de la demande appellera un renforcement de l’infrastructure hôtelière. De fortes contraintes financières pèsent actuellement sur les établissements et leur rentabilité. Les investissements sont desservis par les taux d’intérêt et le coût des facteurs, que ce soit les facteurs primaires ou les consommations intermédiaires. Selon l’Office National du Tourisme de Djibouti, le tourisme mobilise environ 1 500 emplois dont 50% d’emplois directs. D’après les enquêtes réalisées auprès des associations, le tourisme fournirait du travail à plus de 600 artisans, essentiellement des femmes. Afin de renforcer ce secteur il est indispensable que dans un plan d’action à trois ans, les investissements promotionnels et les ressources allouées à l’Office soient amplifiés. La formation professionnelle doit être également revue. L’école d’Arta a été contrainte d’interrompre ses activités avec pour conséquence la majoration des coûts de formation privée des investisseurs potentiels.

Le secteur des services financiers requiert enfin des changements de comportements de l’ensemble des agents, prêteurs et emprunteurs, de manière à mieux canaliser l’épargne sur des investissements locaux. La stabilité et la convertibilité du franc Djiboutien permettent d’attirer des ressources étrangères

qui sont généralement replacées à l'extérieur. Ces placements sont pourtant faiblement rémunérateurs, actuellement porteurs d'un taux d'intérêt inférieur à 2%. Impliquer davantage le système bancaire formel dans le financement du développement local ne peut-être qu'une opération de longue haleine, menée en relation avec des réformes institutionnelles majeures concernant notamment le système judiciaire. Sans une telle évolution, la protection des créanciers est insuffisante et les mécanismes de blocage du crédit demeurent très forts.

Les principales propositions contenues dans ce rapport DTIS sont reprises dans la matrice des opérations (cf. Annexe). Le tableau qui suit cette annexe établit une liste synthétique de projets que l'on peut considérer comme prioritaires. L'urgence des actions se fait plus particulièrement sentir sur dix projets qui sont différenciés des autres par une représentation en caractères gras et soulignés.

Bibliographie

Alesina, Alberto. et Dani. Rodrik, "Distributive Politics and Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 109; 465-489, 1994.

Bilan Commun de Pays (CCA), Nations Unies, mai 2002.

Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, version de Mai 2003.

COMESA, Réseau de Recherche sur l'Intégration Régionale, Implications de la Zone de Libre échange du COMESA et de l'Union Douanière proposée, Janvier 2003.

Dadush Uri B. "Toward a Pro-Poor Trade Agenda", *Developpement Outreach*, July 2003, World Bank.

Direction Nationale de la Statistique, "Annuaire Statistique de Djibouti, Résultats 1992-1999" Edition 2000.

Fonds Africain de Développement, Rapport d'évaluation, Fonds Social de Développement, République de Djibouti, 1998.

Making Global Trade Work For People, UNDP, Earthscan Publication ltd New York, 2003

Marchés Tropicaux, Spécial Djibouti, 27 juin 2003.

Ministère chargé de la Promotion de la Femme, *Stratégie Nationale d'Intégration de la Femme dans le Développement*, 2002.

Oyejide Ademola, "Trade Reform for Economic Growth and Poverty Reduction", *Developpement Outreach*, July 2003, World Bank.

Plan Stratégique Pour Le Développement du Tourisme, République de Djibouti, Madrid 1999, (en 4 volumes).

PNUD, Human Development Report, New York, 2003.

Profil de la Pauvreté à Djibouti, Enquête auprès des ménages-Indicateurs Sociaux 2002 (EDAM- IS2).

Rodrik Dani, The Global Governance of Trade As If Development, UNDP, Background Paper, New York, October 2001.

Rodrik Dani, Making Openness work: the new global economy and the developing countries, the Overseas Development Council, 1999, Washington, DC.

SCET (Tunisie), Etude sur le développement économique de Djibouti dans le cadre régional, Rapport diagnostic, – SODETEG, avril 1997 (3 volumes et Annexes).

Etude Diagnostique d'Intégration par le Commerce

Table des Matières

Résumé analytique	ii
Avant Propos	xiii
Acronymes	xv
Généralités	1
L'environnement macroéconomique et institutionnel	4
Le cadre macroéconomique et la Compétitivité	4
Echanges internationaux et réduction de la pauvreté	4
Performance des échanges et évolution des comptes extérieurs	4
Facilitation commerciale et administration douanière	12
Réduction de la pauvreté et production de biens échangeables	19
Politique budgétaire et compétitivité	24
La dimension des recettes budgétaires	24
La dimension des dépenses budgétaires	27
Les soldes budgétaires et leur financement	29
La mesure de la compétitivité par les prix et coûts de facteurs	30
L'indice du Taux de Change Effectif Réel et le coût des facteurs.	30
Le prix des services publics marchands	38
Les institutions pour le commerce et la compétitivité	48
Les accords multilatéraux et régionaux d'intégration	48
Djibouti : Membre fondateur de l'OMC	48
L'adhésion au COMESA	49
Les perspectives de l'AGOA	51
Les organismes de promotion de l'activité et du commerce	52
Le Ministère du Commerce de l'Industrie et de l'Artisanat (MCIA)	52
L'Agence Nationale pour la Promotion des Investissements (ANPI)	53
La Chambre de Commerce de Djibouti (CCD)	54

Le cadre juridique et judiciaire	56
Le Code des Investissements	56
Les Régimes de Zones Franches	58
Le Droit des affaires	61
Le Droit du travail	62
Justice et arbitrage	63
Le Commerce international et les activités sectorielles	66
Le secteur des transports et la facilitation des échanges	67
Le Port International de Djibouti (PAID)	67
L' Aéroport International de Djibouti	74
Le chemin de fer (C D E)	76
Le corridor routier international :	77
Les conditions d' utilisation et les conséquences sur l' état du réseau	77
Le transport du trafic de transit éthiopien	78
La Facilitation des Transports sur le Corridor Djibouti – Ethiopie	79
Le secteur du sel	80
Le secteur de l' élevage	83
Le secteur de la pêche	85
Le cadre général de l' exploitation actuelle	85
Conditions d' intensification de l' activité et du développement des courants d' échanges	87
Le secteur du tourisme et de l' artisanat	90
Le secteur des services financiers	95
Les banques commerciales et le financement formel	95
Les systèmes de financement alternatifs aux crédits bancaires	96
Conclusion générale	97
Bibliographie	102
Matrices des opérations	106
Projets prioritaires	115

Objectif	Nature des actions et horizon temporel d'exécution			Agences Responsables/Supports Externes potentiels
	CT	MT	LT	
Matrice 1 : renforcement des douanes				
<p>1 Définir un programme de réforme douanière visant à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - faciliter le passage des marchandises par Djibouti, -sauvegarder les intérêts du Trésor Djiboutien <p>2 Poursuivre l'automatisation des procédures douanières en parfaite compatibilité avec l'informatisation des procédures portuaires entamées</p>	<p>Création d'un Comité de Réforme des Douanes réunissant (intervenants portuaires, publics et privés). Objectif : définir un programme de modernisation des douanes visant notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dématérialisation des documents commerciaux et des formulaires administratifs, - Création d'un Tarif Intégré en ligne - Informatisation des douanes et utilisation de l'EDI <p>Groupe de travail chargé de l'informatisation et de la migration des applications existantes vers SYDONIA ++</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adaptation du cadre législatif et réglementaire au COMESA - Informatisation et abandon progressif des documents papiers. - Formation des cadres de la Direction des Douanes afin de permettre la conception d'un Tarif Intégré. 	<p>Programme de modernisation de la douane par le Comité de Réforme</p> <p>Schéma directeur indiquant les étapes pour la migration vers SYDONIA++ et le perfectionnement des applications déjà développées (conduite en douane des marchandises et entrées/sorties de la zone franche)</p> <p>Veiller à la compatibilité des développements informatiques douaniers avec ceux du système d'information portuaire</p> <p>Conception et perception d'une redevance informatique</p> <p>Cycles de formation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sur fiscalité des produits pétroliers (supervision du Terminal de Doraleh) - sur la valeur en douane, - sur l'origine, - sur le contrôle douanier sélectif - sur le fonctionnement des régimes d'entreposage sous - douane - sur la comptabilité générale et l'audit de bilans <p>Mise en place d'une rémunération incitative pour les agents des douanes</p> <p>Renforcement de la surveillance douanière ; mise en ligne (site Web) du Tarif Intégré de Djibouti</p> <p>Assurer la prise en compte du Tarif Intégré dans les bases de données de la version SYDONIA/ASYCUDA++.</p>	<p>Le Comité de réforme des Douanes devra prévoir :</p> <p>Renforcement des effectifs et des moyens matériels de l'administration des douanes (surveillance des frontières et de lutte contre la fraude fiscale et la contrebande)</p> <p>Généralisation de transferts de données par voies électroniques pour la prise en charge, le dédouanement et le transit des marchandises débarquées ou chargées à Djibouti</p> <p>Modification des lois et règlements pour tenir compte de la dématérialisation des documents et formulaires</p>	<p>Assistance technique pour aider le Comité de Réforme à définir le programme de travail en matière de dématérialisation des documents et formulaires (modification du régime probatoire, règles d'authentification et de certification) : expertise de la part de la CNUDCI/UNCITRAL.</p> <p>Assistance technique pour passage vers l'EDI des Douanes de Djibouti : expertise en EDI.</p> <p>Assistance technique expert douanier étranger (3 à 4 mois) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Mise en place des unités spécialisées chargées de lutter contre la fraude et la contrebande., ● Formation des personnels de la sous direction des recettes indirectes (Direction des douanes). ● PNUD, Coopération technique française.

Objectif	Nature des actions et horizon temporel d'exécution			Agences Responsables/Supports Externes potentiels
	CT	MT	LT	
Matrice 2 : Politique budgétaire				
Equilibre budgétaire et fiscalité incitative dans un cadre d'intégration régionale	<p>Mesure de l'incidence attendue du passage de la Taxe Intérieure à la Consommation à la combinaison Tarif Extérieur Commun (TEC/COMESA) et TVA</p> <p>Mise en place de la TVA :</p> <ul style="list-style-type: none"> implications de la TVA sur l'évolution des prix et le budget consommation des pauvres, impact de la TVA sur la compétitivité des produits potentiellement exportables, séminaires et sensibilisation du secteur privé aux implications de la TVA 			<p>Ministère des Finances Assistance technique FMI, assistance technique française</p> <p>Ministère des Finances FMI</p> <p>Ministère des Finances Assistance technique CCD</p>
Améliorer l'efficacité de la dépense publique	<p>Audit de la dépense publique en vue d'une amélioration quantitative et qualitative favorables à la dépense sociale et à la redistribution en faveur des pauvres. Revue de la dépense du Ministère de l'Education Nationale pour renforcement des activités de formation professionnelle. Elargissement du budget d'investissement (infrastructures de base) et sécurisation de la contrepartie nationale de l'aide-projets.</p> <p>Appui technique au renforcement institutionnel du Ministère de la Justice</p>	<p>Mise en place d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme reprenant les objectifs du DSRP et du Millénaire (consolidation des budgets Education, Santé, Assainissement)</p> <p>Sécurisation de la dépense publique de formation en lien avec les secteurs d'exportation et la réalisation de Doraleh</p> <p>Evaluation régulière de la dépense publique pour les secteurs sociaux et le Ministère de la Justice</p>		<p>Ministère des Finances FMI , Banque Mondiale</p> <p>Banque Mondiale</p> <p>Ministère des Finances FMI , Banque Mondiale, coopérations bilatérales et multilatérales</p>
Eliminer les arriérés de paiements	Poursuite de l'apurement des arriérés	Evaluation à mi-parcours du plan de réduction des arriérés		Ministère des Finances FMI

Objectif	Nature des actions et horizon temporel d'exécution			Agences Responsables/Supports Externes potentiels
	CT	MT	LT	
Matrice 3 : Services Publics marchands et compétitivité				
<p>Réévaluation des ressources en eau</p> <p>Développement de l'accès des populations à l'eau</p> <p>Relance du processus de privatisation de l'ONED et définition des modalités du désengagement de l'Etat</p>		<p>Sécuriser l'approvisionnement des populations rurales et urbaines</p> <p>Progression du taux de couverture de la population en conformité avec les objectifs du Millénaire</p> <p>Relance de la politique d'implantation et de gestion des bornes fontaines par le secteur privé</p> <p>Etude d'impact du prix de l'eau sur le budget/consommation des populations pauvres</p>		<p>Ministères ??????</p> <p>Banque Mondiale, PNUD, coopérations bilatérales</p> <p>Ministères ???</p> <p>Banque Mondiale</p> <p>Ministères ??????</p> <p>Banque Mondiale, PNUD, coopérations bilatérales</p>
<p>Evaluation de la couverture des besoins énergétiques et modalités de croissance de l'offre</p>	<p>Etude comparée de l'offre disponible et de la demande résultant des objectifs de croissance DSRP</p> <p>Identification des énergies alternatives (éolienne, solaire)</p> <p>Possibilité d'interconnexions avec l'Ethiopie</p>			<p>Ministères ??????</p> <p>AFD, USAID, Banque Mondiale</p> <p>AFD, USAID, Banque Mondiale</p>
<p>Baisse du prix de l'électricité</p>	<p>Audit de gestion et des approvisionnements en hydrocarbures</p>			<p>Banque Mondiale</p>
<p>Relance du processus de privatisation de EDD</p>	<p>Désengagement de l'Etat en relation avec les financements disponibles pour l'extension du réseau</p>			
<p>Baisse du prix des télécommunications</p>	<p>Etude de faisabilité de la baisse des prix, du rééquilibrage des tarifs dans le contexte institutionnel actuel</p>			<p>Ministère des Télécommunications ??????</p> <p>Banque Mondiale, UIT, coopération bilatérale</p>
<p>Réglementation et privatisation</p>		<p>Institutionnalisation du régulateur et exécution du programme de privatisation</p>		<p>Banque Mondiale, PNUD, UIT</p>
<p>Extension de la couverture des populations en services de télécommunication</p>		<p>Augmentation de la densité téléphonique par les téléphonies fixes et mobiles</p> <p>Etude de la couverture des populations rurales au meilleur prix</p>		<p>Banque Mondiale, PNUD, UIT</p>

Objectif	Nature des actions et horizon temporel d'exécution			Agences Responsables/Supports Externes potentiels
	CT	MT	LT	
Matrice 4 : Institutions pour le commerce et la compétitivité				
Renforcement des capacités institutionnelles de la Chambre de Commerce (CCD)	Appui à la restructuration de la CCD Programmes de formation pour les nouveaux élus Diagnostic des besoins en informatique (équipements, logiciels, bases de données)	Actions de formation auprès du secteur privé et soutien à la promotion des PME/PMI		Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat (MCIA) Coopération française, Chambre de Commerce française, CCI
Renforcement des capacités institutionnelles ANPI	<ul style="list-style-type: none"> - Décret d'application : organisation interne, modalités de fonctionnement. - Clarification institutionnelle entre CCD, CNI, ANPI sur la question du guichet unique (création d'entreprises) - Réévaluation des besoins et dotations budgétaires pour ressources humaines et matérielles 	Elaboration d'une stratégie pluriannuelle et préparation de plans d'actions annuels		Présidence de la République, Ministère des Affaires Présidentielles CNUCED, Banque Mondiale, coopérations bilatérales
Audit et Renforcement des capacités institutionnelles du MCIA	Réévaluation des missions institutionnelles et réorganisation interne Constitution d'une cellule DTIS/EDIC Promotion et suivi des flux commerciaux internationaux Formation aux règles du commerce international et sensibilisation aux normes en partenariat avec les Ministères concernés	Constitution d'une base de données du commerce international de Djibouti et fonds documentaire sur les principaux produits exportés (sel, élevage, pêche) avec évaluation des besoins d'adéquation aux normes sanitaires internationales Action de promotion des productions Djiboutiennes (étude sur les opportunités de développement de la perlite Stratégie de développement de l'artisanat et des PME/PMI		UNDP, CNUCED, CCI, OMC
Amélioration du cadre juridique et judiciaire	Adoption du projet de code du travail. Etude d'opportunité de la mise en place d'un Tribunal de Commerce Mise en place d'un mécanisme opératoire d'arbitrage/médiation	Simplification des régimes institutionnels relatifs aux zones franches Finalisation des travaux du Code du Commerce et positionnement par rapport au système de règles OHADA		Présidence de la République, Ministère de l'emploi et de la Solidarité Nationale Ministère de la Justice, CCD BIT Présidence de la République, Ministère des Affaires Présidentielles, Ministère des Finances, FMI/Banque Mondiale
Action de modernisation de la Justice	Promulgation d'un statut du Magistrat et actions de formation Recrutement de nouveaux Magistrats Augmentation des moyens budgétaires de la Justice	Abandon du dualisme judiciaire Création d'une école de formation aux professions judiciaires Création d'une Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire séparée de la Cour Suprême		Ministère des Affaires Présidentielles , MCIA, CCD CCI, CNUCED , OMC, Banque Mondiale Présidence de la République, Ministère de la Justice Banque Mondiale, coopérations bilatérales

Objectif	Nature des actions et horizon temporel d'exécution			Agences Responsables/Supports Externes potentiels
	CT	MT	LT	
Matrice 5 : Transport				
Renforcement du port	<p>Définition du cadre institutionnel de l'activité portuaire (considérant les responsabilités de régulation)</p> <p>Elaboration du texte juridique qui consacre l'existence du gestionnaire portuaire ; établissement statut particulier et règlement intérieur.</p>	<p>Définition et mise en œuvre d'un plan d'adaptation progressif des effectifs, assorti d'un plan social</p> <p>Mise en place d'un service indépendant d'intermédiation documentaire (au niveau de la communauté portuaire)</p>		<p>Ministère des transports (MET) APD</p> <p>PAID/DPI</p> <p>PAID/DPI</p> <p>MET, CCD PAID/DPI, APD</p>
Renforcement de l'aéroport	<p>Définition du cadre institutionnel de l'activité aéroportuaire (considérant les responsabilités de régulation)</p> <p>Elaboration du texte juridique consacrant l'existence du gestionnaire aéroportuaire ; statut particulier et règlement intérieur</p> <p>Clarification des conditions de financement du fonctionnement des services publics de contrôle de la navigation aérienne et de la météorologie nationale</p> <p>Négociations en vue de la diversification et multiplication des connexions aériennes</p>	<p>Définition et mise en œuvre d'un plan d'ajustement progressif des effectifs assorti d'un plan social</p>		<p>MET , expert juridique APD</p> <p>PAID/DPI</p> <p>MET Etat</p> <p>MET PAID/DPI</p> <p>MET PAID/DPI</p>
Facilitation des transports	<p>Négociations (Accord de transit avec l'Ethiopie)</p> <p>a) pour la réduction progressive des mesures protectionnistes privilégiant les auxiliaires du transport maritime éthiopien pour le traitement du trafic de transit ;</p> <p>b) en vue de l'adoption du régime de transit douanier de la COMESA ;</p> <p>c) pour concrétiser l'actualisation et l'harmonisation de la législation des transports dans les deux Etats.</p>			<p>MET PM</p>
Transport routier	<p>Adoption des mesures nécessaires (notamment fiscales) pour permettre l'accès des opérateurs djiboutiens au marché du transport routier sur le corridor</p>			<p>MET PM</p>
Ressources humaines	<p>Analyse des profils professionnels requis dans le cadre de l'activité du Centre régional d'échanges commerciaux (particulièrement sur la future zone franche) et mise en place de la formation correspondante</p>			<p>Ministère de l'Education Nationale Djebel Ali free zone authority CCD, APD</p>

Objectif	Nature des actions et horizon temporel d'exécution			Agences Responsables/Supports Externes potentiels
	CT	MT	LT	
Matrice 6 : Sel				
Valorisation et développement durable de l'exploitation du sel	Analyse des conditions de fidélisation du marché éthiopien	<p>Analyse de la diversification des débouchés</p> <p>Etude d'impact de la réglementation et des licences d'exploitation et étude de faisabilité d'un processus de modernisation de la technologie sur la compétitivité du secteur</p> <p>Actions de promotion de l'exportation</p> <p>Normes sanitaires UNICEF/OMS</p> <p>Développement de la consommation intérieure par diversification des utilisations (cuirs, peaux, tourisme, pêche)</p>		<p>MCIA, CCD CCI, CNUCED, Banque Mondiale, ONUDI</p> <p>MCIA, CCD CCI, CNUCED, Banque Mondiale, ONUDI</p> <p>MCIA, CCD CCI, CNUCED, Banque Mondiale, ONUDI</p>

Objectif	Nature des actions et horizon temporel d'exécution			Agences Responsables/Supports Externes potentiels
	CT	MT	LT	
Matrice 7 : Elevage				
Développement de l'élevage local et de la capacité de transit de Djibouti	<p>Renforcement des capacités des services vétérinaires et adoption des normes OIE sur les épizooties</p> <p>Amélioration des conditions d'accueil des animaux vivants pour l'exportation (centre de regroupement du bétail)</p>	<p>Amélioration des conditions d'abattage des animaux, respect des normes sanitaires internationales</p> <p>Sécurisation de l'élevage pastoral et promotion de l'élevage peri-urbain</p>		<p>Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Mer (MAEM) USAID, Union Européenne, Banque Mondiale</p> <p>MAEM USAID, Union Européenne, Banque Mondiale</p> <p>MAEM BAD</p> <p>MAEM Banque Mondiale</p>

Objectif	Nature des actions et horizon temporel d'exécution			Agences Responsables/Supports Externes potentiels
	CT	MT	LT	
Matrice 8 : Pêche				
Valoriser les produits de la pêche	Elaborer une stratégie de développement et de promotion des exportations pour les produits de la pêche en tenant compte des potentiels et de la valorisation des espèces			CCI/ITC, FAO, BAD
Renforcement du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Mer		<ul style="list-style-type: none"> *Appui technique aux deux directions de l'Elevage et de la Pêche *Laboratoire (évaluation des synergies pêche-élevage) *Halle de marée *Révision et adaptation du cadre législatif et de l'environnement du secteur de la pêche *Elaboration d'un cadre de fonctionnement avec le Ministère de la Santé et le Commissariat à la lutte contre la Pauvreté *Elaboration d'un programme de Formation pour les cadres et les personnels de chaque direction 		BAD
Evaluation du potentiel halieutique		Evaluer le potentiel d'exploitation des espèces démersales et pélagiques et leurs débouchés commerciaux		CCI, FAO, Coopération Japonaise, Union Européenne
Développement des activités liées à la pêche	Elaboration de programmes de formation des responsables d'entreprises, des cadres et personnels de production (opportunités des marchés internationaux, normes sanitaires et d'hygiène internationales et valorisation des produits)	<p>Etude du développement d'une pêche artisanale hauturière et l'utilisation d'un bateau-mère</p> <ul style="list-style-type: none"> *Etude mise en place d'une flottille de pêche de type semi-industriel (petits bateaux à puissante motorisation et bateau-mère) *Elaboration programme de formation des pêcheurs <p>Etude de faisabilité sur la mise en place d'une unité polyvalente de traitement et d'exportation des ressources marines djiboutiennes</p> <ul style="list-style-type: none"> *Etude sur intérêt de construire une telle usine 		CCI, BAD/FAO, Coopération française Union Européenne
Lutte contre la pauvreté à travers la promotion des poissons des petits poissons démersaux et pélagiques sur les marchés intérieurs et intra-régionaux	*campagnes pour favoriser la consommation de poissons	améliorer l'approvisionnement général en protéines animales.		Coopération japonaise, Coopération française, coopération espagnole FAO, BAD

Objectif	Nature des actions et horizon temporel d'exécution			Agences Responsables/Supports Externes potentiels
	CT	MT	LT	
Matrice 9 : Tourisme				
Développer le secteur du tourisme	Réhabiliter les sites touristiques Renforcer la formation professionnelle Développer une vision commerciale stratégique *Enlèvement des épaves *Nettoyage des plages *Pavillon bleu *Etude d'un schéma de formations touristiques et hôtelières *Préparation d'un PAC (Plan d'Action Commerciale) à trois ans	Incitation au développement de la capacité hôtelière combinant tourisme de loisir et d'affaire		Assistance technique Banque Mondiale, ONG, Union Européenne et coopérations bilatérales
Lutter contre la pauvreté par le développement touristique	*Organisation des Assises Nationales du Tourisme et recensement des expériences de tourisme solidaire			CNUCED et OMT
Favoriser les effets d'entraînement du tourisme sur l'artisanat, la pêche et l'agriculture		Réaliser des transferts de technologie afin d'améliorer la commercialisation des produits locaux (packaging Renforcement du MCIA pour la gestion et le développement des activités artisanales		Ministère du tourisme, Ministère du Commerce de l'Industrie et de l'Artisanat (MCIA) OMC et secteur privé

Objectif	Nature des actions et horizon temporel d'exécution			Agences Responsables/Supports Externes potentiels
	CT	MT	LT	
Matrice 10 : Financement de l'économie				
Renforcement du Financement formel bancaire	Assainir l'environnement juridique : accélération des procédures	Force exécutoire des décisions de justice Développement de l'usage des garanties pour l'octroi de crédit Inciter (par des mesures fiscales par exemple) à l'introduction de procédures de certification et d'audit des comptes Adaptation du cadre juridique pour l'innovation / introduction d'instruments financiers (crédit bail, titres négociables, Bons de l'Etat...)		Ministère de la Justice, Ministère du commerce et de l'Industrie, Ministère des Finances, Banque Centrale, banques commerciales Ministère des Finances, Banque Centrale, Banque de France
Renforcement du financement formel à travers le FDED	Assistance technique pour développer : - Marketing (option pour une démarche « demand driving »), en vue de toucher différentes niches et assurer une large couverture géographique des demandeurs de crédit - Analyse du suivi des projets (ébauche d'une caisse de garantie) - Estimation du coût du crédit - Révision de la composition et du fonctionnement des structures et de la gouvernance des prêts (Conseil d'Administration (CA), participation des clients au CA du FDED, audit interne qui rend compte au CA			FDED, Banque Centrale, Agences de développement (AFD, ...)
FSD	- Définir un organigramme de gouvernance en rapport avec la mission - Développer les capacités d'élaboration de plans de croissance (estimation de la demande à cibler, et mise en cohérence avec les fonds à mobiliser, les recrutements)			Banque Centrale, coopérations bilatérales, ONG internationales
Renforcement des capacités des ONG locales dans une perspective de financement de l'activité	Assistance technique pour : - Organisation d'ateliers de formation adaptée (cf. les cours du CGAP), - Voyages d'études et échanges d'expériences - Elaborer un système de reporting adapté avec informatisation des données - Définir un cadre légal optimal : opportunité de transformer les ONG en « mutuelles d'épargne et de crédit » ? ou les moyens de supervision des ONG sous leur forme actuelle ? Création d'une fédération ? - Prêts individuels pour certaines niches - autres services financiers (micro- épargne, micro-assurance, crédit au logement...)			FSD, Banque Centrale, coopération bilatérale, CAPAF, ONG internationales

Tableau de synthèse des actions prioritaires par grands secteurs de réforme

Les actions à mettre en œuvre le plus rapidement possible sont soulignées et mentionnées en caractère gras

Domaines sectoriels	Actions prioritaires	Implications des réformes			
		Intégration	Compétitivité	Croissance	Pauvreté
Réforme douanière	<u>Comité de réforme</u> Informatisation	Facilitation des échanges régionaux	Efficacité des procédures et attractivité portuaire	Elargissement des courants d'échanges	Création d'emplois
Politique budgétaire	Audit de la dépense publique <u>Etude de l'incidence du TEC et de la TVA</u> Apurement des arriérés		-Baisse du coût du travail par amélioration de la productivité potentielle (éducation, santé) -Elévation de la qualité de fonctionnement du système judiciaire et réduction des coûts de transaction -Développement de l'infrastructure	Activités nouvelles	Facilité d'insertion sur le marché du travail Programme à forte intensité de main d'œuvre
Services publics marchands	<u>Etude des modalités institutionnelles de la privatisation de l'électricité et des télécommunications</u>	Accord régional	Intérêt de la construction d'une union douanière Baisse des surcoûts et des prix	Evaluation des risques et opportunités des échanges internationaux Stabilité macroéconomique et développement du secteur privé	Implications redistributives du TEC et de la TVA Sur la consommation Incidence sur le niveau des salaires et des redistributions sociales
		Opportunité des interconnexions avec l'Ethiopie (électricité) Perspectives d'un « hub » de télécom à Djibouti	Baisse du coût de l'énergie par élargissement des sources d'approvisionnement Qualité de service Transparence des marchés comme facteur de réduction des coûts	Investissements et élargissement de la variété des biens rentables	Baisse des coûts et facilité d'accès des populations aux services
Les institutions	<u>Appui au renforcement des capacités du MCIA (services du co ext et artisanat)</u>	Meilleure connaissance de l'environnement régional pour l'écoulement des produits nationaux	-Conseil et information du système productif -Amélioration de la coordination avec la CCD	Identification des débouchés extérieurs	Développement de l'emploi dans le secteur des services et de l'artisanat

Domaine sectoriel	Actions prioritaires	Implications des réformes			
		Intégration	Compétitivité	Croissance	Pauvreté
Les institutions (suite)	<u>Incitations à la création d'entreprises</u> Simplification des zones franches Fonctionnalité de l'ANPI Finalisation du nouveau code du travail	Harmonisation des régimes de la zone franche	Diminution des coûts de transaction Guichet unique sur les formalités Flexibilité des contrats et des salaires	Elargissement de la sphère des productions de biens échangeables	Effet induit par la création d'activités nouvelles
Secteur du transport et de l'activité portuaire	<u>Etude des perspectives de la réalisation de Doraleh</u> Emergence d'un service de réglementation du Transport plurimodal (Ministère des transports)	Evaluation des échanges d'intégration régionale et multilatérale Fluidité des échanges régionaux Développement d'un hub régional de transport	Conditions de réussite : coût et disponibilité des facteurs Baisse des coûts par amélioration de la coordination des modalités de transport	Investissements d'infrastructures et élargissement de la production Création de développement du transport routier par synergie des différentes modalités	Emplois qualifiés et non qualifiés Emplois aux différents niveaux de formation
Sel	<u>Conditions de valorisation du sel et perspectives d'exportation</u>	Création de flux d'intégration et d'exportations régionales	-Qualité du produit -Normes sanitaires -Coût des facteurs	Commerce international et aménagement du territoire	Réduction de la pauvreté par l'emploi artisanal
Elevage	<u>Capacité de regroupement du bétail et amélioration des services vétérinaires</u>	Création de flux d'intégration et d'exportations régionales	-Qualité du produit -Normes sanitaires -Coût des facteurs	Reprise de l'activité de transit	Créations d'emplois directs et indirects
Pêche	<u>Diagnostic de valorisation du potentiel halieutique</u>	Courants d'exportation vers l'Asie et les pays du COMESA	Influence des prix de la ressource et de la logistique de distribution (locale et exportation)	Développement durable à partir d'activités nouvelles	Emplois et amélioration du régime alimentaire des populations pauvres
Tourisme	<u>Plan de stratégie de développement du tourisme</u>	Perspectives d'un tourisme régional intégré	Identification des solutions aux problèmes du coût de facteurs et aux capacités limitées de l'accueil hôtelier	Evaluation de la demande de tourisme de loisirs et d'affaires	Développement de l'emploi direct et indirect (artisanat local)
Secteur Financier	Evaluation de la participation des différents mécanismes de financement de l'économie	Développement des échanges avec les pays voisins	Baisse du coût du facteur capital par réduction des coûts de transaction	Dynamisme des activités sur le territoire national	Elargissement des processus de participation aux activités locales