**Sujet : La nouvelle gestion publique : origines et impacts : le cas du CERD[[1]](#footnote-2) à Djibouti**

L’économie djiboutienne est aussi marquée par la forte présence du secteur public. Cependant à Djibouti, depuis le début des années 1990, les débats sur les réformes et l’avenir de l’Etat se multiplient et un processus majeur de redéfinition du rôle de l’Etat s’est engagé. L’Etat en tant que producteur de biens et services, est en recul. Il privatise de nombreuses activités qu’il gérait auparavant en interne et sous-traite une part croissante des fonctions et activités auprès du secteur privé par le biais d’appels d’offres sur le marché public et de contrats de concessions pour assurer l’approvisionnement en eau potable de la population, ou pour gérer les services publics de santé, de la sécurité ou encore des infrastructures.

En outre, les distinctions et barrières habituelles entre les organisations publiques et les entreprises privées mues par le profit deviennent floues. Le secteur public est exposé, analysé et comparé avec le secteur privé et des méthodes de management traditionnellement employées dans le secteur privé se sont diffusées dans le secteur public. Cette nouvelle approche qui transfère la propriété, la gestion des organisations publiques au secteur privé ou qui introduit le mode de fonctionnement du privé dans les organisations publiques, est appelée nouvelle gestion publique. Née dans les années 1980, la Nouvelle Gestion Publique se développe au départ dans les pays anglo-saxons (Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, Australie). L’idée principale développée par la Nouvelle Gestion Publique est que les méthodes de management du secteur privé peuvent être intégrées au secteur public. L’idée principale développée par la Nouvelle Gestion Publique ou Nouveau Management Public est que les méthodes de management du secteur privé peuvent être intégrées au secteur public. Les organisations publiques se doivent d’être efficaces, efficientes et économes. Pour cela, l’entreprise privée semble représenter le modèle à suivre s’opposant à une bureaucratie symbole de tous les dysfonctionnements. Les *3 E* « *Economie, Efficacité, Efficience (*Urio, 1998), thèmes qui se sont imposés depuis fort longtemps dans le secteur privé, doivent être une préoccupation permanente de tout responsable, de tout niveau hiérarchique du secteur public (Trosa, 2008, p. 7). Si la réflexion sur l’optimisation et l’amélioration de la performance des organisations publiques n’est pas nouvelle, le rapport avec les organisations privées l’est davantage. Née dans les années 1980, La Nouvelle Gestion Publique appelée aussi Nouveau Management Public se développe au départ dans les pays anglo-saxons (Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, Australie). Concrètement, de nombreuses actions peuvent s’inscrire dans le champ de la Nouvelle Gestion Publique (Hood, 1991, 1995, Urio, 1998, Bouckaert Pollitt, 2000, Bezes, 2007). Le concept de NGP touche de nombreuses fonctions du secteur public (financement, ressources humaines, organisations, etc.). Il préconise quelques principes d’organisation déclinés en différents mesures :

- la séparation dans l’administration entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d’exécution ; la fragmentation du secteur public en unités administratives autonomes (des agences), par décentralisation ;

- le recours systématique aux mécanismes de marché : individualisation des incitations, une recherche active de moyens de production à moindre coût, un mouvement vers un contrôle des organisations publiques par des managers visibles exerçant un pouvoir discrétionnaire, les usagers assimilés à des clients, etc.) ;

- la transformation de la structure hiérarchique de l’administration en renforçant les responsabilités et l’autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l’action de l’Etat ;

- la mise en place d’une gestion par les résultats fondés sur la réalisation d’objectifs, et la mesure et l’évaluation des performances dans le cadre de programmes de contractualisation et la mise en avant de la mesure du résultat, etc.

Ces recettes sont au cœur des multiples politiques de réformes administratives conduites dans les Etats occidentaux depuis les années 1980 (Pollitt et Boukaert, 2004). Par importation et par mimétisme, elles ont aussi alimenté les discours et les réformes des Etats dans les pays en développement et dans les pays en transition (Bezes, 2007, p. 12).  Les organisations internationales de financement et de coopération ne sont pas étrangères à la diffusion de ces standards. Les recettes du nouveau management public sont intégrées aux projets inspirés du paradigme de la « bonne gouvernance ». Au cœur de normes internationales préconisées par la Banque mondiale ou le FMI, le nouveau management public constituerait un « langage » commun aux réseaux internationaux qui mêlent consultants, technocrates nouvellement nommés dans les hautes administrations et élites politiques, parfois issues des milieux des affaires (Dezalay et Garth, 2006). Les emprunts aux recettes du nouveau management public dans les programmes de développement datent de la seconde moitié des années 1990. Ils se développent sous la forme de slogans (responsabilisation des fonctionnaires, impératifs d’efficacité, gestion par la performance, transparence, etc.) déclinés en instruments (mécanismes de contractualisation et mesure des résultats, obligation de rendre compte, de réformes des procédures budgétaires, standards de qualité pour les usagers, etc.).

Nous nous attacherons dans ce mémoire à analyser cette notion plus en détails, en expliquant ses fondements théoriques, les formes qu’elle prend et les conséquences observables dans un pays en développement –Djibouti- et dans un domaine particulier, celui de la recherche.

Sur le plan méthodologique, notre recherche s’appuie sur une analyse documentaire.

Le nouveau management s’inscrit à Djibouti dans un vaste programme d’ajustement macro-économique et structurel engagé par le Gouvernement au début des années 1990 visant, d’une part, à alléger le poids de l’Etat dans l’économie à travers une compression des dépenses publiques, un désengagement de celui-ci de certains secteurs d’activité, et de l’autre, à mettre en place des réformes structurelles pour créer un environnement propice au développement du secteur privé et améliorer la compétitivité de Djibouti.

Nous proposons de diviser notre travail en deux chapitres :

Le nouveau management concerne l’ensemble de domaines du secteur public, depuis les missions régaliennes jusqu’aux grandes entreprises industrielles et commerciales de l’Etat. Cette tendance s’étend aussi bien aux pays développés, aux pays en développement et ceux en transition. Le premier chapitre étude les facteurs qui sont à l’origine. La persistance et l’ampleur des problèmes économiques qui touchent les Etats à l’échelle planétaire ont conduit notamment à repenser les fondements économiques et politiques des activités du secteur public. Ce qui n’est pas sans conséquence sur la nature des missions du secteur public, sur le régime de propriété et le mode d’organisation de services publics

Le deuxième chapitre aborde les impacts de ce nouveau management public.

Les données utilisées dans ces chapitre proviennent de documents d’analyse économique produits notamment par la Banque mondiale ainsi que des données nationales fournis par le ministère de l’Economie, la Banque centrale de Djibouti, etc. La principale difficulté de collecte des données réside à Djibouti dans le fait que les données sont produites par les pouvoirs publics uniquement quand elles sont demandées et financées par les bailleurs de fonds. La rareté des données fiables et exhaustives explique que certaines données sont parfois anciennes. A titre d’exemple, jusqu’en juin 2012 et plus de 30 ans après l’indépendance, le chiffre concernant le nombre d’habitants de Djibouti était inconnu faute de dénombrement de la population.

**Chapitre 1 : Les facteurs à l’origine du nouveau management public à Djibouti**

La République de Djibouti située à l’entrée sud de la Mer Rouge bénéficie d’une position géostratégique privilégiée au carrefour des principales routes maritimes. Elle partage ses frontières terrestres avec la Somalie au sud-est, l’Ethiopie au sud-ouest et à l’ouest, et l’Erythrée au nord-ouest (voir carte de Djibouti p.7). Djibouti accède à l’indépendance en juin 1977. Ancienne colonie française depuis 1862, le pays a connu diverses appellations : Côte Française des Somalis (CFS) de 1862 à 1967 ; Territoires Français des Afars et des Issas (TFAI) jusqu’à l’indépendance. Les langues officielles sont le Français et l’Arabe et les langues les plus couramment parlées sont l’Afar et le Somali.

Dans les années 1990, le pays s’est engagé dans un processus de démocratisation marqué par l’adoption d’une constitution en 1992. L’organisation politique actuelle de Djibouti résulte de la constitution adoptée par référendum le 4 septembre 1992. Le président de la République est élu au suffrage universel pour 6 ans et cumule à la fois les fonctions de chef de l’Etat et le chef du Gouvernement. Il nomme le Premier Ministre qui, outre ses propres prérogatives, coordonne les activités des différents ministères. Le pouvoir législatif est composé de l’Assemblée nationale, chambre unique de 65 députés, élus au suffrage universel pour cinq ans.

Le processus de décentralisation en cours dans cette dernière décennie a permis de diviser le pays en six régions administratives : une région centrée sur la capitale (Djibouti-ville) qui a un statut particulier (collectivité territoriale subdivisée en trois communes : commune de Ras-Dika, commune de Boulaos et la commune de Balbala) et cinq autres régions de l’intérieur (Ali Sabieh, Arta, Dikhil, Obock et Tadjourah).

La répartition de la population djiboutienne est inégale. La capitale Djibouti-ville reste le plus grand centre urbain du pays et accueille plus de 7 djiboutien sur 10. Elle concentre également la totalité de la vie économique et commerciale du pays. Toutes les infrastructures publiques et privées (d’éducation, sanitaires et culturelles, etc.) y sont aussi localisées au détriment du développement des autres régions.

La population djiboutienne est estimée à environ 820 000 habitants par le dernier récemment de juin 2009. Le taux d’accroissement démographique naturel de 3% par an situe Djibouti parmi les pays à croissance démographique élevée mais le pays a aussi un accroissement migratoire de l’ordre de 3% par an. La population est jeune, les moins de 15 ans représentent plus de 40 % de la population. Selon les résultats de ce dernier recensement, la taille moyenne des ménages ordinaires est de 6,2 personnes. La population de 0 à 4 ans représente 12 %, celle de 5 à 14 ans 24 % personnes. La population de 15 à 59 ans : 60 %. Le pays connaît aussi l’un des taux d’urbanisation les plus élevés en Afrique subsaharienne avec 85 % de la population habitant dans les villes contre une moyenne de 42 % pour l’Afrique subsaharienne.

 L’économie du pays est lourdement tributaire du secteur des services qui compte pour 80 % du PIB et 80 % des emplois. Les services sont principalement axés sur les activités portuaires et les connexions routières. Le port qui est le poumon économique du pays assure la desserte des pays voisins surtout l’Ethiopie, dont Djibouti est le seul débouché maritime. Pauvre en ressources naturelles, le pays est doté d’un secteur primaire et industriel peu développé représentant respectivement 3 % et 15 % du PIB. Le secteur primaire se limite à l’élevage, à la production maraichère et à la pêche artisanale. Avec des terres peu fertiles et une faible pluviométrie, l’agriculture joue un rôle restreint. Le secteur secondaire est de même peu développé à Djibouti en raison notamment d’un coût de production élevé (surtout énergétique), d’un marché intérieur étroit, d’une pénurie de main-d’œuvre qualifiée et de ressources naturelles rares. La majorité des entreprises dans ce secteur intervient dans la branche « bâtiments et travaux publics ».

Djibouti continue de jouer un rôle important dans le contexte géographique régional. Occupant une position stratégique sur la pointe Est de la Corne de l’Afrique et à l’entrée de la Mer Rouge, Djibouti évolue au cœur d’un ensemble géographique qui connaît des crises politiques récurrentes et où elle peut être considérée comme un pôle de stabilité. Profitant de cet emplacement stratégique et de sa stabilité, Djibouti reste bien présent dans la région en fournissant des services de transport et des services bancaires aux pays de la région. Les effets des événements du 11 septembre 2001 et de la guerre contre le terrorisme mondial et la piraterie dans la corne d’Afrique plus récemment font que, outre la France dont la présence militaire est ancienne, les Etats-Unis y font stationner des troupes ; ceci constitue une source d’activité et de ressources non négligeables pour l’économie nationale.

Après l’indépendance, le Gouvernement a engagé un vaste programme d’investissements publics pour doter le pays des infrastructures économiques de base. Dans les premières années de l’indépendance, l’investissement public a fortement augmenté, passant de 8 % du PIB en 1978 à 22 % du PIB en 1982 (Banque mondiale, 1984). La part des investissements privés quant à elle est restée faible, moins de 5 % du PIB durant cette période. Cette situation a conduit l’Etat à être présent dans tous les secteurs de l’économie : transport, télécommunication, production et distribution de l’eau, de l’énergie, etc. En 1983, le Gouvernement a mis en place un ambitieux plan quinquennal de développement économique (1984-1988). Le tableau suivant décrit le niveau et la répartition sectorielle de l’investissement public sur la période de 1984-1988.

Tableau 1 : Répartition sectorielle des investissements publics durant 1984-1988

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Secteur d’activité | Montant de d’investissement en millions de dollars US | Pourcentage d’investissement public par secteur  |
| Eau, agriculture, élevage | 38,8 | 8,06 |
| Industrie, énergie,  | 125 | 25,96 |
| Transport e télécommunications | 171,10 | 35,53 |
| Développement urbain | 66,50 | 13,81 |
| Formation, jeunesse et sport  | 64, 20 | 13,33 |
| Santé | 9,90 | 2,06 |
| Tourisme | 6,00 | 1,25 |
| Total | 481,50 | 100 |

Gombor.A

L’interventionnisme de l’Etat a été notamment justifié par un déficit d’initiative privée. Cette situation était à l’origine d’une augmentation substantielle de l’emploi public avec des salaires et rémunérations absorbant jusqu’à 68 % des dépenses courantes (Banque, mondiale, 2001). L’Etat est aussi devenu le premier créateur d’entreprises en détenant la quasi-totalité des entreprises produisant des biens et services pour pallier l’insuffisance du secteur privé. Les investissements publics ont stimulé la croissance qui s’est située autour de 4 % dans les années 1980. De plus l’investissement public accorde une attention particulière à l’attractivité du territoire et à la consolidation de la position stratégique du pays en renforçant le système de transport et de télécommunications : plus de 35 % des investissements publics sont consacrés aux secteurs de transport et des télécommunications. Ce qui a permis notamment :

- une modernisation des équipements portuaires avec la construction d’un terminal à conteneur en 1984 pour attirer le trafic de transbordement et pallier la baisse des activités de transit éthiopien,

- une extension des infrastructures routières pour désenclaver le Nord du pays avec la construction de la route reliant Djibouti, la capitale et le district de Tadjourah,

- l’élargissement de la capacité d’accueil de l’Aéroport international de Djibouti.

La stratégie de développement de l’Etat visait aussi à amorcer une diversification de l’économie nationale en cherchant à accroitre les contributions des secteurs industriel et agricole (Gombor, 2011, p. 213). Plusieurs unités de production industrielle comme l’embouteillage de l’eau de Tadjourah, la laiterie d’Ambouli ont été réalisées pour remplacer progressivement les importations par des productions nationales. Dans le secteur agricole, l’Etat a créé un grand projet d’exploitation à 20 km de la capitale pour produire du blé.

 Après l’indépendance, L’Etat s’était engagé également dans un vaste programme social (soin gratuit, subvention tout azimut de différentes professions, logements gratuits pour les fonctionnaires, etc.).

Mais ce scénario n’était pas viable à long terme. A partir de 1991, l’économie a connu une longue récession avec un taux de croissance négative. Le secteur public a connu d’importantes réorganisations, les politiques du nouveau management public résultent principalement de deux contraintes dont les effets se cumulent. On assiste d’abord à une forte pression budgétaire due notamment à une crise économique et au ralentissement des aides de bailleurs de fonds obligeant le Gouvernement à adopter des nouvelles pratiques visant à améliorer le rapport coût/bénéfice de l’argent investi dans le secteur public. Le nouveau management résulte aussi d’une contrainte externe. Comme beaucoup de pays en développement souffrant des difficultés économiques, la stratégie de développement privilégiée par les institutions internationales est essentiellement axée sur le désengagement de l’Etat. La politique du nouveau management public visait aussi à créer à un cadre attractif pour le développement du secteur privé considéré comme le moteur du développement économique mais très atone à Djibouti. Pour les bailleurs de fonds ce secteur ne pouvait se développer dans un contexte où l’Etat est omnipotent et omniprésent.

###  1.1 Une contrainte budgétaire due à une crise économique aiguë et à une assistance extérieure en baisse

Au début des années 1990, Djibouti a connu une crise économique aiguë qui se caractérise notamment par des déséquilibres macroéconomiques importants : déficit de la balance des paiements, déficit budgétaire, accumulation d’arriérés internes et externes, taux de croissance négatif, etc. De 1992 à 1996, la croissance est ainsi devenue négative (- 3,6 % en 1995), le déficit budgétaire a atteint en 1994 un niveau record d’environ 7 milliards de francs Djibouti, soit 9 % du PIB. Par ailleurs, les factures impayées de l’Etat aux établissements publics (eau, électricité, téléphone….) s’accumulent et le déficit de la balance courante représentait 27 % du PIB en 1994. Les quelques indicateurs présentés dans ce tableau rendent compte la situation économique difficile de Djibouti durant les années 1990.

Tableau 2 : Quelques indicateurs économiques du pays de 1994 -1999

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
| Taux de croissance du PIB (%) | - 4,5 | -3,6 | -1,5 | 0,0 | 1,7 | 1,4 |
| Inflation en % du PIB | 2,5 | 2,2 | 2 | 2,4 | 1,8 | 3,2 |
| Solde budgétaire global en % du PIB | - 9 | - 8,10 | - 3,90 | - 4,30 | 0,90 | - 2,10 |
| Dépenses d’investissement en % du PIB | 3,2 | 3,7 | 3,9 | 4,3 | 6,7 | 3,1 |
|  Solde compte courant en millions de dollars EU | - 27 | -17,00 | - 16,20 | -11,50 | - 3,20 | - 18,50 |
| Dette extérieure officielle en % du PIB | 56 | 57,4 | 59,5 | 54,2 | 56,1 | 54,1 |
| Stock de la dette intérieure en % du PIB | 19,6 | 18,7 | 19,0 | 18,8 | 17,6 | 17,9 |
| Stock des arriérés intérieurs en % du PIB | 25,40 | 23,1 | 22 | 23,9 | 22,4 | 23,4 |

Source : Banque mondiale 2000, Rapport n° 21414 DJI

Cette détérioration de la situation économique et financière du pays entraîne un cercle vicieux où une accumulation continue des arriérés de l’Etat envers les entreprises publiques et privées a affaibli leur situation financière et leur capacité à payer des impôts, à rembourser leurs prêts bancaires et à investir. Cette crise économique engendre également une augmentation de chômage, une aggravation de la pauvreté ainsi qu’une déliquescence de l’appareil administratif et de la crédibilité de l’Etat. Les commandes de l’Etat n’étaient plus acceptées par les fournisseurs locaux et étrangers. C’était le cas notamment pour l’achat des médicaments. L’Etat n’était plus également en mesure de verser les salaires des fonctionnaires. L’accumulation des arriérés internes notamment les salaires et pensions impayées se poursuit jusqu’en 1999. A la fin de l’année 1999, ces arriérés représentaient 20,8 milliards de Francs Djibouti (117 millions de $,) soit plus de 23 % du PIB, dont 6,8 milliards de FD (38 millions de $ d’arriérés en salaires et rémunérations, 3,6 milliards de FD (20 millions de $) aux fournisseurs locaux privés, 2,9 milliards de FD (16 millions de $ aux entreprises publiques, et 7,3 milliards de FD (41 millions de $ aux caisses de retraites (Banque mondiale, 2006).

Cette crise économique trouve son origine dans l’environnement extérieur. La croissance de Djibouti dépend des facteurs externes, notamment de la demande régionale des services. Les activités de transport, et plus précisément celles du port qui constituent les principales sources de devises et de croissance du pays sont complètement dépendantes de la conjoncture politique et socio-économique de pays limitrophes. L’Ethiopie, pays enclavé de plus 80 millions d’habitants et la Somalie constituent l’arrière pays naturel de l’économie djiboutienne. Le trafic éthiopien représente plus de 85 % des activités du Port de Djibouti (Banque centrale de Djibouti, 2006, p. 22). Les conflits régionaux qui ont secoué la région au cours des années 1990 ont eu des impacts négatifs sur l’économie djiboutienne, extravertie et vulnérable aux fluctuations économiques régionales. Ces conflits régionaux ont aussi drainé vers Djibouti des mouvements importants de populations. Vis-à-vis de sa région, Djibouti vit dans une situation paradoxale. L’instabilité chronique de ses voisins lui bénéficie directement. Les transactions financières et le trafic de marchandises qui empruntent ses infrastructures, lui offrent un volume d’affaires inespéré pour un si petit pays. Mais en même temps, cette instabilité de la région prive Djibouti d’un potentiel réel de développement. Djibouti bénéfice d’une position géographique enviable qui la met au carrefour du trafic commercial et maritime international. Mais elle est en même temps victime de sa localisation dans la Corne de l’Afrique régulièrement secouée par des conflits armés, civils et frontaliers. La proximité des pays ayant traversé à diverses reprises des catastrophes naturelles et des conflits politiques au cours des dernières décennies a un impact négatif sur Djibouti. Ces pays ont en outre un revenu par habitant et des barèmes salariaux nettement inferieurs que Djibouti. Ils sont aussi plus grands que Djibouti en termes de population et des superficies, ce qui a tendance à accroitre la vulnérabilité de Djibouti face aux événements qui s’y déroulent. Depuis son indépendance en juin 1977, Djibouti a vécu au rythme des conflits de la sous-région, et de l’afflux de réfugiés et du déplacement massif des populations sinistrées vers le territoire national. En 2007, Djibouti est d’ailleurs classé 4ème pays migratoire au monde, avec 26 réfugiés pour 1000 habitants par la Communauté européenne (Document de stratégie pays et programme indicateur national pour la période 2008-2013). En 2006, la Banque mondiale a estimé aussi que plus de 60 % des personnes hospitalisées pour une tuberculose à Djibouti viennent des pays limitrophes. Le poids de cette charge se ressent au niveau de l’état des infrastructures sanitaires.

La dépendance de l’assistance de bailleurs de fonds demeure aussi une autre source de vulnérabilité pour la situation budgétaire et commerciale de Djibouti. Au début des années 1990, dans un contexte de crise économique, les contributions extérieures, constituées pour l’essentiel des dons et des financements sur projets se sont nettement ralenties en passant de 15,6 milliards de FD (88 millions de $) en 1993 à 6,5 milliard de FD (37 millions de $) en 1999, soit une diminution de 62 % (voir tableau 7). Djibouti est tributaire de l’aide extérieure pour financer ses programmes de développement mais aussi pour équilibrer son budget. Le budget djiboutien est structurellement déficitaire et le déficit est généralement comblé par des apports étrangers, essentiellement des dons et des crédits concessionnels. Le taux de prélèvement public, ratio de l’ensemble des ressources publiques rapportées au PIB, ne permet pas d’assurer un équilibre budgétaire satisfaisant. La pression fiscale est pourtant assez forte à Djibouti. Le ratio des recettes fiscales rapportées au PIB de Djibouti, de l’ordre de 30 % est l’un des plus élevé de l’Afrique subsaharienne. Les bailleurs de fonds traditionnels de Djibouti ont revu à la baisse leur aide budgétaire directe en raison de la conjoncture internationale difficile mais aussi en raison des troubles internes dans le nord du pays.

Tableau 3 : Assistance extérieure par bailleur de fonds (décaissements annuels, en millions de francs Djiboutiens).

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
| IDAJaponItalieChineBanque africaine de développementBanque islamique de développementBanque européenne de développementFranceFonds arabes pour le développement économique et socialFonds koweitien pour le développementFonds saoudien pour le développement |  71317283602 8021685 136084142618853879 |  15823073254 1351485 4554223447684784 | 46629198851531635 1340838520587883 |  4702562 71 3501577 106133380201170798 | 42476671523807112954851620296622 | 50729307136780381081048313000638 | 2672679027933864643291136584262 |
| Total  | 15643 | 13536 | 11801 | 11039 | 10349 | 11498 | 6500 |

Source : Ministère de l’Economie et des Finances, Djibouti 2004 : Bilan de 1999 à 2004.

En tant que petit pays doté de faibles ressources naturelles, Djibouti dépend de l’assistance extérieure. Plus de 50 % des dépenses publiques totales de Djibouti et plus de 84 % des dépenses d’équipements sont financées par les bailleurs de fonds (Banque mondiale, 2006, p.23). Les transferts officiels sans contrepartie reçus par l’Etat sont importants : « *depuis l’indépendance, Djibouti reçoit en transferts sans contrepartie environ 100 dollars américains par an et par habitants* » (PNUD, 2004, p. 6) : Ces statistiques situent Djibouti sans doute parmi les plus gros bénéficiaires par tête de l’assistance internationale, à fortiori si l’on resserre l’analyse sur la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. L’aide est principalement assurée par la France (dont un appui budgétaire), l’Italie, le Japon et les pays du Golfe (Arabie Saoudite, Koweït….). Les financements sont également axés sur les secteurs sociaux (éducation, santé) et les infrastructures. Cette forte présence de ressources extérieures a au moins le mérite de ne pas se traduire jusqu’ici par un endettement excessif. Le Gouvernement cherche à adopter une politique de gestion prudente de la dette. A cette fin, il s’efforce de mobiliser l’assistance financière des bailleurs de fonds sous forme de dons ou de crédits très concessionnels à long terme. Djibouti se trouve dans une situation où son faible « taux d’endettement » ne lui permet même pas de bénéficier de l’Initiative pour l’allégement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). A la fin de 2010, l’encours global de la dette extérieure est estimé à 427 millions de dollars des Etats-Unis ou 56 % du PIB par la Banque centrale de Djibouti. Cette dette a été contractée auprès des bailleurs multilatéraux pour 75 % et 25 % auprès des créanciers bilatéraux principalement l’Arabie Saoudite et le Koweït.

L’impact de l’aide sur la population reste cependant décevant. La faiblesse des indicateurs de développement témoigne de cette triste réalité. Dans la gestion de l’aide, les populations bénéficiaires ne sont pas plus associées ou consultées (Mahamoud, 2008, p. 27). Du fait notamment de son faible niveau d’éducation, la population « bénéficiaire » est considérée comme étant incapable d’influer sur le déroulement des différentes phases d’exécutions des projets.

Le pays souffre aussi d’un faible niveau des capacités institutionnelles et administratives, ce qui ne permet pas souvent l’absorption de l’aide, surtout lorsque le volume de celle-ci est important. Ce qui se traduit par des projets peu fiables donc voués à l’échec. En 2001, un rapport de la Banque mondiale sur Djibouti, indique que **«***la Banque a surestimé l’état de préparation de l’emprunteur pour la mise en œuvre des projets et son niveau de familiarité avec les procédures de la banque, notamment en ce qui concerne les passations des marchés et les décaissements. En conséquence l’exécution des projets a enregistré des retards*. *Le niveau de la capacité institutionnelle et d’exécution est faible, tout comme la planification, la coordination et le suivi des projets et programmes de développement ».*

L’aide extérieure crée aussi une dépendance financière écrasante. La disponibilité du financement extérieur dépend souvent du niveau de confiance des bailleurs de fonds quant à l’engagement de l’Etat bénéficiaire sur des réformes structurelles. Le financement extérieur est vital pour Djibouti afin d’assurer sa pérennité budgétaire. Les actions du Gouvernement sont donc souvent déterminées selon les offres de prêts et des dons de la communauté internationale. Plus que les résultats des réformes, c’est la confiance des institutions internationales qui compte davantage dans la mesure où elle permet de bénéficier de nouveau de leurs financements. Pour rétablir les équilibres macroéconomiques en matière de budget, de balance des paiements et relancer la croissance économique de façon durable, les institutions internationales et les pays donateurs impliqués à Djibouti ont prôné au début des années 1990, des réformes centrées principalement sur l’assainissement des finances publiques et la mise en œuvre d’une politique de privatisation des entreprises publiques. Contraint de réduire drastiquement les dépenses publiques, l’Etat s’est engagé dans une politique de rigueur se traduisant par des mesures de réduction dans les dépenses du personnel et de matériel. Depuis 1998, les comptes publics ont renoué avec l’équilibre. Le pays a aussi retrouvé la croissance. Cependant cet équilibre reste précaire et la conjoncture sociale du pays a évolué négativement puisque le pays doit faire désormais face à une pauvreté généralisée.

### 1.2 Une pression des bailleurs de fonds pour modifier le rôle et la place de l’Etat dans l’économie

Au début des années 1990, les institutions internationales et les pays donateurs impliqués à Djibouti ont prôné des réformes structurelles aboutissant à un retrait de l’Etat. Pour les bailleurs de fonds,  sil’Etat a eu le mérite de jeter les bases économiques du développement en investissant dans les secteurs-clés (éducation, santé, infrastructures économiques), il n’a toutefois pas fait preuve de performance dans sa gestion de développement du pays. Le nouveau management du secteur public est présenté à Djibouti comme une solution à une gestion publique défaillante. Il visait aussi à créer à un cadre attractif pour le développement du secteur privé considéré comme le moteur du développement économique mais très atone à Djibouti. Pour les bailleurs de fonds ce secteur ne pouvait se développer dans un contexte où l’Etat est omnipotent et omniprésent.

#### 1.2.1 Le nouveau management public présentée comme une solution à une gestion publique défaillante

Ce sont d’abord les performances techniques et économiques des entreprises publiques qui sont jugées insuffisantes. L’efficacité sociale des dépenses publique est également mise en doute. Une faible interaction entre les dépenses publiques et les résultats atteints notamment dans les secteurs sociaux comme l’éducation ou la santé est soulignée dans les différents rapports des organisations internationales.

#### 1.2.1.1 Les services publics de base fournis par les entreprises publiques jugés chers et insuffisants

La production et la distribution de l’eau, de l’électricité et de la communication sont confiées à Djibouti à des monopoles publics. Les services publics marchands sont jugés à la fois chers et insuffisants. Le prix de l’eau participe peut être à la compétitivité d’un pays, mais l’eau a aussi une dimension sociale importante. Les tarifs de l’Office Nationale des Eaux et d’Assainissement de Djibouti (ONEAD), composés de six tranches croissent avec le niveau de la consommation en mètres cubes. Les trois premières tranches sont destinées à la consommation des ménages. Leurs prix varient de 62 FDJ pour une consommation inférieure à 30 m³ à 120 FDJ pour une consommation dépassant 120 m³. Les trois tranches suivantes dont les prix varient de 200 à 250 FDJ sont destinées aux usages professionnels. Cependant en l’absence des bornes fontaines publiques en état de fonctionnement, la distribution de l’eau est assurée par le secteur privé via des camions citernes dans les zones périurbaines et dans les quartiers défavorisés. Le prix de mètre cube payé au comptant dans les quartiers pauvres est de 500 FDJ. Il est donc 2 fois supérieurs à celui de 250 FDJ, consenti au Port de Djibouti qui refacture à 350 FDJ le mètre cube d’eau à ses utilisateurs professionnels. A Djibouti l’eau reste également 3 fois plus chère qu’en Ethiopie. Même si toute comparaison avec les pays voisins est difficile à établir, en Ethiopie, la fourchette tarifaire varie entre 23FDJ pour la tranche sociale est de 53 FDJ pour les utilisateurs professionnels (PNUD, 2004). L’Office de l’eau de Djibouti pompe l’eau par l’intermédiaire des 28 forages et distribue l’eau par un réseau vétuste d’environ 90 km. Le branchement des logements sur ce réseau varie fortement et va de 100 % dans les quartiers résidentiels à moins de 5 % dans les quartiers à habitat précaire.

L’énergie se distingue aussi à Djibouti par son insuffisance et sa cherté. Son accès est estimé en moyenne à 49 % de la population et ne concerne exclusivement que les urbains. L’électricité, produite dans des centrales thermiques fort polluantes, est peu distribuée faute de réseaux de transport et des ruptures de production dues à la vétuste des équipements. Les factures d’électricité constituent un poste important des dépenses des ménages, mais le prix de l’électricité est aussi un problème permanent pour les entreprises à Djibouti. L’étude de l’USAID en 2000, « Djibouti Investors Roadmap » relève que le prix d’une nuit à l’hôtel est absorbé pour plus de 25 % par le seul coût de l’électricité. Les délestages fréquents dans le pays, impliquent aussi que les entreprises et les ménages réalisent des investissements en générateurs et supportent des dépenses en consommation d’essence. L’environnement djiboutien ne créerait donc pas selon cette étude les conditions permissives d’une rentabilité financière privée et ne favorise pas les flux d’investissement directs étrangers qui permettraient l’essor du tourisme. Les tarifs de l’électricité sont pourtant fixés par arrêté présidentiel et comportent également des tranches sociales. Comme pour l’eau, la comparaison avec l’Ethiopie fait ressortir un prix relatif supérieur d’environ 50 % vis-à-vis des tarifs du voisin éthiopien (DSRP, 2004, Banque mondiale, 2006).

De même le prix des communications demeure trop cher à Djibouti. Les services de télécommunication sont assurés par un monopole public, Djibouti Telecom qui présente un caractère multi produits. Cette structure est née en 1999, d’une réforme institutionnelle fusionnant les services de télécommunications nationales que gérait l’Office des Postes (OPT), et les communications internationales qui étaient assurées par la Société des Télécommunications Internationales de Djibouti (STID). La communication locale est 4 à 5 fois plus chère à la minute qu’en pays de la région. Ce prix de communication élevé se traduit donc par une faible densité de lignes téléphoniques à Djibouti même si aujourd’hui le téléphone portable qui bénéfice d’une plus large diffusion depuis l’attribution de la licence GSM, en mai 2001, est de nature à pallier les conséquences du sous dimensionnement du réseau fixe. Pour un pays à revenu intermédiaire, le niveau de développement du réseau de Djibouti est plutôt inférieur à la moyenne de l’Afrique subsaharienne pourtant dominée par les pays à faible revenu (voir tableau 4).

Tableau 4 : Caractéristiques comparées des réseaux

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Indicateurs | Djibouti | Afrique |
| PC / 100 personnes | 1,09 | 1,06 |
| Serveurs Personnes IP/1000 | 0,13 | 1,38 |
| Utilisateurs Internet pour 10 0000 | 51,3 | 85,21 |
| Densité Téléphonique (fixe) | 1,53 | 2,6 |
| Téléphones mobile/ 100 pers | 0,47 | 5.9 |

Source : PNUD, 2004, Etude Diagnostique d’Intégration par le Commerce.

La responsabilité de surcoût des services publics marchands notamment pour l’eau et l’énergie, peut s’expliquer à Djibouti en partie par des facteurs exogènes. Djibouti est un pays aride. L’eau se caractérise par une rareté impliquant des coûts de captage élevés : le climat désertique est chaud et sec avec une moyenne pluviométrique variant de 100 à 200 millimètres par an et tombant de façon irrégulière. Ces dernières années, le prix des hydrocarbures a été aussi particulièrement élevé pour l’électricité.

Le prix élevé de services publics est aussi et surtout attribué par les bailleurs de fonds à une gestion défaillante. Les entreprises publiques présentent d’abord des charges d’exploitation très importante dues notamment à leur masse salariale élevée. A titre d’exemple, l’Electricité de Djibouti gère un effectif d’environ 900 salariés pour alimenter 36 000 abonnés à un courant d’origine thermique. Compte tenu du volume de la distribution et de la concentration des abonnés dans la capitale le sureffectif apparaît important. Djibouti ne compte en effet que 36 raccordements par employé, ratio peu important en comparaison d’autres petits Etats d’Afrique : Ile Maurice (179 raccordements/employé) ou Cap Vert (70). Les pratiques internationales performantes indiquent une fourchette entre 70-100 raccordements par employé. Par ailleurs, la compagnie octroie de généreuses subventions au personnel sous la forme d’une consommation électrique fortement subventionnée (à un taux de 5,15 FD/KWh). Cette incitation a engendré une consommation moyenne parmi le personnel de l’EDD double de celle d’un client normal et coûte à l’EDD environ 1,5 million de $EU par an. Quant à l’Office de l’eau, elle compte 21 employés pour 1 000 raccordements actifs, la pratique performante étant de l’ordre de quatre à six salariés pour 1 000 raccordements. Cette surcharge d’exploitation est d’autant plus coûteuse que les salaires des entreprises publiques sont relativement élevés à Djibouti. Le salaire moyen annuel des entreprises de l’Etat est d’environ 8 850 dollars américains. A titre de comparaison le salaire moyen par employé de la compagnie nationale d’électricité du Yémen est d’environ 1 500 dollars (Banque mondiale, 2006).

La responsabilité de l’Etat actionnaire unique est également pointée du doigt lorsqu’il s’agit des paiements des factures. L’Etat gros consommateur d’énergie, de téléphone et d’eau est aussi un mauvais payeur. A l’absence de sanction en cas de non paiement s’ajoute celle de non responsabilisation de chaque ministère sur ses propres consommations d’énergie, d’eau, de téléphone puisque le paiement des factures de l’administration est centralisé auprès du Ministère de l’Economie et des Finances. Les débordements des ministères dépensiers se reportent sur le ministère de l’Economie et des Finances. Celui-ci présente des arriérés de paiement envers les entreprises publiques qui se soldent parfois par des compensations avec des créances fiscales.

Le faible recouvrement des factures de l’administration impose aux entreprises publiques de rechercher des crédits de trésorerie ou de constituer des arriérés de paiement envers ses propres fournisseurs. A titre d’exemple en 2002, la Banque mondiale a estimé que les arriérés de paiement accumulés par le Gouvernement sur la facture de l’électricité étaient de l’ordre de 5,3 milliards de Francs Djibouti (30 millions de dollars américains). Outre les arriérés de paiement du Gouvernement aux entreprises publiques, il faut ajouter les arriérés interentreprises. L’électricité par exemple représente une part importante des coûts de l’Office de l’eau. Le non paiement de l’Etat a contraint l’Office de l’eau à accumuler des arriérés de paiement sur les factures des services dus à l’Electricité de Djibouti, au point que l’EDD[[2]](#footnote-3) est aujourd’hui l’un des plus importants créanciers de la compagnie des eaux. Il s’agit de deux grandes entreprises publiques qui dans une large mesure sont étroitement interconnectées.

Les manques à gagner inhérents au non-paiement des factures de l’administration s’accompagnent aussi d’un certain nombre des gaspillages de la part de cette même administration. Au niveau du ministère de l’Education nationale par exemple, l’absence de relation directe entre la consommation et le paiement conduit à l’absence de surveillance interne des branchements localisés dans les écoles. Il en résulte des consommations d’eau aussi anormalement élevées en période scolaire qu’en période de vacances. Les branchements publics sont donc utilisés à des fins privées (Houssein, 2011, p.51). Les implications de ces dérives risquent de s’aggraver avec la politique d’ouverture de nouvelles écoles selon ce dernier.

Les problèmes auxquels font face les entreprises publiques relèvent parfois aussi de l’incapacité de l’Etat à réaliser des investissements de renouvellement et d’extension du réseau. A Djibouti, la population est jeune et citadine, la demande en infrastructure reste donc élevée. La production des entreprises publiques ne répond plus à l’accroissement démographique. L’approvisionnement en eau potable pour la capitale ainsi que pour les districts est critique. L’ONEAD[[3]](#footnote-4) ne peut produire qu’environ 13 millions de m³ d’eau par an alors que le besoin du pays en eau dépasse les 20 millions de m³ et que 40 % de volume de l’eau de l’Office de l’eau sont perdues à cause de la vétusté des équipements, du mauvais entretien des matériels et des branchements illégaux. L’alimentation en eau de la ville de Djibouti souffre des problèmes d’insuffisance de production auxquels s’ajoutent des défaillances de la qualité chimique de l’eau distribuée. En 2000, dans son rapport d’activité, l’ONEAD estime que la plupart des forages en exploitation dépasse la limite de 600 milligrammes par litre en concentration de chlorure de sodium préconisée par l’Organisation mondiale de la santé. Cette concentration importante d’éléments minéraux dans les eaux de la nappe est due en partie à l’intensification de l’exploitation qui fait remonter les eaux salées profondes. Des investissements considérables sont nécessaires d’une part pour remédier à la perte d’eau et d’autre part pour trouver d’autres points d’alimentation d’eau. L’Etat actionnaire unique n’a pas les moyens. Loin d’apporter les financements nécessaires aux investissements des entreprises, il a au cours de ces dernières années, prélevé sur la trésorerie de ses entreprises.

#### 1.2.1.2 Une critique de l’efficacité de dépenses publiques

Le secteur public est à Djibouti le principal employeur du pays. Il comprend à la fois l’administration et les entreprises publiques. Jusqu’en 1995, la masse salariale de l’administration publique représentait en moyenne 25 % du PIB (FMI, 1997 ; Banque mondiale 2001). Pour les bailleurs de fonds, un niveau de dépense aussi importante ne peut pas constituer un élément sain de gestion budgétaire. Avec l’installation de la crise, l’Etat entreprend un programme de diminution de la masse salariale : réduction de l’effectif de l’armée, réduction de 10 % des salaires nominaux supérieurs à 80 000FDJ par mois, gel des recrutements dans le secteur public, non remplacement des agents de la fonction publique partant à la retraite. En raison de ces compressions, la masse salariale est ramenée à 16,4 % du PIB en 1998 puis à 14 % du PIB en 2003. Mais ces mesures restent insuffisantes pour les bailleurs de fonds. En 2006, la Banque mondiale estimaitque*: « malgré des importants progrès réalisés pour réduire la masse salariale au cours des dernières années, Djibouti a toujours l’une des masses salariales les plus importantes parmi les pays d’Afrique subsaharienne, notamment lorsque l’on considère le faible niveau de service : elle représente, 14 % du PIB, 60 % des recettes budgétaires totales, et 50 % des dépenses courantes totales et plus de 40 % des dépenses publiques totales.*

En moyenne, comparativement à l’Ethiopie et au Yémen, les salaires nominaux, au taux de change courant, sont à Djibouti 3 à 6 fois supérieures (PNUD, 2004). Les écarts sont généralement plus importants pour les employés qualifiés et semi qualifiés (agents de la fonction publique, et personnel des hôtels et restaurants) que pour les travailleurs non qualifiés (travailleurs manuels et gens de maison). Le salaire moyen du secteur public djiboutien est estimé environ 600 dollars US) soit plusieurs fois le salaire du secteur public en Ethiopie (100 dollars US) et du Yémen (150 dollars US). Ce salaire élevé et la structure du barème du secteur public, résultent à Djibouti d’un héritage de l’administration coloniale française et ont peu changé depuis.

Les comparaisons internationales ont cependant leurs propres limites. Le salaire moyen du secteur public demeure élevé au regard du salaire moyen des pays voisins, et peut être par rapport à la productivité du facteur travail comme le mentionne le rapport du PNUD (2004), mais pas par rapport au coût de la vie. Le pays dépend totalement des importations et la parité du franc djiboutien étant liée au dollar américain, le coût de la vie est élevé à Djibouti par rapport aux pays voisins. Les importations représentent plus de 90 % de la consommation totale. Les biens produits localement dans les secteurs manufacturier et agricole représentent moins de 5 % du PIB. Compte tenu de l’étroitesse des biens échangeables avec les économies de la région, les achats de biens proviennent essentiellement des pays industrialisés. L’Union européenne est d’ailleurs le premier fournisseur de Djibouti : plus de 40 % des importations proviennent de cette zone au sein de laquelle la France concentre plus de la moitié des achats.

Le pays est confronté également à un niveau de pauvreté et un chômage qui ont atteint des niveaux préoccupants. Le chômage est de loin, le plus grave problème économique de Djibouti. Les données sur l’emploi révèlent à ce sujet la présence d’une crise structurelle du marché du travail, avec un taux de chômage officiel de 60 % (Initiative Nationale pour le Développement Social 2011- 2015[[4]](#footnote-5)) en forte augmentation par rapport à son niveau des années 1990 (44 %). Cela résulte de la conjonction de plusieurs facteurs, notamment la croissance rapide d’une population active amplifiée par l’immigration des pays voisins, les défaillances du système éducatif qui échoue à constituer une matrice de formation de l’éducation de base et de qualifications professionnelles, mais aussi selon le Gouvernement, des dysfonctionnements du marché du travail. La déréglementation du marché en 1997 a conduit à un abandon des conventions nationales de travail et a remis en cause l’intervention de l’Etat. Les mécanismes formels de filet social sont aussi inexistants. Seule, la robustesse des liens familiaux agit toutefois comme un mécanisme de redistribution des revenus et les salaires relativement élevés versés aux agents de la fonction publique ont des retombées positives sur un plus grand nombre d’individus. Quant à la pauvreté, les résultats de l’enquête djiboutienne auprès des ménages (EDAM-2[[5]](#footnote-6)) montrent que l’extrême pauvreté, c’est-à-dire les personnes vivant avec moins de deux dollars par jour touchent plus de 40 % de la population. La situation de pauvreté[[6]](#footnote-7) peut être partiellement attribuée à Djibouti à ses faibles dotations en ressources naturelles : sévères pénurie d’eau, climat chaud et aride avec des températures de l’ordre de 50° C en été, et rareté des terres arables. On peut ajouter à ces contraintes, une série de facteurs politiques, sociaux et économiques qui entravent la croissance et aggravent la pauvreté. A titre d’exemple, la main-d’œuvre serait coûteuse mais principalement non qualifiée, ce qui minimise les perspectives de développement d’un secteur privé. Mais le net déclin du revenu par habitant à partir des années 1990 et l’augmentation du chômage ont aggravé également le phénomène de pauvreté.

Il existe aussi à Djibouti une certaine « tribalisation » de la politique héritée de la colonisation (Dubois et Pénel 2007, p. 45). Le fractionnement ethnique est l’un des principaux obstacles à la croissance économique en Afrique subsaharienne (Collier, 2002). L’argument avancé par cet auteur est que le fractionnement ethnique aboutit souvent à l’instabilité politique et peut avoir un impact négatif sur l’investissement et la croissance. La population djiboutienne est composée de trois communautés : les Afars, les Somalis et les Arabes. Il existe un partage des pouvoirs entre les différents groupes ethniques au sein de l’assemblée nationale (tableau 9). Afin de préserver la cohésion nationale, des efforts sont faits également depuis toujours pour que toutes les composantes de la population nationale soient représentées dans le secteur public et au sein du Gouvernement. Djibouti demeure un pays stable de la région de la Corne de l’Afrique, fait qui a contribué à accroître son importance régionale par rapport à sa petite taille et ses faibles ressources.

Cependant, les défis pour le service public djiboutien ne sont pas seulement liés au niveau de dépenses, mais concernent aussi et principalement l’impact de ces dépenses. Pour les bailleurs de fonds, le bénéfice tiré d’un salaire « élevé » ou d’un effectif important dans le secteur public reste faible à Djibouti : « *à Djibouti les résultats en matière de prestation de services publics sont parmi les plus faibles au monde, malgré son PIB relativement élevé et le montant important des subventions étrangères par habitant (environ 1 000$ EU et 100 $ EU respectivemen*t) (Banque mondiale, 2006, p. 135). Le revenu relativement élevé par habitant de Djibouti cache souvent des niveaux de pauvreté, d’analphabétisme, de morbidité et de mortalité maternelle et infantile élevés comme le montre le tableau n°5.

Tableau 5 : Indicateurs sociaux sélectionnés de Djibouti et des autres pays de la région

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Djibouti | Afrique subsaharienne | Yémen |
| Esperance de la vie à la naissance | 50 | 50  | 56 |
| Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes | 106 | 92 | 82 |
| Scolarisation brutes à l’école primaire | 39 | 78 | 70 |
| Mortalité à l’accouchement pour 100. 000 | 740 |  | 350 |

Source : Banque mondiale, 2006

Le revenu national brut par habitant de Djibouti 1400 dollars américains est environ 2 fois plus élevé que la moyenne d’Afrique subsaharienne. Dans le classement de la Banque mondiale, Djibouti figure dans la tranche inférieure des économies à revenu intermédiaire[[7]](#footnote-8). Le pays présente cependant des indicateurs sociaux en dessous des normes des pays en développement à revenu faible. Sur l’Indice de Développement Humain du PNUD, Djibouti occupe en 2010, le 169ème rang sur 177 pays. Le pays enregistre aussi des taux extrêmement élevés d’analphabétisme adulte, de morbidité et de mortalité maternelle et infantile. La mortalité infantile est à 103‰, contre une moyenne de 92‰ pour l’Afrique subsaharienne, 82‰ pour le Yémen. Dans l’ensemble, l’espérance de vie de Djibouti est identique à celle de l’Afrique subsaharienne mais moindre que celle du Yémen 56 ans dont le PIB par habitant est nettement inférieur à celui de Djibouti. Les taux de scolarisation bruts à l’enregistrement primaire se situent à moins de la moitié de la moyenne pour l’Afrique subsaharienne (39 % de la population en âge scolaire par rapport à 78 % pour l’Afrique subsaharienne).

Le niveau agrégé de la dépense publique de Djibouti est élevé compte tenu de la taille du pays et en comparaison avec d’autres pays africains. Au cours de la période 1990-2004, les dépenses publiques globales ont représenté en moyenne plus de 40 % du PIB (voir graphique 1). Les indicateurs sociaux de Djibouti sont pourtant parmi les plus faibles du monde. Il existe donc une faible interaction entre les dépenses publiques et les résultats dans les secteurs sociaux clés comme la santé ou l’éducation (Commission Economique des Nations Unies pour l’Afrique, 2007). Selon ce rapport : « à *priori, si l’on fait référence aux normes internationales, le niveau agrégé de la dépense publique de Djibouti est jugé élevé. On dénote cependant de l’absence d’une approche de planification stratégique axée sur les résultats, ce qui explique en partie la faible interaction entre les dépenses publiques et les résultats atteints notamment dans les secteurs sociaux (éducation et santé) ».* Autrement dit, malgré un niveau de dépenses publiques, Djibouti n’a pas de bons résultats en comparaison aux autres pays en développement.

 ****Aperçu du niveau global des dépenses publiques de Djibouti entre 1990-2004****

Source : Commission Economique des Nations Unies pour l’Afrique, Rapport sur la gouvernance, Djibouti, 2007.

 Le volume optimal de la dépense publique est souvent fixé en fonction du contexte national. L’analyse de la composition des dépenses globales de Djibouti de la période 1990-2004 laisse apparaître cependant un certain déséquilibre. Une large part des dépenses globales est réservée aux salaires et aux traitements des fonctionnaires au détriment d’autres domaines. La question principale porte plutôt sur la redistribution des moyens publics au profit d’achat de matériels didactiques pour l’école ou de seringues pour les hôpitaux publics ou payer le salaire. Un problème d’allocation des ressources s’est ainsi ajouté à celui de l’insuffisance des moyens budgétisés. Plus de 60 % des ressources intérieures disponibles financent les dépenses obligatoires (rubriques de dépenses dérivées des obligations législatives ou contractuelles sur lesquelles la branche exécutive n’a pratiquement aucun pouvoir). Il s’agit notamment les traitements et salaires qui absorbent 52% des dépenses totales, des transferts 8%, et du service de la dette 1 %. Contrairement à d’autres pays en développement, le paiement d’intérêt ne constitue pas un fardeau trop lourd à Djibouti. Ceci s’explique par les conditions fortement libérales des prêts négociés avec les créanciers multilatéraux et bilatéraux.

Poursauvegarder le paiement des salaires, les autorités doivent compresser d’autres dépensesconsidérées comme prioritaires pour la réduction de la pauvreté. Pour la Banque mondial, une réforme du secteur public visant à réduire la masse salariale publique pourrait contribuer à stimuler la croissance et la réduction de la pauvreté. « *Outre l’éviction de dépenses sociales, la masse salariale surdimensionnée a un effet d’éviction sur l’investissement productif aux infrastructures ce qui entrave la croissance et la compétitivité* » (Banque mondiale, 2006).

Le Gouvernement est pris dans un dilemme à Djibouti : d’une part, il doit maintenir la stabilité macroéconomique et la pérennité budgétaire et réduire la masse salariale du secteur public pour garder la confiance des bailleurs de fonds, d’autre part, les pressions démographiques croissantes et les faibles niveaux actuels de la prestation des services impliquent une hausse substantielle des dépenses publiques en particulier dans les secteurs de la santé et de l’éducation. Dans le cadre de réduction de pauvreté, et des objectifs du développement pour le millénaire, les autorités djiboutiennes se sont engagées en 2002 à un ambitieux programme dont les principaux objectifs sont les suivants :

-  réduire l’extrême pauvreté de 42 % en 2002 à 15 % en 2015 ;

- relever la croissance moyenne du PIB réel de 3 % en 2002 à 6 % en 2010 ; et réduire simultanément les inégalités dans la distribution des revenus de 2 % en moyenne par an au cours de la période 2003-2015 ;

- accroître les inscriptions brutes à l’enseignement primaire de 42 % en 2006 et atteindre la participation universelle d’ici 2015 ;

- réduire le taux de mortalité infantile de 103 pour 1 000 en 2002 à 50 pour 1 000 en 2015

- réduire le taux de mortalité maternelle de 690 pour 100 000 naissances vivantes en 2002 à 400 en 2015 ;

- stabiliser le taux de prévalence du VIH/Sida autour de 3 %.

Compte tenu de l’effort à fournir aucun de ces objectifs ne sera atteint en 2015. En 2011, les besoins d’investissements additionnels pour atteindre les OMD ont été évalués à Djibouti à plus d’un milliard USD (INDS, 2011). Ce montant souligne l’ampleur des efforts qui restent à déployer par le Gouvernement djiboutien et les partenaires internationaux pour tendre vers la réalisation des OMD. En tenant compte du niveau de départ très bas de la couverture à l’éducation et aux services de santé et de la croissance démographique, pour matérialiser ce programme il faut recruter davantage de médecins et d’infirmiers et d’enseignants. Les options sont limitées pour faire face à ces nouveaux recrutements.

Une forte dépense courante est corollaire à une faible dépense d’investissement. Les investissements publics à Djibouti sont d’ailleurs souvent programmés et financés selon une approche  résiduelle de la budgétisation plutôt que sur la base d’une stratégie d’investissement sectoriel et dépendent fortement de l’aide extérieure très volatile ces dernières années. Les dépenses d’équipement font partie aussi généralement de la catégorie de dépenses la plus touchée par des compressions des dépenses. Les dépenses d’investissement ont suivi une courbe descendante au cours de la plus grande partie des années 1990, principalement en raison d’une forte baisse des dépenses publiques d’équipement et des effets adverses de la hausse des arriérés intérieurs au secteur privé et aux entreprises publiques. L’érosion des dépenses gouvernementales en capital public résulte aussi de la baisse sans précédent de l’aide extérieure principale source de financement des dépenses d’investissement public (voir tableau. Les flux annuels de l’aide extérieure fluctuent considérablement. Le budget réel de l’Etat est régulièrement moins important que celui envisagé dans les lois de finance en partie du fait que le financement étranger s’est avéré moindre que celui budgétisé. La baisse des dépenses d’investissement public peut avoir un impact négatif sur le potentiel de croissance et limiter les améliorations visées dans les indicateurs sociaux.

 Les traitements et salaires, et les transferts sont aussi mieux protégés au cours du processus d’exécution du budget que les autres catégories de dépenses. Il est plus facile pour le Gouvernement par exemple d’interrompre des projets d’investissement pour les relancer lorsque les fonds seront disponibles. Des interruptions fréquentes ne sont pas réalisables pour les salaires.

#### 1.3 Le nouveau management public une stratégie pour promouvoir un secteur privé atone à Djibouti

Les politiques de marchéisation du secteur public sont aussi envisagées à Djibouti dans le cadre de la promotion du secteur privé. Djibouti se caractérise par une large politique d’ouverture économique, avec un commerce extérieur libéral et un système de change libre de toute restriction au niveau des capitaux et des devises. Le régime commercial laisse peu de place à Djibouti au protectionnisme tarifaire et aux obstacles quantitatifs, raison pour laquelle le pays a été membre fondateur de l’Organisation mondiale du commerce (OMC). Le régime de change se caractérise aussi à Djibouti par un haut degré de convertibilité de la monnaie nationale, ce dernier laissant une grande liberté aux mouvements internationaux de capitaux. Ces dimensions de l’ouverture, trait dominant de l’économie djiboutienne, sont mises en avant par les autorités djiboutiennes aujourd’hui comme principal argument de promotion et d’attractivité du pays. L’importance économique régionale basée sur sa relative stabilité et ses politiques économiques d’ouverture ont conféré à Djibouti un avantage comparatif sur le plan du commerce extérieure (Banque mondiale, 2001). Djibouti présente également des avantages notables allant des infrastructures de transport, à sa position géographique stratégique à l’entrée de la Mer Rouge et de l’océan indien. Cependant, deux constats s’imposent à Djibouti. D’une part, le secteur privé formel djiboutien est relativement faible et ne représente que 20 % de la valeur ajoutée totale. Le secteur public s’inscrit pour 56 % de la valeur ajoutée, suivi par le secteur informel (24 %). D’autre part, les investissements directs étrangers sont plus limités à Djibouti par rapport ceux généralement observés dans les pays en développement. Les investissements directs sont évalués annuellement à 600 millions de FDJ, soit 0,6 % du Produit Intérieur Brut ou 5 à 6 dollars américains par habitant (PNUD, 2004, p.9). C’est un flux beaucoup plus faible que celui observé dans les pays en développement. Selon la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED, 2003), en moyenne, ces pays auraient reçu 36 dollars par an et par habitant sur la période de 1992- 2002, soit 6 fois plus que Djibouti sur la même période. Même les pays enclavés se seraient montrés plus attractifs en percevant une moyenne de 13 dollars par tête sur la même période. Or, du fait de l’enchérissement des coûts de transport, l’enclavement est connu pour être défavorable à l’installation d’entreprises étrangères notamment pour les productions à fort contenu d’importations et destinées ultérieurement à l’exportation.

La responsabilité du faible développement du secteur privé est notamment attribuée à Djibouti par les bailleurs de fonds à l’intervention de l’Etat dans le jeu économique. Le poids économique des entreprises publiques reste important que ce soit dans le domaine de l’investissement ou de l’emploi. Par exemple en 2006, les cinq plus grandes entreprises à savoir, le port de Djibouti, l’Electricité de Djibouti, l’Office des Eaux, l’Aéroport international de Djibouti et Djibouti télécoms ont investi plus de 12 milliards de francs Djibouti, soit 47 % de l’ensemble des investissements publics. La part des entreprises publiques dans l’emploi est également non négligeable à Djibouti puisque ces cinq entreprises ont également distribué en 2006, plus de 5 milliards de francs djiboutien en salaire, soit 32 % du salaire distribué par le secteur public (Ministère de l’Economie et des Finances, 2006).

L’implication directe de l’Etat dans certains secteurs de l’économie à travers les entreprises publiques est cependant critiquée par les organisations financières internationales parce que dans la logique de ces dernières, l’Etat occupe une place qui revient « légitimement » au secteur privé. Les monopoles publics ont été créés à Djibouti dans des secteurs où le secteur privé ne s’aventure généralement pas. Pour des raisons diverses incluant un manque de confiance en leur pays, les élites djiboutiennes placent leurs avoirs à l’étranger où s’intéressent essentiellement aux activités commerciales qui demandent de faibles investissements et permettent des résultats rapides. En outre, l’idée que le secteur privé avait un rôle fondamental à jouer dans le développement s’est imposée très tôt à Djibouti. En 1984, une politique de promotion du secteur privé est mise en place : un nouveau code d’investissement accordant de nombreux avantages fiscaux aux investisseurs étrangers et nationaux est mise en place. D’autre part, contrairement à de nombreux pays en développement, aucune entreprise privée n’a été nationalisée par l’Etat à Djibouti. Pour la Banque mondiale, le secteur privé ne pouvait pas se développer dans un contexte était l’Etat est omniprésent et omnipotent. Son omniprésence, si elle a permis l’essor des entreprises publiques n’a pas eu que des effets bénéfiques pour l’économie nationale. Ladomination du secteur public sur certains espaces économiques a eu pour conséquence de bloquer le développement de l’entreprise privée et de freiner les échanges d’expériences entre divers acteurs économiques (Banque mondiale, 2000, p. 144).Les investissements publics importants et l’aide extérieure massive n’ont pas créé la dynamique espérée et amélioré la compétitivité du pays. Ils ont même exercé un effet d’éviction sur le secteur privé dans le renchérissement des coûts de facteurs de production (coûts salariaux, coûts d’énergies, etc.) (Gombor, 2011, p. 212). La capacité d’attractivité d’une petite et pauvre économie est limitée. Cette contrainte serait encore aggravée selon ce dernier par « *la croissance de la taille de l’Etat qui a affecté le dynamisme de secteur privé et maintenu l’économie dans un état de sous compétitivité*. L’Etat djiboutien, employeur en dernier ressort depuis l’indépendance, doit donc dans cette logique se désengager de la sphère productive en endossant à temps et de façon judicieuse le diagnostic de ses impasses, de ses dysfonctionnements et de ses limites.

Le secteur privé ne pouvait pas se développer aussi dans la mesure où l’Etat avait échoué dans la création d’un environnement qui lui est favorable, (Mahamoud, 2008). En effet, certaines composantes du cadre économique djiboutien (coûts de facteurs de production, coûts de certains services rendus par l’Etat par le biais des entreprises publiques, difficultés pour certaines entreprises de recouvrir leurs créances, etc.) ne sont pas adaptées au développement de la libre entreprise. Les démarches administratives pour enregistrer une nouvelle société sont fastidieuses et couteuses à Djibouti : il faut accomplir au moins 11 procédures pour créer une nouvelle entreprise à Djibouti contre 8 pour les pays de la région et 5 pour le pays de l’OCDE. Il faut aussi compter 37 jours contre 20 jours pour les pays de la région et 12 jours dans le pays de l’OCDE (Banque mondiale, Doing Business de 2012). Le cadre juridique djiboutien serait un frein au développement du secteur privé. Le dysfonctionnement de la justice fait que l’exécution des contrats est couteuse à Djibouti. La crédibilité du travail des magistrats est affectée par la lenteur des procédures et les dépassements de délais légaux. Il faut compter en moyenne 4 ans pour qu’une affaire trouve un dénouement à Djibouti. Pour évaluer la complexité de l’exécution d’un contrat en suivant l’évolution d’un litige et en relevant la durée et le coût nécessaires entre le dépôt de la plainte et le règlement du créancier, les données de la Banque mondiale de 2012 « Doing Business » montre que l’agent économique doit compter à Djibouti environ 1 225 jours contre une moyenne 658 jours pour les pays de la région 518 jours pour les pays de l’OCDE. Quant au coût, il peut aller jusqu’à 34 % de la dette de l’entreprise contre 23,6 % pour les pays de la région et environ 19 % pour les pays de l’OCDE.

Le secteur privé djiboutien peut aujourd’hui substituer une « justice publique défaillante » à des mécanismes efficaces d’arbitrage avec la création à Djibouti du Centre international des services arbitraux, CISA et le Centre de Médiation au sein de la Chambre Internationale de Commerce et de l’Industrie de Djibouti. L’arbitrage est une procédure contentieuse de règlement de litiges par opposition à la médiation qui est une procédure à l’amiable.

 A cela s’ajoute l’absence d’un cadre financier capable de soutenir le développement des entreprises privées. Le faible développement du secteur privé dans l’économie djiboutienne trouve aussi une explication logique dans les difficultés d’accès aux crédits pour les petites et moyennes entreprises. En matière de financement d’investissement, le secteur bancaire joue un rôle insignifiant à Djibouti. Le coût du capital est excessivement cher[[8]](#footnote-9). Les deux principales banques commerciales : la Banque pour le Crédit et l’Industrie Mer Rouge à capitaux détenus majoritairement par la BNP Paribas Fortis et la Banque Indosuez Crédit Agricole Mer Rouge, filiale du Crédit Agricole de France poursuivent une politique de prêt conservatrice qui vise à minimiser les risques.

 Les coûts de production (capital, main-d’œuvre, et services d’utilité publique) restent particulièrement élevés à Djibouti et peuvent dissuader l’investissement local et étranger. Les salaires les plus élevés s’observent dans le secteur public, mais par la politique d’embauche des diplômés, le secteur privé a eu tendance à suivre les traitements du secteur public. Les salaires « élevés» érigés par le secteur public qui servent de référence aux salaires du secteur privé seraient donc un obstacle à la compétitivité du pays. Le travail agit directement sur la compétitivité d’une économie. Il participe de la formation des coûts de production à la fois par la rémunération, et par la qualité du facteur, c'est-à-dire la productivité. Djibouti a un système productif centré sur les services dont le développement est loin d’être indépendant de l’efficacité du travail. Le besoin de compétitivité est plus fort dans les services portuaires dans la mesure où les possibilités de transit peuvent se redistribuer sur la région. Surtout, le développement de certains segments comme les activités de transbordement escalées le long des grandes routes maritimes mondiales est très directement lié au coût de l’escale[[9]](#footnote-10).

Le surcoût du travail pénaliserait également l’emploi car plus d’un actif djiboutien sur deux est au chômage. « *Le secteur moderne fonctionne sur une base étroite d’emplois avec des salaires qui ne sont pas en relation avec la productivité du facteur travail. Des mécanismes de rationnement en résultent avec des salaires dont l’élément de rente, c'est-à-dire l’écart entre la rémunération et la productivité, est protégé par les règles et conventions du milieu urbain. Ce mode de fonctionnement du marché du travail formel est donc caractérisé par des rigidités qui font barrage aux créations d’emplois*» (PNUD, 2004, p. 33). Les salaires élevés du transport contribuent au fait que le trafic routier entre Djibouti et l’Ethiopie est principalement pris en charge par des entreprises éthiopiennes, qui paient des salaires moins élevés aux chauffeurs que ceux versés aux chauffeurs djiboutiens. En raison de l’écart de coût du travail avec l’Ethiopie, les transporteurs routiers djiboutiens ne sont pas compétitifs. Le secteur est pourtant très intéressant dans la mesure où beaucoup d’emplois, directs et indirects sont associés à cette activité. L’essentiel du trafic de transit utilisant le port de Djibouti et à destination ou en provenance de l’Ethiopie est acheminé par la route. En moyenne, plus de 2 000 camions lourdement chargés empruntent chaque jour le corridor Sud du pays (Fonds de Développement Routier, 2010).

**Chapitre 2 : les impacts du nouveau management public**

Le nouveau management public n’obéit pas à un schéma unique. Il prend plusieurs formes. La privatisation des entreprises publiques est la plus visible, la plus commentée et concerne aujourd’hui l’ensemble de la planète, pays développés et pays en développement confondus. Mais le nouveau management n’implique pas nécessairement le transfert intégral de la propriété et du contrôle d’une organisation publique vers le secteur privé. L’externalisation des activités du service public constitue également une formule importante de recours aux entreprises privées. Les entités publiques recourent à des techniques managériales qui viennent du secteur privé. Il s’agit tout en gardant la propriété au niveau du secteur public, de faire en sorte que les entités publiques adoptent des règles de fonctionnement issues du secteur privé. Le tableau suivant permet de synthétiser l’ensemble des politiques du nouveau management public :

Tableau 5 : Les formes du nouveau management du secteur public djiboutien

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Formes | Conséquences au niveau de la propriété | Secteurs concernés |
| Privatisation  | Passage du public au privé | - Santé : Pharmacie de l’Indépendance- hôtellerie : hôtel Sheraton |
| Externalisation  | La gestion est d’une organisation publique est transféré au secteur privé | Port de Djibouti, Aéroport, Port de pêche |
|  L’organisme Public est géré par l’Etat  | mais davantage de fonctionnement selon la règle du marché | Etablissements publics de soins, la CERD |

### 2.1 La mise en œuvre limitée de la privatisation des entreprises publiques à Djibouti

A travers les différentes définitions proposées dans la littérature, la privatisation est étroitement liée à la notion de transfert du contrôle de l’entreprise du secteur public vers le secteur privé. Les objectifs de la privatisation diffèrent d’un pays à l’autre, selon, le contexte qui lui est propre. Au-delà des particularités nationales, deux objectifs principaux sont souvent assignés à la privatisation. Premièrement, la privatisation se justifie par l’efficacité supérieure supposée des opérations productives réalisées dans les cadres des entreprises devenues privées. La propriété privée repose sur un principe économique simple : la recherche du profit conduit le chef d’entreprise tout d’abord à répondre aux désirs des consommateurs, ensuite à stimuler le progrès technologique, enfin à rechercher une plus grande efficacité et à réduire les coûts des unités produites.

Deuxièmement, la politique de privatisation s’analyse comme l’une des réponses aux problèmes structurels des déficits budgétaires de nombreux pays. L’assainissement des finances publiques constitue l’un des objectifs les plus patents des privatisations. La cession exerce un effet direct sur la situation financière de l’Etat. Par le transfert au secteur privé de ses participations dans les entreprises, l’Etat se libère des obligations de financement à l’égard de ces dernières, notamment à travers des dotations budgétaires sous forme de subventions. En ce sens la privatisation, en diminuant certaines dépenses budgétaires, a un effet positif sur l’équilibre des finances publiques. En outre en raison des contraintes budgétaires de l’Etat dans la plupart des pays, les subventions accordées aux entreprises publiques devenaient de plus en plus faibles et ne correspondaient plus aux besoins de financement de ces dernières, ce qui peut constituer un handicap pour leur développement et leur position concurrentielle. Une fois privatisées, ces entreprises pourront rechercher le financement nécessaire en recourant directement au marché des capitaux. Cela suppose notamment qu’elles affichent une situation financière saine et attractive, ce qui nécessite dans certains cas une restructuration financière importante préalablement à leur privatisation.

Encore faut-il trouver des candidats pour reprendre les entités à privatiser. Dans les pays en développement, on a trop tendance à penser qu’il suffit de privatiser pour que les investisseurs étrangers arrivent massivement. Les investisseurs qui acceptent de venir dans un pays en développement font un choix stratégique fondamental (produire à moindre coût, profiter du potentiel de croissance des marchés du pays d’accueil, de l’existence des compétences particulières en prenant en compte le degré d’exposition des risques en tous genres, etc.).

A Djibouti, l’objectif du Gouvernement était d’abord d’améliorer la performance globale de ces entreprises publiques en les rendant plus rentables. Plusieurs des grandes entreprises publiques, en particulier les services de l’eau et de l’électricité, se caractérisent par la faible qualité de leur service, avec des interruptions occasionnelles de services et une situation financière en détérioration. Pour redresser la situation de ces entreprises, le Gouvernement a mis en œuvre un programme de privatisation. Plusieurs textes réglementaires ont été élaborés entre 1998 et 1999. Il s’agit notamment :

* de la loi du 11 mars 1998 portant sur la réforme des sociétés d’Etat et des établissements publics à caractère industriel et commercial,
* la loi du 21 janvier 1998 portant sur la définition et la gestion des établissements publics à caractère industriel et commercial, ainsi que - le décret du 08 juin 1999 portant sur la réforme des sociétés d’économie mixte et des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Ce programme de privatisation visait, en second lieu, la recherche d’avantages macroéconomiques. Le transfert de certaines organisations publiques au secteur privé est sensé contribuer au développement économique par l’amélioration des activités et des services de ces sociétés, par la modernisation des méthodes de travail et par les répercussions positives attendues sur les conditions de travail et le niveau de vie des travailleurs. La participation du privé dans certains services publics tels que l’énergie, l’eau, les transports ou les télécommunications devait répondre aux besoins de la population et des acteurs économiques en particulier. Les services publics marchands restent particulièrement chers à Djibouti. L’électricité est sans doute le facteur le plus handicapant pour les entreprises. La stratégie du Gouvernement repose sur le désengagement de l’Etat et l’implication du secteur privé dans la gestion et le financement des services publics. Une telle stratégie devrait avoir à terme deux impacts bénéfiques : l’amélioration de la productivité dans ce secteur grâce à une meilleure gestion et au transfert de technologie et de savoir-faire, et à une libération de ressources publiques limitées et la réduction de l’endettement public global à travers le recours au financement privé (Hassan, 2004, p. 32). Le transfert des organisations publiques vers le secteur privé devait aussi contribuer à diminuer la charge financière que constituent ces sociétés pour le budget de l’Etat.

Par la privatisation des entreprises publiques, le Gouvernement djiboutien misait également sur le développement du secteur privé et notamment pour attirer les investisseurs étrangers sensés apporter de l’argent frais et de nouvelles méthodes de management. L’investissement direct étranger (IDE) est souvent présenté comme la panacée de problèmes économiques des pays pauvres. Par rapport aux entreprises nationales, les entreprises multinationales étrangères disposent en général de divers atouts : savoir-faire technologique, facilité de financement, méthodes modernes de management. C’est d’ailleurs la raison pour laquelle de nombreux gouvernements ont mis en place des politiques destinées à les attirer. La privatisation des entreprises publiques constituait un signal de l’engagement du Gouvernement vis-à-vis du secteur privé dans le but d’attirer l’investissement direct étranger. Mais en dépit de la mise en place d’un programme de privatisation, l’impact de privatisation reste limité à Djibouti. Seules deux petites entreprises ont trouvé des repreneurs. Il s’agit de la Pharmacie de l’indépendance acquise par son directeur et de l’Hôtel Sheraton, vendu par l’Etat à un commerçant djiboutien.

En Afrique subsaharienne, la plupart du temps les privatisations se déroulent dans un contexte de ressources limitées au sein d’économie de petite taille. Par ailleurs, dans un contexte où il est déjà difficile de mobiliser des capitaux privés étrangers, il est encore plus incertain d’attirer des repreneurs d’entreprises publiques. A Djibouti, la petite taille de l’économie peut rendre la privatisation peu attractive. Mais il faut aussi souligner que beaucoup d’entreprises publiques n’avaient aussi aucune chance de fonctionner même après injection de capitaux : la Laiterie de Djibouti, l’usine de production de l’eau de Tadjourah et la société nationale des aliments de bétail (SAB) ont déposé le bilan en 1999. Ces entreprises ont été créées au début des années 1980 dans le but de substituer une production nationale aux importations. Cependant, la fiabilité économique de ces projets a largement été critiquée. Les services de l’eau, de l’électricité, et de la poste de Djibouti, le chemin de fer transformés en société anonyme et proposés à la privatisation depuis 1999 n’ont pas encore trouvé d’acquéreurs. La situation financière très déficitaire ou les installations physiques de ces entreprises ne sont pas séduisantes pour les éventuels investisseurs.

 Dans un environnement institutionnel incertain, les opérateurs internationaux hésitent à se lancer dans des formules de privatisation qui impliquerait un important volume de coûts irrécupérables. Selon l’indice de perception de corruption dans le monde publié chaque année par l’Organisation de Transparence Internationale, Djibouti présente un niveau de corruption élevé. En 2011, elle se classe à la 100ème place sur un total de 178 pays avec un score de 3, la valeur 10 correspond à une absence de corruption[[10]](#footnote-11). Le manque de transparence, corruption dans le domaine des marchés publics, partialité, favoritisme et népotisme dans les procédures administratives et juridiques peuvent aussi influer négativement sur le climat des affaires à Djibouti.

#### 2.2 L’externalisation des activités relevant du secteur public

L’externalisation des services publics constitue également une autre forme du management public largement appliqué par les pouvoirs publics. Elle s’apparente à une forme de sous-traitance d’une activité publique à un acteur privé. L’externalisation peut être entendue dans sa forme la plus basique comme l’achat d’un bien ou d’un service qui était auparavant réalisée en interne. Il y a externalisation lorsqu’une entreprise, un hôpital ou une administration confie une activité à une firme indépendante spécialisée dans ce type de tâches. Les solutions retenues sont extrêmement variables et peuvent aller de contrat à court terme ne portant que sur une partie d’un service à des contrats plus ambitieux qui s’appliquent à tout un service et pour une durée plus longue. Le tableau suivant permet de synthétiser les différentes formes de participation du secteur privé dans les services publics.

Tableau 6 : Les options de participation proposées aux investisseurs privés dans les services publics

|  |  |
| --- | --- |
| Contrat de sous-traitance | Avec un accord de sous-traitance, l’acteur privé n’est pas directement responsable de la fourniture du service public mais il doit, en contrepartie, mener à bien des tâches spécifiques, telles que l’apport des facteurs de production, la construction des installations, la maintenance des actifs. Le sous-traitant est tenu de se conformer aux directives ou spécifications techniques ou au cahier des charges que le donneur d’ordre arrête en dernier ressort. |
| Contrat de gestionet contrat de concession | Dans un contrat de gestion, une entreprise privée prend en charge la gestion d’un service public, souvent à un prix forfaitaire pendant une période donnée. L’Etat finance les investissements. La concession est similaire au contrat de gestion, à ceci prés que l’entité privée supporte aussi bien les risques d’exploitation et d’investissement. |
| Les partenariatspublic- privé (PPP) | Dans sa définition la plus large, le terme de partenariat public-privé (PPP) couvre toutes les formes d’association du secteur public et du secteur privé destinées à mettre en œuvre tout ou partie d’un service public. Au-delà de cette définition très générale, le terme de partenariat public-privé est de plus en plus utilisé pour désigner une nouvelle forme de contrats publics qui doit permettre d’allouer les responsabilités à la partie qui sera à même de les assumer le plus efficacement. Cette nouvelle génération de contrats est étroitement liée au « nouveau management public  qui promeut la gestion par la performance.  |

L’externalisation des activités relevant du secteur services suscite aujourd’hui une grande préoccupation publique et de plus en plus de gouvernements à travers l’échelle planétaire, privilégient comme forme de livraison et de prestation des services publics dans des secteurs comme l’environnement, l’éducation, le transport, la santé, les services municipaux, l’énergie, l’eau la télécommunication, la distribution de l’électricité et autres, qui à l’origine relevaient presque exclusivement du secteur public. Elle devient donc un outil de management public qui s’inscrit dans une dynamique plus générale de transformation des mentalités, des pratiques, des moyens et des modes de gestion au sein du secteur public.

A Djibouti, l’externalisation de la gestion des entreprises publiques a obtenu les faveurs des investisseurs étrangers, car elle permet de tirer profit de l’entreprise publique qu’ils reprennent sans avoir à supporter l’engagement financier que nécessite une privatisation intégrale. Grâce à l’externalisation, les investisseurs mettent le pied dans une entreprise du secteur public, ce qui leur procurera un avantage en cas de privatisation ultérieure. L’externalisation de la gestion des entreprises publiques peut être également souhaitable du point de vue du Gouvernement djiboutien, puisqu’elle permet de contribuer à assurer une transition en douceur vers la privatisation. En effet, bien que n’impliquant pas la cession de l’entreprise, elle aboutit généralement à des réformes structurelles qui permettent aux entreprises publiques concernées de devenir « rentables », ce qui les rend nettement plus intéressantes aux yeux des investisseurs privés potentiels lorsque la véritable privatisation interviendra. En outre, la période sous gestion privée contribue habituellement à la transmission du savoir-faire. Ce point est crucial à Djibouti où le manque de savoir-faire des investisseurs locaux constituerait un obstacle majeur au développement du secteur privé. Enfin, l’externalisation peut être un moyen efficace d’accorder aux pouvoirs publics et aux investisseurs privés plus de temps pour nouer un partenariat étroit.

Dans le cadre de la réforme du secteur public, la gestion du port de Djibouti, de l’Aéroport international de Djibouti et du port de pêche a été transférée au privé. Le secteur de transport constitue le pilier de l’activité économique en contribuant actuellement pour environ un quart de la richesse nationale et 25 % des recettes publiques (Banque centrale de Djibouti, 2012). Il représente aussi une part importante des emplois salariés du pays. Le poids de ce secteur dans l’économie continue de croître avec le développement des infrastructures portuaires et la hausse des activités de transit des marchandises éthiopiennes depuis ces dix dernières années. Conscient de cette réalité, le Gouvernement souhaite développer le potentiel de développement de ce secteur en cherchant à mettre en œuvre une stratégie qui consiste à faire du port de Djibouti, un hub portuaire régional et une plateforme multimodale. Cette stratégie nécessite cependant d’entreprendre une politique d’équipements visant à développer la qualité et la capacité des infrastructures portuaire et terrestre. Pour pallier le manque de fonds et sous la pression des bailleurs de fonds, le Gouvernement a engagé des changements institutionnels destinés à favoriser une plus grande participation du secteur privé. Ces changements institutionnels ont abouti à l’externalisation de la gestion du port de Djibouti en juin 2000, suivie deux ans plus tard par celle de l’Aéroport. La gestion de ces deux entreprises publiques est assurée par un même opérateur, le Dubaï Ports International (DPI, DPW actuellement) pour une période de 20 ans. Ce processus de transfert de la gestion au secteur privé et le détournement de la totalité du commerce extérieur (importation et exportation) éthiopien vers le port de Djibouti en 1998 consécutif au conflit armé entre l’Erythrée et l’Ethiopie ont permis un accroissement considérable de l’activité des transports, justifiant ainsi la construction d’un nouveau port en eau profonde, capable de répondre efficacement aux nouvelles conditions du transport.

Le choix de Dubaï pour gérer le port de Djibouti est dicté par la volonté d’amener le port de Djibouti à un niveau de gestion international dans un contexte très concurrentiel car l’expertise de Dubaï est reconnue en matière de gestion portuaire. Le DPW gère plusieurs ports et terminaux dans le monde. La gestion privée du Port lui apporte aussi de la rigueur et de la sécurité. Toutefois la forte augmentation des activités portuaires provient notamment de la décision des autorités éthiopiennes de mai 1998, qui ont fait de Djibouti le seul débouché maritime de leur pays. Djibouti s’est vu offrir donc l’un des plus grands marchés de l’Afrique avec plus de 80 millions de consommateurs. La croissance des activités portuaire est adossée sur la demande éthiopienne.

Le transfert de gestion vers l’opérateur privé s’est fait cependant dans un certain flou juridique et institutionnel. Les termes du contrat entre l’exécutif et la société qui gère le Port sont restés confidentiels et il est difficile de déterminer avec précision le degré d’intervention de l’Etat ainsi que les modalités de partage des profits réalisés par le port de Djibouti.

**2.3 Le CERD doit plus avec peu de moyens**

Le troisième point de ce chapitre s’attache à analyser plus particulièrement la forme du nouveau management privilégiée dans la gestion du CERD. Il montre que même si le transfert de propriété ou de gestion des organisations publiques vers le secteur privé n’a pas été choisi par le Gouvernement, le fonction de cet organisme est celui du secteur privé. Apres avoir présenté le CERD, nous analyserons dans un deuxième temps son mode de gestion et les difficultés rencontrées.

**2.3.1 Présentation du CERD**

Le centre d’Etude Géologique et de Développement (CEGD), l’ancêtre lointain du CERD est crée par la délibération en date du 15 mars 1970, sous l’administration coloniale de l’époque. L’Ordonnance n°76 datée du 23 février 1978 est venue modifier la délibération 1970. Le CEGD est devenu l’Institut d’Etude et de Recherches scientifiques et Technique (ISERST).

L’ISERST était chargé de développer, d’orienter et de coordonner les recherches, les études et les travaux et techniques, théoriques et pratiques, en vue notamment de leur application au développement économique et social du pays.

La loi n°45/AN/94/3eme L a modifié et remplacé l’Ordonnance de 1978. Les missions de l’ISERST sont fixées comme :

* l’ISERST établit et développe ses programmes de recherche ;
* il est chargé de développer, d’orienter et de coordonner les recherches, les études, les travaux scientifiques et techniques, théoriques et pratiques, décidés par les Ministères et autres institutions du pays, en vue notamment de leur application du développement économique et social de la Nation.

Le Centre d’Etudes et de Recherche Scientifique de Djibouti (CERD), résulte donc de la modification de l’Institut Supérieur d'Etudes et de Recherches et Techniques de Djibouti (ISERST), en 2001, par la loi n°116/AN/01/4eme L.

Depuis cette nouvelle dénomination, le Centre connait une restructuration en profondeur. Il est passé d’un institut en 2000 à sept instituts en 2012. On y trouve notamment :

* l’institut des Sciences de la Terre,
* l’institut des Sciences de la vie,
* l’institut d’Etudes Sociales et Démographies,
* l’institut des Nouvelles Technologiques
* l’institut des Langues
* l’institut des Etudes Politiques et Stratégiques
* l’Institut de Recherche Médicinale en mars 2010.

L’agrandissement de la structure du Centre a été accompagné par des renforcements constants en termes des équipements nouveaux et modernes (laboratoires) et des ressources humaines. Ainsi doté, le Centre voit son rôle dans les efforts déployés pour le développement économique et social de la Nation.

Le Centre d’Etude et de Recherche Scientifique de Djibouti est un établissement public à caractère administratif. Il dispose de la personnalité juridique et de l’autonomie financière et administrative. Il était placé sous tutelle du Ministère des Affaires Présidentielles et de la Promotion de l’Investissement. Depuis mai 2011, le CERD est placé sous la tutelle du Ministère de l’Enseignement Supérieur et de la Recherche. La tutelle a pour mandat de s’assurer à posteriori :

* du bon fonctionnement du Centre au regard des règles normales de gestion,
* de l’adéquation de sa stratégie de recherche scientifique aux objectifs fixés par le Gouvernement ;
* des résultats obtenus au regard des objectifs fixés.

Le CERD a pour mission principalement :

- d’être un outil de recherche multidisciplinaire au service du développement humain durable ;

- d’animer le système scientifique national ;

- de conduire des actions de recherche fondamentale et appliquée ;

- de renforcer les capacités nationales en matière du savoir scientifique et technique ;

- d’être un haut lieu de formation, de concertation et d’échanges ;

- d’être un instrument pour le rayonnement de la recherche dans le pays ;

- d’être une structure de gestion et de diffusion de l’information scientifique.

**2.3.2 La gouvernance du CERD**

 Deux organes interviennent dans la gouvernance du Centre :

* le Conseil National Scientifique
* Le Directoire.

 Le CERD est administré par le Conseil National Scientifique (CNS). Cet organe dispose des attributions dévolues au Conseil d’Administration des Etablissements Publics à caractère administratif selon les dispositions de la loi n°02/AN/98. Le CNS est l’organe suprême du CERD. Il est composé des spécialistes nommés pour une durée de 3 ans renouvelables et choisi en raison de leurs compétences respectives dans les domaines d’activités du CERD. Les CNS sont nommés en Conseil des Ministres. Le CNS élit parmi ses membres, un président et un vice-président et ce pour une durée de 3 ans renouvelables. Le CNS est chargé notamment :

* préparer et veiller à la mise en œuvre de la politique scientifique ;
* élaborer les axes de la stratégie des recherches scientifiques, conformément aux priorités retenues par le gouvernement en matière de recherche ;
* établir la programmation annuelle des travaux de recherche et allouer les ressources financières provenant du fonds de recherche ;
* veiller à la cohérence des programmes ;
* promouvoir la recherche scientifique, fondamentale et appliquée, notamment les activités de recherche et de développement ;
* adopter les programmes de formation proposé par le Directoire ;
* évaluer l’activité des instituts et des laboratoires qui y sont attachés.

 Le directoire est composé des directeurs des instituts des recherches. Il est dirigé par un directeur général choisi parmi ses membres pour une durée de 3 ans renouvelables une fois et sur désignation du CNS. Le directoire est chargé de :

* assurer le secrétariat du CNS, lors de ses diverses réunions ;
* veiller au développement du rayonnement extérieur du centre ;
* assurer la coordination, le suivi et l’évaluation des actions entreprises ;
* contribuer à la mobilisation des ressources financières et assurer la mise en place et la gestion des moyens budgétaires affectés aux divers travaux.

**2.3.2 Une subvention publique qui ne suit pas le développement de la structure du CERD**

 Le Centre bénéficie d’une subvention d’exploitation de la part du ministère des finances. Les recettes propres du CERD sont trop modestes pour aborder une contribution au budget de fonctionnement. La subvention ne suit pas le développement du CERD. Depuis 2001, le CERD connait un agrandissement continu de sa structure : il est passé d’un institut en 2001 à 7 instituts en 2011. Ce changement de la structure s’est accompagné par un accroissement des charges ou besoins de financement du Centre. Par exemple, l’effectif du personnel du CERD est passé dans la période de 2007à 2010 de 123 à 210. Il s’agit presqu’un doublement des effectifs du CERD. La subvention d’exploitation ne permet pas de couvrir les charges de l’Etablissement. L’agrandissement de la structure implique la mise en de nouveaux instituts avec recrutement de nouveau personnel. Le changement du cadre du corps de chercheurs du centre implique une revalorisation de rémunération des chercheurs.

**Evolution des produits totaux et des charges totales de l’établissement chiffres en millions de FDJ**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| **Produits totaux** | 387 | 589 | 519 | 531 |
| **Charges totales** | 439 | 477 | 536 | 657 |

Sources : comptes financière du CERD

Les produits sont essentiellement constitués de la subvention d’exploitation annuelle, payée par l’Etat. Les charges sont essentiellement constituées par des charges du personnel. Par conséquent comme nous le constatons à travers le tableau ci-dessus, le CERD traverse une période difficile en terme de budgets de fonctionnement. Il n’arrive pas à payer ses frais de télécommunication et énergie (eau et électricité). Cela est également valable pour les autres fournisseurs de services et de biens, ainsi que les organismes de protection sociale et de l’Etat (dettes fiscales. Les dettes de l’Etablissement sont de plus en plus importantes.

**Situation des frais d’énergie, de l’eau et de télécommunication, chiffres en Millions de DJF**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Electricitéde Djibouti | 151 | 40 | 56 | 87 |
| Djiboutilecom | 21 | 25 | 29 | 33 |
| Office de l’eau | 14 | 16 | 18 | 19 |

Source : Livres comptables du CERD

L’établissement ne paie plus les frais de télécommunications qui ont connu un accroissement de 2007 à 2010 en passant d’environ 20 millions DFJ à 33 millions de FDJ. Du coup. Le service de téléphone avec l’extérieur du CERD est coupé depuis 2009. Seul un système de télécommunication interne est fonctionnel. En étant de donné la situation budgétaire et financière fortement déficitaire, le fonctionnement des laboratoires est très perturbé pour manque de budget d’entretien et de maintenance des équipes. L’insuffisance des ressources financières risquent d’hypothéquer les prestations scientifiques assurées par les laboratoires.

**Conclusion**

Bien qu’elle prenne des formes différentes : privatisation, externalisation des activités du secteur public, nouvelle gestion publique, bonne gouvernance ou autre, Le Nouveau Management Public résulte principalement la convergence de deux facteurs. Dans un contexte de crise économique avec des dettes publiques qui suivent une courbe exponentielle depuis quelques décennies, de mondialisation des échanges, les Etats tentent d’accroitre leur compétitivité en donnant la priorité à la réduction de leurs coûts salariaux et de leurs budgets sociaux.

Le deuxième facteur résulte d’une forte influence de la pensée néolibérale qui cherche à déclasser en le cantonnant aux missions régaliennes. Il s’agit de privatiser les services publics chaque fois que c’est possible et de leur appliquer les règles de concurrence, de solvabilité individuelle et finalement d’assimilation de l’efficacité à la rentabilité, calculée à partir d’un système de prix.

A Djibouti, le Nouveau Management Public résulte d’une crise économique aiguë au début des années 1990 et une pression de bailleurs de fonds. Ces derniers ont prôné des réformes structurelles centrées principalement sur l’assainissement des finances publiques la privatisation des entreprises. Contraint de réduire drastiquement les dépenses publiques, l’Etat s’est engagé dans une politique de rigueur se traduisant par des mesures de réduction dans les dépenses du personnel et de matériel. Depuis 1998, les comptes publics ont renoué avec l’équilibre. Le pays a aussi retrouvé la croissance. Cependant cet équilibre reste précaire et la conjoncture sociale du pays a évolué négativement puisque le pays doit faire désormais face à une pauvreté généralisée. L’ajustement budgétaire est le pas dans la voie de la stabilité macroéconomique mais une croissance durable implique aussi qu’une attention importante soit accordée à la manière dont le déficit budgétaire de l’Etat est réduit qu’à la taille de la coupure.

Ce nouveau management public rend difficile le fonctionnement du seul centre de recherche du pays. Faute de budget le CERD ne peut plus par exemple communiquer avec l’extérieur. La communication avec l’extérieur est pourtant nécessaire pour le bon fonctionnement du CERD. Dans un courrier datant le 5 décembre 2012, L’Electricité de Djibouti prévient également au CERD que faute de règlement d’une somme de 160 millions de FDJ constituant les impayées des factures du CERD, l’Etablissement chargé de la production et de la distribution de l’électricité suspendra sa fourniture d’énergie au CERD.

**Bibliographie**

Bartoli A (1997), *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, Paris.

**Banque centrale de Djibouti**

*Rapport annuel* de *2007*

*Rapport annuel* *de* *2008*

**Banque mondiale**

2000 : Rapport *n°21414, stratégie de coopération avec la république de Djibouti,* Djibouti.

2002 : Enquête *djiboutienne auprès de ménages 2*, (EDAM-2) Djibouti.

2005 : *Analyse d’Impact social et pauvreté : secteur énergétique*, Djibouti.

2006 : *Analyse des dépenses publiques de Djibouti : mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, Djibouti.

2012: Doing Business, Washington.

Bénie. M (1991), Restructuration, et évolution de l’emploi dans le secteur public et para-public en Côte d’Ivoire, *Tiers-Monde*, tome 32 n°126, pp. 451-464.

Cissé. M (2010), *L’évolution des différents modes de délivrance des services publics dans les Etats africains*, communication présenté au colloque sous-régional sur « l’Etat et le service public en Afrique de l’Ouest de novembre 2010, Dakar.

Commission Economique des Nations Unies pour l’Afrique (2007), *Rapport sur la gouvernance à Djibout*i, Djibouti.

Gombor. A Aptidon (2011), *Les réseaux de transport, à Djibouti et le développement économique et social*, Thèse de doctorat, Université de Grenoble.

Holly D (2003), *Les Nations unies et la mondialisation*, L’Harmattan, Paris.

Hood C (1991), A public management for all seasons?, *Public Administration*, Vol. 6 N°1, p 3-19.

Hood C (1995), The New public management in the 1980s: variations on a themes; *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, N°3, pp. 93-109.

Houssein M (2010), *Essai de l’investissement en éducation : le cas de Djibouti*, thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Perpignan.

Le Masne. P (2007), *Les services publics approches économiques* *et enjeux sociaux*, PUR, Rennes.

**Ministère djiboutien de l’Economie, des Finances et de la Planification, chargé de la privatisation**

2005 : Bilan de 1999-2004, *De* *l’ajustement au développement*.

 2006 : Bulletin d’information de l’année 2006, Djibouti.

Mahamoud I (2008), *L’économie informelle, thèse en science économiques*, Université de Paris 13.

**PNUD (**2004) : Cadre *Intégré, Etude Diagnostic d’Intégration par le Commerce*, Djibouti.

Pollitt C et Boukaet Geert (2004), Public Management Reform: A Comparative Analysis, *Oxford University Press*, Oxford, 2 (edition).

Trosa S (2008), *La réforme de l’Etat : un nouveau management* ?, Ellipses, Paris.

1. Centre d'Etudes et de Recherches de Djibouti (Organisme public de recherche). [↑](#footnote-ref-2)
2. Electricité deDjibouti. [↑](#footnote-ref-3)
3. Office Nationale de l’Eau de l’Assainissement de Djibouti. [↑](#footnote-ref-4)
4. Document rédigé par le Gouvernement en 2011 qui a pour ambition de faire de Djibouti d’ici 2015 selon le Gouvernement « *un pays paisible, moderne, équitable, ouvert, économiquement performant, mieux géré et où la fracture sociale, la pauvreté, la marginalisation et l’exclusion sont combattues et à terme supprimées*». [↑](#footnote-ref-5)
5. Il s’agit d’une enquête approfondie sur la pauvreté réalisée en 2002 par la Direction de la Statistique et des Etudes Démographiques (DISED), sous financement de la Banque mondiale, le PNUD, la Mission de la coopération française. [↑](#footnote-ref-6)
6. La pauvreté est un phénomène multidimensionnel qui renvoie à la fois à une insuffisance de revenus, au manque d’emploi et aux difficultés d’accès aux besoins essentiels. La pauvreté monétaire retrace ainsi une insuffisance de revenus monétaires pour faire face aux dépenses alimentaires et non alimentaires indispensables. Elle est appréhendé à partir de deux seuils en dessous desquels une personne est considérée comme pauvre relatif ou extrême : un seuil de pauvreté relative, calculé à partir de la part de la dépense alimentaire dans la dépense totale des ménages du deuxième quintile de dépenses équivalentes adultes, et un seuil de pauvreté extrême, déterminé sur la base des besoins alimentaires minimaux correspondant à un apport calorifique journalier de 2115 calories par équivalent adulte. Le seuil de pauvreté relative a été estimé à 198 229FD et le seuil de pauvreté absolue à 114 096FD par an en 2002, ce qui correspond respectivement à 3.3$ et 1.8$ par personne et par jour (1US$ = 177,721FD). Le seuil de pauvreté relative particulièrement élevé, comparé à celui fixé dans le cadre de la Déclaration du Millénaire (2$ par personne et par jour), traduit le niveau élevé des prix à Djibouti et son incidence sur les conditions de vie des ménages. Ainsi, la pauvreté monétaire est engendrée par une insuffisance de revenus et un faible pouvoir d’achat dans un contexte fortement marqué par une crise du marché du travail (DSRP- 2004). [↑](#footnote-ref-7)
7. Les économies sont divisées par groupe selon le revenu par habitant. En 2008, les groupes sont les suivants : faible revenu, moins 975 dollars US, revenu moyen inferieur, de 975 à 3855 dollars US, revenu moyen supérieur, 3856 à 11905 dollars US, revenu élevé 11906 dollars US. [↑](#footnote-ref-8)
8. Les taux d’intérêt des prêts varient à Djibouti entre 18 et 25 %. Les deux principales banques du pays n’ont pas forcement le dynamisme qu’on observe sur un marché plus concurrentiel, elles doivent cependant faire face un certain nombre de risques qui aboutissent à une situation où le crédit est à la fois très couteux et fortement rationné à Djibouti. Les banques ne peuvent pas récupérer leurs fonds en cas de faillite du débiteur. Les micro-entreprises qui dominent à Djibouti n’ont pas généralement des nantissements à faire valoir comme garantie. Ensuite les banques disposent de très peu d’information concernant leurs clients. Ce manque d’information avant la concrétisation de prêt engendre des problèmes de sélection adverse. Les deux banques ne pouvant pas discriminer les entreprises, elles traduisent le risque par une hausse des taux d’intérêt. Les banques observent aussi une certaine prudence à cause des problèmes de recouvrement des créances consenties dans les années 1980. [↑](#footnote-ref-9)
9. Parmi les ports de la région, Aden (Yémen) et Salaalah (Oman) sont les concurrents directs de Djibouti sur l’activité de transbordement. [↑](#footnote-ref-10)
10. L’indice de perception de la corruption mesure les perceptions de corruption par le milieu des affaires et les analystes par pays. Il varie entre 10 (niveau de corruption très bas) et 0 (très corrompu). [↑](#footnote-ref-11)