

# DJIBOUTI

## 2016

Guy Blaise NKAMLEU / b.nkamleu@afdb.org





## DJIBOUTI

- Les projections tablent sur une croissance d'environ 7.4 % en 2016, contre 6.7 % en 2015 et 6 % en 2014, une embellie qui n'empêche pas la pauvreté et le chômage d'être très répandus.
- Le déficit budgétaire s'est amélioré en 2015, mais le niveau d'endettement du pays demeure critique, avec une économie de services centrée sur les transports.
- La concentration des activités et des emplois dans la capitale amène le gouvernement à envisager le développement de pôles économiques à l'intérieur du pays.

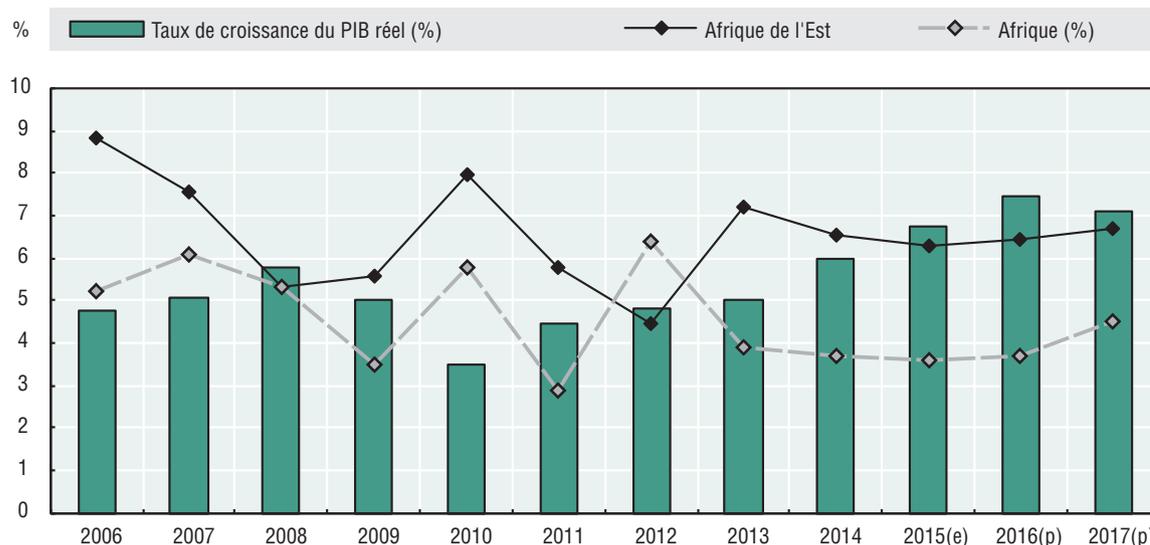
### Vue d'ensemble

Djibouti se caractérise par une économie duale. D'un côté, on trouve un secteur moderne, basé sur des revenus de rente provenant des ports et des bases militaires louées par des contingents étrangers. De l'autre, un large secteur informel persiste. L'économie est axée sur les services, notamment les transports et services connexes, en raison de la position géostratégique du pays dans le golfe d'Aden, au carrefour de corridors maritimes importants pour l'acheminement de biens et de pétrole. La construction, l'hôtellerie et les télécommunications se développent, mais leur poids reste marginal. Les investissements chinois des trois dernières années pourraient modifier la structure de l'économie, avec le développement de Zones économiques spéciales (ZES) pour accueillir des industries de transformation s'inscrivant dans les chaînes de valeur mondiales.

Djibouti développe ses infrastructures, portuaires notamment, afin de promouvoir une croissance rapide et réduire la pauvreté. Tirée par de grands projets d'investissement, la croissance des dernières années, 6.7 % en 2015 contre 6 % en 2014, va se poursuivre avec des projections de 7.4 % et 7.1 % en 2016 et 2017. Malgré cette embellie, l'extrême pauvreté et le chômage restent endémiques. Critique, l'endettement de Djibouti se situe à 65.8 % du PIB en 2015 et devrait atteindre 75.8 % en 2016, pour atteindre le seuil de 79 % en 2017, plaçant le pays en risque élevé de surendettement.

Pour faire face à ces défis, un nouveau cadre de référence, *Vision Djibouti 2035*, vise depuis mars 2014 l'émergence à cet horizon. Sa première déclinaison à moyen terme passe par la Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (Scape), lancée en août 2015 pour cinq ans.

Graphique 1. Taux de croissance du PIB réel



Source: BAFD, Département Statistique PEA. Estimations (e) ; prévisions (p).

Tableau 1. Indicateurs macroéconomiques

	2014	2015(e)	2016(p)	2017(p)
Croissance du PIB réel	6.0	6.7	7.4	7.1
Croissance du PIB réel par habitant	4.7	5.4	6.1	5.8
Inflation	3.0	3.1	3.3	3.4
Solde budgétaire (% PIB)	-10.5	-6.7	-5.8	-5.8
Compte courant (% PIB)	-25.6	-16.0	-14.0	-12.8

Source : Données des administrations nationales; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

## Développements récents et perspectives

La croissance reste sur une tendance haussière, tirée par d'importants chantiers ferroviaires et portuaires. L'année 2015 a été marquée par une consolidation de cette croissance et l'ouverture de nouvelles branches d'activités dans le secteur industriel. Le taux de croissance s'est établi à 6.7 % contre 6 % en 2014, avec une perspective de 7.4 % et 7.1 % en 2016 et 2017. Grâce à la baisse des cours des principaux produits de base et du pétrole, l'inflation est maîtrisée, projetée à 3.1 % en 2015 et environ 3.3 % sur la période 2016-18, contre 3 % en 2014.

Le secteur tertiaire (76.9 % du PIB) et notamment l'activité portuaire reste le moteur de l'économie, se concentrant sur le transit avec l'Éthiopie. Les sous-secteurs transports et communications représentent 27.6 % du PIB, le commerce et tourisme 22.6 %, l'administration publique 17.3 %, l'intermédiation financière et autres services aux entreprises 8.6 %.

Un secteur secondaire naissant contribue de plus en plus au PIB (19.4 %). Il repose sur la construction (11.1 % du PIB) ainsi que l'eau et l'électricité (5.1 %). Les activités de fabrication restent très peu développées (3.2 %) en raison du coût élevé de l'eau, de l'électricité et de la main d'œuvre. Le secteur agricole, dominé par l'élevage et la pêche, ne représente que 3.6 % du PIB. Pourtant, Djibouti peut être considéré comme un pays d'élevage au regard du potentiel de son cheptel, plus de 1 million de têtes.



Le pays poursuit un vaste programme d'investissements dans les infrastructures, un tournant important dans sa stratégie de développement. Ce programme veut renforcer le positionnement géostratégique de Djibouti dans la Corne de l'Afrique, pour ériger le pays en plateforme régionale de services commerciaux, logistiques et financiers. D'autre part, le programme doit permettre de réduire les contraintes énergétiques et hydriques. Des projets spécifiques visent à augmenter l'approvisionnement en eau et en électricité, afin d'amorcer la diversification des activités, jusqu'à présent handicapées par la faible disponibilité de ces ressources.

Le programme d'infrastructures financé par un afflux massif d'investissements directs étrangers (IDE) ces dernières années reste concentré dans les secteurs portuaires, routiers et hôteliers. Les IDE ont atteint en 2013 un niveau record de 19.7 % du PIB, en raison de la cession à un investisseur chinois de 23.5 % du capital du Port autonome international de Djibouti (PAID), devenu Port de Djibouti SA, pour 185 millions de dollars américains (USD). De tels flux n'avaient pas été enregistrés depuis 2006-08, lors de la construction du terminal à conteneurs de Doraleh. Les IDE ont connu une inflexion à 8.1 % du PIB en 2014, mais les retombées des projets d'infrastructures continueront à soutenir l'économie dans les années à venir.

Le succès du programme d'investissement en cours requiert cependant un suivi sérieux des finances publiques et de l'endettement. En effet, la charge des dépenses récurrentes dans le budget a été alourdie, aggravant les risques de dérapages fiscaux. Les autorités ont par ailleurs souscrit d'importants emprunts pour financer la construction de la voie ferrée entre Addis-Abeba et Djibouti, ainsi que d'un aqueduc transfrontalier. Les montants cumulés de ces deux projets ont dépassé le niveau officiel de la dette publique du pays en 2012. Depuis la fin de la Facilité élargie de crédit (FEC) début 2012, Djibouti n'a plus de programme avec le Fonds monétaire international (FMI), mais des discussions se sont tenues en 2015 en vue d'un nouvel accompagnement du suivi de la gestion des finances publiques et de la dette.

Malgré les évolutions positives de la croissance, le pays reste confronté à des défis majeurs. Le chômage affecte plus de 48 % des actifs, tandis que la pauvreté extrême, qui n'a pas régressé depuis 2002, touche environ 23 % d'une population de moins de 1 million d'habitants. Le développement continue d'être freiné par la faible qualité des infrastructures, un coût élevé des services et la faiblesse des capacités institutionnelles. En 2015, Djibouti a adopté son nouveau document de stratégie quinquennale, la Scape 2015-19, qui pose un bon diagnostic des défis du pays (croissance et emplois). Quatre axes stratégiques sont identifiés : la croissance économique, la compétitivité et le rôle moteur du secteur privé ; le développement du capital humain ; la gouvernance publique et le renforcement des capacités institutionnelles ; les pôles de développement régionaux et le développement durable.

Tableau 2. PIB par secteur (en pourcentage du PIB)

	2010	2013
Agriculture, foresterie, pêche et chasse	3.7	3.6
Dont pêche	0.3	0.4
Activités extractives	0.4	0.3
Dont extraction de pétrole brut et de gaz naturel	...	...
Activités de fabrication	3.4	3.2
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	3.0	5.1
Construction	12.6	11.1
Commerce de gros et de détail; réparation de véhicules automobiles et hôtels et restaurants	24.6	22.6
Dont hôtels et restaurants	6.2	5.4
Transports, entreposage et communications	26.4	27.6
Intermédiation financière, immobilier, locations et activités de services aux entreprises	7.4	8.6
Administration publique et défense; sécurité sociale obligatoire	17.6	17.3
Autres services	0.9	0.8
<b>Produit intérieur brut aux prix de base / au coût des facteurs</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Source : Données des administrations nationales.

## Politique macroéconomique

### Politique budgétaire

Le déficit budgétaire s'est aggravé entre 2011 et 2013 avant de se réduire depuis 2014, avec -10.5 % du PIB et des prévisions de -6.7 % en 2015 et -5.8 % en 2016. Les revenus de l'État, dons et contrats de location des bases militaires compris, sont passés de 34.5 % à 37 % du PIB entre 2012 et 2015 et devraient se maintenir à 36.4 % en 2016. Les dons ont augmenté de 6.7 % à 8.9 % entre 2014 et 2015, et devraient se situer à 8.4 % en 2016. Les dépenses publiques sont passées de 37.2 % à 43.8 % du PIB entre 2012 et 2015, et devraient se stabiliser à 42.2 % en 2016.

Plus globalement, le recouvrement des recettes, par ailleurs pénalisées par un régime généreux d'exonérations, reste difficile. Tombées à 18.5 % du PIB en 2012, les recettes ont remonté à 19.6 % en 2014 pour revenir à 18.9 % en 2015. Des assises nationales de la fiscalité ont été organisées en juin 2015, avec la participation du secteur privé et la société civile. Cette conférence a produit des recommandations sur des réformes, en vue d'un régime simple et transparent qui réduise les exonérations et assure des conditions de concurrence égales pour tous les investisseurs. L'objectif consiste à limiter le manque à gagner pour l'État, tout en introduisant en parallèle un système de filets sociaux visant à amortir l'impact d'une hausse des prix, notamment pour les ménages les plus pauvres.

À la fin de la FEC du FMI, début 2012, les autorités ont éprouvé des difficultés à respecter l'équilibre budgétaire. La vente partielle du port de Djibouti à des investisseurs chinois en 2013 a rapporté 185 millions USD, dont 40 % ont été utilisés pour financer des projets d'investissements, apurer une partie des arriérés domestiques et reconstituer les dépôts de l'État auprès de la Banque centrale de Djibouti (BCD). Cette transaction explique l'amélioration du déficit depuis 2014.



Tableau 3. Finances publiques (pourcentage du PIB aux prix actuels)

	2007	2012	2013	2014	2015(e)	2016(p)	2017(p)
<b>Total recettes et dons</b>	<b>35.2</b>	<b>34.5</b>	<b>31.8</b>	<b>35.6</b>	<b>37.0</b>	<b>36.4</b>	<b>35.4</b>
Recettes fiscales	20.5	18.5	19.8	19.6	18.9	18.7	18.6
Dons	5.0	8.6	4.4	6.7	8.9	8.4	7.6
<b>Total dépenses et prêts nets (a)</b>	<b>37.8</b>	<b>37.2</b>	<b>37.7</b>	<b>46.0</b>	<b>43.8</b>	<b>42.2</b>	<b>41.2</b>
Dépenses courantes	25.8	24.2	24.0	23.2	22.5	21.3	21.2
Sans intérêts	25.4	23.8	23.7	22.9	21.1	20.0	19.7
Salaires et rémunérations	12.4	12.1	9.7	9.4	9.5	9.4	9.7
Intérêt	0.4	0.4	0.3	0.2	1.4	1.3	1.5
Dépenses d'investissement	12.0	13.0	13.7	22.9	21.3	20.9	20.0
<b>Solde primaire</b>	<b>-2.2</b>	<b>-2.3</b>	<b>-5.5</b>	<b>-10.2</b>	<b>-5.3</b>	<b>-4.5</b>	<b>-4.2</b>
<b>Solde global</b>	<b>-2.6</b>	<b>-2.7</b>	<b>-5.9</b>	<b>-10.5</b>	<b>-6.7</b>	<b>-5.8</b>	<b>-5.8</b>

Note : a. Seuls les principaux postes de recettes et de dépenses sont détaillés.

Source : Données des administrations nationales; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

### Politique monétaire

La hausse de 6.4 % de la masse monétaire entre décembre 2013 et 2014 s'explique par les augmentations de tous les agrégats qui la composent. En effet, les dépôts ont progressé à un rythme accéléré pour se situer à 212.4 milliards de francs de Djibouti (FDJ) en 2014. La circulation fiduciaire (billets et pièces) a augmenté de 10.3 % et s'établit à 27.3 milliards FDJ contre 24.7 milliards en 2013, signe que les agents économiques ont de plus en plus recours à l'argent liquide pour régler leurs transactions plutôt qu'à la monnaie scripturale et magnétique. Après la baisse de sa part dans la masse monétaire en 2013 à 10.98 %, la monnaie fiduciaire s'est inscrite en hausse en 2014 pour ressortir à 11.38 %, à cause de l'inflation.

La hausse des prix s'est élevée à 3.6 % en 2014 contre 2.4 % en 2013, avec une prévision de 2.5 % pour 2015 et 2016. L'inflation est sensible aux variations des prix des principales importations, produits alimentaires et pétroliers. La baisse des prix du pétrole sur le marché international, si elle se poursuit, pourrait continuer à réduire l'inflation. Les avoirs extérieurs nets se sont établis à 179 628 milliards FDJ à fin décembre 2014, contre 182 934 milliards en 2013, soit un repli de -1.8 %. Ce recul s'explique par la baisse de 7.3 % des avoirs extérieurs nets de la BCD, après une forte augmentation de 90.5 % en 2013. Quant aux avoirs extérieurs nets des banques commerciales, ils ont connu une légère hausse de 1.3 % pour s'établir à 118 260 milliards FDJ, représentant ainsi 66 % du total des avoirs extérieurs nets du pays.

La monnaie nationale est arrimée à l'USD par une parité fixe de 1 USD pour 177.7 FDJ, inchangée depuis l'Indépendance en 1973. D'où la stabilité monétaire de Djibouti. Les autorités souhaitent tirer parti de ce régime de change favorable, dans lequel la conversion du FDJ dans toutes les devises et les mouvements de capitaux sont libres, pour faire de Djibouti une place financière attrayante pour les pays de la région. Cependant, une politique monétaire ou une politique de change active ne peuvent pas être utilisées comme leviers dans ce contexte.

### Coopération économique, intégration régionale et commerce

Le pays tire un grand avantage de l'intégration régionale. Djibouti est membre du Marché commun de l'Afrique australe et orientale (COMESA), de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) et de l'Autorité inter-gouvernementale pour le développement (IGAD), dont il abrite le siège. Dans ce cadre, le pays a fait des efforts d'harmonisation, avec l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 2009. Des projets régionaux ont été finalisés entre Djibouti et l'Éthiopie, tels que la construction de plusieurs corridors routiers. La construction de voies ferrées et d'une adduction d'eau a fait l'objet d'accords entre les deux pays. Enfin, la construction de nouveaux ports et terminaux spécialisés le long des côtes consolidera l'intégration régionale.

du pays, grâce au renforcement de son positionnement comme plateforme de commerce et de services pour les États de la sous-région. Plus de 75 % des activités du port de Djibouti desservent le voisin éthiopien, enclavé.

Le déficit des balances commerciale et courante s'est creusé depuis 2011, en raison des importations de biens d'équipements, à la hausse, dans le cadre du programme d'investissements publics. Le déficit s'est tassé en 2015 avec la fin de ce programme, mais il pourrait rebondir, suite au lancement prévu pour 2016 d'une centrale géothermique aux environs du lac Assal.

Les exportations, limitées, portent surtout sur du bétail à destination des pays du Golfe. Le pays importe beaucoup, aussi bien des produits alimentaires et pétroliers que des biens d'équipement. Les activités commerciales restent très concentrées sur l'Éthiopie et peu intégrées au reste du continent. Toutefois, le pays est actif dans la recherche de nouveaux marchés auprès du Soudan du Sud et des pays enclavés des Grands lacs. À cet effet, un accord tripartite entre Djibouti, le Soudan du Sud et l'Éthiopie a été signé en 2012, portant sur un oléoduc pétrolier reliant le Soudan du Sud et Djibouti, ainsi que des actions de coopération dans les transports et les télécommunications.

Tableau 4. Comptes courants (en pourcentage du PIB)

	2007	2012	2013	2014	2015(e)	2016(p)	2017(p)
Balance commerciale	-50.1	-41.2	-41.2	-42.4	-36.2	-34.2	-34.6
Exportations de biens (f.o.b.)	6.8	8.7	8.2	8.1	6.9	6.3	5.9
Importations de biens (f.o.b.)	56.9	50.0	49.4	50.6	43.1	40.5	40.6
Services	17.9	13.3	11.8	10.3	11.5	11.6	14.6
Revenu des facteurs	10.5	6.2	5.8	5.9	5.5	5.3	4.3
Transferts courants	0.2	1.5	0.3	0.7	3.2	3.3	3.0
<b>Solde des comptes courants</b>	<b>-21.4</b>	<b>-20.3</b>	<b>-23.3</b>	<b>-25.6</b>	<b>-16.0</b>	<b>-14.0</b>	<b>-12.8</b>

Source : Données de la Banque centrale et des administrations nationales; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

## Politique de la dette

À la fin 2013, le stock de la dette publique contractée et garantie par l'État s'élevait à 48.4 % du PIB, dépassant le seuil de 30 % au-dessus duquel les dettes de pays comme Djibouti sont considérées comme très élevées. Depuis, la situation s'est aggravée et les estimations du FMI en décembre 2015 indiquent que la valeur actualisée de la dette se situait à 52.5 % du PIB en 2014 et 65.7 % en 2015. Le niveau d'endettement devrait atteindre 78.7 % en 2016 et dépasser 79 % en 2017.

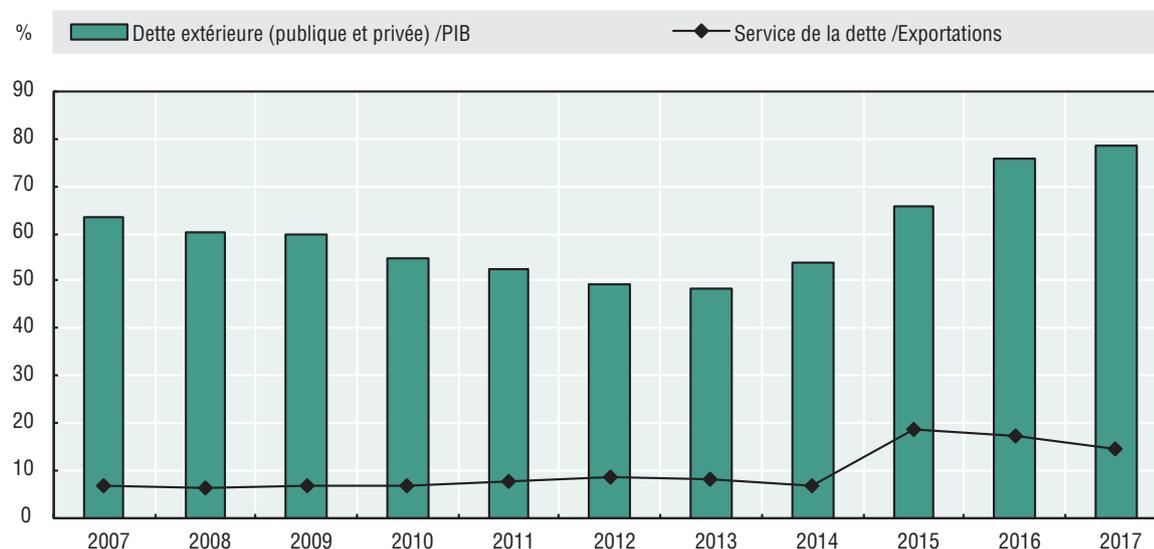
Djibouti est l'un des rares pays africains à n'avoir jamais été déclaré éligible à l'initiative pour les Pays pauvres très endettés (PPTE). Il n'a pas pu bénéficier, à ce titre, d'allègement de dette. Les alternatives restent limitées, dans la mesure où les créditeurs multilatéraux détiennent près de 68 % de la dette en 2013. Ainsi, la dette publique de Djibouti demeure critique et place le pays en risque élevé de surendettement. Cette évolution rapide découle de grands programmes d'investissement, financés en partie par des emprunts non concessionnels importants, en l'occurrence auprès de l'*Export-Import Bank of China* (EximBank China). Ces emprunts serviront à la réalisation du nouveau chemin de fer Djibouti-Éthiopie et au financement d'un aqueduc pour assurer l'approvisionnement de la ville de Djibouti en eau potable depuis l'Éthiopie.

Les autorités ont privilégié des négociations de rééchelonnement avec les créanciers bilatéraux afin de dégager des ressources pour le service régulier du stock de dette qu'elles ne peuvent pas rééchelonner. Un important accord de rééchelonnement de la dette bilatérale avait été conclu en octobre 2008 auprès des créanciers du Club de Paris, en particulier avec la France et l'Espagne. Des accords bilatéraux ont été également signés avec l'Arabie Saoudite, tandis que des négociations ont été entamées avec les Émirats arabes unis (EAU) et le Koweït. Bien que Djibouti ne soit pas sous programme du FMI, ce dernier ne cesse d'attirer l'attention des autorités sur les



menaces d'augmentation de la dette. Ainsi, les gains de performance dégagés par l'économie, au lieu d'être orientés vers la lutte contre la pauvreté et la croissance, pourraient aller en grande partie au service des emprunts contractés. Aussi est-il urgent pour les autorités de développer leurs capacités de gestion de la dette ainsi que d'améliorer la coordination entre les entités de l'État chargées de contracter la dette et d'en assurer le suivi et le remboursement.

Graphique 2. Part de l'encours de la dette extérieure dans le PIB et ratio du service de la dette sur les exportations



Source : FMI (WEO & Article IV).

## Gouvernance économique et politique

### Secteur privé

Le secteur privé reste embryonnaire et peu structuré, composé en majorité de micro-entreprises concentrées dans les services (commerce, transport, logistique et bâtiment). Selon le dernier recensement réalisé par la Chambre de commerce de Djibouti (CCD), le pays comptait 3 435 entreprises en 2012, soit 11 % de plus qu'en 2011, qui évoluent aux deux tiers dans le secteur informel. Une part minime de 0.7 % d'entre elles opèrent dans l'agriculture, l'élevage et la pêche), contre 14.5 % dans le secteur secondaire (13.7 % pour le BTP et 0.8 % pour l'industrie) et 84.9 % dans les services. Seulement 141 d'entre elles déclarent un chiffre d'affaires annuel égal ou supérieur à 100 000 USD, et 63 un chiffre d'affaires de plus de 1 million USD.

La promotion du secteur privé a fait l'objet d'importants efforts, avec des institutions, lois et règlements dont la coordination, l'efficacité et le contrôle demeurent cependant déficients. Trois grands obstacles entravent le secteur privé : la faiblesse des capacités techniques et humaines des structures étatiques dédiées, les mêmes faiblesses au sein des organisations professionnelles privées, ainsi que le déficit de main-d'œuvre qualifiée. Bien des contraintes pèsent sur le climat des affaires, comme le relève le rapport 2016 *Doing Business* de la Banque mondiale. Djibouti y occupe la 171<sup>e</sup> place sur 189 pays, soit deux rangs de moins qu'en 2015. En matière de création d'entreprises, le pays est passé de la 185<sup>e</sup> à la 171<sup>e</sup> place entre 2013 et 2016, suite à la suppression du versement d'un capital minimum. Djibouti affiche de bonnes performances pour le règlement de l'insolvabilité (68<sup>e</sup> rang) et le paiement des taxes et impôts (85<sup>e</sup>). Par contre, l'activité du secteur privé reste confrontée à des difficultés en matière de raccordement à l'électricité (172<sup>e</sup>),

de protection des investisseurs minoritaires (174<sup>e</sup> place), d'accès au crédit (181<sup>e</sup>) et d'exécution des contrats (183<sup>e</sup>). La poursuite des réformes et du dialogue devrait permettre d'améliorer les relations entre les entreprises privées et l'administration, encore caractérisées par un climat de défiance mutuelle.

## Secteur financier

Le secteur financier demeure fragile malgré sa stabilité apparente. La BCD a poursuivi les réformes initiées sous l'égide du FMI pour renforcer la supervision et la régulation bancaire, avec la promulgation de deux nouvelles instructions en 2013 portant sur le calcul des coefficients de liquidité et sur la régulation du changement de situation des établissements de crédit.

Deux banques dominent le secteur bancaire, *Bank of Africa Mer Rouge* (BAO-Mer Rouge), et Banque pour le commerce et l'industrie-Mer Rouge (BCIMR). Elles rassemblent 67 % des actifs en 2015, contre 85 % en 2013, une baisse due à la concurrence des nouvelles banques. Le secteur financier s'est rapidement développé entre 2006 et 2012, passant de deux à dix banques. Huit d'entre elles ont rempli les conditions du capital minimum de 1 milliard FDJ à la date butoir de janvier 2014. Bien que très concentré, le secteur est resté stable et sain en 2014 et 2015. Il présente cependant des vulnérabilités, comme en atteste la détérioration de certains indicateurs. Ainsi, la part des prêts non performants a atteint 16.2 % en juin 2014, contre 13 % en 2013, 11.4 % en 2012 et 9.4 % en 2011. Les provisions pour créances douteuses ont chuté de 82 % en 2012 à 60 % en juin 2014 et toutes les banques ont dépassé la limite de prêts en 2014. Certains établissements dépassent toujours la limite d'exposition à un seul emprunteur, bien que celle-ci ait été abaissée en 2012 à 25 % des capitaux nets, contre 50 % auparavant.

L'accès aux services financiers reste peu développé, malgré l'augmentation du nombre de banques et les ratios élevés des dépôts/PIB (plus de 80 %) et crédits privés/PIB (plus de 32 %). L'accès de la population et des entreprises au crédit, notamment les PME et les PMI, reste limité. Le crédit est concentré sur un nombre restreint d'entreprises et de personnes. Seulement 14 % de la population adulte possède un compte bancaire.

Deux institutions opèrent dans la microfinance : le Fonds de développement économique de Djibouti (FDED) dans son rôle de financement alternatif et la Caisse populaire d'épargne et de crédit (CPEC) avec les services de microcrédits. Cependant, la CPEC a été placée sous administration provisoire de la BCD en 2012, suite à la dégradation de ses performances et des problèmes de gestion. Les autorités projettent d'instituer un fonds de garantie du crédit et de développer la microfinance, afin de promouvoir l'inclusion financière.

## Gestion du secteur public, institutions et réformes

L'administration est caractérisée par une faiblesse des capacités, et une lourdeur bureaucratique qui constituent un réel obstacle face aux exigences de performance. Après sa réélection en 2011, le président de la République a pointé la question de la réforme administrative comme l'une de ses priorités. Une commission nationale et un secrétariat exécutif, tous deux chargés de la réforme administrative, ont été mis sur pied, afin d'améliorer la performance de l'administration publique.

Le secteur public continue de jouer un rôle prépondérant dans l'économie de Djibouti. Cependant, il souffre de faibles capacités, participant à la performance sous-optimale des indicateurs sociaux et constituant un frein à la croissance inclusive et à la réduction de la pauvreté. Le travail de réforme de l'État initié en 2012 a conduit, par le recensement des entreprises publiques, à identifier 49 établissements en 2013, contre 44 auparavant. La réforme amorcée avec la restructuration des ministères vise à améliorer l'efficacité du fonctionnement de l'administration publique. Un partenariat stratégique a été signé à cette fin en 2015 avec le consortium québécois formé par l'École nationale d'administration publique (Enap) et le bureau de consultants internationaux



C2D Services, basé à Montréal. Ce projet est entièrement financé par Djibouti, contrairement aux actions antérieures. Diverses études ont été réalisées sur le fichier unique de la solde, la direction de l'administration publique, les services de mobilisation de ressources fiscales et douanières. Djibouti reste caractérisé par une déficience des politiques publiques et un mode de gouvernance qui contribue à perpétuer une situation de pauvreté, susceptible de fragiliser la cohésion sociale et la stabilité politique. Des appréhensions persistent, sur la capacité du gouvernement à prendre des engagements crédibles et mettre en œuvre de profondes réformes. L'État n'a pas encore réussi à changer la perception et la confiance des différents acteurs privés et de la société civile.

## Gestion des ressources naturelles et environnement

Djibouti est vulnérable à de nombreux types de catastrophes naturelles. Composé de régions volcaniques et montagneuses, le pays manque cruellement d'eau. Les précipitations sont très faibles (150 millimètres par an) et les sécheresses fréquentes. L'évapotranspiration potentielle est très élevée, compte tenu du climat chaud et de l'absence de végétation suffisante. Les nappes aquifères sont surexploitées et fortement menacées d'intrusion d'eau saline et de pollution. Le pays est confronté à des périodes pluriannuelles de sécheresses, de fréquentes inondations rapides et intenses, ainsi qu'à des tremblements de terre provenant de la zone volcanique le long du Rift Assal et des incendies causés par la sécheresse. Ce contexte environnemental accentue la vulnérabilité de la population, le tiers des Djiboutiens résidant dans des zones à haut risque. Grâce à l'interconnexion électrique avec l'Éthiopie, près de la totalité de l'électricité consommée dans le pays est d'origine hydraulique. La mise en place d'une centrale géothermique est prévue pour 2016.

Le gouvernement s'est doté de plusieurs documents de référence, dont le Plan d'action national pour l'environnement (Pane). Une stratégie de gestion du risque de catastrophes (GRC) est en voie d'être lancée. Djibouti a aussi adhéré à l'Initiative Grande muraille verte pour le Sahara et le Sahel, lancée en 2007 par l'Union africaine (UA) pour lutter contre la désertification. En août 2015, Djibouti a publié sa contribution nationale à la 21<sup>e</sup> Conférence des parties (COP21) à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CNUCC), organisée à Paris en décembre 2015, dans laquelle le pays s'engage à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030, soit près de 2 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>.

## Contexte politique

La situation politique est marquée par l'accord entre la majorité et la coalition de l'opposition, signé le 30 décembre 2014. Le président Ismaël Omar Guelleh, au pouvoir depuis 1999, a été réélu pour un troisième mandat de cinq ans avec une forte majorité, le 8 avril 2011, et devrait se représenter en 2016. La victoire de la coalition au pouvoir aux élections législatives de février 2013 a été contestée par les partis d'opposition, qui ont fait leur entrée à l'Assemblée nationale, la chambre unique, avec 20 % des sièges. D'importantes manifestations et contestations ont conduit à des arrestations et incarcérations de militants et la décision de l'opposition de suspendre sa participation aux travaux de l'Assemblée nationale. La situation politique s'est apaisée avec la signature de l'accord de décembre 2014, et le retour de l'opposition à l'Assemblée nationale. Le respect et la mise en œuvre effective de cet accord pourrait augurer de réelles avancées démocratiques.

Selon l'indice Mo Ibrahim, la perception de la gouvernance s'est globalement dégradée ces dernières années. L'indice classe Djibouti à la 35<sup>e</sup> place sur 52 pays d'Afrique en 2014, contre la 30<sup>e</sup> place en 2013 et la 29<sup>e</sup> en 2012 et 2011. Le plus bas classement du pays se retrouve dans le critère de participation et droits de l'homme (45<sup>e</sup>), tandis que le meilleur rang est obtenu dans le critère du développement durable (23<sup>e</sup>).

Sur le plan externe, l'instabilité géopolitique de la région commence à menacer l'attractivité de Djibouti. Le pays se trouve à proximité des conflits de la Corne de l'Afrique et du Moyen-Orient,



du Soudan du Sud au Yémen en passant par la Somalie. Il reste confronté à un afflux constant de migrants, pesant ainsi sur des services sociaux et un budget déjà sous pression, sans oublier le risque d'instabilité.

## Contexte social et développement humain

### Développement des ressources humaines

L'une des faiblesses de Djibouti tient aux limites de ses capacités institutionnelles et de ses ressources humaines. L'éducation a beaucoup progressé, avec la gratuité de l'école primaire dans l'enseignement public. La priorité accordée à l'éducation dès le début des années 2000 s'est traduite par une expansion soutenue des capacités d'accueil et une augmentation importante et continue des effectifs à tous les niveaux d'enseignement, afin d'atteindre l'éducation universelle visée par les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les taux brut de scolarisation dans le primaire ont progressé de manière rapide, passant de 49.5 % en 2003 à 78 % en 2013, selon le ministère de l'Éducation nationale. Le taux d'alphabétisation des adultes a augmenté, de 54.8 % à 60.8 % entre 2000 et 2014. Néanmoins, la qualité de l'éducation reste insuffisante, ce que révèle un faible taux d'achèvement du cycle primaire, un taux élevé d'absentéisme des enseignants et le sureffectif dans les classes.

Les indicateurs de santé, quant à eux, sont relativement médiocres, malgré la grande amélioration de la couverture médicale depuis 2005. Selon le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le taux de mortalité infantile est passé de 98.8 à 58 pour 1 000 entre 2002 et 2012 et la mortalité des moins de cinq ans a baissé de 127 à 67.8 pour 1 000 sur la même période. Cependant, le taux de mortalité maternelle reste élevé, à 300 pour 100 000 naissances vivantes, selon les estimations de l'Unicef en 2012. En ce qui concerne le VIH/Sida, le taux de prévalence était évalué à 1.4 % au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Les effectifs du personnel sanitaire ont beaucoup augmenté ces dernières années, au niveau administratif plutôt que sur le terrain. La couverture sanitaire reste concentrée sur l'agglomération de Djibouti, qui dispose d'un médecin pour 10 500 habitants contre un pour 74 500 habitants en moyenne dans les régions. L'espérance de vie ne dépassait pas 56 ans en 2010.

### Réduction de la pauvreté, protection sociale et travail

Depuis 2005, le taux de croissance économique dépasse celui de la population active. Théoriquement, Djibouti devrait donc se rapprocher d'une croissance de plein emploi. En pratique, l'élasticité emploi/croissance s'avère extrêmement faible (0.386). Le chômage touche près de 50 % de la population active, surtout les jeunes et les femmes. Passé de 54 % en 2010 à 48.4 % en 2012, le chômage est remonté en 2014, année durant laquelle le nombre d'emplois a diminué de 5 700 postes, tous secteurs confondus. Les statistiques indiquent un effectif total de 48 900 emplois salariés déclarés en 2014 contre 54 600 en 2013, soit une régression de 10.4 %. En l'absence d'un développement significatif du secteur privé, l'État reste le principal employeur du pays. Près de 41 % des actifs travaillent dans l'administration ou les services publics, les entreprises individuelles (25.9 %), les sociétés publiques et les entreprises d'économie mixte (12.7 %).

Soutenue depuis 2006, la croissance n'a pas entraîné une réduction de la pauvreté. Une étude conduite en 2013-14 par la Banque Africaine de développement a évalué le niveau de pauvreté extrême à 23 % de la population, contre 24 % en 2002, soit une quasi-stagnation du niveau de vie. Ces résultats mettent en évidence le caractère non inclusif d'une croissance portée par des activités à haute intensité capitaliste et concentrée dans les infrastructures portuaires, routières et hôtelières, peu créatrices d'emplois. Une stratégie nationale de protection sociale axée sur les filets de sécurité a été élaborée en 2012. Des programmes ciblés sur les zones de pauvreté et les couches vulnérables ont été mis en œuvre, mais n'ont pas encore permis d'atteindre



les objectifs escomptés. Ils ne favorisent pas suffisamment les régions, qui souffrent de fortes inégalités. L'incidence de l'extrême pauvreté mesurée en 2012 est deux fois plus forte dans les régions (44.5 %) que dans la capitale (16.5 %).

Enfin, Djibouti fait partie d'une région fragile sur le plan sécuritaire, et attire un nombre important de migrants allant vers le Yémen et des pays de la péninsule arabique, notamment l'Arabie saoudite et les pays du Golfe. Ces étrangers proviennent des pays de la Corne de l'Afrique en conflit. Djibouti accueille plus de 15 000 réfugiés et demandeurs d'asile en provenance de Somalie (78 %), d'Éthiopie (16 %) et d'Érythrée (5 %). L'arrivée de réfugiés venus du Yémen, avec plus de 1 000 personnes répertoriées en mars 2015, exerce une pression supplémentaire en termes de protection sociale.

### Égalité hommes-femmes

La stratégie nationale d'intégration de la femme dans le développement, adoptée en 2002, a été prolongée par un schéma directeur couvrant la période 2009-13. Cette politique du genre est le cadre d'intervention de tous les acteurs en la matière. Pour accentuer l'autonomisation de la femme, une stratégie nationale d'alphabétisation et d'études non formelles a été instituée en 2010, prévoyant pour la première fois la formation dans les langues nationales.

Ces initiatives ont conduit à une amélioration notable de l'accès des femmes aux services de santé et d'éducation. Le pays approche la parité dans l'enseignement primaire, avec un taux brut de scolarisation de 80.7 % des filles en 2012, contre 84.6 % des garçons.

Malgré les progrès observés, la participation des femmes aux processus de décision et au développement de Djibouti reste limitée. Elles n'occupent que 14 % des sièges à l'Assemblée nationale et 20 % des postes de cadres de la fonction publique en 2013.

### Analyse thématique : villes durables et transformation structurelle

Au recensement général de 2009, Djibouti comptait 818 200 habitants, dont 46.2 % de femmes et environ 74 % de moins de 35 ans. Avec une croissance démographique de 2.8 %, soit 22 900 habitants supplémentaires par an, la population s'élèverait ainsi à 936 600 habitants en 2014. Cette évolution n'est pas sans conséquence sur l'urbanisation. Principal pôle d'attraction, la capitale abrite plus de 60 % de la population. La concentration des activités économiques et des emplois dans la ville de Djibouti, notamment autour du port et des bases militaires étrangères, ainsi que le chômage et les sécheresses, ont favorisé l'afflux des populations rurales. Djibouti est le deuxième pays d'Afrique le plus urbanisé (77 %) après la Libye (78 %).

Dans ce contexte, les pouvoirs publics entendent inscrire le développement urbain des villes secondaires dans une logique d'équilibre territorial, afin de sédentariser les populations nomades dans les différentes régions, ralentir l'exode rural et lutter contre la pauvreté urbaine. Les capitales régionales seraient chargées d'absorber et de stabiliser une bonne partie des flux migratoires. De nouvelles initiatives territoriales visent à répartir la pression et régler progressivement la question du déséquilibre urbain en impulsant dans les métropoles régionales les facteurs d'un développement durable.

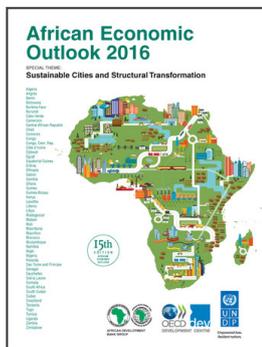
L'urbanisation se poursuit à un rythme très soutenu, et les enjeux de développement économique et social sont désormais centrés dans les agglomérations. Les conditions climatiques sont peu favorables aux productions rurales, dominées par l'élevage. Les cultures se limitent à un peu de maraîchage. La sécheresse des années 80 a accéléré le déclin du nomadisme traditionnel en provoquant un important afflux de pasteurs vers la capitale. Le secteur agricole ne représente que 3.6 % du PIB. Malgré de nombreuses opportunités, l'industrie reste en retrait et ne représente que 18 % du PIB. L'économie est concentrée dans le secteur tertiaire, qui emploie la majorité de la population active du pays dans la capitale.



Le contexte national de Djibouti fait apparaître des écarts de développement entre la capitale et les régions de l'intérieur. Cette différence est encore plus perceptible entre les villes, même si la réduire a été un objectif proclamé dès l'Indépendance en 1977. L'activité se concentre de plus en plus dans la capitale, et les autres villes de l'intérieur participent très peu à l'économie nationale. Cette tendance risque de s'amplifier avec le lancement de grands projets dans la capitale, qui vont compliquer la gestion démographique et les problèmes induits par la concentration humaine, la ville n'étant pas préparée à accueillir les « arrivants ». La paupérisation y est rampante, liée à l'insécurité alimentaire et un accès limité aux services sociaux de base. Cette situation est lourde d'instabilité sociopolitique, comme le pressent déjà la classe dirigeante. Pour anticiper l'impact de cette situation, le gouvernement a jeté les bases du processus de décentralisation et du développement local par la mise en place des conseils régionaux, des comités de coordination au développement régional et des comités locaux de développement dans les cinq régions du pays. Une politique nationale de développement régional, des plans de développement régional et des plans d'investissement pluriannuels ont été élaborés et validés.

Dans sa stratégie *Djibouti Vision 2035*, le gouvernement ambitionne un territoire judicieusement aménagé, de manière durable et équilibré dans sa démographie. Pour ce faire, la stratégie au cours des cinq années à venir reposera sur un développement territorial maîtrisé, passant notamment par l'édification de pôles économiques dans les régions de l'intérieur. Elle visera aussi à préserver un environnement sécurisé et de qualité. En outre, le gouvernement a engagé des études globales pour doter les régions de l'intérieur de schémas directeurs d'aménagement urbain et définir les bases du concept de pôle économique régional dans le contexte djiboutien (taille du territoire, dynamique forte d'intégration régionale, mouvements démographiques, base administrative, perspectives pour la décentralisation, etc). L'objectif consiste à amener les villes vers les populations, et non attendre que les populations viennent vers les villes, et ainsi désengorger la capitale en œuvrant pour l'édification de pôles économiques à l'intérieur du pays à partir d'une valorisation des potentialités locales. Les plans de développement régionaux devront anticiper sur les changements importants attendus, en particulier du fait de l'évolution du réseau routier, de la mise en place de deux nouvelles voies ferroviaires et des investissements qui conduisent à ouvrir le pays sur la mer dans les régions d'Arta, Tadjourah et Obock.

La planification et la maîtrise du développement à long terme de la capitale figure parmi les priorités du gouvernement. À l'horizon 2035, la ville de Djibouti abritera environ 1 million d'habitants, contre plus de 560 000 en 2015. Elle ambitionne de renforcer son rôle de place économique, commerciale et financière de référence de la sous-région. Dans le cadre de la Commission nationale de l'aménagement du territoire (CNAT), des études et une vaste consultation devront être réalisées en vue de produire un schéma d'aménagement et des perspectives de développement à long terme de la ville. D'importantes capacités de planification urbaine participative seront mises en place pour conduire la réalisation de grands travaux publics d'aménagement, d'assainissement et d'équipement, de construction d'infrastructures économiques, administratives et sociales. Ces grands travaux visent à offrir un cadre et des conditions de vie de qualité, avec des facilités modernes et compétitives de développement des affaires.



Extrait de :  
**African Economic Outlook 2016**  
Sustainable Cities and Structural Transformation

Accéder à cette publication :  
<https://doi.org/10.1787/aeo-2016-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

Banque africaine de développement/OCDE/Programme des Nations Unies pour le Développement (2016), « Djibouti », dans *African Economic Outlook 2016 : Sustainable Cities and Structural Transformation*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/aeo-2016-54-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).