



examen de la politique d'investissement

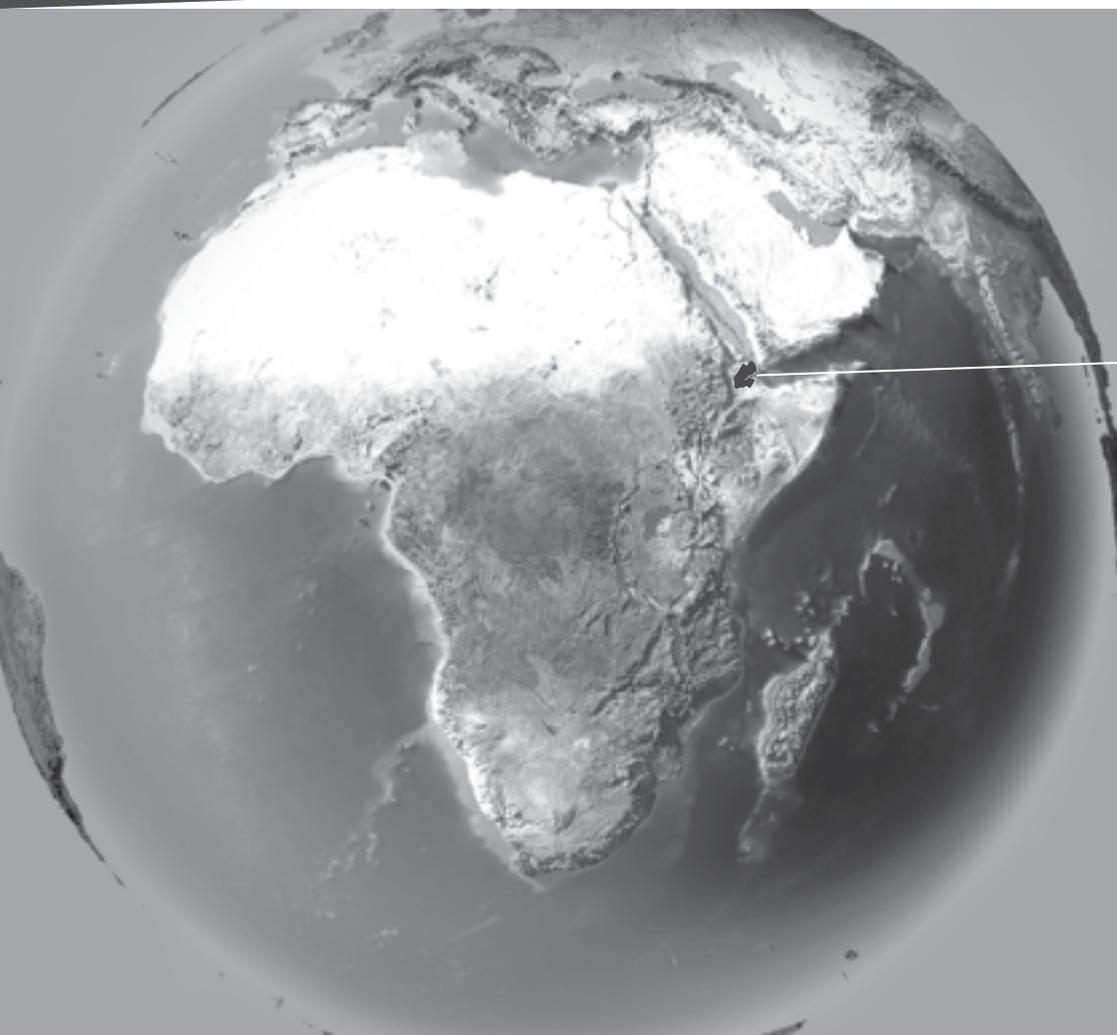


DJIBOUTI 





examen de la politique d'investissement



DJIBOUTI 



Note

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) sert de point de convergence au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, dans le cadre de son mandat sur le commerce et le développement, ce qui concerne toutes les questions relatives à l'investissement étranger direct. Auparavant, le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales (1975-1992) s'acquittait de cette fonction. La CNUCED mène ses travaux dans le cadre de délibérations intergouvernementales, d'analyses et de recherches sur les politiques, d'activités d'assistance technique, de séminaires, d'ateliers et de conférences.

Les appellations employées dans la présente étude et les données qui y sont exposées n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. En outre, les appellations des groupes de pays n'ont été utilisées qu'aux fins de présentation des statistiques ou pour faciliter l'analyse, et ne reflètent pas nécessairement un quelconque point de vue concernant le niveau de développement de tel ou tel pays ou de telle ou telle région.

Les informations figurant dans la présente étude peuvent être citées librement, sous réserve que leur source soit dûment mentionnée.

La présente publication n'a pas fait officiellement l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

Les signes typographiques ci-après ont été utilisés dans les tableaux :

Deux points (..) signifient que les données ne sont pas disponibles ou ne sont pas fournies séparément. Dans les cas où aucune donnée n'était disponible pour l'un des éléments composant une ligne de tableau, celle-ci a été omise ;

Le tiret (–) signifie que l'élément en cause est égal à zéro ou que sa valeur est négligeable ;

Tout blanc laissé dans un tableau indique que l'élément en cause n'est pas applicable ;

La barre oblique (/) entre deux années, par exemple 2004/05, indique qu'il s'agit d'un exercice financier ;

Le trait d'union (-) entre deux années, par exemple 2004-2005, indique qu'il s'agit de la période tout entière (y compris la première et la dernière année) ;

Sauf indication contraire, le terme « dollar » (\$) correspond au dollar des États-Unis d'Amérique ;

Sauf indication contraire, les taux annuels de croissance ou de variation sont des taux annuels composés ;

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme et celle des pourcentages figurant dans les tableaux ne correspondent pas nécessairement aux totaux indiqués.

UNCTAD/DIAE/PCB/2013/1

Copyright © Nations Unies,

Tous droits réservés

Préface

Les examens de la politique d'investissement (EPI) qu'effectue la CNUCED ont pour objectif d'aider les pays à améliorer leur politique d'investissement et de familiariser les gouvernements et le secteur privé international avec le climat de l'investissement qui prévaut dans tel ou tel pays. Les rapports sont présentés à la Commission de l'investissement, des entreprises et du développement de la CNUCED. Les recommandations formulées dans les EPI peuvent être mises en œuvre sur plusieurs années avec l'assistance technique de la CNUCED. L'annexe 1 résume le processus.

L'Examen de la politique d'investissement de Djibouti, réalisé à la demande du Gouvernement, se fonde sur des informations collectées au cours de deux missions exploratoires effectuées en octobre 2011 et février 2012 par une équipe de la CNUCED. Les missions ont bénéficié de l'entière coopération des ministères et organismes compétents et, en particulier, de l'Agence nationale de promotion des investissements, l'ANPI. Les missions ont également bénéficié des points de vue du secteur privé, tant sur place qu'à l'étranger, de la société civile et de la communauté internationale résidente, en particulier des donateurs bilatéraux et des organismes de développement. Une version préliminaire de cet examen a été validée par les parties prenantes lors d'un atelier de travail organisé le 27 janvier 2013 à Djibouti. La version finale du rapport tient compte des observations formulées à l'occasion de cet atelier et reproduit les informations disponibles jusqu'au 31 janvier 2013.

L'analyse présentée dans ce rapport s'appuie sur le Cadre de politique d'investissement pour un développement durable (CPIDD), cadre mis au point par la CNUCED et publié dans la version 2012 du Rapport sur l'investissement dans le monde (CNUCED, 2012a). L'analyse est effectuée selon les 11 principes fondamentaux du CPIDD (annexe 2). Les recommandations proposées tiennent compte des lignes directrices relatives aux politiques nationales d'investissement. Elles se fondent également sur les orientations et conseils du CPIDD qui proposent aux décideurs une série d'options permettant de comprendre un réseau complexe d'accords internationaux d'investissement et d'en tirer des enseignements en matière de développement durable.

A la demande du Gouvernement djiboutien, l'EPI de ce pays analyse le cadre politique, réglementaire et institutionnel de l'investissement. L'annexe 3 contient la liste de tous les textes juridiques consultés. Cette analyse conduit à une proposition de stratégie multidimensionnelle propre à attirer les investissements étrangers directs. Cette stratégie s'articule autour des améliorations à apporter au cadre réglementaire qui a une incidence sur l'investissement. Elle contient un volet qui propose des mesures propres à accroître la compétitivité des infrastructures et du capital humain et fournit des orientations permettant de réfléchir sur les mesures pouvant rendre la promotion des investissements dans certains secteurs clés de l'économie djiboutienne plus performante. Enfin, ce rapport tire des enseignements sur les incidences institutionnelles qu'entraîne une stratégie coordonnée et multidimensionnelle.

Ce rapport a été élaboré par la Section des examens de la politique d'investissement sous la direction de Chantal Dupasquier. Joerg Weber, Chef de la Branche des politiques d'investissement, et James Zhan, Directeur de la Division de l'investissement et des entreprises, ont supervisé les travaux. Le rapport a été rédigé par Milaso Chérel-Robson, Filip de Beule, Alexandre de Crombrughe et Denis Massart. Joachim Karl et Massimo Meloni ainsi que les membres de la section sur les accords internationaux d'investissement, dirigés par Elisabeth Tuerk, ont apporté des contributions. Le rapport a aussi bénéficié des observations et suggestions d'Axèle Giroud ainsi que celles d'autres collègues de la CNUCED. Irina Stanyukova a prêté assistance pour les statistiques et Evelyne Alaniessie a fait la mise au point rédactionnelle. Le rapport a été financé par un fonds multi-donateurs auquel contribuent la France, l'Irlande, la Norvège, la Suède et la Suisse.

Genève, mars 2013

Table des matières

Abréviations viii

Résumé 1

1. Engager des réformes légales et réglementaires ambitieuses pour améliorer l'environnement des affaires..... 2
2. Investir significativement dans les infrastructures et le capital humain 3
3. Cibler l'attraction des IED en fonction de secteurs prioritaires..... 3
4. Stimuler un dialogue public-privé 4
5. Renforcer les institutions chargées de l'investissement 4

Chapitre 1 : Déterminants et impact des IED 7

A. Le rôle des IED dans les objectifs de développement du pays 8

B. Les déterminants des IED pour le développement durable 9

1. Caractéristiques de l'économie djiboutienne 9
2. Capital humain et développement social 13
3. Gouvernance et institutions 15
4. Le secteur privé djiboutien..... 16
5. Infrastructures 18

C. Evolution et impact des IED 21

1. Evolution et caractéristiques des IED 22
2. Impact des IED sur l'économie djiboutienne..... 25

D. Défis, opportunités et orientations stratégiques pour l'IED..... 27

Chapitre 2 : Cadre légal, réglementaire et institutionnel de l'investissement 29

A. Réglementation affectant les IED..... 30

1. Entrée et établissement des IED 30
2. Traitement et protection des IED 32

B. Cadre légal général de l'investissement..... 35

1. Monter une entreprise 36
2. Fiscalité d'entreprise 36
3. Législation du travail 40
4. Réglementation de la concurrence..... 44
5. Régime foncier et aménagement du territoire..... 45
6. Réglementation environnementale..... 48

C. Gouvernance	50
1. Qualité de l'administration.....	50
2. Gouvernance du secteur privé.....	51
3. Lutte contre la corruption.....	52
4. Qualité du système judiciaire.....	52
5. Propriété intellectuelle.....	53
D. Cadre institutionnel de l'investissement	54
1. Accueil des investisseurs et assistance à la création d'entreprise.....	54
2. Promotion des IED.....	54
3. Accompagnement du secteur privé local.....	54
4. Les mécanismes de coordination.....	55
5. Evaluation.....	56
E. Conclusion	56

Chapitre 3 : Attirer des IED et en bénéficier: une approche multidimensionnelle pour un développement durable 59

A. Les IED dans le processus de développement de Djibouti	60
B. Stratégie multidimensionnelle d'attraction des IED pour un développement durable	61
1. Réformer l'environnement des affaires.....	62
a. Cadre spécifique aux IED.....	62
b. Création d'entreprise et fiscalité.....	65
c. Législation du travail.....	67
d. Réglementation de la concurrence.....	68
e. Réglementation du foncier.....	69
f. Réglementation environnementale.....	70
g. Gouvernance.....	70
2. Accroître la compétitivité des infrastructures et du capital humain.....	72
a. Electricité.....	72
b. Eau.....	73
c. Télécommunications.....	73
d. Transports.....	74
e. Capital humain.....	75
3. Cibler l'attraction des IED au niveau sectoriel.....	77
C. Implications institutionnelles	85
1. Mécanisme de dialogue public-privé.....	85
2. Comité de suivi et d'évaluation des réformes.....	86
3. Consolider la promotion des IED.....	87
D. Conclusion	89

Notes	94
Références bibliographiques	96
Annexe 1	99
Annexe 2	100
Annexe 3	101

Tableaux

Tableau I.1. Données macroéconomiques, 2012.....	10
Tableau I.2. Commerce extérieur, 2004-2010 (millions de FDJ et pourcentage)	13
Tableau I.3. Développement social, emploi et éducation, 2011	14
Tableau I.4. Environnement légal, corruption et sécurité, 2011	15
Tableau I.5. Accès au crédit, 2010.....	17
Tableau I.6. Electricité, assainissement, télécommunications et transport, 2010	19
Tableau I.7. Flux comparatifs d'IED pour certains pays et régions, 1991-2011 (dollars et pourcentages).....	24
Tableau II.1. Principales incitations fiscales par secteur.....	39
Tableau II.2. Comparaison internationale des taux de taxation 2012 (pourcentage).....	40
Tableau II.3. Charges patronales et nombre de jours de congé : comparaison pays	42
Tableau II.4. Permis de construire et enregistrement de propriété : Djibouti et pays comparateurs, 2013.....	51
Tableau II.5. Application des contrats et résolution de l'insolvabilité : Djibouti et pays comparateurs, 2013.....	53
Tableau III.1. Matrice de l'attractivité des IED à Djibouti.....	78
Tableau III.2. Sélection d'indicateurs pour le suivi et l'évaluation des stratégies d'attraction des IED au niveau sectoriel	84
Tableau III.3. Résumé des principales recommandations de l'Examen de la politique d'investissement de Djibouti	91

Figures

Figure I.1.	Volume total des marchandises et hydrocarbures et part relative de l’Ethiopie (<i>millions de tonnes</i>).....	12
Figure I.2.	Flux d’IED à Djibouti, 1990-2011 (<i>millions de dollars</i>).....	22
Figure I.3.	Flux d’IED par pays et par secteur, 2004-2011	23
Figure II.1.	Cadre institutionnel de l’appui au secteur privé à Djibouti	56
Figure III.1.	Stratégie multidimensionnelle d’attraction des IED à Djibouti.....	62
Figure III.2.	Vers des stratégies sectorielles d’attraction des IED	77
Figure III.3.	Stratégies sectorielles d’attraction des IED — une approche dynamique.....	79

Encadrés

Encadré I.1.	Faiblesses du système statistique national	9
Encadré I.2.	Transfert de compétences par DP World	26
Encadré II.1.	Le rôle des APPI dans l’attraction des IED.....	35
Encadré II.2.	Les six zones franches de Djibouti.....	40
Encadré II.3.	Le contenu du volet incidences de l’étude d’impact environnemental	49
Encadré III.1.	Rappel des principaux bénéfices et risques liés aux IED	60
Encadré III.2.	Alléger le fardeau fiscal des PME — la Contribution générale unique au Sénégal	66
Encadré III.3.	La lutte contre la corruption : les résultats d’une alliance entre les entreprises, le gouvernement et la société civile.....	71
Encadré III.4.	Le système eRegulations de la CNUCED: un réseau mondial pour la transparence	72
Encadré III.5.	Améliorer l’employabilité et la compétitivité de la main-d’œuvre : l’expérience de Singapour.....	76
Encadré III.6.	Compétitivité et attraction des IED : le cas de la concurrence entre le port de Hong Kong et les ports de la Pearl River Delta	80
Encadré III.7.	Recherche de compétitivité à travers la flexi-sécurité : expériences européennes.....	82
Encadré III.8.	Plateformes de dialogue public-privé : quelques exemples	86
Encadré III.9.	Suivi et évaluation des réformes : les cas du Botswana, du Cap-Vert et de Maurice.....	87

Abréviations

ADD	Agence djiboutienne de développement social	CNSS	Caisse nationale de Sécurité sociale
AGCS	Accord général sur le commerce des services	CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
AEO	African Economic Outlook	CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
AFD	Agence française de développement	COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
ANEFIP	Agence nationale pour l'emploi, la formation et l'insertion professionnelle	CPIDD	Cadre de politique d'investissement pour un développement durable
ANPI	Agence nationale de promotion des investissements	DISED	Direction de la statistique et des études démographiques
APPI	Accords de promotion et de protection des investissements	DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
APRM	Mécanisme d'évaluation intra-africaine	EDD	Electricité de Djibouti
APZF	Autorité des Ports et des Zones franches	EICC	Espace d'investissement commun du COMESA
BAAC	action du monde des affaires contre la corruption	ENAP	Ecole national d'administration publique
BAD	Banque africaine de développement	EPI	Examen de la politique d'investissement
BIC	bénéfices industriels et commerciaux	FDED	Fonds de développement économique de Djibouti
CBC	Commonwealth Business Council	FDJ	franc djiboutien
CBI	Convention sur l'intégrité dans le monde des affaires	FMI	Fonds monétaire international
CCD	Chambre de commerce de Djibouti	FZCO	Free Zone Company
CDD	contrats à durée déterminée	FZE	Free Zone Establishment
CDI	contrats à durée indéterminée	IDH	indice de développement humain
CGI	Code général des impôts	INDS	Initiative nationale pour le Développement social
CGU	Contribution générale unique	IED	investissement étranger direct
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements	ITS	impôt sur les traitements et salaires
CISA	Centre international des services arbitraux	JAFZA	Jebel Ali Free Zone
CMA	Centre de médiation et d'arbitrage	KWh	kilowatt-heure

MAECI	Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale	OIT	Organisation internationale du Travail
ME	moyenne entreprise	OMC	Organisation mondiale du commerce
MW	mégawatts	PAID	Port autonome international de Djibouti
MAPERH	Ministère de l'agriculture, de la pêche, de l'élevage et des ressources halieutiques	PAM	Programme alimentaire mondial
MEFIP	Ministère de l'économie et des finances chargé de l'Industrie et de la planification	PE	petite entreprise
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord	PIB	produit intérieur brut
MIGA	Agence multilatérale de garantie des investissements	PMA	pays les moins avancés
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
NPF	nations les plus favorisées	PPA	parité de pouvoir d'achat
OCI	Organisation de la coopération islamique	PPP	partenariat public-privé
ODPIC	Office djiboutien de la propriété industrielle et commerciale	SYDONIA	système douanier automatisé
ONEAD	Office national des eaux et de l'assainissement de Djibouti	SARL	société à responsabilité limitée
ONTD	Office national du tourisme de Djibouti	TIC	taxe intérieure de consommation
		TFP	taxe sur la formation professionnelle
		TPS	taxe sur les prestations de services
		TVA	taxe sur la valeur ajoutée
		UE	Union européenne



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 défis. 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 récente situation. 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 Pays les moins avancés (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. S'appuyant sur le Cadre de politique d'investissement pour un développement durable (CPIDD), récemment élaboré par la CNUCED, la stratégie proposée dans l'EPI fait fond 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 relatives à 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

La stratégie de développement énoncée dans l'INDS prévoit un renforcement de la croissance économique grâce à la promotion du secteur privé et un rôle accru des investissements étrangers directs.

de nombreux exemples de bonnes pratiques tirées d'autres pays, notamment des PMA. Ces exemples montrent que malgré les défis énormes, il y a des solutions variées 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 obstacle 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 leurs attentes à long terme, 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'entreprise 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 au pays. 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 de protection. 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. Ceci permettra

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.

Plusieurs axes de réformes légales et réglementaires sont recensés dans l'EPI pour améliorer l'environnement des affaires.

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). A cela, devraient aussi s'ajouter des initiatives pour harmoniser les conditions du marché du travail, de la concurrence et de l'accès à la terre avec les objectifs de développement du pays et les besoins des investisseurs.

Pour instaurer un climat de confiance, il faut aussi 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 loi sur la 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. Quant à 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 qui devrait viser une meilleure adéquation formation/emploi. Les outils spécifiques à sa mise en œuvre sont notamment 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.

Djibouti pourrait bénéficier d'un cadre législatif et institutionnel de promotion des partenariats public-privé pour renforcer les infrastructures et le capital humain.

L'EPI recommande l'adoption d'une politique proactive de définition des secteurs prioritaires et un ciblage des segments sur lesquels se positionner.

Pour que la volonté du Gouvernement d'attirer des IED dans des secteurs clé se transforme en réalité et à l'instar d'autres pays émergents, cet 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 afin de mieux prendre en compte leurs différents degrés d'attractivité, et adopter des mesures plus spécifiques au niveau légal et réglementaire, au plan des incitations fiscales par exemple, ainsi que des activités de promotion des investissements mieux ciblées.

Compte tenu de l'analyse effectuée dans le présent 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 l'attractivité tout au moins à 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 coûts que de la qualité du service, ce qui aurait également des effets positifs sur les activités d'autres secteurs, notamment celui des services.

Pour devenir compétitif dans des secteurs prioritaires et le rester, il faut 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 rentabilité 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 défis à relever 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

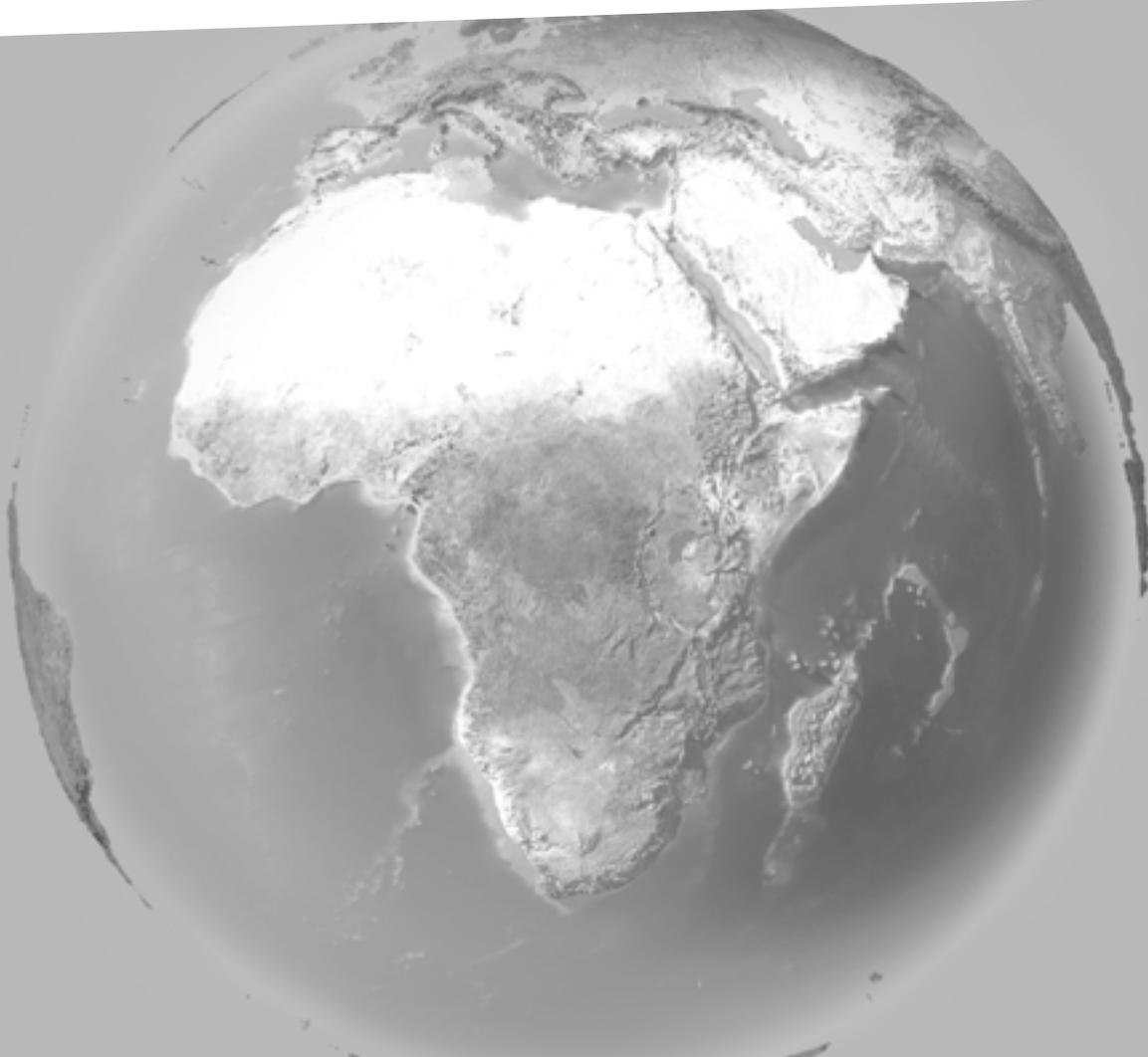
Le Gouvernement djiboutien a pris des initiatives pour réformer le cadre institutionnel chargé des questions d'investissement. En dépit de ces efforts, il y a encore un chevauchement des mandats de nombreuses institutions impliquées dans la promotion de l'investissement et le développement du secteur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

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.

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 mieux s'acquitter de son mandat 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.

CHAPITRE 1

Déterminants et impact des IED



Djibouti est un pays côtier situé dans la Corne de l'Afrique, qui partage ses frontières avec l'Erythrée, l'Éthiopie et la Somalie. Le pays occupe une position géostratégique déterminante à l'entrée de la Mer rouge, carrefour des principales routes maritimes commerciales qui relient l'Europe, l'Asie et l'Afrique. Indépendant depuis 1977, Djibouti a connu une période de troubles et de guerre civile au début des années 1990. Depuis la fin de la même décennie, le pays bénéficie d'une certaine stabilité politique et d'une relative paix sociale. Dès 2000, le taux de croissance réel du produit intérieur brut (PIB) connaît une croissance ascendante. Perturbée par la crise économique mondiale de 2008, cette croissance a repris en 2012 pour atteindre un taux estimé à près de 5 pour cent. Par ailleurs, un document intitulé *Djibouti Vision 2035*, qui a pour objet de clarifier la stratégie de développement du pays, est en cours d'élaboration.

Les problèmes socio-économiques auxquels le pays est confronté restent toutefois de taille. Djibouti fait partie des pays les moins avancés (PMA) selon la classification des Nations Unies. La pauvreté demeure répandue dans les zones urbaines et rurales. La réduction du chômage constitue l'une des priorités du Gouvernement et l'attraction des investissements étrangers directs (IED) est perçue à travers ce prisme. Le pays est ouvert aux IED, qui ont connu un accroissement substantiel au cours des années 2000, avec une forte concentration dans de gros projets portuaires et hôteliers. Cependant, les attentes des Djiboutiens en matière d'impact, notamment sur l'emploi, restent insatisfaites.

Djibouti dispose de très peu de ressources minérales et naturelles. De plus, selon les estimations de la FAO, seules 60 km² des 23 200 disponibles seraient cultivables. Du fait de ces handicaps, l'économie est largement tributaire des services, tirant profit du positionnement géostratégique du pays. Djibouti est aussi handicapé de par sa forte dépendance extérieure pour son approvisionnement en denrées alimentaires et énergétiques qui s'est traduite par un déficit chronique de la balance commerciale dont la réduction est l'un des principaux objectifs de la politique économique du Gouvernement.

Compte tenu de ces atouts et de ces limitations, le Gouvernement djiboutien souhaite augmenter l'attraction des IED et améliorer leur impact sur le développement du pays. Bien que prévu dans l'Initiative nationale pour le développement social (INDS) de Djibouti, le rôle des IED n'est pas encore clairement défini dans le cadre d'une

vision politique ni explicité dans le cadre d'une stratégie qui tient compte des caractéristiques spécifiques du pays.

Le présent chapitre décrit les priorités de développement du Gouvernement de Djibouti et le rôle que pourraient jouer les IED pour les atteindre. Il présente ensuite un aperçu des caractéristiques socio-économiques du pays ainsi que d'autres déterminants liés aux IED, à savoir le capital humain, la gouvernance, le secteur privé djiboutien et les infrastructures. On y trouve également une analyse de la tendance des IED à Djibouti, leur performance et leurs incidences sur l'économie locale. Une évaluation des défis et des opportunités majeurs en vue d'accroître l'attraction et les avantages tirés des IED conclut le chapitre.

A. Le rôle des IED dans les objectifs de développement du pays

En matière de développement, les principaux objectifs du Gouvernement sont les suivants : la réduction de la pauvreté, la diversification de l'économie et la création d'emplois formels. À cette fin, des documents stratégiques ont été élaborés. Le Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) a été finalisé en 2004. L'INDS, document phare du Gouvernement de Djibouti, a suivi en 2007, couvrant la période 2007-2012. La deuxième version de l'INDS, élaborée en 2011, définit la stratégie de développement du Gouvernement jusqu'en 2015.

L'INDS définit quatre axes principaux ainsi que cent actions prioritaires. L'axe 1 vise à renforcer la croissance économique, la compétitivité et l'emploi. L'axe 2 a pour but d'assurer un meilleur accès aux services sociaux de base (éducation, formation professionnelle, santé, eau potable et assainissement, logement, aménagement urbain et promotion de la femme). L'axe 3 définit les actions nécessaires pour réduire la pauvreté, assurer la sécurité alimentaire et le développement rural et améliorer la gestion des risques, notamment ceux qui sont liés au réchauffement climatique. Enfin, l'axe 4 vise à renforcer la gouvernance publique, notamment en modernisant la gestion des administrations, en consolidant la justice et l'État de droit, en encourageant la décentralisation et la gouvernance locale et en renforçant les capacités statistiques du pays.

Le rôle que devraient jouer les investissements étrangers pour atteindre les objectifs de développement a été reconnu depuis le début des années 2000. En effet, le DSRP préconisait déjà le renforcement de la compétitivité du pays en favorisant la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel attractif pour l'investissement étranger privé. Par la suite, l'INDS a fait référence aux IED dans la section consacrée à la promotion du secteur privé (axe 1). Les objectifs pour la période 2011-2015 sont de stabiliser les flux entrants d'IED à 20 pour cent du PIB, d'augmenter le nombre annuel de projets de 25 pour cent et de doubler le nombre d'entreprises installées dans la zone franche. L'INDS préconise aussi le renforcement des capacités de l'Agence nationale de promotion des investissements (ANPI) créée en 2001, une des premières en Afrique, l'amélioration des procédures juridiques et administratives et la consolidation des synergies entre les différents départements ayant une incidence sur les investissements.

Concernant l'objectif de diversification de l'économie, l'INDS mentionne les secteurs suivants comme étant des sources potentielles de croissance: 1) l'agriculture, l'élevage et la pêche ; 2) le tourisme et l'artisanat ; 3) le secteur tertiaire (activités de services) ; et 4) les mines et les industries de transformation des produits locaux. Le plan stratégique du Ministère de l'économie et des finances chargé de l'industrie et de la planification (MEFIP, 2011a) mentionne aussi des secteurs économiques « retenus comme prioritaires ». Une stratégie de développement de l'industrie nationale est prévue ainsi qu'un redéploiement des investissements industriels grâce à la mise en place de zones économiques spécifiques dans les régions.

B. Les déterminants des IED pour le développement durable

La présente section passe en revue les différents éléments permettant de déterminer le potentiel d'attraction des IED à Djibouti. L'évaluation détaillée des caractéristiques économiques du pays se heurte à des imprécisions et à des carences en ce qui concerne les données statistiques nationales (encadré I.1). La plupart des données utilisées dans le présent chapitre ont été fournies par les différents départements administratifs et n'ont pas pu être croisées avec d'autres sources. L'analyse se fondera donc essentiellement sur une appréciation qualitative des déterminants des IED.

En vue de comparer le potentiel et les performances de Djibouti, les statistiques d'un groupe de huit pays comparateurs qui partagent des caractéristiques communes avec Djibouti sont fournies. Ces huit pays côtiers en développement disposent entre autres d'un secteur portuaire dominant. Deux pays pour chacune des quatre sous-catégories suivantes ont été choisis : pays de la région (Erythrée, République du Yémen), concurrents portuaires sur le continent (Kenya, République-Unie de Tanzanie), PMA (Bénin, Mozambique) et petites économies avancées et diversifiées (Maurice, Seychelles).

1. Caractéristiques de l'économie djiboutienne

La population à Djibouti était estimée à 818 159 habitants lors du recensement général de la population en 2009

Encadré I.1. Faiblesses du système statistique national

Des statistiques économiques et sociales précises et détaillées sont nécessaires à la bonne gestion et planification d'un pays. Par exemple, les statistiques sur l'IED permettent à un gouvernement de mieux analyser les flux d'investissements étrangers et d'évaluer leur impact sur l'économie. Or, comme dans la plupart des pays en développement et des PMA en particulier, la collecte et la diffusion de données statistiques demeurent problématiques à Djibouti. Cela a une incidence sur la plupart des données quantitatives du pays, qu'elles soient à caractère démographique et social ou qu'elles soient liées à l'activité économique, en particulier celles sur le commerce extérieur et les IED. Par ailleurs, la grande majorité des données statistiques ne se trouvent pas dans les bases de données internationales, qui se fondent principalement sur des estimations ou des données obsolètes et ne se recoupent que très rarement entre elles.

Le besoin de restructurer et de dynamiser le système statistique national est toutefois reconnu par le Gouvernement comme étant indispensable pour soutenir la mise en place, le suivi et l'évaluation des différentes initiatives de développement du pays. Une série de programmes d'assistance technique avec les partenaires de développement est actuellement en cours. De plus, le Groupe de travail national sur les IED, mis en place par décret présidentiel en 2012, devrait mettre l'accent sur le renforcement du suivi et de l'évaluation quantitative et qualitative des IED.

Au niveau stratégique, les autorités djiboutiennes ont élaboré un schéma directeur de la statistique, d'abord pour 2006-2010 et ensuite pour 2011-2015. Ce schéma directeur a pour objectifs l'adoption d'une nouvelle loi statistique, le renforcement des systèmes administratifs statistiques (y compris régionaux), la diffusion des données et analyses, une meilleure cohérence dans l'organisation des enquêtes statistiques, l'intégration des activités des bailleurs de fonds dans le programme d'ensemble de la production statistique, la formation des ressources humaines et l'informatisation du système statistique national. Pour y parvenir, le schéma directeur préconise un engagement politique soutenu, appuyé par un Conseil supérieur de la statistique, ainsi que la création d'un Groupe de partenaires de la statistique en vue d'une meilleure coordination des financements extérieurs des opérations statistiques. A ce jour, la plupart de ces initiatives doit encore être concrétisée.

Sources : CNUCED (2009a) et Direction de la statistique et des études démographiques (DISED, 2010)

(DISED, 2012). L'évolution démographique est caractérisée par une croissance rapide de la population, de l'ordre de 2,5 pour cent par an, ainsi que par d'importants mouvements migratoires, conséquence des conflits dans la sous-région. Au total, le nombre d'immigrés qui résident,

souvent de façon irrégulière, à Djibouti est estimé à près de 20 pour cent de la population.

La population est en majorité concentrée dans les villes et dans la capitale. Environ 70 pour cent des Djiboutiens vivent en milieu urbain, dont 58 pour cent dans la ville de Djibouti

Tableau I.1. Données macroéconomiques, 2012

Population	Total	818 159	Composition du PIB par secteur	<p>4% 21% 75%</p> <p>■ Primaire ■ Secondaire* □ Tertiaire</p>
	Urbaine (%)	70		
	Capital (%)	58		
PIB	Total (millions \$)	1140	<p>Taux de croissance réel du PIB (%)</p>	
	Par habitant (\$)	1383		
	Croissance moyenne (2000-2012)	3,7		
Commerce extérieur		Secteurs principaux (% PIB)		
Exportation et importations (millions \$)	512	Transport et télécommunications		28,3
Exportations totales (% PIB)	7,5	Commerce et tourisme		18,4
Importations totales (% PIB)	38	Banques et assurances	14,2	
Stabilité macroéconomique		Bâtiments et travaux publics	13,3	
Dette publique (% PIB)	52,4	Ressources naturelles		
Recettes de l'Etat (avec dons, % PIB)	34,5	Sel		
Inflation (IPC, %, moyenne 2000-2012)	3,7	Perlite		

Sources : Banque centrale de Djibouti (2012) et Fonds monétaire international (FMI)²

Notes : * notamment industries manufacturières, construction de bâtiments et travaux publics, production et distribution d'eau et d'énergie

(tableau I.1). Le fort taux d'urbanisation peut, entre autres, être attribué aux sécheresses successives qui ont forcé les populations nomades à s'installer de manière définitive près des villes¹.

Le PIB nominal était estimé par la Banque centrale de Djibouti à 1 383 dollars par habitant en 2012, un niveau relativement élevé pour un PMA et qui contraste avec le taux de pauvreté élevé. Durant la période 2000-2012, Djibouti a enregistré une croissance réelle moyenne de l'ordre de 3,7 pour cent avec des pics de respectivement 5,3 et 5,8 pour cent en 2007 et 2008. Une importante partie de la croissance durant cette période a été tirée par les IED, dont le stock a connu une croissance considérable, passant de 7 pour cent du PIB en 2000 à 76 pour cent en 2011. La croissance a également été portée par le trafic portuaire et, dans une moindre mesure, le développement du secteur financier. Par ailleurs, elle a été générée par des activités à forte intensité de capital et a créé relativement peu d'emplois.

Au niveau de la structure économique, compte tenu du climat aride, la part relative du secteur primaire est peu importante, soit un peu moins de 4 pour cent du PIB en 2011. Le pays importe par conséquent 80 pour cent des céréales, 90 pour cent des fruits et légumes et la totalité des matières grasses consommées. L'élevage est essentiellement constitué de petits ruminants et de dromadaires. Il est peu valorisé même si une grande partie de la population en tire ses revenus et qu'il répond à une demande importante du secteur alimentaire (viande, lait). Ce secteur a beaucoup souffert des sécheresses successives qui ont frappé la Corne de l'Afrique ces dernières années. Par ailleurs, le sous-secteur de la pêche, qui n'est pas une activité traditionnelle à Djibouti, demeure sous-exploité malgré une zone économique exclusive de 7 500 km² et un potentiel estimé à 47 000 tonnes par an, toutes espèces confondues. La pêche autorisée est exclusivement artisanale et les prises sont estimées à 2 000 tonnes par an selon le Ministère de l'agriculture, de la pêche, de l'élevage et des ressources halieutiques (MAPERH, 2008).

Quoique limitée par la taille du marché et les coûts importants des facteurs de production (voir plus loin), la part relative du secteur secondaire est passée de 15 pour cent du PIB en 2000 à plus de 20 pour cent en 2011. Cette croissance a été tirée par le sous-secteur de la construction qui a fortement progressé grâce aux IED, notamment ceux qui ont été consacrés aux infrastructures portuaires et à la construction d'hôtels. Inversement, la part relative de l'industrie et celle de la production d'eau et d'énergie ont régressé de façon continue au cours de la même période.

Le secteur des services représentait environ trois quart du PIB djiboutien en 2011. Les activités de commerce et tourisme et celles des banques et assurances représentaient respectivement 18 et 14 pour cent du PIB la même année et le sous-secteur des transports et communications 28 pour cent. C'est ce dernier qui a largement dominé l'activité économique grâce aux activités portuaires et de transit qui ont enregistré une forte augmentation entre 2007 et 2009.

Le secteur touristique a bénéficié de la présence des bases militaires installées dans le pays puisque le nombre de visites des familles de soldats est passé de 20 000 individus en 2000 à plus de 58 000 en 2009 selon l'Office national de tourisme de Djibouti (ONTD, 2010). Des IED ont été réalisés dans des infrastructures hôtelières, dont certaines de grande envergure, essentiellement dans la ville de Djibouti, alors que celles dans le reste du pays demeurent rares. Le développement du secteur bancaire constitue l'autre évolution marquante des services à Djibouti ces dernières années. Facilité par les réformes mises en place par le Gouvernement (chapitre II), ainsi que par la faiblesse des autres marchés financiers dans la sous-région, le nombre de banques est passé de deux en 2006 à 11 en 2011. La grande majorité d'entre elles sont des banques étrangères.

La localisation géographique stratégique de Djibouti a aussi contribué à attirer les bases militaires dont les revenus tirés de leur location représentaient 5,4 pour cent du PIB et environ 15 pour cent des ressources budgétaires de l'Etat (recettes et dons) en 2010 (MEFIP, 2011b). En effet, Djibouti abrite, depuis son indépendance, la plus importante base militaire française stationnée à l'étranger et une importante base américaine depuis 2002, actuellement en expansion. Dans une moindre mesure, l'Allemagne, le Japon, l'Espagne et l'Union européenne (UE) ont également des troupes basées à Djibouti. Cette forte présence de militaires étrangers s'est renforcée dans le cadre de la lutte contre la piraterie dans l'Océan indien.

Le régime de change est favorable, aucun contrôle n'est exercé et les mouvements de capitaux sont libres. Le franc djiboutien (FDJ) est convertible à 100 pour cent et fixé au dollar américain depuis 1973. Cette politique, qui possède des avantages et des inconvénients, enlève tout pouvoir monétaire discrétionnaire à la Banque centrale de Djibouti mais a permis de maintenir l'inflation sous contrôle à des taux largement inférieurs à ceux qui sont enregistrés par la majorité des pays de la région. Ainsi, le taux d'inflation s'est maintenu en-dessous de 4 pour cent entre 2000 et 2012, à l'exception des années 2007 et 2008 pendant lesquelles

l'augmentation des cours mondiaux des denrées alimentaires et des hydrocarbures s'est répercutée sur le coût de la vie³.

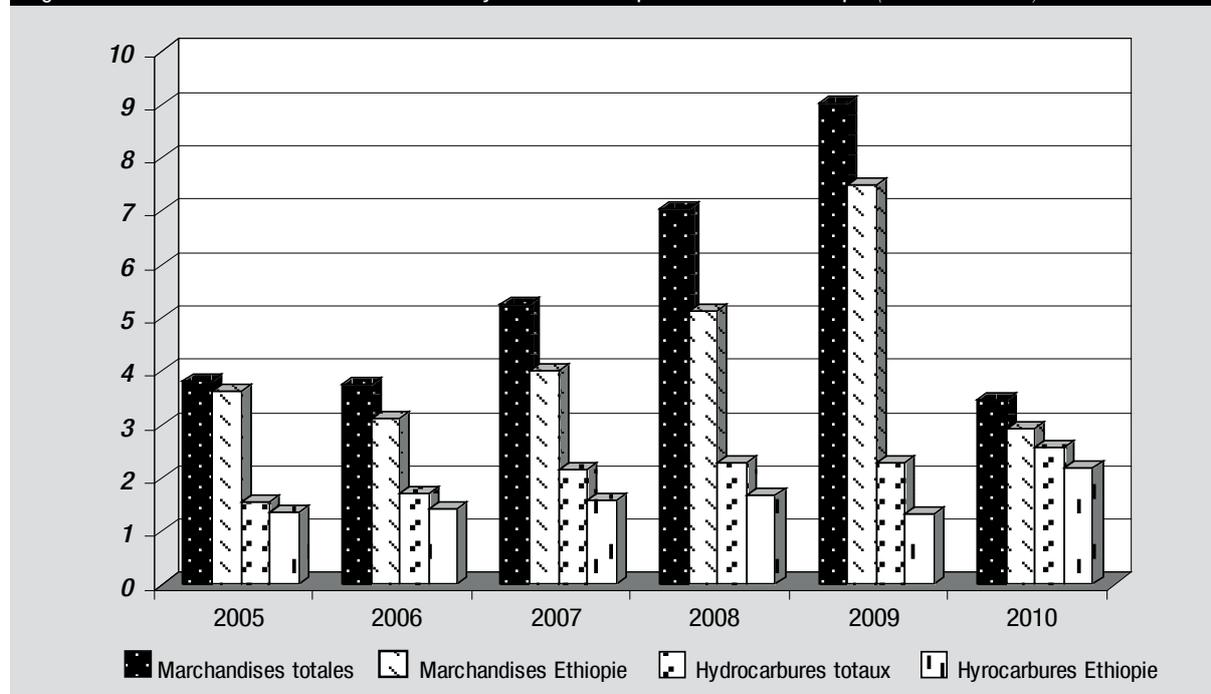
Concernant le commerce extérieur, Djibouti est membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis 1995 et du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) depuis 1981⁴. Depuis 2004, le pays constitue avec 12 autres Etats membres du COMESA une zone de libre-échange. Toutefois, une union douanière n'a pas encore été créée et demeure un objectif majeur du COMESA. L'ambition du Gouvernement de Djibouti est de positionner le pays comme porte d'entrée du COMESA, qui représente un marché estimé à 400 millions d'individus.

Bien que Djibouti possède une économie de petite taille, celle-ci est très ouverte sur le monde et ses activités commerciales sont importantes. Le volume élevé de marchandises en transit est une conséquence directe de l'activité économique de l'Ethiopie, qui fait transiter la grande majorité de ses importations et exportations par Djibouti (figure I.1). Entre 2005 et 2010, la part des produits transitant par les ports djiboutiens à destination de l'Ethiopie ou en provenance de ce pays a représenté en moyenne 82 pour cent du total des marchandises traitées et 77 pour cent des hydrocarbures. Cependant, cette évolution n'a pas résisté au ralentissement

du commerce mondial observé à partir de 2009⁵, ce qui a entraîné une chute de près de 50 pour cent du volume de marchandises traitées dans les ports de Djibouti et une diminution de la croissance de l'économie.

La forte dépendance extérieure pour les besoins alimentaires et énergétiques rend le pays particulièrement vulnérable aux fluctuations des cours mondiaux et conduit à une balance commerciale déficitaire. Les importations djiboutiennes proviennent surtout des Emirats arabes unis, de France et d'Ethiopie. Des importations d'Arabie saoudite, de Chine, des Etats-Unis d'Amérique, d'Inde et de Turquie ont également été enregistrées de façon fluctuante au cours des dernières années. L'importance relative des importations en provenance des pays du Moyen-Orient est directement liée à l'augmentation de la consommation d'hydrocarbures. Leur valeur est passée de 14 pour cent des importations totales en 2004 à 43 pour cent en 2010 (tableau I.2). Il existe peu d'informations précises quant aux exportations de Djibouti, ce qui est dû à la confusion statistique entre exportations et réexportations. Depuis l'arrêt de la production de sel en 2009, les estimations montrent que les exportations djiboutiennes consistent essentiellement en produits halieutiques, bétail sur pied, peaux, cuirs et en avitaillement des navires étrangers⁶.

Figure I.1. Volume total des marchandises et hydrocarbures et part relative de l'Ethiopie (millions de tonnes)



Sources : Port autonome international de Djibouti (PAID) et Banque centrale de Djibouti

Tableau I.2. Commerce extérieur, 2004-2010 (millions de FDJ et pourcentage)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Importations totales	37 968	39 943	51 015	84 035	121 470	94 236	75 964
<i>Dont (%)</i>							
Hydrocarbures et dérivés	14,3	21,5	3	18,5	28	33,7	42,8
Alimentation et boissons	30,2	27,9	21,6	21,6	27,6	32,7	21,2
Véhicules et matériels de transport	7,8	8,5	7,3	7	8,2	2,8	8
Machines diverses et appareils électriques	9,6	9,4	20,6	12,8	10,6	3,7	6,2
Kath	10,2	8,7	1,1	4	3	4,2	4,9
Exportations totales	6 750	7 020	9 805	10 320	12 230	13 750	15 130

Sources : Banque centrale de Djibouti et DISED

2. Capital humain et développement social

Comme pour beaucoup de PMA, le taux de chômage élevé et la pauvreté qui en résulte sont parmi les principaux défis de Djibouti. Comme en témoigne l'indice de développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)⁷, le niveau du PIB par habitant ne reflète pas toute la réalité socio-économique du pays. En 2011, Djibouti était classé à la 165^{ème} place sur 187 pays, ce qui le plaçait dans la catégorie des pays à faible développement humain. Malgré ces chiffres, qui sont meilleurs que ceux de la plupart des pays comparateurs (tableau I.3), le PNUD estime que la pauvreté affecte 75 pour cent de la population et l'extrême pauvreté 45 pour cent⁸.

L'incidence de la pauvreté a continué de s'accroître au cours des dernières années. L'insécurité alimentaire est donc un problème majeur pour les ménages djiboutiens, dont les dépenses liées à l'alimentation représentaient 70 pour cent de leur budget en 2010 (PNUD, 2010). Cette proportion élevée est notamment due à la forte augmentation des cours mondiaux des denrées alimentaires : leur cours ayant connu une hausse de 70 pour cent entre 2002 et 2010. En milieu urbain, 47 pour cent des ménages n'ont pas les moyens de s'offrir une alimentation adéquate, 31 pour cent de la population est sous-alimentée et la proportion d'enfants souffrant de malnutrition s'élève à 33 pour cent, soit l'un des taux les plus élevés au monde. Cette situation est encore pire dans les zones rurales où la pauvreté touche près de 85 pour cent de la population (Gouvernement de Djibouti, 2011).

Depuis le début des années 2000, le Gouvernement consacre autour de 8 pour cent du PIB à l'éducation. Depuis

cette date, Djibouti est passé d'un système d'éducation élitiste à une éducation de masse en instaurant l'obligation scolaire pour tous les enfants de 6 à 16 ans. Grâce à cette initiative, les taux bruts de scolarisation dans le primaire et secondaire ont fortement progressé, quoique des disparités importantes persistent entre milieux urbain et rural. Ces taux sont encore inférieurs aux pays comparateurs, malgré le niveau des dépenses publiques dans l'éducation supérieure, à celle des autres pays. En revanche, le nombre d'étudiants de l'enseignement technique a presque doublé durant les années 2000 et celui de l'enseignement supérieur a été multiplié par 6, grâce, entre autres, à la création de l'Université de Djibouti (Gouvernement de Djibouti, 2011).

La persistance de la pauvreté est en grande partie attribuable au niveau élevé du chômage. Estimé à 55 pour cent de la population active, le chômage touche en priorité les jeunes qui arrivent sur le marché de l'emploi (74 pour cent des jeunes âgés de moins de 30 ans sont à la recherche d'un emploi). Paradoxalement, le nombre de permis de travail accordé à des étrangers ne cesse de s'accroître⁹. S'agissant du recrutement, les entreprises citent fréquemment, comme causes principales du chômage, le manque de compétences adéquates disponibles, le faible niveau de formation des demandeurs d'emploi locaux sauf dans le secteur portuaire (section C.2) et les salaires élevés demandés par les travailleurs djiboutiens. Le niveau des salaires est principalement imputé au coût élevé de la vie (produits alimentaires et énergétiques importés dans leur quasi-totalité). Le coût du travail est malgré tout considéré comme excessif en raison de l'importance relative des salaires nominaux qui sont de 3 à 6 fois supérieurs à

Données	Pays de la région			Concurrent portuaire	
	Djibouti	Erythrée	Yémen ¹	Kenya	Tanzanie ²
Développement social					
Indice de développement humain (0 = faible 1 = fort)	0,430	0,349	0,462	0,509	0,466
Rang sur 187 pays	165	177	154	143	152
Pop. vivant avec moins de 1,25 \$ par jour (PPA) (%)*	18,8	..	17,5	43,5	67,9
Pop. vivant avec moins de 2,00 \$ par jour (PPA) (%)*	41,2	..	46,6	67,2	87,9
Indice de Gini (0-100 = inégalité totale)*	40,0	..	37,7	47,7	37,6
Emploi					
Participation de la population active (% > 15 ans)**	70	73	47	82	88
Education					
Dépenses publiques dans l'éducation (% PIB)*	8,4	2,0	5,2	7	6,8
Taux brut de scolarisation (%) : - primaire***	54,5**	44,6	87,3	113,3**	102,3
- secondaire***	30,2	31,9	44,1	60,2**	27,4**
- supérieur*	3,4	2,0	10,2	4	1,5
Données	PMA			Petite éco. avancée	
	Djibouti	Bénin	Mozambique	Maurice	Seychelles
Développement social					
Indice de développement humain (0 = faible 1 = fort)	0,430	0,427	0,322	0,728	0,773
Rang sur 187 pays	165	167	184	77	52
Pop. vivant avec moins de 1,25 \$ par jour (PPA) (%)*	18,8	47,3	59,6	..	0,3
Pop. vivant avec moins de 2,00 \$ par jour (PPA) (%)*	41,2	75,3	81,8	..	1,8
Indice de Gini (0-100 = inégalité totale)*	40,0	38,6	45,7	..	65,8
Emploi					
Participation de la population active (% > 15 ans)**	70	73	86	58	..
Education					
Dépenses publiques dans l'éducation (% PIB)*	8,4	3,5	5	3,2	5,0
Taux brut de scolarisation (%) : - primaire***	54,5**	125,9	115,1	99,4	116,8**
- secondaire***	30,2	37,1*	25,5	89,4	114,7**
- supérieur*	3,5	6	1,5	24,9	..

Sources : PNUD, Banque mondiale

Note : (*) dernière année disponible, (**) 2009, (***) 2010. (1) République du Yémen ; (2) République-Unie de Tanzanie

ceux d'autres pays de la région (Ethiopie, République du Yémen) ainsi que de la faible productivité du travail, liée au manque de formation adéquate. En particulier, la plupart des qualifications techniques manquent et les investisseurs font venir des techniciens qualifiés du Bangladesh, d'Inde, du Pakistan, du Népal et d'autres pays asiatiques pour remplir ces fonctions. Il y a également un problème de connaissances des langues de la région (anglais, arabe) parmi la main-d'œuvre locale.

Afin de relever ces défis, le Gouvernement a créé l'Agence nationale pour l'emploi, la formation et l'insertion professionnelle (ANEFIP) pour favoriser l'adéquation entre la formation des demandeurs d'emploi et l'offre effective de travail¹⁰. Une politique nationale de l'emploi et de la formation serait aussi prévue. En attendant, de nombreuses initiatives *ad hoc* coexistent sans cadre d'action prédéfini. Ainsi, le Gouvernement a organisé des assises pour l'emploi en 2007 ainsi qu'un forum pour

l'emploi des jeunes en 2011. La CNUCED, dans le cadre du Programme TrainForTrade de formation portuaire, s'est également engagée, depuis 2009, avec le Port autonome international de Djibouti dans le renforcement des capacités et du transfert de connaissances pour les acteurs de la communauté portuaire.

3. Gouvernance et institutions

L'impact des perceptions sur la décision d'investissement justifie en partie l'importance accordée aux classements internationaux sur l'environnement des affaires. Ainsi, il est généralement reconnu que si les investisseurs ont une image négative d'un pays, l'attraction des IED en

souffre. Quoique les fondements de ces perceptions et les méthodes utilisées par les systèmes de classement internationaux puissent prêter à débat, il n'en demeure pas moins que l'analyse de leur contenu constitue une étape préalable à l'élaboration d'une stratégie d'attraction des IED¹¹.

Djibouti est perçu comme un pays où la sécurité des personnes est assurée. C'est un atout indéniable pour les investisseurs. Parmi les pays comparateurs, seuls les petites économies avancées (Maurice et Seychelles) possèdent un meilleur score. A l'inverse, le classement de Djibouti dans les publications d'influence comme le *Doing Business* de la Banque mondiale (171^{ème} sur 185 pays en 2012) donne

Tableau I.4. Environnement légal, corruption et sécurité, 2011

Données	Djibouti	Pays de la région		Concurrent portuaire	
		Erythrée	Yémen ¹	Kenya	Tanzanie ²
Environnement légal					
Indice de facilité de faire des affaires (rang sur 185)**	171	182	118	121	134
Indice* (1=faible 6=élevé) :					
- environnement des affaires	3,5	2	3,5	4	3,5
- qualité de l'administration publique	2,5	3	3	3,5	3,5
Protection des investisseurs (0=faible 10=élevé)**	2,3	4,7	4	5	5
Corruption					
Indice de perception de corruption (0=élevé 10=faible)	3	2,6	2,1	2,2	3
Indice transparence, responsabilité et corruption dans le secteur public (0=faible 6=élevé)*	2,5	2	3	3	3
Sécurité					
Indice de sécurité individuelle (1=faible 100=élevé)	61	45	..	31	49
Données	Djibouti	PMA		Petite éco. avancée	
		Bénin	Mozambique	Maurice	Seychelles
Environnement légal					
Indice de facilité de faire des affaires (rang sur 185)**	171	175	146	19	74
Indice* (1=faible 6=élevé) :					
- environnement des affaires	3,5	3,5	3	..	..
- qualité de l'administration publique	2,5	3	3	..	..
Protection des investisseurs (0=faible 10=élevé)**	2,3	3,3	6	7,7	5,7
Corruption					
Indice de perception de corruption (0=élevé 10=faible)	3	3	2,7	5,1	4,8
Indice de transparence, responsabilité et corruption dans le secteur public (0=faible 6=élevé)*	2,5	3,5	3	..	..
Sécurité					
Indice de sécurité individuelle (1=faible 100=élevé)	61	59	51	80	70

Sources : Banque mondiale, Fondation Mo Ibrahim, PNUD, Transparency International
 Note : (*) 2009, (**) 2013 ; (1) République du Yémen ; (2) République-Unie de Tanzanie

l'image d'un pays où l'environnement des affaires est moins compétitif. Les indicateurs concernant la facilité de faire des affaires, la qualité de l'administration publique et la protection des investisseurs montrent des scores inférieurs à la plupart des pays comparateurs (tableau I.4). Les perceptions des personnes interrogées lors de l'élaboration de cet EPI concordent avec les principales caractéristiques mentionnées dans le *Doing Business*. Une analyse plus approfondie du climat des affaires est présentée dans le chapitre II.

Par ailleurs, il faut noter le classement du pays qui occupe la 94^{ème} position sur 176, dans le Transparency International de 2012 où Djibouti a gagné cinq places par rapport à 2011. Cette amélioration reflète les nombreux efforts entrepris par les autorités djiboutiennes, incluant l'implication du Chef de l'Etat, pour renforcer la gouvernance. A cet effet, la tenue en décembre 2012 d'un séminaire national de réflexion sur le renforcement de l'intégrité et la lutte contre la corruption est un signe que ces efforts vont se poursuivre. Cependant, malgré ces améliorations, les parties prenantes perçoivent encore la justice comme étant lente, imprévisible et partielle.

4. Le secteur privé djiboutien

Le secteur privé est encore très peu développé à Djibouti et compte environ 8 000 entreprises, dont 3 300 entreprises formelles (Gouvernement de Djibouti, 2011). La majorité des entreprises sont des unités individuelles.

Le secteur public qui représente, et de loin, le plus gros employeur de Djibouti, regroupait environ 70 pour cent des emplois en 2009 (Gouvernement de Djibouti, 2009). Les autres plus gros employeurs du pays sont des entreprises étatiques comme le Port autonome international de Djibouti (PAID), Djibouti Télécom, l'Office national des eaux et de l'assainissement de Djibouti (ONEAD) et Electricité de Djibouti (EDD).

Les principales raisons mentionnées par les parties prenantes concernant le faible développement du secteur privé sont les suivantes : des facteurs de production coûteux (énergie, télécommunications) ou rares (eau, main-d'œuvre qualifiée), le manque de confiance dans l'appareil de l'Etat et le manque de recours face à l'administration, les droits d'enregistrement, les charges patronales, les formalités à accomplir, le caractère peu transparent des procédures. Une analyse détaillée de ces divers éléments est effectuée dans le chapitre II.

Le développement du secteur privé pourrait aussi être limité par la concentration d'une majeure partie des activités dans les domaines liés au commerce et à la logistique comme le montre la forte prédominance de projets dans ces secteurs dans les demandes de financement. Le faible niveau de diversification de l'économie est révélateur d'un certain mimétisme qui, lorsque combiné à l'étroitesse du marché djiboutien, rend la concurrence difficile. Or, de telles prédispositions sont alimentées par l'insuffisance de l'accès aux informations sur les opportunités d'investissement et l'absence de politique d'appui à l'exportation.

En outre, les entrepreneurs locaux citent également leur manque de compétences pour élaborer des plans directeurs et mettre en place des systèmes de gestion efficaces. De manière générale, même si des institutions comme l'ANPI, l'ADDS, l'ANEFIP et l'Université de Djibouti sont parties prenantes dans les propositions de projets montés avec leur assistance, il n'en demeure pas moins que la majorité de celles-ci pâtissent d'un manque de solidité dans leur présentation et leur argumentaire. Le petit nombre de projets soutenus par diverses institutions financières subventionnées de la place souligne le faible degré de professionnalisation du secteur privé local.

A propos de ce manque de diversification de l'économie locale, la Chambre de commerce de Djibouti (CCD) relève, qu'en 2011, les entreprises patentées étaient en majorité concentrées dans le secteur tertiaire (90 pour cent), plus particulièrement dans les activités de commerce (près de 35 pour cent) et de transport/logistique/entrepôt (10,5 pour cent) (CCD, 2011). D'autres activités, liées aux secteurs prioritaires du Gouvernement, gagnent en importance relative puisque les sous-secteurs de mode-tissus-parfumerie, hôtellerie-tourisme-restauration et activités artisanales représentaient respectivement 9,7 et 6 pour cent des entreprises en 2011. Ces dernières années, le tourisme a connu une augmentation du nombre d'arrivées de touristes et la construction en conséquence de quelques hôtels de classe internationale par des investisseurs étrangers. D'autre part, 7 pour cent du nombre d'entreprises enregistrées étaient actives dans le secteur de la construction alors que dans le secteur primaire les entreprises enregistrées représentaient moins de 1 pour cent du total¹².

A l'exception des ports, très peu d'entreprises sont certifiées comme respectant des normes de qualité internationale et aucune n'a reçu l'autorisation d'exporter des produits à

vocation alimentaire (respect des règles sanitaires et phytosanitaires) vers l'UE. Ceci peut être un signe de manque de capacités du secteur privé djiboutien par des investisseurs à la recherche d'une disponibilité de sous-traitants locaux. Il s'agit donc d'un frein aux IED.

Comme dans beaucoup d'autres pays, l'accès au financement constitue un obstacle au développement du secteur privé à Djibouti. Malgré l'existence de besoins de financement évidents à Djibouti, la place bancaire du pays est en surliquidité. Bien que l'augmentation du nombre de banques n'ait pas largement facilité l'accès au crédit, le tableau I.5 montre que, parmi les pays comparateurs, les crédits fournis au secteur privé à Djibouti étaient, en 2010, supérieurs à ceux de la région, supérieurs à ceux des PMA et comparables à ceux du Kenya. Cependant, les banques exigent souvent une participation d'au moins 30 pour cent de la part du client et des taux d'intérêt qui peuvent atteindre jusqu'à 12 pour cent. Les banques ciblent aussi bien les investisseurs nationaux qu'étrangers. Parmi la minorité de projets djiboutiens financés, les banques estiment qu'en matière de remboursement l'honnêteté des emprunteurs est parfois discutable. Certains y voient une inaptitude à comprendre la rigueur nécessaire à la gestion d'entreprise, du fait de l'influence de pratiques de gestion moins exigeantes acquises au sein de plus petites entreprises, d'autres considèrent que ce laxisme résulte d'un constat par les emprunteurs de l'impuissance de l'appareil judiciaire à engager des poursuites en cas de défaut de remboursements. En tous les cas, les risques de non remboursements, jugés assez élevés par les banques, n'ont pas favorisé la création d'un climat de confiance entre les investisseurs et les institutions financières à Djibouti.

Afin de combler les lacunes en matière de financement, le Gouvernement a mis en place des institutions nationales spécialisées et des programmes spécifiques, notamment un fonds de garantie souverain. Ainsi par exemple, le Fonds de développement économique de Djibouti (FDED) gère des lignes de crédit à vocation sectorielle ou spécialement conçues pour les jeunes. Le Crédit jeune géré par le FDED est destiné aux jeunes diplômés djiboutiens. Cependant, peu de projets jugés rentables ont été présentés, aussi bien auprès du fonds principal qu'auprès du Crédit jeune. De ce fait, le taux d'acceptation des projets est très faible, moins de cinq pour cent en moyenne. Le taux de remboursement des fonds alloués est de 50 pour cent. Le Fonds indique que la plupart des projets pâtissent d'un manque de garanties et d'une absence d'informations structurées et formalisées. Le FDED offre aussi des possibilités de financement de projets d'investissements dans un certain nombre de secteurs économiques. Il est ainsi prévu de mettre en place une ligne de crédit spéciale pour l'agriculture et la pêche, parallèlement au lancement d'études de faisabilité du potentiel du secteur agricole. En outre, un fonds de garantie destiné aux PME et PMI bénéficiant d'un fonds de l'Agence française de développement (AFD) a été lancé.

Au bas de l'échelle, les initiatives de microcrédit en sont à un stade embryonnaire. Le Gouvernement œuvre aussi en faveur de l'adhésion de Djibouti à des organismes internationaux d'accompagnement des opérateurs privés en termes de financement, d'assurance contre les risques non commerciaux et de renforcement des capacités.

Tableau I.5. Accès au crédit, 2010

Données	Pays de la région			Concurrent portuaire	
	Djibouti	Erythrée	Yémen ¹	Kenya	Tanzanie ²
Accès au crédit					
Crédit intérieur fourni au secteur privé (% PIB)	29,3*	16	7,4*	33,8	16,1
Crédit intérieur fourni par le secteur bancaire (% PIB)	32,3*	114,4	19,3*	51	20,9
Données	PMA			Petite éco. avancée	
	Djibouti	Bénin	Mozambique	Maurice	Seychelles
Accès au crédit					
Crédit intérieur fourni au secteur privé (% PIB)	29,3*	23,1	25,8	87,8	28,7
Crédit intérieur fourni par le secteur bancaire (% PIB)	32,3*	18,1	24,1	110,8	53,9

Source : Banque mondiale

Note : (*) 2009. (1) République du Yémen ; (2) République-Unie de Tanzanie

5. Infrastructures

Au niveau des infrastructures, la situation à Djibouti est contrastée. Le coût de l'énergie est un des plus élevés au monde et freine considérablement l'investissement. La rareté des ressources en eau pose également problème pour la population et les entreprises. Par ailleurs, les télécommunications demeurent relativement chères et peu performantes. En revanche, les infrastructures de transport portuaire représentent un avantage comparatif conséquent à Djibouti. De même, le corridor routier éthiopien, quoique nécessitant davantage d'investissements sur certaines de ses parties, constitue avec les ports l'épine dorsale de l'économie du pays.

Energie et eau

Jusqu'en 2011, l'essentiel de l'électricité djiboutienne était produite dans des centrales de production diesel, dont le combustible devait être importé. La capacité totale des centrales était de 58 mégawatts (MW) en 2009 alors que la demande est estimée pour le moment à environ 70 MW. Le déséquilibre entre l'offre et la demande apparaît plus nettement durant les saisons chaudes, en raison de l'utilisation intensive des appareils de climatisation. Le coût de l'électricité est un des plus élevés au monde, soit en moyenne 0,3 dollar par kilowattheure (KWh), et est fréquemment cité comme l'obstacle le plus important à l'investissement. Comme le montre le tableau I.6, ce coût est en effet de deux à trois fois plus élevé que dans les pays comparateurs du continent. Les délestages fréquents et les variations de tensions contraignent la plupart des entreprises à s'équiper de générateurs électriques.

Les perspectives de changement sont bonnes depuis que Djibouti a achevé en 2011 l'interconnexion du réseau avec l'Éthiopie. Depuis, environ 65 pour cent en moyenne de l'électricité consommée provient de ce pays, ce qui a permis de réduire la fréquence des délestages mais pas encore les factures énergétiques (mis à part pour les tranches les plus défavorisées de la population depuis fin 2011). En effet, l'Éthiopie vend son énergie entre 0,06 et 0,07 dollar par KWh, et EDD, l'entreprise publique en charge de la gestion et de la distribution d'énergie, revend pour l'instant cette dernière à 0,30 dollar en moyenne dans l'espoir de réduire ses déficits et d'effacer ses dettes. EDD prévoit toutefois de baisser ses prix à brève échéance, mais aucune annonce officielle n'a été faite. Par ailleurs, le transport de l'électricité éthiopienne est encore limité à 45 MW. Des travaux sont actuellement en cours pour y remédier et Djibouti pourra bientôt importer

100 pour cent de son électricité d'Éthiopie. Parallèlement, le Gouvernement djiboutien prévoit également de développer des sources d'énergie renouvelables, en particulier la géothermie. Différents projets sont sur le point d'aboutir.

La production d'eau par l'ONEAD est d'environ 15 millions de mètres cube par an, dont 13 millions dans la ville de Djibouti, alors que le besoin total du pays est estimé à 20-25 millions de mètres cube (ONEAD, 2011). Cette situation engendre une surexploitation de la nappe phréatique de la ville de Djibouti par rapport à son alimentation en eaux de pluie ainsi qu'une chute importante de la qualité de l'eau, dont le taux de salinité augmente de façon significative. D'autre part, le réseau de distribution engendre des pertes importantes, estimées à près de 50 pour cent. Le prix de l'eau reste néanmoins bon marché pour toutes les tranches de population.

Pour remédier au problème de la disponibilité d'eau, le Gouvernement de Djibouti a récemment obtenu un financement de l'Union européenne, d'un montant total estimé à 46 millions, pour la construction d'une usine de désalinisation de l'eau de mer, couplée à un parc éolien pour l'alimenter en énergie. Le Gouvernement a également engagé des travaux pour l'entretien des réseaux de distribution et prévoit de mettre en place des sites de retenue d'eau pour limiter l'évaporation. Dans le cadre de la coopération bilatérale avec l'Éthiopie, un programme d'adduction d'eau contribuera aussi, à terme, à réduire le coût de l'eau à Djibouti.

Télécommunications

Djibouti est situé à un endroit stratégique au sein des réseaux internationaux et est, dès à présent, connecté à la plupart des grands câbles sous-marins reliant l'Asie, l'Afrique et l'Europe¹³. Djibouti n'a pas pour autant encore tiré profit de cette situation exceptionnelle. Les télécommunications sont sous le monopole de Djibouti Télécom, une entreprise publique. Djibouti Télécom a modernisé ses infrastructures ces dernières années, notamment par la mise en place de nouveaux faisceaux hertziens et de câbles à fibre optique terrestres. Djibouti Télécom s'est aussi engagée dans des partenariats internationaux, tels que la mise en place par Telecom Italia d'un POP (Point Of Presence) Internet à Djibouti en 2010, accompagné du renforcement des capacités du personnel de Djibouti Télécom. Ces initiatives lui ont permis de remporter certains appels d'offres internationaux sur des demandes de capacités de câbles sous-marins (Djibouti Télécom, 2011).

Tableau I.6. Electricité, assainissement, télécommunications et transport, 2010					
Données	Djibouti	Pays de la région		Concurrent portuaire	
		Erythrée	Yémen ¹	Kenya	Tanzanie ²
Electricité					
Accès (% population)	53 [^]	32*	40*	16*	14*
Consommation par personne (KWh)*	340**	51	219	147	86
Prix moyen (cents de \$ par KWh)	30,0 [^]	12,4	9,5
Pertes (% production)*	25,5 [^]	12	24	16	19
Assainissement					
Population ayant accès à des installations améliorées d'assainissement (%)	50	..	53	32	10
Population ayant accès à une source d'eau améliorée (%) :					
- rural	54	..	47	52	44
- urbain	99	..	72	82	79
Télécommunications					
Nbr. de lignes de téléphone (fixe) pour 100 hab.	2,1	1,0	4,3	0,9	0,4
Nbr. d'abonnés à la téléphonie mobile pour 100 hab.	18,7	3,5	46,1	61,6	46,8
Nbr. d'utilisateurs Internet pour 100 hab.	6,5	5,4	10,8	25,9	11,0
Transport					
Indice de performance logistique (rang sur 155 pays) :					
- global	126	154	101	99	95
- infrastructures de commerce et de transport	91	155	88	113	129
- cargaisons internationales	116	154	142	75	85
Données	Djibouti	PMA		Petite éco. avancée	
		Bénin	Mozambique	Maurice	Seychelles
Electricité					
Accès (% population)	53 [^]	25*	12*	99*	..
Consommation par personne (KWh)*	340**	91	453	..	..
Prix moyen (cents de \$ par KWh)	30,0 [^]	15,6	10,4	10,6	..
Pertes (% production)*	25,5 [^]	..	9	..	..
Assainissement					
Population ayant accès à des installations améliorées d'assainissement (%)	50	13	18	89	..
Population ayant accès à une source d'eau améliorée (%) :					
- rural	54	68	29	99	..
- urbain	99	84	77	100	100
Télécommunications					
Nbr. de lignes de téléphone (fixe) pour 100 hab.	2,1	1,5	0,4	30,3	25,3
Nbr. d'abonnés à la téléphonie mobile pour 100 hab.	18,7	79,9	30,9	92,9	135,2
Nbr. d'utilisateurs Internet pour 100 hab.	6,5	3,1	4,2	28,7	40,8
Transport					
Indice de performance logistique (rang sur 155 pays) :					
- global	126	69	136	82	..
- infrastructures de commerce et de transport	91	73	124	96	..
- cargaisons internationales	116	103	87	33	..

Sources : African Economic Outlook, Banque mondiale, UPDEA

Notes : (^) données provenant de sources nationales, (*) 2009, (**) 2007 ; (1) République du Yémen, (2) République-Unie de Tanzanie

Djibouti est un des rares pays africain à ne pas avoir libéralisé le secteur des télécommunications. Bien que l'expérience des pays qui ont libéralisé ce secteur soit généralement positive au niveau des incidences sur le développement, le Gouvernement est aussi conscient des dangers que représentent une ouverture hâtive du secteur comme l'attestent les exemples de dérapages rencontrés dans certains pays. Il envisage donc d'abord de mettre en place un cadre juridique et une autorité de régulation et ensuite d'externaliser certaines activités par intermédiation.

Par ailleurs, le Gouvernement a pour priorité en matière de télécommunications la valorisation des câbles sous-marins, la promotion de l'accès à Internet et la vulgarisation de leur usage. Or, malgré le développement de ces dernières années, le secteur demeure peu performant et coûteux, bien que les services soient relativement fiables. Djibouti Télécom a étendu son réseau national de téléphonie mobile (70 pour cent du territoire couvert) mais celui-ci a atteint ses limites. D'après l'INDS, le nombre d'abonnés parmi la population adulte (15-64 ans) est passé de 9 pour cent en 2005 à 33 pour cent en 2010. La couverture du territoire par Djibouti Télécom ne cesse d'augmenter et était à 23 867 en 2011, soit 5000 de plus qu'en 2010. Les statistiques internationales indiquent toutefois un taux d'abonnés à la téléphonie mobile d'un peu moins de 20 pour cent, ce qui, mis à part l'Erythée, est nettement inférieur à tous les pays comparateurs, quelque soient leur niveau de développement. L'utilisation d'Internet reste très chère puisqu'un abonnement mensuel de 512 kb coûtait 85 dollars en 2011. La proportion d'utilisateurs est également beaucoup plus basse que la majorité des pays comparateurs et que la moyenne des pays d'Afrique sub-saharienne.

Transport

En matière d'infrastructure routière, la priorité a été de désenclaver plusieurs régions afin d'encourager leur intégration dans l'économie et d'asphalter la partie djiboutienne de l'axe routier qui relie Addis-Abeba à la ville de Djibouti. Construit au début des années 1970, cet axe achemine la plus grosse partie du volume de marchandises entre les deux pays. Depuis l'abandon de la ligne de chemin de fer reliant Djibouti à Addis-Abeba, la totalité des marchandises transitant par les ports djiboutiens à destination de l'Ethiopie ou en provenance de ce pays est acheminée par la route. Entre 2005 et 2010, cela représentait en moyenne annuelle plus de 4 millions de

tonnes de marchandises et près de 1,5 millions de tonnes d'hydrocarbures. Il est généralement estimé que plus de 2 000 camions, souvent trop lourdement chargés, font quotidiennement la navette entre Djibouti et Addis-Abeba. Ce problème de surcharge des camions est moins important sur le tronçon éthiopien de l'axe routier où les autorités ont mis en place de nombreux contrôles assortis de pénalités en cas de non-respect de la réglementation.

Outre les infrastructures de transport au niveau sous-régional, le Gouvernement de Djibouti a aussi fait sienne l'ambition de la Commission de l'Union africaine de mettre en place les tronçons manquants de l'axe routier Dakar - N'Djamena - Djibouti (route trans-sahélienne) dans son programme de travail relatif aux infrastructures pour 2010-2015.

Le transport ferroviaire entre Djibouti et Addis-Abeba était traditionnellement assuré par la compagnie de chemin de fer djibouto-éthiopien, une entreprise détenue conjointement par les deux gouvernements. L'utilisation de cette voie ferrée, inaugurée en 1917, a été progressivement abandonnée à partir de 2006, suite à une tentative de mise en concession. Le Gouvernement djiboutien a conclu, en juillet 2012, un accord avec une entreprise chinoise pour sa réhabilitation ou sa reconstruction. Pour sa part, le Gouvernement éthiopien a sécurisé les fonds pour la réhabilitation d'une partie du tronçon située sur son territoire. La construction d'une nouvelle ligne de chemin de fer est également prévue sur l'axe routier Nord-Ouest, reliant les villes de Tadjourah à Balho à la frontière éthiopienne.

De par son positionnement géographique stratégique, le développement des ports de Djibouti a toujours eu une position privilégiée dans la stratégie de développement du pays. Le pays dispose d'infrastructures portuaires parmi les plus compétitives d'Afrique de l'Est : 1) le PAID, le port traditionnel essentiellement consacré au trafic de vrac ; 2) le terminal pétrolier de Doraleh, opérationnel depuis 2005 ; et 3) le terminal à conteneurs de Doraleh (Doraleh Container Terminal), inauguré en février 2009. Le terminal à conteneurs de Doraleh, construit en eaux profondes et capable d'accueillir des porte-conteneurs de dernière (sixième) génération et le terminal pétrolier, unique dans la région, ont donné à Djibouti une avance technologique estimée à 10 ans sur ses principaux concurrents continentaux (Kenya, République-Unie de Tanzanie, Erythée). Pour l'instant, seuls les ports d'Aden en République du Yémen et de Salaalah à Oman sont en mesure de concurrencer Djibouti en ce qui concerne les activités liées au transbordement.

En juin 2000, Dubaï Ports World (DP World), entreprise étatique des Emirats arabes unis et troisième opérateur portuaire à conteneurs mondial, a obtenu une concession de gestion pour une période de 20 ans sur le PAID. Suite à ce partenariat, DP World a décidé d'investir plus de 400 millions de dollars dans la construction d'un terminal à conteneurs - Doraleh Container Terminal (opérationnel depuis la fin de 2008). La société est détenue à un tiers par DP World et aux deux tiers par le Gouvernement de Djibouti. DP World a également obtenu la gestion de l'aéroport international Ambouli, ce qui a permis de moderniser son fonctionnement. Parallèlement, Dubaï Customs World (une société affiliée à DP World) a obtenu la gestion des douanes djiboutiennes. Ces deux concessions, ainsi que celle concernant le PAID, ont toutefois pris fin en 2011. Les autres éléments du partenariat stratégique avec DP World sont maintenus. Pour sa part, le terminal pétrolier est géré par Horizon Djibouti Terminals, une filiale du Groupe ENOC, elle-même société pétrolière appartenant au Gouvernement des Emirats arabes unis. Horizontal Djibouti Terminals détient 45 pour cent du capital du terminal pétrolier et le Gouvernement de Djibouti 10 pour cent.

Les autres grands projets d'infrastructures portuaires prévus sont les suivants : l'extension du terminal pétrolier, le port minéralier de Tadjourah, le port de Ghoubet, le terminal gazier de Khor Ambado (LNG Terminal) et le terminal pétrolier pour le Soudan du Sud. Placée sous la houlette de l'Autorité des Ports et des Zones Franches, la recherche de fonds pour ces grands projets a été concluante. Ainsi, avec un investissement de 67 millions de dollars, la troisième phase d'agrandissement du terminal pétrolier est en cours et augmentera d'un tiers la capacité de traitement. De même, la première phase de la construction du port de Tadjourah a été lancée moyennant un coût de 90 millions de dollars financés par le Fonds saoudien de développement et le Fonds arabe pour le développement économique et social. La deuxième phase, d'un coût de 90 millions de dollars, devrait démarrer en 2015 et doubler la capacité du port. Enfin, un investissement de 64 millions de dollars a été réalisé pour le port de Ghoubet dont la mise en opération est prévue pour le milieu de l'année 2014.

Malgré ces avancées remarquables dans l'infrastructure portuaire de Djibouti, l'indice de performance logistique de la Banque mondiale indique que Djibouti (126^{ème} sur 155 pays) est moins bien classé que les pays comparateurs, en particulier que ses concurrents portuaires continentaux (Kenya et République-Unie de Tanzanie)¹⁴. En revanche, pour

ce qui est de l'indice de performance logistique spécifique aux infrastructures de commerce et de transport, Djibouti, à la 91^{ème} place, est mieux classé que la plupart des pays comparateurs et notamment que ses concurrents portuaires. Ce classement a été établi avant la mise en place de la phase pilote du système douanier SYDONIA World de la CNUCED en 2011 ; or, ce système contribue généralement à améliorer l'harmonisation des procédures et à réduire les délais.

Enfin, dans le contexte du positionnement stratégique de Djibouti en tant que plateforme logistique régionale, il convient de noter deux autres initiatives. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a décidé d'y installer sa base humanitaire logistique pour ses opérations de secours dans la Corne de l'Afrique. Un protocole d'accord a été signé entre le gouvernement djiboutien et le PAM. Hormis les dispositifs concernant l'entreposage et le pré-positionnement de chargements humanitaires, le protocole inclut aussi un projet de renforcement des capacités visant à renforcer le secteur djiboutien de la logistique. En janvier 2013, des Djiboutiens ont bénéficié à cet effet d'une formation d'un mois dans la conduite de gros engins en Ethiopie afin de devenir à leur tour des formateurs à leur retour à Djibouti.

Dans le cadre de sa stratégie de plateforme d'exportation de bétail, Djibouti s'est aussi doté d'un centre de quarantaine, le seul de la région et le premier en Afrique, officiellement labélisé par l'Office international des épizooties, une institution qui fait partie de l'Organisation mondiale de la santé animale. Etant donné l'importance de la sous-région dans l'exportation de bétail, le Gouvernement djiboutien prévoit de mettre en place une plateforme portuaire spécialisée à Damerjog.

C. Evolution et impact des IED

Il y a deux sources principales d'informations sur les IED à Djibouti, l'ANPI et la Banque centrale. Cette dernière enregistre les IED en fonction des montants investis alors que l'ANPI comptabilise les investissements qui ont bénéficié de son appui à un stade ou à un autre du processus d'enregistrement. Les données de la Banque centrale sont plus complètes car tous les investisseurs ne passent pas obligatoirement par l'ANPI. L'analyse dans cette section utilisera donc les statistiques de la Banque centrale. Par ailleurs, il n'y a pas de données relatives aux flux sortants d'investissements privés djiboutiens.

1. Evolution et caractéristiques des IED

Les flux entrants d'IED à Djibouti depuis son indépendance ont été quasiment nuls (années 1980) ou à des niveaux extrêmement bas (années 1990). A partir des années 2000, des entrées substantielles d'investissements étrangers ont été enregistrées, en particulier à partir du milieu de la décennie, avant de chuter significativement en 2009-2010 (figure I.2).

Même si le stock total d'IED dans le pays reste modeste, à savoir un peu moins d'un milliard de dollars en 2011 (tableau I.7), l'analyse des performances relatives montre une évolution marquée des investissements étrangers depuis le début des années 2000, et plus particulièrement pendant la période 2006-2009.

Au plan du stock d'IED par habitant, Djibouti enregistre de meilleurs résultats que la plupart des pays du continent et de la région. Cette performance est en partie due à la petite taille du pays. Les seuls pays d'Afrique sub-saharienne qui avaient un stock d'IED par habitant supérieur en 2011 sont les Seychelles, Maurice, l'Afrique du Sud, São Tomé-et-Principe ainsi que des pays exportateurs de matières premières comme le Congo, la Guinée équatoriale, le Gabon et la Namibie. L'analyse de la performance des flux d'IED par habitant donne une tendance similaire. Ainsi, avec des flux d'IED de près de 150 dollars par habitant pour la période 2006-2011, Djibouti est classé troisième (après les

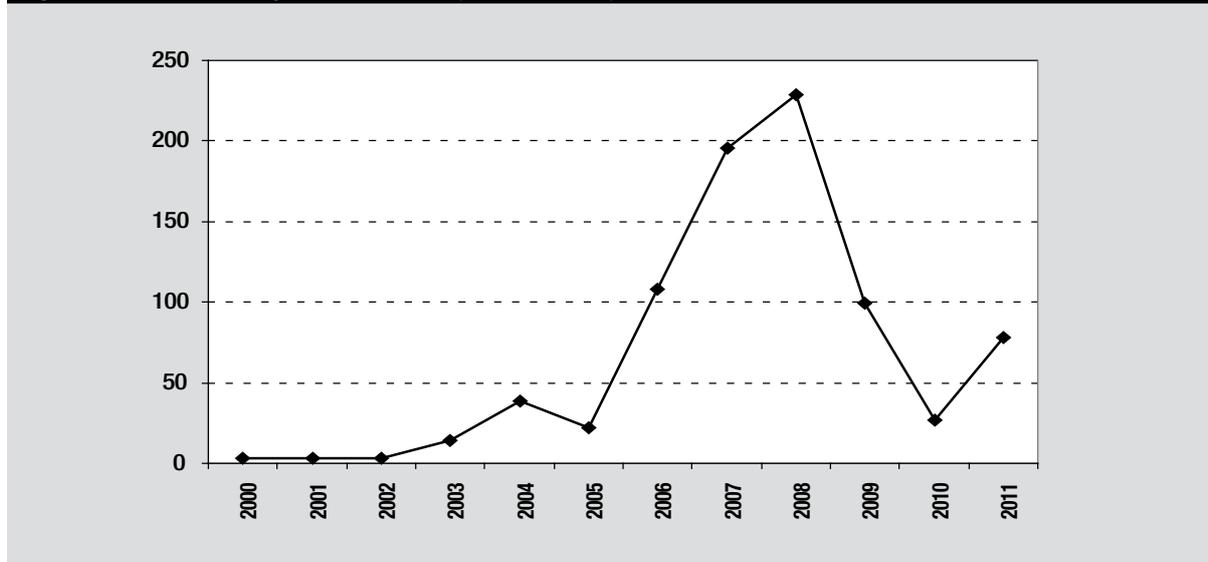
Seychelles et Maurice) parmi les pays comparateurs. Ce chiffre est nettement supérieur à la moyenne des pays du COMESA et des PMA.

Néanmoins, cette évolution traduit moins une réelle attractivité du pays aux IED que la réalisation de quelques projets d'investissement de très grande envergure, notamment dans les secteurs portuaire et de la construction. En effet, le terminal à conteneurs de Doraleh a été construit entre 2003 et 2008 et l'hôtel de luxe Djibouti Palace Kempinski entre 2006 et 2008. La chute des flux entrants d'IED correspond au terme de ces investissements importants. Elle peut aussi, dans une moindre mesure, également être attribuée au recul de l'activité mondiale. Une deuxième phase d'expansion du terminal à conteneurs de Doraleh devait avoir lieu en 2009 mais a été reportée.

Les IED sont fortement concentrés : plus de 50 pour cent d'entre eux ont été réalisés dans les activités portuaires et connexes entre 2004 et 2011, dont 48 pour cent dans le seul projet du terminal à conteneurs de Doraleh (figure I.3). Cette forte concentration est le résultat de plusieurs facteurs, dont la position stratégique du pays, la volonté du Gouvernement d'imposer Djibouti comme plateforme commerciale mondiale et certaines caractéristiques de l'économie déjà mentionnées qui limitent sa compétitivité.

Pour le reste, les IED se sont essentiellement concentrés dans :
1) la construction d'un hôtel luxueux de classe internationale

Figure I.2. Flux d'IED à Djibouti, 1990-2011 (millions de dollars)



Sources : CNUCED, base de données FDI/TNC.

par Nakheel, une société basée aux Emirats arabes unis, dont la gestion a été confiée au groupe Kempinski, 2) la construction d'une zone franche, par DP World, dont une société affiliée, Jebel Ali Free Zone (JAFZA) International, en a gardé la gestion, et 3) la mise en place d'une mine d'exploitation du gisement de sel par la société américaine Salt Invest, en partenariat avec un investisseur djiboutien, bien que celle-ci ait temporairement suspendu ses activités à cause du besoin de réévaluation de la qualité du sel du lac Assal. Ces chiffres montrent aussi que les liens entre les IED et les secteurs dits prioritaires demeurent limités.

En plus d'être concentrés par secteurs d'activités, les IED sont fortement concentrés au niveau des pays sources. Ceux qui proviennent des Emirats arabes unis représentent plus de 70 pour cent des flux totaux enregistrés par la Banque centrale entre 2004 et 2011 (figure I.3). Par ailleurs, la plupart des sociétés émiraties qui ont investi à Djibouti proviennent de la même source, Dubaï World, un fonds d'investissement public des Emirats arabes unis. Ainsi, DP World, Dubaï Customs World, JAFZA International et Nakheel sont toutes des filiales de Dubaï World. Djibouti a aussi profité de quelques projets d'investissements en provenance des Etats-Unis d'Amérique et d'Ethiopie.

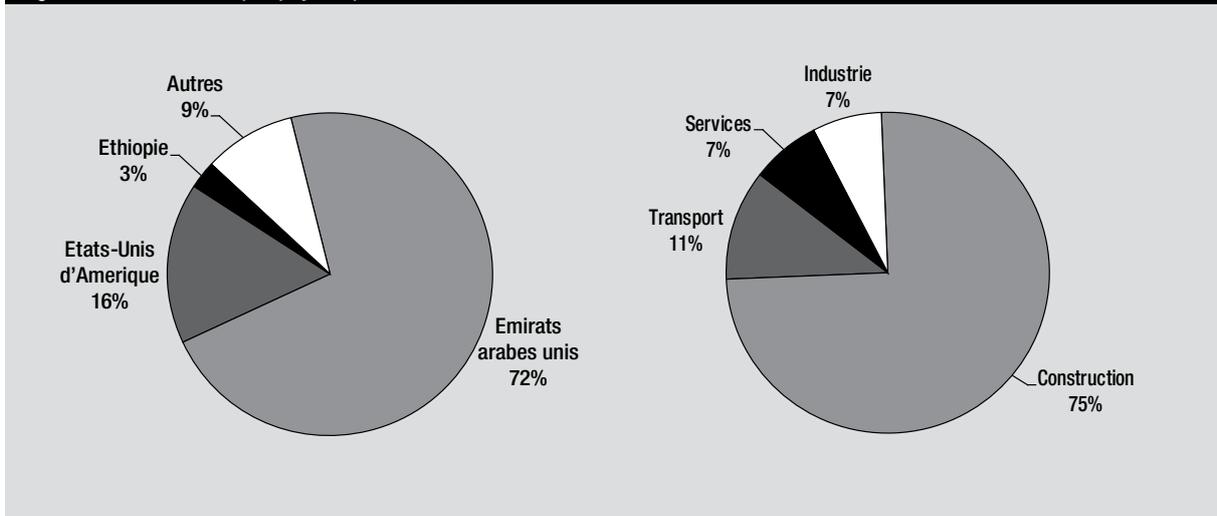
Le secteur financier s'est ouvert aux IED à partir de 2006 et le nombre de banques a, depuis lors, significativement augmenté (de deux en 2006 à 11 en 2011). Les deux principales d'entre elles sont celles implantées depuis le plus longtemps, à savoir la Banque pour le Commerce

et l'Industrie — Mer rouge (capitales de la BRED Banque Populaire¹⁵, l'Etat djiboutien et Bank of Yemen) et la Banque Indosuez Mer rouge (Bank of Africa). Parmi les 11 banques présentes à Djibouti, cinq sont islamiques et six sont des banques de détail. International Commercial Bank (Malaisie) a été la première banque de détail à diversifier le marché en 2006. La prolifération des banques ces dernières années s'explique par plusieurs facteurs. D'une part, des incitations particulières ont été octroyées par le Gouvernement à des investisseurs spécialement invités à s'établir dans le pays. D'autre part, la proximité du marché éthiopien ont fait de Djibouti une plateforme financière appréciée d'opérateurs privés éthiopiens. Et enfin, une demande pour la finance islamique a attiré des investissements de banques islamiques sur la place de Djibouti.

Cependant, vu le contexte géopolitique de la sous-région, la prolifération de banques à Djibouti s'accompagne aussi de risques liés, d'une part, au besoin d'actifs financiers suffisants et, d'autre part, au blanchiment d'argent, malgré les efforts du Gouvernement d'afficher une politique stricte de supervision et de contrôle. Afin de remédier à cette deuxième menace en particulier, le Gouvernement américain fournit une assistance technique pour améliorer les capacités d'investigation de la Banque centrale de Djibouti.

En ce qui concerne les investissements réalisés dans la zone franche, il y avait 129 sociétés commerciales enregistrées à la fin de 2011, avec 29 nouvelles entreprises pour cette dernière année. La plupart d'entre elles évoluent

Figure I.3. Flux d'IED par pays et par secteur, 2004-2011



Source : Banque centrale de Djibouti

Tableau I.7. Flux comparatifs d'IED pour certains pays et régions, 1991-2011 (dollars et pourcentages)

Pays	Performance absolue				Performance relative											
	Flux moyens annuels d'IED (entrée)				Stock IED				Flux moyens annuels d'IED (entrée)							
	Millions de dollars				Par habitant (\$)				Par \$ 1000 de PIB				En pourcentage de la formation brute de capital fixe			
	1996-2000	2001-2005	2006-2011	2011	1996-2000	2001-2005	2006-2011	1996-2000	2001-2005	2006-2011	1996-2000	2001-2005	2006-2011	1996-2000	2001-2005	2006-2011
Djibouti	3	16	123	956	4,8	21,1	147,5	6,3	24,7	130,8	3,5	14,7	76,5	3,5	14,7	76,5
Bénin	32	44	151	968	4,6	5,5	16,3	13,2	12,6	24,5	7,5	6,6	12,2	7,5	6,6	12,2
Erythrée	67	9	12	456	20,3	2,4	2,4	85,9	12,1	5,2	28,0	3,9	5,9	28,0	3,9	5,9
Ethiopie	155	376	265	4412	2,4	5,1	3,2	19,1	41,3	12,9	11,1	17,9	5,4	11,1	17,9	5,4
Kenya	40	36	251	2618	1,3	1,1	6,7	3,1	2,4	8,6	1,9	1,5	4,2	1,9	1,5	4,2
Maurice	86	24	296	2583	73,2	19,7	230,6	19,1	4,0	32,5	8,1	1,9	13,6	8,1	1,9	13,6
Mozambique	179	258	858	7404	10,3	13,7	39,4	42,0	55,4	81,4	20,3	24,6	38,6	20,3	24,6	38,6
République-Union de Tanzanie	251	486	884	7825	7,5	13,1	21,2	26,5	38,9	42,1	15,0	19,7	14,6	15,0	19,7	14,6
Seychelles	43	59	156	1745	562,6	742,5	1879,1	59,8	68,5	161,4	17,3	24,9	48,0	17,3	24,9	48,0
République du Yémen	-144	17	486	4344	-8,5	1,1	22,3	-19,7	3,2	21,6	-10,3	1,7	6,5	-10,3	1,7	6,5
COMESA	2'180	4'864	17'855	158686	6,4	13,5	41,9	11,1	22,1	43,6	6,8	13,5	23,7	6,8	13,5	23,7
PMA	337	1'117	1'647	154611	242,8	835,8	1250,2	61,8	101,2	81,9	22,6	33,2	30,5	22,6	33,2	30,5

Sources : CNLUCEd, base de données FDI/TNC.

dans le commerce/trading et, dans une moindre mesure, les services, la logistique et le transport. La grande majorité de ces sociétés sont étrangères. Il est intéressant de noter que plusieurs entreprises présentes dans la zone franche, notamment parmi les plus anciennes et les plus importantes, ont comme activité d'approvisionner les armées étrangères basées à Djibouti en denrées alimentaires et matériaux divers. Bien que le motif de leur présence soit différent de celui d'autres investisseurs, la présence de clients institutionnels importants, comme les armées étrangères, apparaît comme une opportunité d'affaires tangible.

2. Impact des IED sur l'économie djiboutienne

Faute d'informations et de statistiques détaillées, il est difficile de déterminer précisément les incidences directes et indirectes des investissements étrangers sur le développement économique et social de Djibouti. Les IED représentaient une part très importante du PIB du pays et de la formation de capital dans les années 2000, et ont permis d'améliorer les capacités et performances portuaires du pays. En revanche, les investissements étrangers se sont relativement peu intégrés dans l'activité économique djiboutienne et n'ont pas généré beaucoup d'emplois.

Les IED ont été une source certaine de croissance et de capitaux à Djibouti durant les années 2000, en particulier entre 2006 et 2011 lorsque le pays a obtenu quelques projets d'investissement, peu nombreux mais de grande envergure. Les flux d'IED reçus durant cette période représentaient en moyenne annuelle 13 pour cent du PIB djiboutien alors que leur contribution à la formation brute de capital fixe représentait 76,5 pour cent durant la même période. Ces taux sont remarquables pour un PMA et largement supérieurs à ceux du continent, y compris les pays les plus performants. Parmi les pays comparateurs, Djibouti est en deuxième position après les Seychelles pour la contribution des flux d'IED au PIB national et en première position pour leur contribution à la formation brute de capital fixe pour cette période. En 2011, le stock d'IED à Djibouti représentait un peu plus de 76 pour cent de son PIB. Les IED ont également contribué à renforcer le solde positif de la balance des capitaux, permettant un surplus de la balance des paiements à la fin de la décennie 2000. Ils n'ont, en revanche, pas contribué à encourager ou à diversifier les exportations du pays mais ont, au contraire, plutôt pesé sur la balance commerciale à cause des importations de biens d'équipements.

Par ailleurs, les IED ont considérablement contribué à améliorer les infrastructures portuaires du pays, principaux vecteurs de croissance économique. Tel que décrit précédemment, avec le terminal à conteneurs de sixième génération de Doraleh, Djibouti possède un des ports les plus modernes et efficaces du continent, lui procurant un avantage considérable pour se positionner comme plateforme logistique régionale. Le trafic conteneurisé a en effet augmenté de 167 pour cent entre 2005 et 2010 et les coûts de transport ont diminué. De plus, les contrats de gestion que DP World avait obtenu sur le PAID et l'aéroport international Ambouli, ainsi que le contrat de Dubaï Customs World sur les douanes djiboutiennes, ont également permis une efficacité et une transparence accrue des opérations, et une hausse des recettes de l'Etat. Ces contrats de gestion ayant été interrompus, ceci laisse planer certaines incertitudes sur l'avenir.

L'arrivée de nouvelles banques a permis une augmentation des crédits accordés au secteur privé, qui sont passés de 20 pour cent du PIB en 2005 à 30 pour cent en 2010. Cependant, les données dont nous disposons ne permettent pas de faire la distinction entre les crédits accordés aux gros investisseurs et ceux qui sont accordés aux PME. La part de la population adulte bancarisée est, quant à elle, passée de 5 pour cent en 2007 à 10 pour cent en 2010 (Gouvernement de Djibouti, 2011). Cela reste toutefois bien en-deçà de la moyenne continentale estimée à 28 pour cent. Le secteur financier reste encore très concentré, avec les deux principales banques dominant 85 pour cent du marché. Selon la Banque africaine de développement (BAD), uniquement 20 à 25 pour cent des ressources collectées par les banques sous forme de dépôts bancaires sont réinjectées sous forme de crédit, le solde étant placé à l'étranger (BAD, 2011).

Aux vues des exonérations importantes accordées par le Code des investissements et le Code des zones franches, l'impact direct des IED sur les recettes fiscales de l'Etat est considéré comme réduit et générant un manque à gagner significatif (Gouvernement de Djibouti, 2011). La plupart des grands projets d'investissement, tels que les terminaux pétrolier et à conteneurs de Doraleh et la construction du Palace Kempinski, ont bénéficié d'exonérations fiscales importantes. De plus, des dérogations sont accordées à certains investisseurs recevant des avantages additionnels hors cadre légal. Quoique de telles dérogations représentent un manque à gagner important pour les finances publiques, il n'existe pas d'étude d'impact de telles mesures sur l'économie djiboutienne.

Les IED se sont généralement concentrés dans des activités à forte intensité de capital. La zone franche employait 1187 personnes en 2010, dont 928 Djiboutiens (soit plus des trois quarts)¹⁶. En 2006-2008, le nombre d'employés était plus élevé mais localisé dans les chantiers de construction opérés par des sociétés de zone franche. Pour les sociétés enregistrées par l'ANPI, 7823 emplois ont été créés pendant la période 2006-2010. Ces chiffres reflètent moins une faible création d'emplois qu'une quantité limitée d'investissements. Parmi les investisseurs étrangers de grande envergure, Doraleh Container Terminal emploie un peu plus de 600 employés, dont 98 pour cent de Djiboutiens, et Horizon Djibouti Terminals en emploie 110, la totalité étant djiboutienne. L'hôtel Kempinski emploie environ 450 personnes, dont une majorité de Djiboutiens, mais avec un taux de roulement du personnel important. La construction du Palace a, quant à elle, essentiellement utilisé une main-d'œuvre étrangère.

Les IED contribuent aussi à apporter des solutions au manque de formations et de compétences adéquates de la main-d'œuvre locale (section B.2), notamment dans les activités portuaires où la contrainte de disponibilité de compétence est moins prononcée. Ce phénomène s'explique par le fait que le secteur portuaire a bénéficié d'une stratégie cohérente du Gouvernement, qui a introduit depuis le début des années 2000 un cursus « transports et logistique » à l'Université de Djibouti, mais également par le fait que DP World a une politique active de renforcement des compétences de son personnel (encadré I.2). De plus, le programme TrainForTrade de la CNUCED a formé une dizaine de cadres opérant dans le port et les zones franches et continue à collaborer avec le PAID pour des formations futures.

En outre, des projets pilotes ont été mis en place par l'ANEFIP en collaboration avec plusieurs partenaires étrangers pour offrir des formations qui alternent cours théoriques dans un lycée et stages en entreprise. Dans le secteur de l'hôtellerie

de luxe, les investisseurs étrangers ont introduit de nouvelles normes de gestion et de services qui pourraient se répercuter sur le reste du secteur, notamment en raison de la mobilité de la main-d'œuvre.

Les transferts de technologie et de connaissances se cantonnent surtout au secteur portuaire et les liens entre entreprises étrangères et locales restent très limités. Le renforcement de Djibouti comme plateforme régionale logistique a toutefois eu certains effets d'entraînement sur la création d'entreprises dans les secteurs du transport, surtout avec le transit vers l'Éthiopie, et des petits commerces, souvent informels, le long du corridor éthiopien. Ainsi, une filière logistique est en train d'émerger avec l'existence d'approximativement 130 entreprises djiboutiennes de transit, chacune employant environ trois à quatre employés. La prospection des transitaires au niveau des pays de la région (Éthiopie, Soudan du Sud) leur a permis de développer leurs compétences commerciales. Les principaux acteurs de la chaîne jugent malgré tout que les Éthiopiens ont de l'avance dans la majorité des activités de transit liées au transport routier, principal vivier d'emplois dans la chaîne. Par ailleurs, des initiatives comme la mise en place de hangars spécialisés autour de Doraleh, notamment dans le secteur du froid pour les fleurs coupées d'Éthiopie, ont émergé grâce aux opportunités offertes par les activités basées à Doraleh.

En conclusion, cette analyse montre que les impacts directs des IED sur l'économie djiboutienne sont bel et bien existants, mais que le nombre et le type d'investissements sont encore limités pour qu'une plus grande partie de la population djiboutienne puisse en bénéficier. La mise en place, en 2012, du Groupe national de travail sur les IED, prévue par le décret présidentiel devrait dorénavant assurer une meilleure coordination et analyse des données sur les IED, permettant ainsi de mieux appréhender leur impact.

Encadré I.2. Transfert de compétences par DP World

Le renforcement de compétences des employés de DP World est un élément clé de la stratégie d'expansion globale de la société. L'académie virtuelle, DP World Institute, fournit un certain nombre d'outils et de programmes de formations à ses employés, au travers de cours en ligne, sur le terrain ou au siège de l'entreprise. Ainsi, depuis 2008, le personnel djiboutien de Doraleh Container Terminal bénéficie de ces outils et de programmes de formations spécialisés en gestion et opérations portuaires. Un certain nombre de cadres ont également été détachés pour des durées provisoires dans d'autres ports de DP World, notamment à Hong Kong, afin d'être formés sur le tas et de bénéficier d'un échange d'expériences. De plus, des employés djiboutiens de DP World ont bénéficié de cours d'anglais intensifs pendant un an aux Emirats arabes unis.

Sources : Entretiens de la CNUCED et site Internet.

D. Défis, opportunités et orientations stratégiques pour l'IED

Djibouti a réussi à attirer des flux importants d'IED dans le secteur des ports et, dans une moindre mesure, de la construction à partir du milieu des années 2000. Cela a fortement contribué à la croissance économique du pays et à sa capacité de se doter d'infrastructures portuaires de premier plan. Bien que ces investissements aient créé un certain nombre d'emplois, la plupart de ces grands projets d'investissements étaient concentrés dans des secteurs à forte intensité de capital et ont eu une portée limitée au plan des créations d'emplois. Par ailleurs, les sources de ces investissements étaient également fortement concentrées, ce qui constitue un risque. De ce fait, l'entrée d'autres investisseurs, notamment le groupe China Merchants Holding, annoncée en décembre 2012, constitue une avancée.

Mis à part le secteur portuaire, le taux d'investissement local et étranger est bas. En effet, les contraintes décrites dans le présent chapitre, notamment le coût élevé de l'énergie, le coût et les qualifications de la main-d'œuvre et le coût et la qualité des services de télécommunications, se font sentir. Par ailleurs, l'absence d'une stratégie bien définie du rôle des investissements privés, notamment les IED, dans le développement de Djibouti ainsi que la complexité du cadre réglementaire (chapitre II) constituent d'autres facteurs limitatifs.

L'INDS reconnaît que la croissance générée par les IED n'a pas induit une forte réduction du chômage ni de la pauvreté. Ce constat laisse à penser qu'il faut mieux aligner les politiques gouvernementales en matière de développement du secteur privé et du secteur social afin de permettre une meilleure adéquation entre les différents outils de politique économique, les choix en matière de politique d'attraction des IED et les résultats escomptés.

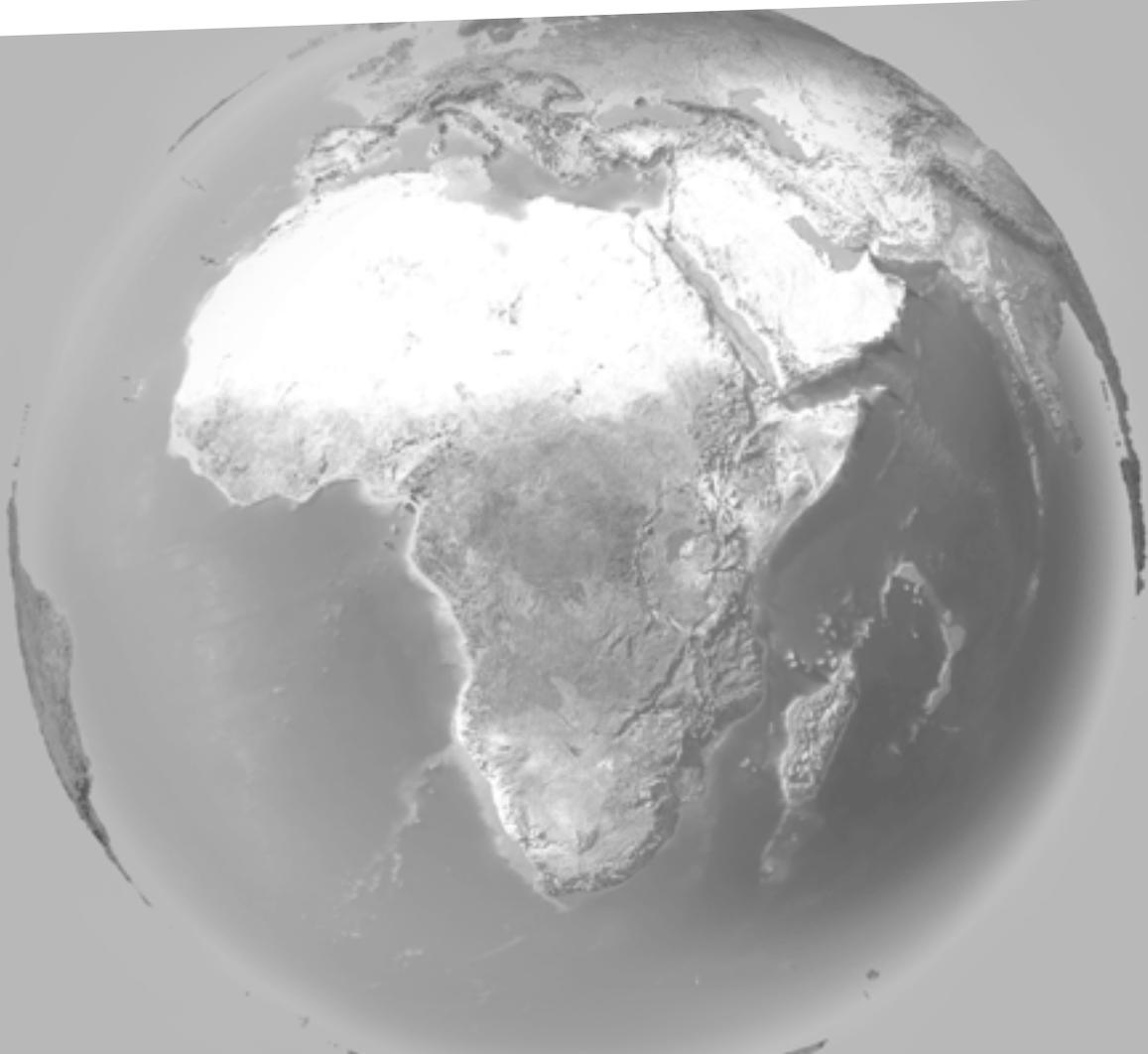
Le besoin de diversification économique reconnu dans l'INDS n'a pas encore généré toutes les politiques et mesures appropriées. La stratégie de croissance continue de miser sur le développement du secteur portuaire et planifie l'expansion des infrastructures portuaires. Cette orientation est judicieuse pour le positionnement de Djibouti comme « hub » maritime et plateforme logistique régionale. Cependant, la réalisation des objectifs de développement suppose d'associer cette stratégie à la priorisation du développement d'autres secteurs qui offrent un plus fort potentiel en matière de créations d'emplois directs et indirects. A cet effet, le Gouvernement de Djibouti aurait avantage à élaborer un cadre directeur de l'investissement qui prévoirait une politique nationale de développement du secteur privé, associée à une clarification du rôle des IED et pleinement intégrée à la philosophie globale de développement du pays.

L'expérience d'autres pays en développement comme la Jamaïque, Maurice et les Seychelles montre que la rareté des ressources naturelles et l'étroitesse du marché intérieur sont des obstacles qui peuvent être surmontés pour développer un tissu industriel et attirer des IED (CNUCED, 2011a). Ces pays ont montré que, lorsque les conditions nécessaires sont en place, les IED sont une source de création d'emplois et un facteur favorisant la diversification de l'économie. Des mesures peuvent être prises, d'une part, pour améliorer la compétitivité du pays et, d'autre part, pour promouvoir l'investissement privé dans le secteur primaire, les infrastructures, l'industrie et les services. Pour chacun de ces secteurs, Djibouti bénéficierait d'une stratégie bien définie en matière d'attraction d'IED qui mettrait en place les conditions nécessaires à leur attraction et à leur contribution au développement (questions exposées en détails dans le chapitre III).

Dans le cadre de cette stratégie, il est essentiel que le Gouvernement de Djibouti porte son attention sur le cadre légal et réglementaire (chapitre II) afin d'identifier les réformes nécessaires pour le rendre attractif, plus fonctionnel et transparent (chapitre III) et ainsi faire de Djibouti une destination de confiance pour les investisseurs étrangers.

CHAPITRE 2

Cadre légal, réglementaire et institutionnel de l'investissement



Ce chapitre analyse le cadre légal, réglementaire et institutionnel de l'investissement à Djibouti. L'analyse se fonde sur les principes fondamentaux établis dans le CPIDD de la CNUCED et, en particulier, sur les lignes directrices relatives aux politiques nationales d'investissement ainsi que sur la conception et l'utilisation des accords internationaux d'investissement. Les recommandations qui émanent de cette analyse et qui forment un volet important de la stratégie multidimensionnelle proposée pour attirer et bénéficier des IED à Djibouti seront présentées au chapitre III.

A. Réglementation affectant les IED

1. Entrée et établissement des IED

Lorsqu'il existe, le Code des investissements constitue généralement le premier document de référence des investisseurs désireux de s'établir dans un pays. Le Code des investissements de Djibouti a été adopté en 1984 et a été l'objet d'importantes révisions en 1994. Le Code contient une définition au sens large du terme « investissement » et établit une totale liberté d'entreprendre, quelle que soit la forme juridique de l'entreprise et l'origine de son financement. Cette ouverture est réitérée, quoique nuancée, dans la partie concernant les garanties juridiques générales. Il y est stipulé que l'Etat reconnaît la liberté d'investissement à toute personne physique ou morale de nationalité djiboutienne ou étrangère mais sous réserve des dispositions légales et réglementaires régissant leurs activités (article 37).

Le Code s'applique à tous les investisseurs et son contenu concerne les titres relatifs aux garanties fondamentales et juridiques générales et les titres relatifs aux conditions d'application des exonérations fiscales et leur mode d'attribution. En pratique, le Code est perçu par les parties prenantes interrogées par la CNUCED comme étant surtout un outil de gestion des exonérations fiscales. Les avantages fiscaux ciblent une douzaine de secteurs d'activités (section B.2) qui satisfont les minimas d'investissements exigés par les régimes A et B du Code. Les entreprises du régime A sont soumises à une simple déclaration d'investissement tandis que celles du régime B, pour lesquelles les minimas exigés sont plus élevés, sont soumises à un régime d'agrément. Le Code n'aborde pas suffisamment les autres thèmes généralement inclus dans un code moderne, notamment au

niveau du traitement et de la protection des investissements (section A.2), ou des obligations des investisseurs étrangers vis-à-vis du pays.

L'ancienneté du Code des investissements explique son manque de conformité avec les meilleures pratiques internationales. Par ailleurs, il est aussi caduc en tant que document de référence car plusieurs articles relatifs aux incitations fiscales ont été modifiés par des lois de finance (section B.2), sans qu'une version officielle consolidée soit adoptée.

Au niveau institutionnel, le Code assigne le rôle de gestion des requêtes d'agrément d'investisseur à une Commission des investissements. Jusqu'à fin 2000, une Commission siégeait de manière ad hoc pour statuer sur les demandes d'agrément. Une autre Commission des investissements, créée par la loi des finances de 2009, n'a pas pu siéger faute de consensus. En pratique et depuis janvier 2001, c'est l'ANPI qui gère l'octroi des avantages qui sont cités dans le Code des investissements. L'octroi se fait suite à une évaluation menée par l'ANPI pour le régime A et aux décisions du Conseil des Ministres pour le régime B. De par cette fonction et des autres rôles qui lui incombent (section D), l'ANPI constitue le portail d'entrée le plus visible pour les investisseurs étrangers. A ce propos, la CNUCED a souvent recommandé que les fonctions de promotion des investissements et l'octroi des incitations fiscales demeurent indépendants pour éviter les conflits d'intérêt.

Il existe deux autres portails d'entrée des IED à Djibouti. Le premier est destiné aux investisseurs étrangers qui ne sont pas concernés par les incitations fiscales du Code des investissements. Ils peuvent se diriger directement vers les services responsables des formalités liées à la création d'entreprises selon les dispositions du Code de commerce. L'autre est destiné aux investisseurs désirant s'installer en zone franche. Le Code des zones franches stipule une ouverture totale aux IED tournés vers l'exportation. Les zones franches accueillent également des entreprises qui œuvrent au service des bases militaires présentes sur le territoire djiboutien. Les investisseurs désireux de s'installer en zone franche doivent s'adresser à l'Autorité des ports et des zones franches (APZF).

Au-delà de ces procédures officielles et malgré l'ouverture apparente aux IED stipulée dans les différents textes de loi, l'examen des réglementations sectorielles et la confrontation de celles-ci avec les pratiques dominantes révèlent des dissensions entre les textes et leur usage. Il y a

d'une part des variantes dans l'interprétation et l'application des textes et d'autre part des entraves à l'arrivée d'investisseurs étrangers dans certains secteurs. En effet, quoique conditionnant la liberté d'investir au respect des réglementations sectorielles, le Code ne mentionne pas que certaines de ces réglementations limitent l'ouverture aux IED. De même, le Code ne fournit pas d'informations sur les obligations additionnelles imposées aux étrangers dans certains secteurs. Ces dispositions spécifiques à l'établissement des investissements étrangers sont présentes de façon variable dans les secteurs suivants : les assurances, les transports et la pêche. Le monopole de l'Etat sur les télécommunications, l'eau et l'électricité n'est pas non plus mentionné ainsi que les contraintes spécifiques imposées aux investisseurs étrangers désireux d'accéder aux marchés publics. Quoique l'Etat djiboutien soit souverain dans les décisions relatives à ce sujet, par souci de transparence, une meilleure communication sur les raisons de l'existence des conditions spécifiques à l'entrée des IED dans certains secteurs est nécessaire.

Concernant le secteur des assurances, une loi de 1999 stipulait qu'une entreprise étrangère peut s'installer dans ce secteur à condition de satisfaire aux dispositions de la législation djiboutienne (article 2) ainsi qu'à l'obligation de déposer un cautionnement à la Banque centrale de Djibouti. Un décret publié en 2000 précise ces différences de traitement entre investisseurs nationaux et étrangers. Le Code de commerce maintient ces dispositions et stipule la nécessité de disposer d'un agrément pour entreprendre des activités dans le secteur.

Dans le domaine des transports et de la logistique, aucune restriction n'est émise au niveau de la source des fonds investis. En pratique, les autorisations préalables doivent être obtenues auprès du Ministère de l'équipement et des transports. Il existe toutefois des restrictions. Ainsi par exemple, des investisseurs étrangers souhaitant investir dans les transports entre Djibouti et l'Ethiopie n'ont pas obtenu l'approbation préalable du Ministère. Ce dernier explique cette décision comme résultant de la volonté de l'Etat de favoriser l'essor des Djiboutiens dans ce secteur. Quoique ces pratiques puissent être potentiellement conformes à la politique de développement de Djibouti, les dissensions entre la réglementation écrite et la pratique justifient les incertitudes ressenties par les investisseurs. Par ailleurs, la loi énonce explicitement que la profession de transporteur public urbain ou interurbain de personnes est exercée par des personnes physiques ou morales

de droit privé et de nationalité djiboutienne (article 31). De même, les employés des transporteurs doivent également être de nationalité djiboutienne ainsi que tout demandeur d'un agrément et tout actionnaire d'une société manutentionnaire.

Concernant le secteur de la pêche, l'examen des différents textes disponibles montre que la législation djiboutienne a quelque peu tergiversé sur la question mais fait malgré tout primer l'ouverture aux investisseurs étrangers. Ainsi, l'article 2 du Code de la pêche de 2002 définit les navires de pêche comme étant ceux qui sont immatriculés à Djibouti et « armés par tout ressortissant Djiboutien » et ajoute que tout autre navire de pêche sera considéré comme étranger. L'article 7 souligne à nouveau la restriction de l'activité halieutique en faveur des navires immatriculés à Djibouti ou des ressortissants djiboutiens.

Le dernier texte en date, l'arrêté de 2007, contredit cette restriction. Le texte stipule que « La licence de pêche professionnelle est accordée aux ressortissants Djiboutiens et aux bateaux de pêche immatriculés en République de Djibouti » (article 3). Il apparaît donc que des étrangers détenteurs de bateaux de pêche immatriculés à Djibouti sont libres d'investir dans le secteur. L'article 4 de cet arrêté souligne les conditions d'obtention de la carte de pêcheur, en l'occurrence, disposer de la nationalité djiboutienne ou exercer la pêche à bord d'un bateau de pêche immatriculé à Djibouti. Cette dernière précision renforce la liberté donnée à des ressortissants étrangers de pratiquer la pêche à Djibouti, ce qui est confirmé par les parties prenantes interrogées. Néanmoins, le même arrêté redonne la priorité des emplois du secteur aux Djiboutiens sans toutefois formellement interdire l'emploi des étrangers (article 5), ce qui peut prêter à confusion sur la bonne interprétation du texte.

Le Code de commerce d'août 2012 mentionne explicitement que les activités relevant des secteurs suivants sont sujets au monopole d'Etat : défense nationale, sécurité publique, santé publique, distribution de l'énergie, communications et organisation des transports (article L.1115-1). Pour ce qui est des télécommunications, Djibouti Télécom créé en 1999 en tant qu' « opérateur autonome de droit privé », détient le monopole des activités des télécommunications nationales et internationales¹⁷.

Des différences de traitement sont aussi évidentes dans les mécanismes d'attribution des marchés publics. Ceux-ci sont tributaires d'une réglementation énoncée dans la loi de

mars 2009 sur le Code des marchés publics. Le Code établit dès le premier article que son objet est de faciliter un accès égal des fournisseurs aux marchés publics sur une base de concurrence afin de favoriser l'établissement « d'une économie vigoureuse, dans un contexte de transparence, d'équité et d'efficacité ». Cette vision se traduit entre autres par des conditions de passation de marché qui contiennent explicitement des marges de préférence nationale. Celles-ci sont clairement définies par l'alinéa 17.2.5 du Code des marchés publics. Ainsi, une marge de préférence d'au plus 7,5 pour cent est accordée aux offres provenant de personnes physiques de nationalité djiboutienne ou de personnes morales de droit djiboutien. Ainsi, le Code des marchés publics incite à favoriser les entreprises djiboutiennes dans leur sous-traitance. Une marge de 4 pour cent est attribuée aux offres de personnes, étrangères, qui s'engagent à sous-traiter au moins 20 pour cent du montant des prestations à des opérateurs djiboutiens. Enfin, les offres qui prévoient d'utiliser des fournitures fabriquées à Djibouti bénéficient d'une marge de 15 pour cent. Encore une fois, quoique ces mesures puissent être justifiables au niveau d'une politique qui viserait à favoriser le développement des entreprises locales, les investisseurs étrangers et nationaux souhaiteraient plus de transparence à ce sujet.

2. Traitement et protection des IED

Une liberté de transfert de fonds quasi-totale

Djibouti dispose d'un système de transfert de capitaux et de bénéfices totalement ouvert, aussi bien sur le territoire national que dans les zones franches. Même si cette garantie n'est pas inscrite dans le Code des investissements, elle est souvent présentée comme étant l'un des aspects les plus emblématiques de l'ouverture de Djibouti aux IED. Toutes les parties prenantes s'accordent à dire que cette liberté de transfert de fonds a été jusqu'à présent entièrement respectée. De plus, Djibouti a adhéré aux obligations des sections 2, 3 et 4 de l'article VIII des statuts du FMI. Ce faisant, Djibouti s'est engagé à ne pas avoir de recours aux restrictions sur les paiements et transferts relatifs aux transactions internationales courantes, sauf en cas de crise de la balance des paiements.

Des garanties de traitement non discriminatoire et de protection des investissements à renforcer

Les garanties de traitement et de protection des investissements étrangers contenues dans la législation nationale sont limitées ou non conformes aux bonnes

pratiques internationales. Ainsi, la Constitution garantit la protection de l'étranger et de ses biens sur le territoire djiboutien (article 18). De même, le Code des investissements reconnaît l'égalité de traitement devant la loi de toutes les entreprises exerçant une activité de production à Djibouti (article 38). Il ne mentionne toutefois pas de spécificités en matière de non-discrimination, des nations les plus favorisées (NPF) ou de traitement « juste et équitable ». Ces questions sont mentionnées dans les traités multilatéraux et bilatéraux (voir ci-dessous). Quoique non spécifiques à Djibouti, ces omissions devraient être corrigées (chapitre III).

En matière de protection contre les expropriations, sont reconnus légaux les cas d'expropriation motivés par l'intérêt public. Le Code des investissements stipule qu'aucune expropriation de quelque durée ou étendue que ce soit ne peut avoir lieu « sans une équitable indemnisation du préjudice subi » (article 39). Sauf cas d'urgence, une enquête devrait établir la conformité de l'acte d'expropriation à l'intérêt général. Le Code fait alors mention de la responsabilité des tribunaux djiboutiens dans le jugement de tout litige lié à l'application du Code « sans préjudice toutefois de l'application des accords ou conventions internationales auxquels l'Etat est parti » (article 43). Cette assurance de résolution de différends devant les juridictions nationales n'est que partielle puisqu'elle est limitée aux cas de litiges résultant de l'application du Code.

Au niveau de la législation nationale, les conditions d'indemnités en cas d'expropriation sont fixées dans la loi de 1991. Cependant, ni cette loi ni aucun des textes actuellement en vigueur n'aborde les questions d'indemnisation et de non-discrimination en cas de nationalisation. La loi stipule qu'en cas d'expropriation, les indemnités sont déterminées par une Commission arbitrale, même si dans un premier temps, le propriétaire évincé peut spécifier le montant de l'indemnité qu'il demande (article 24). Si le montant est refusé par l'administration, l'affaire est présentée à la Commission arbitrale pour jugement en dernier recours. Le montant de l'indemnité doit couvrir les dommages actuels et certains et non les dommages potentiels et incertains (article 38). De manière atypique, le Code fait aussi état d'une garantie d'une équitable réparation par l'Etat des dommages causés par des mouvements populaires (article 41).

Concernant les mécanismes de règlement des différends, le Code des investissements ne fait pas allusion aux possibilités et procédures d'arbitrage dans le cas de différends entre

un investisseur étranger et l'Etat djiboutien. En pareil cas, le Code djiboutien de l'arbitrage international adopté en 1984 constitue la seule référence. Celui-ci souligne que les accords internationaux auxquels l'Etat a adhéré prévalent sur la juridiction nationale. Djibouti est membre de la Convention de New York sur l'arbitrage international depuis 1977 et a aussi reconnu d'utilité publique le Centre international des services arbitraux (CISA) en 1984, une fondation djiboutienne d'utilité publique sur laquelle aucune information n'a été disponible lors de l'élaboration de cet EPI. Contrairement à 157 Etats dans le monde, Djibouti n'est toutefois pas membre du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) ni d'aucune autre instance d'arbitrage international.

Tout comme le Code des investissements, les autres textes font peu allusion aux garanties de protection aussi bien lors de conflits commerciaux que lors de différends investisseurs-Etat. Les cas de conflits d'ordre commercial sont traités par les tribunaux djiboutiens. Il faut cependant noter que Djibouti ne dispose pas d'un tribunal de commerce (section C.4). Les différends commerciaux sont réglés au sein du tribunal de première instance. En revanche, les questions de commerce international, c'est-à-dire les conflits entre parties privées impliquées dans des activités commerciales internationales, dépendent du Code djiboutien de l'arbitrage international. Cependant, selon les parties prenantes interrogées, même si cette Commission était en place, ce qui n'a pas pu être confirmé, elle ne bénéficierait pas de la crédibilité octroyée à une cour d'arbitrage international. Les litiges dans les zones franches devraient aussi être régis par le Code djiboutien de l'arbitrage international. En pratique, un litige peut être réglé d'abord au niveau de la cour d'arbitrage de la zone franche avant d'être présenté devant une autre instance d'arbitrage comme stipulé dans le contrat, s'il y a lieu.

Etant donné le contexte décrit ci-dessus, les investisseurs considèrent les garanties de protection des investissements à Djibouti comme étant insuffisantes. Par ailleurs, le manque de communication officielle du Gouvernement concernant la décision de mettre fin à un des éléments du contrat stratégique avec DP World a donné lieu à des rumeurs, attisant par là même les perceptions négatives de garanties de protection des investissements. Or, selon les autorités djiboutiennes, le contrat signé avec DP World prévoyait la possibilité pour chacun des signataires d'y mettre fin moyennant le respect des compensations prévues dans les dispositions initiales du contrat. Le

Gouvernement djiboutien affirme que ces dispositions ont été respectées lors de la rupture de contrat. Toujours selon les autorités publiques, cette décision a été motivée par le peu d'avancées sur les obligations de DP World selon les termes du contrat tel que mis en exergue par l'évaluation à mi-parcours. Malgré ces quelques points de dissension, la présence du Président de DP World à la cérémonie de signature de l'Accord de partenariat avec le groupe chinois nouvellement sélectionné pour la gestion du PAID atteste de la solidité des relations entre DP World et le Gouvernement de Djibouti.

Des garanties de traitement non discriminatoire et de protection standards dans les traités multilatéraux et bilatéraux

A l'inverse des manquements constatés au niveau de la législation nationale, les traités multilatéraux, régionaux et bilatéraux signés par Djibouti sont conformes aux pratiques courantes en matière de traitement et de protection des investisseurs. Au niveau multilatéral, Djibouti est membre de l'OMC depuis le 31 mai 1995. Le pays est aussi signataire de la clause sur le traitement de la NPF dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

Djibouti a également adhéré aux traités multilatéraux suivants : l'Accord entre le COMESA et les Etats-Unis d'Amérique concernant le développement du commerce et des relations d'investissement et la Convention unifiée de l'investissement des capitaux arabes dans les Etats arabes. Djibouti est membre de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) depuis janvier 2007. Depuis lors, les investissements étrangers peuvent être protégés contre les risques liés aux restrictions des transferts, à l'expropriation, aux conflits, au terrorisme et aux troubles civils ainsi qu'aux risques liés à une rupture de contrat. Les premières garanties MIGA d'un montant de \$427 millions ont été utilisées pour les investissements effectués pour l'adjonction d'un terminal au port de Doraleh en 2008. Cette assurance est créditée pour avoir contribué à obtenir l'engagement des sommes élevées nécessaires à la mise en œuvre des travaux. En juin 2011, l'agence MIGA a annoncé la mobilisation d'un milliard de dollars en capacité d'assurances pour la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA), dont fait partie Djibouti, afin d'aider à y retenir les IED déjà présents et à en attirer d'autres.

Au niveau régional, Djibouti est signataire de l'Accord de 2007 sur la création de l'Espace d'investissement commun du COMESA (EICC), de l'Accord unifié de l'investissement

des capitaux arabes dans les Etats arabes (Ligue des Etats arabes) et de l'Accord sur la promotion, la protection et la garantie des investissements parmi les Etats membres de l'Organisation de la Coopération islamique (OCI). Ces accords offrent des garanties similaires à celles des accords de promotion et de protection des investissements (APPI) en matière de traitement national et de garantie de traitement juste et équitable. De ce fait, des investisseurs de 19 pays de la zone COMESA et 50 pays de l'OCI bénéficient de ces normes de traitement. En cas de différends entre investisseur et Etat, l'investisseur ne peut déposer une plainte contre l'Etat du pays hôte que dans le cadre du non-respect des obligations de celui-ci. Le différend peut par la suite être référé soit à la cour de justice du COMESA, soit au CIRDI, soit à la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), soit à un autre arbitrage international indépendant selon accord des deux parties. Cependant, l'EICC stipule l'obligation de chercher, au préalable, à résoudre le différend par la médiation durant les six mois (la « cooling off period ») qui suivent la notification de l'intention de dépôt d'une plainte et la date de dépôt effective (article 26).

Au niveau bilatéral, Djibouti a conclu des APPI avec les pays suivants : l'Egypte en 1998, la Suisse en 2001, l'Inde en 2003, la France en 2007 et l'Iran en 2010. Ces accords contiennent des clauses standards telles que l'engagement des parties contractantes à offrir aux investisseurs un traitement non moins favorable à celui accordé à ses propres investisseurs ou aux investisseurs d'un pays tiers. Ils offrent des garanties de traitement juste et équitable (sauf dans l'APPI avec l'Iran) et la garantie de protection et sécurité. Ils contiennent aussi des clauses sur l'expropriation et les cas de différends entre investisseurs et Etats. Enfin, les APPI offrent des garanties exhaustives de transferts de fonds.

Ces caractéristiques standards sont toutefois assorties des limites suivantes :

- L'un des APPI (celui avec la Suisse) exige un haut niveau d'activités liées aux investissements avant que l'investisseur puisse être couvert par le traité.
- A l'exception de l'APPI avec l'Iran, tous les autres excluent l'intégration régionale et la taxation résultant de l'application de la clause de NPF.
- Le traité avec l'Iran limite la garantie de traitement national à des circonstances particulières.

L'« Accord relatif à l'octroi d'un traitement préférentiel en matière d'investissement et de droit de propriété » passé avec l'Ethiopie en 2006 donne aux investisseurs des parties contractantes le droit d'établissement dans tous les secteurs à l'exception des suivants : services bancaires, assurances, micro crédit et épargne, radio, télédiffusion et presse. Selon les autorités djiboutiennes, les dernières commissions bilatérales ont permis de relâcher les restrictions relatives aux investisseurs des deux pays d'investir librement dans les services bancaires et assurances. Les autres clauses de l'Accord sont assez similaires à celles des APPI.

Concernant le règlement des différends entre un investisseur et l'Etat, les APPI stipulent que ceux-ci peuvent être présentés auprès d'une instance d'arbitrage international moyennant le consentement des deux parties. A ce propos, malgré l'existence de ces recours, les responsables ministériels interrogés affirment que les négociations par voie diplomatique sont privilégiées comme premier instrument de règlement des différends car la signature d'APPI ne fait pas l'unanimité parmi les pays partenaires. Pour beaucoup de pays africains et arabes, le principe de la confiance et la volonté de régler les litiges par la voie diplomatique dominant. Le nombre limité d'APPI signés par Djibouti serait ainsi dû à une volonté des gouvernements respectifs de limiter la prolifération des cas juridiques faute de moyens financiers nécessaires pour les faire aboutir.

De surcroît, les investisseurs qui le souhaitent ont, en théorie, la possibilité d'énoncer leurs exigences et les garanties dont ils ont besoin dans le cadre d'un contrat. Cette pratique ne favorise pas les pays d'accueil qui n'ont pas les capacités légales et institutionnelles nécessaires pour bien négocier les contrats. Par ailleurs, si ces dispositions peuvent satisfaire des multinationales disposant de moyens de négociation conséquents, elles tendent à être d'une moindre utilité pour les PME. Pour ces dernières, les APPI renvoient un signal plus fort en matière de garantie de protection des investissements. L'encadré II.1 résume l'état des connaissances actuelles sur le rôle des APPI dans l'attraction des IED.

En dernier lieu, il faut noter que les APPI signés par Djibouti ne soulignent pas la souveraineté de l'Etat dans la définition de politiques publiques. Les thèmes majeurs recensés par le CPIDD, pris en considération dans les traités internationaux, notamment les normes de travail, les questions environnementales, les questions de coopération technique et les normes de responsabilité sociale, en sont aussi absents.

Encadré II.1. Le rôle des APPI dans l'attraction des IED

De nombreuses études économétriques, études de cas et enquêtes auprès des multinationales ont analysé la relation entre les APPI et le volume d'IED. Est-ce que ce sont les flux d'IED qui poussent à la signature des APPI ou est-ce que leur signature entraîne un flux plus élevé d'IED? Le lien de causalité n'est pas toujours clairement établi. Par ailleurs, il est méthodologiquement difficile de dissocier les incidences des APPI de celui des autres déterminants institutionnels, politiques et économiques des IED. Le CPIDD souligne qu'il n'existe pas de lien mono-causal entre les accords d'investissements internationaux et les flux d'IED. Cela étant, l'état actuel des connaissances permet d'établir que les APPI peuvent jouer un rôle complémentaire parmi beaucoup d'autres déterminants dans l'attraction des IED. Cependant, ils ne constituent en aucun cas un substitut à un solide cadre réglementaire de l'investissement au niveau national.

Les analyses fondées sur des données couvrant plusieurs décennies et portant sur des pays développés et en développement montrent que l'incidence des APPI n'est souvent apparente qu'après un certain temps suivant leur signature. Dans les pays dotés d'un cadre institutionnel et/ou légal et réglementaire déficient, de telles incidences dépendent de l'amélioration de ce cadre. En ce sens, les APPI sont donc un complément et non un substitut à un environnement réglementaire de qualité assorti de fortes garanties de protection des droits de propriété. Si telle est la tendance générale, les résultats d'autres analyses montrent que l'incidence des APPI sur l'attraction des IED tend à être plus élevée dans les pays où l'environnement des affaires est particulièrement mauvais.

A un niveau plus désagrégé, des études ont montré que les APPI signés et ratifiés par les pays développés influencent les décisions de localisation de leurs investisseurs. Les résultats d'une enquête menée auprès de 602 multinationales ont indiqué que pour 70 pour cent d'entre elles, l'adhésion d'un pays à des traités internationaux, y compris les APPI, influence leur décision de localisation, quoique de manière variable. Cette affirmation est corroborée par d'autres analyses. Par ailleurs, le degré d'importance accordée aux APPI varie selon la taille des investisseurs. Ce sont surtout les investisseurs de PME qui apprécient la protection offerte par ces accords.

Il faut cependant noter que les APPI peuvent être porteurs de limitations en matière de politiques publiques. De même, en cas de litige, l'arbitrage international qui est offert par les APPI peut entraîner des frais très importants pour le pays en procès. En effet, l'analyse du contenu de ces traités en matière de protection des investissements montre qu'ils sont en général porteurs des intérêts des pays d'origine des investisseurs et accordent peu de considérations aux questions liées au développement du pays hôte.

En conséquence, il appartient à chaque pays de procéder à une évaluation des coûts et bénéfices et d'en tirer les conséquences, et ne pas considérer les APPI comme la panacée. Ainsi du fait de l'élargissement du marché qu'ils impliquent, les accords commerciaux régionaux sont par exemple jugés comme étant plus efficaces que les APPI dans l'attraction des IED.

Sources : CNUCED (2009b ; 2012a).

Evaluation

Il est probable que le Code des investissements de Djibouti correspondait aux exigences du pays quand il a été modifié pour la dernière fois en 1994. Son contenu ne reflète toutefois plus les meilleures pratiques actuelles, notamment les normes généralement requises pour le traitement et la protection des IED. Le Code se concentre avant tout sur les questions liées à l'octroi d'avantages fiscaux et ne donne que peu d'indications sur les conditions d'entrée et d'établissement des IED. Par ailleurs, il n'indique pas les différences de traitement existant dans certains secteurs d'activités. Ces insuffisances restent néanmoins

prépondérantes malgré les dispositions standards en matière de traitement et protection des investissements notées dans les APPI.

B. Cadre légal général de l'investissement

Le cadre légal général de l'investissement à Djibouti est caractérisé par de nombreux textes de lois et décrets élaborés et adoptés à diverses périodes de l'histoire du pays. Cet éparpillement dans le temps explique en partie les niveaux de clarté et de qualité variables de ces textes.

Le Gouvernement s'est engagé dans une dynamique visant à apporter des améliorations spectaculaires au climat des affaires et a tenu des consultations nationales à cet effet¹⁸. La feuille de route en cours d'élaboration pourra également s'inspirer des conclusions qui émanent de cet EPI pour ce qui touche le processus de création d'entreprise, la fiscalité, la législation du travail, la réglementation de la concurrence, le régime foncier et la réglementation environnementale à Djibouti tour à tour analysés ci-dessous.

1. Monter une entreprise

Un nouveau Code du commerce est en vigueur depuis août 2012. Le Registre du commerce et des sociétés est tenu par l'Office djiboutien de la propriété intellectuelle et commerciale (ODPIC). Le cadre légal régissant les sociétés est décrit dans le livret 3 du Code. Les dispositions qui y sont détaillées concernent les sociétés commerciales et les groupements d'intérêt économique suivants : sociétés en nom collectif, sociétés en commandite simple, sociétés à responsabilité limitée (SARL) et diverses sociétés par actions. Contrairement au précédent Code des sociétés, le Code du commerce ne stipule pas un montant minimum pour la création d'une SARL. Les procédures de redressement judiciaire sont aussi présentées dans le livre 4 du Code de Commerce. En effet, les procédures collectives de sauvegarde préventive, de redressement judiciaire et de liquidation judiciaire du débiteur y sont clairement énoncées. Cette clarté constitue un atout pour le développement du secteur privé.

Un investisseur qui désire démarrer une activité sur le territoire djiboutien peut s'adresser à l'ANPI, à l'APFZ, à un notaire ou à un avocat. A l'ANPI, le dossier de demande d'agrément doit comprendre les pièces suivantes : la lettre d'introduction du projet, l'étude de faisabilité du projet d'investissement, les statuts de la compagnie, son attestation d'enregistrement commerciale, une attestation de compte bancaire, la carte d'identité du gestionnaire de la compagnie, une autorisation ou une licence pour les activités régulées, des preuves de financement d'au moins 30 pour cent de la totalité du projet, une liste détaillée des matériaux et équipements éligibles pour les exonérations fiscales, une attestation de conformité fournie par les autorités douanières et le fonds de sécurité sociale pour les cas d'extension d'activités, un rapport financier des trois dernières années dans le cas d'extension d'activités. Selon l'ANPI, une fois toutes les pièces réunies, le processus peut prendre trois à cinq jours mais peut aussi s'étaler sur une

période maximale de neuf jours. Toujours selon l'ANPI, la durée dépend de la réactivité de l'entreprise à fournir les informations supplémentaires requises. En zone franche, les démarches de l'investisseur sont prises en charge par le guichet unique de l'APFZ et prend en moyenne trois jours.

Les données du *Doing Business 2013*, a priori obtenues auprès des notaires et des avocats, faisaient aussi état d'un processus plus long (37 jours et 11 procédures). Ces chiffres sont corroborés par seulement une minorité des parties prenantes interrogées par la CNUCED lors de la mission exploratoire de février 2012 mais vivement contestés par les institutions publiques djiboutiennes. Malgré ces contestations, le *Doing Business* considère Djibouti comme étant le pays au monde où il est le plus difficile de créer une entreprise. Il faut toutefois noter que depuis janvier 2012, l'obligation d'une enquête de moralité de la police pour les investisseurs étrangers n'est plus une condition préalable à la délivrance de la License d'activités, réduisant ainsi le délai pour la création d'une entreprise.

En zone franche, à condition de remplir la condition d'extra-territorialité de toute production, sont autorisées à s'établir les entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée de zone franche appelée Free Zone Establishment (FZE) et les sociétés à responsabilité limitée dénommée Free Zone Company (FZCO). Les sociétés offshores peuvent aussi s'y installer par le biais d'une succursale ou d'une des formes juridiques prévues.

Evaluation

Bien que les données exactes varient selon les sources, le processus de création d'entreprise est caractérisé par plusieurs procédures et une durée relativement longue compte tenu des meilleures pratiques régionales et mondiales. Concernant le cadre juridique, l'adoption du Code du commerce en août 2012 constitue un progrès important.

2. Fiscalité d'entreprise

Le système fiscal djiboutien est régi par le Code général des impôts (CGI) adopté en 2011. Le CGI contient aussi des dispositions sur les incitations fiscales et, sur ce point, est complété par le Code des investissements et le Code des zones franches. La discussion qui suit présente les différents impôts et taxes, souligne le fardeau fiscal tel que ressenti par des entreprises de la place, l'insuffisance de rationalité dans l'élaboration de certaines taxes, le manque de communication de la part des services publics

concernés et la perception d'arbitraire dans la prise de certaines décisions.

Une multiplicité d'impôts et de taxes affectant les entreprises

Au total, les investisseurs peuvent faire face à une douzaine d'impôts, taxes et droits divers répartis à travers les différentes étapes de la vie de l'entreprise. Au moment de la création de l'entreprise, l'investisseur doit faire face aux paiements suivants :

Patente : C'est un impôt qui concerne toutes les activités génératrices de revenus, à l'exception de celles qui bénéficient d'exonérations spéciales. La patente est requise chaque année pour toute activité dépassant un trimestre. Le montant à payer est déterminé par un droit fixe ou proportionnel selon un barème annexé au CGI. Le prix de la patente d'importation par exemple varie de 150 000 à 1,5 millions de FDJ (d'environ \$ 850 à \$ 8500). Le droit proportionnel est établi sur la valeur locative de toutes les installations servant à l'exercice des activités de l'entreprise (article 111).

Centimes additionnels : Ils sont payés au profit de la Chambre de commerce de Djibouti (CCD). Leur maximum est fixé à 7 centimes par franc de la contribution des patentes (article 129).

Licence : Les entreprises ayant des activités liées à la restauration et aux bars doivent s'acquitter d'une licence pour l'année entière quelle que soit la date du début de leurs opérations (article 131). Les tarifs de licence indiqués dans l'annexe fournie dans le code vont de 150 000 FDJ à 700 000 FDJ.

Durant l'exercice des activités de l'entreprise, la majorité des investisseurs sont soumis aux charges suivantes :

Droits d'enregistrement : Ils interviennent à tout moment de la vie de l'entreprise et peuvent être fixes, proportionnels ou progressifs selon le type d'actes et de mutations (article 395). Les montants des droits fixes vont de 1000 à 4000 FDJ (\$ 5 à \$20) selon la nature des actes à enregistrer. Les droits proportionnels varient de 2 à 10 pour cent.

Timbre : Il est obligatoire pour tous les actes civils, judiciaires et extrajudiciaires.

Impôt sur les bénéfices professionnels : Le taux est de 25 pour cent du bénéfice imposable payable dès la seconde année d'exploitation avec possibilité de report. L'adhésion aux centres de gestion agréés et un chiffre d'affaires inférieur à 80 millions de FDJ (\$ 455 000), hors taxe sur

la valeur ajoutée (TVA), donnent droit à un abattement de 20 pour cent (article 55). Les entreprises dont le bénéfice n'excède pas 120 000 FDJ sont dispensées de l'impôt sur les bénéfices. Pour toutes les autres, le calcul de la base de recouvrement est fixé sur les bénéfices de l'exercice clos au cours de la même année. L'impôt se paie notamment par le biais de trois acomptes provisionnels de 25 pour cent de l'impôt établi payable avant le 15 du mois d'avril, août et novembre de chaque année à la caisse du Trésorier Payeur National (article 294). Pour les sociétés nouvelles, chaque acompte équivaut au tiers de l'impôt calculé sur le produit évalué à 5 pour cent du capital social appelé pour les sociétés anonymes et à 10 pour cent du même capital pour les autres sociétés (article 295).

Si, à l'échéance de l'acompte, la mise en recouvrement du solde de l'impôt de référence n'est pas effectuée, cet acompte est calculé sur le dernier impôt mis en recouvrement à la date de l'échéance. En cas de cession de fonds de commerce, à titre gratuit ou commercial, le cessionnaire peut être rendu responsable solidairement avec le cédant de tout solde restant (article 299).

Les prestations de services sont sujettes à des retenues à la source allant de 2,5 à 10 pour cent selon le type d'entreprise. En sont exemptés les établissements publics autonomes tels que l'EDD, le Port et l'Aéroport de Djibouti ainsi que les banques ou établissements financiers, d'assurance, de télécommunication et d'hôtellerie (article 298). La retenue constitue pour le prestataire imposé un acompte à valoir sur l'impôt sur les bénéfices professionnels dont il sera redevable au titre de l'exercice concerné et vient de ce fait en déduction des acomptes à payer.

Impôt minimum forfaitaire : Cet impôt, dont le montant ne peut être inférieur à 120 000 FDJ (environ \$ 680), correspond à 1 pour cent du chiffre d'affaires hors TVA. Toutes les entreprises agréées conformément au Code des investissements sont sujettes à cet impôt. Il est payable lorsqu'il excède le montant d'impôt calculé sur les bénéfices professionnels ou dans le cas d'un exercice déficitaire (CGI, chapitre 3). En sont exonérées, les entreprises détentrices d'une patente dont le coût est inférieur à 120 000 FDJ.

Contribution foncière : Les taux d'imposition sont de 10, 18 et 25 pour cent selon la valeur de la base imposable des bâtiments et terrains non cultivés à usage commercial ou industriel (articles 138 et 144). Il y a un abattement de 20 pour cent pour les frais de gestion, d'assurance, d'amortissement, d'entretien et de réparation (article 144). Le taux sur les propriétés non bâties est de 25 pour cent.

Taxe sur la valeur ajoutée : Sont soumises à la TVA toutes les opérations à Djibouti et en zone franche (article 173), hormis celles liées aux exportations et aux transports internationaux de voyageurs, avitaillement de navires pour l'étranger et paiements reçus par les entreprises titulaires d'un marché public à financement extérieur (article 187). Le taux standard est de 7 pour cent. Cependant, son mode de calcul est complexe. Pour ce faire, la Direction des impôts a élaboré une note explicative portant sur les principes qui ont guidé l'élaboration de la TVA ainsi que sur son application tenant compte des autres taxes telles que la TIC. Cette note ainsi que 20 autres documents relatifs à l'application de la TVA sont disponibles sur le site internet du Ministère de l'économie et des finances.

Taxe sur les prestations de services (TPS) : Elle est de 7 pour cent et concerne les prestations de services et les prestations d'hôtellerie non assujetties à la TVA (article 213).

Taxe intérieure à la consommation (TIC) : la TIC est applicable à toutes les marchandises importées et consommées à Djibouti, indépendamment de leur origine, ainsi que sur les tabacs et alcools réexportés par route vers les pays voisins. C'est une taxe dont l'application est basée sur le principe de consommation finale. Les trois principaux taux de la TIC sont de 8,20 et 33 pour cent. Leur application est toutefois soumise à certaines modifications des lois de finances de 2008 et 2009. De plus, en sus des taux de TIC, certains produits sont soumis au paiement d'une surtaxe dont le montant varie selon leur nature. La collecte de ces taxes se fait à la frontière fiscale.

En plus du nombre important de taxes, l'opacité dans la définition de certaines d'entre elles favorise l'arbitraire. Concernant le régime d'impôt forfaitaire, par exemple, la mise en exergue du pouvoir de décision sans appel de la Direction des impôts pourrait être interprétée comme une potentielle source d'arbitraire. En effet, l'impôt est dit correspondre au bénéfice que l'entreprise peut produire normalement, sans qu'aucune autre indication sur le mode de calcul utilisé ne soit donnée. Par ailleurs, beaucoup de parties prenantes ont signalé des cas de sommations de confiscation ou de fermeture de commerce sans mise en demeure ou sans raisons explicites. De même, des dysfonctionnements existent concernant le recouvrement fiscal où il arrive que des étapes soient omises, ce qui aboutit parfois à un recouvrement forcé.

Enfin, la logique de la politique fiscale du Gouvernement demeure mal comprise, notamment en matière de développement sectoriel. Ainsi par exemple, pour le

calcul des bénéfices réels des entreprises, les taux d'amortissement utilisés vont de 5 à 100 pour cent sans que la logique derrière leur fixation et l'éventuelle recherche de concordance entre le taux de déduction de l'amortissement et la durée de vie des matériels de production ne soit apparente. De plus, selon des estimations concordantes, la plupart des PME déposent leur bilan en une année. Ces dépôts de bilan sont en partie attribués à la lourdeur des charges fiscales pour les entreprises de cette taille.

Des incitations fiscales non optimisées

Des incitations fiscales existent dans la plupart des secteurs économiques (tableau II.1) et sont octroyées par la Direction des impôts, l'APFZ et l'ANPI. Le CGI de 2011 contient un certain nombre d'incitations favorisant fréquemment les activités agricoles, l'élevage et la pêche. Il inclut aussi des avantages fiscaux pour les activités de transbordement, les opérations bancaires et les contrats d'assurance. Le CGI ne fait toutefois pas mention du secteur touristique dans la liste des secteurs bénéficiaires d'incitations fiscales.

Le Code des investissements stipule des incitations liées à deux régimes, A et B. Comme souligné plus haut, les investisseurs font leur demande pour ces incitations auprès de l'ANPI. Le processus d'approbation prend entre six et 12 mois. Entre temps, certains investisseurs peuvent bénéficier d'un certificat d'exonération temporaire. Cependant, la plupart doit s'acquitter des taxes qui leur incombent et demander un remboursement par la suite, ce qui s'avère souvent difficile.

Le Régime A est destiné aux secteurs d'activité suivants : l'agro-alimentaire ; la filière pêche ; les filières minière et chimique; les filières énergétiques ; les établissements liés au tourisme et à l'artisanat ; les transports et la logistique ; le secteur bancaire et le secteur des services tel que le conseil et les activités informatiques. Sont éligibles les investissements d'au moins cinq millions de FDJ et assortis d'une création d'emplois permanents. Le nombre exact d'emplois créés n'est pas spécifié dans le Code mais précisé à 30 selon un décret de 2011. Malgré cette précision, beaucoup d'investisseurs considèrent que l'Etat a, jusqu'à présent, été à l'écoute des difficultés qu'ils rencontrent dans leurs efforts à honorer cette obligation.

La version avant modifications du Code fournit les avantages fiscaux suivants aux entreprises agrémentés du régime A pendant les cinq premiers exercices : a) exonérations de la contribution des patentes (ces mêmes entreprises restent toutefois assujetties à la patentes d'importateur sauf sur les importations nécessaires aux investissements) ;

b) exonérations de la TIC, notamment sur les matières premières importées et utilisées pendant les cinq premiers exercices ; c) exonérations des taxes d'importation pour les matériaux nécessaires à la réalisation de leurs programmes d'investissements.

Sont concernées par les avantages du régime B les entreprises de construction dans les domaines industriels, commerciaux, touristiques et sociaux dont les investissements atteignent au moins 50 millions de FDJ. Les entreprises bénéficiaires sont dans l'obligation de créer des emplois permanents. Les sous-traitants peuvent aussi en bénéficier et leurs dossiers sont traités au cas par cas.

Le Code des investissements prévoit que les entreprises agréées du régime B devaient être initialement totalement exemptées de patentes, d'impôt sur les bénéfices et de TIC sur les matières importées pendant une période maximale de 10 ans. Les entreprises dont le capital est supérieur ou égal à 30 millions de FDJ (environ \$ 170 000) bénéficient d'avantages spécifiques dans le cadre du régime B mais n'ont pas accès à tous les avantages énumérés car leur capital ne satisfait pas le minimum requis. Des changements sont aussi survenus à la suite de la loi de finances de 2009. Par ailleurs, le budget rectificatif de 2008 a ajouté un nouvel article noté « article 20 bis » au Code des investissements. Cet article stipule que les marchandises admises en exonération de droits et taxes dans le cadre du régime A ou B sont soumises au prélèvement d'une contribution parafiscale de 3 pour cent à l'importation sur la valeur en douane (article 12).

Le Code des zones franches établit que les sociétés sont exemptes de tous droits et taxes inhérents à la législation

nationale, exceptés pour les biens importés sur le territoire de Djibouti (article 35). Cependant, le CGI de 2011 prévoit que les salariés des zones franches sont désormais assujettis à l'impôt sur les traitements et salaires (ITS). Cette décision est corroborée par le Code du commerce d'août 2012 (article L.310-31). Le Code du commerce précise les exonérations dont bénéficient les entreprises de la zone franche, notamment pendant une durée de 50 années renouvelables, sauf en matière d'ITS et de TVA pour lesquelles les dispositions du CGI prévalent.

Les principales caractéristiques de ces zones franches sont décrites dans l'encadré II.2. Il faut cependant noter que n'ayant pas de statut juridique clair, l'APZF ne publie pas de rapports d'activités. Il est de ce fait difficile d'avoir des informations consolidées sur l'ensemble des zones franches afin d'en dériver un profil complet. Les exemptions fiscales des zones franches sont initialement valables pour une période de 50 ans renouvelables (article 32).

La presque totalité de l'économie bénéficie de différentes incitations fiscales (tableau II.1), faisant des exonérations une norme plutôt qu'une exception. En plus, la lourdeur administrative et la multiplicité des incitations fiscales rendent difficiles l'évaluation de leur efficacité. Par ailleurs, les différences de traitement entre les secteurs malgré leur équivalence en tant que secteurs prioritaires dans la rhétorique du Gouvernement témoignent d'un manque de cohérence dans la mise en œuvre de la politique publique. Il n'existe cependant pas d'incitations fiscales spécifiques pour appuyer les objectifs de développement régional.

Tableau II.1. Principales incitations fiscales par secteur

Secteurs	Exonération de patente	Exonération de taxe d'importation	Exemption d'impôt sur les bénéfices réels	Exonération de TVA ou TIC
Agriculture, élevage et pêche	X	X	x	x*
Mines et hydrocarbures	X	X		
Construction	X		x	x
Industrie manufacturière	X	X		x
Tourisme et artisanat	X	X		
Activités portuaires et aéroportuaires	X	X		
Secteur bancaire	X	X		x*
Assurances et réassurances				x*
Entreprises commerciales				x
Audit et ingénierie	X			

Sources : CNUCED basé sur le CGI, le Code des investissements, le Code des zones franches, la Loi du budget rectificatif de 2008.
Notes : * = TVA sur les opérations liées au secteur.

Encadré II.2. Les six zones franches de Djibouti

La Doraleh Free Zone constitue la principale zone franche de Djibouti. Elle a bénéficié de l'attribution d'une superficie de 14 630 575 m² en janvier 2004. Elle partage cette superficie avec le port de Doraleh. Dotée d'infrastructures aux normes internationales, la zone franche de Doraleh offre des services d'implantation de bureaux et de stockage pour des sociétés de logistique. Elle espère aussi attirer de petites unités industrielles. Elle est la référence en matière de zone franche à Djibouti.

Les autres zones franches sont les suivantes : la zone franche du Port autonome international de Djibouti (PAID), créée en 1980 dont une extension a été mise en place en avril 2003; la zone franche du port de pêche de Djibouti établie en 1999 ; le Djibouti Dry Port créé en 2000 ; le Doraleh Terminal pétrolier opérationnel depuis 2005 ; et la Djibouti Automobile and Heavy Equipment Zone qui a vu le jour en septembre 2009. Cette dernière dispose d'une superficie de 596 0745 hectares à la sortie de Djibouti, au PK 12. Elle est destinée à tous types d'activités industrielles ou commerciales ou encore de services dans le secteur de l'automobile et des équipements lourds.

Sources : *Compilation de la CNUCED*

Une faible pression fiscale mais un déficit de coordination

Bien que les taux pratiqués soient de façon générale compatibles avec ceux des pays de la région (tableau II.2), la multiplicité des impôts et taxes en vigueur rend leur administration difficile. En ce sens, leur nombre relativement élevé est une contrainte aussi bien pour les services de l'administration publique concernés par leur gestion que pour les entreprises.

Au vu des divers régimes en vigueur et du système parallèle des zones franches, la Direction des impôts souligne aussi l'insuffisance de coordination entre les différentes entités concernées par l'allocation des exonérations fiscales. Ainsi, par exemple, le fait qu'elle considère être peu associée

aux décisions concernant les attributions d'agrément et les exonérations fiscales qui les accompagnent et dispose de peu de communication avec les zones franches a aussi été mis en avant. Ces défaillances de communication contribuent à rendre le cadre institutionnel de l'investissement non optimal (section D).

Les parties prenantes soulignent l'insuffisance de communication suite à l'instauration de nouvelles taxes. Ainsi, certains changements sont perçus comme étant incohérents. Concernant l'instauration de la TVA, par exemple, la très faible différence entre le taux d'imposition de la TVA et le taux le plus bas de la TIC a généré une certaine confusion. A ce propos, il convient de noter que le CGI de 2011 ne contient aucun chapitre ou section se référant à la TIC.

Evaluation

Malgré les efforts déjà déployés au cours des dernières années par le Gouvernement pour moderniser le système fiscal, l'analyse ci-dessus montre que des améliorations additionnelles sont nécessaires pour favoriser le climat des affaires et attirer davantage d'investisseurs.

L'analyse a aussi montré un biais en faveur des gros investisseurs et peu de mesures en faveur des PME. De même, l'analyse a aussi souligné l'insuffisance de coordination entre les différentes entités concernées, ce qui peut être un handicap pour attirer des IED.

3. Législation du travail

Le Code du travail de 2006 prévoit des dispositions générales relatives au marché du travail sur le territoire de Djibouti, à l'exception des zones franches. Ces dernières offrent des conditions adaptées aux besoins de chaque

Tableau II.2. Comparaison internationale des taux de taxation 2012 (pourcentage)

Pays	Impôt sur les sociétés	Taux d'imposition total*
Bénin	30	66
Djibouti	25	38,7
Erythrée	34	84,5
Ethiopie	30	31,1
Kenya	30	49,6
Maurice	15	25
Mozambique	32	34,3
République-Unie de Tanzanie	30	45,5
Seychelles	25 et 33	32,2

Sources : CNUCED, basé sur IBFD (2012) et Banque mondiale (2012).

Notes : * Le taux d'imposition total du projet Doing Business de la Banque mondiale mesure le montant des impôts et cotisations obligatoires à verser par l'entreprise pendant la deuxième année d'activités, exprimé en proportion des bénéfices commerciaux.

employeur. Même si le processus de consultation pour son élaboration a été jugé trop restreint par plusieurs observateurs, le Code de 2006 remplit à plusieurs égards les critères d'un code moderne. Par exemple, à travail égal, le Code du travail interdit toute forme de discrimination, notamment en matière de salaire (article 137). Cependant, le Code de 2006 se caractérise aussi par des rigidités qui, dans certains cas, devraient être revues. Au niveau des engagements internationaux, Djibouti a ratifié 66 conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) dont 58 sont en vigueur. Dans ce qui suit, certaines implications du Code du travail sur la compétitivité du cadre législatif de l'emploi sont soulignées.

Un difficile équilibre entre droit des travailleurs et flexibilité du marché du travail

La législation du travail tente de trouver un équilibre entre les droits des travailleurs, à l'image des meilleures pratiques internationales, et le degré de flexibilité nécessaire pour inciter à l'embauche. L'examen des caractéristiques des contrats à durée déterminée (CDD) et à durée indéterminée (CDI), avantages sociaux, conditions de rémunération et conditions de licenciement illustre les choix faits pour la recherche de cet équilibre.

Concernant les CDD, le Code stipule les conditions pour leur utilisation par l'employeur. Ainsi, les CDD peuvent être renouvelés plusieurs fois jusqu'à une durée maximale de deux ans. Toujours en vue de protéger les salariés, un décret d'avril 2004 sur les agences de recrutement énonce que celles-ci ne sont pas autorisées à assister au recrutement de salariés intérimaires pour remplacer les emplois permanents disparus suite à des licenciements économiques. Ce décret précise en outre que les contrats d'intérim ne doivent pas excéder deux années. Ces balises sont louables et nécessaires pour les postes dont les besoins au sein de l'entreprise sont pérennes. En revanche, elles constituent des contraintes à l'embauche de collaborateurs dont les compétences ne sont nécessaires que dans le cadre de projets bien délimités dans le temps. Dans de tels cas, la limite des CDD à deux ans impose un roulement de personnel qui pénalise les entreprises. En outre, le Code ne contient pas de référence aux contrats saisonniers.

Au niveau des CDI, les conditions sont généralement favorables à l'employé. De plus, il est estimé que 80 pour cent des contrats en vigueur à Djibouti sont des CDI. Par exemple, la durée maximale de la période d'essai, qui est renouvelable une fois, ne peut pas dépasser un mois pour

les employés, ouvriers et manœuvres et trois mois pour les cadres (article 18). Ces durées sont relativement courtes.

Les employés ont droit aux avantages sociaux suivants : des congés payés de 30 jours par an, un congé de maternité de 14 semaines, une protection sociale et une allocation de retraite. Tous les employeurs sont dans l'obligation de s'affilier à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) et d'y immatriculer leurs employés et apprentis. Hormis la souscription obligatoire à la CNSS, les travailleurs peuvent aussi se voir attribuer des avantages contractuels tels que l'assurance maladie et la retraite complémentaire par capitalisation. Ils ont aussi la possibilité de souscrire à une assurance volontaire. Ces avantages spécifiques peuvent s'obtenir au sein même de la CNSS, mais aussi auprès d'autres prestataires. Cependant, les soins médicaux au sein des infrastructures publiques sont souvent jugés de moindre qualité et les employeurs se doivent d'y rajouter des coûts d'assurance privée.

La durée légale de travail est fixée à 48 heures par semaine. Les employés ont droit à 24 heures de repos par semaine, le vendredi d'ordinaire, mais ce repos peut être aussi pris pendant la semaine. Les syndicats soulignent que ces dispositions sont le résultat de négociations au cours desquelles ils n'ont pas pu obtenir l'extension du repos hebdomadaire à deux jours, d'où l'importance de l'horaire hebdomadaire de 48 heures.

L'employeur peut demander un maximum de cinq heures supplémentaires par semaine pour les employés ayant un CDI et travaillant à plein temps. Le nombre maximal d'heures supplémentaires pour les travailleurs à temps partiel est plafonné à 10 pour cent du temps de travail hebdomadaire ou mensuel. Or, en pratique, du fait des 48 heures usuelles, il y a souvent peu de possibilités d'heures supplémentaires.

Des conditions de travail peinant à être compétitives

Le salaire minimum, supprimé par voie législative en 1997, a été réinstauré en décembre 2011 et est fixé à \$200 par mois (valable également dans les zones franches), à la suite de revendications syndicales (fondées sur l'article 37 de la Constitution qui le prévoit). Selon l'OIT, trente-sept autres pays africains disposaient de salaires minima en 2007/08 avec des niveaux variaient entre \$50 et plus de \$350. Le niveau du salaire minimum se situe dans la tranche la plus élevée à Djibouti par rapport aux pays comparateurs choisis pour l'EPI (OIT, 2011). Il est de \$50 en Ethiopie, suivi par le Bénin avec environ \$100 et aux alentours de \$150 à Maurice et de \$200 au Kenya.

La tarification des heures de travail usuelles se fonde sur l'accord entre les deux parties mais doit aussi être conformes aux conventions collectives. Quant à la rémunération des heures supplémentaires, elle dépend uniquement des conventions collectives.

Le montant relativement élevé des salaires à Djibouti est dû à la cherté du coût de la vie, comparé à d'autres PMA (chapitre I). D'autre part, en matière de charges patronales et de nombre de jours de congé annuels, les données disponibles indiquent que les coûts sont aussi plus élevés à Djibouti (tableau II.3). Par exemple, la proportion de la sécurité sociale payée par l'employeur pour la tranche des salaires d'exécutants est de deux à quatre fois supérieure environ à celle des autres pays, à l'exception du Bénin.

En matière de licenciement, les dispositions sont clairement énoncées dans le Code du travail. La cessation d'un contrat par l'une des deux parties donne lieu à un préavis d'un mois pour les employés, ouvriers et manœuvres et de trois mois pour les agents de maîtrise, cadres et assimilés (article 56). L'employeur peut invoquer le motif personnel lié, par exemple, à l'état de santé de l'employé ou le motif économique qui comprend entre autres les raisons liées à la transformation substantielle d'un poste dû à des changements technologiques (article 48). En cas de refus des modifications substantielles du contrat de travail soumises par l'employeur, l'employé peut être licencié et a droit aux indemnités habituelles. L'employeur peut

aussi invoquer la faute grave telle que définie par les neuf cas clairement énoncés dans le Code (article 59) ou encore comme stipulée dans les règlements de l'entreprise. La faute grave apparaît aussi comme seule condition par laquelle la grève peut générer une rupture de contrat. En cas de litiges, l'appréciation de la faute grave est du ressort des tribunaux compétents. Comme élément de flexibilité, l'entreprise peut faire recours au chômage technique pour une période de trois mois renouvelable une fois (article 41).

Même si à première vue, les licenciements génèrent des obligations pour l'employeur, les compensations offertes aux employés ne sont pas conséquentes. En cas de licenciement économique, l'employé touché doit être considéré en priorité pendant la première année suivant son licenciement. Les dommages et intérêts liés à une cessation de contrat sans raison jugée sérieuse peuvent se situer entre deux et six mois de salaire selon la taille de l'entreprise (article 55). Ces délais sont relativement courts. Des conditions particulières s'appliquent aux délégués du personnel qui peuvent être licenciés sans l'autorisation de l'inspection du travail. Dans de tels cas, l'employeur doit payer 12 mois de salaire et répondre devant la juridiction compétente si le salarié conteste le licenciement. Ici aussi, des brèches existent car si le motif de licenciement invoqué constitue une raison jugée sérieuse et réelle, même sans l'observation des formes habituelles en matière de préavis par exemple, le Tribunal exige de l'employeur le paiement d'une indemnité qui ne dépassera pas un mois de salaire (article 55).

Concernant certains déterminants du coût et des conditions de travail, il convient de noter que, d'un point de vue légal, le Code ne clarifie pas la hiérarchie des normes entre les conventions collectives, les accords d'entreprise et les contrats de travail individuels. Il est donc difficile de déterminer les leviers sur lesquels les investisseurs pourraient agir en vue de rendre les conditions de travail plus adaptées aux besoins de l'entreprise.

Un dialogue social à améliorer

Un des objectifs de la législation du travail consiste à créer les conditions nécessaires pour « la confiance, la coopération et la flexibilité » (Collins, 2001). Pour cela, il est indispensable qu'un dialogue fructueux ait lieu entre toutes les parties prenantes en vue de parvenir à un consensus durable sur les points principaux de la législation. La fiabilité d'un tel consensus et la stabilité des conditions de production qu'elle génère contribuent aussi à attirer les IED.

Tableau II.3. Charges patronales et nombre de jours de congé : comparaison pays

Pays	Contribution de l'employeur à la sécurité sociale en pourcentage	Jours de congé annuel
Bénin	15,4	24
Djibouti	2,15, 18 et 30	30
Erythrée	–	14
Ethiopie	7, prévu à 11 d'ici 2015	14
Kenya	5	21
Maurice	6	22
Mozambique	4	12
Seychelles	20, nouveau taux de 1,5	21
République-Unie de Tanzanie	10	20
République du Yémen	9	30

Sources: *Doing Business, Employing Workers Data, Banque mondiale 2011, www.deloitte.com*

Le dialogue social à Djibouti se fonde sur le pluralisme syndical et le respect des libertés fondamentales entérinés par la Constitution de 1992. Le Code du travail reconnaît à tout travailleur le droit d'être syndiqué et autorise le droit de grève dans les conditions prévues par la loi (article 189) mais subordonne la création d'un syndicat à Djibouti à des procédures administratives contraignantes. De plus, quoique le pays ait ratifié la convention n° 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, en pratique, comme c'est le cas dans beaucoup d'autres pays, la gestion des grèves face aux risques de désordre public, a fait l'objet de rapports réprobateurs de la part de la Confédération internationale des syndicats¹⁹.

De manière plus spécifique, les conventions collectives qui régissent les différentes branches d'activités sont le fruit de consultations entre les différentes parties prenantes. Les propositions qui en émanent sont soumises à la « Commission nationale paritaire des conventions collectives et des salaires ». Celle-ci est composée de représentants des employeurs et des travailleurs et est présidée par le Ministre du travail²⁰. La Commission a aussi le pouvoir d'élaborer un projet et le mettre en vigueur en l'absence de propositions concernant une branche d'activité donnée. La CNUCED ne dispose pas de plus d'informations sur le contenu des conventions collectives.

Par ailleurs, les syndicats dépendent du Ministère du travail chargé de la Réforme de l'Administration et ne sont donc pas en prise directe avec les services ministériels responsables de la formation professionnelle. Ceux-ci sont rattachés au Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle. Le reclassement d'employés licenciés à travers la formation professionnelle se fait donc moins aisément.

Des efforts en matière de formation malgré l'absence d'une politique générale

Toutes les parties prenantes s'accordent à dire que les formations professionnelles offertes correspondent peu aux besoins du marché du travail (chapitre I). Ces critiques se fondent sur le descriptif des formations disponibles à l'université ainsi que sur l'insuffisance d'offre de filières techniques, et ce, malgré les efforts déployés par le Gouvernement ces dernières années. Le pays ne dispose pas encore d'une politique générale de la formation professionnelle. Le Code du travail édicte que toute personne ayant bénéficié d'une formation offerte par l'employeur a l'obligation de rester au sein de la même entreprise pendant

un temps minimum lié au coût de la formation mais qui ne doit pas excéder deux ans. A l'inverse, le Code des zones franches stipule l'obligation d'atteindre l'objectif de 70 pour cent de Djiboutiens parmi les employés de l'entreprise au bout de cinq ans, ce qui implique des pratiques de transferts de compétences au sein des entreprises. Les entreprises interrogées ont affirmé avoir eu des difficultés à atteindre cet objectif et ont apprécié le fait de ne pas avoir été sanctionnées pour ce manquement.

Un marché du recrutement très réglementé et peu efficient

Le déficit de compétences sur le marché du travail est comblé de façon partielle par les étrangers. Le pays ne dispose pas pour autant d'une politique générale de l'immigration. Djibouti n'a pas non plus signé le protocole du COMESA sur la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des services de mai 2006. Les étrangers souhaitant travailler à Djibouti sont donc soumis aux mêmes procédures de demande de permis de travail.

Hors zones franches, les demandes d'embauche de travailleurs étrangers doivent être adressées au Ministre de l'emploi par le biais de l'ANEFIP. En zones franches, les salariés étrangers doivent obligatoirement avoir un contrat de travail ou une promesse de l'APZF avant de pouvoir pénétrer sur le territoire djiboutien. Les demandes de permis de travail sont ensuite prises en charges par l'APZF.

La procédure habituelle de demande de permis de travail auprès de l'ANEFIP requiert de démontrer qu'il n'y a pas de Djiboutiens disponibles pour effectuer le travail souhaité. Dans la conduite de cette procédure, l'ANEFIP a recours entre autre à sa base de données sur tous les demandeurs d'emploi à Djibouti. Depuis la loi de mars 2012, les frais associés s'élèvent à 20 000 FDJ par année. Ces frais sont prévus pour assister l'ANEFIP à mettre en œuvre des programmes et instruments d'aide à l'emploi et à l'insertion (article 3).

Les permis de travail pour une durée de moins de six mois dans le secteur de la construction sont généralement accordés automatiquement. C'est aussi le cas des demandes concernant des travailleurs présents à Djibouti uniquement pour la durée d'un chantier ou d'une mission et donc régis par la réglementation de leur pays d'origine. Ces dispositions qui ne sont pas cohérentes avec l'objectif de diminution du chômage car le secteur de la construction est l'un des plus intensifs en travail. De plus, l'absence de conditions imposées aux entreprises bénéficiaires d'une telle mesure représente des opportunités perdues en termes d'obligations de transferts de compétences.

Concernant les autres dispositions sectorielles, à condition de respecter les procédures en place, l'embauche de travailleurs étrangers est possible dans tous les secteurs sauf la pêche et, dans une certaine mesure, les transports urbains et interurbains. Ces restrictions sont contenues dans les textes réglementaires relatifs à ces secteurs et n'apparaissent cependant pas dans le Code du travail.

Quoique le marché du recrutement ait été libéralisé, les contraintes liées à la réglementation des agences de recrutement sont telles que leur développement est limité. Ces agences doivent adresser chaque mois à l'Inspecteur du travail un état récapitulatif et détaillé des contrats conclus durant la période. De plus, elles sont sujettes à un plafonnement de leurs honoraires et rémunérations. Les agences étrangères sont contraintes à des obligations réglementaires encore plus strictes et coûteuses, ce qui limite leur présence à Djibouti. Ceci pourrait constituer un frein à une vision plus ambitieuse d'une politique de recrutement mieux ciblée de main-d'œuvre étrangère.

Evaluation

De manière générale, le Code du travail tente de prévoir un cadre réglementaire qui offre un équilibre entre les droits du travailleur et les attentes de l'employeur. Toutefois, comme le montre l'analyse ci-dessus, des améliorations pourraient être apportées tout en préservant la recherche de cet équilibre. Ceci est notamment le cas au niveau de la gestion des contrats de travail, les charges liées au coût du travail et le fonctionnement du marché du recrutement. Par ailleurs, l'analyse de cet EPI montre également le besoin d'une meilleure adéquation formation-emploi et le recours à une politique d'immigration plus proactive pour fournir aux entreprises les ressources humaines nécessaires à leurs activités.

4. Réglementation de la concurrence

La problématique de la concurrence est d'une importance capitale dans le contexte de Djibouti, où les prix à la consommation et les coûts des facteurs de production sont relativement élevés. Comme décrit dans le chapitre I, le marché est caractérisé par un nombre limité d'entreprises, engagées principalement dans des activités du secteur tertiaire. Du fait du faible développement des autres secteurs, le pays est très dépendant des importations, ce qui contribue à des niveaux élevés des prix à la consommation et une vulnérabilité aux chocs extérieurs. A ce propos, une étude récente a établi que le marché des produits alimentaires était concurrentiel à Djibouti-ville,

hormis le segment directement lié aux importations où les barrières à l'entrée sont trop élevées (PAM et al., 2011). Par contre, cette étude révèle qu'une entente sur les prix serait en vigueur à Arta et Dikkil. Pour les autres secteurs de l'économie, selon les parties prenantes interrogées, la libre concurrence prévaut hormis le manque de transparence dans l'attribution de certains marchés publics.

Un système réglementaire standard mais encore dévolu d'autorité de contrôle

Depuis août 2012, le chapitre 9 du Code du commerce régit la concurrence et les prix. Les ententes visant à restreindre le jeu de la concurrence et l'exploitation par une entreprise d'une position dominante sont interdites. Le chapitre contient les dispositions habituelles d'un cadre réglementaire sur la concurrence. Sont notamment interdits les pratiques de prix imposés tels qu'assortis d'un caractère minimal ou maximal ou encore la revente de tout produit sans transformation à un prix inférieur à son prix d'achat effectif ; et plus généralement, toutes conditions de transactions discriminatoires, toutes transactions illicites ou de commerce international non déclarées auprès des services de douanes et les infractions aux règles de transparence du marché.

Le Code du commerce prévoit la liberté des prix sauf dans les secteurs ou dans les localités où la concurrence due aux prix est limitée en raison, soit de situations de monopole ou de difficultés continues d'approvisionnement ou encore de dispositions réglementaires spéciales. Dans ces cas, les prix seront réglementés par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du Ministre délégué chargé du commerce. Le Gouvernement peut aussi adopter en Conseil des ministres une mesure de contrôle des prix pendant une période de six mois maximum si la situation l'exige (crise, situation exceptionnelle).

Le Code du commerce couvre également la sécurité du consommateur. En effet, il protège les consommateurs contre les publicités mensongères, les abus de prix et couvre, entre autre points, l'obligation de délai de garantie et les questions liées à la sécurité des consommateurs et au principe de protection de leur santé. Au niveau de la mise en œuvre, les administrations compétentes sont chargées de prendre les mesures d'urgence qui s'imposent et d'en informer le Ministère du commerce. En pratique, les responsabilités liées à ces rôles ne sont pas clairement définies et les ministères disposent de peu de moyens pour mettre en œuvre les dispositions de la loi. De plus,

sur le plan institutionnel, il n'existe pas d'autorité autonome chargée de la concurrence. Ce manque de capacités nuit à la crédibilité des mesures de contrôle du respect de la libre concurrence.

Des contraintes à l'accès aux marchés publics

L'attribution des marchés publics est tributaire d'une réglementation particulière énoncée dans une loi de mars 2009 portant sur le Code des marchés publics. Le Code établit dès l'article premier qu'il a pour objet de faciliter un accès égal des fournisseurs aux marchés publics sur une base concurrentielle afin de favoriser l'établissement « d'une économie vigoureuse, dans un contexte de transparence, d'équité et d'efficience ». Seuls les marchés dont la valeur est inférieure à 5 millions de FDJ sont exemptés des règles énoncées dans ce Code (article 4). L'application du Code est régie par la Commission des marchés. La composition, les modalités de fonctionnement et les attributions de celle-ci ont été fixées par le Président de la République par décret en 2010. La Commission est présidée par le Secrétaire général du Gouvernement et composée de huit autres membres tous issus des ministères.

Les marchés passent par une mise en concurrence publique. La publication à l'international se fait uniquement sur indication de la Commission. L'appel d'offre ne peut être inférieur à un délai de 30 jours. Les conditions de passation de marché contiennent des marges de préférence nationale et constituent, de ce fait, des exceptions à l'égalité de traitement avec les nationaux (section A).

Outre ces clauses, le Code établit des procédés de filtrage des candidats (articles 17 à 19). Ces deux articles comprennent la phase de pré-qualification pour les offres supérieures à trois fois le seuil minimal établi à 5 millions (soit 15 millions de FDJ ou environ \$ 85 000), l'appel d'offre restreint, l'appel d'offre ouvert en deux étapes, les marchés négociés et la fixation de la liste des candidats admis à concourir pour des prestations intellectuelles. Chacune de ces dispositions contient des clauses permettant soit à l'administration contractante, soit à la Commission de limiter le nombre de candidats admis.

Les candidats non retenus peuvent soumettre une plainte auprès du Comité de règlement des différends au sein de la Commission. Des cinq membres qui le composent, un seul représentant (celui de la CCD) provient du secteur privé (article 23 du décret sur la Commission nationale des marchés de mai 2010). La décision du Comité doit être rendue dans les cinq jours qui suivent la réception du recours

et est immédiatement exécutoire par l'administration contractante. La loi prévoit que les plaignants peuvent déposer leurs réclamations de préjudice soit par l'entremise de l'arbitrage sur autorisation de la Commission soit auprès du tribunal administratif. Cependant, la sentence arbitrale est finale et ne peut être contestée devant le tribunal administratif (article 23).

Outre l'omnipotence de la Commission des marchés, les frais requis pour les cautions nécessaires à l'attribution des marchés, les modalités de paiement étalées dans le temps, les incertitudes générées par l'absence de spécification générale des pénalités en cas de retard constituent des entraves à la participation d'entreprises disposant d'une trésorerie limitée. Par ailleurs, l'inclusion de clauses de préférence nationale n'est pas accompagnée d'un mode de contrôle. Des cas d'abus de partenariats ont aussi été mentionnés par les parties prenantes interrogées sans que les possibilités de recours aient été réellement efficaces.

De sources concordantes, les marchés publics constituent de loin les marchés les plus fructueux à Djibouti. La légitimité des mesures de préférence nationale est défendue par le secteur privé local. Cependant, le mélange des genres est toléré dans le monde des affaires. De nombreux entrepreneurs sont actifs dans la politique et, inversement, beaucoup de fonctionnaires ont, en parallèle, des activités à but lucratif. Ces conflits d'intérêt sont pourtant interdits par la Constitution, le Code pénal et la Loi sur les fonctionnaires ainsi que par le nouveau Code du commerce.

Evaluation

Malgré l'absence d'une loi sur la concurrence, le contenu dans le Code du commerce est en accord avec ce qui est généralement attendu dans ce domaine. Cependant, l'examen des règles effectué ci-dessus montre que les modes d'attribution des marchés publics et le système de gouvernance qui les régit sont propices à l'arbitraire. De plus, le contrôle et la réglementation de la concurrence sont rendus difficiles par l'absence d'une autorité dotée des pouvoirs nécessaires pour entamer le cas échéant des investigations et sanctionner les entreprises contrevenantes.

5. Régime foncier et aménagement du territoire

Le Gouvernement entend lutter contre l'insécurité alimentaire grâce à la promotion des investissements dans l'agriculture. L'importance accordée au secteur primaire est affichée dans des campagnes de promotion de ce secteur

aux niveaux national et international. Cette volonté politique n'est toutefois pas encore reflétée dans les textes de réglementation foncière.

Une législation foncière lourde et peu incitative à l'investissement

Un projet de loi sur les domaines est actuellement dans sa phase finale. Il vise à consolider les différentes lois régissant le foncier et devrait couvrir tout le territoire. Pour l'heure, le régime foncier est régi par cinq lois d'octobre 1991. La loi portant sur l'organisation du domaine public suppose que la présomption de domanialité prévaut (article 1). La Loi portant organisation du domaine privé de l'Etat apporte des précisions sur l'étendue de la propriété de l'Etat et fait de celui-ci le présumé propriétaire des terrains vacants. Cette loi clarifie aussi les différences de législation entre les terrains urbains et ruraux. Les informations concernant le statut de propriété de l'ensemble du territoire sont disponibles auprès du Service des domaines, au sein du MEFIP, qui, selon la législation qui prévaut, devrait régulièrement transmettre la carte consolidée aux différents districts. En pratique, ces transferts ne se font pas.

Les règles d'accès à la propriété sont énoncées dans la loi sur l'organisation de la propriété foncière. En complément, la loi fixant les modalités des lois portant sur le régime foncier stipule que les dispositions de ces dernières ne s'appliquent qu'à Djibouti-ville et son agglomération (article 1). Ailleurs, c'est le droit coutumier, appelé aussi la charia, qui prévaut en première instance. A ceci s'ajoute la Loi sur l'expropriation qui énonce les conditions d'expropriation pour cause d'utilité publique. Celles-ci sont assez standards mais, comme on l'a déjà mentionné, ne comprennent pas les cas de nationalisation. Aucun des textes juridiques disponibles n'aborde la question de l'acquisition foncière par les étrangers. De plus, excepté dans les zones franches, aucune assistance ou procédure spéciale n'est prévue pour les investisseurs.

Le processus d'acquisition des terres comprend plusieurs étapes qui impliquent successivement le Conservateur des titres fonciers se trouvant au bureau de la Conservation foncière et le Service des domaines au sein du MEFIP. Les étapes suivantes de la procédure d'acquisition d'un titre foncier varient selon qu'il s'agisse d'un terrain urbain ou rural. Les terrains urbains font l'objet de transactions de gré à gré ou à titre exceptionnel par adjudication publique. Ils sont initialement cédés pour concession provisoire assortie d'un cahier des charges. La loi ne spécifie pas les durées

spécifiques de ces concessions. L'attribution définitive du lot ne peut se faire qu'après constat de l'exécution des conditions stipulées dans le cahier des charges.

Les conditions de concession de terrains ruraux sont aussi stipulées dans la loi sur l'organisation du domaine privé de l'Etat. Le processus débute par la manifestation d'intérêt d'un investisseur. Un cahier des charges basé sur les intentions d'exploitation est établi et rendu public. Dans les cas où les candidatures sont multiples, le terrain est soumis aux enchères sur la base du prix minimum défini dans le cahier des charges et cédé au plus offrant. Les titres sont accordés sur concession provisoire par arrêté pris en Conseil des ministres suite à une demande transmise au Service des domaines par le Commissaire de la République. La concession est limitée à la surface du sol et ne comprend pas les produits du sous-sol sauf pour les carrières de matériaux de construction (article 30). La loi ne précise pas les différentes possibilités de durée de concession. Les conditions de celles-ci, y compris le délai octroyé pour la finalisation de la mise en valeur, sont fixées dans le cahier des charges (article 37). Par contre, la loi énonce que toute cession partielle ou totale du titre de concession est soumise à une autorisation préalable des autorités compétentes.

L'acquisition définitive : un parcours difficile

Le processus d'acquisition du titre de propriété inclut des périodes d'affichage public durant lesquelles l'intention peut faire l'objet de contestations ou de demandes d'inscription dont les conditions de recevabilité sont définies pour les immeubles. Dans les cas de terrains vacants, la présomption de domanialité domine. En cas d'oppositions à la demande d'inscription par des tierces personnes, le processus ne peut être finalisé que si le requérant présente une mainlevée qui exprime une renonciation formelle des auteurs des oppositions aux prétentions par eux-mêmes émises (article 78 de la loi sur la propriété foncière). En l'absence d'une telle renonciation, l'affaire est présentée au tribunal civil de première instance puis, si nécessaire, devant la Chambre d'appel. En dernier lieu, elle peut être portée devant la cour de cassation sur un pourvoi du ministère public pour motif de violation de la loi. Le Conservateur ne procède à l'immatriculation du bien qu'après présentation par le requérant de l'expédition de la décision judiciaire définitive.

L'exigüité de l'espace disponible dans les environs immédiats de Djibouti-ville peut donner lieu à plusieurs demandes pour un même terrain. En pareils cas, le Service

des Domaines, l'Etat, représenté par le MEFIP, tranchent en se fondant sur l'étude des dossiers d'investissement présentés. En principe, le choix de l'Etat est censé se porter sur le dossier dont les retombées économiques seront les plus substantielles sur l'économie djiboutienne.

Les détenteurs de titres de propriété ou de concessions ne sont pas à l'abri d'une expropriation par l'Etat. Les conditions d'expropriation pour cause d'utilité publique et les compensations qui en découlent font l'objet de mentions diverses et variées dans plusieurs textes de loi. La loi sur la l'organisation du domaine public stipule que les détenteurs de terrains ayant un titre définitif ne peuvent en être dépossédés si l'intérêt public le requiert que moyennant « le paiement ou la consignation d'une juste et préalable indemnité ». Le montant exact de l'indemnité est dans ce cas déterminé par un conseil de trois arbitres désignés à part égale par le propriétaire et le MEFIP de qui dépend la direction des domaines.

Outre les spécificités administratives qui sont décrites ci-dessus, il existe aussi un marché libre de titres privés à Djibouti. Les transferts de titres se font alors en accordance avec les coûts fiscaux qu'ils entraînent.

En matière de gouvernance, le système actuellement en place contient de nombreuses défaillances qui peuvent favoriser des décisions arbitraires. L'Etat central domine le processus d'acquisition des terres de façon disproportionnée. C'est le cas par exemple de la prédominance des accords de gré à gré entre l'Etat et les acheteurs à Djibouti-ville et ses environs. L'investisseur est aussi exposé à des possibilités de contestations qui ne sont pas clairement encadrées. En outre, la lenteur du processus de décentralisation et de déconcentration des pouvoirs est telle que l'administration centrale, en l'occurrence le Ministère de l'intérieur, continue à exercer son contrôle administratif sur la Mairie de Djibouti-ville et les districts. De telles prérogatives peuvent constituer une entrave à la recherche d'une bonne adéquation entre politique foncière et intérêts économiques des régions et des communes où sont accueillis les investisseurs.

En ce qui concerne la transparence, le public a librement accès aux conditions de bail et de vente de terrains. Cependant, la transparence ainsi affichée ne rime pas toujours avec équité. L'étude des différents arrêtés montre que les conditions de cession des terrains varient considérablement d'un investisseur à l'autre. Les raisons de ces différences de traitement ne sont pas expliquées.

Par ailleurs, la durée des baux qui n'est pas précisée dans la loi semble varier également de façon arbitraire d'un cas à l'autre. Le Code consolidé devrait inclure des conditions de baux emphytéotiques et de tailles maximales de concession correspondant aux meilleures pratiques régionales.

Et enfin, sur le plan de la gestion, l'inexistence d'une base d'information cadastrale consolidée et informatisée au niveau national rend difficile de se rendre compte des risques de contestations lorsque le processus d'acquisition est déjà en cours.

Un aménagement du territoire en attente d'une vision

Une fois la concession provisoire obtenue, l'investisseur doit s'engager dans le processus d'acquisition de permis de construire auprès de la mairie à Djibouti-ville et des chefs-lieux de district dans les régions. Depuis un arrêté de 2007, une seule et même commission multidisciplinaire reçoit et traite les demandes de permis de construire²¹. Le délai de traitement réglementaire de toute demande de permis de construire est normalement de 30 jours. Si le processus dépasse 45 jours, le permis est considéré comme étant accordé.

Cependant, d'aucuns notent que la majorité des bâtiments construits à Djibouti sont de qualité moyenne et ne respectent pas les bonnes pratiques en matière de normes. Par ailleurs, les parties prenantes ont souligné le peu de moyens alloués à la mairie de Djibouti et le contrôle de ses décisions prises par l'administration centrale.

Conscient de la nécessité d'avoir une stratégie de développement territorial, le Gouvernement a mis en place en 2004 un Conseil national de l'aménagement du territoire. Ce Conseil est composé de 15 ministres et présidé par le Premier ministre. Il est aidé par une Commission comptant 22 membres, dont des représentants de différents ministères, d'institutions parapubliques et de la société civile. Ils sont au nombre de deux : un représentant de l'Union des djiboutiennes et un représentant de la CCD. Le Conseil et la Commission sont chargés d'élaborer le Plan national d'aménagement du territoire ainsi que les schémas régionaux qui pour l'heure demeurent inachevés.

Par ailleurs, la Direction du territoire et de l'environnement note que les projets de développement sectoriel élaborés par le Gouvernement ne comprennent pas de dimension territoriale. Par exemple, les zones franches ont été créées de manière plus ou moins *ad hoc* sans véritable cadre conceptuel. Les zones nouvellement créées ne sont pas viabilisées, les charges s'y afférant étant imputées aux investisseurs qui s'y installent.

La loi portant création l'ANPI lui octroie le rôle d'identifier les zones à vocation industrielle et de les gérer pour le compte du gouvernement et de vendre les espaces pour la mise en place de zones franches. Ces dispositions n'ont toutefois jamais été appliquées.

Evaluation

La législation foncière en vigueur inclut des facteurs de risques juridiques conséquents pour un investisseur et rend difficile l'assurance de l'acquisition d'un titre de propriété définitif ou de bail de longue durée. Le nouveau Code des domaines devrait remédier à ces carences.

Malgré les difficultés à s'y retrouver dans le système de réglementation foncière, l'absence d'assistance spécialement dédiée aux investisseurs hors zones franches dans le processus d'acquisition d'un terrain et autres aspects qui y sont liés, dénote encore une fois de l'insuffisance des services de facilitation mis à la disposition des entreprises.

Concernant l'aménagement du territoire, l'absence de vision qui serait associée à des politiques sectorielles rend difficile de percevoir les possibilités réelles d'un développement industriel. Ce manque de cohérence peut avoir des incidences négatives sur l'attraction des IED.

6. Réglementation environnementale

Djibouti a subi de plein fouet la sécheresse qui a touché la Corne de l'Afrique en 2011, considérée comme étant la plus sévère que la région ait connue depuis 1950-1951. Ses conséquences ont conduit le Président de la République à lancer un appel international en juillet 2011. Cette situation d'urgence ne constitue qu'un reflet des variations climatiques et d'une lente dégradation de l'environnement à Djibouti.

Un arsenal législatif avec des exigences limitées

Conscient de l'importance des questions liées à l'environnement pour le développement durable du pays, le Gouvernement de Djibouti s'est doté depuis 2000 d'une série de textes politiques et législatifs, qui comprend : la loi-cadre sur l'environnement de 2000, le décret sur l'eau de 2000, le décret de 2001 sur la définition de la procédure d'étude d'impact environnemental, la loi de 2004 sur la création de aires protégées terrestres et marines et la loi de 2009 sur le Code de l'environnement. Trois autres décrets s'y ajoutent : la protection de la biodiversité, la réglementation de l'importation de substances nuisibles à la couche d'ozone et la réglementation du transport des matières dangereuses.

Djibouti est aussi signataire de 13 conventions et protocole internationaux sur l'environnement, y compris le Protocole de Kyoto et la Convention internationale sur la lutte contre la désertification.

De manière générale, le Code de 2009 définit les limites de la politique nationale de protection et d'aménagement de l'environnement avec pour objectif d'éviter toutes formes de dégradation ou de détérioration des ressources. Le décret sur l'eau de 2000 définit les activités considérées comme polluantes pour cette ressource, les autres décrets apportent des précisions techniques et la loi portant création sur la création des aires protégées terrestres et marines énonce la liste des zones concernées. Plus spécifiquement, le décret sur les études d'impact énonce que toute activité susceptible d'avoir des incidences négatives sur l'environnement et les activités se situant dans des zones sensibles ou protégées doivent faire l'objet d'une étude d'impact environnemental (articles 3 et 4). Celle-ci est obligatoire pour 23 types d'activités énumérées dans une annexe du décret.

Cependant, les informations concernant les exigences du volet relatif aux incidences d'une étude d'impact sont sommaires (voir l'article 12c cité dans l'encadré II.3) et le niveau de précisions sur les activités visées varie selon les secteurs. L'évaluation peut être menée par l'investisseur, un bureau d'études qu'il a mandaté ou par des enquêteurs nommés et agréés par le Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'environnement (article 35). Djibouti dispose aussi d'une Commission nationale pour le développement durable depuis 2004, laquelle est assistée d'un comité technique. La Commission est composée de représentants des divers ministères et de deux représentants de la société civile, en l'occurrence la CCD et l'association des djiboutiennes. La Commission est consultée lors du processus d'évaluation et la loi prévoit une évaluation par le public (article 19). Il est aussi stipulé qu'une telle consultation peut se faire également par la mise à disposition du document permettant d'interroger le public pendant un délai de 30 jours (article 31). Il faut toutefois noter que les trois études d'impact environnemental actuellement disponibles sur le site du Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'environnement, n'ont, semble-t-il, pas fait l'objet de débats publics. De même, les informations concernant le projet Salt Investment pour le lac Assal, qui selon les responsables, a fait l'objet d'une étude d'impact environnemental, économique et social exhaustive, ne sont pas accessibles au public.

A la fin du processus, l'étude d'impact est soumise à une évaluation technique et présentée pour approbation au Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'environnement. Seule une autorisation environnementale délivrée par le Ministère fait foi de la légalité des activités entreprises (article 6). Une fois le projet d'investissement mis en œuvre, c'est aussi le Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'environnement qui est chargé de veiller à la bonne application des règles environnementales propres à l'activité au vu du cahier des charges que représente l'étude d'impact préalablement approuvée.

Une forte prépondérance des priorités économiques sur les nécessités environnementales

Il n'existe pas de directives précises concernant la conduite d'études d'impact environnemental dans les secteurs tels que la construction de bâtiments, de routes bitumées ou de ports. De même, peu de détails sont fournis sur les exigences du volet relatif aux incidences de l'étude. De surcroît, il est largement reconnu que pour les grands projets d'investissement, ce sont les orientations de politiques économiques du Gouvernement qui déterminent les décisions rendues par le Ministère en matière d'études d'impact. Ainsi, par exemple, l'emplacement du port de Doraleh était préalablement classé comme étant un site protégé. L'étude d'impact environnemental qui a été élaborée pour valider la création du port à cet endroit est jugée par les parties prenantes comme étant sommaire. Les retombées économiques du projet portuaire ont été jugées plus substantielles que le principe de protection de l'environnement. Quoique de telles décisions soient du ressort de l'Etat, il apparaît néanmoins que les conséquences actuelles des pratiques du passé devraient générer une meilleure compréhension de l'importance d'un

cadre légal et réglementaire effectif et efficace dans le domaine environnemental.

Le Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'environnement dispose de peu de ressources humaines et financières. L'occurrence d'incidents tels que la pollution du sous-sol par des fuites d'hydrocarbures dans le port de Djibouti et les accidents de camions transportant des produits chimiques sur la route vers l'Ethiopie ainsi que l'absence de poursuites judiciaires les concernant en attestent. Bon nombre d'observateurs notent aussi que des navires pratiquent une pêche intensive dans les eaux djiboutiennes, y compris les aires protégées, malgré les moyens supplémentaires de surveillance dévolus à la police maritime.

Malgré la faiblesse des ressources dont il dispose, le Ministère cumule tous les rôles : gardien du respect de l'environnement, analyse des études d'impact et contrôle du respect du cahier des charges qui en découle. Or, les réalités décrites ci-dessus montrent que malgré son omniprésence pour les questions environnementales, le Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'environnement ne peut pas remplir son rôle de façon efficace.

Evaluation

L'examen ci-dessus montre que Djibouti dispose de peu de moyens pour faire respecter la législation en vigueur. L'analyse révèle aussi la prépondérance des questions économiques qui risquent de compromettre la volonté du Gouvernement de s'engager dans un processus de développement durable. De plus, le manque de représentativité du secteur privé au sein des organes de consultation traduit le manque de conformité aux bonnes pratiques internationales.

Encadré II.3. Le contenu du volet incidences de l'étude d'impact environnemental

Article 12c : Une analyse prospective des incidences probables du projet sur le site d'implantation et de ses abords immédiats :

- Impacts directs, indirects, temporaires, permanents et cumulatifs sur le site, le paysage, la faune, la flore, l'air, le sol, le climat, le milieu marin, les équilibres biologiques, les ressources et milieux naturels, la santé.
- Impacts sociaux, culturels et économiques, impacts sur le cadre de vie du citoyen, sur l'hygiène et la salubrité publique et sur la commodité du voisinage des conséquences des bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses et autres.

Une étude d'impact environnemental est nécessaire pour les infrastructures touristiques, les transports, les activités extractives, les plantations industrielles, les industries de fabrication ou de transformation, ainsi que pour les catégories de travaux suivants :

- 1- Aménagement touchant le milieu aquatique.
- 2- Aménagements urbains.
- 3- Concessions forestières.
- 4- Déplacement de population : tous déplacements planifiés de population de plus de 200 personnes.
- 5- Aménagements portuaires.
- 6- Transport et entreposage de l'énergie.
- 7- Centrales thermiques.
- 8- Raffineries de pétroles brut et installations de gazéification et de liquéfaction d'au moins 500 tonnes de charbon ou de schistes bitumeux par jour.
- 9- Station d'épuration.
- 10- Installations destinées à stocker, traiter ou éliminer les déchets quels que soient la nature et le procédé d'élimination de ceux-ci.
- 11- Installations destinées à la fabrication du ciment.
- 12- Installations de fabrication de produits chimiques, de pesticides, de produits pharmaceutiques, de peintures et de vernis, d'élastomères et de peroxydes.

Sources : Extraits abrégés du décret n°2001-0011/PR/MHUEAT sur la définition de la procédure d'étude d'impact environnemental.

C. Gouvernance

Aussi bien les investisseurs nationaux qu'étrangers considèrent l'environnement des affaires difficile en raison de problèmes de gouvernance. Face à ce constat, le Gouvernement a lancé des réformes qui visent à améliorer la gouvernance au sens large et, en particulier, la qualité de l'administration et le système judiciaire. La réforme administrative a été ajoutée aux attributions du Ministère de l'emploi qui bénéficie d'une assistance technique pour moderniser la fonction publique djiboutienne²². Dans le domaine judiciaire, des Etats généraux de la justice ont été organisés en 2002. Par la suite, le statut de la magistrature a été révisé en vue de garantir son indépendance et le traitement des magistrats a été augmenté. La création d'un centre d'arbitrage commercial est également en projet depuis plusieurs années.

Le Gouvernement œuvre aussi pour améliorer la transparence. Ainsi, tous les textes de lois sont désormais disponibles sur le site de la présidence. De même, les ministères mettent à la disposition du public sur leur site internet les différentes informations et documents se référant à leurs activités.

Au niveau international, le Gouvernement de Djibouti a aussi lancé des signaux forts de sa volonté d'améliorer la gouvernance. Ainsi, Djibouti a signé puis ratifié la Convention

des Nations Unies contre la corruption en avril 2005. Par ailleurs, Djibouti fait partie des 30 pays africains qui ont adhéré au Mécanisme d'évaluation intra-africaine (APRM) du NEPAD (Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique) qui est fondé sur l'adhésion volontaire des Etats membres. Ce mécanisme a pour objectif de faire en sorte que les politiques et pratiques des Etats sont conformes aux principes de bonne gouvernance politique, économique et des entreprises. Enfin, la présence du Chef de l'Etat et de toute la classe politique au séminaire national de réflexion sur le renforcement de l'intégrité et la lutte contre la corruption en décembre 2012 a constitué une preuve de plus de la volonté du Gouvernement d'améliorer la gouvernance à Djibouti.

Malgré les initiatives entreprises, le coût des procédures administratives, les possibilités d'arbitraire dans l'application des lois, la lenteur et l'insuffisance des capacités du système judiciaire demeurent une source de préoccupations pour les investisseurs.

1. Qualité de l'administration

L'inefficience des procédures administratives est jugée comme faisant partie des principales contraintes au développement du secteur privé. Elle est illustrée par la performance du pays aux classements du *Doing Business* 2013 en matière d'obtention de permis de construire et

d'enregistrement de propriété, pour lesquels Djibouti est classé respectivement 145^{ème} et 148^{ème} sur 185 pays. Le tableau II.4 montre que ce classement est essentiellement dû au coût élevé des procédures, celui-ci étant bien supérieur, dans les deux cas, à celui d'autres pays. Par exemple, le coût des procédures liées au permis de construire est estimé à 2024 pour cent du revenu par habitant à Djibouti alors qu'il est d'une proportion quatre fois moindre en République-Unie de Tanzanie, deuxième pays le moins performant, et à 28,5 pour cent du revenu par habitant à Maurice. Les raisons de ces coûts élevés ne découlent pas toutes des textes de loi, signalant de ce fait la fréquence des pratiques illicites, facilitées par la tolérance de l'arbitraire. Comme l'EPI le souligne, ces pratiques concernent relatives divers aspects de l'application du cadre légal et réglementaire à Djibouti.

De manière plus générale, il existe de nombreux dysfonctionnements dans la gestion quotidienne des affaires administratives. Ceux le plus souvent cités par les parties prenantes sont les suivants : la lenteur de l'administration à effectuer des tâches de base telles que répondre à un courrier ; l'absentéisme souvent constaté des chefs de service dans certains ministères ; l'accès limité aux informations concernant les changements dans la législation, la version papier du journal officiel n'étant pas facilement disponible ; l'impossibilité de la majorité des fonctionnaires de fournir les informations appropriées du fait de la généralisation de la culture de rétention d'information ; et les incohérences dans les exigences des différentes administrations du fait du manque de coordination entre elles.

Au niveau plus stratégique, l'inefficience de l'administration se manifeste aussi à travers le peu de résultats qui découlent des mesures annoncées par le Gouvernement et ratifiées dans les textes de lois. Comme mentionné dans la section précédente, bon nombre de commissions ont été mises en place au cours des cinq dernières années sans que les résultats attendus de leur mandat aient été atteints. Dans plusieurs des cas, il semblerait même que ces commissions ne se soient jamais réunies. La pérennisation de la faiblesse de la culture du résultat au sein des administrations publiques est en partie due à la quasi-absence de participation de la société civile à ces commissions. Sans ce droit de regard, les effets d'annonce continuent à prédominer et le Gouvernement risque de continuer à souffrir d'un manque de crédibilité quant à la mise en œuvre effective des politiques.

2. Gouvernance du secteur privé

Les problèmes de gouvernance se reflètent aussi dans les relations troubles entre les sphères publiques et privées. En effet, l'influence du Gouvernement sur le développement du secteur privé va au-delà de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Cette influence s'étend à la gestion des secteurs clés de l'économie ainsi qu'à la représentativité du secteur privé dans les diverses commissions mises en place par le Gouvernement. Des secteurs de l'économie n'étant pas encore libéralisés ou ouverts aux opérateurs privés, des établissements publics à caractère administratif régissent une partie importante des activités économiques. Les statuts de ces établissements prévoient qu'ils

Tableau II.4. Permis de construire et enregistrement de propriété : Djibouti et pays comparateurs, 2013

Pays	Permis de construire			Enregistrement de propriété		
	Temps (jours)	Coût (% du revenu par habitant)	Procédures (nombre)	Temps (jours)	Coût (% de la valeur de la propriété)	Procédures (nombre)
Bénin	282	167	11	120	12	4
Djibouti	172	2024	15	40	13	7
Erythrée	–	–	–	78	9	11
Ethiopie	128	276	9	41	2	10
Kenya	125	212	9	73	4	9
Maurice	143	28,5	16	15	11	4
Mozambique	377	113	14	42	8	8
Seychelles	126	25	17	33	7	4
République-Unie de Tanzanie	206	565	19	68	4	8
République du Yémen	191	52	12	19	4	6

Sources : Banque mondiale, 2012

fonctionnent de façon autonome. Cependant, dans les faits, le contrôle de leur ministère de tutelle reste très fort. La forte implication de l'Etat dans les directives de gestion de ces établissements est telle que les considérations de compétitivité deviennent secondaires.

De plus, le Gouvernement va au-delà de ses prérogatives et contrôle la représentation du secteur privé et celle de la société civile au sein des quelques commissions d'élaboration de politiques qui existent. Ainsi, la CCD est pour l'heure l'institution représentant le secteur privé la plus impliquée dans le dialogue avec le Gouvernement. Le Code du commerce entérine le rôle de la CCD comme étant l'organe représentant l'intérêt des entreprises dans l'élaboration des politiques publiques. Cependant, cette représentativité naturellement dévolue à la CCD est contestée par plusieurs autres entités du secteur privé. Or, une potentielle volonté d'amélioration de la représentativité de la CCD semble dans les conditions actuelles vouée à l'échec car les petites entreprises considèrent que les frais que cela engendrerait ne sont pas compensés par les avantages obtenus en retour.

3. Lutte contre la corruption

Autre manifestation des problèmes de gouvernance, la corruption qui est jugée comme un des éléments les plus défavorables à l'environnement des affaires. Avec un score de trois sur 10 (0 étant le niveau de corruption le plus élevé), Djibouti est classée 94^{ème} sur 185 pays dans le classement 2012 de *Transparency International* sur la perception de la corruption dans le secteur public (chapitre I), soit un gain de six places par rapport à 2011. C'est un indicateur de progrès et un signal d'une volonté politique de lutter contre la corruption. Cependant, ce résultat place encore Djibouti dans le lot des pays où la corruption est perçue comme étant très répandue. Confortant cet état des lieux, des investisseurs interrogés font effectivement mention de pots de vin à différents niveaux de l'administration. Il convient de noter que ces affirmations sont fortement récusées par les autorités djiboutiennes comme étant sans fondements.

Dans le cadre des réformes entamées par le Gouvernement, le Conseil des ministres du 11 décembre 2012 a adopté le projet de loi ayant pour objet de compléter les dispositions relatives à la prévention et à la lutte contre la corruption. Ce projet vise à harmoniser la législation en la matière avec celle d'autres pays. Le projet de loi prévoit aussi la création d'une Commission nationale indépendante pour la prévention et la lutte contre la corruption ainsi qu'un

système de déclaration de patrimoine. L'insertion dans le Code du commerce adopté en août 2012 de l'interdiction de cumul d'une activité commerciale avec un poste de fonctionnaire souligne encore une fois la volonté du Gouvernement d'améliorer la gouvernance.

4. Qualité du système judiciaire

Malgré la vague de réformes récentes, il n'existe toujours pas de tribunal du commerce à Djibouti. Le chapitre 11 du Code du commerce traite de l'arbitrage commercial pour les commerçants dont le siège du tribunal d'arbitrage choisi est à Djibouti. Une fois le tribunal arbitral choisi, la juridiction étatique est déclarée incompétente. Tout contrat peut être complété par une convention d'arbitrage satisfaisant les deux parties signataires, notamment sur le choix de l'arbitre ou des trois arbitres choisis. Sans délai fixé dans la convention d'arbitrage, la mission de l'arbitre est fixée à un délai de six mois à partir du moment où il a accepté la fonction. Ce délai peut être étendu. La sentence arbitrale « n'est pas susceptible d'opposition, d'appel, ni de pourvoi en cassation » (article 2315-1). Dans des conditions bien précises, elle peut en revanche faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour suprême. Le Président du Tribunal de première instance de Djibouti peut demander l'exécution forcée de la sentence arbitrale sauf en cas d'irrégularités dans le processus d'arbitrage.

Suite à de nombreux ateliers et consultations nationales, il est généralement établi que les juridictions djiboutiennes ont besoin d'un renforcement de capacité. De plus, en l'absence d'une institution spécialisée pour la résolution des différends, les investisseurs ont une confiance limitée dans les compétences des juridictions existantes. A titre d'exemple, Djibouti est classée 161^{ème} sur 185 dans le classement *Doing Business* 2013 en matière d'application des contrats commerciaux. En l'absence de compétences avérées en matière de jugement des différends commerciaux, il est difficile d'établir dans quelle mesure les décisions rendues par les tribunaux de la place correspondent aux meilleures pratiques internationales concernant l'estimation des compensations au bénéfice du pays plaignant²³.

Comme dans beaucoup d'autres pays, la lenteur des décisions judiciaires nuit à l'attraction d'investisseurs étrangers. En outre, le tableau II.5 montre qu'il faut en moyenne 1225 jours, soit près de trois ans et demi, pour résoudre un différend judiciaire commercial. Ce temps est, de loin, le plus long de tous les pays comparateurs et

Tableau II.5. Application des contrats et résolution de l'insolvabilité : Djibouti et pays comparateurs, 2013

Pays	Application des contrats			Résolution de l'insolvabilité		
	Temps (jours)	Coût (% de la réclamation)	Procédures (nombre)	Temps (années)	Coût (% des biens)	Taux de recouvrement (cents de \$)
Bénin	795	65	42	4	22	20
Djibouti	1225	34	40	5	18	16,5
Erythrée	405	23	39	-	-	0
Ethiopie	530	15	38	3	15	26
Kenya	465	47	44	4,5	22	29,5
Maurice	645	16	36	1,7	15	41
Mozambique	730	142,5	30	5	9	15
Seychelles	915	15	37	2	11	40
République-Unie de Tanzanie	462	14	38	3	22	22
République du Yémen	569	16,5	36	3	8	24

Sources : Banque mondiale, 2012

témoigne de la lenteur du système judiciaire. Dans le même esprit, le classement en matière de capacité à résoudre les problèmes liés à l'insolvabilité démontre également la lenteur de la justice commerciale. Lorsque l'on compare avec les autres pays, c'est à Djibouti que le temps pour résoudre le problème d'insolvabilité d'une entreprise est le plus long, soit cinq ans (*ex æquo* avec le Mozambique). Les banques internationales opérant sur place se plaignent de la lenteur excessive du système judiciaire dans ces cas particuliers. Elles jugent que l'absence de juridiction spécialisée dans les cas d'insolvabilité permet à certains opérateurs économiques d'en profiter pour échapper aux remboursements de prêts. Les investisseurs originaires de la moitié des pays avec lesquels Djibouti a signé des APPI peuvent avoir recours à l'arbitrage international puisque ces APPI incluent une clause parapluie qui qualifie toute violation de contrat de violation de traité.

Hormis ces spécificités, les décisions de justice à Djibouti sont perçues par les plus petites entreprises comme étant arbitraires et en faveur des plus puissants. Que ces perceptions aient des fondements réels ou pas, elles peuvent nuire à l'image du pays et contribuent à augmenter le « risque juridique » perçu par les investisseurs.

Evaluation

L'analyse ci-dessus montre que Djibouti est encore perçu comme ayant des progrès à effectuer en termes d'efficacité de son administration publique. Quoique des efforts d'envergure aient été déployés en matière de gouvernance, la qualité et l'efficacité du système judiciaire demeurent une préoccupation aussi bien pour les

investisseurs nationaux que pour l'attraction des IED dans un PMA tel que Djibouti. Depuis les premières réformes annoncées en 2002, les différents classements de Djibouti au niveau international continuent de montrer une faible performance dans le domaine judiciaire. Or, les études sont unanimes sur le sujet : excepté les cas de pays très riches en ressources naturelles recherchées au niveau mondial, une bonne gouvernance est essentielle pour attirer les investissements.

5. Propriété intellectuelle

Concernant la gouvernance de la propriété intellectuelle, Djibouti s'est doté d'une loi sur la protection des droits d'auteur et du droit voisin en juillet 2006. Cela a été suivi par l'adoption d'une loi sur la propriété industrielle en 2009. De même, Djibouti a adhéré à une grande partie des traités internationaux portant sur ces questions et participe régulièrement aux réunions de l'Organisation mondiale pour la propriété intellectuelle. Cependant, le manque de moyens qui caractérise les institutions du pays n'ont pas permis jusqu'ici d'appliquer ces différents engagements. L'inauguration de l'ODPIC en février 2012 pourrait changer la donne. L'ODPIC est un établissement parapublic doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui s'inscrit dans le volet « la bonne gouvernance » de l'INDS. Ses objectifs comprennent le transfert de technologies en faveur des opérateurs économiques djiboutiens et la stimulation de la créativité et de l'innovation. Pour l'heure, les moyens dévolus à ces fonctions ne sont pas clairement énoncés.

D. Cadre institutionnel de l'investissement

Djibouti fait partie des premiers pays africains à s'être dotés d'une agence de promotion des investissements. Le cadre institutionnel de l'investissement privé à Djibouti est caractérisé par une multitude d'agences gouvernementales associées, d'une manière ou d'une autre, dans l'accompagnement des entreprises djiboutiennes et l'attraction des investissements étrangers. La vision et la stratégie du Gouvernement ne sont pas clairement définies alors que les opérations ont un impact limité, accompagnées d'un manque de coordination entre institutions et de consultation avec le secteur privé.

1. Accueil des investisseurs et assistance à la création d'entreprise

Créée en 2001 par la Loi portant sur sa création, l'ANPI est une entreprise publique dont l'Etat djiboutien doit détenir au minimum 51 pour cent du capital. En pratique, depuis sa création, l'Etat est resté le seul détenteur de son capital. L'ANPI est placée sous la tutelle du Ministère délégué chargé du commerce, du tourisme, des PME, de l'artisanat et de la formalisation, qui lui, répond au MEFIP. Elle est responsable de la mise en place des activités de promotion des investissements, aussi bien étrangers que nationaux. A cet effet, elle propose de l'assistance administrative (formalités) et technique (plans d'affaires) à la création d'entreprise, gère les régimes d'exonérations du Code des investissements et s'occupe de promouvoir le pays comme destination d'investissements et d'accueillir les investisseurs potentiels. L'ANPI n'a pas en son sein le Centre de formalités uniques des entreprises prévu lors de sa création. Pour pallier à cela, une sorte de guichet unique « volant » a été mis en place au sein de l'agence. Ce guichet s'occupe d'engager les différentes procédures de création d'entreprise auprès des différents départements administratifs à la place des investisseurs. De ce fait, l'ANPI sert d'interface entre investisseurs et Gouvernement. Cependant, bien qu'un contrôle d'impact des investisseurs existe (appelé « suivi » dans le vocabulaire de l'ANPI), il n'existe pas d'activité systématique de suivi en termes d'enquête et d'accompagnement en vue de répondre de façon méthodique aux problèmes et défis rencontrés par les investisseurs.

Parallèlement à l'ANPI, le Gouvernement de Djibouti a créé en 2004 l'Autorité des Ports et des Zones franches (APZF)

chargée de l'administration et du contrôle des opérations en zones franches. De plus, comme stipulé dans le Code des zones franches, elle est également dotée de tous les pouvoirs réglementaires des zones franches existantes ou futures à Djibouti. Un décret de mai 2003 portant sur la création de son conseil d'administration renforce l'indépendance institutionnelle de l'APZF vis-à-vis des autres ministères en plaçant le conseil d'administration sous tutelle de la Présidence de la République (article 4). Comme son nom l'indique, les différents ports de Djibouti bénéficient également du régime des zones franches sous l'administration de l'APZF. Contrairement à l'ANPI, l'APZF possède un guichet unique qui rassemble plusieurs représentants des services gouvernementaux en charge des procédures liées à la création d'entreprise.

2. Promotion des IED

L'ANPI a été pendant longtemps la seule institution qui a dans son mandat la promotion des IED. Cependant, bien que l'agence soit relativement performante dans ses activités de promotion de Djibouti à l'étranger, le travail de ciblage est limité. L'APZF remplit le même rôle dans le cadre des zones franches. Outre ces deux institutions, le Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale (MAECI) s'implique de plus en plus dans la promotion d'investissements étrangers à Djibouti. A cet effet, le Gouvernement a renforcé les capacités de ses ambassades afin qu'elles soient à même de répondre à cette orientation stratégique. De nouvelles représentations ont été ouvertes, notamment dans les pays du Golfe et en Europe, avec des capacités humaines renforcées pour mener à bien ce rôle. D'autres acteurs, tels que la Présidence de la République et l'ONTD, sont également impliqués dans la promotion des IED. Enfin, certains ministères entreprennent de façon *ad hoc* des activités d'attraction d'investisseurs privés dans leurs domaines spécifiques d'intervention. C'est le cas par exemple du Ministère de l'Energie et de l'Eau chargé des Ressources naturelles.

3. Accompagnement du secteur privé local

Etant conscient de l'importance du développement du secteur privé, le Gouvernement a lancé plusieurs initiatives encourageant la promotion de l'investissement local, appuyant la création d'entreprises et renforçant les capacités des entrepreneurs. A cet effet, le FDED a été mis en place en 2002 pour octroyer des crédits à des PME/PMI et fournir une assistance technique personnalisée de leurs projets.

Parallèlement, le Centre de Gestion agréé de la CCD a été créé en 2005 dans le but d'appuyer les entreprises dans la tenue de leur comptabilité, la surveillance des comptes et la réalisation de leur déclaration. L'ANPI, quant à elle, a créé en 2008 un département dédié également à l'appui personnalisé aux PME/PMI, notamment pour l'élaboration de leurs plans d'affaires et l'accompagnement durant leur premiers mois d'exercice. De son côté, l'Agence nationale de l'emploi, de la formation, et de l'insertion professionnelle (ANEFIP) a également mis en place un Espace Entreprendre, qui fournit aux entrepreneurs potentiels de l'information relative à la création d'entreprise et aux sources de financements existantes ainsi qu'un appui individualisé sur le montage de projets. Enfin, l'Agence djiboutienne de développement social (ADDS), qui a été mise en place dans le but de réaliser les objectifs de l'INDS, appuie également le développement du secteur privé, notamment par des initiatives de micro-finance.

4. Les mécanismes de coordination

Pour un pays de moins d'un million d'habitants et disposant de ressources limitées, la multiplicité des agences gouvernementales impliquées dans la promotion de l'investissement privé peut engendrer des problèmes de coordination et d'efficience, et par conséquent un manque de résultats probants. Le schéma exposé dans la figure II.1 présente une synthèse visuelle du cadre institutionnel qui régit les questions liées aux investissements à Djibouti. Le schéma montre une prolifération d'agences, avec des fonctions similaires ou complémentaires, et la faiblesse des liens institutionnels qui les relient entre eux. Il faut rappeler que des liens entre l'ANPI et les hautes instances dirigeantes existaient de par le passé grâce à son rattachement à la Présidence et à l'ancien Ministère des investissements et des affaires présidentielles. Malgré quelques effets notoires en matière de gros projets d'investissements, ces liens directs n'ont pas eu un grand impact en matière de plaidoyer politique et n'ont pas positionné l'ANPI au centre des questions liées aux investissements.

Les difficultés de coordination sont nombreuses aussi bien au niveau intra-institutionnel qu'interinstitutionnel. Le Gouvernement a engagé des efforts pour y remédier. Depuis mai 2011, il a restructuré et réorganisé les différents départements de son administration afin de faciliter l'échange d'information et encourager le dialogue, notamment en ce qui concerne la promotion des investissements privés. Le MEFIP comprend depuis lors la Direction des douanes, la Direction des impôts et l'ANPI.

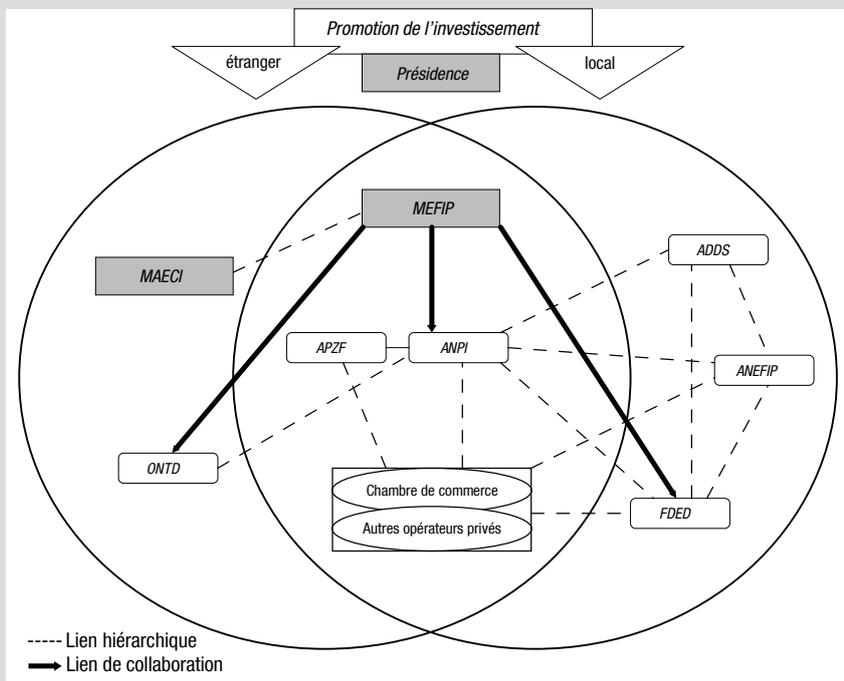
Ces changements ont amélioré la coordination entre ces différentes entités. Cependant, des décisions annoncées tardent à être appliquées.

A l'interne, quoique les rôles et les responsabilités du personnel soient généralement bien définis l'ANPI fait aussi face à des difficultés d'optimisation de ses actions. Ainsi, le département PME/PMI ne travaille pas en tandem avec le département de promotion des IED puisqu'il n'y a pas de programmes spécifiques de mise en relation des investisseurs étrangers avec des entreprises djiboutiennes (« linkages »). Ces défis sont souvent dus à une insuffisance chronique de ressources.

Au niveau interinstitutionnel, mis à part le fait que l'ANPI siège au conseil d'administration de l'APZF, il n'existe pas de liens fonctionnels ni de mécanismes systématiques de concertation entre les deux agences. De plus, si l'indépendance de l'APZF est jugée positive par les opérateurs privés des zones franches, elle peut parfois, en raison de l'absence de mécanismes formels de communication, engendrer des problèmes de coordination avec les divers ministères. Le flux d'informations sur des décisions considérées parfois majeures est jugé insuffisant par les investisseurs des zones franches malgré la nomination d'un représentant du Gouvernement au sein du conseil d'administration de l'APZF. Ainsi, tout comme les acteurs du secteur privé djiboutien, ils ont été informés tardivement de l'adoption de la loi des finances de 2009, dont les répercussions sur certaines des exonérations ont été conséquentes.

Plus généralement, au niveau des institutions publiques, dans la pratique, non seulement la conduite de réflexion commune autour de la promotion de l'investissement étranger et local est quasiment inexistante, mais il y a également peu de cohérence stratégique et de concertation fonctionnelle entre elles, ainsi qu'un partage d'informations limité dans la plupart des cas. Les informations sectorielles communiquées par les différents ministères aux institutions chargées de la promotion des investissements, notamment sur les opportunités existantes et les projets potentiels, manquent également de systématisme. Par ailleurs, des ministères clés dans la mise en place de politiques et actions améliorant l'attractivité de Djibouti n'ont quasiment pas de liens avec les institutions directement liées aux questions de l'investissement. Ces ministères incluent le Ministère de l'Équipement et des transports, le Ministère de la Culture et de Communication chargé des Postes et des Télécommunications, et le Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche.

Figure II.1. Cadre institutionnel de l'appui au secteur privé à Djibouti



Source : CNUCED

En dernier lieu, il faut noter que la figure II.1 indique aussi le peu de liens qui existent entre les institutions publiques et les opérateurs du secteur privé. Par ailleurs, la petite taille du marché et ce que beaucoup perçoivent comme étant une concurrence acharnée dans certains secteurs clés ont favorisé des attitudes de rétention d'informations et le faible développement des associations professionnelles. Les différents services des ministères ainsi que les associations du secteur privé ont, jusqu'ici, évolué au sein d'un système de cloisonnement des informations et des avantages.

5. Evaluation

Il ressort de l'analyse ci-dessus que, malgré les efforts du Gouvernement, le cadre institutionnel de l'investissement à Djibouti demeure caractérisé par l'existence de nombreuses institutions, des chevauchements de fonctions ainsi qu'un manque de coordination. Ceci ne favorise pas l'identification de synergies entre les actions des multiples entités impliquées dans les questions liées aux investissements. La création du groupe de travail sur les IED en 2012 devrait améliorer la coordination.

En matière d'attraction des IED, la disparité des efforts et la diversité des institutions impliquées n'est pas spécifique

à Djibouti et, dans aucun pays, l'agence en charge de la promotion des investissements ne peut effectuer tout le travail elle-même. Néanmoins, l'ANPI devrait jouer un rôle central dans la coordination des initiatives de promotion des IED et le manque actuel de collaboration fonctionnelle peut impliquer des résultats limités, voire contre-productifs. Bien que la loi portant création de l'ANPI prévoit un rôle central dans le cadre institutionnel des investissements, les mesures s'y afférant n'ont jamais été mises en œuvre. Plus particulièrement, en tant qu'agence centrale de promotion des IED, l'ANPI doit avoir des capacités solides, lui permettant de remplir toutes les fonctions nécessaires pour répondre à ses objectifs. Le chapitre III propose un certain nombre de recommandations visant à améliorer la structure des institutions et leur fonctionnement.

E. Conclusion

De façon générale, l'analyse effectuée dans ce chapitre met en évidence un cadre légal et réglementaire de l'investissement souvent complexe et parfois opaque. En plus de constituer un défi pour la mise en œuvre par le Gouvernement, il est difficile pour les entreprises de se conformer aux lois et règlements en vigueur. Cette

complexité favorise l'arbitraire augmentant par conséquent le risque perçu par les investisseurs, en particulier les étrangers. De plus, cette situation pousse également de nombreux investisseurs locaux à opérer au niveau informel.

La fiscalité d'entreprise illustre bien les défis auxquels sont confrontés tant l'administration gouvernementale que les investisseurs. Bien que les taux d'imposition soient de façon générale en ligne avec ceux pratiqués dans les pays voisins, il existe une multiplicité d'impôts et taxes auxquels les investisseurs doivent se conformer. En même temps, les documents légaux prévoient en contrepartie de nombreuses incitations fiscales pour les gros investisseurs dans la plupart des secteurs de l'économie. Ce sont par conséquent surtout les PME, notamment locales, qui sont défavorisées par les coûts engendrés par cette complexité ainsi que par leur exclusion des incitations accordées aux investisseurs.

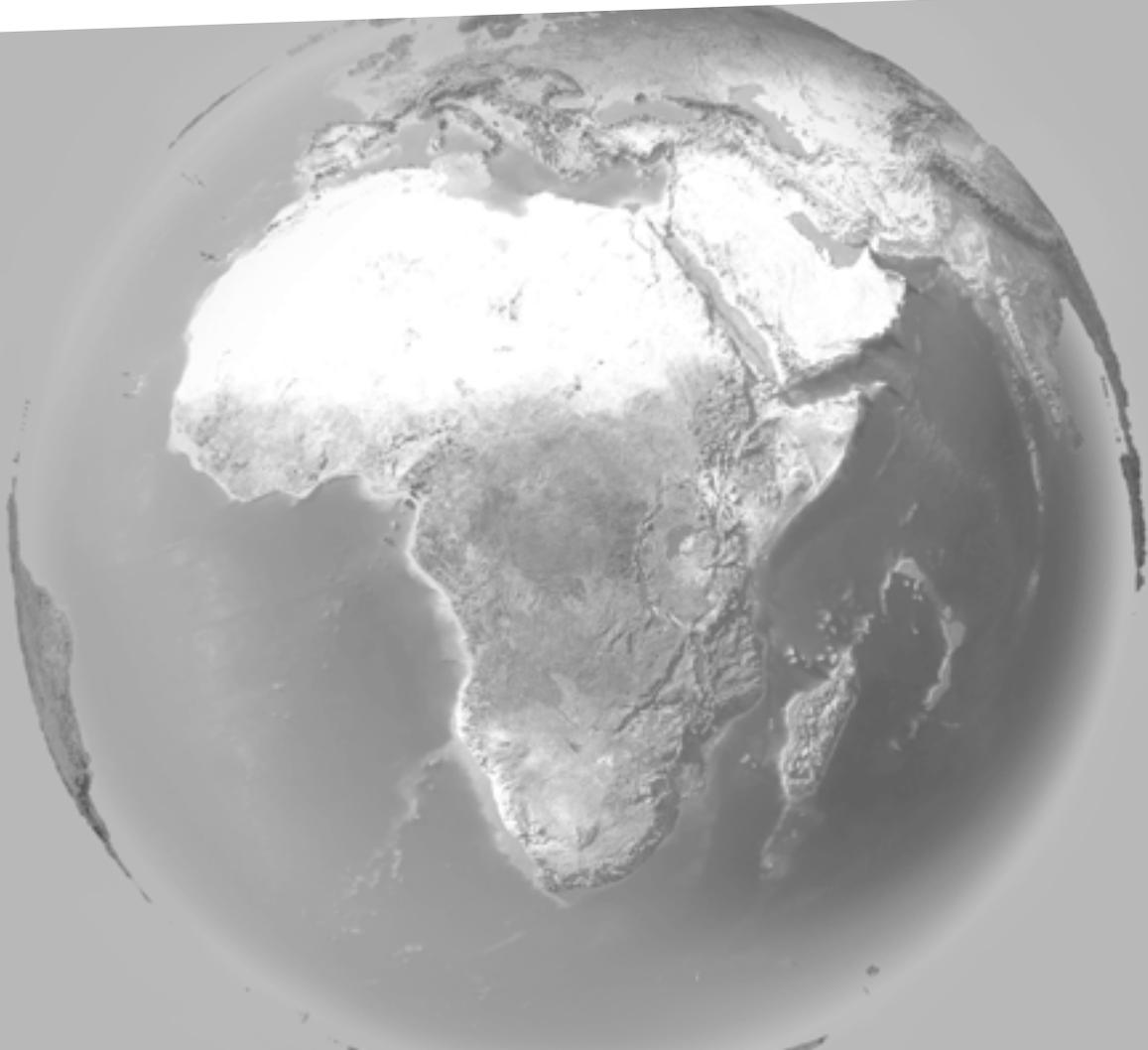
Par ailleurs, le Code des investissements est ancien et met surtout l'emphase sur les incitations fiscales au détriment des garanties de traitement et protection attendues de nos jours par les investisseurs. L'analyse effectuée dans cet EPI a également montré qu'il y a des différences notables entre son contenu et son application.

La complexité de l'architecture institutionnelle d'appui au secteur privé et à la promotion des IED crée la confusion et ralentit ainsi les démarches de création et les opérations des entreprises. De ce fait, elle ne favorise pas la primauté des fonctions de soutien et de promotion des institutions de la place.

Les recommandations qui découlent de cette analyse visent à instaurer un climat de confiance pour les investisseurs tout en protégeant les intérêts de la population²⁴. Ces recommandations font partie intégrante de la stratégie multidimensionnelle d'attraction des IED proposée et exposée au chapitre suivant.

CHAPITRE 3

Attirer des IED et en bénéficier: une approche multidimensionnelle pour un développement durable



Le Gouvernement de Djibouti entend miser sur le développement du secteur privé en vue de promouvoir la croissance économique durable et la création d'emplois, comme cela est reconnu dans l'INDS. A cette fin, l'Etat s'est fixé comme objectif d'attirer des investissements étrangers et de stabiliser les flux entrants à 20 pour cent du PIB. Comme décrit dans le chapitre I, le pays n'a toutefois pas réussi à ce jour, à atteindre ses objectifs en matière de volume d'IED et n'en a, dès lors, pas récolté les bénéfices escomptés.

L'analyse du cadre juridique et réglementaire de l'investissement (chapitre II) montre le caractère ambivalent de l'environnement des affaires à Djibouti. Bien que celui-ci soit caractérisé par une ouverture affichée, des secteurs économiques entiers ne sont pas accessibles aux investisseurs étrangers. Le monopole de l'Etat est maintenu dans des secteurs clés, tels que les télécommunications. Malgré les efforts entrepris par le Gouvernement depuis quelques années, l'environnement des affaires demeure marqué par l'insuffisance de garanties de protection des investissements, l'ambiguïté et l'instabilité de certains textes juridiques, la fréquence de pratiques arbitraires et peu transparentes ainsi que par des institutions aux capacités limitées et une bureaucratie peu efficiente.

Dans ce contexte, le présent chapitre élabore, à la demande du Gouvernement de Djibouti, une stratégie d'attraction des IED qui se caractérise par des mesures concrètes et adaptées aux conditions spécifiques du pays. Cette stratégie contribuerait à atteindre les objectifs nationaux de développement, notamment la création d'emplois. Après une analyse du rôle que les investissements étrangers peuvent jouer dans le processus de développement de Djibouti, les éléments principaux sur lesquels cette stratégie s'appuie sont présentés. Inspirées du CPIID, un cadre mis au point par la

CNUCED, les actions proposées visent à améliorer l'environnement des affaires, incluant le traitement et la protection des investisseurs, tant étrangers que locaux, ainsi que le ciblage sectoriel des IED. Le chapitre propose également des mesures concrètes pour renforcer le capital humain et les infrastructures. Afin d'assurer la mise en œuvre efficiente de cette stratégie et d'en maximiser les incidences, des recommandations sont proposées pour renforcer les institutions qui ont des responsabilités en matière d'investissement.

A. Les IED dans le processus de développement de Djibouti

Les IED peuvent contribuer de façon significative au développement d'un pays, en particulier un PMA, si des politiques appropriées sont mises en place. Comme l'indique le chapitre I, l'INDS mentionne l'importance d'augmenter les investissements étrangers mais sans pour autant clarifier le rôle qu'ils doivent jouer dans le processus de développement du pays.

Comme dans beaucoup de pays, le processus de développement à Djibouti dépendra largement du dynamisme du secteur privé proprement dit, un déterminant important de l'attraction des IED. En effet, des études empiriques ont montré que le niveau relatif des apports d'IED (flux d'IED en pourcentage du PIB) est fortement corrélé au niveau relatif de l'investissement national et du secteur privé. En ce sens, l'IED ne se substitue pas à l'investissement national mais le complète.

Encadré III.1. Rappel des principaux bénéfices et risques liés aux IED

Bénéfices principaux

- Entrée de capitaux
- Création d'emplois
- Augmentation des revenus de l'Etat
- Amélioration des infrastructures
- Transfert de technologies
- Renforcement du capital humain
- Ouverture de nouveaux marchés

Risques principaux

- Débauchage de main-d'œuvre par les entreprises étrangères
- Eviction des entreprises locales
- Impact négatif sur la balance commerciale
- Impacts environnementaux
- Abus de position dominante

Source : CNUCED (1998)

Un accroissement des IED ne constitue pas pour autant la panacée pour résoudre tous les problèmes en matière de développement. Les bénéfices ne s'obtiennent pas de façon automatique (CNUCED, 2005). Un cadre légal et institutionnel de l'investissement solide ainsi que des politiques publiques avisées sont indispensables pour maximiser les retombées positives des IED tout en minimisant leurs risques potentiels (encadré III.1).

Or, pour l'heure, le secteur privé à Djibouti demeure peu développé et pâtit de handicaps structurels non négligeables. De plus, le cadre d'orientation permettant de guider les réformes reste mal défini. Il est donc urgent que le Gouvernement élabore un cadre directif dans lequel s'insèrera la stratégie d'attraction des IED. Ce cadre directif devra s'aligner sur l'INDS, le document de référence de la politique gouvernementale à Djibouti. Cet alignement permettra en outre de bénéficier des ressources allouées aux différents axes de développement recensés dans l'INDS, notamment celles prévues pour le secteur privé. De même, l'INDS reconnaît que « l'arsenal juridique et institutionnel des affaires souffre d'insuffisances et, parfois, de manque de cohérence » (page 30). Dans cette optique, les recommandations formulées dans l'EPI, si elles sont reprises par le Gouvernement, pourraient s'intégrer dans des actions en faveur du développement du secteur privé identifiées dans l'INDS.

Il est recommandé que le cadre d'orientation inclue une politique de développement du secteur privé, une politique industrielle et des services, et ses déclinaisons au niveau sectoriel. Ces politiques doivent tenir compte des différentes stratégies de développement régional au sein du pays et refléter les bénéfices attendus des IED. Il est aussi conseillé que le cadre directif reflète les ambitions de Djibouti à court, moyen et long termes. Par exemple, la formation nationale de capital étant assez restreinte à Djibouti, la nécessité d'attirer des IED se fait ressentir puisqu'il s'agit d'une source de capital à long terme, moins volatile et incertaine que les emprunts et les investissements de portefeuille. L'entrée de capitaux extérieurs à Djibouti s'avère d'autant plus nécessaire pour suivre l'orientation prise par le pays d'effectuer des investissements importants dans certaines infrastructures. De même, les stratégies d'attraction des IED au niveau sectoriel devraient prendre en compte la volonté éventuelle du Gouvernement de se tourner vers des industries de transformation. De tels signaux sont appréciés des investisseurs soucieux de voir un engagement à long terme de la part du pays hôte.

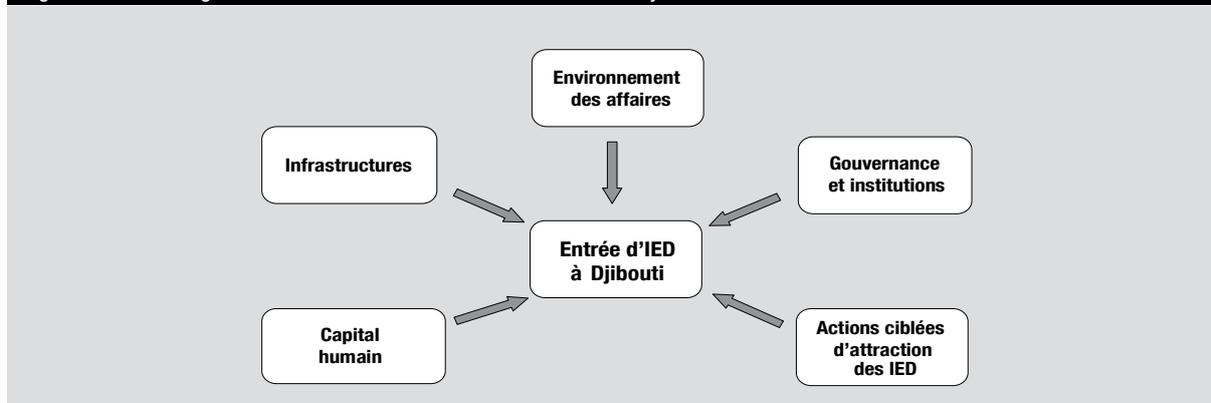
Il serait aussi judicieux que les documents de politique en amont contiennent des éléments transversaux tels que la promotion de l'entrepreneuriat et de l'innovation. Par ailleurs, s'il est indéniable que l'Etat doit investir dans la recherche et le développement, sa politique doit aussi inclure des incitations à la créativité et à l'innovation, conditions essentielles à l'émergence de créneaux à fort potentiel de croissance.

La multiplicité des bénéfices et risques liés aux IED (encadré III.1) suppose de hiérarchiser les priorités de Djibouti. Concernant les gains attendus des IED, étant donné que le chômage est sans conteste le défi majeur à Djibouti, il est primordial de mettre en place un système d'attraction des IED qui mette l'accent sur la création d'emplois. Il est recommandé que la politique industrielle et des services reflète cette hiérarchisation des objectifs. Les spécificités sectorielles du cadre directif et ses implications en termes d'attraction des IED devront être précisées dans des stratégies sectorielles (section B.3). Dès lors, le Gouvernement doit allouer en premier lieu les ressources publiques dédiées à l'attraction des IED aux secteurs qui ont démontré leur succès en termes d'emplois créés, tout en prenant en compte les avantages comparatifs du pays. En ce qui concerne la réduction des risques liés aux IED à Djibouti, étant donné les impératifs de Djibouti en matière environnementale, une attention particulière devrait être accordée à l'impact environnemental des investissements. Enfin, la petite taille du marché djiboutien exige de faire en sorte que l'autre priorité devrait être la mise en place d'un cadre concurrentiel sain et efficace.

B. Stratégie multidimensionnelle d'attraction des IED pour un développement durable

La présente section du rapport propose une stratégie d'attraction des IED qui vise à soutenir le processus de développement durable de Djibouti, incluant un certain nombre de mesures pour favoriser l'épanouissement du secteur privé et améliorer différents déterminants des IED (figure III.1).

Figure III.1. Stratégie multidimensionnelle d'attraction des IED à Djibouti



Source : CNUCED

Cette stratégie met d'abord l'accent sur la compétitivité et l'attractivité de Djibouti, en termes d'infrastructures, capital humain, gouvernance et environnement des affaires, notamment le traitement et la protection des investisseurs. Des actions spécifiques de ciblage et d'attraction des IED sont proposées pour des secteurs ayant un potentiel plus marqué de développement et où les investisseurs étrangers peuvent jouer un rôle bénéfique.

La nécessité pour Djibouti de s'investir pleinement dans le processus d'intégration régionale de la zone COMESA est en filigrane des recommandations qui suivent. Cette intégration et le marché qu'elle représente devrait constituer un des éléments essentiels de l'attractivité de Djibouti. De ce fait, la stratégie d'attraction des IED doit être située dans le cadre de ce processus. Cela suppose autant que possible une adhésion au processus d'harmonisation de l'environnement des affaires et de tenir compte du cadre concurrentiel au sein duquel le Gouvernement déploierait sa stratégie d'attraction des IED.

1. Réformer l'environnement des affaires

La CNUCED considère le droit de réguler comme étant l'un des principes fondamentaux d'une bonne politique d'investissement (CNUCED, 2012a) ainsi que l'ouverture aux investissements et la bonne gouvernance. Plusieurs études empiriques ont en effet montré qu'à quelques exceptions près, notamment parmi les pays producteurs de pétrole, la bonne qualité de l'environnement des affaires joue un rôle primordial dans l'attraction des IED en Afrique (Gamal et al., 2011). Il est aussi établi que sans une amélioration générale du climat des affaires, des outils spécifiques tels que les incitations fiscales ne peuvent qu'avoir des incidences

limitées sur l'attraction des IED. Par ailleurs, un bon cadre encourage le développement de l'entrepreneuriat tel que le souligne la CNUCED dans le Cadre conceptuel de l'entrepreneuriat (CNUCED, 2012b).

L'examen effectué dans le chapitre II a montré que le cadre réglementaire de l'investissement à Djibouti nécessite des réformes. De ce fait, il est recommandé que le Gouvernement révise les codes et lois existants afin qu'ils correspondent aux meilleures pratiques en vigueur au niveau international et aux besoins de développement de l'économie locale. Pour ce faire, il serait utile de tenir compte des principes du CPIDD, notamment, le principe de cohérence (principe 2, section 3). Au nom de ce principe, le choix de l'orientation donnée au contenu du Code des investissements doit être en phase avec les politiques de développement établies par le Gouvernement et le rôle attendu des IED dans ce processus. Le principe de cohérence reconnaît aussi qu'attirer et bénéficier des investissements dépend non seulement de la politique d'investissement « stricto sensu » (entrée, établissement, traitement et protection) mais aussi d'autres politiques (fiscalité, commerce, environnement et travail) et des synergies qui en découlent. De même, la politique d'investissement au niveau national et les accords internationaux doivent être compatibles. Les recommandations ci-après se réfèrent au cadre légal et réglementaire qui affecte cet ensemble de déterminants.

a. Cadre spécifique aux IED

Elaborer un nouveau Code des investissements : exhaustivité, clarté, cohérence et transparence

Le Code des investissements, dont la dernière version officielle date de 1994, ne correspond plus aux meilleures pratiques internationales et aux intérêts économiques de

Djibouti. Il est recommandé d'élaborer un nouveau Code qui tiendrait compte des principes énoncés dans le CPIDD et contiendrait des articles se référant explicitement aux points suivants :

- Entrée et établissement
- Garanties de transfert de capitaux
- Garantie de traitement non discriminatoire
- Différences de traitement dans certains secteurs et dans l'attribution des marchés publics
- Garanties et protections, incluant contre les expropriations illégales
- Règlement des différends
- Droits et libertés de l'entreprise
- Obligations de l'entreprise

La volonté d'ouverture doit être plus clairement énoncée et accompagnée de conditions d'entrée stables et prévisibles. De plus, le nouveau Code devrait s'adresser à tous les investisseurs désireux de s'implanter à Djibouti, quel que soit le secteur où ils souhaitent évoluer et le montant investi.

L'exigence de plus de clarté supposerait aussi que le nouveau Code précise la définition des concepts clés afin d'éviter une multiplicité d'interprétations qui favoriserait l'arbitraire. Il doit donc inclure l'ensemble des dispositions typiques du régime d'admission en termes de définitions, c'est-à-dire ce qu'est un investisseur, un investissement national et étranger. De même, il doit faire mention des types de régimes offerts à Djibouti et réaffirmer la liberté de transfert des capitaux, sauf en cas de crise majeure de la balance des paiements dans les conditions définies par le FMI.

Il est légitime que le Gouvernement puisse décider de restreindre l'accès de certains secteurs aux investissements étrangers si de telles restrictions sont conformes à la politique de développement du pays. Le cas échéant, il est recommandé que les informations concernant ces secteurs figurent dans le Code sous la forme d'une « liste négative ». Cette disposition augmenterait la transparence et tout changement dans la teneur de cette liste devra être soumis au Parlement pour validation.

Le nouveau Code des investissements devrait être crédible lorsqu'il énonce le traitement non discriminatoire des investisseurs étrangers. Une telle crédibilité reposera en partie sur l'inclusion dans le Code d'informations concernant les différences de traitement avérées dans certains secteurs et dans l'attribution des marchés publics.

Le Code devrait également faire référence aux notions de traitement « juste et équitable » et de la NPF.

Les informations concernant les incitations fiscales devraient figurer dans le Code des impôts et autres textes réglementaires appropriés (section B.b). Par ailleurs, il est recommandé de maintenir un équilibre entre les obligations des investisseurs et leurs droits. Ainsi, par exemple, les avantages excessifs comme l'allocation d'exonérations fiscales pour 50 ans aux entreprises des zones franches pourraient être abrogés. Un régime d'agrément pourra alors être octroyé aux entreprises satisfaisant les critères définis en accord avec les objectifs de développement du pays.

Le volet relatif à la protection des IED à Djibouti constitue l'un des domaines où le besoin de réformes est le plus urgent. Pour rappel, il n'existe pas de tribunal de commerce et ni le Code des investissements ni les dispositions de droit commun ne prévoient de procédures d'arbitrage pour les différends entre l'investisseur et l'Etat. De manière générale, il serait judicieux d'offrir aux investisseurs une garantie de protection conforme aux normes internationales fondée sur les trois axes suivants :

- 1) une amélioration générale du cadre institutionnel et juridique ainsi que des capacités des juridictions nationales à traiter des questions commerciales et relatives aux investissements;
- 2) la promotion de mesures de prévention des différends et de mécanismes alternatifs de résolution des différends comme les tentatives de résolution à l'amiable ; et
- 3) l'accès sélectif à l'arbitrage international.

Les deux premiers axes s'appliquent aux différends entre parties privées et entre partie privée et Etat alors que le troisième axe concerne avant tout les différends entre partie privée et Etat.

Quelles que soient les options privilégiées par le Gouvernement, un renforcement des capacités des institutions en charge des négociations sur des questions aussi bien d'ordre général que spécifique est nécessaire.

Concernant les questions impliquant les parties privées, seule une nette amélioration de la qualité de la gouvernance et des juridictions nationales contribuera à réduire le sentiment de vulnérabilité dont souffrent plusieurs investisseurs de la place. Par ailleurs, des solutions doivent aussi être apportées aux problèmes de coûts et de lenteur du processus. Dans ce cadre, la mise en place d'un Centre

de médiation et d'arbitrage (CMA) prévue par la CCD est recommandée.

Au niveau des différends impliquant l'Etat, le Code des investissements devrait assurer qu'en cas d'expropriation, l'investisseur bénéficie d'une compensation aux coûts du marché ainsi que des intérêts y relatifs. Plusieurs méthodes existent pour calculer cette compensation (CNUCED, 2012c). Il faut cependant souligner que ces efforts s'inscrivent dans une perspective à moyen et long terme et ne constitueraient donc pas une réponse adéquate aux problèmes immédiats auxquels les investisseurs peuvent faire face.

Etant donné les ressources limitées dont dispose Djibouti, il est recommandé de développer au préalable des mécanismes de prévention des différends accompagnés de la promotion de la résolution de ces différends par la médiation. Ces mécanismes de prévention ont été mis en exergue dans les travaux de la CNUCED sur la Corée, le Pérou et la Colombie (CNUCED, 2011b). D'autres exemples incluent l'Inde qui est allée jusqu'à rendre obligatoire l'adoption de ces mécanismes comme condition d'accès à l'arbitrage international. D'autres pays promeuvent aussi les consultations entre gouvernements comme étape obligatoire dans le processus de résolution des conflits. Dans le cadre africain, c'est le cas par exemple du traité entre la Chine et le Botswana en juin 2000 (Stevens and Love, 2009).

Pour ce qui est de l'accès à l'arbitrage international, beaucoup d'investisseurs étrangers de pays développés considèrent cette possibilité comme étant une garantie additionnelle de protection des investissements. Il s'ensuit que dans le court terme, Djibouti bénéficierait à donner à ceux-ci un signal fort quant à la volonté du Gouvernement d'offrir un palliatif à l'insuffisance des capacités des juridictions nationales. Cet accès pourrait se faire à travers deux mécanismes : a) l'inclusion de ce droit dans les contrats individuels, surtout d'obédience stratégiques, signés avec les investisseurs et b) l'adoption de APPI pour un groupe de pays préalablement ciblés. Dans chacune de ces deux options, Djibouti doit décider à quelle institution adhérer en cas de différends entre un investisseur étranger et l'Etat djiboutien. Le choix final doit être la résultante d'une évaluation rigoureuse des avantages et inconvénients des institutions telles que le CIRDI et le CNUDCI.

Concernant la première option, Djibouti doit être attentif au risque de prolifération de contrats assortis de conditions variables, d'où la recommandation concernant la restriction de l'utilisation de ce type de contrats aux initiatives à

vocation stratégique. En pareils cas, il faut améliorer la capacité de négociation de l'Etat djiboutien afin de pouvoir exiger qu'en échange des garanties de protection, notamment de la propriété intellectuelle, les investisseurs consentent à incorporer dans les contrats des clauses d'obligations économiques, sociales et environnementales et des moyens pour le respect de leur application. Celles-ci peuvent comprendre des exigences en termes de création d'emplois, de transfert de compétences et autres objectifs de développement. Ces contrats devraient être disponibles au public en ligne avec l'objectif de transparence adoptée par le Gouvernement. Cet ensemble de pratiques contribuerait à mieux comprendre la gestion des partenariats stratégiques afin d'éviter les écueils du passé.

Concernant la deuxième option, il faut noter quatre points. Premièrement, l'adhésion aux accords internationaux, desquels les traités bilatéraux (APPI) font partie, doit être considérée comme une option pouvant être bénéfique à l'attraction des IED, surtout ceux en provenance de pays développés. En effet, dans le cadre d'une dynamique plus large de l'amélioration de l'environnement des affaires, l'adhésion à des traités internationaux participe à l'amélioration de l'image d'un pays (section 4 du CPIID). Certains travaux ont montré que l'effet positif de telles adhésions se fait surtout ressentir auprès des PME. En effet, très souvent, celles-ci ne disposent pas des mêmes moyens que les grosses entreprises multinationales en matière de négociation de contrats spécifiques.

Deuxièmement, dans les cas de litiges entre Etat et investisseurs étrangers, ces derniers considèrent que l'accès à un arbitrage international représente une meilleure garantie d'impartialité par rapport aux juridictions nationales. Comme la plupart des APPI incluent une clause sur l'accès à un tel arbitrage, ils peuvent de ce fait contribuer à attirer les IED, même si leurs effets ne sont pas toujours dissociables de l'état du cadre légal et réglementaire et des choix de politiques du gouvernement.

Troisièmement, la nécessité de cohérence implique que si Djibouti souhaite réellement offrir des garanties d'accès à l'arbitrage international aux investisseurs originaires des pays avec lesquels il a signé des APPI, alors l'adhésion au CIRDI devrait être considérée à moins que le choix du gouvernement se porte sur une autre institution. En effet, se contenter de la possibilité d'être inclus dans les facilités additionnelles du CIRDI, qui est l'option incluse dans les APPI signés par Djibouti, sans être membre à part entière pourrait signaler à certains investisseurs un faible

volontarisme politique sur la question de la protection des investissements.

Quatrièmement, l'adoption d'APPI doit se faire sur la base des normes internationales tout en tenant compte des priorités de développement de Djibouti. La considération de celles-ci nécessiterait notamment de s'assurer que les APPI laissent suffisamment de marge de manœuvre au Gouvernement dans le choix de ses politiques. A ce propos, le CPIID suggère une approche et des principes standards qui devraient sous-tendre la négociation de traités et accords internationaux si le pays hôte souhaite les intégrer dans sa stratégie de développement durable et propose une stratégie à adopter dans l'élaboration des APPI (section 2 du chapitre 4 du CPIID).

Par ailleurs, il est aussi conseillé que Djibouti considère la possibilité de traiter des questions d'investissements dans le cadre d'accords plus larges couvrant par exemple les questions du commerce international. Une telle démarche contribuerait à augmenter les chances de cohérence dans les différentes composantes de la politique du gouvernement.

b. Création d'entreprise et fiscalité

Concernant la création d'entreprise, il est recommandé de procéder à une simplification des procédures administratives conformément aux meilleures pratiques régionales. Avec notamment l'assistance de la CNUCED, le Rwanda, par exemple, est passé de huit procédures en 14 jours pour monter une entreprise à deux procédures en trois jours. En outre, les formalités peuvent se faire gratuitement en ligne. Le Rwanda est passé de ce fait de la 71^{ème} place pour la variable sur la création d'entreprise dans le *Doing Business* de la Banque mondiale de 2008 à la 8^{ème} place en 2013. Fondée sur l'analyse de dix ans de données collectées par le *Doing Business*, l'édition 2013 souligne aussi l'incidence positive de la simplification des procédures sur le développement de l'entrepreneuriat, l'amélioration de la productivité des entreprises et la formalisation des emplois.

Sur la base du principe de cohérence, les mesures en faveur de l'allègement des procédures administratives liées à la création d'entreprise devraient être accompagnées de mesures prévoyant un allègement du fardeau fiscal des petites entreprises et ainsi contribuer à faciliter leur formalisation, l'accès au financement et à terme leur expansion.

Etant donné les conséquences que les réformes fiscales génèrent sur le budget de l'Etat, une attention particulière doit être accordée à leur intégration en amont du processus

d'élaboration de la politique macroéconomique du Gouvernement.

Le taux de taxation n'étant pas identifié comme une source de préoccupation (chapitre II), il conviendrait de mettre l'accent sur trois points : 1) une réduction du nombre d'impôts et taxes; 2) une optimisation du système d'incitations fiscales en ciblant un groupe restreint de secteurs prioritaires; et 3) une amélioration de l'administration des questions fiscales.

Pour la simplification des impôts et taxes, il est recommandé de procéder à la fusion de certains impôts tels que les divers timbres et droits d'enregistrement ou encore la mise en place d'un taux unique de TVA (à un taux éventuellement plus élevé et comparable aux taux pratiqués dans la région). La TIC et les complications engendrées par sa mise en vigueur devraient aussi être revues. L'exemple de simplifications fiscales prévues par des pays comme Maurice montre que la simplification des procédures entraîne en général une augmentation des recettes fiscales (Odit et al, 2011)²⁵. Maurice est classé au 12^{ème} rang mondial dans le *Doing Business* 2013 pour la variable relative au paiement des impôts (Banque mondiale, 2012).

Etant donné l'urgence de générer une dynamique de création d'emplois, des réformes fiscales d'envergure devraient être mises en œuvre pour contribuer à la création et au développement des PME et à l'émergence d'une culture de l'entrepreneuriat. Il conviendra dans un premier temps de définir différentes catégories au sein des PME afin de définir celles qui bénéficieraient de mesures spéciales. A l'instar de bonnes pratiques dans d'autres pays, une telle définition doit être basée sur des critères vérifiables tels que l'effectif, le chiffre d'affaires, l'investissement initial et l'enregistrement au Registre du commerce et du crédit mobilier. De même, une sous-classification est généralement adoptée permettant de distinguer entre les petites entreprises (PE) et les moyennes entreprises (ME). Les PE sont souvent définies comme étant celles ayant entre 10 et 49 salariés et les ME entre 50 et 250 salariés. D'autres définitions privilégient le montant du chiffre d'affaires.

Dans un deuxième temps, il est recommandé de procéder à une simplification du régime fiscal des PME. Une taxation simplifiée pour les PME pourrait contribuer à la formalisation des entreprises à Djibouti. Cette simplification pourrait par exemple prendre la forme d'une contribution globale unique qui pourrait s'inspirer du modèle mis en place au Sénégal (encadré III.2).

Encadré III.2. Alléger le fardeau fiscal des PME — la Contribution générale unique au Sénégal

La contribution globale unique (CGU) a été mise en place suite à la réforme du système fiscal sénégalais en 2004. La CGU est une synthèse de six impôts : l'impôt sur le revenu assis sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC), l'impôt du minimum fiscal, la contribution des patentes, la contribution des licences des débits de boissons, la TVA et la contribution forfaitaire à la charge des employeurs.

La CGU simplifie la fiscalité des petites et moyennes entreprises et des entrepreneurs individuels. Elle a pour objectifs de : permettre aux petites entreprises de s'acquitter en une seule fois et définitivement de leurs obligations fiscales; favoriser le civisme fiscal, élargir l'assiette et adapter la fiscalité aux petites unités économiques; et permettre une réduction des coûts de gestion de l'impôt et améliorer l'efficacité administrative.

Qui peut faire une déclaration pour la CGU ? Les petites entreprises et les entrepreneurs individuels dont le chiffre d'affaires annuel, tous droits et taxes compris, n'excède pas : 50 millions de francs CFA pour des opérations de livraisons de biens et 25 millions de FCFA pour des opérations de prestations de services.

Source : http://www.demarches.gouv.sn/ressource.php?id_esp=2&th=15&ss_th=163&id_dem=601

Au-delà d'un taux de contribution unique, il serait judicieux de mettre en place un dispositif fiscal qui favoriserait l'expansion des petites entreprises et leur permette ainsi de s'installer dans la durée. Les mesures spécifiques à ce sujet pourraient comprendre:

- La facilitation de la gestion de l'impact financier de l'accroissement du nombre de salariés grâce un taux préférentiel des cotisations sociales.
- Le maintien des atouts accumulés par l'entreprise en cas de cession grâce notamment à une diminution du coût de cession de droits sociaux ainsi que d'une diminution du coût de mutations de fonds de commerce.

Les incitations fiscales ne sont pas des conditions suffisantes à l'attraction des investissements. Par ailleurs, pour un PMA tel que Djibouti, celles-ci pourraient même constituer des pertes de ressources nécessaires au développement du pays. Or, l'analyse effectuée dans le chapitre II a permis d'établir que Djibouti dispose actuellement d'une politique d'allègements fiscaux qui est appliquée à tous les secteurs sans discrimination, favorise les grands investisseurs et est difficile à administrer et à évaluer. Dans le but de rendre le système plus efficace, un tel régime incitatif est recommandé. Le but est d'accorder un nombre restreint d'incitations fiscales ciblées aux secteurs jugés prioritaires sur la base de leur potentiel de développement. La section B.3 du présent chapitre propose des pistes de réflexion pour l'identification de ces secteurs.

Le choix du type d'incitations à mettre en place devrait se faire sur la base d'études quantitatives détaillées de l'impact du dispositif actuellement en place et de l'analyse

de l'impact de scénarios fondés sur des propositions nouvelles. Par ailleurs, les incitations fiscales doivent aussi faire partie d'un ensemble de réformes nécessaires à l'adaptation du cadre légal et réglementaire aux nécessités sectorielles de la stratégie d'attraction des IED (section B.3).

Djibouti pourrait s'inspirer de dispositifs mis en place dans d'autres pays d'Afrique australe. Ceux-ci comprennent les exemples suivants :

- Un abattement pour amortissement de 100 pour cent la première année pour des projets pilotes ou encore des taux de déductions initiales pour l'amortissement de 50 à 100 pour cent pour des projets à plus forte création d'emplois. De telles incitations sont utilisées en République-Unie de Tanzanie ou encore en Afrique du Sud.
- Un taux d'amortissement accéléré pour les installations et équipements lourds. Par exemple, un taux de 50 pour cent sur deux ans comme proposé en Zambie ; un système de 40 :20 :20 :20 sur quatre ans comme c'est le cas en Afrique du Sud.
- La restriction des exonérations totales à un groupe restreint d'entreprises et la mise en place de taux d'imposition préférentiel. Le taux le plus utilisé par d'autres pays de la région tels que Maurice se situe à 15 pour cent.
- Des crédits d'impôts, des abattements supplémentaires ou encore des franchises fiscales liées à la formation et au développement du personnel.

Au vu de l'examen des capacités institutionnelles, il est aussi recommandé de mettre en œuvre les réformes suivantes :

- *Améliorer la dissémination et la vulgarisation du système fiscal.* La Direction des Impôts devrait effectuer une campagne de vulgarisation plus poussée. Une telle campagne pourrait être conçue en partenariat avec les associations professionnelles du secteur privé. De même, le projet d'instaurer un service d'accueil et d'information pour le contribuable auprès de cette Direction serait bénéfique aux investisseurs.
- *Renforcer les capacités de la Direction des impôts.* Une mise en œuvre efficace des recommandations en matière fiscale présentées dans cet EPI nécessite un renforcement des capacités de cette Direction. Il s'agit notamment de la doter des ressources nécessaires à l'analyse de l'impact sur les investissements de la politique fiscale, de la définition de nouvelles mesures fiscales plus concentrées ainsi que des moyens logistiques nécessaires à la collecte des impôts et à la coordination des différents acteurs impliqués dans la prise de décisions relatives au dispositif d'incitations fiscales pour l'accroissement des investissements.
- Concernant le système de collecte des impôts, plusieurs options pourraient être envisagées, notamment la retenue à la source, l'informatisation, ou encore la création d'une zone entreprise sur le site internet du Ministère et celui de la Direction des Impôts.

En matière d'intégration régionale, Djibouti devrait aussi entamer le processus d'harmonisation du système fiscal avec les meilleures pratiques régionales, en particulier, celles de la zone COMESA afin d'en tirer les bénéfices le plus rapidement possible. Dans ce cadre et au-delà, il est aussi conseillé de considérer l'adoption de traités de double taxation. En effet, ces derniers peuvent s'avérer avantageux pour l'attraction d'IED. L'exemple de Maurice dans le rôle positif que l'adoption de tels traités joue dans l'attraction de sociétés offshore peut être une source d'inspiration.

c. Législation du travail

Les conditions prévues par la législation du travail influent sur la compétitivité d'un pays. Malgré quelques considérations d'ordre général, l'importance de ces conditions varie selon la capacité du pays à attirer des IED selon les secteurs et le contexte concurrentiel.

Mieux équilibrer l'adaptabilité des conditions contractuelles avec les droits des travailleurs

De manière générale, la nécessité de diminuer le chômage à Djibouti impose de s'équiper d'une réglementation

du travail qui facilite l'embauche. Il est recommandé de modifier le Code du travail afin de le rendre plus flexible tout en gardant un équilibre entre intérêts pour la compétitivité de l'entreprise et le droit des travailleurs, et ce faisant, en accord avec le CPIDD (section 3.5).

A ce titre, éliminer la limite de deux ans sur les CDD pourrait faciliter l'embauche de collaborateurs à titre ponctuel. Des mécanismes de contrôle et de suivi pourraient être mis en place afin de répondre à la préoccupation du législateur concernant les cas d'abus d'utilisation de CDD pour les besoins qui s'inscrivent dans le long terme.

Il est aussi recommandé que la hiérarchie des normes entre le Code du travail et les conventions collectives soit clarifiée sur chaque point d'importance pour les contrats. Cette condition constitue la base sur laquelle les conventions collectives peuvent être un véritable outil de dialogue social entre les syndicats et le patronat et ainsi devenir les leviers qui régissent la compétitivité du travail au niveau sectoriel.

D'autres ajustements sectoriels pourraient aussi être mis en place, notamment concernant la durée du travail hebdomadaire et saisonnière (section B.3).

Revoir les charges liées au coût du travail

L'obligation de souscrire une couverture médicale pour tous les salariés est un atout du système djiboutien. Cependant, les modalités de sa mise en application pourraient être assouplies pour donner une suite favorable à la volonté d'une partie des investisseurs d'effectuer un choix entre une couverture santé de la CNSS ou une assurance privée pour leurs employés. Les taux des cotisations sociales patronales pourraient également être revus pour les rendre plus compétitifs au niveau régional. Etant donné la priorité accordée à la baisse du chômage et la prédominance d'une main-d'œuvre peu qualifiée à Djibouti, on pourrait envisager la possibilité de diminuer de façon temporaire les charges patronales sur les salaires les plus bas pour inciter à la formalisation de l'emploi. Une telle mesure devrait surtout bénéficier aux plus petites entreprises. De même, des variantes sectorielles de l'application des incitations fiscales doivent être évaluées (section B.3).

Améliorer le marché de l'embauche

Un allègement du fardeau administratif des agences de recrutement privées devrait permettre de supprimer les goulots d'étranglement dans la mise en contact des travailleurs avec les employeurs. D'autre part, faciliter l'installation de cabinets de recrutement internationaux,

notamment pour le recrutement de collaborateurs ponctuels, pourrait être bénéfique. Ces cabinets pourraient aussi jouer un rôle dans la mise en œuvre d'une politique d'immigration davantage proactive (ci-dessous), autre condition d'une politique de l'emploi moderne à Djibouti.

Fédérer les efforts de toutes les parties prenantes pour une meilleure adéquation formation-emploi

Le manque de main-d'œuvre qualifiée constitue une contrainte à la diminution du chômage. Sur la base d'un diagnostic complet de la situation de l'adéquation formation-emploi en concertation avec toutes les parties prenantes, le Gouvernement devrait définir une politique de formation visant à rendre la main-d'œuvre plus compétitive (section B.2). Les outils législatifs s'y afférant devraient alors être mis en place.

Elaborer une politique d'immigration proactive

Il faudra du temps et des ressources conséquentes pour faire face aux défis que Djibouti rencontre en matière de déficit de formations techniques appropriées pour les besoins du marché du travail. De ce fait, le besoin de compétences étrangères devrait subsister. Face à cela, il est recommandé que le Gouvernement adopte une politique d'immigration proactive. Il s'agit de définir les types de compétences dont le pays a besoin et d'offrir des incitations spécifiques à leur attraction. Une telle politique pourrait être basée sur les principes suivants :

- *Un alignement sur les besoins du marché et sur la politique de formation.* Les mesures liées à la politique d'immigration doivent refléter les besoins du marché du travail et s'aligner sur celles qui sont mises en œuvre dans le cadre de la politique de formation, et en particulier le programme de transfert de compétences au bénéfice de la main-d'œuvre locale.
- *L'offre de conditions de travail favorables à la venue des expatriés.* L'attraction d'expatriés de haut niveau présuppose de pouvoir leur offrir des conditions de travail compétitives au niveau international, notamment en matière de rémunération. Dans ce cadre, un allègement de la taxation progressive sur les traitements et salaires pourrait augmenter la marge de manœuvre des entreprises lors de négociations salariales. Plus spécifiquement, il faudrait relever le seuil minimal des salaires au-delà duquel l'ITS de 30 pour cent est applicable.

- *L'harmonisation avec le cadre réglementaire proposé par le COMESA.* Une politique de l'immigration bien pensée nécessiterait aussi de mettre en œuvre l'harmonisation des lois djiboutiennes en la matière avec celles proposées par le COMESA. A ce propos, il faut noter que la libre circulation de la main-d'œuvre pourrait spécifiquement bénéficier au transfert de compétences dont Djibouti a besoin dans des secteurs où certains pays de la région disposent d'une expertise reconnue internationalement. C'est le cas par exemple du tourisme et des mines.

L'attraction de talents nécessite aussi de pouvoir offrir un cadre de vie et de travail attrayant aux étrangers. Pour ce faire, l'offre au niveau des infrastructures de base, telles qu'écoles et services de santé, devra être revue. Pour l'heure, l'offre disponible cible surtout la communauté étrangère francophone. Des efforts dans ce domaine pourraient faire l'objet d'un ciblage spécifique d'IED.

d. Réglementation de la concurrence

La volonté de Djibouti d'attirer les IED doit s'accompagner de la mise en place d'un cadre légal de la concurrence et protection des consommateurs en phase avec les meilleures pratiques internationales. Pour ce faire, l'EPI recommande les mesures suivantes :

- *Harmoniser la législation avec le cadre légal proposé par le COMESA.* Le COMESA dispose d'un éventail de recommandations sur la réglementation de la concurrence. Le Gouvernement de Djibouti devrait effectuer une étude de concordance entre ces recommandations et le cadre existant. Cette dernière devrait servir de base à tout changement.
- *Renforcer la juridiction liée à la concurrence et mettre en place une autorité indépendante.* Une bonne application de la loi dépend de l'existence d'une juridiction compétente et clairement définie ainsi que d'une entité capable d'en assurer l'application. Pour ce faire, il est recommandé que Djibouti se dote d'une autorité de la concurrence. En tant qu'autorité administrative indépendante, celle-ci aurait pour principale mission de contrôler les pratiques anticoncurrentielles telles que définies dans la loi. Elle devra être dotée des ressources humaines et financières adéquates.
- *Revoir le système de gouvernance des marchés publics.* Le système actuel d'attribution des marchés publics comporte trop de carences importantes et une

garantie d'indépendance jugée insuffisante selon les investisseurs. Il est de ce fait recommandé de le revoir complètement en ayant comme objectif l'amélioration de l'indépendance de la Commission des marchés. Cela supposerait d'en modifier la composition en vue d'améliorer la représentation de toutes les parties prenantes, de revoir les prérogatives et les modalités de fonctionnement.

La CNUCED dispose de compétences en matière de réglementation de la concurrence qu'elle peut mettre à contribution pour réviser le cadre réglementaire de Djibouti.

e. Réglementation du foncier

L'examen des caractéristiques du régime foncier à Djibouti a révélé que d'importantes améliorations et avancées demeurent nécessaires. Celles-ci portent essentiellement sur les points suivants : consolidation des textes réglementaires, simplification des procédures, rehaussement du niveau de sécurisation et réforme du système de gouvernance.

Consolider les différents textes en un seul Code foncier et y inclure des mesures incitatives à l'investissement

Au niveau des textes, la consolidation des différentes lois en un seul Code des domaines est prometteuse. Celui-ci devrait stipuler des règles et conditions claires et transparentes pour l'octroi de terrains à des fins commerciales avec des durées de bail clairement précisées. Il est aussi recommandé d'y mentionner les incidences sur le régime foncier des annonces concernant la primauté accordée à la sécurité alimentaire et les incitations aux investissements doivent être clairement définies.

La consolidation des textes devrait comprendre une harmonisation du cadre juridique régissant le foncier sur la totalité du territoire de Djibouti. Ainsi, le nouveau Code foncier devrait être basé sur un droit écrit comme celui qui est actuellement en vigueur à Djibouti-ville et faire foi aussi bien dans les zones urbaines que rurales. De même, les procédures et les critères d'obtention de permis de construire doivent être énoncés clairement aussi bien dans la capitale qu'ailleurs. Cette clarification devrait aboutir à l'adoption de zonages réglementaires juridiquement applicables, y compris la délimitation des espaces constructibles et non constructibles.

Qu'il s'agisse d'une politique d'extension ou de concentration agricole, pour que les incitations liées à la propriété des

terres génèrent réellement des investissements agricoles, il est primordial qu'elles soient accompagnées d'autres mesures adéquates. D'un point de vue réglementaire, celles-ci peuvent comprendre les outils suivants :

- L'annulation des limites maximales dans la taille d'exploitations agricoles. En effet, l'exemple de pays tels que le Maroc a montré l'impact positif de la liberté d'investir dans des fermes commerciales de grande taille pour le développement du palmier dattier. Ce type d'incitations n'exclut pas de développer l'agriculture de petite taille en parallèle.
- Des incitations aux investissements dans les productions agricoles ciblées dans la politique agricole djiboutienne.

D'autres spécificités sectorielles devraient aussi être prises en compte (section B.3).

Simplifier le processus d'acquisition de propriétés foncières, garantir l'acquisition de titres définitifs et offrir des compensations au taux du marché

L'urgence invoquée par le Gouvernement en matière de développement des investissements devrait se traduire par l'élaboration de mesures de simplification de l'enregistrement des titres fonciers. Dans ce cadre, la mise en place d'un système cadastral actualisé et informatisé est souhaitable et contribuerait à augmenter l'efficacité et la transparence du régime foncier. Les services de facilitation d'octroi de terrains aux investisseurs doivent aussi être mis en place tel que prévus dans la loi de création de l'ANPI. De même, le niveau de sécurisation des propriétés foncières devrait être amélioré. Des mesures allant dans ce sens incluent la mise en place de procédures de contrôle plus rapides de la légitimité des contestations en cas de litige ainsi que l'offre de garanties de compensation plus avantageuses en cas d'expropriation, c'est à dire au prix du marché en vigueur au moment de la dépossession de l'investisseur.

La cause d'utilité publique permettant à l'Etat de récupérer immédiatement un terrain en zone rurale devrait être revue pour pouvoir s'appliquer uniquement à des cas de force majeure. Les délais impartis pour les démarches que l'investisseur doit accomplir pour demander gain de cause devraient être plus respectueux du temps nécessaire à la gestion des implications négatives qu'une telle mesure aurait sur des plans d'investissement établis de longue date. Dans ces cas-là aussi, les conditions de dédommagement devraient aussi être revues et être ajustées au taux du marché.

Assurer une meilleure représentativité du secteur privé et des autres institutions liées à l'investissement dans les mécanismes de concertation sur les politiques et réglementation foncières et d'aménagement du territoire

La représentativité du secteur privé au sein du Conseil national pour l'aménagement du territoire doit être fortement accrue. De même, l'APZF et l'ANPI devraient y siéger. Les contributions de ces différentes parties prenantes sont nécessaires afin de s'assurer de la prise en compte de la perspective des investisseurs dans les procédures d'octroi de terrains commerciaux et, plus généralement, dans l'aménagement du territoire djiboutien.

Enfin, les incidences de la loi de juillet 2002 sur la décentralisation et le statut des régions sur le régime foncier doivent être mises en œuvre. A ce propos, le partage des responsabilités entre l'administration centrale et les autres organes administratifs ou politiques en matière d'élaboration et de suivi de l'application des réglementations liées au foncier doit être clarifié.

Mettre en place un zonage du territoire en lien avec les objectifs de développement de Djibouti

Par ailleurs, le plan national d'aménagement du territoire, qui serait en cours d'élaboration depuis 2005, devrait inclure une stratégie concernant le plan d'affectation des terres au niveau national. Un tel plan doit concilier les besoins de protection du patrimoine écologique et culturel avec les exigences des investissements économiques. Toutefois, l'élaboration de plans de répartition des zones franches, zones industrielles et groupements doit se faire au niveau des collectivités territoriales en bonne intelligence avec les autorités centrales et en concertation avec les parties prenantes de la société civile. Pour cela, les collectivités décentralisées doivent être dotées des ressources humaines et financières nécessaires pour effectuer le travail de conception de l'aménagement du territoire et d'octroi de permis de construire en phase avec le plan de développement de la collectivité.

f. Réglementation environnementale

La vulnérabilité avérée de Djibouti face aux catastrophes climatiques devrait faire de l'étude d'impact environnemental une étape importante dans le processus de prise de décisions sur les questions d'investissement. Il s'agit donc pour Djibouti d'assurer une meilleure adéquation entre les intérêts économiques et la durabilité environnementale.

Il est recommandé d'imposer l'obligation d'études d'impact environnemental à tous les secteurs au sein desquels les investissements pourraient avoir des effets potentiellement néfastes sur l'environnement tout en maintenant une procédure accélérée pour les activités à faibles risques. Le cas échéant, on pourrait adapter le contenu de ces études en s'appuyant sur les principes suivants :

- *Usage d'une analyse plus explicite des aspects coûts et bénéfiques de l'activité proposée en matière environnementale, économique et sociale et ce, selon une méthodologie concertée.* La méthodologie devrait permettre d'inclure les aspects génériques et de préciser la démarche à adopter concernant les aspects spécifiquement sectoriels. Pour cela, les différentes matrices d'évaluation sur lesquelles ces études peuvent se baser doivent être fournies.
- *Participation de toutes les parties prenantes.* L'évaluation des études d'impact environnemental devrait inclure, en toutes circonstances, un processus participatif pour les autorités locales et la société civile. Les contributions émises dans ces foras devraient être considérées et contribuer à la réflexion sur le processus de décision.
- *Ouverture à la contre-expertise.* La législation pourrait inclure des clauses permettant au processus d'évaluation de l'étude de contenir explicitement la possibilité pour les autorités de recourir à des contre-expertises si les parties prenantes le jugent nécessaire.

L'existence d'indications détaillées pour les études d'impact devrait aider les investisseurs à mieux comprendre les exigences du Gouvernement de Djibouti en matière environnementale et, par là même, d'éviter les pratiques liées à l'arbitraire. Par ailleurs, l'obligation de s'investir dans une étude sérieuse qui associe toutes les parties prenantes constitue en soi un gage supplémentaire de durabilité du projet d'investissement.

- *Un processus de suivi et d'évaluation systématique.* Il est recommandé de mettre en place des mécanismes solides de suivi et évaluation des études afin d'éviter des mesures supplémentaires de redressement s'il y a lieu.

g. Gouvernance

La bonne gouvernance doit faire partie intégrante de la stratégie d'attraction des IED car sans cela toutes les autres actions prises pour attirer des investisseurs ne pourront pleinement porter leurs fruits. A cet effet, les recommandations proposées sont les suivantes :

**Encadré III.3. La lutte contre la corruption :
les résultats d'une alliance entre les entreprises, le gouvernement et la société civile**

En 2008, le Commonwealth Business Council (CBC) a lancé un programme appelé Action du monde des affaires contre la corruption (BAAC) financé par le Département pour le développement international (DFID) du Gouvernement britannique. La portée de la BAAC est panafricaine et elle travaille au Botswana, Cameroun, Malawi, Nigéria et Zambie et prévoit de se développer dans un total de 12 à 15 pays.

La BAAC se base sur l'idée que la corruption peut seulement être combattue si des alliances de coopération sont créées entre les entreprises, le gouvernement et la société civile. Au Nigéria, la Convention sur l'intégrité dans le monde des affaires (CBI) a ouvert la voie et mis en œuvre un système de classement d'intégrité pour le secteur privé et développe maintenant un système visant à partager les efforts entre le secteur public et le secteur privé.

Au Malawi, un nouveau code de conduite national a été développé et adopté par le gouvernement et le secteur privé et est mis en œuvre à travers le pays. Un cadre de classement des institutions en matière de corruption est aussi en cours d'élaboration. La BAAC du Malawi développe également un programme de renforcement des capacités sur l'éthique à destination des fonctionnaires du pays.

Au Cameroun, le secteur privé est en train de développer un lot de réformes du droit des sociétés pour renforcer la transparence en collaboration avec le conseil d'investissement du premier ministre.

Source : *Business Action Against Corruption* : <http://www.baacafrica.org/>

Assainir l'environnement des affaires

Le défi en matière de gouvernance constitue un des obstacles les plus importants à l'investissement étranger et national à Djibouti. Il faut que le Gouvernement fasse de son amélioration une priorité. Comme l'exemple du Rwanda l'a montré, la mise en place d'un climat des affaires sain et propice à attirer des investisseurs passe par une forte volonté politique affichée aux plus hautes instances, pour assainir le système en place. Pour ce faire, il est recommandé de mettre en place un éventail de réformes comprenant comme fers de lance la refonte du système d'allocation des marchés publics et l'application de la loi de 1983 sur le statut des fonctionnaires leur interdisant des activités lucratives (article 7). Pour être efficace et instaurer les conditions de la pérennité de son impact, une telle mesure doit s'accompagner d'une révision de la politique de sélection et de rémunération des fonctionnaires.

Il est aussi recommandé que les autres parties prenantes participent à cet effort d'assainissement en adoptant des chartres et un code de déontologie à l'usage de tous. A cet égard, il a été montré que l'alliance entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile dans la lutte contre la corruption a généré des résultats dans de nombreux pays d'Afrique (encadré III.3).

Améliorer l'efficacité de l'administration au moyen de systèmes en ligne

Afin d'améliorer l'efficacité de l'administration publique, outre la formation des fonctionnaires, la priorité consiste à réduire le nombre de procédures, revoir le temps imparti pour effectuer certaines tâches et adopter une structure de prix pour les services qui reflètent les normes régionales et continentales.

Il est aussi recommandé de favoriser l'échange d'informations entre les administrations mais aussi entre celles-ci et les autres parties prenantes. Dans ce cadre, Djibouti pourrait bénéficier de systèmes en ligne tels que celui qui a été développé par la CNUCED — le eRegulations. Ce programme a actuellement fait ses preuves dans de nombreux pays d'Amérique latine et d'Afrique et a contribué à améliorer l'efficacité administrative, la transparence et la gouvernance (encadré III.4).

Intensifier la lutte contre la corruption grâce à une législation et à une autorité compétente et indépendante

Le chapitre II a mis en lumière les problèmes de corruption, l'absence de loi ou de mécanisme pour la contrer et les différentes pratiques la favorisant. Il est primordial que le Gouvernement poursuive en priorité sa lutte contre la corruption et mette en place les outils nécessaires à sa mise

Encadré III.4. Le système eRegulations de la CNUCED: un réseau mondial pour la transparence

Le projet eRegulations de la CNUCED a pour objectif de mettre en place des procédures administratives transparentes, rapides et efficaces afin d'améliorer la gouvernance et ainsi contribuer à créer un climat favorable au développement du secteur privé. Le système est tourné vers les besoins des investisseurs et vise à faciliter leur établissement à travers la mise en ligne des différentes étapes nécessaires à la création d'une entreprise.

Le système vise aussi à simplifier les procédures administratives et à créer les conditions d'un dialogue équilibré entre les acteurs du service public et ceux du secteur privé. Il est actuellement en place ou en cours d'installation dans plusieurs pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie. Pour l'heure, onze pays africains en sont les bénéficiaires — le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, le Cameroun, les Comores, le Congo, le Mali, le Maroc, le Rwanda, la République-Unie de Tanzanie et le Togo.

Source : <http://www.eregulations.org/fr/index.asp>

en application. A cet effet, la loi sur la lutte contre la corruption en cours d'élaboration doit être finalisée et mise en application au plus vite. Djibouti devrait aussi procéder à la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Les mesures à mettre en place devraient comprendre une déclaration du patrimoine pour les hauts fonctionnaires. Des mécanismes de mise en application, de suivi et d'évaluation des résultats doivent l'accompagner, avec notamment la création d'une agence nationale de la lutte contre la corruption. Cependant, il faut souligner qu'une telle commission ou agence n'est pas la panacée. En effet, l'expérience d'autres pays développés et en développement montre que l'efficacité d'une telle institution dépend de son niveau d'indépendance et des mécanismes de coopération établis avec le système judiciaire ainsi que l'exemplarité au plus haut niveau de l'Etat.

Mettre en place des mesures choc pour améliorer le système judiciaire

Le système judiciaire comporte des lacunes importantes d'efficacité et de qualité. La lenteur de la résolution des litiges commerciaux est particulièrement pénalisante pour un environnement des affaires sain. Afin d'y remédier, il est nécessaire d'accélérer la mise en place d'un tribunal du commerce, tel que prévu dans les textes de loi. Celui-ci doit s'occuper spécifiquement des questions commerciales et disposer de suffisamment de ressources financières. Les magistrats du tribunal de commerce devront être formés rigoureusement en la matière. De plus, la mise en place rapide du centre d'arbitrage commercial doit constituer également une priorité du Gouvernement.

Il est aussi recommandé que Djibouti considère l'adoption d'un système de gestion des cas judiciaires en ligne. L'efficacité de ceux-ci est prouvée dans des pays comme Maurice et la Namibie.

Renforcer les capacités de l'administration djiboutienne en matière de propriété intellectuelle

Au vu des récentes avancées liées à la mise en place de l'ODPIC, il semble essentiel pour Djibouti de déterminer ses besoins prioritaires en matière d'assistance technique et financière dans le domaine de la propriété intellectuelle. A cet égard, le Gouvernement djiboutien peut bénéficier d'un programme spécifique créé au sein de l'OMC²⁶. Dans ce contexte, le Gouvernement pourrait considérer l'élaboration, par le biais de l'assistance technique, d'une stratégie nationale pour l'utilisation de la propriété intellectuelle pour promouvoir le transfert de technologies, les investissements et d'autres objectifs nationaux de développement.

2. Accroître la compétitivité des infrastructures et du capital humain

Le chapitre I a mis en exergue le problème majeur, partagé par toutes les entreprises à Djibouti, du manque de compétitivité des infrastructures, que ce soit dû à leur coût ou à leur qualité. Il sera difficile d'atteindre les objectifs de développement du pays, en particulier de favoriser l'épanouissement du secteur privé et l'attraction des IED, tant que le Gouvernement ne considérera pas les services d'infrastructures comme étant avant tout des catalyseurs de croissance plutôt que comme des sources de revenus. De plus, le pays doit pouvoir compter sur une main-d'œuvre qui réponde aux besoins du marché.

a. Electricité

Le coût de l'électricité, un des plus élevés au monde, constitue un frein majeur à l'investissement privé à Djibouti. L'interconnexion au réseau éthiopien constitue toutefois une avancée remarquable, capable de solutionner le problème.

Or, le calendrier et les aspects opérationnels du programme de restructurations des établissements publics en charge de ces infrastructures ne sont pas abordés dans le schéma directeur du MINEFIP. Remédier à cette omission est plus qu'urgent étant donné le rôle clé de l'électricité dans la compétitivité de plusieurs secteurs.

D'autre part, plusieurs mesures pourraient être envisagées afin de rendre l'électricité plus compétitive pour le secteur privé. Premièrement, il s'agit de revoir la grille tarifaire en fonction des besoins économiques du pays. Les coûts-bénéfices tirés par la collectivité des nombreux cas particuliers qui bénéficient d'un taux préférentiel doivent notamment être analysés. Deuxièmement, vu les grandes chaleurs prévalant à Djibouti, beaucoup des parties prenantes interrogées s'accordent à dire qu'une grande partie de l'électricité ne sert pas à produire de la valeur ajoutée mais est utilisée pour alimenter les climatiseurs. Afin de réaliser des économies d'énergie et donc de diminuer son coût, il serait avisé de réguler le secteur de la construction en y instaurant des normes d'isolation des bâtiments (privés et publics) et de mettre en place des mesures visant à dissuader l'utilisation excessive des climatiseurs.

Ces solutions peuvent être mises en œuvre à court terme et être complétées par la recherche de solutions de long terme au niveau de la production d'énergie. Bien qu'il soit préférable que le transport et la distribution d'énergie restent aux mains de l'Etat, la libéralisation de la production et de la vente d'électricité pourrait s'opérer graduellement afin d'en augmenter la quantité et en diversifier la source. La libéralisation du secteur de production de l'électricité permettrait aux entreprises privées de produire et de vendre directement leur capacité d'électricité aux consommateurs, surtout aux utilisateurs de grande taille, tel que les parcs industriels ou les grandes entreprises. Ces nouveaux fournisseurs d'électricité pourraient également vendre leurs excédents au réseau national. L'Etat devrait alors limiter son action à la réglementation du secteur, la planification de la distribution et l'exploitation du réseau. En effet, afin d'éviter toute concurrence déloyale, il est impératif de séparer clairement les segments monopolistiques étatiques de ceux qui ont été libéralisés.

Enfin, les orientations politiques de Djibouti axées sur le développement de la géothermie et des autres énergies renouvelables renforcent la nécessité de disposer non seulement d'un cadre réglementaire adéquat pour ces secteurs mais aussi d'un cadre bien défini dans le domaine des partenariats public-privé. A cette fin, l'intention

du Gouvernement de créer une Agence de l'efficacité énergétique est encouragée. Le rôle de cette agence sera d'étudier et de mettre en place des stratégies et des techniques d'économie de l'énergie.

b. Eau

L'eau constitue également un enjeu de taille pour toute la population djiboutienne, y compris les opérateurs privés. Le prix de l'eau est raisonnable mais sa disponibilité est faible et en baisse. Etant donné sa rareté, la production et la distribution de l'eau ne peuvent être privatisées. Hormis les travaux de réparation visant à résoudre les problèmes de pertes d'eau durant son transport, il est recommandé d'élaborer une nouvelle tarification qui reflète la rareté de l'eau, dissuade son gaspillage et qui soit malgré tout équitable. Cette révision des grilles tarifaires doit s'effectuer sur la base d'une étude rigoureuse. En parallèle, pour que l'ONEAD puisse bénéficier d'une meilleure gestion et entreprendre des investissements pour accroître la production d'eau et son assainissement, il est impératif que tous les clients étatiques honorent leurs engagements et payent leurs factures d'eau. Sans cela, il s'agit d'une forme de concurrence déloyale qui défavorise les consommateurs et les entreprises.

Par ailleurs, il est conseillé que le Gouvernement prenne des mesures pour que le projet de l'UE — l'installation d'une usine de désalinisation d'eau de mer couplée à un parc éolien pour l'alimenter en énergie — aboutisse dans des délais raisonnables. Il s'agit d'un projet d'une envergure considérable (estimé à \$80 milliards), qui peut apporter une solution durable au problème de disponibilité d'eau à Djibouti. La conclusion de ce projet devrait constituer la priorité face à la recherche d'autres solutions aux problèmes de l'eau.

Les incitations aux initiatives privées de production indépendante d'eau devraient aussi être explorées. A titre d'illustration, le Palace Kempinski dispose de sa propre installation de désalinisation d'eau de mer. A cet effet, Djibouti pourrait bénéficier du savoir-faire des investisseurs originaires des Emirats arabes unis grâce à une campagne de ciblage ponctuel (section C.3).

c. Télécommunications

Djibouti est un des rares pays en Afrique, et dans le monde, à ne pas avoir ouvert son secteur des télécommunications aux opérateurs privés. Djibouti Télécom remplit aussi un rôle social non seulement du fait des emplois qu'elle a créés mais aussi du fait de sa contribution au fonds de

solidarité nationale. Malgré cela, la position monopolistique de l'entreprise étatique Djibouti Télécom ne favorise ni une baisse de prix des services ni une amélioration de leur qualité (chapitre I), ce qui freine en outre toute la filière des TIC ainsi que le développement des activités de services qui en dépendent. L'EPI recommande de libéraliser ce secteur, vivier de croissance et d'emplois, en invitant des opérateurs privés, en premier lieu, à se lancer dans des services de téléphonie mobile et d'Internet. Ce phénomène a été observé ailleurs en Afrique et son incidence positive est indéniable.

Afin de tirer davantage des bénéfices de cette libéralisation, il est recommandé d'ajuster le cadre réglementaire des activités de télécommunications et de mettre en place un organe indépendant de régulation. Cet organe devra établir les règles de détermination des coûts et de l'accès aux services et les mécanismes de contribution des opérateurs, afin d'éviter la concurrence déloyale par l'entreprise d'Etat.

Des parties prenantes interrogées durant la mission ont fait valoir le nombre d'emplois existants à Djibouti Télécom et leur crainte qu'une ouverture du secteur ne se solde par une perte d'emplois. Néanmoins, bien qu'il soit probable qu'en ouvrant les télécommunications à la concurrence privée, Djibouti Télécom doive restructurer l'entreprise, des emplois seront créés dans les entreprises concurrentes. De plus, une telle ouverture serait plus conforme à l'objectif de la loi de mars 1998 visant à faire de Djibouti une plateforme avancée de télécommunications dans la région. Il s'agit aussi d'une mesure nécessaire pour le développement des autres secteurs en amont ou en aval, pour qui la qualité et le coût des télécommunications constituent des facteurs essentiels dans leur processus de développement.

d. Transports

Le coût et la qualité des infrastructures de transport ont une grande influence sur les décisions de localisation des IED, que ce soit d'un pays à l'autre ou d'une région à une autre à l'intérieur d'un même pays. A Djibouti, les transports représentent la clé de voûte de l'orientation prise par le pays pour devenir une plateforme internationale de transit et de logistique. Les infrastructures portuaires sont modernes et efficaces, et le corridor routier éthiopien est en bon état, permettant d'acheminer la totalité des marchandises éthiopiennes qui transitent par les ports djiboutiens.

Il serait toutefois judicieux de diversifier les transports reliant la ville de Djibouti à l'Ethiopie par une voie de chemin de fer, ce qui semble être en cours d'élaboration. Bien que

le développement de l'accès ferroviaire avec l'Ethiopie puisse bouleverser la position compétitive du corridor routier, cette diversification et modernisation devrait permettre d'augmenter les flux de marchandises tout en préservant l'état du corridor routier. La réhabilitation ou la reconstruction de la ligne de chemin de fer vers l'Ethiopie passera soit par de l'investissement public ou par une concession. En parallèle, vu la quantité de trafic existant sur cet axe routier, il serait important d'établir des contrôles des camions de marchandises, comme il en existe déjà du côté éthiopien, afin de préserver l'état de la route à long terme.

Il s'agit également de ne pas isoler les régions les plus éloignées de la capitale en y développant les routes et quelques voies de chemin de fer en fonction des projets économiques, grâce à un effort soutenu de recherches de fonds auprès de bailleurs internationaux, publics et privés. Il est recommandé de procéder au désenclavement des autres régions sur la base de politiques sectorielles et de développement régional étroitement liées.

Il faut enfin noter que, si pour l'instant, le corridor routier vers l'Ethiopie demeure le lien vital à la sous-région, la diversification et la modernisation des transports permettront également à Djibouti d'élargir son marché grâce à une meilleure connexion avec la zone COMESA. Le pays souhaite en effet se positionner comme porte d'entrée vers ce vaste marché et devrait dès lors miser davantage sur l'intégration régionale. Avec l'ouverture à cette zone et une meilleure connexion en termes de transports, les entreprises étrangères, surtout celles de pays émergents du Moyen-Orient et de l'Asie, pourront s'intéresser à explorer ce nouveau marché intégré.

Etant donné les nombreux projets d'infrastructure en cours à Djibouti, il serait nécessaire que les investisseurs puissent disposer d'une réglementation claire et transparente en matière de PPP. Le Gouvernement travaille actuellement sur un projet de texte qui traite de cette question. L'EPI recommande de situer ce projet de loi dans le cadre des objectifs de développement du pays. Une telle démarche devrait s'insérer dans une vision à long terme et tenir compte de la diversité des besoins des différents secteurs pour lesquels les PPP pourraient être utiles. En effet, les PPP peuvent s'appliquer à des secteurs variés, incluant entre autres la formation, l'énergie ou encore les infrastructures de transports. Le cadre réglementaire ne devrait donc pas être monolithique mais suffisamment souple pour pouvoir tenir compte aussi bien les spécificités des partenariats à but non lucratif que ceux à vocation commerciale.

De plus, les leçons tirées de l'expérience d'autres pays montrent que les contrats de co-financement public-privé trop rapidement élaborés n'œuvrent pas à part égale pour l'atteinte des objectifs des deux parties. Éviter de tels écueils implique d'insérer des considérations économiques ainsi que des conditions de durabilité environnementale et sociale comme principes directeurs des PPP.

e. Capital humain

Le coût, la qualité et la productivité du capital humain disponible au sein d'un pays impactent sur la compétitivité des firmes opérant sur son territoire et, de ce fait, contribuent à déterminer l'attraction des IED ainsi que leur qualité. Le CPIDD²⁷ et les études des déterminants de la localisation des investissements des multinationales soulignent que pour être attractif et pour mieux bénéficier des IED, un pays doit disposer d'une main-d'œuvre instruite, compétitive en termes de coûts et capable de s'adapter rapidement aux changements requis par le marché. Ces considérations revêtent une importance particulière dans le contexte actuel où la course pour l'attraction des meilleurs talents par les multinationales se fait de plus en plus intense notamment dans les pays émergents ou en voie de le devenir (Ready et al, 2008; Chambers et al, 1998).

Or, comme l'analyse effectuée dans les chapitres I et II l'a montré, Djibouti dispose d'une main-d'œuvre peu qualifiée et d'un cadre réglementaire qui en rend le coût relativement élevé, autant de handicaps à son ambition de devenir un centre régional de services. Dans la présente section, l'accent est placé sur les mesures à prendre pour améliorer les compétences de la main-d'œuvre alors que les mesures à prendre pour gérer ses coûts sont traitées ailleurs (sections B.1 et B.3), de même que les points concernant l'importation de main-d'œuvre (section B.1).

Dans ce qui suit, les recommandations en vue de rendre la main-d'œuvre djiboutienne plus compétitive sont classées en trois catégories : 1) les politiques d'éducation nationale, de formation technique et professionnelle ; 2) les mécanismes institutionnels et de financement durables des mesures à mettre en place ; et 3) les aspects légaux et réglementaires. La discussion ne couvre pas les aspects liés à l'accès et à la bonne qualité des services de santé, même si ceux-ci constituent des facteurs qui peuvent s'avérer tout aussi importants dans la productivité de la main-d'œuvre.

Insuffler au système éducatif les bases nécessaires pour développer l'employabilité de la population active, l'encourager à saisir de nouvelles opportunités d'accroître

ses connaissances et ses compétences, et développer l'esprit d'entrepreneuriat, tels sont les défis auxquels fait face Djibouti.

Il est recommandé que les documents de politiques de l'éducation et de la formation professionnelle soulignent une réorientation de l'approche de la politique de formation d'une logique de l'offre vers une logique de la demande. Cette approche peut générer des changements fondamentaux dans les dispositifs déjà en place. La Tunisie, par exemple, a redynamisé son système d'enseignement technique et professionnel en le transformant en un système de formation professionnelle en alternance, donnant la part belle aux formations satisfaisant les besoins en compétences et qualifications des secteurs moteurs de l'économie. En Afrique du Sud, suivant la même logique, des fonds sectoriels pour faciliter l'acquisition de compétences par les salariés et les jeunes ont été mis en place. Dans le cadre de cette approche, une articulation a aussi été établie entre les autorités de l'éducation et de la formation sectorielles et les collèges d'éducation secondaire.

En s'inspirant de ces initiatives, Djibouti doit veiller à ce que les plans d'action des politiques éducatives et de formation soient liés aux politiques sectorielles. Cela implique un processus d'identification des besoins de compétences spécifiques aux secteurs clés, l'élaboration d'un plan d'action et la mobilisation de ressources auprès des parties prenantes de chaque secteur pour sa mise en œuvre. Chaque secteur devrait fournir une tabulation des différents types de métiers qui y existent, le niveau d'instruction et le type de formation exigés par ces métiers.

Il serait très difficile pour Djibouti de pouvoir faire face à court terme aux besoins de main-d'œuvre spécialisée de tous les secteurs. La tabulation des besoins sectoriels devrait donc aussi s'accompagner d'un ciblage des pays leaders dans les secteurs identifiés. Par la suite, il est préconisé que Djibouti fasse la promotion d'une politique active d'attraction d'une main-d'œuvre spécialisée auprès de ces pays. Selon les secteurs, les pays ciblés pourraient être situés dans la zone COMESA ou dans d'autres pays du Sud.

L'expérience d'autres pays a montré que la pérennité des initiatives de formation dépend de l'existence de mécanismes institutionnels et de financement associant toutes les parties prenantes concernées. C'est le cas par exemple des formations à vocation technique et industrielle organisées par Singapour au début de la mise en œuvre de sa stratégie d'industrialisation (encadré III.5). Outre la création d'institutions spécifiques pour gérer les questions

relatives à la formation, le Gouvernement de Singapour a mis en place un Fonds de développement des compétences. Le Gouvernement Djibouti pourrait s'inspirer des principaux éléments de l'expérience de ces pays tout en prenant soin de les adapter aux particularités djiboutiennes. En effet, les initiatives qui ont eu le plus de résultats consistent à rassembler les employeurs, les syndicats et les services concernés au sein d'une cellule qui détermine les besoins et les programmes à mettre en place compte tenu des préoccupations de tous les intéressés. Quoique Djibouti dispose déjà d'une cellule similaire, le rôle de celle-ci et son insertion au sein d'une vision et d'une politique structurée de la formation ne sont pas évidents. De même, les bourses d'études à l'étranger actuellement octroyées par le gouvernement pourraient être intégrées au sein d'une telle politique.

Sur le point précis des fonds de formation, il faut souligner que les études concernant leur performance sont unanimes sur leurs conditions de succès. Celles-ci comprennent les éléments suivants : la bonne gouvernance dans la gestion ; l'articulation avec les politiques publiques ; l'instauration d'une ingénierie basée sur une logique de réponse à la demande et capable de s'adapter rapidement aux changements de contexte ; la transparence et la

simplification des démarches et des procédures en vue de faciliter l'accès par tous, notamment les petites et moyennes entreprises ; et un certain degré d'autonomie par rapport aux pouvoirs publics. Pour éviter la captation par un groupe, il est recommandé que la contribution des bénéficiaires au mécanisme de cofinancement tienne compte des différences de capacité de contribution réelle entre ces derniers.

En ce qui concerne la bonne gouvernance, les pays qui bénéficient de fonds de formation ont souvent mis en place un comité de gestion multipartite. Au Bénin, par exemple, le comité se réunit quatre fois par an et son président est désigné en conseil des ministres. Il est composé de représentants des ministères, des organisations d'employeurs et d'indépendants ainsi que de syndicats de salariés du secteur privé.

Dans le cas d'un PMA tel que Djibouti, des financements des fonds de formation par des ressources autres que publics sont plus que nécessaires. Outre la participation du secteur privé, le soutien des donateurs et autres partenaires de développement dans la réforme des programmes de formations est essentiel. A ce titre, l'expérience de la Banque mondiale dans la stimulation d'un marché privé de la formation dans beaucoup de pays d'Afrique a

Encadré III.5. Améliorer l'employabilité et la compétitivité de la main-d'œuvre : l'expérience de Singapour

Au début de la mise en œuvre de la stratégie d'industrialisation du pays, l'Economic Development Board (EDB) a mis en place un système de soutien aux programmes de formation qui comprenait deux éléments principaux : les bourses de formation industrielle (Industrial Training Grant Scheme) et les bourses d'étude à l'étranger (Overseas Training Grant Scheme). L'EDB a également commencé à collaborer avec les entreprises multinationales étrangères (EMN) afin d'établir des centres de formation pour divers secteurs industriels. Trois autres entités ont été créées afin de faciliter la mise en œuvre des programmes de formation : le Conseil de direction pour les formations techniques et industrielles (Vocational and Industrial Training Board), le Fonds de développement des compétences (Skill Development Fund) et l'Agence de développement des compétences.

Le Conseil a pour rôle de superviser tous les instituts de formation technique, vocationnelle, et commerciale tout en permettant aux centres de formation établis par les EMN de fonctionner librement. Le Fonds, quant à lui, permet d'assurer le cofinancement des programmes de formation technique et vocationnelle par l'Etat et les employeurs. L'action du Fonds se fait principalement à travers une subvention de 50 à 80 pour cent des coûts de formation des employés. Enfin, l'Agence de développement des compétences est chargée de renforcer l'employabilité et la compétitivité de la main-d'œuvre singapourienne à travers notamment la promotion des formations continues.

En octobre 2008, la loi sur la contribution au développement des compétences (Skills Development Levy Act) est venue compléter le dispositif. Ce texte a rendu obligatoire le paiement d'une contribution de 0.25 pour cent de la première tranche de \$4500 du salaire brut de tous les employés. Cette mesure a été mise en place dans le cadre de la stratégie d'incitations au passage des industries de main-d'œuvre à faible qualification à des secteurs à plus forte intensité de qualification.

Source : <http://www.wda.gov.sg>

montré que tant que le niveau de la demande solvable est faible, un tel marché a peu de chance d'émerger. De ce fait, Djibouti gagnerait dans l'immédiat à tirer profit des initiatives multipartites financées par des bailleurs de fonds telles que celles en cours dans plusieurs pays d'Afrique. Ces initiatives visent à améliorer l'adéquation formation-emploi et rassemblent souvent les efforts des services de l'éducation et du secteur privé. C'est par exemple le cas du programme de l'ONUDI qui a pour objectif le développement de l'entrepreneuriat dans les pays suivants : Angola, Cap Vert, Mozambique, Namibie, République-Unie de Tanzanie et Ouganda. Djibouti pourrait s'atteler à attirer de tels soutiens.

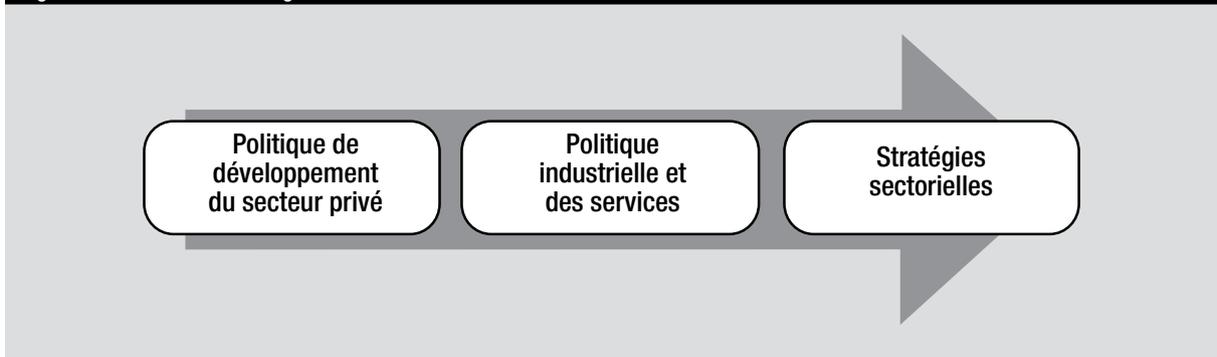
Il est aussi recommandé que Djibouti utilise des outils fiscaux pour inciter à la formation. Ceux-ci peuvent inclure l'exonération de TVA sur toutes les dépenses liées à la formation, à condition que celles-ci soient dispensées dans des organismes reconnus par l'Etat et des crédits d'impôts pour les frais de formation des entrepreneurs, des employés ainsi que pour les stages d'apprentissage. À l'instar de pays tels que le Bénin, le Burkina Faso ou la Tunisie, Djibouti pourrait aussi adopter une taxe sur la formation professionnelle (TFP). Le mécanisme d'une telle taxe consiste à prélever un pourcentage de la masse salariale qui peut aller de un à huit pour cent dans certains pays. Les fonds ainsi obtenus sont consacrés au financement des formations professionnelles. Une ristourne est reversée aux entreprises sous certaines conditions qui peuvent comprendre la nécessité de disposer d'un document basé sur l'identification des besoins de formation et stipulant un plan de formation annuel ou pluriannuel. Les dépenses éligibles pour l'octroi de cette ristourne peuvent aussi porter sur les formations continues et celles qui sont nécessaires à la reconversion du personnel s'il y a lieu.

3. Cibler l'attraction des IED au niveau sectoriel

Parallèlement aux politiques et actions d'ordre structurel décrites ci-dessus, l'expérience de pays émergents a montré que les flux croissants d'IED reposent également sur des stratégies sectorielles ciblées. Fruit d'un processus de réflexion et de prise de décision nourri par des études détaillées et un dialogue public-privé de qualité, les stratégies sectorielles d'attraction des IED complètent la politique de développement du secteur privé ainsi que la politique industrielle et des services (figure III.2). Ces stratégies devraient intégrer les éléments de politiques nécessaires au développement des secteurs prioritaires, un recensement des chaînes de valeur d'intérêt pour Djibouti, un énoncé clair des segments ciblés pour l'attraction des IED et une adaptation de la stratégie d'attraction des IED à ces choix spécifiques.

L'INDS énumère les secteurs suivants comme étant prioritaires: 1) l'agriculture, l'élevage et la pêche ; 2) le tourisme et l'artisanat ; 3) le secteur tertiaire (activités de services) et 4) les mines et les industries de transformation des produits locaux. Dans le sens des orientations de l'INDS, le Gouvernement de Djibouti a exprimé le souhait d'avoir un EPI focalisé sur une stratégie globale d'attraction des IED qui inclut des spécificités sectorielles relatives aux domaines suivants : énergies renouvelables, eau, transport, logistique, tourisme, logement, secteur primaire (agriculture, pêche, ressources minières) et santé. L'analyse effectuée dans les chapitres I et II du présent rapport permet de mettre en exergue les principales forces et faiblesses de Djibouti pour l'attraction des investissements. Au vu de cette analyse, le tableau III.1 présente une matrice d'évaluation sommaire de l'attractivité du pays basée sur une sélection des secteurs

Figure III.2. Vers des stratégies sectorielles d'attraction des IED



Source : CNUCED

Tableau III.1. Matrice de l'attractivité des IED à Djibouti

	Transport logistique	Pêche	Tourisme	Agriculture	Télécommuni- cations et services connexes	Industrie manufacturière	Désalinisation de l'eau et énergies renouvelables ¹	Mines
Disponibilité des principaux déterminants de la décision d'investissement								
Coût de la main-d'œuvre								
Ressources naturelles	✓	✓	✓	✓			✓	✓
Infrastructures de transports	✓	✓						
Autres infrastructures					✓			
Accès aux marchés	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Gains attendus								
Création d'emploi	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Formation brute de capital fixe	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Exportations		✓		✓			✓	✓
Amélioration de la concurrence	✓	✓	✓		✓			
Liens structurants	✓		✓	✓	✓		✓	✓
Risques potentiels								
Détérioration de l'environnement	✓	✓	✓	✓			✓	
Type d'investisseurs à cibler								
Entrepreneurs	✓	✓	✓	✓		✓		
ETN régionales	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ETN globales	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Sources : CNUCED.

prioritaires, des gains attendus et des risques potentiels ainsi que des investisseurs potentiels

Tenant compte de la disponibilité à terme de cinq déterminants de la décision d'investissement, le tableau III.1 recense les secteurs pour lesquels la combinaison de l'attractivité et des gains attendus mériteraient que des efforts d'attraction des IED y soient concentrés dans un premier temps. Il s'agit des secteurs transport et logistique, pêche, tourisme et agriculture. Bien que les télécommunications ne figurent pas dans la liste des secteurs prioritaires du Gouvernement, Djibouti aurait à gagner en y attirant des IED.

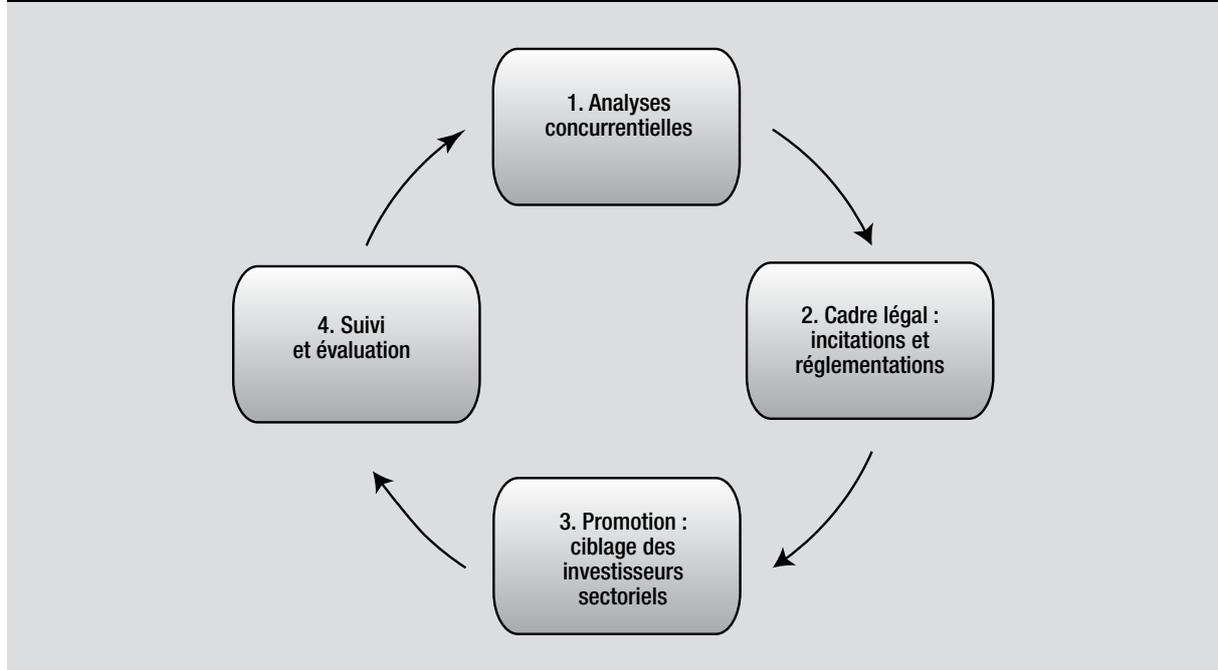
L'EPI n'a pour autant pas pour vocation de fournir des stratégies sectorielles finalisées. Dans ce contexte, l'objectif de cette section est de fournir des pistes de réflexion et des recommandations qui esquissent un canevas pour l'approche que Djibouti pourrait adopter pour le volet sectoriel de la stratégie d'attraction des IED. Ainsi, à l'image

des bonnes pratiques adoptées par des pays tels que la Malaisie et Maurice, est recommandé que le Gouvernement adopte une approche dynamique qui intègre les quatre étapes suivantes : 1) analyses concurrentielles 2) adoption de spécificités sectorielles du cadre légal 3) promotion et ciblage des investisseurs et 4) suivi et évaluation. Les conclusions découlant du suivi et de l'évaluation des résultats obtenus doivent entraîner un recommencement du cycle de manière à s'assurer de la pertinence et de l'efficacité de la stratégie en vigueur (figure III.3). La discussion qui suit examine tour à tour ces quatre étapes.

Analyses concurrentielles

Une meilleure compréhension de la dynamique des forces concurrentielles agissant sur les entreprises permettra à Djibouti de mieux ajuster le tir en amont et en aval des quatre étapes décrites du processus. En effet, des analyses récentes sur la compétitivité des entreprises montrent qu'au-delà du système réglementaire c'est la structure

Figure III.3. Stratégies sectorielles d'attraction des IED — une approche dynamique



Source : CNUCED

concurrentielle du marché qui demeure le principal déterminant de la rentabilité des investissements (Porter, 2008). De même, confirmant l'importance de la rentabilité des investissements comme étant l'un des deux facteurs d'attractivité des IED les plus importants en Afrique, la croissance des IED en provenance de pays africains tel que l'Afrique du Sud est principalement due à la hausse de la marge de profit dans un certain nombre de secteurs, comprenant les télécommunications, la finance et les transports (CNUCED, 2008a). Il est donc recommandé d'élaborer des analyses concurrentielles pour les secteurs les plus attractifs dans le court à moyen terme, incluant les télécommunications. Ces analyses pourraient comporter les points suivants :

- 1) Analyse du fonctionnement des chaînes de valeur dans lesquelles Djibouti souhaite s'engager.
- 2) Identification et analyse de la situation des pays actuellement présents dans les segments des chaînes de valeur prioritaires : leurs forces et faiblesses ainsi que leurs stratégies pour attirer les IED.
- 3) Etat des lieux des déterminants d'investissement aux niveaux sectoriels à Djibouti et analyse comparative avec les pays concurrents.

- 4) Identification et analyse du type d'investisseurs potentiels dans le secteur et de leur stratégie d'investissement (voir sous-section ci-dessous) suivi par l'établissement d'une liste spécifique des investisseurs (entrepreneurs et ETN) à cibler.
- 5) Elaboration de scénarios d'ajustements des concurrents face à un positionnement de Djibouti dans les segments sélectionnés.

Concernant le transport et la logistique, il est conseillé que Djibouti tire pleinement avantage de ses investissements dans les activités portuaires en identifiant les segments sur lesquels attirer les IED en vue de maximiser l'impact de ces derniers sur les objectifs de développement du pays. Il est aussi recommandé que Djibouti accorde une importance particulière à l'évolution de la concurrence dans ce secteur. En effet, l'observation de l'économie mondiale des 30 dernières années montre qu'il existe rarement de position dominante durable dans un secteur économique donné. La nécessité de s'adapter à un contexte concurrentiel mondial en perpétuel mouvement est en effet l'une des principales constantes communes pour beaucoup de secteurs. Sur ce point, le déclin des activités portuaires à Hong Kong suite à l'émergence de concurrents situés

plus au Nord sur le territoire chinois (encadré III.6) illustre la remise en cause continue des avantages compétitifs et la nécessité de s'adapter à la nouvelle donne.

Concernant la pêche, si le choix de Djibouti d'autoriser uniquement la pêche artisanale est maintenu, les analyses du contexte concurrentiel devraient permettre au Gouvernement de mieux comprendre les avantages et inconvénients générés par une concentration sur la pêche artisanale. De même, les analyses basées sur les expériences d'autres pays exportateurs de poissons devraient mettre en exergue l'impact des différentes options réglementaires sur les IED mises en œuvre dans le secteur en matière de rétention de valeur ajoutée et de création d'emplois. L'EPI recommande que Djibouti explore aussi les possibilités liées à l'attraction d'investisseurs dans la transformation des produits de la pêche. En effet, la plupart des analyses montrent que les plus fortes valeurs ajoutées se situent dans les activités de transformation. Malgré les contraintes actuelles, notamment en matière de coût de l'énergie, afficher une telle ambition à moyen terme permettrait de donner l'image d'un pays où les IED au niveau sectoriel font partie intégrante de la stratégie de développement du pays.

Malgré des déficiences au plan des infrastructures, le tourisme et l'agriculture devraient aussi faire l'objet d'analyses concurrentielles. En effet, étant donné le problème du chômage à Djibouti, il est établi que ces deux secteurs sont parmi ceux qui créent le plus d'emplois en Afrique. Par ailleurs, c'est aussi la filière du tourisme qui pourvoit le plus d'emplois dans le monde (OMT, 2012). Le tourisme est aussi la première source d'exportations de services pour les PMA, et est parmi les principales sources d'IED de pays références tels que le Cap Vert et Maurice²⁸.

Ainsi, par exemple, en constituant 80 pour cent des IED du pays, le tourisme et ses activités connexes sont devenus la première source de croissance et de devises du Cap Vert (BAD, 2009). Le Cap Vert est ainsi passé de 24 000 arrivées en 1990 à 330 000 en 2008 et vise actuellement un million de visiteurs par an. Cependant, afin de mieux tirer parti du potentiel de la filière touristique une fois toutes les conditions pour la compétitivité de la destination Djibouti réunies, les analyses concurrentielles devraient d'abord aider à clarifier les choix du Gouvernement concernant le ou les type(s) de tourisme qu'il souhaite développer. La détermination de ces choix facilitera l'identification des segments sur lesquels les IED sont attendus.

Concernant l'agriculture, les conditions climatiques de Djibouti, la petite taille de son territoire et la concurrence des pays voisins constituent des limites importantes à sa compétitivité. Dès lors, il serait judicieux d'explorer les opportunités dans des créneaux de niche où la concurrence devrait être moins rude. Cependant, l'exemple de pays tels que la Malaisie avec l'huile de palme et la centaine de produits qui en sont dérivés souligne qu'une telle stratégie impliquerait la promotion de la recherche et développement par l'Etat afin d'attirer les investisseurs. Par ailleurs, malgré l'importance de l'agriculture dans le processus de développement de nombreux pays africains, les études disponibles soulignent la faiblesse des IED dans ce secteur. A cet égard, les analyses de la CNUCED montrent que durant la période 2005-2007, seuls 0,8 pour cent du flux d'IED dans les pays en développement était destiné aux activités agricoles. Certains pays, dont des PMA tels que le Malawi, le Mozambique et la République-Unie de Tanzanie, se distinguent par des flux et stocks d'IED dans l'agriculture plus importants grâce à une disponibilité de terres agricoles

Encadré III.6. Compétitivité et attraction des IED : le cas de la concurrence entre le port de Hong Kong et les ports de la Pearl River Delta

L'un des plus importants ports du monde, Hong Kong a été longtemps un pont entre les pays développés et la Chine. Le commerce international contribue en moyenne à 25 pour cent de son PIB. En 2003, une étude anticipait que face à l'émergence des ports chinois de la Pearl River Delta, Hong Kong perdrait à moyen terme plus de 100,000 des 450,000 emplois que les activités commerciales génèrent. Ces craintes se sont matérialisées ces dernières années puisqu'une partie des utilisateurs du port de Hong Kong se sont tournés vers les ports de la Pearl River Delta jugés plus compétitifs en matière de coûts et de qualité des services. Cette perte de compétitivité a poussé Hong Kong à se concentrer sur des activités à plus forte valeur ajoutée. En effet, Hong Kong reste attractif pour les investisseurs pour qui son statut de port franc et le niveau de sophistication de son système juridique et financier constituent un atout pour le commerce de biens à forte valeur ajoutée. De même, la facilité d'y faire des affaires et le faible niveau de corruption demeurent des avantages.

Source : Chu et al (2004) et <http://www.scmp.com/article/1001936/warning-big-slowdown-hong-kongs-port>.

(grâce des baux à long terme) et à une politique nationale qui inclut la promotion de l'investissement dans le secteur agricole (CNUCED, 2009c).

Les analyses montrent aussi que les IED dans l'agriculture en Afrique sont concentrés dans les secteurs vivriers tels que le riz, le blé et l'huile ainsi que dans les cultures commerciales telles que le coton et la culture de fleurs. En outre, l'agriculture contractuelle, autrement dit la conclusion d'un contrat sans participation au capital, est la forme la plus utilisée par les sociétés transnationales. Au Kenya par exemple, 60 pour cent du thé et du sucre sont produits de cette manière. Ces formes contractuelles entre des agriculteurs et des filiales de sociétés transnationales permettent à ces dernières de contrôler une grande partie de la chaîne de valeur. Au vu de ces réalités et des besoins de priorisation des ressources dévolues à l'attraction des IED au niveau sectoriel, il est conseillé de procéder aux études concurrentielles afin d'identifier les segments de filières agricoles où Djibouti peut être compétitif avant d'entamer les autres étapes de la stratégie d'attraction des IED.

L'analyse effectuée dans les chapitres I et II a fait ressortir les obstacles entravant le secteur des télécommunications à Djibouti. Cela constitue un frein à la compétitivité de Djibouti dans l'attraction d'IED dans les activités de services fortement dépendantes de la disponibilité, de la qualité et des coûts des télécommunications. C'est le cas par exemple des technologies de l'information. Ce secteur a connu un taux de croissance estimé à 40 pour cent en Afrique de l'Est en 2011 (UKAid, 2011). Selon des estimations (Banque mondiale, 2010), au Kenya par exemple, les activités liées aux technologies de l'information ont permis de créer environ 70 000 emplois ces cinq dernières années. Escomptant d'importantes retombées économiques de ce secteur, d'autres pays tels que Maurice et le Rwanda, se sont donné comme objectif de devenir des plateformes régionales dans ce domaine.

Compte tenu de ces avantages, il est recommandé que les télécommunications et ses activités connexes fassent l'objet d'une analyse du contexte concurrentiel. Une telle étude permettrait alors d'identifier les segments les plus compétitifs pour le pays, une fois les principaux obstacles réglementaires levés.

Cadre légal : incitations et réglementations sectorielles

Une fois les choix de secteurs prioritaires effectués et les segments où concentrer l'attraction des IED recensés, l'étape suivante consiste à élaborer les ajustements

sectoriels nécessaires au cadre légal et réglementaire. Ces changements doivent être pensés compte tenu des gains attendus des IED et des risques qui leur sont potentiellement associés. Ces derniers peuvent prendre la forme d'une détérioration de l'environnement ou de la concurrence (tableau III.1).

L'exposé qui suit a pour objectif de fournir des pistes à explorer concernant les réglementations et incitations nécessaires à l'attraction des IED au niveau sectoriel. Il ne traite pas des dispositions liées à la gestion des risques. Par ailleurs, certaines mesures réglementaires sont fournies à titre d'illustrations.

Pour les domaines d'activité où la compétitivité se joue essentiellement sur les coûts et sur une réaction immédiate aux exigences du marché, il est recommandé que Djibouti réexamine la législation du travail et y inclut des dispositions en faveur d'une adaptabilité du travail aux conditions sectorielles. En effet, la comparaison entre pays se fonde souvent sur les coûts salariaux unitaires, c'est-à-dire le coût du travail corrigé par la productivité. Or, l'importance de cette comparaison varie selon les secteurs²⁹.

L'adaptabilité du travail pourrait aussi être préconisée par la mise en avant notamment de la primauté des conventions collectives sur les questions opérationnelles telles qu'horaires de travail et volume horaire hebdomadaire. Des contrats saisonniers dans le tourisme et l'agriculture pourraient aussi favoriser l'essor de ces secteurs. De plus, étant donné que le Code du travail djiboutien est largement inspiré de celui de la France, tout en tenant compte des spécificités du contexte local, le pays pourrait s'inspirer des expériences européennes en matière de recherche de solutions pour une meilleure compétitivité des conditions de travail (encadré III.7).

La clarification de la position de Djibouti sur la législation des activités autorisées dans le secteur de la pêche constitue une autre priorité. Comme cela est décrit au chapitre II, le régime A classe la transformation des produits de la pêche parmi les secteurs privilégiés. En revanche, les diverses mentions de restriction des activités à la pêche artisanale, sans mentionner les tâtonnements caractérisant la législation sur la main-d'œuvre, méritent d'être clarifiées par la consolidation des documents s'y afférant.

Le Gouvernement doit aussi adapter la législation foncière aux besoins sectoriels comme décrit dans la section B.1.e ci-haut. Les investisseurs des secteurs prioritaires devraient alors bénéficier d'un accès privilégié au

Encadré III.7. Recherche de compétitivité à travers la flexi-sécurité : expériences européennes

La flexi-sécurité est de plus en plus promue pour relancer la compétitivité des pays européens. L'adoption de la flexi-sécurité implique des variantes des mesures suivantes :

- Peu d'interventions de l'Etat dans la législation du travail et primauté des conventions collectives.
- Syndicalisme fort et doté d'une vision de la compétitivité à long terme.
- Dialogue très développé entre l'Etat et tous les partenaires sociaux.
- Facilités de licenciement en contrepartie de prise en charge avantageuse durant la période de chômage.
- Incitations fortes à l'emploi : obligations de formations, sanctions financières etc.
- Assertion du CDI comme forme normale de contrat assorti des facilités de licenciements sans stigma à travers par exemple la clause de « rupture conventionnelle », c'est-à-dire une rupture à l'amiable donnant droit aux indemnités de chômage.
- Facilitation des CDD de projets tels les « contrats de mission » pour les ingénieurs et les cadres d'une durée minimale de 18 mois et d'une durée maximale de 36 mois en France.
- Incitations à la mobilité intra et intersectorielle à travers le maintien des acquis, tels que l'assurance santé, durant la période de chômage et un bonus salarial suite à une réorientation réussie.

Malgré ses avantages, le concept de flexi-sécurité est sujet à des critiques portant notamment sur le coût élevé du financement des périodes de chômage, actuellement entièrement à la charge de l'Etat, et les dérives liées aux licenciements.

Sources : Marc et Rioux (2012) ; Champail et Marchand (2012).

foncier. Cette recommandation vaut principalement pour les activités liées à l'agriculture commerciale. Il s'agit notamment d'ôter de la législation foncière toute référence à une restriction éventuelle de la taille des exploitations commerciales autorisées. De plus, Djibouti pourrait s'inspirer de l'expérience de pays tels que le Maroc où le développement de l'agriculture passe par le regroupement des exploitations de petite taille en vue de satisfaire les exigences de compétitivité du marché.

Dans le but de respecter les contraintes budgétaires existantes, il serait judicieux de restreindre les incitations fiscales aux secteurs prioritaires. Par ailleurs, l'octroi de ces incitations doit être assorti d'une durée limitée, assujéti à une évaluation du respect des conditions établies et reconduit si les résultats obtenues démontrent leur efficacité à attirer des IED. L'examen des bonnes pratiques en la matière, notamment au Cap Vert, montre que de telles incitations peuvent être totales pendant une période de 10 ans souvent suivie d'une exonération de 50 pour cent pour les cinq années suivantes.

Les exemples d'initiatives ayant donné des résultats positifs dans les pays émergents montrent que certaines incitations sont communes à tous les secteurs prioritaires alors que

d'autres sont élaborées en fonction des caractéristiques propres à un segment d'activités. Ainsi, par exemple, la compétitivité de nombreuses activités liées au tourisme dépend souvent des allègements fiscaux liés aux moyens de production. Des variantes des outils utilisés incluent :

- Une simplification des termes d'acquisition de titres de propriété ou des baux emphytéotiques standards de 50 ou 100 ans,
- Une déduction des taxes sur la propriété,
- Une concession gratuite de certains terrains pour une durée déterminée,
- Une réduction des taxes sur les importations de matériels utilisés dans les activités auxiliaires (par exemple sur l'importation de bateaux à usage commercial pour les touristes).

Les allègements fiscaux liés aux équipements peuvent aussi influencer positivement sur l'attraction des IED dans les composantes de la filière logistique. D'autres activités au sein de cette filière, surtout effectuées par des PE, peuvent aussi augmenter leur compétitivité et leur attractivité grâce à la réduction de coûts des licences et autres frais d'enregistrement en amont. Les exonérations fiscales

pourraient donc viser ces points précis. Ces PE n'étant pas très intensives en capital et ne disposant pas de barrières à l'entrée trop élevées, ce type d'exonérations bénéficierait aussi aux investisseurs locaux et, de ce fait, contribuerait au dynamisme du secteur.

Certains secteurs tels que les télécommunications et ses activités connexes nécessiteront à la fois des mesures réglementaires et de nouveaux mécanismes institutionnels. Il est ainsi recommandé de mettre en place une agence en charge de la définition et de la mise en œuvre de la régulation du secteur. Pour ce faire, l'expérience d'autres pays africains devrait constituer une source d'informations sur les bonnes pratiques et les erreurs à éviter. En effet, malgré la croissance des investissements dans le secteur des télécommunications en Afrique, certains experts considèrent que le niveau de ces derniers aurait encore été plus élevé si le cadre réglementaire était plus favorable à l'attraction des investissements (African Economic Outlook (AEO), 2009).

Promotion : ciblage sectoriel

Plusieurs études ont mis en avant les retombées positives d'un ciblage des activités de promotion des investissements au niveau sectoriel (Harding and Javorcik, 2011). De ce fait, une grande précision des actions entreprises dans ce domaine est conseillée. Les travaux de la CNUCED sur le tourisme constituent une référence en la matière (CNUCED, 2010b). De plus, l'étape de la promotion et du ciblage sectoriel devrait ainsi inclure une identification des principaux investisseurs dans les segments d'intérêt : les déterminants de la rentabilité de leurs investissements, leurs politiques et actions en matière de responsabilité sociale et environnementale.

Le tableau III.1 esquisse également une analyse du type d'investisseurs potentiellement intéressés par les différents secteurs prioritaires de Djibouti. A ce titre, le tourisme, les transports et la logistique pourraient intéresser différents types d'investisseurs, à savoir aussi bien des entrepreneurs que des entreprises régionales et transnationales. Ces dernières peuvent aussi bien être des PME que de grandes entreprises. A l'inverse, les autres secteurs pourraient attirer un groupe d'investisseurs plus restreint. A la lumière des analyses concurrentielles, il est aussi conseillé que Djibouti diversifie les sources d'IED par un ciblage visant différentes régions géographiques.

Djibouti aurait beaucoup à gagner en misant sur le développement des PME et l'attraction de petits investisseurs

étrangers, un secteur négligé à ce jour (chapitres I et II). Les exemples de plusieurs pays, notamment ceux de la région comme le Kenya et l'Éthiopie, montrent que ce type d'investisseurs peut générer des bénéfices importants au plan de la création d'emplois directs et indirects, des exportations et de la réduction de la pauvreté. En ce sens, il serait judicieux que Djibouti intensifie ses activités de promotions ciblant ce type d'investisseurs tout comme le font beaucoup d'autres pays comme, par exemple, le Nigéria.

Par ailleurs, le ciblage de PME peut se faire pour de nombreux secteurs. Concernant le secteur des technologies de l'information en Afrique de l'Est, par exemple, les investissements ont été effectués tant par de grosses entreprises que par des PME locales et étrangères. Il est ainsi estimé qu'il y a environ 1000 à 2000 PME opérationnelles dans ce secteur au Kenya (UKAid, 2011). Il faut toutefois noter que les petits investisseurs ne disposent pas des mêmes moyens financiers et humains que les grandes entreprises. Par conséquent, la perception des risques notamment ceux qui sont liés à l'instabilité juridique jouent un rôle déterminant dans leur décision d'investir.

Pour être efficace, le ciblage doit aussi viser des segments précis des chaînes de valeurs que Djibouti souhaiterait développer sans pour autant omettre les éléments qui pourraient être communs aux composantes du secteur. Les activités de promotion dans le tourisme, par exemple, tendent à comprendre les éléments suivants :

- L'élaboration d'un ensemble de supports de promotion de qualité. Cet ensemble doit inclure le profil détaillé du secteur touristique à Djibouti en soulignant son potentiel, les offres spécifiques de concessions de terrains, des propositions de projets d'investissements élaborées par des locaux recherchant des partenaires s'il y a lieu et toute autre information nécessaire à un investisseur potentiel.
- La dissémination des supports de promotion sur internet et lors des forums et conférences internationales consacrés aux investissements dans le tourisme en général et les événements spécialisés si des niches telles que la pêche ou la plongée sous-marine sont maintenues.
- L'adhésion à une initiative de certification des produits offerts : Il existe actuellement un certain nombre de certifications couvrant des sujets tels que la durabilité environnementale et sociale pour lesquelles l'adhésion

est volontaire. L'obtention de ces labels participe de l'effort de rassurer les consommateurs sur l'importance des initiatives de développement durable et constituerait un signal de la professionnalisation du secteur, un atout pour attirer les IED.

Suivi et évaluation

Pour que les stratégies sectorielles demeurent pertinentes, il est recommandé de procéder à une évaluation régulière des effets des mesures prises pour attirer les IED ainsi que d'évaluer leur impact sur les objectifs de développement du pays. Or, l'efficacité d'un mécanisme de suivi et d'évaluation dépend de la disponibilité d'une série d'indicateurs qui peut être plus ou moins étendue. Le tableau III.2 propose un certain nombre d'indicateurs dont Djibouti pourrait se servir lors de cet exercice. Ces indicateurs sont quantitatifs et concernent les domaines suivants : valeur ajoutée sur le plan économique, création d'emplois et développement durable. Des variantes de cette série d'indicateurs ont été utilisées dans la mise en œuvre par la CNUCED d'un projet élaboré dans le cadre du G-20 portant sur l'analyse de l'impact des investissements dans les chaînes de valeur (G-20, 2011). Pour donner des résultats intéressants et fournir une base d'analyse solide pour l'élaboration de recommandations, cette approche doit s'appuyer sur un vaste ensemble de données statistiques.

Par ailleurs, la crédibilité d'un système de suivi et d'évaluation repose aussi sur l'existence d'un système statistique de qualité. Or, tel qu'observé dans le chapitre I, le système statistique national à Djibouti possède des lacunes majeures et son amélioration est une étape importante dans le processus de développement du pays. A cet effet, il

est recommandé de mettre en œuvre le schéma directeur de la statistique, un document exhaustif de qualité, mais dont la mise en œuvre tarde.

De même, la collecte des statistiques de l'IED se doit d'être améliorée afin que l'ANPI puisse jouer son rôle moteur dans la promotion des investissements étrangers. En effet, jusqu'à présent, elle ne dispose d'informations que sur les entreprises étant passées par ses services, ce qui ne prend pas en compte la plus grande partie des investisseurs étrangers. Dans l'EPI, nous ne recommandons pas de rendre le passage à l'ANPI obligatoire pour les investisseurs étrangers, car cela pourrait davantage alourdir le processus d'entrée et d'établissement, mais il est impératif que les institutions en charge de la création d'entreprises maintiennent une base de données exhaustive et exploitable à laquelle l'ANPI devrait pouvoir avoir accès.

En ce sens, il serait souhaitable d'améliorer la collaboration entre les différentes entités en charge de produire et/ou collecter les statistiques relatives aux IED, à savoir l'ANPI, la Banque centrale de Djibouti et la DISED. Ainsi, même si la Banque centrale est la seule capable de produire les statistiques totales des IED à Djibouti, il est essentiel que la DISED et l'ANPI puissent y avoir accès pour les diffuser et enrichir leurs analyses sur l'impact des IED.

A cet effet, pour que ces trois institutions puissent collaborer efficacement, il est nécessaire de renforcer leurs capacités. Bien que la CNUCED ait déjà fourni à Djibouti une assistance technique sur la collecte, le traitement et la diffusion de statistiques relatives aux IED, on pourrait envisager une assistance supplémentaire. Un renforcement de telles capacités permettra au Gouvernement de mieux analyser

Tableau III.2. Sélection d'indicateurs pour le suivi et l'évaluation des stratégies d'attraction des IED au niveau sectoriel

Domaine	Indicateurs	Détails et exemples
Valeur ajoutée sur le plan économique	1. Valeur ajoutée totale	<ul style="list-style-type: none"> Produit brut (contribution au PIB) de l'activité économique nouvelle/additionnelle résultant de l'investissement (direct et indirect)
	2. Valeur de la formation de capital	<ul style="list-style-type: none"> Contribution à la formation brute de capital fixe
	3. Augmentation des exportations – totale et nette	<ul style="list-style-type: none"> Montant total de l'augmentation des exportations; dans une certaine mesure, l'indicateur relatif à la valeur ajoutée (locale) rend aussi compte de l'augmentation nette des exportations (après déduction des importations)
	4. Nombre d'entreprises du secteur formel	<ul style="list-style-type: none"> Nombre d'entreprises de la chaîne de valeur bénéficiant de l'investissement; il s'agit d'un indicateur indirect du développement des entreprises et de la progression de l'économie formelle (fiscalisée)
	5. Recettes fiscales totales	<ul style="list-style-type: none"> Montant total des prélèvements fiscaux sur l'activité économique découlant de l'investissement, toutes taxes confondues

Domaine	Indicateurs	Détails et exemples
Création d'emplois	6. Emplois (nombre)	<ul style="list-style-type: none"> Nombre total d'emplois créés par l'investissement, direct et indirect (chaîne de valeur), salariés et indépendants
	7. Rémunérations	<ul style="list-style-type: none"> Montant total de l'augmentation directe et indirecte des revenus des ménages
	8. Catégories professionnelles	<ul style="list-style-type: none"> Nombre d'emplois créés, selon la classification des professions de l'OIT; il s'agit d'un indicateur indirect de la qualité et de la technicité de l'emploi (y compris de la diffusion des technologies)
Développement durable	9. Indicateurs d'impact sur l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> Emploi des femmes (et niveau de rémunération comparable à celui des hommes) et des groupes défavorisés Mise à niveau des compétences, formation dispensée Effets sur la santé et la sécurité, accidents du travail
	10. Indicateurs d'impact social	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de familles sorties de la pauvreté, rémunérations supérieures au niveau de subsistance Élargissement de l'offre de biens et de services, accès aux biens et aux services de base à des prix abordables
	11. Indicateurs d'impact sur l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> Émissions de gaz à effet de serre, mécanismes de compensation/crédits-carbone, revenus des crédits-carbone Consommation/efficacité concernant l'énergie et l'eau, produits dangereux Développement des entreprises de l'économie verte
	12. Indicateurs d'impact sur le développement	<ul style="list-style-type: none"> Développement des ressources locales Diffusion des technologies

Source : CNUCED 2012a.

les flux d'investissements étrangers et d'évaluer leurs incidences sur l'économie. Un renforcement de capacités de l'ANPI, de la Banque centrale et de la DISED leur permettrait également de fournir des informations précises et consistantes aux investisseurs potentiels et d'envoyer un message clair et cohérent à l'étranger.

C. Implications institutionnelles

Comme cela est exposé au chapitre II, la multiplicité d'institutions impliquées dans l'appui au développement du secteur privé et à la promotion de l'investissement à Djibouti a généré des chevauchements de certaines fonctions. De plus, les mécanismes de coordination demeurent insuffisants. L'objectif de l'EPI n'est pas de revoir en profondeur le fonctionnement et le mandat de toutes ces institutions. Il est toutefois recommandé, à terme, d'effectuer une évaluation approfondie du rôle de ces institutions et d'envisager une optimisation des ressources, notamment en matière d'accompagnement des PME dès leur création et tout au long de leur développement.

Pour l'heure, Djibouti n'a pas de structure dédiée permettant d'orienter l'élaboration du cadre directif de l'investissement (sections A et B.3) ainsi qu'à effectuer le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre. Par conséquent, les programmes proposés par le passé visant à améliorer le climat des affaires et soutenir le développement du secteur privé ont eu des résultats mitigés. Pour remédier à cela, cette section propose la mise en place d'outils de formulation et d'opérationnalisation des politiques gouvernementales qui ont un impact sur l'investissement. Ces outils comprennent un mécanisme de dialogue entre les secteurs public et privé ainsi qu'un comité chargé du suivi et de l'évaluation des réformes. Cette section traite aussi des recommandations spécifiques au renforcement et à la rationalisation des structures en charge de la promotion de l'investissement.

1. Mécanisme de dialogue public-privé

Djibouti ne disposait pas jusqu'à récemment de plateforme de concertation efficace et influente entre les secteurs public et privé. Un décret présidentiel de mai 2012 établit désormais un Haut Conseil national du dialogue public-privé. Ce Haut Conseil doit se réunir une fois par an, sous

Encadré III.8. Plateformes de dialogue public-privé : quelques exemples

En Ouganda, la table ronde présidentielle des investisseurs a été mise en place en 2004 et a comme participants des investisseurs nationaux et étrangers. C'est l'agence de promotion des investissements (Uganda Investment Authority) qui en assure le secrétariat. Les groupes de travail sont redéfinis et reformés à chaque nouvelle session de la table ronde. Les résultats les plus récents obtenus par la table ronde présidentielle des investisseurs concernent aussi bien l'environnement légal des affaires, tel que la promulgation de la loi sur les partenariats public-privé, l'autonomisation du service des enregistrements des entreprises et la modernisation de l'octroi de visas à entrées multiples, que des aspects sectoriels, à savoir la modernisation des TIC, réhabilitation des infrastructures de transport ou la promotion du secteur minier.

Au Sénégal, le Conseil présidentiel de l'investissement a été créé en 2002 et 10 sessions ont eu lieu depuis lors. Son objectif est de « réduire les délais, simplifier les procédures administratives et instaurer des normes conformes aux standards internationaux pour créer au Sénégal un environnement des affaires de classe internationale ». Le Conseil compte des cadres de l'Etat et des investisseurs étrangers et nationaux. La mise en place effective des recommandations tient une place importante dans les objectifs du Conseil. Ainsi, un comité de suivi se réunit deux fois par mois afin d'évaluer l'état d'avancement des réformes et de formuler des recommandations supplémentaires aux groupes de travail. Ces derniers, au nombre de cinq, sont composés de fonctionnaires, d'investisseurs et de membres de la société civile. Ils se réunissent hebdomadairement et ont comme priorités l'administration, la fiscalité, l'infrastructure et les ressources humaines. Le secrétariat du Conseil est assuré par l'agence de promotion des investissements, l'APIX.

Sources : CNUCED basé sur les sites Internet des organisations, www.cta.org.mz, www.ugandainvest.go.ug, www.cpi-senegal.com.

le patronage du Président de la République. Il veille à la mise en place d'un environnement propice aux affaires pour l'épanouissement du secteur privé en vue de contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois.

Le Haut Conseil est composé des trois instances suivantes : un comité stratégique, un comité technique et un secrétariat permanent. Les diverses parties prenantes représentées au sein des instances du Haut Conseil sont appelées à contribuer aux frais de fonctionnement des activités du Conseil. Le comité stratégique, sous l'égide du Ministre de l'économie et des finances en charge de l'Industrie et de la planification, est composé à part égale de ministres et de présidents d'instances du secteur privé. Il est prévu que ce comité se réunisse deux fois par an ou plus, si nécessaire.

Le comité stratégique est aidé dans sa mission par un comité technique qui bénéficie de la même représentativité et auxquels s'ajoutent les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux avec voix consultative. Il est prévu que le comité se réunisse au moins trois fois par an. Le secrétariat permanent est aussi composé de représentants des secteurs public et privé.

Le mode de fonctionnement prévu pour le Haut Conseil national du dialogue public-privé djiboutien est conforme aux bonnes pratiques régionales. L'engagement personnel du Chef de l'Etat, comme le montre les exemples d'autres pays, est un signal fort à l'intention de la communauté des

investisseurs et permet d'assurer une mise en place plus efficace de la politique d'investissement (encadré III.8). En plus des orientations stratégiques, le Haut Conseil devrait s'assurer de la mise en place d'un plan d'action concret et d'un calendrier précis.

2. Comité de suivi et d'évaluation des réformes

Etant donné l'historique de retards dans la mise en œuvre de réformes clés annoncées par le passé, Djibouti pourrait être confronté à un problème de crédibilité. Celle-ci sera jugée, entre autres, selon la capacité du Gouvernement de combiner une approche pragmatique fondée sur la mise en œuvre de changements avec effets immédiats et la conception et mise en œuvre d'une stratégie de long terme.

A la suite des mouvements de décolonisation, les pays nouvellement indépendants, qui ont par la suite connu un parcours de développement relativement rapide, ont mis en place des équipes restreintes en charge du pilotage des réformes. De telles équipes ont permis d'insuffler l'énergie et le dynamisme nécessaire à la mise en œuvre des stratégies de développement et à la mobilisation des ressources. L'approche consistait généralement à miser à la fois sur le développement du secteur privé et sur la mise en œuvre d'un contrat social axé sur l'amélioration de la santé, de l'éducation et des infrastructures. Ce

Encadré III.9. Suivi et évaluation des réformes : les cas du Botswana, du Cap-Vert et de Maurice

En 1966, Botswana était le pays le plus pauvre du monde, le développement humain du Cap-Vert était très bas et l'économie de Maurice dépendait uniquement de la canne à sucre. Ces pays sont actuellement parmi ceux qui ont considérablement réduit la pauvreté en moins de 30 ans. Le cas du Cap-Vert, indépendant depuis 1975, mérite d'être particulièrement souligné puisqu'il a cessé d'être un PMA à partir de 2008 malgré sa petite économie insulaire, l'absence de ressources naturelles, hormis les ressources halieutiques, et un climat quasi-sahélien (seulement 10 pour cent du territoire est propice à l'agriculture ou à l'élevage). Aujourd'hui, le Cap-Vert fait partie des rares pays d'Afrique qui pourront atteindre les Objectifs de développement du Millénaire à l'horizon 2015.

Au lendemain de leur indépendance, chacun de ces pays a mis en place de petites équipes chargées de mettre en place des réformes en liaison directe avec le Chef de l'Etat. Les équipes de réformes se sont concentrées sur une stratégie axée sur les exportations en misant sur les secteurs où le potentiel était le plus élevé. C'est le cas, par exemple, du secteur minier et de l'agro-industrie au Botswana, du tourisme et du sucre à Maurice et du tourisme au Cap-Vert. Les IED ont joué un rôle important dans le développement de ces secteurs.

En matière de mise en œuvre, ces équipes ont adopté différentes formules pour s'assurer à la fois de l'adhésion des ministères de tutelle, de leur action et établir les fondements nécessaires à une évaluation des progrès effectués. Le Botswana a ainsi favorisé l'intégration d'expatriés au sein des administrations, Maurice a développé un système d'échanges de personnel entre les différentes administrations et le Cap-Vert a constitué un groupe restreint de fonctionnaires réformateurs. La bonne gouvernance est aussi de rigueur. Le Cap-Vert, par exemple, a été qualifié en 2005 de pays le mieux gouverné d'Afrique par la Banque mondiale et continue d'être fréquemment cité pour la bonne gouvernance de ses administrations publiques.

Sources : Criscuolo et Palmade (2008), CNUCED (2008b) et www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/west-africa/cape-verde/

contrat social a joué un rôle essentiel dans le succès des stratégies adoptées.

Ces équipes ont généralement fait partie intégrante du processus de définition des politiques et jouer un rôle primordial dans leur mise en œuvre, tout en agissant en dehors du circuit politique et administratif. De même, elles ont toutes eu sans exception un accès direct au Chef de l'Etat ou du gouvernement. C'était le cas, par exemple, au Botswana, au Cap Vert et à Maurice en Afrique mais aussi aux Emirats arabes unis et dans les pays asiatiques tels que la Malaisie (encadré III.9). Dans tous les pays cités, les équipes de réformes œuvraient en étroite liaison avec le secteur privé sans pour autant être sujets aux risques de récupération par des groupes d'intérêt particuliers. Ces pratiques devraient encore être efficaces aujourd'hui.

Sur la base de ces expériences internationales, le présent rapport propose que le secrétariat permanent du Haut Conseil national du dialogue public-privé effectue le suivi et l'évaluation des réformes mises en place à Djibouti. Le secrétariat serait chargé de s'assurer que les entités concernées transcrivent les orientations stratégiques en feuilles de route opérationnelles. Ces feuilles de route devront être assorties d'un calendrier

de finalisation des textes de loi, d'élaboration des décrets d'application et de début de mises en œuvre.

Il est proposé que le secrétariat se tienne une réunion au moins une fois par trimestre pour discuter des progrès réalisés. Son programme de travail serait établi sur une base annuelle et guidé en fonction des avancements réalisés au plan de la mise en œuvre des réformes. Il devrait également coordonner ses activités à celles du Groupe national de travail sur les IED créé en 2012. Le rapport des séances trimestrielles devraient être soumis au Conseil des ministres et un exemplaire présenté aux membres des comités stratégique et technique ainsi qu'à ceux du Groupe national sur les IED. En plus d'indiquer les progrès réalisés, les rapports de séances devraient faire état des enseignements tirés de la mise en œuvre, notamment les contraintes qui bloquent ou freinent cette mise en œuvre.

3. Consolider la promotion des IED

Concernant les activités spécifiques de promotion des IED, la mise en œuvre des recommandations du Haut Conseil national du dialogue public-privé dépendrait de la mise en place des changements suivants :

a. Rationaliser les efforts d'attraction des IED

Le manque de coordination entre les différents acteurs impliqués dans la promotion des IED à Djibouti, aussi bien au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel, risque d'être perçu comme étant le signe d'une stratégie promotionnelle incohérente. Afin d'y remédier, il faudra repenser les fondements du système de promotion des investissements, en particulier étrangers, établir des règles et des relations formelles, adopter des objectifs communs et des mécanismes de suivi et d'évaluation des résultats.

Ainsi, au niveau stratégique, la mise en place du Haut Conseil national de dialogue public-privé permettrait de conduire la réflexion sur les orientations à prendre et les actions à mettre en place en termes d'attraction des investissements. Ces actions devraient refléter les conclusions des documents du cadre directif de l'investissement et s'articuler autour de la contribution particulière des IED au développement économique de Djibouti.

Au niveau opérationnel, les institutions associées à la promotion des IED sont l'ANPI, l'APZF, l'ONTD et le MAECI. Il est recommandé que l'ANPI soit l'agence centrale d'attraction des IED à Djibouti. Tous les autres acteurs devraient collaborer avec elle puisqu'ils sont responsables d'activités spécifiques : l'APZF est en charge des efforts d'attraction des IED dans les ports et les zones franches alors que l'ONTD peut s'occuper de l'attraction d'investisseurs étrangers dans le secteur touristique. Le MAECI, par le biais de ses ambassades, servirait de relais à l'ANPI et à l'APZF à l'étranger en fonction des intérêts que présentent les cibles potentielles. L'ANPI, de son côté, devrait représenter l'APZF et l'ONTD lors de sa participation à des forums sur l'investissement à l'étranger, si celles-ci ne peuvent y participer directement.

Ainsi, en vue d'améliorer la coordination interinstitutionnelle, un protocole d'accords volontaires pourrait être établi, clarifiant et confirmant les obligations de l'ANPI et des autres institutions dans leur travail commun d'attraction des IED à Djibouti. Chaque accord devrait être négocié à l'avance, de façon bilatérale entre l'ANPI et les autres agences, et inclure les actions et les mesures de performances qui établiront des liens entre chacune des parties. L'ensemble de ces accords devrait être soumis au Groupe national de travail sur les IED pour observations. Ce protocole d'accords compléterait donc la stratégie d'attraction des IED grâce à des activités et des résultats convenus, pouvant être systématiquement suivis et mesurés.

b. Renforcer certaines fonctions de l'ANPI

Pour relever les défis de l'ANPI mentionnés dans le chapitre II, trois de ses fonctions devraient être renforcées, et ce, dans une optique de réponse aux objectifs d'opérationnalisation de la stratégie d'attraction des IED à Djibouti. Pour cela, il serait judicieux de lui donner les moyens d'exercer pleinement son leadership dans la promotion des IED en renforçant les capacités de son personnel et en lui allouant davantage de moyens financiers.

Améliorer le ciblage sectoriel : Le travail de ciblage de l'ANPI devrait se baser sur les objectifs de la stratégie d'attraction des IED en se concentrant sur les secteurs clés de l'économie et les segments des chaînes de valeur sur lesquels le pays souhaite attirer les investissements étrangers. Tenant compte des analyses concurrentielles et des incitations et réglementations sectorielles (section B.3), l'agence devrait identifier des entreprises potentiellement intéressées par un investissement à Djibouti et, dans un deuxième temps, entreprendre un travail de promotion proactive et individualisée. Pour optimiser son temps et ses ressources financières, il serait souhaitable que l'ANPI se concentre en priorité sur les sociétés ayant un potentiel d'investissement élevé, tout en prenant soin d'évoluer vers une diversification géographique des IED afin de minimiser les risques liés aux fluctuations économiques d'une région en particulier.

Contrairement aux agents de promotion, le personnel chargé du ciblage concentrerait ses tâches sur la recherche d'investisseurs potentiels et la préparation des arguments sur les secteurs cibles. Il serait en contact avec les entreprises cibles et devrait être à même de fournir des réponses précises et des informations spécifiques aux investisseurs durant leur phase d'investigation.

Afin de maximiser son travail de ciblage, l'ANPI devrait travailler en étroite collaboration avec le MAECI et renforcer ses liens avec le réseau d'ambassades à Djibouti. Les diplomates détiennent des positions privilégiées pour effectuer des actions de promotion ciblée et jouer le rôle de relais avec des investisseurs potentiels. La CNUCED propose des formations à l'intention du personnel diplomatique axées sur la promotion de l'investissement et a publié un guide à ce propos (CNUCED, 2011c). La CNUCED peut également fournir une assistance à l'ANPI pour développer un guide de l'investissement, outil qui s'avère très utile dans les communications avec les investisseurs. Des guides ont été élaborés pour de nombreux pays à travers le monde, notamment en Afrique (pour plus de détails, voir www.theguides.org).

Systématiser le suivi aux investisseurs : En dehors des problèmes spécifiquement communiqués par les investisseurs à l'ANPI, le département du développement au sein de l'Agence en charge du suivi des investisseurs n'effectue pas de consultation systématique pour connaître leurs difficultés et problèmes rencontrés. Une telle fonction s'avère toutefois importante pour assurer la durabilité de la présence des investisseurs dans le pays et favoriser leur développement. En effet, les sociétés implantées sur le territoire djiboutien peuvent représenter une source importante d'IED en termes d'expansion ou de réinvestissements. Par ailleurs, le suivi régulier des investisseurs permet de mieux cerner les problèmes récurrents rencontrés et de faire des propositions durables et adaptées aux départements gouvernementaux concernés. Enfin, les cas de succès rencontrés pendant le suivi — autrement dit les investisseurs satisfaits — peuvent également nourrir des activités de promotion en fournissant des exemples de bonnes pratiques.

Il serait donc judicieux que l'ANPI renforce les fonctions de contact régulier avec les investisseurs. Les fonctions de chaque agent affecté à ce rôle devraient être cohérentes avec celles des agents chargés d'appuyer les investisseurs locaux. Ainsi, le suivi permettrait également de renforcer l'incidence positive des investisseurs étrangers en favorisant leur intégration dans l'économie locale. De ce fait, une attention singulière devrait être donnée aux investisseurs souhaitant étendre leurs activités et à ceux ayant un impact socio-économique particulièrement palpable. A plus long terme, le Département du développement devrait aussi penser à développer un programme «business linkages» de promotion de liens interentreprises entre investisseurs étrangers et fournisseurs djiboutiens. En effet, les liens entre investisseurs étrangers et locaux s'avèrent particulièrement importants pour le développement de filières, en particulier celles des secteurs prioritaires et encore peu développés à Djibouti.

Au niveau des activités de facilitation, dans un premier temps, l'ANPI pourrait conserver un système de guichet unique tel qu'il fonctionne actuellement. En effet, il ne s'agit pas d'un département où des fonctionnaires d'autres administrations sont physiquement présents mais d'un service qui effectue le suivi individualisé des dossiers et les déplacements auprès des différents départements gouvernementaux pour y obtenir les autorisations adéquates. Etant donné son efficacité relative et les contraintes en termes de ressources humaines disponibles

pour être allouées à différents endroits pour la même fonction (Direction des impôts, APFZ et l'ANPI), il s'agit d'une solution adaptée aux circonstances actuelles. Pour accélérer le processus, davantage d'informations sur les procédures et les conditions à remplir pour la création d'entreprises ainsi que des formulaires téléchargeables devraient être accessibles à partir du site internet de l'ANPI. De même, il est important, quoi qu'il en soit, que le guichet unique de l'ANPI ne constitue qu'une alternative proposée aux investisseurs et que cela ne devienne pas un passage obligé. Dans un deuxième temps, il pourrait être envisagé de créer un guichet unique informatisé, où toutes les démarches pourront être faites en ligne. Un tel système, réalisé avec succès dans de nombreux pays en développement, constituerait un réel gain de temps et de ressources pour les investisseurs privés.

Renforcer les activités de plaidoyer : Il serait bénéfique que l'ANPI renforce davantage ses activités de plaidoyer de politiques et qu'elle s'équipe pour cela de l'expertise appropriée. En effet, dans un contexte d'amélioration du climat des affaires, il est opportun que l'agence en charge de promouvoir l'investissement privé assume un rôle proactif dans la recherche de solutions durables aux problèmes rencontrés dans la pratique des affaires.

La fonction de plaidoyer, pour être optimale, devrait être divisée en quatre étapes : 1) identification du problème, 2) formulation de la solution à adopter, 3) plaidoyer et sensibilisation à proprement parlé auprès du Gouvernement et des départements concernés pour que la solution élaborée soit acceptée et adoptée, et 4) suivi et évaluation des résultats, notamment pour en juger l'efficacité. Cette fonction permettrait ainsi de renforcer le rôle d'interface de l'ANPI entre Gouvernement et investisseurs et de faciliter le suivi des recommandations sur l'amélioration de l'environnement des affaires.

D. Conclusion

La thèse développée dans ce chapitre montre que pour être efficace et pertinente, la promotion des IED doit s'intégrer au sein d'un cadre directif relativement large. Par ailleurs, l'appropriation des politiques et stratégies par toutes les parties prenantes est essentielle à la pérennité de leur mise en œuvre.

La stratégie multidimensionnelle proposée dans l'EPI repose sur un meilleur environnement des affaires qui tienne compte des besoins des PME, un renforcement du capital

humain et des infrastructures ainsi qu'un ciblage plus précis pour attirer des IED dans les secteurs prioritaires. Afin de mettre efficacement en œuvre la stratégie proposée, l'EPI analyse également les incidences institutionnelles et suggère un certain nombre de mesures permettant de consolider les efforts de promotion des IED déployés par le Gouvernement. Les principales recommandations qui émanent de cette analyse sont résumées au tableau III.3.

Des exemples de bonnes pratiques sont plusieurs fois exposés dans le présent chapitre. Ces exemples n'ont

pas pour vocation d'être répliqués tels quels par Djibouti car en matière de développement des capacités, les connaissances ne peuvent pas être transférées mais « apprises et réinventées » (Lopes et Theisohn, 2003). Cependant, l'application de ces bonnes pratiques dans une diversité de pays, dont des PMA, montre que des solutions réalistes et envisageables existent pour trouver une solution aux défis auxquels Djibouti est confronté. La définition de ces solutions et leur application est l'apanage de toutes les parties prenantes : l'Etat le secteur privé et la société civile au sens large avec l'aide des partenaires de développement.

Tableau III.3. Résumé des principales recommandations de l'Examen de la politique d'investissement de Djibouti

Que faire	Pourquoi le faire	Comment le faire
<p>1. Engager des réformes légales et réglementaires ambitieuses pour améliorer l'environnement des affaires</p>	<p>Situé à la croisée de trois continents, Djibouti dispose d'une position géographique exceptionnelle. Conscient de cet atout, le Gouvernement œuvre pour l'atteinte des objectifs de développement exprimés dans l'Initiative nationale pour le développement social (INDS). La volonté d'attirer les IED est affichée dans l'INDS</p> <p>Cependant, malgré une réelle dynamique de changements, le pays souffre toujours d'un classement défavorable au niveau international et est considéré comme faisant partie des pays où il est difficile de faire des affaires.</p> <p>L'analyse du cadre légal et réglementaire révèle un système complexe, parfois opaque et où la mise en œuvre des textes déjà en place pâtit de retards fréquents.</p>	<p>1.1. Renforcer le cadre spécifique aux IED</p> <p><i>Elaborer un nouveau Code des investissements en accord avec des normes modernes de transparence et de clarté</i></p> <p><i>Mettre en place une liste négative pour les secteurs à accès réglementé</i></p> <p><i>Offrir des réelles garanties de traitement non discriminatoires aux IED</i></p> <p><i>Offrir des meilleures garanties de protection des IED : prévention, mécanismes alternatifs de résolution des conflits, accès sélectif à l'arbitrage international</i></p> <p>1.2. Réformer les conditions de création d'entreprise et la fiscalité</p> <p><i>Simplifier les formalités administratives de création d'entreprise et en réduire les coûts en mettant en application le nouveau Code du Commerce</i></p> <p><i>Réduire le nombre d'impôts et taxes en fusionnant, par exemple, divers timbres et droits d'enregistrement</i></p> <p><i>Optimiser le système d'incitations fiscales en ciblant un groupe plus restreint de secteurs prioritaires avec un bon potentiel de développement</i></p> <p><i>Améliorer l'administration des questions fiscales en facilitant l'accès aux informations et en renforçant les capacités de la Direction des Impôts</i></p> <p>1.3. Rendre la législation du travail plus compétitive</p> <p><i>Mieux équilibrer l'adaptabilité des conditions contractuelles avec les droits des travailleurs</i></p> <p><i>Réduire les charges liées au coût du travail en révisant les modalités d'application de la couverture médicale et adoptant des taux de cotisations sociales en ligne avec le niveau régional</i></p> <p><i>Faciliter la mise en contact travailleurs-employeurs en allégeant le fardeau administratif des agences de recrutement</i></p> <p><i>Fédérer les efforts pour une meilleure adéquation formation-emploi visant notamment via une meilleure formation de la main-d'œuvre</i></p> <p><i>Elaborer une politique d'immigration proactive qui permette à Djibouti de combler un déficit de compétences dans certaines activités telles que les transports terrestres</i></p> <p>1.4. Réformer la législation de la concurrence</p> <p><i>Harmoniser la législation avec le cadre légal proposé par le COMESA</i></p> <p><i>Renforcer la juridiction liée à la concurrence et mettre en place une autorité indépendante</i></p> <p><i>Revoir le système de gouvernance des marchés publics en augmentant notamment l'indépendance de la Commission des marchés</i></p> <p>1.5. Rationnaliser la réglementation du foncier</p> <p><i>Finaliser le processus de consolidation des différents textes en un seul Code foncier et y inclure des mesures incitatives à l'investissement</i></p> <p><i>Simplifier le processus d'acquisition de propriétés foncières, garantir l'acquisition de titres définitifs et offrir des compensations aux taux du marché</i></p> <p><i>Assurer une meilleure représentativité du secteur privé et des autres institutions liées à l'investissement dans les mécanismes de concertation sur les politiques et réglementations foncières et d'aménagement du territoire</i></p> <p><i>Mettre en place un zonage du territoire en lien avec les objectifs de développement du pays</i></p>
<p>1. Engager des réformes légales et réglementaires ambitieuses pour améliorer l'environnement des affaires (suite)</p>	<p>L'absence de cadre directif de l'investissement rend difficile l'interprétation des changements survenus dans les textes réglementaires ces dernières années.</p> <p>L'adoption du Code de Commerce en août 2012 a clarifié certaines questions réglementaires. Il y a toutefois encore une inadéquation entre certaines caractéristiques du cadre juridique en place et les meilleures pratiques internationales.</p>	

Que faire	Pourquoi le faire	Comment le faire
<p>1. Engager des réformes légales et réglementaires ambitieuses pour améliorer l'environnement des affaires (suite)</p>		<p>1.6. Assurer une meilleure adéquation entre la réglementation environnementale et le développement durable</p> <p><i>Considérer l'obligation d'études d'impact pour toutes les activités qui comportent des risques environnementaux</i></p> <p><i>Mettre en place un processus de suivi et d'évaluation des études d'impact environnemental</i></p> <p><i>Cœurer pour une amélioration de la gouvernance</i></p> <p><i>Assainir l'environnement des affaires</i></p> <p><i>Améliorer l'efficacité de l'administration au moyen de systèmes en ligne</i></p> <p><i>Intensifier la lutte contre la corruption avec une législation et une autorité compétente et indépendante</i></p> <p><i>Mettre en place des mesures choc pour améliorer le système judiciaire</i></p> <p><i>Renforcer les capacités de l'administration djiboutienne en matière de propriété intellectuelle</i></p>
<p>2. Investir significativement dans les infrastructures et le capital humain</p>	<p>Djibouti a concrétisé de gros investissements dans le domaine portuaire, ce qui constitue une étape importante dans sa vocation de devenir la plus grande plateforme logistique de la région.</p> <p>La diversification de l'économie est freinée par le manque de compétitivité des infrastructures, autres que portuaires, et du capital humain.</p>	<p>2.1. Mettre en œuvre des actions pour réduire le coût de l'électricité et augmenter sa disponibilité en révisant la grille tarifaire et en autorisant l'accès au secteur à des investisseurs privés</p> <p>2.2. Encourager la diversité des sources énergétiques en instaurant un cadre réglementaire favorisant les partenariats public-privé</p> <p>2.3. Encourager les projets d'accroissement de l'offre d'eau à travers la désalinisation</p> <p>2.4. Ouvrir le secteur des télécommunications aux opérateurs privés tout en mettant en place un cadre réglementaire approprié et un organe indépendant de régulation</p> <p>2.5. Diversifier et renforcer les infrastructures de transport en développant des partenariats public-privé</p> <p>2.6. Réorienter la politique d'éducation et de formation professionnelle d'une logique de l'offre vers une logique de la demande</p>
<p>3. Cibler l'attraction des IED en fonction de secteurs prioritaires</p>	<p>L'INDS identifie un ensemble de secteurs prioritaires comme étant des sources potentielles de croissance, parmi lesquels l'agriculture, l'élevage et la pêche, le tourisme ainsi que les industries de transformation. L'absence de stratégies sectorielles et l'éparpillement des exonérations fiscales limitent l'efficacité des efforts de promotion de l'investissement.</p>	<p>3.1. Développer des stratégies sectorielles dynamiques d'attraction des IED cohérentes avec la politique de développement du secteur privé et la politique industrielle et des services se basant sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> • des analyses concurrentielles des secteurs prometteurs • un cadre légal favorable au développement des secteurs ciblés • des efforts ciblés de promotion de l'investissement • un suivi régulier et une évaluation rigoureuse des résultats
<p>4. Stimuler un dialogue public-privé</p>	<p>Conscient du besoin de mieux prendre en compte les perspectives du secteur privé dans la définition des politiques liées à son développement, une plateforme de dialogue public-privé a récemment été mise en place avec la création du Haut Conseil national du dialogue public-privé.</p>	<p>4.1 Opérationnaliser le Haut Conseil national du Dialogue public-privé</p> <ul style="list-style-type: none"> • appuyer l'élaboration et la mise en œuvre du cadre directeur de l'investissement • engager une réflexion et un dialogue en vue de formuler des recommandations pour améliorer le climat des affaires

Que faire	Pourquoi le faire	Comment le faire
<p>5. Renforcer les institutions chargées de l'investissement</p>	<p>La multiplicité des institutions impliquées dans les questions d'investissement à Djibouti a généré un chevauchement de certaines de leurs fonctions. Le manque de coordination entre ces institutions affecte l'efficacité des politiques gouvernementales. L'ANPI a un rôle clé à jouer dans le dispositif de promotion des investissements. Toutefois, les moyens qui lui sont dévolus ne sont pas à la hauteur de ses fonctions.</p>	<p>5.1 Rationnaliser les efforts d'attraction des IED autour de l'ANPI</p> <p>5.2 Accroître l'impact de l'ANPI en renforçant ses fonctions</p> <ul style="list-style-type: none"> • améliorer le ciblage des investisseurs en se concentrant sur les secteurs prioritaires • systématiser le suivi des investisseurs établis à Djibouti • développer les activités de plaidoyer dans un souci d'amélioration continue du climat des affaires <p>5.3 Effectuer un suivi et une évaluation des politiques pour crédibiliser le processus de réforme en cours et le dynamiser</p>

Notes

- 1 Les chiffres figurant dans ce tableau ainsi que dans le reste du chapitre se réfèrent aux dernières données disponibles pour la période 2010-2012.
- 2 Avec des précipitations annuelles moyennes avoisinant les 89 millimètres, Djibouti fait partie des 10 pays au monde disposant du plus petit volume d'eau douce par habitant (Gouvernement de Djibouti, 2011).
- 3 Le coût de la vie est très élevé à Djibouti. Selon l'indice 2012 calculé par Xpatulator.com, le pays se situe au 83ème rang parmi un échantillon de 276 endroits dans le monde.
- 4 Les membres du COMESA sont : Burundi, Comores, Congo RDC, Djibouti, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Soudan, Sud-Soudan, Swaziland, Zambie et Zimbabwe.
- 5 Le commerce maritime mondial a enregistré une contraction de l'ordre de 4,5 pour cent (CNUCED, 2010a).
- 6 La mise en place du système douanier automatisé (SYDONIA World) de la CNUCED devrait contribuer à résoudre ce problème.
- 7 L'IDH tient compte du niveau de vie mesuré par le PIB par habitant et d'un certain nombre d'indicateurs relatifs à l'éducation et à la santé.
- 8 Bien qu'il soit calculé en parité de pouvoir d'achat (PPA), le seuil de pauvreté fixé à 1,25 dollar par jour doit être relativisé car ce seuil ne reflète pas le coût de la vie élevé à Djibouti.
- 9 Les autorisations de travail totales accordées aux étrangers sont passées de 734 en 2006 à 1100 en 2010.
- 10 L'ANEFIP veut instaurer des programmes d'aide pour améliorer les qualifications et l'insertion des jeunes. D'autres initiatives incluent le programme national d'insertion et d'adaptation professionnelle et les centres de formation professionnelle des adultes.
- 11 Voir par exemple le contenu de la formation dispensée par le MIGA : https://www.wbginvestmentclimate.org/toolkits/investment-generation-toolkit/module5_overview.cfm
- 12 Le rythme de création d'entreprises formelles s'est accéléré au cours des dernières années passant de 200 par an entre 2000 et 2005 à 300 par an entre 2006 et 2010 (Gouvernement de Djibouti, 2011). Selon les informations collectées par l'ANPI auprès des sociétés (qui ne représente qu'une partie des entreprises formelles), 172 sociétés ont été enregistrées entre 2006 et 2010, dont 55 en 2010. Parmi celles-ci, 51 pour cent sont nationales (ANPI, 2011).
- 13 Les câbles directement accessibles de Djibouti sont : Sea-Me-We 2 et Seam-Me-We 3 (câbles de deuxième et troisième génération reliant l'Asie, le Moyen-Orient et l'Europe) ainsi que trois câbles de cinquième génération, à savoir EASSY (East Africa Submarine Cable System — qui longe toute l'Afrique par la côte Est), Europe-India-Gateway (reliant l'Inde au Royaume-Uni en passant par le Moyen-Orient) et le câble privé SEACOM (qui relie la France, l'Afrique de l'Est, l'Afrique australe et l'Inde).
- 14 L'indice de performance logistique reflète les perceptions relatives à la logistique d'un pays, basées sur l'efficacité des processus de dédouanement, la qualité des infrastructures commerciales et de transports connexes, la facilité d'effectuer des cargaisons internationales à des prix concurrentiels, le coût et la qualité des services logistiques, la capacité de suivi et de traçabilité des consignations et la fréquence avec laquelle les cargaisons arrivent à destination dans les délais prévus (<http://www.worldbank.org/lpi>).
- 15 BRED est l'acronyme de Banque régionale d'escompte et de dépôt, nom de la banque avant son changement de raison sociale à la fin des années 1970.
- 16 A titre comparatif, les zones franches du Ghana et du Lesotho employaient en 2008 environ 28 500 et 45 000 personnes respectivement (Banque mondiale, 2011). Le cas de Maurice est encore plus impressionnant avec un peu plus de 65 000 employés en zone franche d'exportation en 2005 pour un pays à peine plus peuplé que Djibouti selon l'Organisation internationale du Travail (OIT, 2008).
- 17 Voir <http://www.nic.dj/nous.html> ainsi que les articles 3 et 5 de la loi n°13/AN/98/4ème L portant réforme du Secteur des postes et télécommunications.
- 18 Ces consultations ont eu lieu en avril 2012 avec l'assistance du COMESA et celle du programme BizClim de l'Union européenne.

- 19 Ainsi, le rapport annuel de violations des droits syndicaux, établi par la Confédération internationale des syndicats, affirme que les travailleurs qui ont fait grève en 2011 ont été arrêtés et que le siège d'un des principaux syndicats a été confisqué par les autorités. Voir <http://survey.ituc-csi.org/>
- 20 Dénommé Ministre de l'emploi depuis le remaniement ministériel de mai 2011.
- 21 Cette commission est instituée par l'arrêté N°2007-0647/PR/MHUEAT
- 22 Cette assistance est fournie par une institution canadienne, l'Ecole nationale d'administration publique (ENAP).
- 23 Le litige juridique opposant le Gouvernement de Djibouti et la compagnie Total constitue un exemple où l'existence d'un système judiciaire compétent en matière commerciale a été soulevée.
- 24 De nombreux travaux ont mis en exergue le rôle essentiel de la confiance dans la relance des investissements et par là même la croissance, notamment ceux d'Arrow (1972), le prix Nobel d'économie et plus récemment ceux de Sapienza et Zingales (2008, 2012) dans le contexte de la dernière crise économique mondiale.
- 25 Malgré l'introduction d'une nouvelle taxe sur la responsabilité sociale des entreprises en 2011, le nombre de paiements et le temps requis pour effectuer les opérations fiscales sont restés constants (Banque mondiale, 2011 et 2012).
- 26 Pour plus d'informations, voir http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/ldc_f.htm.
- 27 Le CPIDD mentionne que la disponibilité des compétences recherchées au niveau local peut constituer un «make or break factor » (UNCTAD, 2012a :17), autrement dit un facteur fondamental dans la décision de localisation des IED.
- 28 <http://www.africaneconomicoutlook.org/>
- 29 Ainsi par exemple, quoiqu'ayant des coûts de la main-d'œuvre plus élevés qu'en France dans certains segments de l'industrie manufacturière (Marc et Rioux, 2012), l'Allemagne et le Danemark sont nettement mieux placés qu'elle dans les classements sur la compétitivité du WEF, un fait indicatif de l'importance d'autres facteurs tels que la politique macroéconomique, la qualité et l'aspect novateur des produits exportés.

Références bibliographiques

- AEO (2009). *Innovation and New Technologies in Africa*. Paris.
- ANPI (2011). *Bilan et perspectives*. Djibouti.
- Arrow, K. (1972). Gifts and Exchanges. *Philosophy and Public Affairs*, vol. 1: 343-362.
- BAD (2009). *République du Cap Vert : Document de Stratégie-Pays 2009-2012*. Tunis.
- BAD (2011). *République de Djibouti : Document de Stratégie-Pays 2011-2015*. Tunis.
- Banque centrale de Djibouti (2012). *Tableaux de cadrage macro-économique*. Djibouti.
- Banque mondiale (2010). *Kenya Economic Update*. Washington DC.
- Banque mondiale (2011). *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience*. Washington DC.
- Banque mondiale (2012). *Doing Business 2013*. Washington DC.
- CCD (2011). *Statistiques sur le secteur privé djiboutien*. Djibouti.
- Chambers, E *et al* (1998). The war for talent. *The McKinsey Quarterly*, 3: 44–57.
- Champail, C et Marchand O (2012). *La flexi-sécurité en Europe*. INSEE. Paris.
- Chu, T.C *et al* (2004). Shoring up Hong-Kong's ports. *The McKinsey Quarterly*. http://www.mckinseyquarterly.com/Shoring_up_Hong_Kongs_port_1426.
- CNUCED (1998). *Rapport sur l'investissement dans le monde : tendances et déterminants*. New York et Genève.
- CNUCED (2005). *Le développement économique en Afrique : Repenser le rôle de l'investissement direct étranger*. New York et Genève.
- CNUCED (2008a). *World Investment Directory. Volume X : Africa*. Genève.
- CNUCED (2008b). *Rapport sur les pays les moins avancés: croissance, pauvreté et modalités du partenariat pour le développement*. New York et Genève.
- CNUCED (2009a). *UNCTAD Training Manual on Statistics for FDI and the Operations of TNCs*. Trois volumes. Nations Unies. New York et Genève.
- CNUCED (2009b). *The Role of International Investment Agreements in Attracting FDI to Developing Countries*. Genève.
- CNUCED (2009c). *Rapport sur l'investissement dans le monde : sociétés transnationales, production agricole et développement*. New York et Genève.
- CNUCED (2010a). *Etude sur les transports maritimes 2010*. Genève.
- CNUCED (2010b). *Promoting Foreign Investment in Tourism. Investment Advisory Series. Série A. Numéro 5*. Genève.
- CNUCED (2011a). *Best Practices in Investment for Development: How to Attract and Benefit from FDI in Small Countries — Lessons from Estonia and Jamaica*. Genève.
- CNUCED (2011b). *Investor-State disputes: prevention and alternatives to arbitration II. Proceedings of the Washington and Lee University and UNCTAD Joint Symposium on International Investment and Alternative Dispute Resolution, held on 29 March 2010 in Lexington, Virginia, Etats-Unis*.

- CNUCED (2011c). Investment Promotion Handbook for Diplomats. Investment Advisory Series. Série A, Numéro 6. Genève.
- CNUCED (2012a). *Rapport sur l'investissement dans le monde*. Genève.
- CNUCED (2012b). Entrepreneurship policy framework. Genève.
- CNUCED (2012c). Expropriation. UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements II. Genève.
- Collins, Hugh. (2001). Regulating the employment relation for competitiveness, *Industrial Law Journal* (2001) 30 (1): 17-48.
- Crisuolo A et Palmade V (2008). Reform teams: How the Most Successful Reformers Organized Themselves. *Public Policy for the Private Sector*. Note 318, World Bank, Washington DC.
- DISED (2009). Résultats préliminaires du recensement général de la population et de l'habitat. MEFIP. Djibouti.
- DISED (2010). Schéma Directeur de la Statistique 2011-2015. MEFIP. Djibouti.
- DISED (2012). Annuaire statistique. MEFIP. Djibouti.
- Djibouti Télécom (2011). Evolution du secteur des télécommunications 2005-2010. Djibouti.
- G-20 (2011). *Indicators for measuring and maximizing economic value added and job creation from private sector investment in value chains*. Report to the High-Level Development Working Group. Inter-Agency Working Group on the Private Investment and Job Creation Pillar of the G20 Multi-year Action Plan on Development. Août.
- Gamal, I *et al* (2011). Revisiting the Determinants of Foreign Direct Investment in Africa: the role of Institutions and Policy Reforms. Commission économique pour l'Afrique. Addis-Abeba.
- Gouvernement de Djibouti (2009). Document Cadre du Gouvernement. Djibouti.
- Gouvernement de Djibouti (2011). Initiative Nationale pour le Développement Social (INDS).
- Harding, T et Javorcik B S (2011). Roll out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows. 2010 Empirical Investigation in Trade and Investment conference in Tokyo.
- Lopes, C et Theisoeh T (2003). *Ownership, leadership and transformation: can we do better for capacity development*. Earthscan et UNDP. Londres et New York.
- Marc, B et Rioux L (2012). Le coût de la main-d'œuvre: comparaison européenne 1996-2008. Emploi et salaires, édition 2012. INSEE. Paris.
- MAPERH (2008). Plan directeur de développement du secteur primaire 2010-2020. Djibouti.
- MEFIP (2011a). Plan stratégique : Bilan 2005-2010 et Perspectives 2011-2016. Djibouti.
- MEFIP (2011b). Situation économique et sociale. Djibouti.
- Odit.MP *et al* (2011). Institutional Reform in Tax Enforcement: An Analysis of the Mauritius Revenue Authority Following the Tax Reform of July 2006. Maui International Academic Conference Maui, Hawaii, Etats-Unis d'Amérique.
- OIT (2008). The impact of globalization and macroeconomic change on employment in Mauritius: what next in the post-MFA era? *Employment Working Paper* No 9. Genève.
- OIT (2011). *Rapport mondial sur les salaires : Note d'information sur l'Afrique*. Genève.
- OMT (2012). *Faits saillants du tourisme : Edition 2012*. Madrid.
- ONEAD (2011). Rapport d'activités 2010. Djibouti.

ONTD (2010). Note de synthèse du tourisme à Djibouti. Djibouti.

PAM, UNICEF et FEWS NET (2011). Rapport sur les marchés urbains : Djibouti, février 2011. Djibouti.

PNUD (2010). Djibouti Draught Appeal, Consolidated Appeal Process. Djibouti.

Porter, M. (2008). The five competitive forces that shape strategy. *Harvard Business Review*. Janvier 2008.

Ready, D *et al* (2008). Winning the Race for Talent in Emerging Markets. *Harvard Business Review*. Novembre.

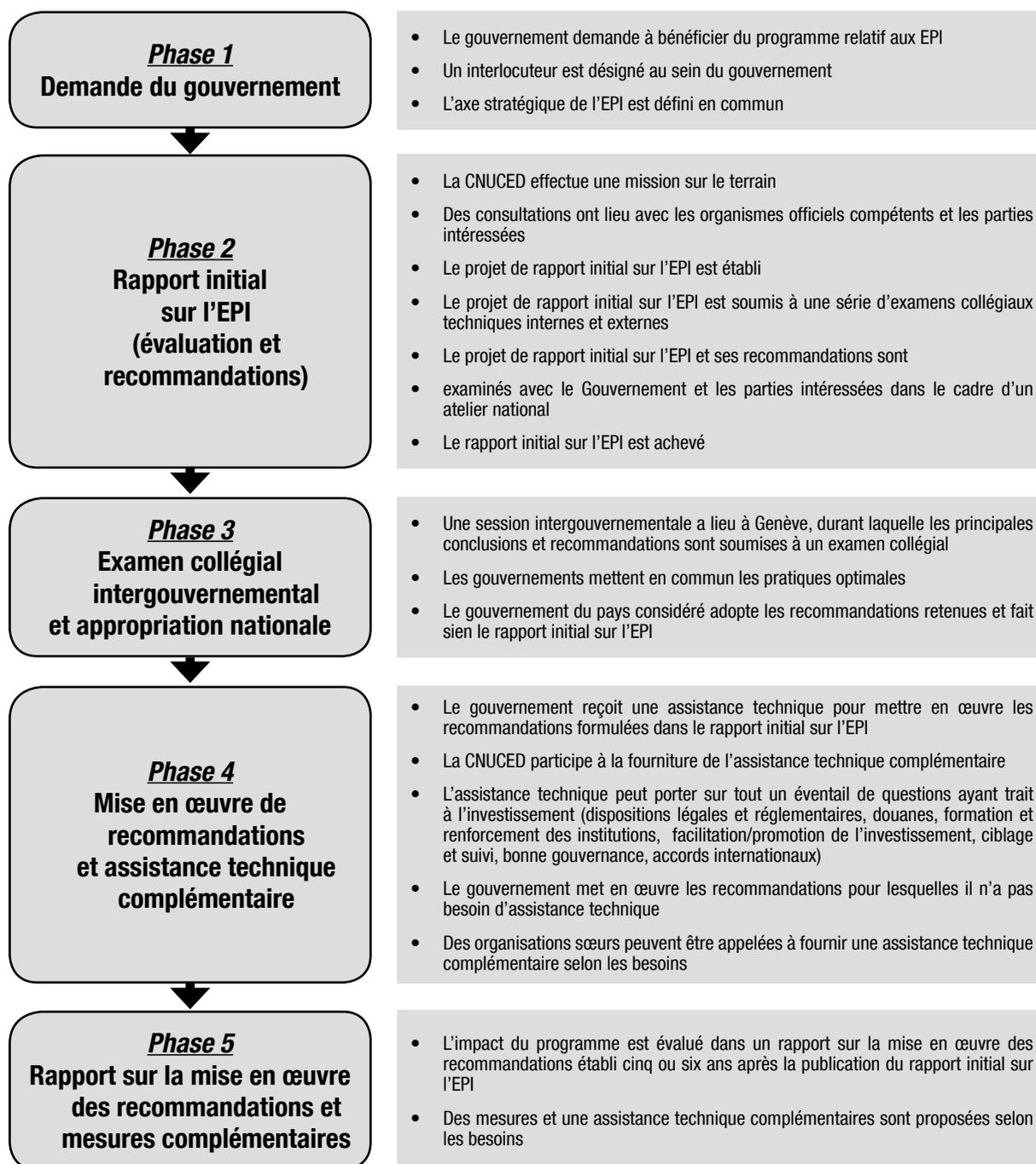
Sapienza, P et Zingales L (2012). A Trust Crisis. *International Review of Finance*, 12:2, pages 123–131.

Stevens, M et Love B (2009). Investor-State Mediation: Observations on the Role of Institutions. Conference on Global Resolution: Cost-effective settlement in International Arbitration, organized by the Centre for Effective Dispute Resolution (CEDR), Londres, Novembre.

UKAID (2011). Transforming East African ICT Sector by Creating a Business Engine for SMEs. Connect Series. Londres.

Annexe 1.

Déroulement d'un examen de la politique d'investissement



Source : CNUCED

Annexe 2.

Principes fondamentaux de l'élaboration des politiques d'investissement pour un développement durable

Domaine	Principes fondamentaux
1. Investissement pour le développement durable	<ul style="list-style-type: none"> • L'objectif fondamental de la politique d'investissement est de promouvoir l'investissement pour une croissance équitable et un développement durable.
2. Cohérence des politiques	<ul style="list-style-type: none"> • Les politiques d'investissement devraient être enracinées dans la stratégie de développement du pays. Toutes les mesures qui ont des incidences sur l'investissement devraient être cohérentes et synergiques aux niveaux national et international.
3. Gouvernance et institutions publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Les politiques d'investissement devraient être élaborées avec la participation de tous les acteurs intéressés et s'inscrire dans un cadre institutionnel fondé sur le respect de la légalité et régi par des normes de gouvernance publique rigoureuses, qui garantissent aux investisseurs des procédures prévisibles, efficaces et transparentes.
4. Processus dynamique	<ul style="list-style-type: none"> • Les politiques d'investissement devraient être régulièrement réévaluées pour déterminer leur efficacité, leur utilité et leur pertinence au regard de l'évolution de la dynamique du développement.
5. Juste équilibre entre droits et obligations	<ul style="list-style-type: none"> • Les droits et les obligations des États et des investisseurs énoncés dans les politiques d'investissement devraient être équilibrés dans l'intérêt du développement pour tous.
6. Droit de réglementer	<ul style="list-style-type: none"> • Chaque État a le droit souverain de fixer des conditions d'entrée et d'activité pour les investissements étrangers, sous réserve de ses engagements internationaux, dans l'intérêt général et afin de minimiser les effets négatifs potentiels.
7. Ouverture à l'investissement	<ul style="list-style-type: none"> • En fonction de la stratégie de développement, la politique d'investissement devrait établir des conditions d'entrée ouvertes, stables et prévisibles.
8. Protection et traitement de l'investissement	<ul style="list-style-type: none"> • Les politiques d'investissement devraient fournir une protection adéquate aux investisseurs établis. Le traitement des investisseurs établis devrait être non discriminatoire.
9. Promotion et facilitation de l'investissement	<ul style="list-style-type: none"> • Les mesures de promotion et de facilitation de l'investissement devraient être alignées sur les objectifs de développement durable et conçues pour minimiser le risque d'une «course» aux investissements potentiellement dommageable.
10. Gouvernance et responsabilité des entreprises	<ul style="list-style-type: none"> • Les politiques d'investissement devraient promouvoir et faciliter l'adoption et le respect des meilleures pratiques internationales en matière de RSE et de gouvernance d'entreprises.
11. Coopération internationale	<ul style="list-style-type: none"> • La communauté internationale devrait coopérer au traitement des problèmes communs en matière de politiques d'investissement au service du développement, en particulier dans les pays les moins avancés. Des efforts collectifs devraient aussi être déployés pour éviter que l'investissement fasse l'objet de mesures protectionnistes.

Source : CNUCED (2012a)

Annexe 3.

Liste des textes juridiques consultés

- Arrêté n°2004-0065/PR/MEFPCP portant attribution d'une parcelle de terrain au Port à la Zone Franche de DORALEH.
- Arrêté n°2004-0128/PR/MCIA portant approbation du Budget prévisionnel de la Chambre de Commerce de Djibouti et des Magasins Généraux pour l'année 2004.
- Arrêté n°2007-0036/PR/MAEM portant réglementation de l'octroi des licences de pêche.
- Arrêté n°2007-0645/PR/MHUEAT modifiant et complétant l'Arrêté n°73-1580/SG/CG du 31 octobre 1973 portant organisation de la procédure d'instruction et de délivrance du Permis de construire.
- Arrêté n°2009-0614/PR/MCI portant création d'un Comité National de Négociations Commerciales.
- Arrêté n°2011-0419/PR/MDCB portant affectation d'une parcelle de terrain au profit de la Chambre de Commerce de Djibouti.
- Décret n°82-076/PR/SG portant application de la loi d'orientation économique et sociale (1983-1989).
- Décret n°84-018/PRE portant reconnaissance d'utilité publique de la fondation internationale «Centre International de Service Arbitraux - C.I.S.A.».
- Décret n°85-027 relatif à l'ouverture, à l'activité et au contrôle des établissements bancaires et financiers.
- Décret n°86-116 du 30 novembre 1986: Code des sociétés.
- Décret n°94-0146/PR du 2 novembre 1994 modifiant le décret n°91-018/PR/MPAM du 10 février 1991 portant création d'une direction des Affaires maritimes.
- Décret n°95-0110/PRE portant diverses mesures d'ordre social.
- Décret n°99-0114/PR/MEFPP portant autorisation de mise en concession du port de pêche de Djibouti.
- Décret n°99-0168/PR/MET confiant au Port Autonome International de Djibouti l'Exploitation et la Gestion de deux Ports.
- Décret n°99-0178/PR/MCC portant statuts initiaux de la société Djibouti Télécom.
- Décret n°2000-0033/PR/MAEM pris en application de la Loi n°93/AN/95/3ème L du 04 avril 1996 portant Code de l'Eau, relatif aux périmètres de protection des captages de l'eau destinée à la consommation humaine.
- Décret n°2000-0203/PR/MEFPCP portant application de la loi N°40/AN/99/4ème L du 8/06/99 relative aux entreprises d'assurances.
- Décret n°2001-0011/PR/MHUEAT portant définition de la procédure d'étude d'impact environnemental.
- Décret n°2002-0001/PR/MESN portant nomination des membres du Conseil d'Administration de l'O.P.S (l'Organisme de Protection Sociale).
- Décret n°2002-0098/PRE portant création de l'Autorité de la Zone Franche de Djibouti.
- Décret n°2003-0064/PR/MAPCPI Portant extension de la Zone Franche Portuaire de Djibouti.
- Décret n°2003-0093/PRE Portant constitution du Conseil d'Administration de l'Autorité de Zone Franche de Djibouti.
- Décret n°2003-0202/PRE Portant réglementation des activités économiques des Zones Franches à Djibouti.
- Décret n°2004-0054/PR/MESN Portant réglementation des agences privées pour l'emploi.
- Décret n°2004-0178 /PRE Fixant les attributions du Représentant du Gouvernement et du Conseil d'Administration de l'Autorité de Zone Franche de Djibouti.

Décret n°2005-0083/PR/MENESUP fixant les modalités de création et de fonctionnement des Établissements Privés d'Enseignement Fondamental, Secondaire ou Supérieur.

Décret n°2007-0014/PR/MAEM pris en application de la Loi n°187/AN/02/4ème L du 09 septembre 2002 portant Code des Pêches.

Décret n°2007-0157/PRE portant règlement général du Port Autonome International de Djibouti.

Décret n°2009-0207/PR/MEFPCP portant création et organisation de la Zone Franche d'Automobiles et d'Equipements Lourds "D.A.H.E.Z."

Décret n°2010-0199/PR/MEIFP fixant les modalités d'octroi des pensions de retraite globalisées.

Décret N°2011-079/PR/MDCC : portant application de la Loi N°50/AN/08/6ème.

Décret n°2012-0117/PR/MDC portant constitution d'un Groupe National de Travail sur les Investissements Directs Etrangers.

Loi n° 54/AN/99/4ème L portant création et réglementation de la zone franche du Port de Pêche de Djibouti.

Loi N°40/AN/99/4ème L fixant la réglementation applicable aux entreprises d'assurance.

Loi n°43/AN/08/6ème L portant création de la Taxe sur la Valeur Ajoutée et définissant les dispositifs d'application.

Loi n°45/AN/04/5ème L portant création des Aires Protégées Terrestres et Marines.

Loi n°48/AN/83/1^{ère} L portant sur le statut général des fonctionnaires.

Loi N°49/AN/08/6ème L portant sur la création de l'ODPIC.

Loi n°53/AN/04 du 17 mai 2004: Code des zones franches

Loi n°53/AN/09/6ème L Portant nouveau Code des Marchés Publics.

Loi n°58/AN/09/6ème L portant modification partielle de la loi n°154/AN/02/4ème L du 31 janvier 2002 portant codification du fonctionnement de l'OPS et du régime général de retraite des travailleurs salariés.

Loi n°65/AN/09/6ème L portant modification du Code Général des Impôts.

Loi n°66/AN/94/3e L portant Code Minier.

Loi n°71/AN/00/4ème L portant modification de la Loi n°192/AN/86 du 03 février 1986 et transformation de l'Office National du Tourisme et de l'Artisanat.

Loi n°74/AN/10/6ème L modifiant la loi n°201/AN/07/5ème L fixant les conditions d'accès en République de Djibouti.

Loi n°75/AN/09/6ème L portant Budget prévisionnel de l'Etat pour l'Exercice 2010.

Loi n°79/AN/84/1re L portant «Code djiboutien» de l'arbitrage International.

Loi n°81/AN/10/6ème L portant organisation du secteur de l'Artisanat en République de Djibouti.

Loi n°88/AN/84/1re L portant code des investissements.

Loi n°96/AN/00/4èmeL portant Orientation du Système Educatif Djiboutien.

Loi n°96/AN/05/5ème L Portant ratification de la Convention des Nations unies contre la corruption.

Loi n°111/AN/11/6ème L relative à la lutte contre le terrorisme et autres infractions graves.

Loi n°116/AN/01/4ème L portant réorganisation et changement de la dénomination de l'ISERST en Centre de Recherche Scientifique de Djibouti.

Loi n°116/AN/11/6ème L relative à l'établissement des Banques Islamiques à Djibouti.

Loi n°117/AN/05 du 16 octobre 2005: Code pétrolier.

Loi n°121/AN/11/6ème L modifiant l'article 72 de la Loi n°154/AN/02/4ème L portant codification du fonctionnement de l'OPS et du régime général de retraite des travailleurs salariés.

Loi n°13/AN/98/4ème L portant réforme du Secteur des Postes et Télécommunications.

Loi n°133/AN/05/5ème du 26 janvier 2006. Code du travail.

Loi n°135/AN/3ème L portant création d'un Organisme de Protection Sociale (OPS).

Loi n°151/AN/06/5ème L modifiant la Loi n°96/AN/00/4ème L portant orientation du système éducatif djiboutien.

Loi n°152/AN/06/5ème L portant création de la Société d'Economie mixte «Doraleh Container Terminal».

Loi n°154/AN/02/4ème L portant codification du fonctionnement de l'OPS et du régime général de retraite des travailleurs salariés.

Loi n°17/AN/08/6ème L portant modification de l'âge de départ à la retraite.

Loi n°171 /AN/91 /2ème L portant fixations et organisation du domaine publics.

Loi n°172/AN/91/2ème L règlement de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Loi n°173/AN/91/2ème L portant organisation du domaine privé de l'État.

Loi n° 177/AN/91/2ème L portant organisation de la propriété foncière.

Loi n°178/AN/91/2ème L fixant les modalités d'application des lois relatives au régime foncier.

Loi n°179/AN/02/4ème L portant Réforme des Statuts de la Chambre de Commerce de Djibouti.

Loi n°190/AN/02/4ème L portant organisation des transports publics urbains et interurbains de personnes.

Loi n°201/AN/07/5ème L fixant les conditions d'entrée et de séjour en République de Djibouti.

Loi n°212/AN/07/5ème L portant création de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS).

L'Examen de la politique d'investissement de Djibouti est le dernier d'une série d'examens de politique d'investissement entrepris par la CNUCED, à la demande des pays qui souhaitent améliorer le cadre réglementaire et institutionnel et l'environnement de l'investissement. Les pays inclus dans cette série sont :

Égypte (1999)
Ouzbékistan (1999)
Ouganda (2000)
Pérou (2000)
Maurice (2001)
Équateur (2001)
Éthiopie (2002)
Tanzanie (2002)
Botswana (2003)

Ghana (2003)
Lesotho (2003)
Népal (2003)
Sri Lanka (2004)
Algérie (2004)
Bénin (2005)
Kenya (2006)
Colombie (2006)
Rwanda (2007)

Zambie (2007)
Maroc (2008)
Viet Nam (2008)
République
Dominicaine (2009)
Nigéria (2009)
Mauritanie (2009)
Burkina Faso (2009)
Biélarus (2009)

Sierra Leone (2010)
El Salvador (2010)
Guatemala (2011)
Ex-République yougoslave
de Macédoine (2011)
Mozambique (2012)

Visitez notre site Web consacré aux examens de la
politique d'investissement www.unctad.org/ipr