

WP/17/270

IMF Working Paper

Djibouti : la recherche d'une croissance inclusive

Par Alexei Kireyev

Les Documents de travail du FMI décrivent les études en cours des auteurs et sont publiés pour appeler des commentaires et promouvoir le débat. Les opinions exprimées dans les Documents de travail du FMI n'engagent que leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à celles du FMI, de son Conseil d'administration ou de sa Direction.

I N T E R N A T I O N A L M O N E T A R Y F U N D

Document de travail du FMI

Moyen-Orient et Asie centrale

Djibouti : la recherche d'une croissance inclusive

Rédigé par Alexei Kireyev

Diffusion autorisée par Daniela Gressani

Décembre 2017

Les Documents de travail du FMI décrivent les études en cours des auteurs et sont publiés pour appeler des commentaires et promouvoir le débat. Les opinions exprimées dans les Documents de travail du FMI n'engagent que leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à celles du FMI, de son Conseil d'administration ou de sa Direction.

Résumé

Le présent document examine les réformes macroéconomiques que Djibouti doit opérer en vue de devenir un pays à revenu intermédiaire comme prévu dans la stratégie de développement des autorités, *Vision Djibouti 2035*. Il passe en revue les options dont disposent les autorités dans trois domaines de réforme essentiels : traduire l'essor de l'investissement en une croissance vigoureuse et inclusive pour réduire la pauvreté et le chômage ; mener une politique budgétaire propice à la croissance tout en préservant la viabilité de la dette, et le rôle important du climat des affaires dans l'accélération de la croissance.

Numéros de classification JEL : D90, E25, I32

Mots-clés : croissance, inclusion, inégalités, réduction de la pauvreté, Djibouti

Adresse de courriel de l'auteur : akireyev@imf.org

Table des matières

Page

Résumé.....	2
Remerciements.....	4
Aperçu.....	5
Principales conclusions et recommandations.....	8
I. Croissance inclusive à Djibouti	9
A. Introduction.....	9
B. Facteurs contribuant à une croissance inclusive	10
C. Diagnostics liés à la croissance inclusive.....	16
D. Options pour rendre la croissance plus inclusive.....	26
II. politique budgétaire à Djibouti : soutenir la croissance tout en rétablissant la viabilité de la dette	29
A. Introduction.....	30
B. Résultats et espace budgétaires	30
C. Mesures budgétaires favorables à la croissance	36
D. Règles budgétaires pour Djibouti.....	44
E. Conclusions	47
III. Climat des affaires et croissance : enseignements pour Djibouti	49
Bibliographie.....	66
Bibliographie.....	66

REMERCIEMENTS

Le présent document de travail n'aurait pas pu être produit sans l'inspiration, l'appui vigoureux et les conseils éclairés de Daniela Gressani et Eric Mottu. L'auteur tient à remercier Louis Dicks-Mireaux pour son importante contribution. Il exprime en outre sa reconnaissance à S. Bouna, M. Cangul, F. Gwenhamo, J. Karangwa, L. Kohler et A. Olhaye pour leur lecture attentive et leurs commentaires utiles.

Les conclusions du document ont été présentées aux autorités djiboutiennes lors de visites effectuées par les services du FMI en novembre 2016 et avril 2017. L'auteur remercie le Gouverneur de la Banque centrale de Djibouti, M. Ahmed Osman, le Ministre du budget, M. Bohéh Ahmed Robleh, le Ministre de l'économie et des finances, M. Ilyas Moussa Dawaleh, le Ministre de l'investissement, M. Ali Guelleh Aboubaker, le Secrétaire général du Ministère du budget, M. Simon Mibrathu, le Directeur de la dette, M. Almis Mohamed Abdillahi, le Directeur du budget, M. Othman Sadik Ahmed et les autres hauts responsables et collègues djiboutiens pour leurs précieux commentaires et réflexions.

Des conseils méthodologiques ont été fournis par des collègues de la Banque mondiale (J. Lohi et G. Lara). L'auteur exprime sa reconnaissance à J. Chen et L. Zhao pour leur concours en matière de recherche, et M. De Mesa, pour son appui administratif.

APERÇU

Petit pays à faible revenu, Djibouti occupe une importante position géopolitique et stratégique dans la Corne de l’Afrique. Durant son histoire, Djibouti a toujours été une porte d’accès à l’Afrique de l’Est, un carrefour maritime commercial et un centre d’avitaillement et de transbordement. Son port en eau profonde sert de point de transit pour l’Éthiopie, pays voisin enclavé, et de site de transbordement pour d’autres pays d’Afrique de l’Est moins dotés en installations portuaires. Par ailleurs, la position stratégique de Djibouti, proche des principaux couloirs de transport maritime, des régions de conflit du Moyen-Orient et des zones de piraterie maritime, et sa relative stabilité politique, en font un site important pour l’implantation de bases militaires (graphique 1). De ce fait, son économie est depuis longtemps tributaire des services portuaires, des activités logistiques et des loyers des bases militaires.

Les atouts de son emplacement stratégique n’ont cependant pas encore été pleinement mis en valeur. Durant ces dernières années, la croissance a été inégale, et elle n’a pas été suffisamment élevée ni généralisée pour vaincre la pauvreté et créer suffisamment d’emplois.

Graphique 1. Djibouti en quelques chiffres (2016, est.)



PIB nominal : 1.894 millions de dollars
Population : 993.000 habitants
PIB par habitant : 1.908 dollars
Monnaie : franc Djibouti (DJF)
Taux de change : 177,7 DJF = 1 dollar
Taux de chômage : 39 %
Taux de pauvreté : 41 %
Principaux projets d'investissement :
• Port polyvalent de Doraleh : 580 millions de dollars
• Chemin de fer Addis-Abeba – Djibouti : 490 millions de dollars
• Adduction d'eau depuis l'Éthiopie : 322 millions de dollars

Pour relever ces défis, les autorités ont défini une stratégie intitulée «Vision Djibouti 2035» qui ambitionne de transformer le pays en une économie à revenu intermédiaire et en une plateforme logistique et commerciale pour l’Afrique de l’Est. Cette stratégie prévoit de vastes projets d’investissement public centrés sur l’infrastructure — nouveaux ports, aéroports et zones franches, chemin de fer vers l’Éthiopie et adduction d’eau — et table sur une croissance annuelle à moyen terme de 7,5–10 %, un triplement des revenus par habitant et une réduction du chômage.

Les premiers résultats sont encourageants. La croissance aurait atteint 6,5 % en 2016, impulsée par les investissements du secteur public. Pour 2017–19, elle devrait être supérieure

grâce au chemin de fer, au port polyvalent et aux autres investissements publics qui devraient eux-mêmes stimuler l'activité du secteur privé et l'investissement direct étranger.

Cette ambitieuse augmentation des investissements en infrastructure a certes contribué à ouvrir des perspectives globalement favorables, mais elle a également accentué les vulnérabilités sur le plan du budget et de la dette. Malgré une accélération de sa croissance, Djibouti présente aujourd'hui un risque élevé de surendettement, car le gros de ses investissements en infrastructure a été financé à partir de sources extérieures, principalement des investisseurs et des établissements financiers chinois. Pour la seule période 2015–16, la dette publique extérieure de Djibouti a bondi de 50 à 85 % du PIB, et d'après les projections, tous les indicateurs de vulnérabilité de la dette devraient durablement dépasser les seuils de vulnérabilité. En outre, l'augmentation des obligations liées au service de la dette présente des risques budgétaires considérables et pourrait exercer un effet d'éviction sur les dépenses prioritaires à vocation sociale et de réduction de la pauvreté.

Pleinement conscientes des possibilités et des risques que renferme l'avenir, les autorités reconnaissent qu'il est nécessaire de mener parallèlement des réformes essentielles pour faire en sorte que les investissements se traduisent par une croissance forte, inclusive et génératrice d'emplois et que la dette renoue avec une trajectoire viable. Au titre des priorités il convient de citer le renforcement de la politique et gestion de la dette, la réforme fiscale pour élargir l'assiette de l'impôt et de vastes réformes structurelles destinées à améliorer l'efficacité et la gouvernance des entreprises publiques et à renforcer le climat des affaires.

Parmi les défis de politique générale que les autorités doivent relever, plusieurs présentent un caractère prioritaire : création d'emplois et réduction de la pauvreté, renforcement des finances publiques et amélioration du climat des affaires. Si ces dossiers ne reçoivent pas l'attention voulue, les autres réformes risquent de ne pas produire les résultats escomptés, ou leurs retombées positives pourraient être considérablement amoindries.

Dans ce contexte, le présent document passe en revue certaines des options dont disposent les autorités dans ces trois domaines vitaux : i) veiller à ce que la poussée des investissements conduise à une croissance forte et inclusive afin de combattre la pauvreté et le chômage; ii) mener une politique monétaire qui accompagne la croissance tout en préservant la viabilité de la dette; et iii) promouvoir l'importance du climat des affaires dans l'accélération de la croissance.

La section 1 se penche ainsi sur la croissance économique de Djibouti et ses caractéristiques au regard de la réduction de la pauvreté et de la répartition du revenu, et examine les politiques qui pourraient aider à rendre la croissance plus inclusive. Il ressort de l'analyse que le niveau global de pauvreté a certes diminué durant la dernière décennie à Djibouti, mais qu'il n'y a pas eu de signes clairs d'amélioration de l'égalité ni du caractère inclusif de la croissance. La croissance n'a pas été inclusive et a principalement profité aux tranches supérieures de l'échelle des revenus, car la plupart des grands projets d'investissement sont à

forte intensité de capital. Pour progresser sur le front de la réduction de la pauvreté et de l'inclusion, il faudrait mener des politiques saines sur le plan macroéconomique afin de préserver une croissance élevée et créer des emplois pour les pauvres dans les secteurs présentant un potentiel élevé en termes de revenus. Il conviendrait en outre de mener des politiques sociales mieux ciblées et d'accorder une plus grande attention à la répartition régionale des dépenses.

La section 2 traite des options de politique budgétaire pour accompagner la croissance tout en rétablissant la viabilité de la dette. Les autorités estiment que le vaste programme d'investissement public financé par la dette est essentiel pour accélérer rapidement la croissance, éradiquer la pauvreté et transformer Djibouti en plaque tournante logistique régionale. Ce programme a toutefois entraîné une forte augmentation de la dette publique qui risque de perdurer à mesure que les décaissements des projets continuent et que de nouvelles initiatives sont financées par des emprunts. Cette section reconnaît les choix de politique générale que doivent faire les autorités et propose de nouveaux moyens de dégager une marge de manœuvre budgétaire pour financer des dépenses porteuses de croissance tout en fixant des ancrages d'endettement pour orienter la politique budgétaire de manière à assurer la viabilité de la dette à moyen terme. Dans d'autres pays comparables, ces ancrages ont permis de rétablir la viabilité de la dette à plus long terme. Une croissance forte et durable améliorerait la dynamique de la dette et multiplierait les possibilités d'élargissement de la marge de manœuvre budgétaire tout en permettant de mener un rééquilibrage des finances publiques à un rythme plus modéré.

La dernière section défend l'argument que l'amélioration du climat des affaires est l'un des leviers essentiels de l'accélération de la croissance à Djibouti. L'objectif visant à faire du pays une économie à revenu intermédiaire est certes ambitieux, mais réalisable, pour autant que les autorités définissent et mettent résolument en œuvre des réformes fondamentales. Les vastes investissements dans les infrastructures et les exportations de services sont, bien entendu, importants, mais ils risquent de ne pas suffire à atteindre le statut de pays à revenu intermédiaire, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une nette amélioration du climat des affaires. L'expérience des pays comparables qui avaient au début des années 90 un revenu par habitant similaire à celui de Djibouti aujourd'hui, nous montre que pour doubler, voire tripler, le PIB par habitant il faut mener sans relâche de solides politiques macroéconomiques et opérer de manière résolue des réformes du climat des affaires pour débloquer l'investissement privé et la croissance dans les nouveaux secteurs. À cet égard, il ressort d'un simple modèle de croissance que Djibouti a besoin d'améliorer son climat des affaires en dépassant au moins la moitié des pays qui le devancent actuellement dans le classement Doing Business de la Banque mondiale. Des réformes plus poussées des entreprises publiques aideraient aussi à réduire le coût de certains facteurs de production essentiels, notamment l'énergie et les télécommunications, ce qui conduirait à son tour à une amélioration du climat des affaires.

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Transformer Djibouti en économie à revenu intermédiaire en l'espace de 20 ans est un objectif ambitieux mais réalisable. Le pays devra pour cela assurer une croissance annuelle soutenue du PIB d'environ 7 %, niveau supérieur à celui de ces dernières années.

L'expérience des pays comparables nous montre que pour doubler, voire tripler, le PIB par habitant il faut mener sans relâche de solides politiques macroéconomiques et opérer de manière résolue des réformes du climat des affaires afin de permettre au secteur privé de lancer de nouvelles activités.

Une croissance forte et soutenue et des politiques bien conçues sont essentielles pour promouvoir l'inclusion. Bien qu'elle ait diminué durant la dernière décennie, la pauvreté reste élevée et il n'y a pas de signes clairs d'amélioration du caractère inclusif de la croissance — en fait, tous les indicateurs font apparaître que la croissance a principalement profité aux tranches supérieures de la répartition du revenu. La croissance devra être soutenue, mais il faudra en outre suivre de près ses aspects distributifs, notamment pour protéger les populations pauvres et vulnérables face aux coûts de transition issus des réformes.

La politique budgétaire doit réussir à concilier le double impératif de l'accompagnement de la croissance et du rétablissement de la viabilité de la dette. Pour préserver la croissance dans un contexte d'endettement élevé, les autorités doivent entreprendre des réformes fiscales propices à la croissance et capables d'augmenter les recettes, alléger la charge pour les populations pauvres et assurer l'égalité de chances à toutes les entreprises, tout en redéployant les dépenses en faveur des postes qui ont des effets multiplicateurs de croissance élevés, telles que les dépenses d'équipement.

Les réformes structurelles des finances publiques pourraient également accompagner la croissance et contribuer à rétablir la viabilité de la dette. Une budgétisation à moyen terme intégrant une analyse de viabilité de la dette, une plus grande transparence budgétaire et la mise en application du MSFP 2001/14, pourraient donner aux autorités une meilleure visibilité des ressources et des emplois. En outre, l'utilisation de mécanismes d'intervention, comme par exemple la réserve de précaution, pourrait contribuer à accroître l'efficacité des investissements publics.

Pour préserver la viabilité du budget et de la dette, Djibouti pourrait envisager d'adopter des règles en la matière. La pertinence et la configuration de ces règles pourraient exiger un vaste consensus national. Leur adoption exigerait un considérable travail technique de préparation qui pourrait faire appel à l'assistance technique du FMI et s'inspirer de l'expérience d'autres pays.

L'amélioration du climat des affaires est l'un des facteurs primordiaux de la croissance, et elle pourrait d'ailleurs contribuer à son caractère inclusif. Les réformes du climat des affaires pourraient se centrer sur les domaines où Djibouti enregistre des résultats en-deçà de son classement *Doing Business* moyen, notamment le secteur énergétique, le crédit, la fiscalité, la protection des investisseurs et les droits de propriété.

I. CROISSANCE INCLUSIVE À DJIBOUTI

La présente section examine les particularités de la croissance économique à Djibouti sous l'angle de ses effets sur la réduction de la pauvreté et la distribution des revenus, et considère les mesures qui seraient susceptibles de rendre cette croissance plus inclusive. Il couvre la période 2002–2013, pour laquelle il existe des enquêtes comparables auprès des ménages. Il conclut notamment que le niveau général de pauvreté a certes diminué à Djibouti au cours des dix dernières années, mais qu'il n'y a pas de signes évidents d'amélioration au regard du caractère inclusif de la croissance sous la forme d'une réduction des inégalités. Par manque de données, il n'est pas possible de produire des estimations catégoriques et statistiquement significatives sur les changements dans la répartition du revenu, mais tous les indicateurs rejoignent la conclusion selon laquelle la croissance n'a pas été inclusive et a principalement profité aux couches supérieures de revenu. Pour que la pauvreté recule davantage et que la croissance soit inclusive, il faudrait non seulement que le taux de croissance soit durablement élevé, mais aussi que des débouchés soient créés dans les secteurs offrant des possibilités de gains importants pour les pauvres et les travailleurs moins qualifiés. Des politiques sociales mieux ciblées pourraient aussi permettre de réduire la pauvreté et de rendre la croissance plus inclusive. Le rôle de la politique budgétaire et du climat des affaires sont analysés aux sections 2 et 3.

A. Introduction

1. La présente section analyse le degré d'inclusion de la croissance de Djibouti et tire des conclusions pratiques. Une croissance est dite inclusive lorsqu'elle permet de réduire les inégalités sous tous leurs aspects : entre riches et pauvres, entre hommes et femmes et entre zones urbaines et rurales. La réduction du taux de pauvreté est en conséquence considérée sous l'angle de la croissance et de la redistribution.

2. L'analyse s'appuie principalement sur des données nationales. Deux enquêtes menées, en 2002 et 2013, sur le budget et la consommation des ménages (EDAM-IS) par la Direction de la Statistique et des Études Démographiques (DISED), fournissent suffisamment d'informations pour une première analyse du caractère inclusif de la croissance à Djibouti, bien qu'elles ne soient pas comparables à tous égards¹. Les enquêtes de 2015 sur l'emploi, le secteur informel et la consommation des ménages (EDESIC 2015–16) ainsi qu'une étude de la situation de l'emploi ont également été utilisées comme sources d'information d'appoint sur l'évolution du marché du travail.

3. La section conclut que la croissance des dix dernières années à Djibouti a abouti à une réduction de la pauvreté mais non de l'inégalité. Globalement, la pauvreté a

¹L'enquête de 2013 auprès des ménages a recueilli plus d'informations détaillées sur la consommation d'aliments et s'est centrée davantage sur la population urbaine que l'enquête de 2002.

chuté de 47 à 41 %, mais le repli de l'extrême pauvreté — de 24 à 23 % — a été modeste et n'est pas statistiquement significatif. La description ventilée de l'évolution de la pauvreté entre 2001 et 2013 met en évidence que la croissance a davantage profité aux groupes les plus riches qu'aux groupes les plus pauvres de la population, ce qui a eu un effet négatif sur la répartition du revenu, lequel a largement compensé les effets positifs de la croissance économique sur les pauvres. Si l'inégalité ne s'était pas creusée, le recul de la pauvreté durant la dernière décennie, et notamment de l'extrême pauvreté, aurait été plus rapide et plus marqué. Les politiques publiques, notamment les politiques budgétaires et structurelles, peuvent jouer un rôle important en rendant la croissance plus inclusive.

B. Facteurs contribuant à une croissance inclusive

Croissance et emploi

4. La croissance économique de Djibouti a été en moyenne de 4 % durant la dernière décennie, mais elle a fortement fluctué, entre 1,6 % durant la crise de 2009 et plus de 6 % durant ces dernières années grâce au démarrage d'un vaste programme d'investissement largement financé par les emprunts auprès de la Chine (graphique 1). Avec un taux de croissance démographique moyen d'environ 2,8 %, la croissance réelle par habitant a été positive pendant la majeure partie de la période à l'exception de l'année 2009. D'après les prévisions actuelles d'embellie, certes modérée, de la conjoncture économique mondiale et en partant de l'hypothèse d'une solide mise en œuvre des politiques à Djibouti, la croissance devrait rester robuste, y compris par habitant. Les données de croissance et d'évolution démographique s'appuient sur des estimations, car les statistiques de comptabilité nationale et les statistiques démographiques ne sont pas suffisamment développées².

5. La situation démographique de Djibouti et celle de son marché du travail sont délicates. Malgré une population jeune — 75 % ayant moins de 35 ans — le taux de participation économique n'est que de 62 %. La majorité de la population économiquement inactive est jeune, vit en milieu urbain et présente un faible niveau d'instruction. L'inégalité entre les sexes sur le marché du travail reste considérable, et seulement 29 % des femmes âgées de 15 à 64 ans sont actives sur le marché du travail et uniquement 54 % des femmes ayant au moins trois ans d'études universitaires sont présentes sur le marché de l'emploi (contre 76 % des hommes). Les migrations accentuent les pressions sur un marché du travail

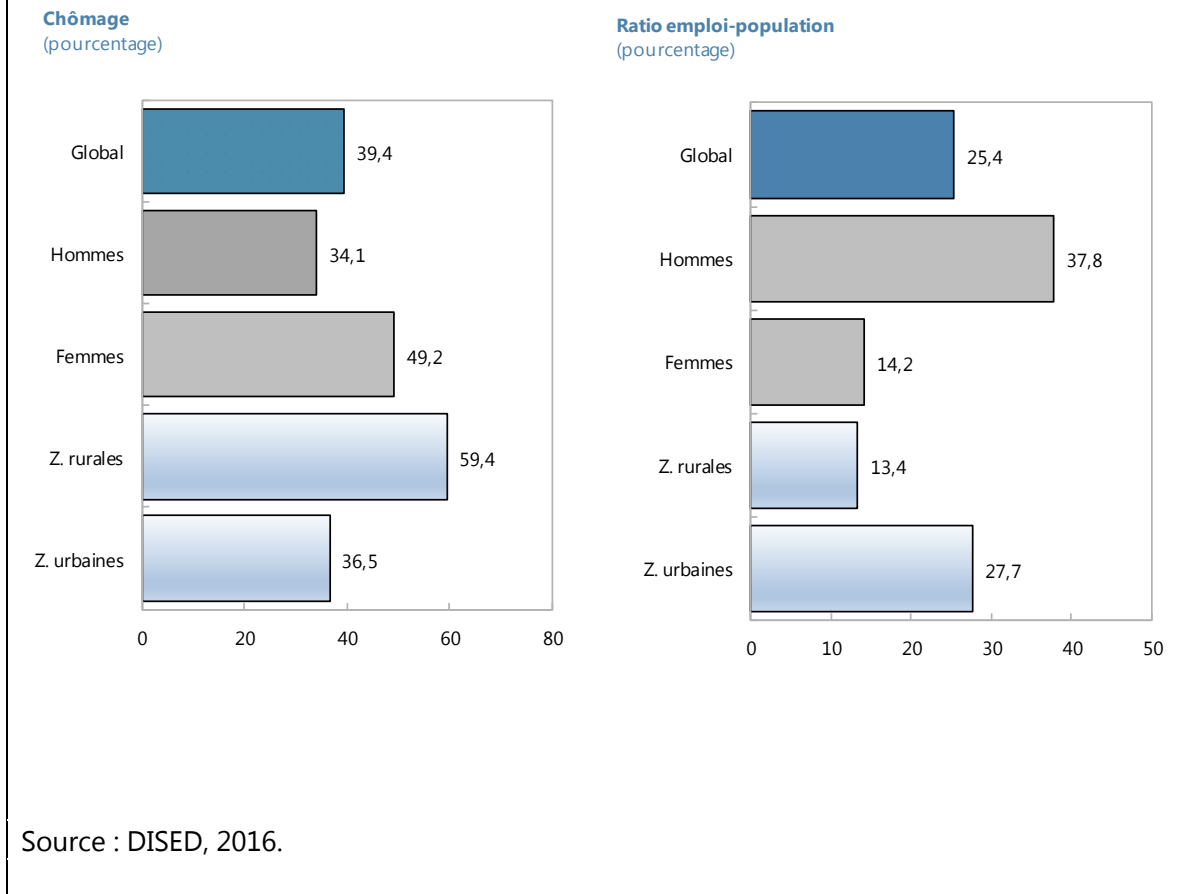
²Le rapport intitulé «Djibouti : Consultations de 2016 au titre de l'article IV» (Rapport du FMI n° 17/87) a signalé que les données fournies au FMI étaient globalement adéquates pour les besoins de la surveillance, mais que des lacunes subsistaient. Des progrès sont certes enregistrés dans la révision des comptes nationaux, mais leur qualité souffre des insuffisances en matière de sources de données. Les données budgétaires sont communiquées avec des retards, et il n'y a pas de données agrégées sur les comptes et les engagements conditionnels des entreprises publiques. Les services du FMI ont recommandé de renforcer les statistiques de comptabilité nationale et les statistiques budgétaires à partir des recommandations de l'assistance technique du FMI.

déjà tendu, et le chiffre de 13 % les sous-estime sans doute, compte tenu des flux de réfugiés fuyant le conflit au Yémen (DISED, 2016).

6. Le chômage est l'un des plus élevés au monde. Le taux de chômage³ a été estimé à 39 % en 2015 dans l'enquête officielle sur l'emploi, le secteur informel et la consommation des ménages (graphique 2). Il est beaucoup plus élevé pour les femmes (49 %) que pour les hommes (34 %) et dans les zones rurales (59 %) que dans les zones urbaines (37 %). Le taux de chômage des jeunes (15–35 ans) est beaucoup plus important que le taux de chômage global (76 %). Le taux d'activité, qui mesure la part des actifs occupés dans la population en âge de travailler, est faible, aux alentours de 25 %. Là encore, les disparités sont très marquées entre les taux d'activité des hommes et des femmes et entre les zones rurales et les zones urbaines, les taux observés pour les femmes et les personnes vivant en zone rurale étant notablement plus faibles (DISED, 2016).

³ D'après la définition nationale, un chômeur est une personne âgée entre 15 et 54 ans, qui n'a pas travaillé pendant 7 jours, est disponible pour être embauchée et est à la recherche d'un emploi depuis au moins 30 jours (DISED, 2016).

Graphique 2. Le défi de l'emploi



7. La précarité de la situation de l'emploi tient en grande partie au sous-développement du secteur privé. Le secteur public, déjà pléthorique, ne peut générer assez d'emplois pour les nouveaux entrants et pour les chômeurs. Le secteur public fournit 60 % des emplois (l'administration centrale comptant pour 46 % et les entreprises publiques pour 14 %), le secteur privé emploie 30 % (10 % dans le secteur formel et 20 % dans le secteur informel), et les 10 % restants correspondent aux travailleurs indépendants (DISED, 2016). La croissance économique a, en outre, été impulsée ces dernières années par des investissements à forte intensité de capital dans les ports et les activités connexes n'ayant que peu d'effets de retombée. Beaucoup des emplois créés ont été occupés par des expatriés en raison des faibles compétences locales. Les autres activités restent sous-développées. L'agriculture, qui constitue la principale source de subsistance dans la plupart des pays à faible revenu, est très peu développée en raison de la dureté du climat. Les services — principal moteur de la croissance ces dernières années — et le BTP ne représentent que 13 % environ de l'emploi formel. Le climat des affaires reste difficile en raison du niveau élevé des coûts de création d'entreprises, de la faible exécution des contrats, de la lourdeur des formalités administratives et du manque d'accès à la finance.

Consommation et incidence de la pauvreté

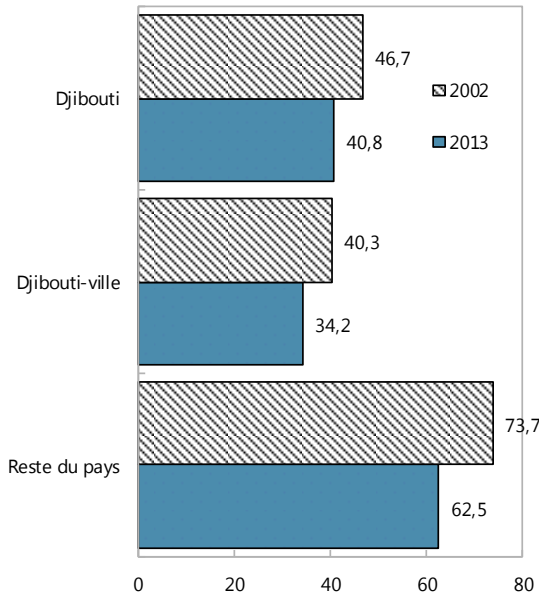
8. Le taux de pauvreté est calculé par rapport au seuil de pauvreté propre à Djibouti. Ce seuil, qui a été révisé entre 2002 et 2013, est calculé sur la base du prix d'un panier d'aliments fournissant 2.115 kilocalories par jour à un adulte (seuil de pauvreté alimentaire). Il est ajusté pour tenir compte du revenu nécessaire pour couvrir les besoins non alimentaires essentiels, tels que logement et vêtements de base, estimé par régression. Le seuil de pauvreté extrême est fixé au même niveau que le seuil de pauvreté alimentaire en partant de l'hypothèse que les ménages extrêmement pauvres peuvent décider de remplacer leur consommation d'aliments par celle de produits non alimentaires. Le seuil de pauvreté globale à Djibouti pour 2013 a été fixé à 147.936 DJF, et le seuil d'extrême pauvreté à 98.709 DJF sur une base annualisée par habitant (DISED, 2013a).

9. À 41 % et 23 %, respectivement, les taux de pauvreté globale et d'extrême pauvreté étaient élevés en 2013 à Djibouti. Malgré la croissance économique modérée enregistrée au cours de la décennie écoulée (graphique 3), le taux de pauvreté globale est tombé de 47 à 41 % entre 2002 et 2013, alors que le taux d'extrême pauvreté n'a fléchi que de 24 à 23 % (DISED, 2013a), et ce repli pourrait ne pas être statistiquement significatif au niveau de 0,05.

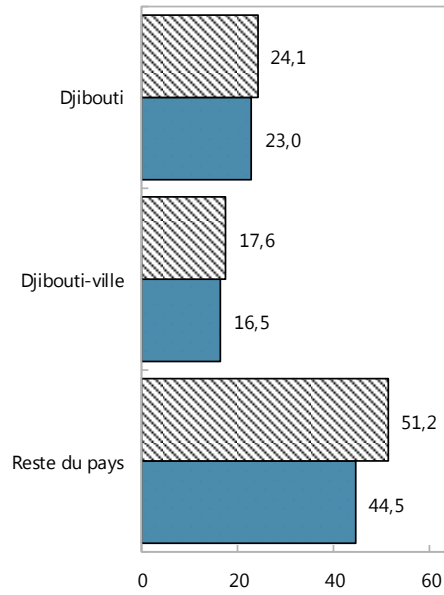
10. L'incidence régionale de la pauvreté présente de grandes disparités, les taux de pauvreté étant plus élevés dans les zones rurales que dans les centres urbains. En 2013, dans la ville de Djibouti, capitale du pays, et dans les autres noyaux urbains, où se concentrent 82 % de la population, le taux de pauvreté globale atteignait 34 % et celui d'extrême pauvreté 17 %, alors que dans le reste du pays, composé principalement de régions rurales, environ 63 % de la population vivait dans la pauvreté et 45 % dans l'extrême pauvreté (DISED, 2013a). Ce sont les régions d'Ali Sabieh et d'Obock qui enregistrent les plus hauts niveaux de pauvreté.

Graphique 3. Taux et écarts de pauvreté, 2002–13
(pourcentage)

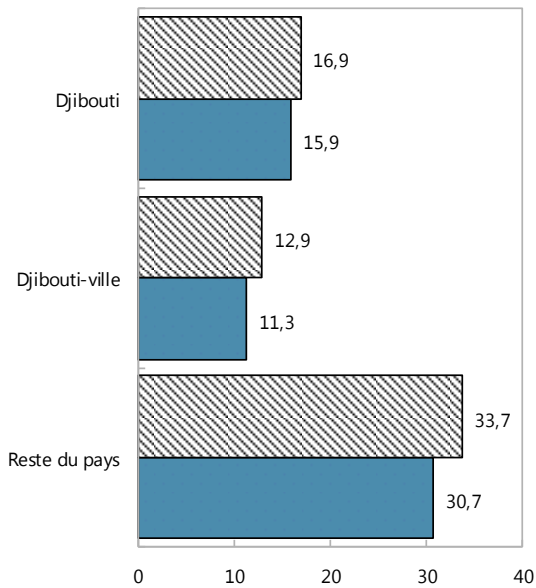
Pauvreté globale



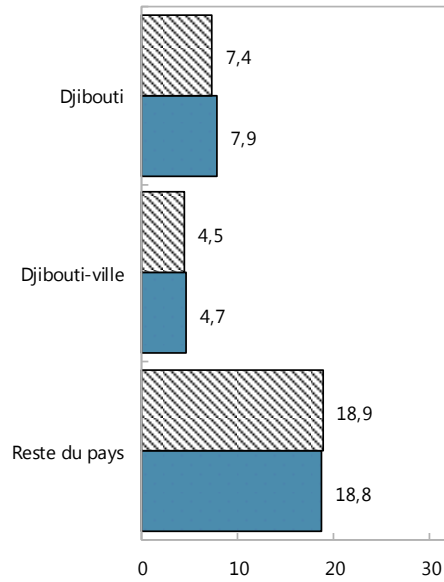
Extrême pauvreté



Ecart de pauvreté globale



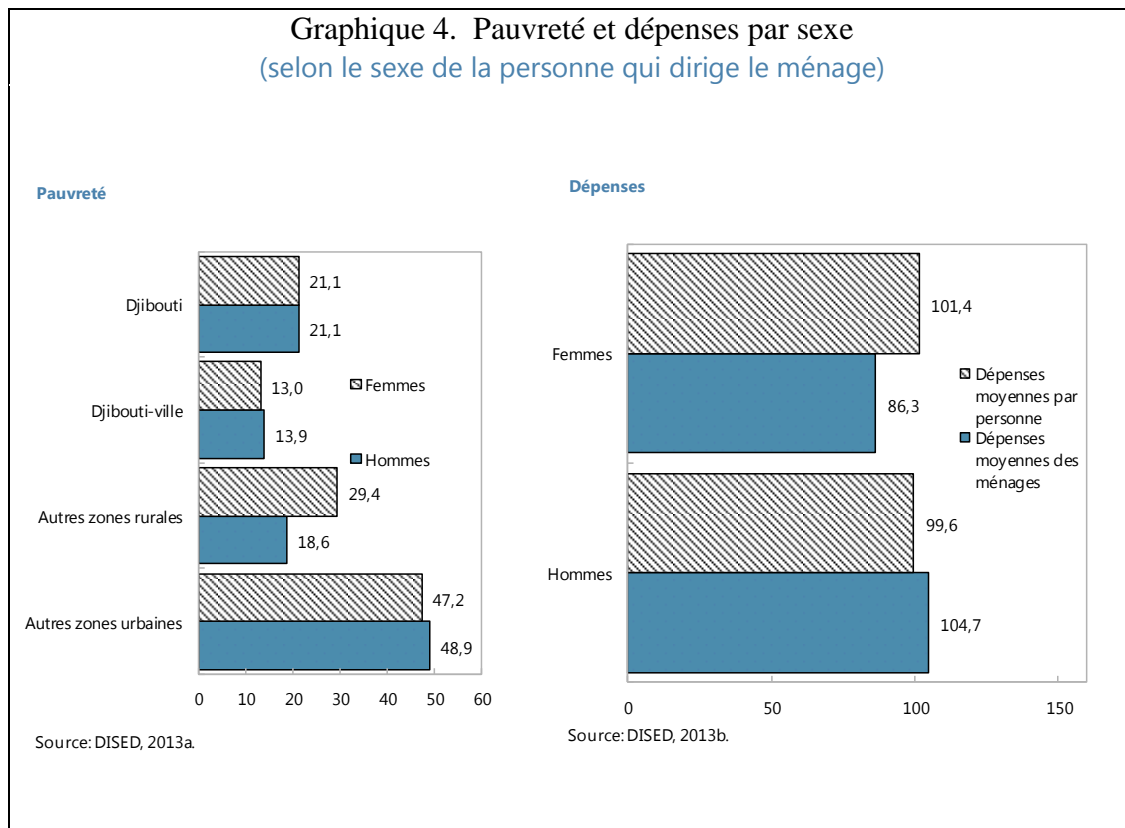
Ecart d'extrême pauvreté



Source: DISED, 2013a.

11. Le genre n'est pas un facteur décisif au regard de l'incidence de la pauvreté. Le taux de pauvreté globale pour les ménages dirigés par une femme (environ 19 % du total des ménages) est de 21 %, c'est-à-dire le même niveau que pour les ménages dirigés par un

homme (graphique 4). Il n’y a pas de différence notable en matière de pauvreté entre les ménages dirigés par des femmes ou par des hommes dans la capitale et dans les autres villes. En revanche, dans les régions rurales, il existe un écart considérable : le taux de pauvreté dans les ménages dirigés par une femme est de 29 %, alors qu’il est de 17 % dans le cas des ménages dirigés par un homme. S’agissant des dépenses, les dépenses moyennes par personne sont globalement comparables dans les deux types de ménages. Cependant, les dépenses moyennes des ménages dirigés par un homme sont sensiblement supérieures à celles des ménages dirigés par une femme, 105 % contre 86 % de la moyenne, ce qui semble indiquer que le ménage moyen dirigé par un homme comprend plus de membres.

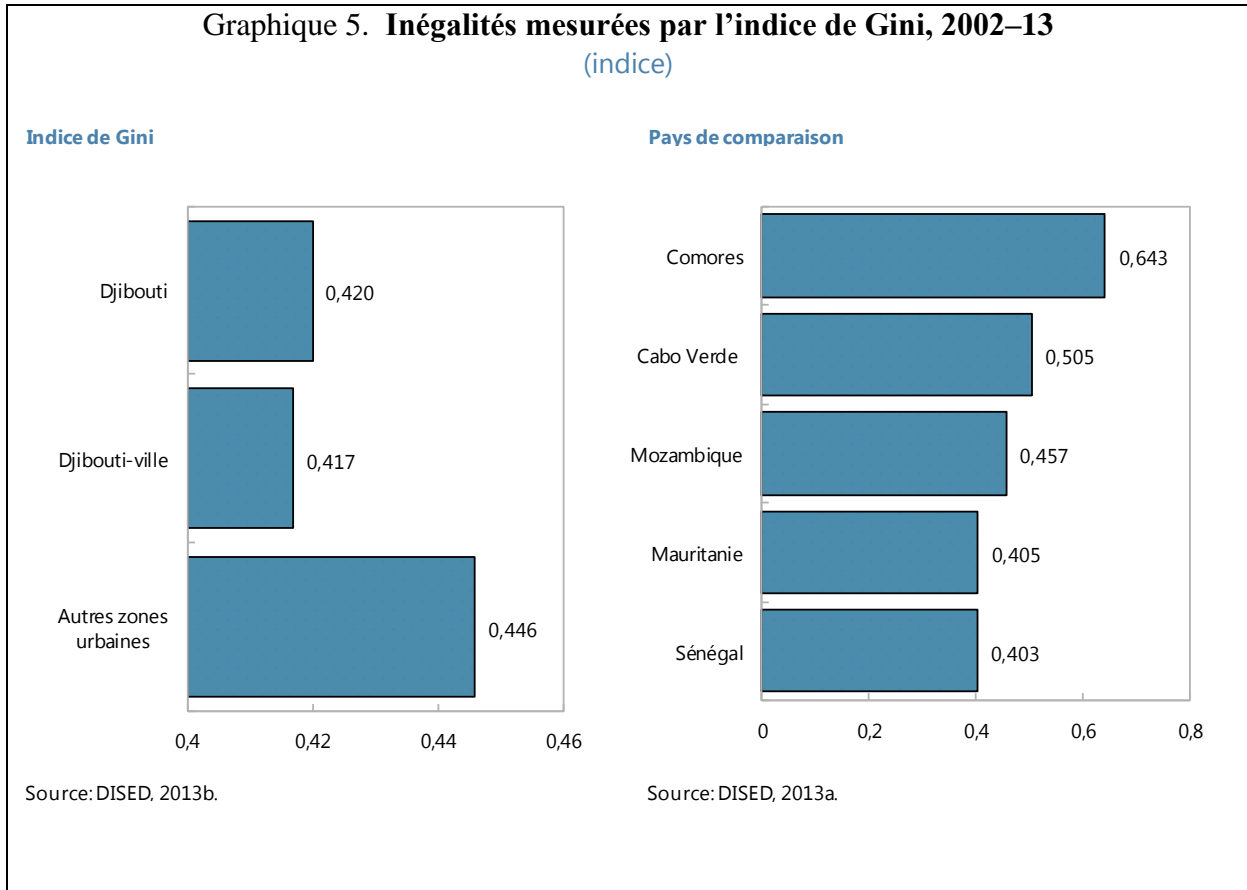


12. Il n’y a pas de variation statistiquement significative des écarts de pauvreté globale et de pauvreté extrême. L’écart de pauvreté mesure l’intensité de la pauvreté et il correspond à la distance moyenne entre la consommation du ménage pauvre moyen (pauvreté totale ou extrême) et le seuil de pauvreté (totale ou extrême), exprimée en pourcentage par rapport au seuil.

Inégalités et distribution du revenu

13. Les inégalités dans la consommation des ménages restent élevées. L’enquête de 2013 auprès des ménages a estimé l’indice de Gini à 0,44, ce qui marque une légère augmentation par rapport au coefficient de 0,39 enregistré en 2002 (graphique 5). À en juger par l’indice de Gini, les inégalités sont plus prononcées dans les zones rurales que dans la

capitale, encore que les différences ne soient pas importantes. Par rapport à d'autres pays africains, les inégalités sont plus marquées à Djibouti qu'en Mauritanie, au Sénégal ou plus généralement dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (0,414 en moyenne sur la période 2005–12), mais elles le sont moins qu'aux Comores, à Cabo Verde, au Mozambique et dans d'autres pays comparables (DISED, 2013a).



C. Diagnostics liés à la croissance inclusive

Indicateurs du caractère inclusif de la croissance

14. Une croissance est généralement dite inclusive si ses bienfaits sont largement partagés au sein de la population. Bien qu'il n'existe pas de définition communément acceptée, une croissance inclusive désigne généralement une croissance qui assure l'égalité des chances tandis que des mesures sociales corrigent les inégalités dans les résultats afin que toutes les couches de la société puissent recueillir les fruits de la croissance (voir FMI, 2013, pour un aperçu général). Pour les besoins de l'analyse, une croissance est inclusive, si elle est forte, durable et généralisée à tous les secteurs, si elle crée des possibilités d'emplois productifs et si elle profite à une grande partie de la population du pays. Parmi ses autres aspects figurent l'égalité des sexes, la diversification régionale et l'autonomisation des

pauvres. La croissance inclusive exige aussi des institutions inclusives. Dans la présente section, la croissance est considérée comme inclusive si elle permet d'améliorer l'égalité

15. L'analyse du caractère inclusif de la croissance dépend de la disponibilité des données et de leur qualité. Ce type d'analyse nécessite au moins deux enquêtes effectuées auprès des ménages sur une base méthodologique comparable ainsi que des données sur le revenu et la consommation des ménages, au demeurant difficiles à recueillir à Djibouti, car une grande part de la population est employée dans le secteur informel (Foster *et al.*, 2013)⁴. Le traitement statistique des données aberrantes aux deux extrémités de la distribution — données qui ont été régulièrement corrigées dans les enquêtes auprès des ménages à Djibouti — pourrait conduire à des taux de croissance négatifs de la courbe d'incidence aux deux extrémités de la distribution certaines années. Les autorités s'attaquent à ce type de contraintes méthodologiques, la Banque mondiale ayant fourni un appui à la Direction de la statistique et des études démographiques (DISED) pour l'enquête sur les revenus et les dépenses (EDAM) de 2017. La stratégie qui sous-tend cette enquête vise à appliquer les pratiques exemplaires pour mieux comprendre le profil de la consommation des ménages et rendre compte de leur capacité à subvenir aux besoins de base. L'objectif est de produire des indicateurs fiables au niveau national puis en ventilant les données par région, sexe, situation de vulnérabilité, etc. L'objectif ultime est de renforcer les systèmes de suivi des indicateurs sociaux et leur capacité à éclairer la définition des politiques. Les futures analyses du caractère inclusif de la croissance mettront également à profit ce travail.

16. L'analyse du caractère inclusif de la croissance à Djibouti doit être traitée avec prudence. Comme signalé plus haut, les comparaisons temporelles sont difficiles en raison des différentes démarches suivies dans le recueil de données sur la consommation d'aliments entre les deux enquêtes utilisées dans les calculs (Lara Ibarra et Contreras, 2016). Les composantes alimentaire et non alimentaire de la consommation ont été estimées à partir de questionnaires plus détaillés dans l'enquête de 2013, par rapport à celle de 2002. Des méthodes différentes ont en outre été appliquées pour estimer les dépenses de logement, lesquelles gagnent en importance avec le niveau de développement. Enfin, certains coefficients estimés par des modèles économétriques ne sont pas statistiquement significatifs et sortent des intervalles de confiance classiques.

Variation du taux de pauvreté : effets de croissance et de distribution

17. Dans une première étape de l'établissement d'un diagnostic sur le caractère inclusif de la croissance, il est possible de décomposer la variation des taux de pauvreté

⁴D'après l'enquête de 2016, le secteur informel emploierait environ 20 % de la population économiquement active, contre 46 % employée par les administrations publiques et 14 % par les entreprises publiques (DISED, 2016).

en effets de croissance et de distribution. En reprenant la méthode adoptée par Datt et Ravallion (1992), on peut exprimer comme suit le taux de pauvreté P_t :

$$P_t = f(z / \mu_t, L_t) \quad (1.1)$$

où z est le seuil de pauvreté, μ le revenu moyen et L_t la courbe de Lorenz⁵ au moment t , représentant les inégalités relatives de revenu. L'équation (1.1) montre que le taux de pauvreté peut varier en raison d'une modification du revenu moyen ou de l'inégalité relative. Intuitivement, une hausse généralisée des salaires augmente le revenu moyen et améliore le taux de pauvreté par rapport au seuil fixe de pauvreté pour toute distribution fixe; un transfert du ménage le plus riche vers le ménage le plus pauvre réduit la pauvreté en améliorant la distribution, mais sans modifier le revenu moyen.

18. La variation dans le temps du taux de pauvreté $P_{t+n} - P_t$ peut donc être décomposée en un effet de croissance et un effet de distribution. L'effet de croissance G est défini comme le changement dans la pauvreté dû à une variation du revenu moyen dans la distribution en supposant que la courbe de Lorenz qui reflète les inégalités relatives de revenu, L_t , reste constante. L'effet de distribution D est défini comme le changement dans la pauvreté dû à une variation des inégalités de revenu en supposant que le revenu moyen ne change pas. R est un résiduel.

$$P_{t+n} - P_t = G(t, t+n; r) + D(t, t+n; r) + R(t, t+n; r) \quad (1.2)$$

À partir des équations (1.1 et 1.2), l'effet de croissance est défini comme suit :

$$G(t, t+n) = P(z / \mu_{t+n}, L_t) - P(z / \mu_t, L_t) \quad (1.3)$$

et l'effet de distribution de la façon suivante :

$$D(t, t+n) = P(z / \mu_t, L_{t+n}) - P(z / \mu_t, L_t) \quad (1.4)$$

Il y a des résiduels dans les deux cas.

19. Pour Djibouti, on peut décomposer en deux effets la variation de l'indicateur de la pauvreté à partir des enquêtes auprès des ménages de 2002 et 2013. De façon

⁵Une courbe de Lorenz trace les pourcentages cumulés du revenu total perçu par rapport au nombre cumulé de bénéficiaires, en commençant par les personnes ou ménages les plus pauvres.

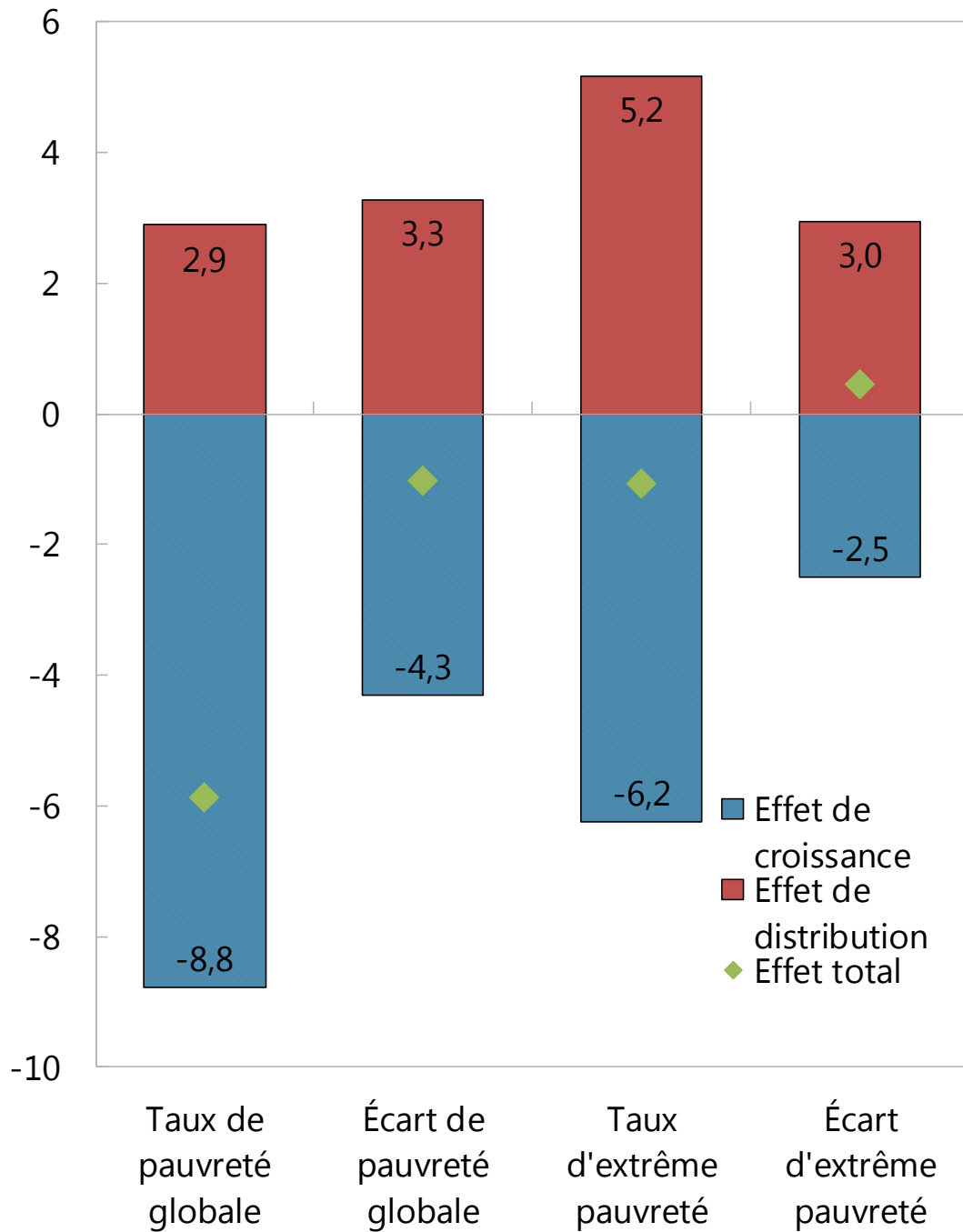
générique (Datt et Ravallion, 1992), le taux de pauvreté peut être calculé à l'aide de l'équation suivante :

$$P_{\alpha} = \sum_{y_i < z} [(z - y_i) / z]^{\alpha} / n \quad (1.5)$$

où y_i est le revenu du ménage i , z est le seuil de pauvreté, n est la taille de la population et α est un paramètre de changement positif. Si $\alpha = 0$, on calcule l'indice numérique de pauvreté, c'est-à-dire la proportion de pauvres dans la population; si $\alpha = 1$, on calcule l'indice d'écart de la pauvreté, c'est-à-dire le déficit de revenu global des pauvres par rapport au seuil de pauvreté, normalisé par la taille de la population. Après cette normalisation, il est possible de calculer directement les effets de croissance et de distribution à partir des équations (1.3) et (1.4).

20. Cette décomposition confirme que pendant la décennie écoulée, si la croissance a eu un effet réducteur sur la pauvreté à Djibouti, celui-ci a été contrebalancé par un effet défavorable sur la distribution. Les deux effets ont donc eu des impacts opposés sur le taux de pauvreté sur la période 2002–2013. Par exemple, le taux de pauvreté globale est tombé de 5,9 points en 2013 par rapport à 2002 sous l'effet d'une contribution de 8,8 points de l'effet de croissance compensé à hauteur de 2,9 points par l'effet de distribution, qui a agi dans le sens opposé (graphique 6). Dans le cas de l'extrême pauvreté, l'amélioration — qui n'est pas non plus statistiquement significative — a été marginale, d'un point seulement, les effets positifs de la croissance sur la réduction de la pauvreté ayant été compensés par l'impact négatif de l'effet de distribution.

Graphique 6. Effets de croissance et de distribution, 2002–13
(pourcentage)



Source: DISED (2015).

21. L'impact des effets de croissance et de distribution sur l'écart de pauvreté a été d'une intensité comparable en agissant, une fois de plus, dans des directions opposées.

L'amélioration de l'écart de pauvreté globale a été marginale et n'a pas été statistiquement significative, à environ un point de pourcentage. En l'espèce, là encore, la contribution positive de l'effet de croissance a été presque entièrement compensée par l'impact négatif de l'effet de distribution. Pour l'extrême pauvreté, l'écart s'est en fait accru d'environ 0,5 point, car la contribution de l'effet de distribution statistiquement significatif a été fortement négative et n'a pas pu être compensée par l'effet de croissance.

22. À un niveau plus granulaire, différentes méthodes de calcul des effets de croissance et de distribution donnent des résultats assez comparables. La période 1 correspond à 2002 et la période 2 à 2013, les années de référence utilisées quand le revenu moyen est maintenu constant pour obtenir les effets de redistribution et quand la distribution est maintenue constante pour calculer l'effet de croissance (graphique 7). La méthode de Shapley utilise ces deux années comme références et divise le résultat par deux pour obtenir le niveau moyen des effets (pour plus de détails, voir le DASP Manual, 2013).

Graphique 7. Effets de croissance et de distribution par indicateur de la pauvreté et méthode de calcul, 2002–13

a. Indice numérique global de la pauvreté					b. Écart global de pauvreté								
Paramètre alpha : 0		Seuil:		2002	2013	Paramètre alpha : 1		Seuil:		2002	2013		
Seuil de pauvreté :				94 636	147 936	Seuil de pauvreté :				94 636	147 936		
	Estimation	Écart type	Limite inf.	Limite sup.		Estimation	Écart-type	Limite inf.	Limite sup.				
Distribution_1	0,4670	0,0213	0,4251	0,5089	Distribution_1	0,1689	0,0105	0,1482	0,1896				
Distribution_2	0,4081	0,0223	0,3641	0,4520	Distribution_2	0,1586	0,0104	0,1383	0,1790				
Différence: (d2-d1)		-0,0589	0,0454	-0,1483	0,0304	Différence: (d2-d1)		-0,0103	0,0210	-0,0517	0,0311		
		Méthode de Datt et Ravallion: période de référence t1							Méthode de Datt et Ravallion: période de référence t1				
Croissance	-0,0908	0,0542	-0,1976	0,0159	Croissance	-0,0434	0,0240	-0,0907	0,0038				
Distribution	0,0256	0,0550	-0,0825	0,1338	Distribution	0,0326	0,0150	0,0031	0,0620				
Résidu	0,0063	---	---	---	Résidu	0,0006	---	---	---				
		Méthode de Datt et Ravallion: période de référence t2							Méthode de Datt et Ravallion: période de référence t2				
Croissance	-0,0845	0,0342	-0,1518	-0,0173	Croissance	-0,0428	0,0143	-0,0709	-0,0148				
Distribution	0,0319	0,0440	-0,0546	0,1184	Distribution	0,0331	0,0206	-0,0073	0,0736				
Résidu	-0,0063	---	---	---	Résidu	-0,0006	---	---	---				
		Méthode de Shapley							Méthode de Shapley				
Croissance	-0,0877	0,0283	-0,1434	-0,0319	Croissance	-0,0431	0,0419	-0,1255	0,0392				
Distribution	0,0288	0,0236	-0,0176	0,0751	Distribution	0,0329	0,0173	-0,0011	0,0668				
c. Indice numérique de l'extrême pauvreté					d. Écart d'extrême pauvreté								
Paramètre alpha : 0		Seuil:		2002	2013	Paramètre alpha : 1		Seuil:		2002	2013		
Seuil de pauvreté :				63 145	98 709	Seuil de pauvreté :				63 145	98 709		
	Estimation	Erreur-type	Limite inf.	Limite sup.		Estimation	Écart-type	Limite inf.	Limite sup.				
Distribution_1	0,2411	0,0172	0,2073	0,2750	Distribution_1	0,0741	0,0061	0,0621	0,0860				
Distribution_2	0,2304	0,0179	0,1951	0,2657	Distribution_2	0,0785	0,0065	0,0658	0,0913				
Différence: (d2-d1)		-0,0107	0,0363	-0,0821	0,0606	Différence: (d2-d1)		0,0045	0,0128	-0,0208	0,0297		
		Méthode de Datt et Ravallion: période de référence t1							Méthode de Datt et Ravallion: période de référence t1				
Croissance	-0,0635	0,0360	-0,1344	0,0073	Croissance	-0,0234	0,0123	-0,0477	0,0009				
Distribution	0,0506	0,0443	-0,0365	0,1378	Distribution	0,0311	0,0107	0,0101	0,0522				
Résidu	0,0021	---	---	---	Résidu	-0,0033	---	---	---				
		Méthode de Datt et Ravallion: période de référence t2							Méthode de Datt et Ravallion: période de référence t2				
Croissance	-0,0614	0,0285	-0,1174	-0,0053	Croissance	-0,0267	0,0091	-0,0446	-0,0088				
Distribution	0,0528	0,0317	-0,0096	0,1152	Distribution	0,0279	0,0116	0,0051	0,0506				
Résidu	-0,0021	---	---	---	Résidu	0,0033	---	---	---				
		Méthode de Shapley							Méthode de Shapley				
Croissance	-0,0625	0,0344	-0,1301	0,0051	Croissance	-0,0250	0,0414	-0,1066	0,0565				
Distribution	0,0517	0,0217	0,0089	0,0945	Distribution	0,0295	0,0110	0,0079	0,0511				

Source : Bases de données de l'Enquête djiboutienne auprès des ménages (EDAM) et de l'Enquête sur le budget et la consommation (EBC) de la DISED (2016).

23. Toutes les méthodes et tous les indicateurs en dehors de l'indice d'écart de l'extrême pauvreté suggèrent que la pauvreté a diminué. L'écart d'extrême pauvreté indique un accroissement de la pauvreté d'environ 0,4 %, car l'effet de distribution qui augmente la pauvreté l'emporte sur l'effet de croissance qui la réduit. Dans tous les autres cas, on observe une réduction de la pauvreté, toutefois négligeable, à 5,9 points pour l'indice numérique de la pauvreté globale, 1 point pour l'écart de pauvreté globale et 1,1 point pour l'indice numérique de l'extrême pauvreté. Sans l'effet de distribution, qui a, dans tous les cas, affecté de manière négative les indicateurs de pauvreté, le recul de la pauvreté aurait été nettement plus marqué. Enfin, les intervalles de confiance donnent à penser que la

signification statistique de ces observations est relativement faible au niveau de signification de 0,05.

24. La conclusion selon laquelle l'effet de distribution a eu sur la pauvreté un impact opposé à celui de l'effet de croissance souligne combien il est important de promouvoir une plus grande égalité en sus d'une croissance plus forte et plus soutenue. Autrement dit, le recul de la pauvreté aurait pu être beaucoup plus prononcé si l'effet de distribution avait été au moins neutre voire positif. Les politiques visant à promouvoir une fiscalité équitable, à supprimer les dépenses régressives telles que les subventions énergétiques, à assurer une égalité des chances aux entreprises et à encourager le développement du capital humain permettraient de faire jouer les deux effets dans le sens de la réduction de la pauvreté et d'éviter tout conflit. La section 2 examine plus en détail ces questions.

Courbes d'incidence de la croissance

25. Il est possible d'obtenir un indicateur dynamique du caractère inclusif de la croissance à partir des courbes d'incidence de la croissance. Les courbes d'incidence de la croissance permettent de déterminer dans quelle mesure la croissance profite à chaque décile des ménages (Ravallion et Chen, 2003). Dans la représentation de ces courbes, l'ordonnée correspond au taux de croissance des dépenses de consommation, et l'abscisse aux centiles des dépenses de consommation (Foster *et al.*, 2013). Une croissance inclusive devrait réduire simultanément la pauvreté et les inégalités. La croissance réduit la pauvreté si le revenu moyen des pauvres augmente. Elle réduit les inégalités si elle permet de déplacer vers la diagonale la courbe de Lorenz qui représente graphiquement le pourcentage du revenu total gagné par les diverses couches de la population classées en fonction de la taille de leurs revenus. De façon plus formelle, à partir de la méthode de Ravallion et Chen (2003), la courbe d'incidence de la croissance, qui retrace la croissance de la consommation ou des dépenses de la population par centiles, la courbe d'incidence de la croissance peut être définie comme suit :

$$g_t(p) = L'_t(p)L_t - 1'p\gamma_t + 1 - 1 \quad (1.6)$$

où $L'_t(p)$ est le taux de variation (pente) de la courbe de Lorenz⁶, p les déciles de la population et γ_t le taux de croissance de sa moyenne.

26. La courbe d'incidence de la croissance évalue l'évolution dans le temps de la consommation à chaque centile. La partie de la courbe située au-dessus de l'abscisse correspond aux déciles qui ont connu une augmentation positive de la croissance, tandis que la partie de la courbe située en dessous de cet axe correspond aux déciles perdants. Si la

⁶ $L_t p$ est la fraction au moment t du revenu total que les détenteurs de la plus petite fraction p des revenus possèdent. Elle varie de zéro à un, $0 \leq p \leq 1$, et elle est présentée comme l'inverse de la fonction de distribution cumulative.

courbe se situe au-dessus de l'abscisse, la croissance globale aboutit manifestement à une réduction de la pauvreté. En revanche, si elle coupe l'abscisse, l'effet de la croissance sur la pauvreté est ambigu. La partie de la courbe qui se situe au-dessus de sa moyenne correspond aux déciles de population auxquels la croissance profite relativement plus qu'au ménage moyen. La partie de la courbe qui se situe en dessous de la moyenne, mais reste supérieure à zéro, correspond aux déciles auxquels la croissance profite également, mais moins qu'au ménage moyen.

27. La pente de la courbe d'incidence de la croissance signale le caractère redistributif de la croissance. Une courbe totalement horizontale dénote que la croissance a été neutre du point de vue de la redistribution. Une pente négative signale que la croissance a été inclusive, car les revenus ou les dépenses des déciles de population plus pauvres ont augmenté plus vite que ceux des déciles plus riches. La pente de la courbe d'incidence de la croissance est négative si :

$$g'_t(p) = \frac{L'_t L'_{t-1} - L'_t L'_{t-1}}{(L'_{t-1})^2} < 1 \quad (1.7)$$

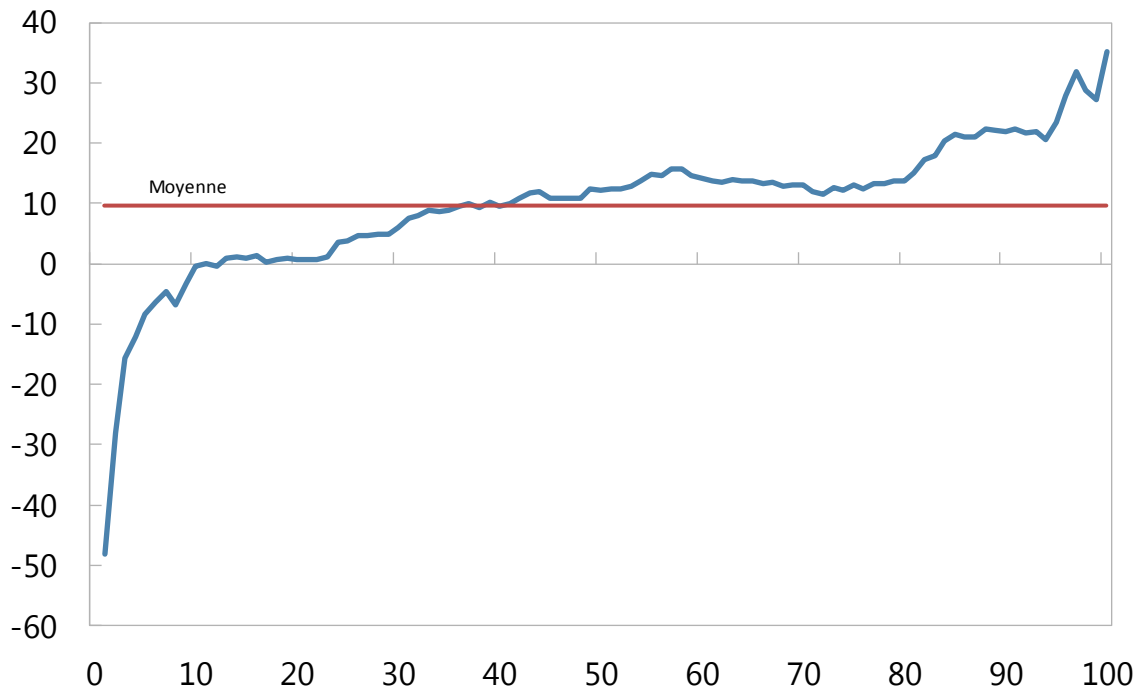
car, en l'espèce, les groupes plus pauvres se rapprochent des plus riches. Une pente positive indique clairement que la croissance n'a pas été inclusive. L'indication d'une croissance qui devient plus inclusive correspondrait à une inflexion de la pente qui deviendrait négative, et les progrès réalisés dans la réduction de la pauvreté se traduiraient par un glissement vers le haut de la moyenne de la courbe et de la courbe elle-même (pour de plus amples considérations théoriques sur les courbes d'incidence de la croissance, voir A. Kireyev, 2013).

28. À Djibouti, la croissance a profité à la plupart des personnes se situant au centre ou à l'extrémité supérieure de la distribution des revenus. Sur la période 2002–2013, la consommation des ménages a progressé en moyenne puisque la moyenne de la courbe d'incidence de la croissance se situe au-dessus de zéro, tirée par le milieu de la distribution des revenus (du 2^e au 10^e décile) (graphique 8). La pente de la courbe d'incidence de la croissance est positive, ce qui donne à penser que les inégalités se sont creusées pendant cette période. Cette tendance est visible, mais peut-être pas statistiquement significative pour les cinq déciles inférieurs. Ces résultats globaux peuvent toutefois occulter des différences non négligeables dans le caractère inclusif de la croissance entre les zones urbaines et rurales et entre les hommes et les femmes. Les déciles inférieurs ont manifestement enregistré une moindre croissance de la consommation, même par rapport au Djiboutien moyen, car l'intervalle de confiance de 95 % est nettement en dessous de l'abscisse, tandis que le taux de croissance moyen annuel est de l'ordre de 0,2 %. Enfin, s'agissant du milieu de la distribution, approximativement du 2^e au 8^e décile, la tendance continue de signaler une dégradation du caractère inclusif de la croissance.

Graphique 8. Caractère inclusif de la croissance, 2002–13

Djibouti : courbe d'incidence de la croissance, 2002-13

(Croissance de la consommation en pourcentage par décile de la population)



Source: DISED, calculs des services du FMI.

Source : base de données de la DISED, 2016.

29. Il ressort de la configuration de la courbe d'incidence de la croissance que la consommation des groupes les plus pauvres de la population aurait fléchi en termes relatifs mais aussi en termes absolus. Sur la période 2002–13, la courbe se situe en dessous de l'abscisse pour les centiles inférieurs, ce qui indique que le taux de croissance du niveau de vie a été négatif pour les groupes les plus pauvres. La pauvreté s'est, de ce fait, aggravée pour les secteurs les plus pauvres de la population djiboutienne. En outre, l'intervalle de confiance de 95 % autour de la courbe touche plusieurs fois l'abscisse, notamment entre les 5^e et 8^e centiles, ce qui dénote que les résultats sont marginalement significatifs au plan statistique. En conséquence, l'évolution de la consommation pourrait aussi avoir été négative pour les groupes à revenu intermédiaire. La consommation des déciles à hauts revenus au-dessus du 8^e décile a clairement augmenté.

30. L'analyse des aspects redistributifs de la croissance à Djibouti aboutit aux conclusions suivantes : i) l'incidence de la pauvreté globale a diminué à Djibouti sur la période 2002–2013 sans toutefois que la situation ait notablement changé pour l'extrême pauvreté; ii) les inégalités restent importantes à Djibouti surtout entre différents groupes de revenus, entre zones urbaines et rurales et entre hommes et femmes, et il semble qu'elles se soient creusées; iii) en 2002–13, la croissance n'a pas été inclusive, car elle a surtout profité

aux personnes se situant dans la partie supérieure de la distribution des revenus, tandis que les groupes les plus pauvres se sont encore appauvris en termes relatifs et sans doute en termes absolus; et iv) les données sous-jacentes sont tout juste suffisantes pour procéder à une analyse du caractère inclusif de la croissance, elles ne sont en outre pas totalement comparables, et la signification statistique de la plupart des estimations est faible.

D. Options pour rendre la croissance plus inclusive

31. Une croissance économique globale durable est une condition préalable à la réduction de la pauvreté. Plusieurs études confirment qu'une croissance durable est un facteur essentiel pour une croissance plus inclusive. Kraay (2004) a montré que la croissance du revenu moyen dans les pays en développement explique 70 % de la variation de la réduction de la pauvreté à court terme. Berg et Ostry (2011) soutiennent que les périodes plus longues de croissance sont fortement corrélées à une plus grande égalité dans la répartition du revenu. Lopez et Servén (2006) avancent que pour un niveau donné d'inégalité, plus un pays est pauvre, plus le rôle joué par la croissance dans la réduction de la pauvreté est important. Affandi et Peiris (2012) ont montré que la croissance est en général favorable aux pauvres en provoquant un recul sensible de la pauvreté dans l'ensemble des pays et des périodes considérés. De manière plus précise, une hausse de 1 % du revenu réel par habitant se traduit par une baisse d'environ 2 % de la proportion du nombre de pauvres. Dès lors, toute stratégie efficace en faveur des pauvres devrait essentiellement viser à assurer une croissance économique rapide et durable. Dans le cas de Djibouti, cela implique que la croissance à forte intensité de capital financée par la dette doit aller de pair avec une croissance génératrice d'emplois.

32. Une attention particulière devrait être également accordée aux aspects redistributifs de la croissance. Un creusement des inégalités peut compenser voire dépasser l'effet bénéfique sur la réduction de la pauvreté d'une augmentation égale des revenus (Affandi et Peiris, 2012). Selon de récentes estimations, le recul de la pauvreté dans un pays s'explique pour deux tiers par la croissance et pour le tiers restant par la réduction des inégalités. Une hausse de 1 % des revenus se traduit par une diminution de la pauvreté de 0,6 % seulement dans les pays les plus inégalitaires, mais de 4,3 % dans les pays les plus égalitaires (Ravallion, 2013). Un accroissement des inégalités risque de ralentir la croissance, mais en même temps, des mesures mal conçues destinées à renforcer l'inclusion pourraient la saper, étant entendu que la mise en valeur de l'inclusion peut profiter considérablement à la croissance. La pertinence des différentes politiques économiques dépend du contexte national. Par exemple, dans un pays comme Djibouti, où la majorité de la population a moins de 35 ans et où le secteur tertiaire est le principal moteur de l'économie, l'investissement dans l'éducation revêt probablement une très grande importance dans la réduction des inégalités, car il pourrait améliorer les débouchés professionnels des jeunes. Il conviendrait d'insister sur une formation qui prépare aux besoins du marché du travail et de faire en sorte que les Djiboutiens, plutôt que les expatriés, soient prêts à occuper les postes créés durant le boom des investissements.

33. La diversification économique peut contribuer à rendre la croissance plus inclusive. La diversification est indispensable pour que Djibouti développe des débouchés dans des secteurs à fort potentiel de croissance et d'emploi, comme le tourisme et la pêche, et réduise les risques liés à la dépendance à l'égard d'un seul secteur (les services) répondant essentiellement aux besoins d'un unique client (l'Éthiopie). Il est pour cela primordial d'améliorer le climat des affaires. La section 3 examine plus en détail cette question.

34. Des politiques publiques bien conçues sont aussi importantes pour promouvoir l'inclusion⁷.

- Premièrement, des mesures sociales pourraient être utilisées pour protéger les populations pauvres et vulnérables contre la cherté de la vie. Des efforts ont été consentis pour déployer des dispositifs de protection sociale, mais les autorités devraient en élargir la couverture aux populations les plus pauvres, étendre à ces populations le système d'assurance-maladie obligatoire offert aux fonctionnaires et améliorer l'assurance-maladie et les logements sociaux.
- Deuxièmement, les ménages pauvres pourraient être protégés à court terme en réorientant vers des mesures mieux ciblées les ressources consacrées aux subventions universelles. Les groupes pauvres peuvent être ciblés par des mesures telles que la distribution de repas dans les écoles ou des programmes de travaux publics. À moyen terme, un système de transferts monétaires bien ciblés constitue la meilleure option pour venir en aide aux plus pauvres.
- Troisièmement, le gouvernement pourrait assurer la fourniture généralisée et à des conditions compétitives de services d'utilité publique essentiels. Une meilleure distribution d'eau et d'électricité est la principale priorité, car les déficiences dans ce domaine font peser de lourdes contraintes sur les pauvres et freinent fortement l'investissement à Djibouti. Des tarifs inférieurs subventionnés pourraient être appliqués aux niveaux de consommation de base d'eau et d'électricité dans l'intérêt des populations pauvres.

35. L'inclusion de genre est un aspect important d'une croissance inclusive. Il ressort d'un nombre grandissant d'études empiriques que les inégalités entre les sexes peuvent nuire à la croissance économique. Par exemple, Hakura *et al.* (2016) ont constaté que ces inégalités, y compris celles découlant de restrictions juridiques fondées sur le sexe, présentent une corrélation négative avec la croissance du PIB par habitant. Cet effet prévaut surtout dans les pays à faible revenu. De manière plus précise, la croissance du revenu par habitant en Afrique subsaharienne pourrait être supérieure de jusqu'à 0,9 point en moyenne si les inégalités entre les sexes étaient ramenées aux niveaux observés dans les pays émergents d'Asie à croissance rapide. Les politiques qui influent sur les chances qu'ont les femmes de

⁷On trouvera d'autres recommandations dans la note de réflexion des services du FMI n° 17/01, dans Ostry J., A. Berg et C. Tsangarides (2014) et dans Loungani P. (2017).

participer aux activités économiques ont de l'importance et, si elles sont bien conçues et bien ciblées, elles peuvent donc fortement contribuer à réduire les inégalités.

36. L'existence d'institutions inclusives a également été établie comme un facteur important pour l'inclusivité de la croissance. Acemoglu et Robinson (2012) montrent que l'existence d'institutions économiques et politiques assurant le respect de l'État de droit, offrant un accès adéquat aux services publics et protégeant les droits de propriété et la liberté contractuelle de l'ensemble de la population sans discrimination accélèrent la croissance.

37. L'inclusion passe également par des politiques du marché du travail cohérentes. Les défis que posent la croissance, la création d'emplois et l'inclusion sont étroitement liés, car la création d'emplois productifs dans l'ensemble de l'économie est un important vecteur de croissance inclusive (FMI, 2013). À Djibouti, la création de débouchés d'emploi et l'amélioration de la productivité dans les zones rurales favoriseraient une accélération de la croissance de la consommation des ménages pauvres. Bien que dans certains pays la forte croissance de la consommation par habitant dans les couches de population les plus pauvres semble être liée à une croissance élevée de l'emploi dans l'agriculture (FMI, 2011), il est peu probable que cette formule puisse donner des résultats dans le cas de Djibouti, compte tenu de son environnement en majorité désertique. Des politiques centrées sur le renforcement des aptitudes prisées sur le marché du travail, notamment chez les jeunes adultes, et l'amélioration des conditions pour permettre aux petites et moyennes entreprises de rejoindre l'économie formelle pourront vraisemblablement contribuer de manière importante à la création d'emplois.

38. Le développement des circuits financiers à la faveur de politiques offrant aux pauvres un meilleur accès aux services financiers pourrait renforcer l'inclusivité. Plusieurs études constatent que le développement financier se traduit généralement par une augmentation des revenus des ménages les plus pauvres (Claessens, 2005), alors qu'un accès inégal aux marchés financiers peut réduire les revenus en freinant l'investissement dans le capital humain et physique. Ces obstacles sont généralisés à Djibouti, où la plupart des habitants n'ont pas accès au système financier formel. La microfinance et les autres initiatives de finance rurale ainsi que l'expansion du partage d'information sur les emprunteurs pourraient élargir sensiblement l'accès au crédit. Plus précisément, dans le cas de Djibouti, les autorités nationales pourraient rendre opérationnel le Fonds de garantie partielle des crédits, accélérer la mise en œuvre de la stratégie nationale de modernisation des systèmes de paiement et d'évaluation du crédit, établir un cadre pour les paiements mobiles afin de rendre les services financiers accessibles aux groupes à faible revenu, simplifier le système d'imposition pour encourager les petites entreprises à rejoindre le secteur formel, et faciliter l'accès à la terre et améliorer les procédures de crédit hypothécaire.

II. POLITIQUE BUDGETAIRE A DJIBOUTI : SOUTENIR LA CROISSANCE TOUT EN RETABLISSANT LA VIABILITE DE LA DETTE

Après l'expansion récente d'infrastructures publiques financées par l'emprunt, la politique budgétaire à Djibouti fait face à un arbitrage difficile entre le soutien à apporter à la croissance et le rétablissement de la viabilité de la dette. D'une part, des dépenses publiques supplémentaires, si elles sont efficaces et bien ciblées, soutiendront la croissance, attireront l'investissement privé et encourageront la création d'emplois dont le pays a grand besoin et la mise en valeur du capital humain. D'autre part, les ressources propres restent limitées et, du fait de l'orientation à la hausse de la dette publique, le risque de surendettement est élevé. La présente section note que, pour préserver une dynamique de croissance positive face à une dette élevée, les autorités doivent assainir les finances publiques tout en mettant en œuvre des mesures qui accélèrent la croissance et renforcent l'inclusion, et établir des ancrages de la dette afin d'en assurer la viabilité à plus long terme. En ce qui concerne les recettes, les réformes devraient élargir l'assiette de l'impôt et rééquilibrer le système fiscal en le réorientant du revenu vers la consommation. Sur le plan des dépenses, la politique budgétaire pourrait chercher à axer les dépenses d'investissement sur des projets ayant un impact élevé sur la croissance, tout en réorientant les dépenses courantes vers des domaines qui soutiennent le potentiel de croissance à long terme, par exemple l'éducation et la santé, et qui maintiennent la productivité des infrastructures publiques, par exemple les dépenses d'entretien. Parmi les réformes structurelles prioritaires dans le domaine budgétaire figure le renforcement de l'efficacité et de la transparence des institutions publiques, en particulier pour ce qui est de la mobilisation des ressources intérieures et de la gestion de la dette. Pour préserver la viabilité à long terme, les autorités devraient envisager d'adopter des règles budgétaires et d'endettement, qui se sont avérées efficaces dans des pays comparables. La section 3 examine les réformes complémentaires du climat des affaires qui sont nécessaires pour que l'investissement public conduise à une croissance vigoureuse et tirée par le secteur privé, ainsi qu'à la création d'emplois.

A. Introduction

39. Djibouti doit s'employer à soutenir la croissance tout en assainissant ses finances publiques et en rétablissant la viabilité de sa dette. Pour atteindre les objectifs de développement à long terme énoncés dans Vision Djibouti 2035, les autorités ont engagé un vaste programme d'investissement public financé par l'emprunt. Elles considèrent que l'investissement dans les infrastructures, qui est financé principalement par des ressources extérieures, constitue une occasion exceptionnelle d'accélérer la croissance, de sortir la population de la pauvreté, de bâtir un centre logistique moderne en Afrique de l'Est et, à terme, de faire de Djibouti un pays à revenu intermédiaire. Cependant, les emprunts extérieurs ont porté la dette publique à 85 % du PIB en 2016 et cette tendance devrait persister tandis que le secteur public entreprend de nouveaux projets financés par l'emprunt.

40. La présente section examine les mesures budgétaires envisageables⁸ pour soutenir la croissance dans un contexte caractérisé par une dette élevée et un espace budgétaire limité. Une dette élevée freine la croissance et va souvent de pair avec une croissance inférieure à son potentiel. Le niveau élevé des paiements au titre du service de la dette risque d'évincer l'investissement public et de réduire l'aptitude d'un pays à satisfaire ses besoins sociaux. Une dette publique élevée peut faire monter les taux d'intérêt et le coût du crédit, ce qui, à son tour, entrave l'investissement du secteur privé et la croissance. Il existe fondamentalement deux options pour réduire la dette et donc le risque de surendettement et ses effets négatifs sur la croissance : un assainissement budgétaire qui permet de dégager des excédents primaires, et des mesures qui accélèrent la croissance afin que la dette puisse baisser par rapport au PIB. La présente section propose une approche qui crée un espace budgétaire pour des dépenses propices à la croissance à court terme, tout en établissant des ancrages de la dette afin d'en assurer la viabilité à moyen terme.

B. Résultats et espace budgétaires

Résultats budgétaires récents

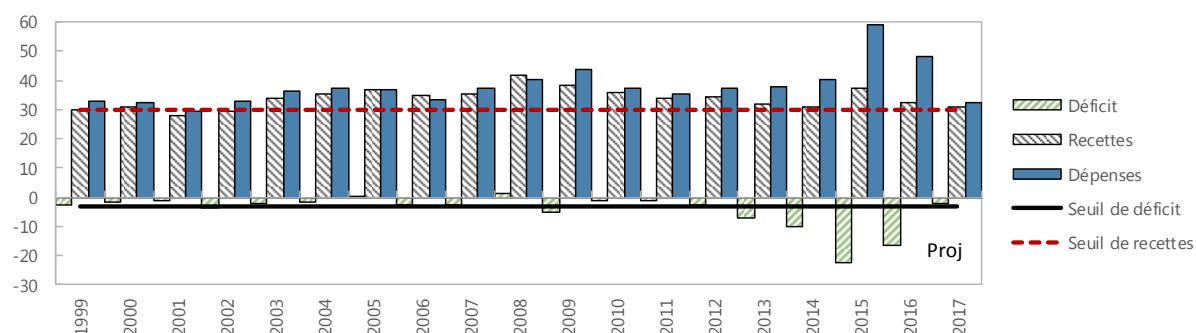
41. Les résultats budgétaires récents de Djibouti ont été globalement satisfaisants, malgré quelques dérapages. Les déficits budgétaires des deux dernières décennies ont été en moyenne inférieurs à 3 % du PIB, ce qui tient principalement à l'engagement des autorités à mener des politiques d'assainissement dans le cadre des programmes appuyés par la facilité élargie de crédit (FEC) du FMI pendant les périodes 1991–2003 et 2008–2012 (graphique 9). Dans le cadre de ces deux programmes, les résultats ont été satisfaisants dans un premier temps, le déficit budgétaire ne dépassant pas 1–2 % du PIB. Cependant, des dérapages considérables ont été observés en 2002 et en 2009. Après le dérapage de 2009, dû en partie aux dépenses extrabudgétaires, l'achèvement des revues des programmes a exigé d'établir

⁸ Djibouti a pour régime de change une caisse d'émission, le franc djiboutien étant rattaché au dollar américain. Ce régime limite les options en matière de politique monétaire.

des antécédents de mesures correctives. En plus du dérapage, des arriérés au titre du service de la dette extérieure ont été accumulés envers plusieurs créanciers, et les réformes structurelles ont progressé plus lentement que prévu, ce qui a compromis l'efficacité de la politique budgétaire et freiné le redressement de la compétitivité. Un déficit budgétaire d'environ 2,7 % du PIB a été enregistré en 2012, en raison de l'insuffisance des impôts recouverts et de la hausse des dépenses liées aux élections législatives. Le déficit budgétaire a ensuite augmenté rapidement. En 2013, il a bondi à 7 % du PIB, le produit des privatisations antérieures ayant été dépensé. À compter de 2014, les autorités ont engagé un vaste programme d'investissement financé par l'emprunt, qui a porté les déficits budgétaires à 10–25 % du PIB.

Graphique 9. Résultats budgétaires, 1999-2036

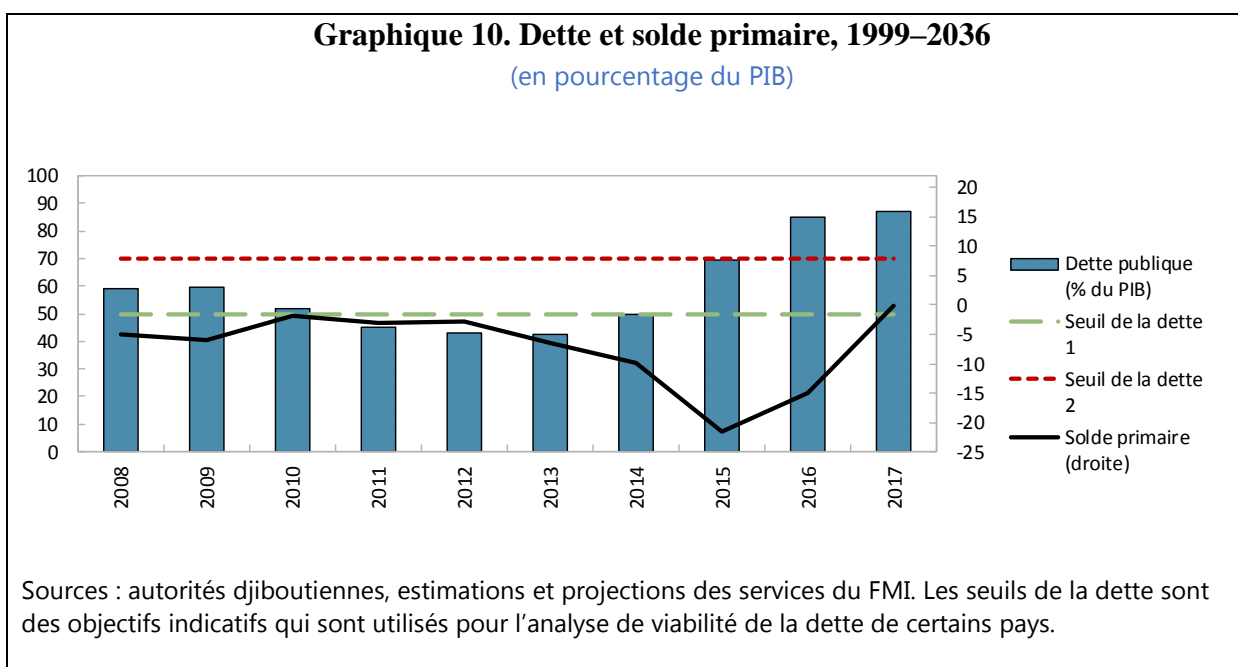
(en pourcentage du PIB)



Sources : autorités djiboutiennes, estimations des services du FMI.

42. La mobilisation des recettes a été relativement solide jusqu'il y a peu. Grâce à un apport régulier de dons officiels extérieurs et à des recettes fiscales intérieures égales à 20–21 % du PIB, les recettes globales ont dépassé 30 % du PIB pendant la période 2003–16, un niveau qui peut être considéré comme un seuil historique pour Djibouti dans les conditions économiques actuelles. Cependant, avec la prolifération récente d'exonérations fiscales au titre du nouveau code d'investissement, en particulier depuis 2015, et de zones franches, les recettes intérieures ont commencé à baisser. Parallèlement à la baisse des dons officiels, notamment des pays du Golfe frappés par la chute des prix pétroliers, les recettes globales ont diminué et devraient rester inférieures à 30 % du PIB sur la base des politiques actuelles. La marge de manœuvre sur le plan des dépenses étant limitée, les autorités ont dû réduire les dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures et contenir la masse salariale de manière à maintenir le déficit budgétaire selon la définition nationale, à savoir à l'exclusion des grands projets d'investissement, à un niveau financable. Par ailleurs, l'investissement financé par des emprunts extérieurs a continué d'augmenter à son propre rythme et dans une large mesure en dehors du budget central, sans remplacer les pertes dans l'investissement financé sur ressources intérieures.

43. Par ailleurs, Djibouti a enregistré des résultats mitigés en ce qui concerne la viabilité de la dette (graphique 10). Les autorités ont réussi à ramener le ratio dette/PIB de plus de 57 % en 2003 à 46 % en 2013. Néanmoins, par la suite, les soldes primaires sont devenus nettement négatifs et le taux d'accumulation de la dette s'est accéléré, cette dernière dépassant les seuils de 50 % et même de 70 % du PIB qui sont utilisés dans certains pays pour estimer la viabilité de la dette (voir Encadré 6 pour des exemples). Le total de la dette contractée ou garantie par l'État est passé de 50 % du PIB fin 2014 à 85 % du PIB fin 2016, principalement en raison de prêts liés à trois projets à grande échelle. La dette des entreprises publiques garantie par l'État représentait environ 70 % de la dette extérieure en 2015. Le ratio dette/PIB ne baissera que si la croissance devient vigoureuse et si la plupart des futurs emprunts du pays sont concessionnels. Mais cette projection est très incertaine et dépend dans une très large mesure de la croissance du commerce mondial et de la politique économique nationale.



Évaluation de l'espace budgétaire ⁹

44. L'espace budgétaire — c'est-à-dire la possibilité de conduire une politique budgétaire discrétionnaire, mais néanmoins viable — se retrouve au cœur des arbitrages auxquels est confronté Djibouti. Dans un contexte caractérisé par une dette élevée, la possibilité d'utiliser la politique budgétaire pour soutenir l'économie est devenue extrêmement importante, surtout étant donné l'essor de l'investissement financé par l'emprunt, l'incertitude entourant la demande extérieure de services portuaires et logistiques,

⁹ With contributions from Louis Dicks-Mireaux (SPR).

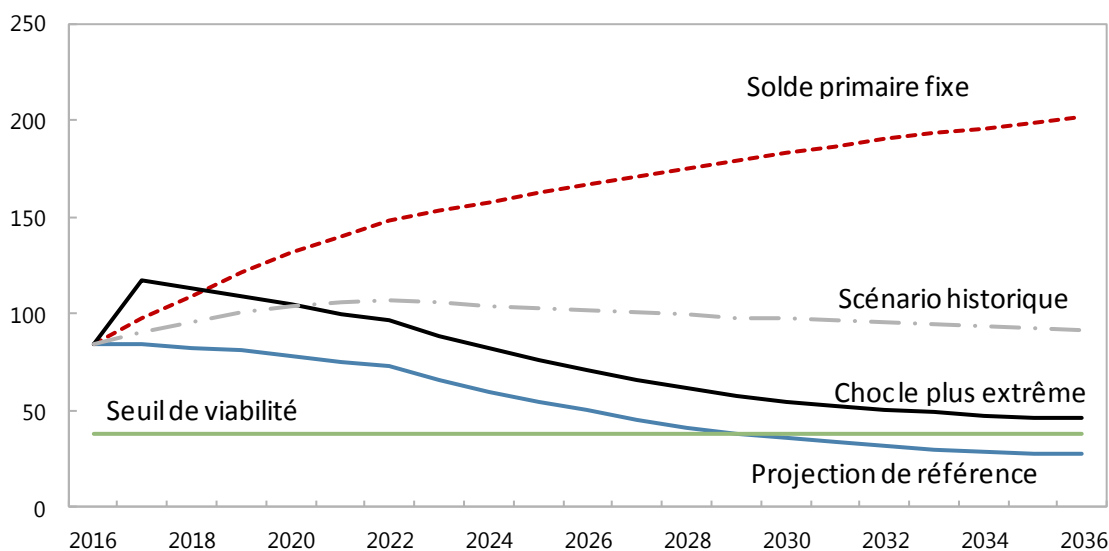
les besoins sociaux pressants et la vulnérabilité considérable de l'économie aux chocs exogènes. Par ailleurs, la politique monétaire est limitée par la caisse d'émission, et la mise en œuvre des réformes structurelles prend du temps.

45. On peut utiliser une analyse de la viabilité de la dette (AVD) standard pour évaluer l'espace budgétaire. L'AVD présente l'espace budgétaire dans le contexte d'un niveau d'endettement viable et recense les facteurs qui influent sur la dette au fil du temps : le solde budgétaire primaire (une variable de politique économique), la dynamique de la dette automatique, qui est essentiellement une fonction de l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance, et d'autres flux, par exemple un allègement de la dette ou le coût d'une recapitalisation bancaire.

46. Selon l'AVD, Djibouti n'a aucun espace budgétaire pour les 10 années à venir. Il ressort d'une AVD prospective sur 20 ans qui repose sur l'encours à fin 2016 de la dette extérieure contractée ou garantie par l'État (administration centrale plus entreprises publiques) que le risque de surendettement extérieur de Djibouti est aujourd'hui élevé (graphique 11)¹⁰. Les risques élevés de solvabilité et de liquidité à court et à moyen terme tiennent aux emprunts extérieurs récemment contractés et prévus pour financer les projets d'investissement public. Selon les projections de référence, qui supposent que les autorités continuent de mener la politique macroéconomique actuelle à moyen terme et que les réformes prévues seront bien mises en œuvre, tous les indicateurs de solvabilité sont sensiblement supérieurs aux seuils de référence, au-dessus desquels la probabilité d'un surendettement devient de plus en plus probable, sur la majeure partie de la période de projection. Les ratios de liquidité dépassent également leurs seuils à moyen terme : le service de la dette augmente tandis que les remboursements des prêts contractés pour financer le récent essor de l'investissement deviennent exigibles. Sur la base de cette AVD, Djibouti n'a aucun espace budgétaire pour des dépenses supplémentaires au cours des 10 prochaines années. Il est impératif de limiter les emprunts du secteur public en vue de réduire le ratio dette/PIB et d'éviter d'évincer les dépenses en accroissant les paiements au titre du service de la dette. D'ici 2027 environ, le cadre macroéconomique et les hypothèses de l'AVD indiquent que le ratio dette/PIB atteindrait un niveau viable (50-70 %, soit en deçà du seuil de référence) et serait orienté fermement à la baisse. Un espace budgétaire s'ouvrirait donc à ce moment-là.

¹⁰ Voir rapport-pays du FMI 17/87, Analyse de viabilité de la dette 2016.

Graphique 11. Dette et solde primaire, 1999–2036
(en pourcentage du PIB)

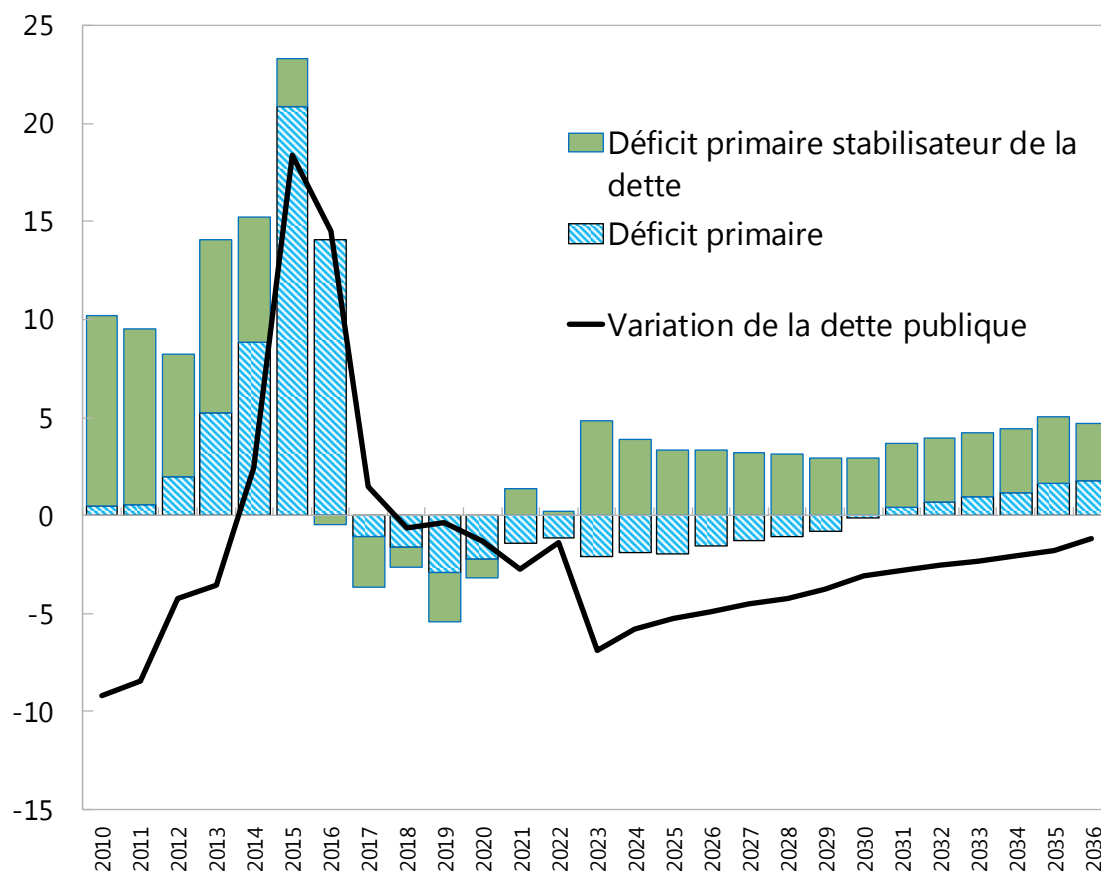


Sources : AVD, estimations des services du FMI. Le seuil de viabilité est une trajectoire, et non un niveau. Le seuil est un indicateur du risque de surendettement.

47. L'AVD indique que Djibouti pourrait disposer d'un espace budgétaire après 2027, s'il est supposé que les autorités mettent en œuvre leur programme de réforme, lorsque la trajectoire de la dette tombera en deçà du seuil de viabilité¹¹ (graphique 11). Lorsque l'excédent primaire est supérieur au solde primaire qui stabilise la dette (graphique 12), un pays peut augmenter ses dépenses sans accroître son ratio dette/PIB ; l'écart entre le solde primaire et son niveau stabilisateur de la dette offre un indicateur de l'espace budgétaire. C'est le cas dans l'AVD à compter de 2023, ce qui signifie que Djibouti commence à disposer d'un espace budgétaire potentiel ces années-là. Cependant, comme le ratio dette/PIB reste supérieur au seuil correspondant à un risque élevé, il convient d'utiliser initialement cet espace budgétaire pour réduire le taux d'accumulation de la dette de manière à ce que le ratio dette/PIB diminue aussi. Ce n'est qu'après 2027, lorsque le ratio dette/PIB atteint un niveau plus modéré, que cet indicateur de l'espace budgétaire doit être considéré comme une mesure de dépenses supplémentaires éventuelles.

¹¹ L'AVD utilise des seuils de la charge de la dette extérieure qui sont tributaires de la politique économique parce que les niveaux d'endettement que les pays à faible revenu peuvent supporter sont influencés par la qualité de leur politique économique et de leurs institutions. Cette dernière est mesurée par l'indice de l'évaluation de la politique des institutions nationales (Country Policy and Institutional Assessment, CPIA), qui est établi chaque année par la Banque mondiale.

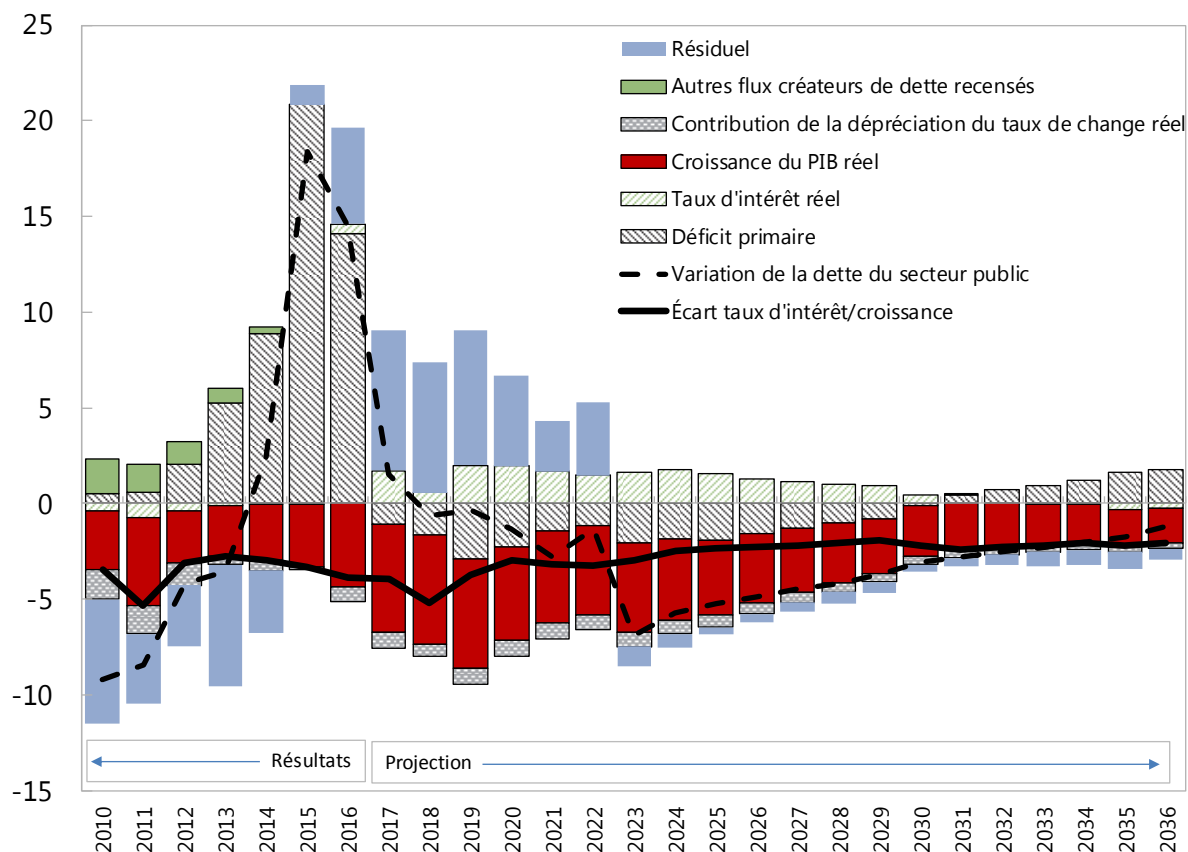
Graphique 12. Solde primaire stabilisateur de la dette, 2015-36
(en pourcentage du PIB)



Sources : AVD, estimations des services du FMI.

48. Si les projections d'une croissance plus élevée que le taux d'intérêt réel sur la dette publique se matérialisent, la dynamique de la dette de Djibouti serait favorable. Il importe donc de continuer de chercher à obtenir des financements concessionnels assortis de taux d'intérêt faibles. Avec une croissance réelle robuste et une dette principalement concessionnelle, l'impact positif du taux de croissance réelle dépasse l'impact du taux d'intérêt réel (graphique 13).

Graphique 9. Flux créateurs de dette
(Pourcentage du PIB)

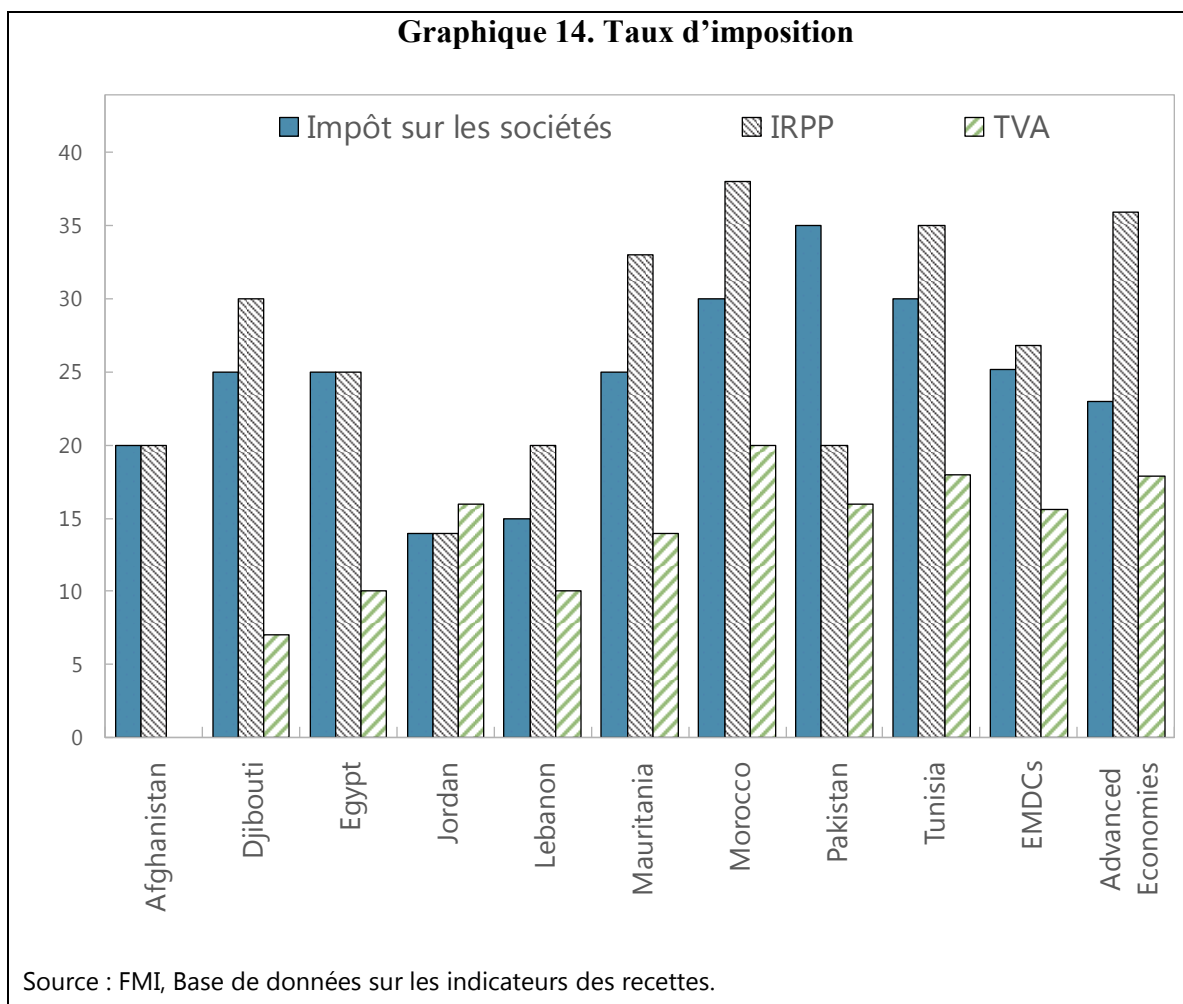


Sources : Djibouti, Rapport du FMI n°17/87, AVD.

C. Mesures budgétaires favorables à la croissance

Mesures fiscales

49. De nouvelles mesures de mobilisation des recettes intérieures permettraient de créer un espace budgétaire. Il est à noter que les taux d'imposition à Djibouti paraissent globalement conformes aux pratiques internationales, ce qui porte à croire que les coûts économiques de hausses des taux seraient vraisemblablement élevés (graphique 14). D'autre part, le ratio impôts/PIB à Djibouti, qui est le troisième plus élevé parmi les pays comparables, diminue en raison du grand nombre d'exonérations fiscales et de régimes spéciaux, comme les zones franches.



50. Les autorités ont commencé à réformer le régime fiscal. Les assises de la fiscalité parrainées par le gouvernement en 2015 ont lancé un vaste débat sur les principaux piliers de la réforme des impôts. Les principes directeurs en sont la simplification du régime fiscal, le renforcement de l'équité fiscale et la mobilisation des recettes de l'impôt. La loi de finances de 2016 comportait des mesures visant à rationaliser et à simplifier la structure des impôts, et d'autres mesures sont prévues en 2017 en ce qui concerne la politique et l'administration fiscales.

51. L'élimination des exonérations fiscales et l'amélioration de l'observance fiscale constituent deux sources potentielles de croissance des recettes qui permettraient de créer un espace budgétaire. Une rationalisation des dépenses fiscales, des exonérations et des régimes fiscaux pour les zones franches serait utile pour élargir l'assiette de l'impôt. En outre, l'intégration des incitations fiscales au droit commun et la transformation du code de l'investissement en une charte de l'investissement contribueraient à instaurer des conditions équitables pour les investisseurs. Un renforcement des administrations de l'impôt et des douanes pourrait apporter des recettes supplémentaires sans que la réglementation existante soit modifiée. L'instauration d'un système de paiement des impôts en ligne, une amélioration

des systèmes de contrôle, une analyse des risques et une résolution transparente des litiges fiscaux seraient utiles à cet effet.

52. Un rééquilibrage des impôts du revenu vers la consommation pourrait être envisagé, comme dans d'autres pays. Les réformes fiscales favorables à la croissance sont généralement des réformes qui réduisent et simplifient l'impôt sur le revenu des personnes physiques, afin d'encourager la participation au marché du travail, et les impôts sur les bénéfices des sociétés, qui créent généralement des distorsions, par exemple en décourageant l'investissement et une hausse de la productivité, et en introduisant un biais favorable au recours au financement par emprunt. Les taxes sur la consommation faussent généralement moins les décisions d'épargne et d'investissement¹². En conséquence, le remplacement de l'impôt direct sur le revenu par des taxes indirectes sur la consommation est généralement considéré favorable à la croissance. Il est en outre souvent recommandé de renforcer les incitations fiscales aux dépenses privées de recherche et développement pour soutenir l'innovation et stimuler la croissance de la productivité (encadré 1). En outre, selon des études récentes, une meilleure conception des mesures fiscales — avec pour objectif de réduire au minimum les traitements différenciés des actifs, de faire baisser les coûts de l'observance fiscale et d'orienter les allègements d'impôts vers les nouvelles entreprises plutôt que les petites entreprises — pourrait aussi contribuer à éliminer les distorsions qui entravent les entreprises plus productives, ce qui aurait un impact positif sur la productivité globale et la croissance (FMI, Moniteur des finances publiques, avril 2017).

Encadré 1. Mesures fiscales propices à la croissance : exemples récents

Portugal. Les réformes récentes ont visé principalement à supprimer les distorsions induites par l'impôt sur le capital qui freinent la croissance, et à lutter contre l'informalité et l'évasion fiscale (FMI, 2015, 2016).

- *Réorientation des impôts du revenu vers la consommation.* À compter de 2014, les autorités ont progressivement ramené le taux standard de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 25 % à 21 %, un taux réduit de 17 % s'appliquant aux petites et moyennes entreprises. Pour financer partiellement ces baisses, les autorités ont supprimé certaines incitations fiscales en faveur de l'investissement et relevé le taux de la TVA à 23 %, ce qui a contribué à déplacer la charge fiscale du revenu vers la consommation. Des réformes de l'administration des recettes ont favorisé la croissance en diminuant encore les coûts de l'observance fiscale et en réduisant l'évasion fiscale.
- *Réduction des incitations au financement par l'emprunt.* Le régime fiscal portugais favorisait le financement des entreprises par l'emprunt au détriment du financement sur capitaux propres : les paiements d'intérêts sur la dette étaient déductibles aux fins de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, au contraire des versements de dividendes. En réaction, la déductibilité des intérêts pour les entreprises a été limitée progressivement afin de réduire le biais fiscal en faveur du financement par l'emprunt et de prévenir les pratiques de transfert de dettes des multinationales.

Belgique. Les autorités sont en train de rééquilibrer le régime fiscal en faveur d'impôts plus propices à la croissance et à l'emploi (FMI, 2015, 2016).

- *Réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.* Pour compenser cette perte de recettes, le gouvernement a annoncé plusieurs mesures, en particulier une hausse des taxes environnementales et la

¹² Il convient de concevoir et de mettre en œuvre avec soin les taxes sur la consommation afin d'éviter leur biais défavorable aux groupes à plus faible revenu, qui tendent à consommer une plus grande partie de leur revenu.

suppression des déductions et exonérations, sur la TVA et les véhicules de fonction notamment.

- *Baisse des impôts sur les revenus du capital.* Elle s'inscrit dans une réforme beaucoup plus vaste et sans incidence sur les recettes de l'imposition des revenus commerciaux et des revenus de l'investissement. L'objectif consiste à créer des règles plus équitables entre les différentes activités commerciales et d'investissement moyennant une révision des déductions pour la taxation des bénéfices, des règles contre l'évasion fiscale, de l'impôt sur les plus-values, et du précompte mobilier sur les intérêts et dividendes.
- *Réorientation de l'épargne vers les instruments à long terme.* Le traitement fiscal préférentiel de l'épargne bancaire a entraîné un déplacement massif de l'épargne des ménages vers des comptes d'épargne exigible. Pour encourager le transfert de l'épargne à court terme vers des instruments à plus long terme, les avantages fiscaux ont été élargis à l'ensemble des instruments financiers.
- *Rééquilibrage des impôts fonciers par la diminution des taxes sur les transactions au profit des impôts périodiques.* Cette mesure est jugée propice à la croissance puisqu'elle transférerait l'investissement privé du logement subventionné par l'impôt vers des activités commerciales plus productives, ce qui renforcerait la croissance.

53. L'accroissement des recettes fiscales constitue une entreprise à long terme. Il faudra probablement du temps pour mettre en œuvre les réformes fiscales, et ces dernières exigent un soutien ferme au niveau politique et social. De manière générale, il vaut donc mieux compléter l'accroissement des recettes intérieures par des réformes des dépenses publiques qui portent principalement sur des dépenses sociales et des dépenses de développement qui peuvent contribuer à recueillir un soutien à un ensemble équilibré de réforme des recettes et des dépenses.

Politique des dépenses

54. Un rééquilibrage des dépenses publiques pourrait créer un espace budgétaire. Sur le plan des dépenses courantes, le rééquilibrage pourrait concerner les postes qui accélèrent la croissance à long terme et améliorent la formation de capital humain, par exemple l'éducation et les soins de santé. Pour ce qui est des dépenses d'équipement, elles doivent être orientées vers les projets ayant les impacts positifs les plus élevés sur la croissance. Cependant, l'impact positif des dépenses courantes et de l'investissement public sur la croissance dépend dans une large mesure de leur efficacité. Globalement, le rééquilibrage devrait protéger les dépenses propices à la croissance et porter principalement sur les dépenses sans incidence sur cette dernière (encadré 2).

Encadré 2. Rééquilibrage des dépenses propices à la croissance : exemples récents

Belgique (2015, 2016). Pour atteindre son objectif budgétaire à moyen terme, la Belgique procède à un rééquilibrage des finances publiques fondé sur les dépenses. Pour favoriser la croissance et être viable, cet ajustement se concentre sur trois domaines :

- *Maîtrise de la masse salariale publique.* Les mesures de modération salariale incluent un saut d'index, des réductions ciblées des impôts sur le travail, et l'établissement d'un lien entre la croissance des salaires et les conditions économiques et d'emploi plus générales.
- *Réduction des subventions aux entreprises.* Les subventions aux entreprises sont sensiblement plus élevées en Belgique que dans d'autres pays de la zone euro, notamment en raison des mesures destinées à réduire le coût du travail. Les gains de compétitivité obtenus grâce aux réformes structurelles et aux baisses d'impôts permettraient de diminuer les subventions salariales et les aides à l'emploi.

Portugal (2015, 2016) :

- *Budgétisation des dépenses.* Une approche à moyen terme de la budgétisation a été mise en place : elle vise principalement à améliorer l'efficacité de la prestation de services, à évaluer l'incidence des politiques, ainsi qu'à gérer et atténuer les risques.
- *Améliorer la gestion des dépenses.* Des examens réguliers des dépenses ont été intégrés dans le processus budgétaire annuel. Un cadre budgétaire fondé sur les résultats a été mis en place afin d'évaluer et d'améliorer l'efficacité des dépenses. Une commission a été établie pour évaluer les politiques publiques, par exemple en examinant les dépenses.

55. Djibouti a réalisé, ou est en train d'achever, des investissements importants dans les infrastructures publiques qui devraient avoir un effet favorable sur la croissance de la production. À court terme, cette incidence devrait être déterminée par les effets sur la demande et la mobilisation de l'investissement privé et, à long terme, par l'accroissement de la capacité de production. Par ailleurs, des projets efficaces financés par l'emprunt peuvent être mis en œuvre sans relever le ratio dette/PIB s'ils accélèrent la croissance davantage qu'ils n'augmentent la dette. Cependant, l'insuffisance des capacités administratives à Djibouti remet en cause la faisabilité de nouveaux projets ayant un impact élevé, étant donné le grand nombre d'investissements publics complexes qui sont déjà en cours. En outre, le montant élevé de la dette publique limite les possibilités d'accroître les emprunts à l'appui de nouveaux investissements sans un impact négatif potentiellement important sur la viabilité de la dette.

56. Les autorités doivent en priorité préserver la qualité du stock de capital.

L'investissement public à Djibouti a été nettement supérieur à celui de pays comparables récemment, et s'est déjà traduit par la création d'un stock de capital public de qualité, en particulier dans les installations portuaires, les chemins de fer et les conduites d'eau. Le stock de capital public est en outre sous-estimé du fait que les comptes budgétaires n'incluent pas les entreprises publiques. Néanmoins, en l'absence d'une augmentation des dépenses d'entretien, ce stock risque de s'appauvrir substantiellement. À court terme, il convient donc de veiller en priorité à ce que les dépenses d'entretien, financées principalement par des ressources intérieures, soient suffisantes pour maintenir la productivité des infrastructures qui ont été mises en place récemment et en éviter la détérioration.

57. Un rééquilibrage des dépenses en faveur de celles dont le multiplicateur est élevé peut contribuer à dégager un espace budgétaire supplémentaire. À Djibouti, les dépenses

d'investissement devraient être propices à la croissance du fait de leur incidence à court terme sur la demande et de leurs effets durables sur l'offre. Le profil dynamique du multiplicateur d'investissement à cinq ans indique qu'une hausse unitaire des dépenses d'investissement accélérera la croissance après deux à trois ans, les effets étant ressentis à moyen terme (encadré 3).

Encadré 3. Djibouti : multiplicateurs budgétaires

Les multiplicateurs budgétaires moyens calculés par Cerisola et al. (2015) pour les pays à faible revenu de la région MOANAP peuvent être appliqués à Djibouti. Bien que ces multiplicateurs ne soient pas propres à Djibouti, ils correspondent à ses caractéristiques d'un pays de la région MOANAP à faible revenu et très ouvert au commerce, qui applique un régime de taux de change fixe. Les niveaux cumulés des multiplicateurs sont voisins de 1,1 pour les dépenses d'équipement, de 0,8 pour la consommation publique, de 0,5 pour les dépenses courantes, et de 0,4 pour les recettes fiscales (graphique A).

Graphique A. Multiplicateurs cumulés maximaux à cinq ans

Consommation des admin. publiques	0,84
Subventions et transferts	0,52
Dépenses d'équipement	1,11
Recettes fiscales	-0,43

Le multiplicateur le plus élevé est celui de l'investissement public, qui stimule la production intérieure directement par les achats publics de biens d'investissement et indirectement par le biais de la demande supplémentaire de biens et services que ces achats génèrent dans le reste de l'économie. Les multiplicateurs de la consommation publique sont aussi relativement élevés à court terme, ce qui laisse supposer que les dépenses consacrées aux traitements, aux salaires, aux biens et aux services peuvent également favoriser la demande intérieure. Les multiplicateurs des subventions et transferts sont relativement faibles, ce qui confirme l'observation empirique selon laquelle les effets d'un accroissement des subventions et transferts sur la production sont généralement modestes. Enfin, le multiplicateur fiscal est faible et négatif, ce qui porte à croire que de nouvelles hausses des impôts pèseraient sur la croissance à court terme, et que les baisses d'impôts sont moins efficaces que les augmentations des dépenses pour stimuler l'économie, car les ménages peuvent épargner une partie de leur revenu supplémentaire après impôt.

Graphique B. Multiplicateurs dynamiques

	<u>Année 1</u>	<u>Année 2</u>	<u>Année 3</u>	<u>Année 4</u>	<u>Année 5</u>
Consommation des admin. publiques	0.7	0.8	0.4	0.0	0.0
Subventions et transferts	0.4	0.5	0.3	0.0	0.0
Dépenses d'équipement	0.9	1.1	0.7	0.3	0.0
Recettes fiscales	-0.3	-0.4	-0.2	0.0	0.0

Source: estimations des services du FMI fondées sur le modèle des multiplicateurs budgétaires de la région MOANAP (FMI, 2015). Hypothèses de persistance : persistance à long terme (cinq ans) des dépenses d'équipement et persistance à court terme (trois ans) des autres postes de dépenses.

Réformes structurelles des finances publiques

58. Un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) pourrait offrir un outil important pour améliorer le processus décisionnel et pourrait réduire les risques budgétaires en rendant plus visibles les intentions des autorités. Ces dernières pourraient utiliser un

CBMT comme outil principal pour présenter leur politique budgétaire dans un cadre cohérent et durable, et ainsi intégrer explicitement des considérations pluriannuelles dans leur processus décisionnel. En outre, des engagements explicites sur des objectifs budgétaires à moyen terme et des plans d'urgence pourraient considérablement renforcer la crédibilité des programmes budgétaires. Un CBMT devrait être au centre de la stratégie de communication; il pourrait apporter crédibilité et transparence aux objectifs budgétaires et à l'utilisation de l'espace budgétaire à l'appui de la croissance.

59. La transparence budgétaire — exhaustivité, clarté, fiabilité, délai de production et pertinence des données relatives aux finances publiques — est importante pour accroître l'espace budgétaire. À Djibouti, les comptes publics, par exemple, ne portent que sur l'administration centrale et ne couvrent pas les entreprises publiques, même celles qui représentent des risques importants (encadré 4). Ils regroupent uniquement les opérations de l'administration centrale, tandis que les entreprises publiques qui sont le vecteur principal du financement extérieur ne sont pas prises en considération. Le pays compte actuellement plus de 40 entreprises publiques. Au début de la phase d'expansion de l'investissement, les autorités en ont créé plusieurs, comme la société de gestion du chemin de fer, la société responsable de l'oléoduc et le port polyvalent. Elles ont lancé de vastes programmes d'investissement financés par des emprunts extérieurs assortis de garanties publiques. L'État accumule donc des engagements extérieurs conditionnels considérables. Certaines entreprises publiques éprouvent déjà des difficultés à assurer le service de leur dette, et l'État a parfois effectué des paiements pour leur compte.

Encadré 4. Transparence des finances publiques : normes internationales

La mise en œuvre du Code de bonnes pratiques du FMI en matière de transparence des finances publiques, qui est la norme internationale pour la communication des données sur les finances publiques, contribuerait à accroître l'espace budgétaire. Chacun des quatre piliers du code pourrait y contribuer :

- *Communication des données* : l'amélioration des statistiques et des comptes budgétaires, qui supposerait de mettre en application le Manuel de statistiques de finances publiques 2001/14 pour le secteur public, permettrait de repérer les éventuelles inefficiences occultées par une comptabilité publique obsolète, et d'utiliser l'épargne budgétaire pour augmenter l'espace budgétaire.
- *Prévisions et budgétisation* : la prise en compte de l'espace budgétaire nécessaire à la réalisation des objectifs dans les prévisions budgétaires permettrait d'élaborer en temps opportun des plans budgétaires exhaustifs, compatibles avec les cadres macroéconomiques à moyen terme, et d'éviter d'éventuels problèmes de viabilité des finances publiques et de la dette.
- *Analyse et gestion des risques* : une gestion appropriée des risques budgétaires garantirait que l'espace budgétaire créé pour atteindre les objectifs n'est pas utilisé pour des dépenses d'urgence; un fonds de réserve pour imprévus est nécessaire pour couvrir d'éventuels appels de garanties fournies par l'État aux entreprises publiques.
- *Gestion des recettes tirées des ressources naturelles* : comme le transit du gaz naturel est susceptible d'apporter des recettes considérables, l'application des meilleures pratiques internationales dans le régime fiscal des ressources naturelles pourrait optimiser leur imposition et créer un espace budgétaire supplémentaire.
- *Évaluation de la transparence* : une évaluation de l'effet éventuel d'un accroissement de la transparence des finances publiques sur l'espace budgétaire offrirait aux autorités djiboutiennes une évaluation complète de la transparence des finances publiques, une analyse rigoureuse de la vulnérabilité budgétaire fondée sur un jeu d'indicateurs de transparence des finances publiques, une liste des réformes prioritaires et un plan d'action structuré.

Source : FMI (2014).

60. Un conseil budgétaire indépendant chargé de suivre l'évolution de la politique budgétaire des autorités pourrait également favoriser la création d'un espace pour des dépenses propices à la croissance. Dans les pays où les conseils budgétaires sont indépendants et crédibles¹³, ils peuvent effectivement contribuer à la stabilité des finances publiques et à la croissance. Ils sont de plus en plus répandus, et généralement chargés de procéder à une évaluation indépendante des finances publiques et de diffuser des informations sur cette évaluation. Leur organisation varie, allant de conseils simplement chargés de rendre compte au public et au parlement de la conformité des budgets et de leur exécution aux règles en vigueur à des organismes plus complexes qui établissent d'autres projections budgétaires.

61. Enfin, une réserve de précaution pourrait être établie pour améliorer la qualité de l'investissement public et maîtriser les dépenses. Une réserve de précaution met généralement de côté une partie des crédits du budget d'investissement et définit les procédures de déblocage de cette enveloppe pendant l'exercice. Si une partie des crédits n'est pas débloquée pendant l'exercice parce que les projets d'investissement ne sont pas prêts

¹³ FMI (2017), Fiscal Council Dataset, <http://www.imf.org/external/np/fad/council>.

pour le financement, un espace budgétaire supplémentaire serait créé pour d'autres dépenses. Dans un système typique de réserve de précaution, les autorités i) établiraient une réserve pour les projets d'investissement financés sur ressources intérieures à hauteur de 1 % du PIB au moins; ii) préciseraient dans le budget que le ministère du budget ne débloquera les financements destinés à ces projets que lorsqu'il aura approuvé les études de faisabilité réalisées par les ministères dépensiers chargés de l'exécution des projets; iii) veilleraient à ce que les études de faisabilité soient conduites conformément aux meilleures pratiques internationales énoncées dans le guide d'évaluation de l'investissement de la Banque mondiale; iv) et élimineraient du budget suivant les projets n'ayant pas fait l'objet d'une étude de faisabilité, ou pour lesquels celle-ci est insatisfaisante, ou reporteraient leur financement jusqu'à ce que l'étude soit réalisée.

D. Règles budgétaires pour Djibouti

62. Des règles budgétaires pourraient être utiles pour créer et préserver l'espace budgétaire nécessaire afin de soutenir la croissance. Il pourrait s'agir de règles de procédure essentiellement destinées à renforcer le processus budgétaire, ou de règles chiffrées qui fixeraient un plafond pour des agrégats budgétaires tels que le déficit ou les dépenses. Ces règles limitent les possibilités de prendre des mesures discrétionnaires, qui pourraient réduire les possibilités d'utiliser l'espace budgétaire. Cependant, en favorisant une politique budgétaire prudente et viable, elles peuvent également créer un espace budgétaire à moyen terme. Les règles budgétaires ont gagné en popularité, car elles sont associées à de meilleurs résultats budgétaires (FMI, 2010, 2015a, 2015b).

63. Il existe quatre grandes catégories de règles budgétaires, la plupart des pays faisant appel à une combinaison de deux d'entre elles au moins (encadré 5). Ces quatre catégories fixent respectivement des cibles en matière de dette, de solde budgétaire, de dépenses et de recettes, et présentent des caractéristiques distinctes en termes d'objectifs, de directives opérationnelles et de transparence. Le choix des règles est fonction de la situation économique d'un pays, mais celles concernant la dette publique et le solde budgétaire semblent dominer et sont souvent utilisées conjointement. Environ 80 % des règles budgétaires en vigueur dans le monde portent sur la dette publique ou le solde budgétaire. Les règles en matière de dépenses sont également fréquemment utilisées, essentiellement dans les pays avancés. Celles concernant les recettes sont en revanche beaucoup moins courantes. Environ 60 % des pays qui font appel à une combinaison de mesures adoptent une règle de dette qui plafonne le montant global de la dette publique et une règle de solde budgétaire qui fournit des indications pour atteindre l'objectif visé.

Encadré 5. Règles budgétaires : expérience internationale

Règle de dette. La règle de dette établit un plafond ou un objectif précis en matière de dette publique, exprimé en pourcentage du PIB. Elle est efficace pour assurer la convergence vers un objectif, et est relativement facile à communiquer. Cependant, il faut du temps pour que les mesures budgétaires agissent sur le niveau de la dette, qui ne fournit donc pas aux dirigeants d'indication claire à court terme. En outre, la politique budgétaire peut devenir procyclique quand l'économie est frappée par des chocs, et l'objectif fixé pour la dette est contraignant.

Règle de solde budgétaire. Cette règle encadre les différents soldes budgétaires qui influent essentiellement sur le ratio d'endettement et relèvent en grande partie du contrôle des dirigeants. Elle peut porter sur le solde global, le solde structurel, le solde corrigé des variations cycliques, ou le solde sur l'ensemble du cycle. Si la règle qui se réfère au solde global ne comporte aucune opération de stabilisation économique, les trois autres tiennent explicitement compte des chocs économiques. L'évaluation de la position dans le cycle économique, généralement par l'écart de production, est néanmoins très complexe; cette règle est donc plus difficile à communiquer, et son application plus délicate à suivre.

Règle de dépenses. Elle fixe des plafonds pour les dépenses totales, primaires, ou courantes. Ces plafonds sont généralement exprimés en termes absolus ou en taux de croissance, parfois en pourcentage du PIB, l'horizon temporel étant souvent compris entre trois et cinq ans. Ces règles ne sont pas directement liées à l'objectif de viabilité de la dette puisqu'elles n'exercent pas de contraintes sur les recettes. Elles peuvent toutefois fournir un outil opérationnel pour déclencher l'ajustement budgétaire nécessaire dans le respect du principe de viabilité lorsqu'elles s'accompagnent de règles de dette ou de solde budgétaire.

Règle de recettes. Elle établit des plafonds ou des planchers de recettes et vise à augmenter les recettes fiscales et/ou à prévenir une charge fiscale excessive. La plupart de ces règles ne sont pas directement liées à la dette publique, puisqu'elles n'exercent pas de contrainte sur les dépenses. Elles pourraient à elles seules donner lieu à une politique budgétaire procyclique mais, comme les règles de dépenses, elles influent directement sur la taille de l'administration publique en ajustant le niveau des recettes.

Source: FMI (2015).

64. Dans les pays émergents et les pays en développement, l'objectif d'une règle de dette se situe généralement entre 40 % et 60 % du PIB. La règle porte essentiellement sur la dette de l'administration publique (administration centrale, administrations locales et organismes auxquels l'administration centrale apporte 50 % de leurs recettes). Les pays qui ont fixé le plafond de la dette à 60 % du PIB commencent généralement à mettre un frein à l'endettement lorsque celui atteint 50 % du PIB (mécanisme de correction automatique). La cible de solde budgétaire s'établit généralement entre 1 % et 3 % du PIB (encadré 6).

Encadré 6. Règles de dette : expérience internationale

Cabo Verde. La dette à court terme est limitée à 60 % du PIB. Un niveau de référence non impératif de 25 % est également défini pour le ratio dette intérieure/PIB. L'emprunt intérieur est limité à 3 % du PIB : c'est établi dans la loi de finances.

Maurice. Le ratio dette publique/PIB doit être ramené en-dessous de 50 % d'ici à 2018.

Swaziland. La dette publique est plafonnée à 60 % du PIB, le plafond de la dette intérieure étant fixé à 25 % et celui de la dette extérieure à 35 %.

Vanuatu. La dette de l'administration publique doit être inférieure à 40 % du PIB. Le budget est équilibré ex ante.

République slovaque. Quand le ratio dette/PIB atteint 50 %, le ministre des finances est tenu d'en expliquer la hausse au parlement et de proposer des mesures pour inverser la tendance. À 53 % du PIB, le cabinet adopte un train de mesures visant à diminuer la dette et à geler les salaires. À 55 %, les dépenses seraient automatiquement réduites de 3 % et les dépenses budgétaires de l'exercice suivant seraient gelées, exception faite de celles destinées au cofinancement des fonds de l'UE. À 57 % du PIB, le cabinet doit présenter un budget équilibré.

Pologne. Des mesures correctives s'enclenchent lorsque le ratio de la dette atteint les seuils de 50 %, 55 % et 60 % du PIB. Lorsqu'il dépasse 55 % du PIB, des mesures visant à redresser la situation budgétaire, par exemple une augmentation de la TVA, se déclenchent automatiquement.

Hongrie. Le parlement ne peut voter une loi de finances qui permet à la dette publique de dépasser 50 % du PIB. Si la dette est supérieure à 50 % du PIB, le parlement peut uniquement voter une loi de finances qui prévoit de la réduire en proportion au PIB.

Règle d'équilibre budgétaire de l'UE : le Pacte de stabilité et de croissance limite le déficit budgétaire à 3 % du PIB. Si le déficit dépasse ce plafond, une procédure de déficit excessif est normalement engagée (volet correctif). Outre le plafonnement du déficit global, des objectifs budgétaires à moyen terme sont fixés pour le solde structurel (volet préventif). Il s'agit d'atteindre une position budgétaire «proche de l'équilibre ou en excédent».

Règle de dette de l'UE: Les critères de Maastricht limitent à 60 % du PIB la dette de l'administration publique. Suite à la réforme de la gouvernance de novembre 2011, un rythme de réduction annuel de la dette a été institué (un vingtième de l'écart entre le ratio d'endettement réel et le seuil de référence de 60 % en moyenne sur trois ans) qui entre en vigueur trois ans après la sortie de la procédure de déficit excessif en cours. En cas de progrès insuffisants durant la période transitoire, une procédure de déficit excessif peut être engagée, qui imposera des sanctions et amendes aux pays membres de la zone euro.

Sources : Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States, German Council of Economic Experts, et base de données du Département des finances publiques, FMI (2015c).

65. Plusieurs caractéristiques et conditions sur le plan des institutions et de la conception peuvent contribuer au succès des règles budgétaires et d'endettement. Les règles sont les plus efficaces lorsqu'elles sont inscrites dans une législation de niveau supérieur, qui est plus difficile à amender, même en cas de changement de gouvernement. Il faut instaurer une procédure descendante d'élaboration du budget, qui fixerait le plafond des dépenses totales avant de les répartir. Les règles budgétaires pourraient être étayées par une loi de responsabilité budgétaire, qui définit les responsabilités du gouvernement envers le parlement en matière de procédure et de transparence. La mise en place d'organismes indépendants, comme les conseils budgétaires indépendants susmentionnés, rehausse aussi leur crédibilité. Le recours à des mécanismes automatiques pour corriger les écarts antérieurs

par rapport à la règle peut éviter que des écarts temporaires entraînent une accumulation systématique de la dette. Des clauses dérogatoires permettent de faire face à des événements imprévus et graves. Elles doivent clairement préciser les circonstances dans lesquelles le cadre budgétaire fondé sur des règles peut être temporairement suspendu, et prévoir un nombre limité de facteurs permettant de déclencher ces clauses. Enfin, il importe de disposer de données fiables et d'une capacité de prévision technique pour assurer la crédibilité des règles; par ailleurs, un système d'information budgétaire et la publication régulière de données budgétaires s'imposent pour permettre leur suivi interne et externe.

66. Conformément à l'expérience internationale, Djibouti pourrait commencer par adopter une loi relative à la dette qui gouvernera l'ensemble des emprunts futurs et instaurera un point d'ancrage quantitatif simple de la dette. Les autorités pourraient par exemple : i) définir une stratégie d'endettement à moyen terme intégrée au cadre macroéconomique, en annexe de la loi de finances annuelle; ii) annoncer un ratio dette/PIB explicite qui est jugé viable pour les cinq années suivantes et l'inclure dans la loi de finances; iii) s'engager à appliquer des mesures correctives dans les lois de finances suivantes en cas de dépassement de ce plafond; iv) refaire une AVD avant de contracter tout nouvel emprunt supérieur à 0,5 % du PIB; v) établir une base de données pour assurer le suivi de la dette extérieure et intérieure contractée par les entreprises publiques et la garantie prévue par l'État sur cette dette; vi) et publier périodiquement des statistiques complètes de la dette des secteurs public et privé. Enfin, les autorités pourraient inclure un cadre de viabilité de la dette dans le cadre macroéconomique, limiter les emprunts publics à des projets ayant un rendement élevé et limiter les emprunts non concessionnels à des projets qui peuvent être gérés sur une base commerciale¹⁴.

E. Conclusions

67. Globalement, la politique budgétaire présente un potentiel considérable de soutien de la croissance à Djibouti, même face à une dette élevée. La création et le maintien d'un espace budgétaire sont les conditions principales pour continuer de soutenir la croissance, étant donné les possibilités limitées d'emprunter davantage de manière viable. Une approche pluridimensionnelle de l'espace budgétaire à Djibouti indique qu'une politique économique prudente et la poursuite des réformes pourraient permettre de dégager une certaine marge de manœuvre à moyen ou long terme. Un espace budgétaire supplémentaire offrirait un soutien additionnel à la croissance attendue, ce qui, dans la durée, contribuerait à réduire la dette, avec un taux de croissance supérieur au taux d'accumulation de la dette.

68. À court terme, le pays dispose d'un espace budgétaire très restreint. Étant donné le risque élevé de surendettement que révèle l'AVD, il n'est guère possible d'emprunter pour soutenir davantage la croissance. Néanmoins, en prenant des mesures ciblées, le gouvernement peut se procurer des poches d'espace budgétaire à court terme. Des réformes

¹⁴ FMI (2017b).

fiscales propices à la croissance, qui élargiraient l'assiette de l'impôt et réorienteraient le système fiscal vers des taxes sur la consommation plus propices à la croissance — conçues et mises en œuvre de manière à éviter une charge excessive pour les groupes à plus bas revenus — peuvent créer un espace budgétaire. S'agissant des dépenses, la politique budgétaire pourrait viser à rééquilibrer leur composition au profit de postes ayant des multiplicateurs élevés, par exemple les dépenses d'investissement. Face aux besoins budgétaires actuels et futurs, toutes ces réformes devraient viser au minimum un effet neutre sur les recettes.

69. Des réformes structurelles des finances publiques pourraient aussi favoriser la croissance. Une budgétisation à moyen terme intégrée au cadre de viabilité de la dette publique peut améliorer la prise de décisions sur le plan budgétaire, en particulier pour l'investissement. Une meilleure transparence, par exemple en s'appuyant sur le Code du FMI pour la transparence des finances publiques, donnerait aux autorités une meilleure visibilité de leurs ressources publiques et affermirait la confiance des investisseurs internationaux. L'introduction du MSFP 2001/14, qui constitue la norme internationale de comptabilité publique, offrirait un aperçu complet des flux, des actifs et des passifs financiers du secteur public. Enfin, le recours à des mécanismes d'urgence, comme la réserve de précaution, pourrait éviter d'éventuels dérapages budgétaires, rehausser l'efficacité de l'investissement public et dégager un espace budgétaire supplémentaire pour favoriser la croissance.

70. Pour préserver la viabilité des finances publiques et de la dette, Djibouti pourrait envisager d'instituer des règles de finances publiques et d'endettement. Le besoin et la configuration de ces règles pourraient exiger de dégager un large consensus national, qui pourrait être établi au moyen d'une conférence nationale sur la règle budgétaire ou d'une conférence sur la dette, semblable aux assises nationales sur la fiscalité qui avaient été un succès en 2015. Les travaux techniques préparatoires considérables qui sont nécessaires à l'établissement de ces règles pourraient s'appuyer sur l'assistance technique de FMI et l'expérience des pays comparables, y compris d'autres pays confrontés à un niveau d'endettement tout aussi élevé.

71. Les autorités ont déjà pris des mesures pour soutenir la croissance face à l'accumulation rapide de la dette. Pour maîtriser l'accumulation de la dette, elles ont préparé une loi relative à la dette et s'emploient à mettre en place un comité national de la dette publique. Elles ont établi une base de données sur toutes les dettes contractées par l'administration centrale et les entreprises publiques, ou garanties par l'État. Elles examinent aussi le niveau approprié et la configuration d'un ancrage de la dette. Pour assurer la viabilité des finances publiques, les autorités mènent une politique budgétaire globalement équilibrée, qui vise à moyen terme des déficits globaux peu élevés et facilement finançables. Enfin, elles renforcent le suivi des grands projets d'investissement et ont réduit la charge fiscale des petites et moyennes entreprises afin de leur permettre de contribuer davantage à la croissance.

III. CLIMAT DES AFFAIRES ET CROISSANCE : ENSEIGNEMENTS POUR DJIBOUTI

Il est noté dans la présente section que l'amélioration du climat des affaires est le facteur le plus important pour accélérer la croissance à Djibouti. L'objectif de transformer Djibouti en un pays à revenu intermédiaire est ambitieux, mais atteignable si des réformes fondamentales sont conçues et mises en œuvre fermement : s'ils sont importants, les investissements à grande échelle dans les infrastructures et les exportations de services ne suffiront pas. Il ressort de l'expérience de pays comparables, qui, au début des années 90, avaient un revenu par habitant comparable à celui de Djibouti aujourd'hui, que, pour doubler et même tripler le PIB par habitant, il convient de mettre en œuvre de manière persistante une politique macroéconomique saine, accompagnée de solides réformes du climat des affaires pour débloquer l'investissement privé et la croissance dans de nouveaux secteurs. Selon un simple modèle de croissance qui utilise le classement «Doing Business» de la Banque mondiale comme indicateur de la qualité du climat des affaires, Djibouti devrait dépasser au moins la moitié des pays qui le devancent actuellement dans ce classement — en s'appuyant sur les progrès considérables accomplis en 2017, année où Djibouti a fait partie des 10 meilleurs «réformateurs» à l'échelle mondiale. De nouvelles réformes des entreprises publiques contribueraient à réduire les coûts de production, notamment dans l'énergie et les communications, ce qui améliorerait aussi le climat des affaires.

A. Introduction

72. Pour transformer Djibouti en un pays à revenu intermédiaire d'ici 2035, il conviendra de maintenir une croissance exceptionnellement rapide et inclusive pendant près de 20 ans. Bien que la stratégie des autorités ne précise pas les paramètres quantitatifs exacts d'un pays à revenu intermédiaire, son objectif d'un triplement du PIB par habitant, c'est-à-dire d'environ 1 700 dollars actuellement à plus de 5 000 dollars¹⁵, exigerait de maintenir une croissance annuelle du PIB d'environ 7 %.

73. Le reste de la présente section est structuré comme suit. La section II décrit le choix des pays comparateurs pour Djibouti qui ont réalisé le taux de croissance souhaité au cours des vingt dernières années, présente un modèle de croissance simple de type Solow, estime le taux de croissance nécessaire pour atteindre d'ici 2035 le niveau souhaité de PIB par habitant à l'état stationnaire qui correspond au statut de pays à revenu intermédiaire et présente des simulations sur les réformes structurelles nécessaires à l'augmentation de la croissance potentielle. La section III examine les mesures à prendre pour améliorer le climat des affaires dans les principaux domaines macroéconomiques. La section IV présente les conclusions.

¹⁵ Les calculs sont fondés sur les parités de pouvoir d'achat.

B. Cadre de croissance

Comparateurs et modèle

74. D'autres pôles maritimes tels que Dubaï, Singapour et la RAS de Hong Kong viennent à l'esprit comme d'éventuels comparateurs pour la vision faisant de Djibouti un pôle de l'Afrique de l'Est et un pays à revenu intermédiaire. Sur la base de leur situation géographique et de leurs caractéristiques, ces pays sont souvent mentionnés comme des pays que Djibouti devrait essayer d'imiter. Toutefois, il s'agit de pays à revenu élevé qui ne constituent pas des comparateurs correspondant au stade actuel de développement de Djibouti.

75. Dans le cadre de la présente section, nous avons sélectionné les comparateurs de Djibouti sur la base de leur croissance élevée et soutenue. Pour la période 1990–2014, tous les pays ont été classés selon le taux de croissance cumulé du PIB par habitant (calculé sur la base des parités de pouvoir d'achat, PPA) le plus élevé (graphique 15). Les périodes où la croissance moyenne a été la plus forte ont été recensées et les niveaux cumulés d'endettement en 2014 ont été calculés aussi. D'autres filtres ont été utilisés. Premièrement, la plupart des pays avancés ont été exclus, car leur structure est sensiblement différente de celle de Djibouti. Deuxièmement, tous les pays dont la croissance cumulée par habitant a été inférieure à un doublement entre 1990 et 2014 ont été retirés de la liste restante ; c'est le taux de croissance minimum que Djibouti doit atteindre pour réaliser son objectif d'un triplement de son PIB par habitant en 20 ans. Troisièmement, pour neutraliser les effets de l'inégalité des conditions de départ, tous les pays dont le PIB PPA par habitant était deux fois supérieur ou inférieur à celui de Djibouti en 1990, c'est-à-dire au-dessous de 1 500 dollars et au-dessus de 6 000 dollars, ont été éliminés. Enfin, pour neutraliser l'effet d'échelle, la Chine et l'Inde ont été retirées de la liste.

Graphique 105. Pays comparateurs

Pays	Périodes de croissance			PIB PPA par habitant			Classement DB 2018	Classification BM		
	Début	Fin	Durée	Croissance moyenne	1990	2014		2014/1990	Rev. int. tranche inf.	Rev. int. tranche sup.
Cabo Verde	1991	2008	18	7,2	1 609	6 343	3,9	127	X	
Vietnam	1991	2014	24	5,4	1 501	5 370	3,6	68	X	
Bhoutan	1991	2012	22	5,2	2 332	7 500	3,2	75	X	
RDP Lao	1991	2014	24	5,0	1 622	4 925	3,0	141	X	
Sri Lanka	1999	2014	16	5,5	3 340	10 043	3,0	111	X	
Rép. Dominicaine	1991	1999	13	3,7	5 278	12 505	2,4	99		X
Albanie	1992	2009	18	6,2	4 350	10 160	2,3	65		X
Mongolie	2000	2014	15	7,1	5 122	11 509	2,2	62		X
Indonésie	2000	2014	15	4,1	4 548	10 099	2,2	72	X	
Pérou	2002	2013	12	4,7	5 280	11 514	2,2	58		X
Arménie	1993	2007	15	8,5	3 736	7 763	2,1	47	X	
Ghana	2003	2014	12	4,6	1 920	3 953	2,1	120	X	
Guyana	1991	1996	8	4,2	3 231	6 545	2,0	126		
Tunisie	1995	2007	13	3,6	5 502	10 768	2,0	88		X
Djibouti	1994	2014	11	2,6	3 050	3 016	1,0	154	X	

Sources : base de données des PEM du FMI, Rapport Doing Business 2017.

76. Sur la base des filtres choisis, cinq pays se retrouvent sur la liste des comparateurs. Le Cabo Verde, le Viet Nam, le Bhoutan, la RDP Lao et le Sri Lanka ont triplé leur PIB par habitant au cours des 25 dernières années et leur niveau de développement au début des années 1990 était comparable à celui de Djibouti. Certains sont passés du statut de pays à faible revenu à celui de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, mais, jusqu'à présent, aucun n'a accédé à celui de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.

77. La croissance peut résulter de multiples facteurs. De la manière la plus générale, il est possible d'expliquer la croissance moyenne par plusieurs paramètres (Sachs et Warner, 1997) :

$$\Delta \bar{y} = \alpha_i + \beta \sum_{n=1}^{n=i} X + \varepsilon_i$$

où la variable dépendante est la croissance moyenne du PIB réel par habitant dans un pays i , la variable X , à droite, est un vecteur des variables propres à un pays qui expliquent la croissance, et ε_i est une erreur aléatoire propre à un pays. Les variables explicatives comprennent des variables qui peuvent être importantes pour la croissance — telles que le capital physique et social, le travail et la dimension de l'État. Elles incluent également le niveau du PIB au début de la période d'estimation afin de tenir compte des différences entre les situations de départ. Le taux de croissance moyen du PIB est calculé sur de longues périodes, par exemple dix ans ou plus. La régression de la croissance du PIB réel sur de multiples variables indépendantes est effectuée pour un échantillon de pays dont les données sont disponibles.

78. Les paramètres du modèle de croissance ont été calculés à l'aide d'un échantillon de pays. Ce dernier comprend 109 pays pour lesquels des données étaient disponibles pour la période 1990–2012. Comme dans Sachs et Warner (1997), plusieurs variables susceptibles d'expliquer la croissance ont été prises en considération, parmi lesquelles le classement « Doing Business » de la Banque mondiale (qui mesure la réglementation des affaires), la progression des exportations en termes réels, la complexité et la diversification économiques, le taux d'investissement, la proportion de la population ayant reçu une éducation secondaire, le nombre moyen d'années d'études, l'épargne nette ajustée, le taux de mortalité, l'espérance de vie à la naissance, le log du PIB par habitant en 1990, la croissance annuelle moyenne du PIB par habitant, la part des ressources naturelles dans le PIB, la valeur ajoutée par personne dans le secteur des ressources naturelles, les coûts à l'exportation et le statut de non-économie de marché. Le classement Doing Business est la seule mesure disponible du climat des affaires qui soit harmonisée dans tous les pays utilisés parmi les variables explicatives. Il fournit une mesure normalisée de la facilité de faire des affaires sur la base des réglementations et de leur application dans 190 pays et pour 10 ensembles d'indicateurs.

79. Il s'est avéré que seules quelques-unes de ces variables ont un impact significatif sur la croissance. Il s'agit du niveau initial du revenu par habitant en 1990, du climat des affaires mesuré par le classement Doing Business, du ratio d'investissement (total de l'investissement public et privé en pourcentage du PIB) et de la progression des exportations en termes réels¹⁶. Il est supposé que la constante dans l'équation de régression prend en compte tous les autres facteurs influant sur la croissance (graphique 16). Les paramètres estimés pour ces 4 variables sont statistiquement significatifs et ont le signe prévu. Le coefficient de la situation initiale a un signe négatif puisqu'un PIB initial plus élevé va de pair avec un taux de croissance plus faible. Une amélioration (dégradation) du climat des affaires a pour conséquence un meilleur (moins bon) classement Doing Business, et le coefficient a le signe négatif attendu. Une hausse de l'investissement, ainsi que de la production et de la demande de biens d'exportation, entraîne généralement une accélération de la croissance, et les coefficients sont positifs, comme prévu.

Graphique 16. Déterminants de la croissance moyenne						
Croissance du PIB par habitant de 1990 à 2012	Coef.	Err. Type	Stat-t	P> t	95% Conf.	intervalle
Constante	9,008	2,149	4,190	0,000	4,736	13,280
PIB par habitant en 1990	-0,978	0,215	-4,550	0,000	-1,405	-0,551
Classement Doing Business	-0,011	0,003	-3,740	0,000	-0,017	-0,005
Investissement (en % du PIB)	0,046	0,020	2,290	0,025	0,006	0,087
Croissance des exportations en termes réels (%)	0,219	0,042	5,180	0,000	0,135	0,304
Nombre d'observations	109					
R ²	0,661					

Source : estimations des services du FMI, Sacks et Warner (1997).

80. Cette régression simple peut aider à établir les principaux facteurs de croissance à long terme à Djibouti. En premier lieu, si, dans ce cadre, la croissance potentielle par habitant dépend de conditions de départ données, telles que le niveau initial du revenu, elle dépend aussi explicitement de variables qui peuvent être améliorées par la politique publique. En second lieu, il est possible d'utiliser le modèle pour estimer le taux de croissance nécessaire pour atteindre le niveau souhaité du PIB par habitant à l'état stationnaire, encore une fois en fonction du revenu initial et des variables de politique économique¹⁷. Ce taux de

¹⁶ Cette approche comporte des limites. Un échantillon ne prend peut-être pas en considération tous les déterminants de la croissance qui concernent un pays donné.

¹⁷ La croissance du PIB par habitant peut être considérée comme une transition de son niveau actuel à l'état stationnaire. Barro et Sala-i-Martin (1995) montrent qu'il est possible de présenter comme suit la trajectoire temporelle du PIB par habitant:

$$y_t = (1 - e^{\beta t})y_{ss} + e^{\beta t}y_0$$

croissance visé peut être considéré par les autorités comme un objectif important. En troisième lieu, le modèle peut être utilisé pour effectuer des simulations afin de recenser les réformes structurelles prioritaires qui peuvent porter le taux de croissance potentiel au niveau souhaité, ce qui donne aux autorités un argument de poids pour mener des réformes internes dans des domaines particuliers. Enfin, le modèle permet de tirer des enseignements des pays comparateurs sur des réformes spécifiques qui y ont été mises en œuvre avec succès et pourraient l'être aussi à Djibouti, compte tenu de leur niveau de développement similaire.

81. Le modèle n'appréhende pas toutes les mesures qui pourraient être propices à la croissance, et il convient donc de traiter ses résultats comme indicatifs. Il repose sur un nombre limité de variables quantifiables, et même le classement Doing Business n'appréhende que partiellement les paramètres structurels qui influent sur la croissance économique, y compris la gouvernance, la participation du secteur privé et l'intégration régionale. En outre, la croissance à Djibouti dépend dans une large mesure de facteurs exogènes, tels que la demande de services portuaires de l'Éthiopie, les exportations vers les pays du Golfe, le niveau des entrées de capitaux, en particulier en provenance de la Chine, et la situation du commerce international, qui influe sur le volume des transbordements dans les ports djiboutiens. Les retombées positives et négatives de ces facteurs exogènes influenceront sur la croissance à Djibouti.

Résultats empiriques pour Djibouti

82. Les pays comparateurs ont fait mieux que Djibouti en ce qui concerne de nombreuses variables importantes pour la croissance à long terme. Si le ratio d'investissement de Djibouti était proche de la moyenne des comparateurs sur la période 1990–2014 (avant la forte expansion de l'investissement en 2015–17), la croissance de ses exportations en termes réels était largement inférieure, et son classement Doing Business 2018 était le plus bas, en dépit d'une amélioration considérable par rapport à l'année précédente (graphique 17).

Comme dans Sacks et Warner (1997), le PIB par habitant est initialement de y_0 et atteint l'état stationnaire y_{ss} à long terme, pourvu que le paramètre $\beta < 0$. Au départ, le rythme de croissance est plus rapide, mais il décélère progressivement en approchant de l'état stationnaire. Plus l'écart ($y_{ss} - y_0$) entre le niveau actuel du PIB par habitant et son niveau à l'état stationnaire est important, plus le taux de croissance du pays est rapide ; cela confirme la tendance observée empiriquement selon laquelle les pays à faible revenu tendent à enregistrer une croissance plus rapide en moyenne que les pays à revenu élevé parce qu'ils partent de plus bas.

Graphique 17. Résultats des comparateurs

	Classement DB 2018	Investissement moyen 1990-2014 (en % du PIB)	Croissance moyenne des exportations 1990-2014 (%)
Cabo Verde	127	18,3	n.a.
Vietnam	68	28,1	15,8
Bhoutan	75	18,3	n.a.
RDP Lao	141	18,3	14,2
Sri Lanka	111	26,1	5,9
Rép. Dominicaine	99	27,7	6,1
Albanie	65	n.a.	n.a.
Mongolie	62	n.a.	n.a.
Indonésie	72	30,7	6,4
Pérou	58	20,7	8,5
Arménie	47	n.a.	n.a.
Ghana	120	19,1	11,0
Guyana	126	n.a.	n.a.
Tunisie	88	24,0	4,1
Djibouti	154	21,1	2,2

Sources : Banque mondiale, 2018a, base de données des PEM d'octobre 2016.

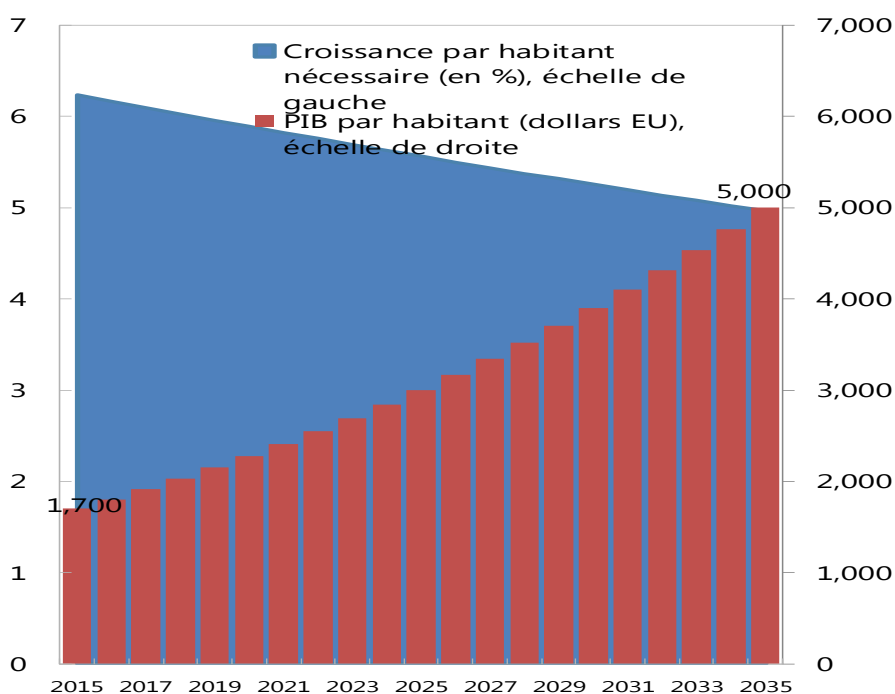
83. Selon le modèle, la croissance du PIB par habitant resterait trop faible, à politiques inchangées, pour que Djibouti devienne un pays à revenu intermédiaire dans les 20 prochaines années. Étant donné le niveau initial du PIB par habitant à Djibouti dans les années 90 (760 dollars) et sur la base de politiques inchangées (une 163^e place au classement Doing Business 2010¹⁸, un ratio investissement/PIB moyen historique de 21 % et une progression annuelle des exportations de 2,2 % en termes réels), les paramètres de la régression internationale indiquent que la croissance annuelle moyenne par habitant à Djibouti n'atteindrait que 0,4 % pendant la période 2017–37. Le PIB par habitant à l'état stationnaire atteindrait seulement 2 800 dollars EU environ à très long terme, contre environ 1 700 dollars actuellement¹⁹. Ce n'est clairement pas suffisant pour faire de Djibouti un pays à revenu intermédiaire. La poursuite des mêmes politiques ne constitue donc pas une option pour les autorités si elles souhaitent que Djibouti devienne un pays à revenu intermédiaire : des réformes sont indispensables.

¹⁸ Les classements Doing Business ne sont pas comparables d'une année à l'autre, car de nouveaux pays viennent s'ajouter.

¹⁹ On calcule l'état stationnaire prévu en résolvant l'équation différentielle implicite qui sous-tend l'équation de régression: le coefficient estimé du PIB par habitant de 1990 étant négatif, le PIB suit une trajectoire concave qui devient asymptote à l'état stationnaire.

84. Une croissance par habitant bien plus élevée est nécessaire pour que Djibouti devienne un pays à revenu intermédiaire d'ici vingt ans. Selon le modèle, pour passer du niveau actuel de 1 700 dollars par habitant à un PIB à l'état stationnaire à long terme d'au moins 5 000 dollars, la croissance par habitant devrait se situer entre 5 et 6 % par an en moyenne pendant la période 2017–21, ce qui, étant donné une croissance de la population d'environ 2 %, se traduirait par une croissance réelle de plus de 7–8 % par an (graphique 18). Si ce taux de croissance est très élevé par rapport à la croissance actuelle, qui est estimée à 5–6 %, il est peut-être réalisable au regard de l'expérience de pays comparables (Arménie, Cabo Verde et Viet Nam) qui ont réussi à maintenir de tels taux pendant au moins 10 ans dans un passé récent.

Graphique 18. Croissance nécessaire pour que Djibouti devienne un pays à revenu intermédiaire



Source : estimations des services du FMI.

Options pour accélérer la croissance

85. Pour réaliser une croissance élevée et soutenue, il est nécessaire d'opérer des réformes macrostructurelles. L'expérience internationale fait apparaître trois grands domaines où des réformes appropriées peuvent accélérer la croissance : climat des affaires, investissement et exportations.

86. En utilisant les paramètres qui figurent dans la section précédente, une simulation statique peut estimer comment la croissance du PIB djiboutien évoluerait si

chaque variable explicative du modèle de croissance prenait la valeur des pays comparateurs. Cet exercice simple permet de répondre à la question de savoir quel serait le revenu par habitant de Djibouti en 2035 si le pays améliorait son classement Doing Business pour l'amener au niveau du Cabo Verde, par exemple, ou s'il portait son ratio d'investissement au niveau du Sri Lanka, ou encore s'il accroissait son potentiel d'exportation au même rythme que le Viet Nam²⁰ (graphique 19).

87. Une amélioration du climat des affaires contribuerait largement à accroître le PIB par habitant. Porter le classement Doing Business de Djibouti au niveau de l'Albanie en 2018, c'est-à-dire passer de la 154^e à la 65^e place (ou même mieux, au niveau du Pérou ou de l'Arménie) serait suffisant pour en faire un pays à revenu intermédiaire avec un PIB par habitant à l'état stationnaire de plus de 5 000 dollars. Cependant, le porter seulement au niveau d'autres pays comparateurs, par exemple la Guyane, le Ghana, le Sri Lanka ou la RDP Lao, ne suffirait pas. Globalement, Djibouti doit dépasser au moins la moitié des pays qui le devancent actuellement dans le classement Doing Business ou gagner au moins 100 points environ. Des réformes rapides sont donc nécessaires dans le domaine de la réglementation des affaires par rapport à d'autres pays, en vue de gagner au moins cinq places par an pendant les 20 prochaines années. Ce serait très ambitieux. Par ailleurs, les calculs ne constituent qu'un équilibre partiel et ne tiennent pas compte du fait que d'autres pays amélioreraient leur classement Doing Business pendant la même période.

²⁰ Pour ces calculs, les coefficients du graphique 17 ont été ajustés de manière à linéariser la solution non linéaire de l'équation d'écart de croissance. En outre, il est supposé que les changements structurels n'influencent pas sur les paramètres estimés (Sachs and Warner, 1997).

Graphique 19. Options

(PIB de Djibouti par habitant en dollars en 2035 en cas d'ajustement des politiques au niveau des comparateurs)

Comparateurs	Améliorer le climat des affaires		Accroître l'investissement		Augmenter les exportations	
	Classement DB 2017	PIB par habitant de Djibouti (dollars)	Ratio investissement/PIB moyen, 1990-2014	PIB par habitant de Djibouti (en dollars)	Croissance moyenne des exportations en termes réels de 1990 à 2014 (en %)	PIB par habitant de Djibouti (dollars)
Arménie	47	6 550	21,1	1 708	8,5	7 270
Pérou	58	5 457	20,7	1 679	6,2	4 282
Albanie	65	5 214	28,1	2 381	9,1	8 384
Mongolie	62	4 869	32,6	2 948	10,0	10 248
Bhoutan	75	4 394	12,6	1 141	3,7	2 483
Tunisie	88	4 198	24,0	1 962	4,3	2 819
Vietnam	68	3 965	28,1	2 386	11,8	15 306
Indonésie	72	3 578	30,7	2 693	4,1	2 716
Rép. Dominicaine	99	3 120	27,7	2 340	3,9	2 611
Ghana	120	2 947	24,8	2 036	8,6	7 475
Sri Lanka	111	2 881	26,1	2 169	5,9	4 011
Guyana	126	2 456	19,8	1 606	4,4	2 911
Cabo Verde	127	2 320	18,3	1 496	10,2	10 555
RDP Lao	141	2 069	12,3	1 125	11,4	13 832
Djibouti	154	1 700	21,0	1 700	2,2	1 700

Source : estimations des services du FMI.

88. L'investissement à lui seul, même à grande échelle, ne suffirait pas à faire de Djibouti un pays à revenu intermédiaire. Même si le ratio investissement/PIB moyen était porté au niveau de la Mongolie (33 %) ou de l'Indonésie (31 %) et s'il était maintenu à ce niveau pendant les vingt prochaines années, Djibouti n'atteindrait qu'un revenu par habitant de 2 500–3 300 dollars environ, soit à peu près la moitié du revenu nécessaire pour devenir un pays à revenu intermédiaire. Le revenu par habitant nécessaire ne pourrait être atteint grâce à l'investissement à lui seul que si Djibouti maintenait pendant les vingt prochaines années un ratio investissement/PIB d'environ 50 %, qui équivaut au point culminant de l'essor actuel de l'investissement en 2015. Cependant, cela n'est pas une option réaliste si l'investissement est financé dans une large mesure par l'emprunt, étant donné que Djibouti est déjà confronté à un risque élevé de surendettement.

89. Une croissance tirée par les exportations pourrait en principe permettre à Djibouti de devenir un pays à revenu intermédiaire, mais cela nécessiterait probablement une diversification considérable des exportations, qui prendrait du temps à se matérialiser. Djibouti deviendrait un pays à revenu intermédiaire s'il maintenait une croissance annuelle de 10 % de ses exportations réelles au cours des vingt prochaines années, comme ce fut le cas récemment en Mongolie, au Viet Nam, au Cabo Verde et dans la RDP Lao. Toutefois, ce scénario est improbable. Dans certains des pays susmentionnés, la croissance rapide des exportations s'explique principalement par la découverte d'une

ressource naturelle, son exploitation et l'essor qui s'ensuit : Djibouti ne dispose pas de ressources naturelles qui pourraient être exportées à grande échelle. Donc, à moins d'une découverte majeure d'une ressource naturelle exportable dans un proche avenir, Djibouti ne peut miser que sur l'expansion de ses exportations de services portuaires et de transbordement après l'entrée en service des nouveaux ports prévus. Ces exportations de services, qui représentent quelque 30 % du PIB de Djibouti et 80 % de ses exportations globales, n'ont progressé récemment que d'un peu plus de 2 % par an. Donc, un quintuplement du taux de croissance des exportations et son maintien pendant les vingt prochaines années exigerait une transformation structurelle et une diversification majeures de l'économie.

90. Bien que les simulations du modèle semblent indiquer que l'investissement et les exportations ont un impact plus faible sur la croissance à court terme, ils restent des moteurs importants de la croissance à long terme. C'est pour cette raison qu'il convient de maintenir le ratio investissement/PIB de Djibouti, qui est relativement élevé et comparable à celui des pays pairs. Cependant, l'investissement devrait être financé de plus en plus par le secteur privé de manière à éviter une nouvelle augmentation de la charge de la dette publique et des facteurs de vulnérabilité y afférents. En fait, en plus d'accroître les obligations au titre du service de la dette, la hausse du stock de capital public exigera des ressources supplémentaires pour les activités et l'entretien, et le cadre budgétaire à moyen terme devra en tenir compte de manière adéquate. Il est important aussi de diversifier les exportations, et ce — étant donné le contexte de Djibouti — principalement au profit de nouveaux services, tels que le tourisme, les télécommunications et les services portuaires complexes.

91. Globalement, une combinaison de réformes structurelles, axées sur le climat des affaires, serait nécessaire pour accélérer la croissance de manière décisive. Comme le climat des affaires est un facteur majeur pour la croissance et que l'investissement à lui seul n'est pas suffisant, il convient de mettre l'accent sur des réformes structurelles qui améliorent le climat des affaires. Une nette amélioration du climat des affaires — avec une progression de 70 points au moins dans le classement Doing Business, ce qui placerait Djibouti entre la 100^e et la 110^e place —, favorisée par une hausse permanente du ratio investissement/PIB à environ 25-30 %, comme en République dominicaine, au Ghana ou au Sri Lanka, permettrait à Djibouti de devenir un pays à revenu intermédiaire d'ici 2035. Une progression de 40 à 50 places seulement dans le classement Doing Business, c'est-à-dire au niveau de la RDP Lao et du Sri Lanka (130^e-140^e) nécessiterait non seulement de porter l'investissement au moins au niveau de l'Indonésie ou du Viet Nam (28 % du PIB), mais aussi de doubler le taux de croissance des exportations pour le porter au moins au niveau du Bhoutan et du Guyana (environ 4 % par an). Bien qu'il soit difficile de progresser simultanément dans toutes les directions, le succès est peu probable sans une masse critique de réformes structurelles qui peuvent créer un cercle vertueux où des améliorations majeures du climat des affaires favorisent à la fois une augmentation de l'investissement privé et une diversification accrue des exportations.

C. Améliorer le climat des affaires

92. Djibouti a accompli des progrès sur le plan du climat des affaires. Sur la base des indicateurs Doing Business, malgré les progrès accomplis ces dernières années, Djibouti ne se classait que 154^e sur 190 pays en 2018 (graphique 17). Selon la base de données Doing Business, les progrès accomplis entre 2008 et 2016 dans des domaines particuliers ont été considérables, mais comparables à ceux d'autres pays. Si les réformes opérées dans certains domaines ont contribué à améliorer le classement, des reculs ont été observés ailleurs.

93. Au cours des dernières années, les autorités ont pris des mesures pour améliorer le classement Doing Business du pays. Les progrès les plus importants ont été enregistrés dans le domaine du commerce transfrontalier : les autorités ont mis en œuvre un système de manifeste électronique, ont réduit les documents nécessaires à l'exportation et à l'importation (en améliorant l'administration portuaire et en supprimant certaines formalités sanitaires et techniques), et ont construit un nouveau terminal pour les conteneurs. Elles ont accéléré le transfert de propriété en améliorant l'efficacité du service compétent au Ministère des finances. Elles ont facilité le règlement de l'insolvabilité en adoptant un nouveau code commercial, qui permet à un débiteur insolvable de solliciter un règlement préventif, un redressement ou une liquidation judiciaires, et qui établit des règles claires en ce qui concerne les étapes et les procédures de chacune des options. S'agissant de l'obtention de prêts, Djibouti a renforcé son système sécurisé de transactions en adoptant un nouveau code commercial qui élargit la gamme des biens mobiliers pouvant servir de garanties. En outre, Djibouti a facilité la création d'entreprise en simplifiant la recherche de la dénomination et en supprimant l'obligation de fonds propres minimums, ainsi que celle de publier un avis de lancement d'activité. En 2016–17, de nouveaux progrès ont été accomplis dans le domaine de la création d'entreprise avec l'ouverture d'un guichet unique pour l'enregistrement des entreprises.

94. Selon le rapport Doing Business 2018, de nouveaux progrès ont été accomplis dans plusieurs domaines. Création d'entreprise : les autorités ont réduit le coût de la création d'entreprise en exemptant les nouvelles entreprises des frais de licence professionnelle et en réduisant les frais d'inscription d'une entreprise et de publication d'un avis de lancement d'activité. Obtention d'un permis de construire : les autorités ont facilité l'obtention d'un permis de construire en réduisant le coût des inspections et en établissant une responsabilité décennale pour tous les professionnels participant à des projets de construction. Transfert de propriété : les autorités ont facilité le transfert de propriété en accroissant la transparence de l'administration foncière. Obtention de prêts : les autorités ont amélioré l'accès à l'information en matière de crédit en adoptant une loi qui crée un nouveau système d'information en la matière. Protection des investisseurs minoritaires : les autorités ont renforcé la protection des investisseurs minoritaires en exigeant une plus grande divulgation des transactions avec des parties intéressées, en renforçant les recours contre les administrateurs intéressés, en élargissant l'accès à l'information sur les entreprises avant un procès, en accroissant les droits et le rôle des actionnaires dans les décisions importantes des

entreprises, en clarifiant les structures d'actionnariat et de contrôle, ainsi qu'en exigeant une plus grande transparence des entreprises. Le score de distance à la frontière de Djibouti s'est amélioré de 3,79 points de pourcentage.

95. Le classement Doing Business est utile pour recenser les domaines où des réformes supplémentaires peuvent contribuer à améliorer le climat des affaires (graphique 20). Djibouti se classe mieux que son rang global (154^e) pour 5 des 10 thématiques Doing Business : création d'entreprise (115^e) obtention d'un permis de construire (84^e), protection des investisseurs minoritaires (96^e), paiement des taxes et impôts (108^e) et règlement de l'insolvabilité (73^e). Pour les cinq autres, il se classe moins bien que son rang global : raccordement à l'électricité (169^e), transfert de propriété (168^e), obtention de prêts (183^e), commerce transfrontalier (159^e) et exécution des contrats (175^e). Si le classement global n'est pas une simple moyenne des classements par thématiques, mais repose plutôt sur la distance à la frontière, ces derniers font quand même apparaître les principales faiblesses structurelles, par rapport au classement global du pays lui-même et des comparateurs²¹.

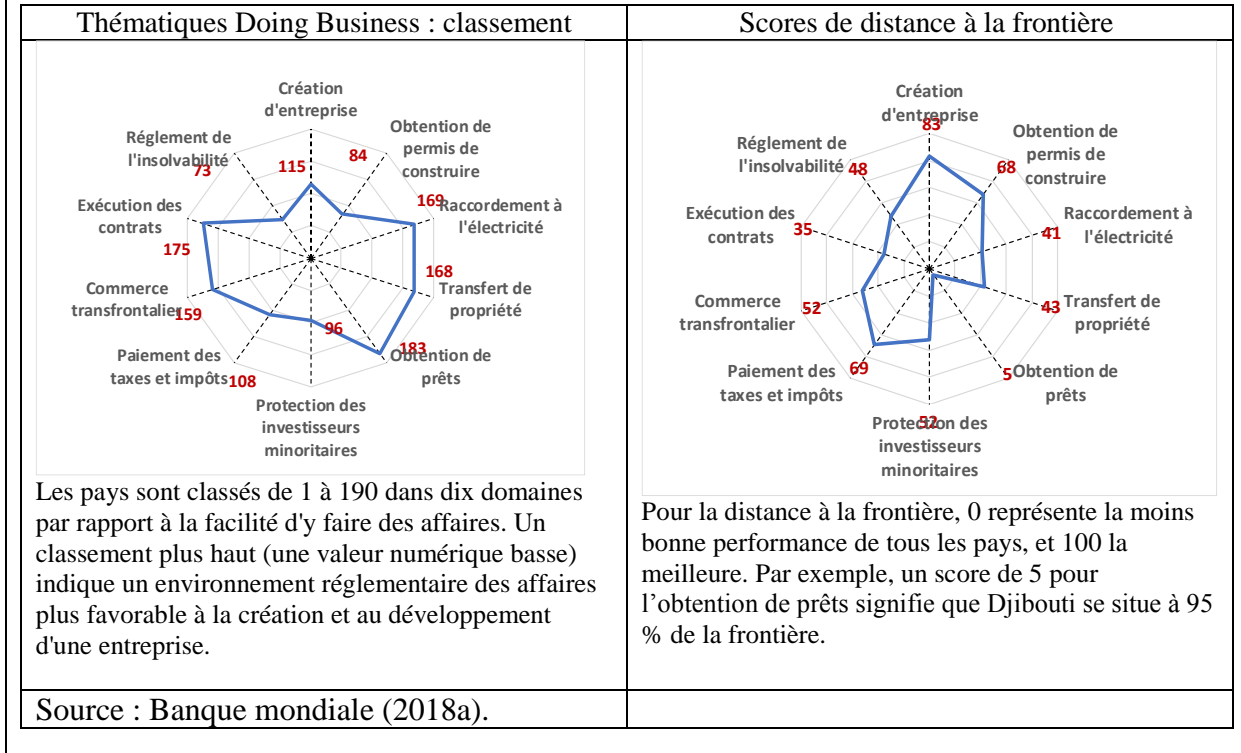
²¹ Le calcul comporte trois étapes. Dans la première, les composantes individuelles des 41 indicateurs sont normalisées en une unité commune. Dans la deuxième, les scores obtenus par chaque pays pour chaque indicateur sont agrégés à l'aide d'une moyenne simple en un score de distance à la frontière, premièrement pour chaque thématique et ensuite pour les 10 thématiques. Dans la troisième, les scores agrégés de distance à la frontière déterminent le classement de chaque pays.

Graphique 20. Doing Business: résumé

Facilité de faire des affaires : classement (1-190)	154	Score global de distance à la frontière (0-100)	49,58	Population	942 333
Création d'entreprise (classement)	115	Obtention de prêts (classement)	183	Commerce transfrontalier (classement)	159
Score de distance à la frontière (0-100)	83,38	Score de distance à la frontière (0-100)	5,00	Score de distance à la frontière (0-100)	51,87
Procédures (nombre)	7	Indice de la solidité des droits légaux (0-12)	1	<i>Temps nécessaire à l'exportation</i>	
Durée (jours)	14	Indice de profondeur de l'information sur le crédit	0	Documents de mise en conformité (heures)	72
Coût (en % du revenu par habitant)	35,0	Couverture des bureaux de crédit (% pop. adulte)	0,0	Mise en conformité à la frontière (heures)	109
Fonds propres minimums (en % du revenu par habitant)	0,0	Couverture du registre des crédits (% pop. adulte)	0,4	<i>Coûts d'exportation</i>	95
				Mise en conformité à la frontière (dollars EU)	944
Obtention d'un permis de construire (classement)	84	Protection des investisseurs minoritaires (class.)	96	<i>Temps nécessaire à l'importation</i>	
Score de distance à la frontière (0-100)	68,48	Score de distance à la frontière (0-100)	51,67	Documents de mise en conformité (heures)	50
Procédures (nombre)	17	Indice du degré d'information (0-10)	7	Mise en conformité à la frontière (heures)	78
Durée (jours)	111	Indice du degré de fiab. des administrateurs(0-10)	7	<i>Coûts d'importation</i>	
Coût (en % de la valeur)	5,4	Indice de facilité de poursuite par actionnaires (0-10)	3	Documents de mise en conformité (heures)	100
Indice de contrôle de la qualité de la construction (0-15)	11,0	Indice des droits des actionnaires (0-10)	6	Mise en conformité à la frontière (heures)	1 209
		Indice du degré de possession et de contrôle (0-10)	5		
Raccordement à l'électricité (classement)	169	Indice du degré de transp. des entreprises (0-10)	3	Exécution des contrats (classement)	175
Score de distance à la frontière (0-100)	40,75			Score de distance à la frontière (0-100)	34,78
Procédures (nombre)	4	Paiement des taxes et impôts (classement)	108	Temps nécessaire (jours)	1 025
Durée (jours)	125	Score de distance à la frontière (0-100)	68,91	Coût (en % de la créance)	34,0
Coût (en % du revenu par habitant)	5 979,9	Paiements (nombre annuel)	35	Indice de qualité de la procédure judi. (0-18)	3
Indice de fiabilité de l'appro. et de la transpa. tarifaire (0-8)	0	Temps consacré (heures par an)	76		
		Taux d'imposition total (en % des bénéfices)	37,7	Règlement de l'insolvabilité (classement)	73
Transfert de propriété (classement)	168	Indice post-déclaration	49,57	SScore de distance à la frontière (0-100)	48,32
Score de distance à la frontière (0-100)	42,65			Temps nécessaire (années)	2,3
Procédures (nombre)	6			Coût (en % de l'actif)	11,0
Durée (jours)	39			Taux de recouvrement (% de dollars)	37,5
Coût (en % de la propriété)	12,7			Indice de solidité du cadre d'insolv. (0-16)	9,0
Indice de qualité de l'administration foncière (0-30)	4,5				

Source : Banque mondiale (2018).

96. Le classement de Djibouti diffère sensiblement d'une thématique à l'autre (graphique 21). Dans le rapport Doing Business 2018, à un extrême, Djibouti se classe relativement bien en ce qui concerne le règlement de l'insolvabilité (73^e, avec un score de distance à la frontière de 52) et l'obtention d'un permis de construire (84^e, avec un score de distance à la frontière de 68). Ces deux domaines améliorent considérablement le classement global. À l'autre extrême, Djibouti a le rang le plus bas par rapport à sa propre moyenne pour ce qui est de l'exécution des contrats (175^e) et de l'accès au crédit (183^e), avec des scores de distance à la frontière de 35 et de 5, respectivement, ce qui abaisse nettement son classement global.

Graphique 21. Climat des affaires

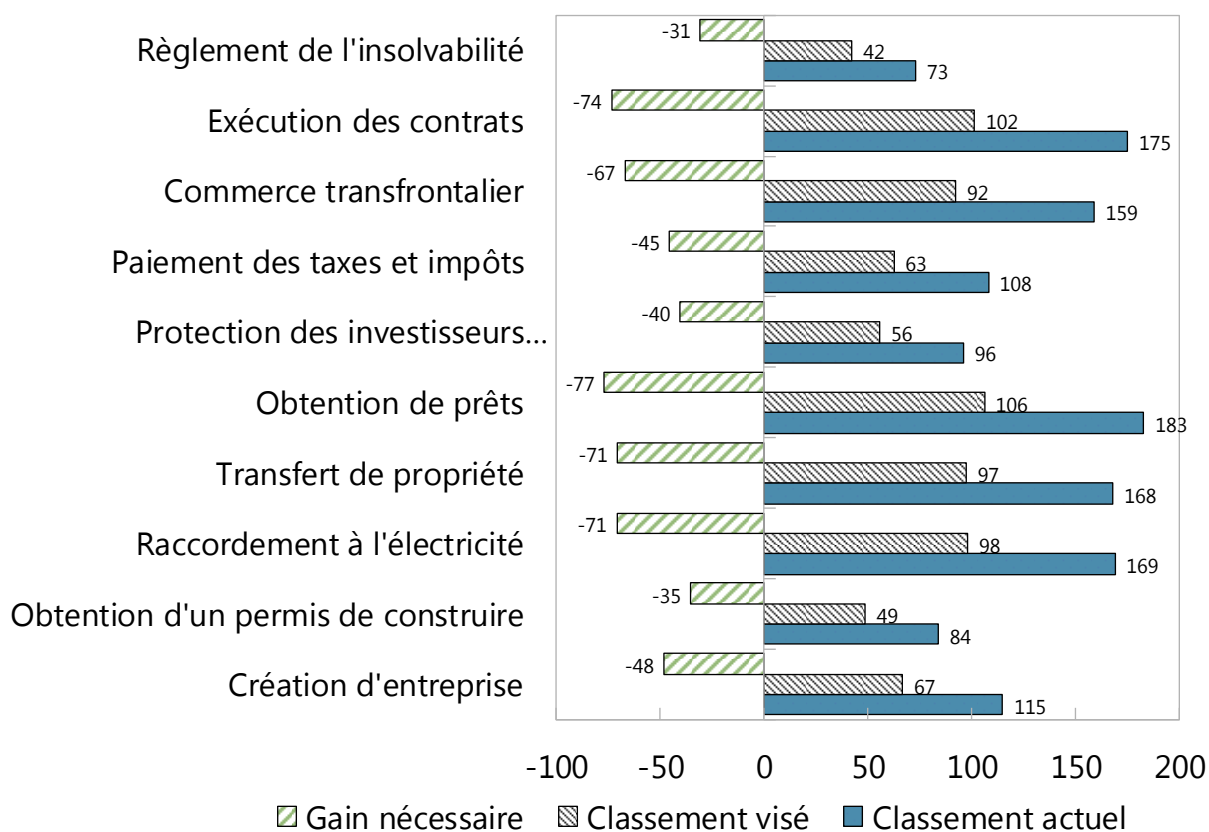
97. Les rapports Doing Business 2017 font apparaître des domaines de réforme particuliers. Des droits légaux solides et de bonnes informations sur les emprunteurs et les prêteurs peuvent faire progresser le classement de Djibouti pour l'accès au crédit et sa répartition (graphique 21). Une législation solide sur les garanties permet aux entreprises d'utiliser leurs actifs, en particulier les biens mobiliers, comme garantie pour générer des fonds propres. Si les droits des créanciers sont solides, les ratios crédit au secteur privé/PIB sont plus élevés. Les systèmes d'information sur le crédit permettent aux prêteurs d'examiner les antécédents financiers d'un emprunteur potentiel lorsqu'ils évaluent le risque. Ils donnent aux emprunteurs la possibilité d'établir des antécédents solides qui faciliteront leur accès au crédit. Cependant, à Djibouti, seuls deux des quatre indicateurs relatifs à l'accès au crédit n'ont pas un score nul. La législation djiboutienne permet aux entreprises d'accorder des sûretés sans exiger une description précise de la garantie. Pour 11 autres catégories de l'indice de solidité des droits légaux, le score de Djibouti est nul. Seulement 0,4 % de la population adulte a des antécédents de crédit et est répertoriée dans le registre des crédits. Les bureaux de crédit ne sont pas encore opérationnels, et l'indice de profondeur de l'information sur le crédit est donc nul.

Graphique 22. Indicateurs relatifs à l'obtention de prêts

	Indice
Indice de la solidité des droits légaux (0–12)	1
Droits des emprunteurs et des prêteurs prévus par la loi sur les garanties	
Protection des droits des créanciers privilégiés par la législation sur la faillite	
Profondeur de l'information sur le crédit (0–8)	0
Portée et accessibilité des informations sur le crédit communiquées par les bureaux et le registre des crédits	
Couverture des bureaux de crédit (en % de la population adulte)	0
Nombre de personnes physiques et d'entreprises enregistrées dans le plus grand bureau de crédit en % de la population adulte	
Couverture du registre des crédits (en % de la population adulte)	0,4
Nombre de personnes physiques et d'entreprises répertoriées par le registre des crédits en % de la population adulte	

Source: Banque mondiale, 2018b.

98. Une amélioration considérable du climat des affaires n'est possible que si elle est générale et porte sur tous les domaines du rapport Doing Business. Il est clair que les progrès les plus importants sont nécessaires sur le plan de l'amélioration de l'accès au crédit (graphique 22). Ils devront s'accompagner d'avancées pour l'exécution des contrats, la protection des investisseurs minoritaires et d'autres domaines où le classement de Djibouti est inférieur à sa moyenne globale. Toutefois, ces progrès ne suffiront pas et devront être complétés par des réformes dans tous les autres domaines, notamment parce que les autres pays continuent aussi d'améliorer leur climat des affaires. Si l'on suppose que Djibouti doit gagner au moins 70-80 points au classement général Doing Business pour porter son revenu par habitant au niveau d'un pays à revenu intermédiaire, un calcul illustratif indique que l'amélioration pour chaque catégorie Doing Business devra être de l'ordre de 30 à 80 points, en fonction du score actuel de distance à la frontière.

Graphique 23. Progrès visés dans le classement Doing Business

Source : estimations des services du FMI.

99. Il est difficile, mais réalisable d'améliorer le climat des affaires dans de telles proportions. L'effort doit être concentré en début de période, car un climat des affaires favorable constitue la principale condition préalable pour atteindre d'ici 2035 le revenu par habitant qui correspond au statut de pays à revenu intermédiaire. Des progrès rapides sont possibles et ont été observés par le passé dans beaucoup de pays, notamment au Viet Nam, en Mongolie et en Arménie : ils ont toujours été liés à une masse critique de réformes en profondeur. À Djibouti, de telles réformes sont déjà envisagées dans des domaines tels que le paiement des taxes et impôts, avec la mise en œuvre des réformes majeures du système fiscal qui sont envisagées à la suite des recommandations des Assises nationales de la fiscalité de 2015; l'accès au crédit, avec la mise en place du système de bureaux du crédit, de l'information sur le crédit et d'un fonds de garantie; le raccordement à l'électricité, avec le quasi achèvement de plusieurs projets d'approvisionnement énergétique transfrontalier et de production d'énergie géothermique. Pour progresser dans d'autres domaines, il conviendra d'entreprendre des réformes légales et institutionnelles profondes supplémentaires.

D. Conclusions

100. Il est indispensable d'améliorer le climat des affaires pour porter le taux de croissance de Djibouti au niveau nécessaire pour que le pays devienne un pays émergent d'ici 2035. Il est possible d'atteindre l'objectif d'un revenu par habitant de 5 000 dollars, pour autant que la politique macroéconomique soit bien exécutée, que la dette soit viable et qu'une masse critique de réformes macrostructurelles profondes soient opérées en début de période et portent principalement sur l'amélioration du climat des affaires. Dans ce scénario, la croissance annuelle pourrait atteindre 7 %, en étant particulièrement élevée dans les quelques prochaines années, ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de revenu par habitant. Ces taux de croissance ne peuvent être atteints sans modification de la politique économique, même avec des taux d'investissement très élevés. Par ailleurs, si de tels taux de croissance ne garantissent pas une meilleure inclusion, bon nombre des mesures qui sont nécessaires pour améliorer le climat des affaires peuvent aussi contribuer à améliorer l'inclusion : par exemple, un accès plus facile au crédit et une meilleure exécution des contrats peuvent accroître les opportunités offertes aux groupes plus pauvres de la population.

101. Il est possible de suivre les progrès accomplis par Djibouti vers le statut de pays à revenu intermédiaire en le comparant à plusieurs pays. Il s'agit de pays qui ont déjà atteint et maintenu des taux de croissance élevés au cours des vingt dernières années, ont au moins triplé leur PIB par habitant ou ont opéré avec succès des réformes dans des domaines qui concernent directement Djibouti.

102. L'expérience internationale appliquée à Djibouti semble indiquer qu'un climat des affaires sain constitue l'un des facteurs les plus essentiels pour la croissance. Dans le cas de Djibouti, d'autres variables importantes qui expliquent la croissance, par exemple le ratio investissement/PIB et la croissance des exportations en termes réels, sont moins déterminantes. Étant donné les domaines où Djibouti obtient des résultats inférieurs à son classement Doing Business moyen, les réformes doivent porter en particulier sur le secteur de l'énergie, l'obtention de prêts, la fiscalité, la protection des investisseurs et les droits de propriété.

Bibliographie

- Acemoglu, D. and J. Robinson, 2012, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, (NY: Crown Business).
- Affandi, Y., and S. Peiris, 2012, “Building Inclusive Growth in the Philippines,” *IMF Country Report* No. 12/50 (Washington: International Monetary Fund).
- Africa at Work: Job Creation and Inclusive Growth*, 2012 (NY, London: McKinsey Global Institute report)
- African Development Bank, 2016, *Évolution des phénomènes de la pauvreté et des inégalités à Djibouti, 2002–2013*
- Alesina, A., and Ardagna, S. (2013). The design of fiscal adjustments. In *Tax Policy and the Economy, Volume 27* (pp. 19–67).
- Araar, A, and J. Duclos, 2013, "User Manual for Stata Package DASP: Version 2.3", PEP, World Bank, UNDP and Université Laval.
- Baldacci, E., I. Petrova, Belhocine, N., G. Dobrescu, S. Mazraani (2011). “Assessing Fiscal Stress”, *IMF Working Paper, No.11/100*.
- Barro R. and X. Sala-i-Martin, 1995. *Economic growth*, McGraw-Hill, 539 pp.
- Belgium (2015). *IMF Country report* No.15/71; <http://www.imf.org/external/country/BEL> .
- Belgium (2016). Staff Concluding Statement of the 2017 Article IV Mission <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/12/12/MS121216-Belgium-Staff-Concluding-Statement-of-the-2017-Article-IV-Mission>
- Berg, A., and J. Ostry, 2011, “Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?” IMF Staff Discussion Note, April 8, SDN/11/08 (Washington: International Monetary Fund).
- Buffie, Edward F., Berg, A., Pattillo, C.A., Portillo, R., Zanna, L.F. (2012). "Public Investment, Growth, and Debt Sustainability: Putting Together the Pieces," *IMF Working paper* 12/144, <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25962.0> .
- Cerisola, M., C. Abdallah, V. Davies, and M. Fischer. “Assessing the Impact of Fiscal Shocks on Output in MENAP Countries.” Washington, DC: International Monetary Fund, 2015.
- Claessens, S., 2005, “Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives,” Policy Research Working Paper Series 3589 (Washington: World Bank).

Cournède, B., Goujard, A., and Pina, Á. (2013). “How to achieve growth-and equity-friendly fiscal consolidation? A proposed methodology for instrument choice with an illustrative application to OECD countries.” *OECD Journal: Economic Studies*, 13(1).

Datt, G. and M. Ravallion, 1992, “Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s,” *Journal of Development Economics*, 38: 275–295.

DISED (Department of Statistics and Demographic Studies), 2013, *Enquête Djiboutienne Auprès des Ménages pour les Indicateurs Sociaux–Budget et Consommation* (EDAM-BC) 2013, www.dised.dj.

DISED, 2013, *Évolution des phénomènes de la pauvreté et des inégalités en Djibouti, 2002–2013*.

DISED, 2013a, *Présentation de nouveau seuils de pauvreté calculés sur la base de l’enquête budget consommation de 2013*.

DISED, 2013b, Résultats de l’Enquête Djiboutienne auprès des ménages sur le budget et la consommation de 2013.

DISED, 2016, EDAM and EBC databases.

DISED, 2016, *Enquête sur l’emploi, le secteur informel et la consommation des ménages* (EDESIC 2015–16) ; Situation de l’emploi à Djibouti en 2015.

Duval, R. and C. de la Maisonneuve, 2010. Long-run Growth Scenarios for the World Economy, *Journal of Policy Modeling*, Elsevier, 32(1): 64–80.

Foster, J., S. Seth, M. Lokshin, Z. Sajaia, 2013, *A Unified Approach to Measuring Poverty and Inequality: Theory and Practice* (Washington: World Bank).

Hakura D., M. Hussain, M. Newiak, V. Thakoor, and Fan Yang, 2016, “Inequality, Gender Gaps and Economic Growth: Comparative Evidence for Sub-Saharan Africa, *IMF Working Paper* No.16/11.

Hall, R. and C. Jones, 1999. Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?” *The Quarterly Journal of Economics* 114(1): 83–116.

International Monetary Fund, 2011, “How Inclusive Has Africa’s Recent High-Growth Episode Been?” *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, October (Washington).

International Monetary Fund, 2013, “Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund,” (Washington: International Monetary Fund) available at www.imf.org.

International Monetary Fund, 2014, “Fiscal Policy and Income Inequality,” *IMF Policy*

Paper, January, www.imf.org .

International Monetary Fund, 2017, “Macro-Structural Policies and Income Inequality in Low-Income Developing Countries,” *Staff Discussion Note*, 17/01, January 2016, <http://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/Staff-Discussion-Notes> , 20

International Monetary Fund, 2010. From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies. *IMF Policy Paper*, <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24170.0> .

International Monetary Fund, 2014. Fiscal Transparency Code, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans> .

International Monetary Fund, 2015a. “Making Public Investment More Efficient.” *IMF Policy Paper*, <http://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment> .

International Monetary Fund, 2015b. Fiscal Policy and Long-Term Growth; *IMF Policy Paper*, April 20. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/042015.pdf>

International Monetary Fund, 2015c. Policy Paper: Macroeconomic Developments and Selected Issues in Small Developing States, www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/030915 .

International Monetary Fund, 2015d. The Former Yugoslav Republic of Macedonia. *IMF Country Report* No. 15/243.

International Monetary Fund, 2011. Recovery and New Risks, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, April, available at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2011> .

International Monetary Fund, 2015. Structural Reforms and Macroeconomic Performance - Initial Considerations for the Fund, <http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4995> .

International Monetary Fund, 2017a, IMF Fiscal Monitor: Achieving More with Less, April, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017> .

IMF, 2017b. 2016 Article IV Consultation, Country Report No. 17/87, April 6, 2017, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/06/Djibouti-2016-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-44807>

Kireyev A., 2013, “Inclusive Growth and Inequality in Senegal.” *IMF Working Paper*, No. 13/24.

Kireyev A. 2013. Inclusive Growth and Inequality in Senegal. *IMF Working Paper* No. 13/215; <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41006.0>.

Kireyev A. and G. Mpatswe, 2013. Senegal: Achieving High and Inclusive Growth While Preserving Fiscal Sustainability, *African Departmental Paper* No. 13/4, IMF.

Kraay, A., 2004, “When Is Growth Pro-Poor? Cross-Country Evidence,” *IMF Working Paper* No. 2004/12 (Washington: International Monetary Fund).

Lara Ibarra G. and I. Contreras, 2016, “Understanding the Stagnant Poverty Reduction in Djibouti during the Previous Decade,” World Bank, *Unpublished memo*.

Lopez, H., and L. Servén, 2006, “A Normal Relationship? Poverty, Growth, and Inequality,” *Policy Research Working Paper Series* 3814 (Washington: World Bank).

Loungani P. 2017, “Inclusive Growth and the IMF,” <https://blog-imfdirect.imf.org/2017/01/24/inclusive-growth-and-the-imf>.

Manasse, P., N. Roubini, and A. Schimmelfennig (2003). “Predicting Sovereign Debt Crises,” *IMF Working Paper* WP/03/221.

Ostry J., A. Berg, and C. Tsangarides, 2014, “Redistribution, Inequality, and Growth,” IMF Staff Discussion Note, 2014/02

Portugal (2015). *IMF Country Report* No. 15/127.

Portugal (2016). Staff Concluding Statement of the Fifth Post-Program Monitoring Mission, <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/12/08/MS120816-Portugal-Staff-Concluding-Statement-of-the-Fifth-Post-Program-Monitoring-Mission>

Ravallion, M., 2012, “Pro-Poor Growth: A Primer.” Available via the Internet: www.wds.worldbank.org.

Ravallion, M., 2013, “How Long Will It Take to Lift One Billion People Out of Poverty?” World Bank Policy Research Working Paper 6325 (Washington: World Bank).

Ravallion, M., and S. Chen, 2003, “Measuring Pro-Poor Growth,” *Economics Letters*, Vol. 78, pp. 93–99.

Sachs, J. D. and A. Warner, 1997. Sources of Slow Growth in African economies. *Journal of African Economies*, 6(3), 335-376.

Vision Djibouti 2035, Dakar, www.presidence.dj.

World Bank, 2010, *Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights from 14 Countries* (Washington: World Bank).

World Bank, 2015, *Poverty and Gender Diagnostic Paper*. Unpublished memo.

World Bank, 2016, *Djibouti: Country Partnership Strategy* FY14–17. An Update.

World Bank, 2017, *PovCalNet*, Online tool <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet>.

World Bank, 2018a, *Doing Business 2018*, www.doingbusiness.org.

World Bank, 2018b, *Doing Business 2018*. Djibouti Economy Profile, www.doingbusiness.org.