

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Examen de la politique d'investissement

Djibouti

Résumé



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2013

Résumé

Pays côtier situé dans la Corne de l'Afrique, Djibouti bénéficie d'une position géographique privilégiée, entre l'Afrique, l'Asie et l'Europe. Le pays connaît une certaine stabilité politique et une relative paix sociale. Le taux de croissance du produit intérieur brut est passé d'une moyenne de 3,5 pour cent pendant la période 2000-2010 à 4,8 pour cent en 2012. Djibouti fait partie des pays africains qui font explicitement référence aux questions d'investissement étranger dans des documents de politique économique depuis le début des années 2000. Par ailleurs, l'Agence nationale de promotion des investissements (ANPI), créée en 2001, est l'une des pionnières sur le continent.

Cependant, Djibouti fait face à d'énormes problèmes. Une proportion importante de sa population vit en-dessous du seuil de pauvreté et le chômage touche une personne active sur deux et trois jeunes sur quatre. La main-d'œuvre est peu qualifiée alors que le coût du travail est paradoxalement élevé. Par ailleurs, Djibouti ayant donné la priorité au développement des ports, les infrastructures routières et ferroviaires sont peu nombreuses, alors que le coût de l'électricité et des télécommunications restent parmi les plus élevés de la région. La combinaison de tous ces facteurs contribue à limiter la compétitivité de Djibouti et, de fait, son développement économique et social.

A la suite de concertations publiques, le Gouvernement a adopté en 2007 l'Initiative nationale pour le développement social (INDS). La stratégie de développement énoncée dans l'INDS prévoit un renforcement de la croissance économique grâce à la promotion du secteur privé. Le rôle des investissements étrangers directs (IED) y est mentionné et l'objectif est notamment de stabiliser les flux entrants à 20 pour cent du PIB pour la période 2011-2015, soit une augmentation significative par rapport à la situation de ces dernières années. En dépit de cet objectif ambitieux, le pays ne dispose toutefois pas pour l'heure d'une stratégie permettant d'attirer les IED.

Djibouti a néanmoins enregistré d'importants flux d'IED dans les années 2000 avec un record en 2008. Fort d'une moyenne d'IED frôlant les 150 dollars par habitant pour la période 2006-2011, Djibouti enregistrait des performances nettement supérieures à celle des autres pays du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et des PMA. Concentrés essentiellement dans les activités portuaires et connexes (environ 50 pour cent), ces investissements provenaient surtout des Emirats Arabes Unis (environ 70 pour cent). De plus, l'incidence des investissements existants sur l'économie locale, quoique difficile à mesurer, reste toutefois limitée et relativement peu d'emplois ont été créés. Influencées par la concurrence rude sur les marchés internationaux et les retombées qui se font encore sentir de la dernière crise financière et économique, les perspectives d'attirer des flux importants d'IED dépendent d'une volonté politique forte et d'une stratégie bien définie.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement de Djibouti a déposé auprès de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) une demande d'examen de la politique d'investissement (EPI) et souhaité que cet examen porte sur une stratégie d'attraction des IED. Tirant profit du Cadre de politique d'investissement pour un développement durable (CPIDD), récemment élaboré par la CNUCED, la stratégie proposée dans l'EPI s'appuie sur les 11 principes fondamentaux du CPIDD et vise à maximiser les effets positifs des IED en ce qui concerne le développement durable. Les recommandations spécifiques concernant l'élaboration et la mise en œuvre efficaces de cette stratégie s'inspirent des lignes directrices relatives aux politiques nationales d'investissement du CPIDD et prennent notamment en compte les options proposées pour les accords internationaux d'investissement. L'EPI présente également de nombreux exemples de bonnes pratiques tirées d'autres pays, notamment des PMA. Ces exemples montrent que malgré les défis

énormes, il y a de multiples solutions pour attirer des IED et le succès dépend des efforts conjugués de toutes les parties prenantes dans la mise en œuvre des réformes recensées.

Les discussions avec les parties prenantes qui ont eu lieu pendant la visite de l'équipe de la CNUCED à Djibouti et l'analyse détaillée du cadre politique, réglementaire et institutionnel de l'investissement ont permis d'identifier les principales faiblesses de l'environnement des affaires. Ces dernières contribuent à expliquer un déficit de confiance dans l'économie djiboutienne et constituent un frein à la relance des investissements. Par ailleurs, le rôle des IED dans le processus de développement du pays manque de visibilité. Les autorités sont conscientes de la nécessité de préciser leur vision, de se doter d'une stratégie d'attraction des IED et de mieux cibler les efforts de promotion au niveau sectoriel. Ces actions faciliteront également l'harmonisation du message du Gouvernement sur le rôle des IED et leur contribution potentielle au processus national de développement.

Dans ce contexte, l'examen de la politique d'investissement recommande au Gouvernement djiboutien une stratégie multidimensionnelle d'attraction des IED qui s'articule autour des principaux éléments suivants : 1) engager des réformes légales et réglementaires ambitieuses pour améliorer l'environnement des affaires ; 2) investir massivement dans les infrastructures et le capital humain ; 3) cibler l'attraction des IED en fonction de secteurs prioritaires ; 4) stimuler un dialogue public-privé ; et 5) renforcer les institutions chargées de l'investissement.

1. Engager des réformes légales et réglementaires ambitieuses pour améliorer l'environnement des affaires

L'analyse du cadre légal et réglementaire qui a une incidence sur les IED et les recommandations qui en découlent tiennent une large place dans l'EPI de Djibouti. Cette analyse touche un vaste éventail de politiques nationales allant des conditions de création d'entreprises au fonctionnement du marché du travail en passant par la fiscalité d'entreprise ou la propriété foncière. Elle traite également des accords internationaux de l'investissement, notamment le traitement et la protection des investisseurs étrangers.

Les résultats de l'analyse mettent en évidence que le cadre de l'investissement de Djibouti est à la fois complexe et opaque. Cette complexité et cette opacité rendent la tâche difficile tant au Gouvernement qu'aux investisseurs et augmentent le coût des transactions commerciales et les risques associés. Le manque de clarté dans les textes de loi et les changements d'orientation survenus au cours des dix dernières années rendent leur interprétation et leur mise en œuvre difficiles. Les classements internationaux qui placent Djibouti parmi les pays où il est difficile de faire des affaires reflètent cette réalité.

Plusieurs axes de réformes légales et réglementaires sont recensés dans cet EPI pour améliorer l'environnement des affaires. En ce sens, l'instauration d'un climat de confiance passera nécessairement par l'adoption d'un nouveau code des investissements fondé sur les bonnes pratiques internationales. Tout en proposant des règles cohérentes et transparentes et une orientation en phase avec la politique nationale de développement, le Gouvernement se doit de clarifier les conditions d'entrée, d'établissement et de traitement des investisseurs étrangers tout en leur offrant de meilleures garanties. Par ailleurs, le Code doit spécifier le degré d'ouverture aux IED préconisé par les autorités djiboutiennes et établir, par le biais d'une « liste négative », les secteurs qui ne sont pas accessibles aux investisseurs étrangers. Cela permettra d'éliminer la confusion qui règne actuellement dans l'interprétation des textes concernant la possibilité ou non d'investir dans tel ou tel secteur.

L'amélioration de l'environnement des affaires passe également par un certain nombre de mesures, notamment la mise en place de procédures administratives plus simples, donc plus rapides et moins coûteuses pour la création d'entreprise et la fiscalité. L'entrepreneuriat étant le point de départ de nombreux investissements, il s'agit de créer les conditions nécessaires pour stimuler le secteur privé djiboutien et développer la créativité. A cette fin, l'EPI propose une fiscalité des entreprises qui serait favorable à l'essor des petites et moyennes entreprises (PME). Devraient aussi s'ajouter des initiatives pour aligner les conditions du marché du travail, de la concurrence et de l'accès à la terre sur les objectifs de développement du pays et les besoins des investisseurs.

Instaurer un climat de confiance, c'est aussi faire preuve d'une volonté politique permettant d'améliorer la gouvernance et de corriger les irrégularités courantes dans le système judiciaire. Cela comprend l'application de la loi sur la séparation du public et du privé et l'intensification de la lutte contre la corruption. A cet égard, le rapport souligne l'importance de mener à bien le projet de lutte contre la corruption lancé récemment par le Gouvernement. Par ailleurs, la tenue, en coopération avec les principaux partenaires au développement, d'une série de rencontres et séminaires sur le thème de la bonne gouvernance et la transparence devrait contribuer à renforcer les capacités et à améliorer l'efficacité de l'administration.

2. Investir significativement dans les infrastructures et le capital humain

La compétitivité d'un pays dépend largement de la disponibilité et de la qualité de ses infrastructures et de son capital humain. Or, des secteurs tels que le tourisme, l'agriculture et l'industrie légère sont peu attractifs pour les IED à Djibouti du fait du manque de compétitivité de l'infrastructure et du capital humain du pays. Inverser cette situation nécessite de mettre en œuvre des réformes structurelles d'envergure qui devraient notamment permettre au secteur privé d'injecter une partie du capital nécessaire à l'amélioration des infrastructures. A cet égard, le pays pourrait bénéficier d'un cadre législatif et institutionnel de promotion des partenariats public-privé. Par ailleurs, il est recommandé d'explorer la possibilité de refléter plus rapidement les améliorations récentes dues à la connexion au réseau éthiopien dans le coût de l'électricité. Concernant l'eau, la coopération bilatérale avec l'Ethiopie constitue une avancée importante qui à terme devrait contribuer à augmenter l'offre et réduire les coûts.

En ce qui concerne le capital humain, Djibouti doit adopter une politique nationale de la formation fondée sur les efforts de toutes les parties prenantes. Une telle politique devrait viser une meilleure adéquation formation/emploi. Les outils spécifiques à sa mise en œuvre comprennent la mise en place d'un fonds de formation à fonds multiples et des incitations fiscales à la formation.

3. Cibler l'attraction des IED en fonction de secteurs prioritaires

Le Gouvernement a recensé un nombre assez élevé de secteurs comme étant prioritaires pour la diversification et le développement durable de l'économie du pays. Il a aussi souligné sa volonté d'y attirer des IED. A cette fin, le Gouvernement accorde des incitations fiscales variées et réparties entre plusieurs secteurs. L'octroi de ces incitations ne prend pas nécessairement en considération l'attractivité de ces secteurs et n'est pas complété par une stratégie d'attraction sectorielle des IED. Par conséquent, l'incidence de ces mesures reste en général limitée et les flux d'IED sont plutôt modestes dans tous ces secteurs.

Pour que la volonté du Gouvernement d'attirer des IED dans des secteurs clés se transforme en réalité et à l'instar d'autres pays émergents, l'EPI recommande l'adoption d'une politique proactive de définition des secteurs prioritaires et un ciblage des segments sur lesquels se positionner. A cet

égard, l'EPI recommande une sélection plus restreinte des secteurs considérés prioritaires pour l'attraction des IED. Cela permettrait de mieux prendre en compte leurs différents degrés d'attractivité, d'adopter des mesures tant au niveau légal et réglementaire, au plan des incitations fiscales par exemple, et de les accompagner d'activités de promotion des investissements mieux ciblées.

Compte tenu de l'analyse effectuée dans le rapport, la pêche commerciale et la filière des transports et logistique sont deux secteurs qui devraient être prioritaires à très court terme. Le tourisme, et dans une moindre mesure l'agriculture, constituent également des secteurs prometteurs mais des infrastructures inadéquates et un marché local restreint en limitent le potentiel tout au moins dans le court terme. Enfin, bien que le secteur des télécommunications ne soit pas mentionné parmi les secteurs prioritaires du Gouvernement, l'EPI suggère qu'une ouverture progressive aux IED, s'appuyant sur un cadre réglementaire approprié, permettrait d'améliorer les services fournis aux usagers tant au niveau des prix que de la qualité du service. Cela aurait également des effets positifs sur les activités d'autres secteurs notamment celui des services.

Devenir compétitif dans des secteurs prioritaires et le rester nécessitent d'avoir en permanence une longueur d'avance sur la concurrence. L'EPI propose donc au Gouvernement djiboutien une approche dynamique qui met l'accent sur l'analyse des forces concurrentielles régissant la profitabilité des différents secteurs pour les investisseurs potentiels et sur la compréhension des forces et faiblesses des pays concurrents. Pour rester pertinentes, les stratégies sectorielles doivent, à l'instar des pays les plus compétitifs pour ce qui est d'attirer des IED, être révisées régulièrement selon un mécanisme de suivi et d'évaluation préétabli. L'efficacité et la crédibilité d'un tel mécanisme dépendent de la disponibilité de statistiques de qualité. Le Gouvernement est conscient des problèmes à résoudre pour améliorer les statistiques nationales. C'est pourquoi, il a élaboré un schéma directeur des statistiques qui devrait être mis en vigueur le plus rapidement possible et s'accompagner d'un renforcement des capacités en matière de collecte et d'analyses de données, notamment celles liées aux investissements.

4. Stimuler un dialogue public-privé

La définition et la mise en œuvre d'une stratégie d'attraction des IED et de ses volets sectoriels exigent de rassembler toutes les forces vives du pays, ce qui permettrait de libérer toutes les énergies indispensables au développement de l'économie djiboutienne. L'EPI recommande donc que l'initiative consistant à institutionnaliser le leadership du Chef d'Etat grâce à un mécanisme de dialogue public-privé — le Haut Conseil national du dialogue public-privé — soit rapidement opérationnalisé.

5. Renforcer les institutions chargées de l'investissement

Le Gouvernement djiboutien a pris des initiatives pour réformer le cadre institutionnel chargé des questions d'investissement. En dépit de ces efforts, il y a encore un chevauchement des mandats de nombreuses institutions impliquées dans la promotion de l'investissement et le développement du secteur privé. De même, les mécanismes de coordination sont insuffisants.

Pour conduire sa stratégie d'attraction des IED de manière optimale, il est essentiel que Djibouti procède à une rationalisation du cadre institutionnel de l'investissement afin de le rendre plus favorable aux échanges entre toutes les institutions concernées et à une meilleure coordination des activités. Par ailleurs, l'EPI plaide en faveur du renforcement de l'ANPI afin qu'elle soit en mesure de s'acquitter de son mandat plus efficacement pour attirer des investisseurs dans le pays. L'EPI souligne également le besoin d'améliorer le ciblage sectoriel et de systématiser le suivi des investisseurs.