

**Évaluation de la coopération de l'Union
Européenne avec Djibouti**

Évaluation de niveau national

**Rapport final
Volume 2-Annexes**

Juin 2012

Évaluation pour le compte de la Commission de l'Union Européenne





Consortium composé de:

ECO Consult, AGEG, APRI, Euronet, IRAM, NCG

Che de fil du Consortium : ECO Consult

Gestionnaire : Dietrich BUSACKER

Dietrich.Busacker@eco-consult.com

Contrat no. EVA 2007/geo-acp

Cette évaluation est commanditée par :

L'Unité d'Évaluation de DEVCO

L'Unité d'évaluation préside également le Groupe de Référence

L'équipe des évaluateurs était composée de : Robert LeBlanc (chef d'équipe)
Dolf Noppen, Ismael Mahamoud, Antoine Malafosse, Alain Morel, Rodrigo Ubierna
Gestionnaire d'évaluation pour le consortium : Dolf Noppen

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Commission de l'Union Européenne ou des autorités des pays concernés

Liste des Annexes

ANNEXE 1: MATRICE DES ANALYSES DES CRITÈRES DE JUGEMENT 1

QE 1 : Dans quelle mesure la stratégie de coopération de l'Union Européenne reflète-t-elle les besoins de la population et les priorités officiellement explicitées du pays ? 1

Tableau 1 : Inventaire des Projets et Programmes dans la période d'évaluation au Djibouti..... 15

QE2 : Dans quelle mesure la programmation des activités de l'Union Européenne, ainsi que leur mise en œuvre, ont-elles pris en compte les ressources institutionnelles et organisationnelles disponibles de l'Union Européenne? 26

QE3 : Dans quelle mesure les interventions de l'Union Européenne dans le domaine du transport routier et du chemin de fer ont-elles contribué à l'augmentation des échanges économiques à l'intérieur et à l'extérieur du pays ? 38

QE4 : Dans quelle mesure les interventions de l'Union Européenne dans le domaine du transport routier associées à la présence du port de Djibouti ont-elles permis de développer des activités économiques en faveur de la population djiboutienne ? 69

QE 5 : Dans quelle mesure les interventions de l'Union Européenne concernant l'hydraulique urbaine dans la ville de Djibouti ont-elles contribué de façon durable à l'accès par la population à un volume d'eau suffisant d'une qualité respectant les normes reconnues? 82

QE 6 : Dans quelle mesure les interventions de l'Union Européenne concernant l'assainissement (liquide et solide) dans la ville de Djibouti ont-elles contribué à donner à la population l'accès à ce service, et ce d'une façon durable ? 98

QE 7 : Dans quelle mesure les interventions de l'Union Européenne en eau et assainissement ont-elles contribué à la réduction des maladies causées par des vecteurs aquatiques ? 110

QE 8 : Dans quelle mesure les interventions de l'Union Européenne dans le soutien à la décentralisation ont-elles contribué à une stabilité durable post-conflit ? 121

QE 9 : Dans quelle mesure l'Union Européenne a-t-elle favorisé l'émergence et le développement des capacités des Acteurs Non-Étatiques (ANE) ? 138

ANNEXE 2 : MÉTHODOLOGIE DÉTAILLÉE	148
ANNEXE 3 : LISTE DES RÉALISATIONS DE L'ÉQUIPE DE LA DUE À DJIBOUTI EN 2010 ET 2011	158
ANNEXE 4 : DOCUMENTS CLÉS	159
ANNEXE 5 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	167
ANNEXE 6 : PROGRÈS SUR LES OMD AU DJIBOUTI 2009	171
ANNEXE 7: DIAGRAMME DES EFFETS DU 8ÈME FED	172
ANNEXE 8 : DIAGRAMME DES EFFETS DU 9ÈME FED	173
ANNEXE 9 : DIAGRAMME DES EFFETS 10ÈME FED	174
ANNEXE 10 : INTÉGRATION DES LOGIQUES D'INTERVENTION DES TROIS FED	175
ANNEXE 11 : INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN - DJIBOUTI	176
ANNEXE 12 : TERMES DE RÉFÉRENCE DU MANDAT	179
ANNEXE 13 : CONTEXTES SPÉCIFIQUES DE LA COOPÉRATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET DJIBOUTI	195
ANNEXE 14 : LES STRATÉGIES DE LA COOPÉRATION ENTRE 1996 ET 2010	202
ANNEXE 15 : RÉPONSE DE LA DÉLÉGATION DE L'UNION EUROPÉENNE CONCERNANT CE RAPPORT FINAL	207

Liste des acronymes

ACBF	Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique
ADDS	L'Agence djiboutienne pour le développement social
ADETIP	Agence Djiboutienne d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public
AEP	Adduction en eau potable
AFD	Agence française de développement
ANE	Acteurs Non Étatiques
ANEFIP	L'Agence nationale de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle
APD	Aide publique au développement
APE	Accords de partenariat économique
ARIANE	Appui au Renforcement des capacités et à l'information des Acteurs Non-Etatiques
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africain de Développement
BDR	Banque de données routières
BCS	Background Conclusion Sheet (Partie intégrale de la méthode ROM)
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BID	Banque Islamique de Développement
BM	Banque Mondiale
CAD-OCDE	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAS	« Country Assistance Strategy » de la Banque Mondiale
CC	Changement Climatique
CCED	Comité de concertation État-Donateur
CDE	Chemin de Fer Djibouti-Éthiopie
CE	Commission européenne
CE-PM	Commission européenne-Pays Membres de l'UE
CERD	Centre d'Études et de Recherche de Djibouti
CF	Convention de financement
CJ	Critère de jugement
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
COMM	Commission de l'Union européenne (nouveau sigle-anciennement « CE »)
CREDES	Centre de Recherche, d'Études et de Documentation en Économie de la Santé
CRIS	Common Relex Information System
DE	Direction de l'Équipement
DFID	Department for International Development
DGDEV	Directorat général du développement
DJF	Djibouti Franc
DSC	Document stratégique de coopération
DSP	Document stratégique de coopération pour le programme pays (de la CE)
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DTT	Direction des Transports Terrestres
DUE	Délégation de l'Union Européenne
ECHO	European Community Humanitarian Office
EDF	European Development Fund
ESA-IO	Eastern and Southern Africa-Indian Ocean

EM	Etat membre
FADES	Fonds arabe pour le développement économique et social
FAO	Food and Agricultural Organisation
FAQ	Fonds Arabe du Qu'ait
FCT	Facilité de coopération technique
FDJ	Francs Djiboutiens
FED	Fonds européen de développement
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FER	Fonds d'entretien routier
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
FRUD	Front pour la Restauration de l'Unité et de la Démocratie
GCSEA	Groupe de Coordination du secteur de l'eau et de l'assainissement
GEF	Global Environment Fund
GPE	Groupe des partenaires pour l'éducation
GPS	Groupe des Partenaires pour la Santé
GR	Groupe de référence
HDI	Human Development Index
ICR	Implementation Completion Report (Banque Mondiale)
IDA	International Development Agency
IDE	Investissement Direct Externe
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
INDS	Initiative nationale pour le développement social
IRCC	Inter Regional Coordinating Committee
LI	Logique d'intervention
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MAEM	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la mer
MET	Ministère d'équipements et de Transport
MHUEAT	Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme, de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
MTR	Mid Term Review
NAPA	National Adaptation Programme of Action
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NIP	National Indicative Programme
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale pour la santé
ON	Ordonateur national
ONEAD	Organisation nationale pour l'eau et l'assainissement de Djibouti
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUUDI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel

OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
OVD	l'Office de la Voirie de Djibouti
PADC	Programme d'Appui au Développement Communautaire
PADCL	Programme d'appui à la décentralisation et aux collectivités locales
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PANA	Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques
PCIME	Prise en charge intégrée de maladies d'enfant
PDR	Plans de Développement Régionaux
PIB	Produit Intérieur Brut
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PMA	Pays Moins Avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
QE	Question évaluative
RAC	Rapport Annuel Conjoint
RIO	Regional Integration Organisations
RN1	Route Nationale 1
ROM	Results Oriented Monitoring
RSP	Regional Strategy Paper
SADC	Southern African development community
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SIDA	Le syndrome de l'immunodéficience acquise
SIS	Service d'Information Sanitaire
SSN	Système statistique national
TdR	Termes de référence
TKM	tonne-kilomètre
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UA	Union Africaine
UE	Union Européen
UGP	Unité de gestion du programme
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNAIDS	ONUSIDA en français
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development
USD	United States Dollar
VCT	Voluntary counselling and Testing
VIH	Le virus de l'immunodéficience humaine
WB	World Bank

ANNEXE 1: MATRICE DES ANALYSES DES CRITERES DE JUGEMENT

OE 1 : Dans quelle mesure la stratégie de coopération de l'Union Européenne reflète-t-elle les besoins de la population et les priorités officiellement explicitées du pays ?

Critère de Jugement 1.1 : Les priorités stratégiques de l'Union Européenne (COMM) sont un sous-ensemble logique des priorités publiées du Gouvernement.

Analyse globale du CJ 1.1 :

Même si les objectifs stratégiques du Gouvernement de Djibouti (Gouvernement) ont pour la plupart été exprimés en termes généraux, les priorités stratégiques de l'Union Européenne reflètent les orientations de ces objectifs. Les priorités régionales de l'Union Européenne ont aussi reflété les orientations et stratégies des organismes d'intégration tels que le NEPAD, ESA-IO et IGAD (en ce qui concerne la mise en œuvre de leurs programmes à Djibouti). La mise en œuvre des interventions a rencontré un manque d'orientations communes, et de coordination et a souffert des faibles capacités institutionnelles au sein de ces organismes. La coordination inopérante entre bailleurs, mais aussi entre ces derniers et le Gouvernement a laissé échapper des opportunités d'effets de levier, surtout dans le domaine de la gouvernance. La poursuite d'installations d'interconnexions électriques à Djibouti dans l'absence de stratégie sectorielle et de cadre réglementaire fixés par le Gouvernement est un cas préoccupant. D'autant que des conclusions de l'Union Européenne concernant les leçons apprises à Djibouti dans d'autres secteurs ont déjà révélé ce problème.

Analyse des indicateurs

1.1.1 Niveau de correspondance entre les objectifs de l'Union Européenne exprimés dans les DSP et les objectifs du Gouvernement exprimés dans ses documents officiels de stratégie de développement ; la correspondance sera établie en comparant les priorités indiquées et financées par le Gouvernement avec les stratégies de coopération de l'Union Européenne dans une période parallèle.

Document Stratégique du Gouvernement	Réponse de l'Union Européenne
<i>a) Plan D'Action National, Conférence de la CNUCED sur les Pays Moins Avancés (PMA) (mai 2001) DRSP intérimaire (plusieurs versions, une série de politiques sectorielles en eau, éducation, santé et autres.</i>	<i>Couvrant essentiellement le 8ème FED</i>
	Le document stratégique de coopération (DSC) du 9 ^{ème} FED indique qu'il n'existe pas pour l'instant de vision globale et que les objectifs restent très généraux. Ils se limitent souvent à l'identification de secteurs prioritaires et ne sont pas soutenus par des stratégies et

	<p>plans d'action précis et chiffrés » <i>Réf: DSP 9^{ème} FED</i> p.4</p> <p>Le FMI note en 2002 que Djibouti n'a pas d'outils assurant le cadrage macroéconomique et la gestion des investissements publics. Cette constatation expliquerait probablement le fait que le Gouvernement n'ait pu (ou voulu) mettre en œuvre une politique intégrée de développement et assurer le succès de celle-ci grâce à des systèmes et des visions de cohérence économique et financière, ou encore des priorités concernant la réduction de la pauvreté. <i>FMI Analytical Report to the Board, Djibouti, 2002</i></p> <p>Le CAS de la Banque Mondiale 2005-2008 confirme la pauvre qualité des politiques sectorielles et l'absence de priorités spécifiques. <i>Réf: CAS BM 2005-2008 section 2</i></p> <p>Le premier CAS de la BM date de 2001 et couvre la période 2001-2001. On note dans ce document que la BM utilise comme référence stratégique, les stratégies du FMI (en support macroéconomique)/ Elle indique que les points de repère et les indicateurs qu'elle utilisera seront développés après la signature du document, et ce conjointement avec ceux qui seront développés au cours de la préparation du document stratégique de la réduction de la pauvreté (PRSP). <i>Réf: CAS 2001-2003 point v-ix dans le Résumé Analytique</i></p> <p>Dans le contexte décrit ci-dessus, il paraît peu probable que l'Union Européenne ait pu « aligner » ses objectifs spécifiques sur ceux du Gouvernement, les priorités de ce dernier n'étant pas clairement définies. Néanmoins, les secteurs de concentration choisis par l'Union Européenne dans le 8^{ème} FED et 9^{ème} FED ne peuvent qu'être interprétés comme des réponses stratégiques aux objectifs « globaux » du Gouvernement. Ceux-ci ont pu être interprétés dans les documents nationaux notés dans la colonne de gauche, et sont la réduction de la pauvreté (ex. eau et assainissement) et le développement économique (ex. transport, surtout le chemin de fer). Le programme régional du 8^{ème} FED (RSP) est aussi aligné sur la question des transports, et plus spécifiquement sur la réhabilitation de certains tronçons de la route nationale.</p>
<p><i>b) DRSP 2004 (et versions préliminaires datant d'au moins 1999)</i></p>	<p>Couvrant le 8^{ème} et le 9^{ème} FED</p>

<p>Le premier axe vise à renforcer la compétitivité du pays et à créer une croissance économique forte et durable par : <u>la poursuite des politiques de stabilisation du cadre macroéconomique et de réformes structurelles, la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel attractif pour l'investissement et la levée des obstacles au développement du secteur privé, la promotion de la place de Djibouti comme plateforme économique et financière régionale, ainsi que le développement des infrastructures et la réduction du coût des facteurs de production.</u></p>	<p>L'Union Européenne s'est alignée sur les priorités de cet axe en définissant l'appui macro-économique comme un secteur de concentration, même si celui-ci a été retiré plus tard. De plus, l'accent mis sur le transport, l'eau et l'assainissement dans le 9^{ème} FED (et la poursuite des initiatives du 8^{ème} FED pendant cette période) indiquent clairement un appui aux priorités établies par le Gouvernement pour les infrastructures. Il faut noter que la responsabilité du développement des infrastructures de transport a été (essentiellement) transférée aux instances régionales au 9^{ème} FED.</p> <p>On peut noter l'absence relative de soutien au développement des capacités associées à cet axe, même si l'Union Européenne et tous les autres bailleurs notent dans leurs documents stratégiques que le manque de capacité est un frein important au développement économique, à la bonne gouvernance, et par conséquent à la réduction de la pauvreté. <i>Réf : DSP 9ème FED</i></p>
<p>Le second axe vise à accélérer le développement des ressources humaines par la mise en œuvre de programmes ciblés sur les zones de pauvreté et les couches sociales vulnérables (<u>santé, éducation, emploi, microfinance, assistance aux populations vulnérables, stratégie nationale d'intégration de la femme</u>).</p>	<p>L'Union Européenne n'a pas vraiment appuyé cet axe, hormis dans la gestion des questions transversales sur le genre qu'elle a abordées à travers ses interventions et le potentiel qu'offraient les initiatives de développement des ANE. Il faut noter que le DRSP ne traite que superficiellement la priorité de gestion des conflits et la réintégration des anciens combattants dans la société, thèmes directement liés au développement humain. Les 8^{ème} et 9^{ème} FED ainsi que le programme régional du 9^{ème} FED contiennent tous des priorités nationales concernant la démobilisation et la gestion des conflits.</p> <p>Il faut noter que le support macro-économique que l'Union Européenne avait planifié proposait un soutien spécifique à l'éducation et à la santé, notamment au niveau de la mise en œuvre des politiques sectorielles. <i>Réf : DSP 9ème FED</i></p>
<p>Le troisième axe vise plus spécifiquement à réduire la pauvreté en améliorant <u>l'accès des pauvres à l'eau et aux services de base dans les quartiers démunis de Djibouti, dans les villes de l'intérieur, et dans les zones rurales.</u></p>	<p>L'appui de l'Union Européenne au secteur eau/assainissement dans la ville de Djibouti et ses environs ruraux figure comme l'un des éléments importants de l'appui de l'Union Européenne à cet axe.</p>
<p>Le quatrième axe vise à <u>promouvoir la bonne gouvernance politique, locale, économique et financière, à renforcer les capacités de</u></p>	<p>Les stratégies de soutien à la décentralisation et au développement des institutions locales de l'Union Européenne dans le 9^{ème} FED indiquent un alignement sur les priorités décrites dans cet axe. De la même</p>

<p><u>planification et de gestion de l'administration et à moderniser ses outils et ses moyens.</u></p>	<p>façon, l'Union Européenne a soutenu le développement des capacités des ANE, mais sa stratégie d'utiliser au maximum les lignes budgétaires prévues à cet effet n'a pas porté ses fruits, et un autre type d'instrument a été utilisé. <i>Réf : DSP^{ème} FED, et CRIS.</i></p>
<p>c) Feuille de route : (2005)</p>	<p><i>Couvrant le 9^{ème} FED ainsi que la planification du 10^{ème} FED</i></p>
<p>Ce document est axé sur des investissements dans les ressources humaines du pays, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé, et consacre la <u>création d'emplois</u> comme objectif fondamental pour toutes les stratégies de lutte contre la pauvreté.</p> <p>Les <u>grands axes</u> d'intervention concernent surtout:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la mise en place des infrastructures stratégiques, notamment le port de Doraleh; - le renforcement des capacités de production de l'énergie; - une meilleure gestion des ressources naturelles, agricoles et d'élevage; - une exploration renforcée et une exploitation plus efficace des ressources minières du pays; - le renforcement du rôle du secteur privé comme agent de développement, en mettant l'accent sur l'amélioration des conditions de développement du secteur touristique. <p>La discipline budgétaire, la modernisation de l'État pour instaurer une pratique administrative transparente et équitable, ainsi que la décentralisation en faveur des collectivités locales font aussi partie de la <i>Feuille de route</i>.</p>	<p>La programmation de 9^{ème} FED ayant largement été déterminée en 2005, la question suivante doit quand même se poser : l'Union Européenne aurait-elle dû ajuster ses stratégies et ses programmes pour tenir compte des priorités fixées dans la <i>Feuille de Route</i>?</p> <p>En effet, la Feuille de Route ne représente pas une redéfinition des priorités, mais un plan d'action stratégique pour arriver aux objectifs du DRSP. L'Union Européenne ayant largement aligné ses priorités sur celles du Gouvernement (voir analyse du DRSP ci-dessus), le DSP répond donc amplement aux priorités dans la <i>Feuille de route</i>. Par exemple, notons que les aménagements des rocailles sont un atout pour le port élargi de Djibouti, car il facilite son accès et lui permet une meilleure gestion de ses charges logistiques. Les études internes de l'Union Européenne sur l'interconnexion électrique révèlent la nécessité de mieux gérer les ressources énergétiques. Les initiatives de l'Union Européenne concernant la décentralisation soutiennent directement la priorité de la <i>Feuille de Route</i> concernant la « décentralisation ».</p> <p><i>Réf : DSP 9^{ème} FED et CRIS.</i></p> <p>Le 10^{ème} FED suit la même ligne directrice en soutenant directement « l'eau/assainissement et énergie » comme secteur de concentration exclusif.</p> <p><i>Réf : DSP pour le 9^{ème} et 10^{ème} FED</i></p>
<p>La <i>Feuille de route</i> présente aussi la consolidation de l'intégration régionale comme une priorité, avec</p>	<p>L'Union Européenne soutient directement les efforts d'intégration régionale avec son appui aux instances régionales, dont l'IGAD, la COMESA et l'Union</p>

<p>un soutien aux efforts de l'IGAD, du COMESA et de l'Union africaine, notamment concernant la mise en œuvre du programme du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) pour Djibouti. Les quatre secteurs identifiés pour les activités régionales sont:</p> <p>1) l'énergie, 2) les infrastructures (port, routes, etc.) 3) la valorisation des ressources humaines et 4) l'agriculture.</p> <p>À travers le NEPAD, le Gouvernement voudrait faire de Djibouti une «plateforme régionale des services».</p>	<p>Africaine. Ces programmes de soutien sont orientés non seulement dans le sens de l'intégration des systèmes d'administration règlementaires dans la région, mais aussi dans celui de la gestion des conflits et de l'amélioration des niveaux des échanges commerciaux intra et extrarégionaux, notamment avec l'UE. L'Union Européenne est notamment impliquée dans les routes et les réseaux d'interconnexions énergétiques.</p>
<p>Enfin, le Gouvernement a élaboré ce qu'il qualifie de "programme de développement économique et social" pour la période 2006-2010.</p>	<p>Ce programme ne fait pas partie de la logique de la Feuille de route à proprement parler. Il est la transposition en projets et interventions dans les secteurs clés du pays, des actions prioritaires déjà définies dans les dispositions de la loi d'orientation économique et sociale pour la décennie 2001-2010 et dans le DSRP (toutes les versions). Il ne s'agit donc pas de valider la cohérence et l'alignement des priorités de l'Union Européenne sur ce "programme".</p>
<p>d) INDS 2007 (Voir note ci-dessous)</p>	<p>Concerne essentiellement le 10^{ème} FED</p>
<p>Trois axes sont définis dans cette initiative:</p> <p>(i) promouvoir l'accessibilité aux services sociaux de base par le renforcement des politiques sociales en matière d'éducation, de santé, d'énergie et de logement, ainsi que le développement des infrastructures routières, culturelles, et sportives</p>	<p>L'Union Européenne spécifie que son secteur de concentration est l'eau/assainissement et l'énergie, ce qui implique nécessairement l'accès aux services de base. L'objectif de cette orientation ne rentre pas nécessairement sous la rubrique « social », car elle est plutôt orientée vers les politiques et les services concernant les écoles, les services de santé, etc. Néanmoins, le 10^{ème} FED prévoit de soutenir l'achèvement de la Route 1 via l'IGAD, impliquant qu'au moins au niveau régional, cet axe sera pris en compte par l'Union Européenne. La raison d'être principale de ce dernier est la facilitation des transports de marchandises du port de Djibouti jusqu'en Éthiopie, et non l'accès aux services de base dans les régions éloignées; ces « bénéfices » sont donc plutôt indirects, bien que réels. <i>Réf : DSP 10^{ème} FED et CRIS</i></p>
<p>(ii) restructurer l'appareil productif national afin de créer les emplois</p>	<p>L'Union Européenne ne participe qu'indirectement à cette priorité, via les barrages et les routes.</p>

nécessaires et suffisants pour éradiquer la pauvreté et réduire le chômage, notamment des jeunes, en prenant en compte le secteur informel dans le débat national sur l'emploi	
(iii) apporter une assistance aux personnes très vulnérables ou ayant des besoins spécifiques pour leur permettre de subvenir à leurs besoins quotidiens et de sortir de l'isolement en s'intégrant dignement dans la société.	L'Union Européenne n'a pas défini d'interventions soutenant cet axe, si ce n'est en appuyant les ANE dans la mise à disposition des services aux plus démunis. Le DSP du 10 ^{ème} FED ne traite pas de cette priorité. <i>Réf : DSP 10^{ème} FED et CRIS</i>

Note concernant l'INDS : La description de l'INDS du DSP pour le 10^{ème} FED est différente de celle utilisée dans le RAC 2009. Le premier note qu'il y a trois axes et le dernier en compte quatre. La BM indique trois axes. Il s'agit peut-être d'un cas de « versions » : le INDS décrit ci-dessus date de 2007. Le RAC 2009 indique qu'une nouvelle version est en préparation et doit être finalisée en 2009. De toute façon, les conclusions de l'analyse ci-dessus ne changent pas sensiblement, que l'on considère trois, ou quatre axes. La version du RAC indique que les quatre axes sont les suivants :

- Assurer la stabilité macroéconomique et créer des conditions pour une croissance économique forte et durable
- Développer les ressources humaines et universaliser l'accès aux services de base en particulier pour les jeunes et les femmes
- Promouvoir un développement harmonieux dans la ville de Djibouti, dans les villes de l'intérieur et les zones rurales tout en préservant l'environnement et
- Promouvoir la bonne gouvernance politique et économique et renforcer les capacités.

Le RAC 2009 note aussi que l'adoption du DSRP s'est accompagnée de la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation de la stratégie. Selon le RAC, ce dispositif a été actif jusqu'à 2005, mais a manqué de suivi par la suite. Le processus de dialogue politique ne semble pas fonctionner : les réunions officielles prévues pour discuter de la cohérence entre les priorités nationales et les stratégies de l'Union Européenne ont notamment, pour la plupart, été annulées au cours de ces cinq dernières années. Le dialogue politique a pris la forme de discussions bilatérales lors des missions de l'Union Européenne dans le pays, mais le RAC 2009 note que celles-ci ne discutent pas nécessairement de la cohérence entre les priorités changeantes du Pays et les stratégies de développement « officielles » de l'Union Européenne. (Réf : RAC 2009, p. 4)

On peut constater que les «priorités» du Gouvernement ont été exprimées en termes très généraux jusqu'à environ 2007 avec la publication du INDS. Dans ce contexte, il serait précipité de conclure que l'Union Européenne ait consciemment aligné ses programmes et priorités sur les priorités « officielles » du pays. L'impression d'un alignement volontaire sur les priorités a pu être donnée par la volonté de confronter les sources évidentes de la pauvreté

et de désenclaver l'Éthiopie pour des raisons de sécurité régionale dans une grande partie des décisions « de programmation » de l'Union Européenne.

Note sur les priorités « régionales » : L'IGAD n'a publié sa vision et ses priorités qu'après l'établissement du PIR pour le 9^{ème} FED, et une partie de l'effort du 9^{ème} FED a été concentrée sur le développement institutionnel de cet organisme. Nous pouvons alors parler de domaines de concentration pour l'organisme, tels que le conflit, le transport régional et le commerce intégré, mais pas de « priorités » en tant que telles.

Pendant les FED du 6^{ème} au 8^{ème}, la région ESA-IO avait trois PIR différentes qui se concentraient sur la coordination régionale (processus, procédures, réglementation), et furent implantées par les NAO. Le résultat global, en termes d'efficacité et d'efficience, fut assez limité.

« Both the fact that there were many parties involved and that the projects did not necessarily support regional policies resulted in slow implementation, little follow-up of the regional projects, difficult coordination and scattered activities. This set-up has inevitably led to potential overlapping and duplication of responsibilities of the activities undertaken by the RECs and their Member States. It has also led to high numbers of 'sleeping' projects, which now need to be closed." Réf : PIR 10^{ème} FED, p.33.

Depuis lors, la coopération régionale a changé pour se concentrer sur le soutien au développement des politiques, surtout entre les pays membres de la région et en ce qui concerne l'intégration économique, dont les APE. Il existe des défis importants:

“The geographical configuration of the ESA/IO RSP/RIP with four RIOs makes regional cooperation complex. Evaluation of some important regional projects shows that strong efforts are required from both RIOs and EC to improve efficiency. Delivery of EDF programmes through Contribution Agreements will improve efficiency. Overlapping membership will keep on bringing with it high transaction costs in coordinating the region's policy agenda, and this is a challenge which is being addressed.” Réf : PIR 10^{ème} FED, p.33.

Néanmoins, les pays de la région ont préféré continuer leur collaboration à l'intérieur de la même structure organisationnelle, en adoptant le mécanisme « Inter Regional Coordinating Committee » (IRCC). Ce mécanisme devait être examiné en profondeur lors d'une revue mi-parcours, surtout en ce qui concerne la coordination entre pays et programmes et l'accès aux ressources disponibles au niveau des pays, des régions et du continent. Le PIR du 10^{ème} FED note que l'expérience de l'Union Européenne avec l'accord de contribution octroyé au COMESA devrait être utile dans la gestion du FED, en particulier du fait des AC permettant une mise en œuvre beaucoup plus facile, et sans perte d'imputabilité. L'analyse du PIR note quand même que l'Union Européenne a contribué à l'intégration économique de la région (ex. COMESA Free Trade Zone) et les statistiques indiquent que le commerce inter-pays de la région a augmenté significativement. Réf : PIR 10^{ème} FED, p.34.

En ce qui concerne l'IGAD, le PIR du 10^{ème} FED note que les capacités de celui-ci devront être améliorées en se basant sur l'analyse diagnostique financée par l'Union Européenne. La coordination et l'harmonisation parmi les bailleurs sur des actions régionales demeurent aussi problématiques. Effectivement, la structure organisationnelle adoptée par les pays de la région semble ralentir l'efficacité de la coordination :

“More emphasis has been put on trying to ensure that aid policies, and programmes financed by donors, do not contradict each other. There have also been more concerted attempts made

to ensure that trade policies of recipient countries are coherent between the local, regional and multilateral levels. At the national level there has been emphasis placed on trade policies as part of the PRSPs (or similar policies). At the regional level the concentration has been to ensure that countries do not adopt contradictory and incompatible trade policies and programmes through being members of more than one regional economic organisation. At the multilateral level emphasis has been on ensuring that the Doha Development Agenda is implemented in such a way as to emphasize the development component of the Round and to ensure developing countries have adequate flexibility and policy space, through access to special and differential treatment, so as not to stifle economic development.” *Réf : PIR 10^{ème} FED, p.34.*

Suite aux conclusions assez négatives des diagnostics organisationnels et des évaluations concernant les institutions d'intégration en Afrique généralement et dans l'Afrique orientale spécifiquement (voir évaluations des programmes régionaux de SADC, ECOWAS, l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), ESA-IO), l'Union Européenne a réalisé que le développement de la région ne pourrait se faire seulement sur la base de politiques d'aide. L'Union Européenne devra aussi adapter ses politiques d'aide dans la région à celles considérées comme prioritaires (selon l'Union Européenne). Ces dernières concernent le commerce, la prévention des conflits, la pêche et l'agriculture. Le transport, l'environnement, la sécurité et la migration sont au deuxième plan et l'Union Européenne a développé des orientations générales afin qu'ils soient pris en compte dans les stratégies de l'Union Européenne. *Réf : PIR 10^{ème} FED, section 4.3*

Appui de l'Union Européenne à Djibouti ayant un impact sur les priorités régionales

Priorité régionale	Application Djibouti	Niveau relatif de soutien
Commerce	L'Union Européenne a soutenu le Gouvernement avec des AT (OMS et APE).	Soutien minimum
Prévention des conflits	L'Union Européenne a soutenu la décentralisation via un programme du PNUD et des activités en hydraulique rurale. Appui nutritionnel.	Soutien minimum
Pêche et agri-business	Petits projets d'études	Soutien minimum
Agriculture	Pas de projets	Aucun soutien

Appui de l'Union Européenne à Djibouti pour les « orientations générales » régionales.

Priorité régionale	Application Djibouti	Niveau relatif de soutien
Transport	Rocades et Routes	Très fort
Environnement	Eau et assainissement (objectif indirect des interventions)	Soutien indirect avec impact limité
Sécurité	Support via Djibouti pour sécurité régionale (piraterie, soutien Somalie et autres)	Soutien important
Migration	Projets eau et assainissement et autres ont aussi les immigrants comme bénéficiaires)	Soutien moyen

1.1.2 Existence de mécanismes de coordination entre le Gouvernement, l'Union Européenne et les autres bailleurs afin d'assurer que le soutien international aux priorités du pays réponde au contexte djiboutien en évolution.

Quelques mécanismes de coordination entre l'Union Européenne et le Gouvernement, l'Union Européenne et les autres bailleurs de fonds ont été mis sur pied dans le pays. Le texte suivant, tiré du RAC 2009 (section 1.3.6) note les principaux :

- **INDS-CCED** : Un nouveau dispositif national de coordination et de gestion de l'aide a été mis en place. Il est basé sur l'adoption de l'INDS comme cadre de référence de la politique de développement de Djibouti. En effet, il s'inspire largement des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, que la République de Djibouti a signée en mai 2008. Au centre de ce dispositif se trouve le Comité de concertation Etat-Donateurs, (CCED) qui doit assurer une liaison avec les bailleurs de fonds concernant, entre autres, la mise en œuvre et de suivi de l'INDS. Le CCED est présidé par le Ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale et comprend le Ministre de l'Économie et des Finances, le Ministre délégué à la coopération internationale et le Gouverneur de la banque centrale. En principe, l'objectif opérationnel est de tenir des réunions formelles trimestrielles avec les bailleurs de fonds. Ce mécanisme ne fonctionne plus comme prévu à la fin de la période d'évaluation.
- **Education-GPE** : La coordination dans ce secteur est assurée par le « groupe des partenaires pour l'éducation » (GPE), opérationnel depuis mai 2004. La concertation est régulière. Le GPE se compose des représentants du Gouvernement, des bailleurs et de diverses agences des Nations Unies. Le Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement Supérieur préside ce groupe avec la France (un des principaux donateurs), l'UNICEF assure le secrétariat. La Commission européenne n'y participe pas.
- **Santé-GPS** : Un groupe de coordination « groupe des partenaires pour la santé » (GPS), a été mis en place en mars 2005. Le GPS est présidé par le Ministère de la Santé, et l'OMS assure le secrétariat. La concertation est moins régulière que pour le GPE, cependant le Ministère de la Santé est aussi intéressé à coordonner les activités nutritionnelles avec des réunions spécifiques à travers le Programme National de Nutrition, impliquant normalement l'Union Européenne et surtout ECHO. La Commission européenne y a participé activement pendant le 8^{ème} FED seulement.

À part dans les domaines de l'éducation et la santé, il n'existe pas d'autres forums nationaux de coordination pleinement établis. Il y a cependant d'autres forums de collaboration et d'échanges :

- **Eau et assainissement – GCSEA** : L'Union Européenne a participé activement dans le Groupe de Coordination du secteur de l'eau et de l'assainissement (GCSEA), créé en 2008 et qui regroupe les différentes institutions nationales œuvrant dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et quelques bailleurs de fonds (COMM, AFD, UN). Le GCSEA est présidé par le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Mer. Son secrétariat est assuré par l'ONEAD assisté de l'UNICEF. Cependant les réunions n'ont plus eu lieu depuis début 2009.

En ce qui est de la coordination *entre* les bailleurs de fonds, il n'y a pas d'instance permanente de concertation multilatérale dans les secteurs de concentration de l'aide communautaire (eau/assainissement, infrastructures de transport). Cependant même si

l'Union Européenne est le principal partenaire du Gouvernement dans le secteur de l'eau et l'assainissement en milieu urbain, des partenaires importants dans le secteur, comme la BM et la BAD, ne sont pas présents à Djibouti. Les discussions et les échanges sont généralement bilatéraux et ont lieu lors des missions sur place des bailleurs intervenant dans ces secteurs. Il n'y a pas de groupe de concertation des bailleurs de fonds pour l'électricité ou le transport.

- **Coordination sectorielle et stratégique entre bailleurs:** Le RAC note que des complémentarités ont été cherchées avec les bailleurs œuvrant dans les mêmes secteurs que l'Union Européenne, y compris dans la coordination de leurs missions. Ainsi :
 - a) La Délégation de l'Union Européenne (DUE) a rencontré une mission de la BM, dans le cadre de la revue du programme de coopération entre la BM et Djibouti (Country Assistance Strategy) pour 2008-2013. En plus du suivi des actions financées par la BM menées pour l'aménagement de l'oued Ambouli, cette rencontre a permis de mettre en exergue la coïncidence de points de vue sur le besoin pour Djibouti d'adopter une politique énergétique nationale (Plan Directeur de l'Énergie) sur laquelle puissent se greffer les actions à financer par le FED dans le cadre du 10^{ème} FED.
 - b) La DUE a rencontré une mission de la BAD et a traité avec elle sur des questions relatives au financement parallèle du plan d'assainissement de la ville de Djibouti, auquel l'Union Européenne contribue déjà avec des interventions appuyées en partie sur des études techniques préalablement élaborées par la BAD.
 - c) De plus, des relations étroites de travail ont été maintenues avec le PNUD, l'UNICEF, et le PAM sous forme de collaboration soit dans la formulation de projets, soit dans le suivi de projets en cours.
- **Coordination entre l'ON, les ministères techniques et l'Union Européenne :** Le RAC 2009 suggère qu'il y a eu une amélioration soutenue des relations avec l'ON tout au long de 2009. Toutes les réunions de coordination programmées ont été tenues et la délégation a noté des avancées dans la capacité et la volonté des services de l'ON et des ministères techniques d'assurer les fonctions administratives qui leur reviennent dans la gestion des FED. Cependant, aucune trace documentaire n'a été trouvée des réunions tenues lors des premières années du 9^{ème} FED, et les comptes-rendus des réunions plus récentes sont plus télégraphiques, notant l'ordre du jour et les actions à prendre. La réalité veut que la majorité des réunions avec les ministères techniques consiste en la résolution de problèmes techniques (suivi) ou en des discussions contractuelles.

Bien que le RAC indique que ces forums existent, il n'y a pas d'informations sur l'efficacité de ces mécanismes et la valeur-ajoutée de ces efforts de coordination. En effet, l'équipe d'évaluation n'a pas trouvé de documents indiquant les effets de ces rencontres du point de vue de politique(s), d'efficacité, de complémentarité ou autre. D'ailleurs on note le suivant :

- Le CCED n'a pas eu d'influence sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de la part du Gouvernement et ne fut pas efficace comme mécanisme de coordination de bailleurs.
- L'Union Européenne n'a pas joué un rôle déterminant dans le CCED car les agents de la Commission européenne devaient voyager d'Addis. La coordination des États-Membres n'a pas mis en avant des positions « européennes ».

- Les forums sectoriels ont ajouté peu de valeur à la définition et la mise en œuvre des stratégies nationales.
- Étant donnée la prépondérance d'activités (et de financement) dans les secteurs eau/assainissement, énergie/transport, l'Union Européenne n'a pas mis sur pied des mécanismes de coordination plus performants que des réunions « Ad Hoc ».

Une des caractéristiques clés de la coopération internationale avec Djibouti est le fait qu'il y a peu de bailleurs traditionnels présents. La mise en perspective de cette caractéristique et de la pauvre capacité des institutions gouvernementales et non gouvernementales du pays, conduit à penser qu'il n'a existé aucune préoccupation internationale concernant le développement de la capacité de ces institutions. De fait, les interventions n'ont pas été développées stratégiquement en tenant compte de l'avantage comparatif des bailleurs. La performance de la coordination et de la complémentarité réalisée entre les bailleurs est très limitée. La visite sur le terrain en janvier 2010 a révélé que les bailleurs de fonds partagent leurs documents et leurs plans. Toutefois, sauf dans de rares cas (ex. éducation), cette coordination a essentiellement été limitée aux échanges de données statistiques et de plans. De plus, très peu de projets ont été conçus ou réalisés conjointement. L'existence de tels projets aurait peut-être facilité la gestion administrative du Gouvernement.

Dans le sens 3C du Traité de Maastricht, il reste que seules la France et l'Union Européenne ont été présentes dans le pays pendant plusieurs années ; l'Allemagne et l'Italie ont aussi effectué des interventions dans le pays sans pour autant y avoir installé une représentation permanente (pour l'Allemagne qui a une présence permanente depuis 2010).

1.1.3 Existence d'une approche du développement du sous-secteur « énergie » reflétant les leçons apprises par le passé concernant le besoin absolu d'un cadre réglementaire et d'un cadre politique (spécifiquement pour le 10^{ème} FED)¹.

L'équipe d'évaluation a conclu qu'une telle approche n'a pas été mise en place. Le RAC 2009 indique que le Gouvernement, avec l'aide de la BM, prépare un plan directeur concernant l'énergie. L'équipe précise cependant que celui-ci est une « première approche d'une stratégie sectorielle ». Étant donné que ce plan directeur n'était pas prêt fin 2009, le cadre réglementaire pour le secteur n'est pas approuvé, et l'Union Européenne serait en train d'avancer sur ces dossiers importants en dépit des conclusions exprimées dans le DSP du 10^{ème} FED., soit :

« ... un enseignement majeur à tirer est la difficulté d'avoir une action efficace et efficiente dans l'absence d'un cadre de politique globale, de politiques sectorielles clairement définies et une bonne coordination des aides extérieures. » Réf : DSP 10ème FED, p. 15

En effet, l'Union Européenne a lancé le contrat cadre pour le poste de transformation lié à la ligne d'interconnexion avec l'Éthiopie. Selon le RAC, cela devait aboutir à la production d'appels d'offres en 2010, mais les plans ont changé et la Commission européenne se chargera maintenant d'un poste de distribution. En l'absence d'une politique nationale concernant l'utilisation prioritaire de l'énergie et l'accès aux services de base pour les plus démunis (en tenant compte du coût élevé de l'électricité et du très faible nombre d'abonnés qui sont probablement surtout les firmes et institutions du pays), la question se pose de savoir si l'appui spécifique de l'Union Européenne ne serait pas précipité. De plus il n'existe aucune

¹ Le cadre politique doit au moins définir la stratégie des prix pour l'accès à l'énergie électrique, la politique de tarification et ce qui est considéré comme 'abordable' pour la population du pays.

stratégie de remplacement énergétique et des investisseurs dans le secteur. La mission sur le terrain a démontré que la Commission européenne agit essentiellement comme bailleur de fonds (une banque) dans ce dossier.

Critère de Jugement 1.2 : Les priorités stratégiques de l'Union Européenne sont le résultat d'un processus de consultation entre l'Union Européenne, le Gouvernement et les acteurs non-étatiques.

Analyse du CJ 1.2

La documentation indique qu'il y a eu des efforts pour intégrer le Gouvernement et les ANE dans le développement des DSP/PIN. La documentation ne soutient aucune conclusion concernant la nature/qualité de cette consultation, ou encore l'influence qu'ont pu avoir les ANE ou le Gouvernement sur les décisions de l'Union Européenne. La documentation n'éclaire pas la nature ou le contenu des consultations entre le Gouvernement et les ANE afin de se préparer pour les négociations avec l'Union Européenne. Toutefois, la documentation interne de la Commission européenne indique que les ANE ont apprécié la chance de participer à la préparation d'un rapport semestriel. Il n'est donc pas possible de conclure concernant l'influence des ANE sur la (les) position(s) qu'auraient pu adopter le Gouvernement.

Analyse des indicateurs

1.2.1 Existence d'un processus de consultation entre le Gouvernement et l'Union Européenne sur le contenu des DSP, exprimée en termes de proportion des demandes écrites du Gouvernement reflétées dans les DSP.

Note : L'expression de l'indicateur a été modifiée avec l'ajout du qualificatif « *sur le contenu des DSP* ».

Plusieurs mécanismes réguliers et *ad hoc* ont été mis en œuvre :

Le RAC 2009 note que l'Union Européenne et le Gouvernement ont CONJOINTEMENT tenu des consultations avec les parlementaires et les ANE (dont les associations de syndicats) sur le RAC 2008. Des consultations semblables devaient aussi être tenues pour le RAC 2009 et 2010, mais le rapport ne mentionne pas si ces consultations ont eu lieu. Les RAC de 2007, 2005 et 2003 ne mentionnent pas si des consultations ont eu lieu sur les RAC. *Réf : RAC 2009, 2007, 2005 et 2003*

En ce qui concerne les DSP et PIN, le RAC 2007 indique qu'un dialogue avec les ANE s'est tenu pour la préparation du DSP 10^{ème} FED. (*Réf : RAC 2007, p.17*), mais ne mentionne pas la nature des consultations avec le Gouvernement. Le DSP lui-même note que le « Directeur de Financement Extérieur auprès du Ministère de l'économie, des finances et de la planification a rencontré... la Délégation de l'Union Européenne... de mars 2006 à novembre 2007 » *Réf : DSP 10^{ème} FED, section introduction*. Les dossiers ne contiennent aucun détail concernant ces réunions (nature, progression, points de négociation, etc.), mais l'ON a indiqué que le Gouvernement avait participé à la création du DSP en question.

Le DSP du 10^{ème} FED indique que la « première réunion de dialogue politique entre l'Union Européenne et le Gouvernement a eu lieu en 2004. Les rencontres prévues en 2005 et au début 2006 n'ont pas eu lieu. Les rencontres en octobre 2006 et avril 2007 ont traité de plusieurs sujets incluant les stratégies de développement *Réf : DSC 10^{ème} FED, p. 20*

Ces rencontres ont servi de base aux négociations du 10^{ème} FED et le DSC note que « Conformément à l'esprit et aux principes de l'accord de Cotonou, le Gouvernement et l'Union Européenne ont élaboré conjointement ce document en consultant des acteurs étatiques et ANE et les donateurs principaux, notamment les EM de l'UE » *Réf : DSP 10^{ème} FED, p. 3.* L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé de documents détaillant le contenu ou le déroulement de ces consultations. De plus, les ANE que nous avons rencontrés indiquent que leur participation était limitée. En effet, ils ne disposaient ni d'analyses ni de propositions concernant des politiques ou décisions et n'étaient donc pas en mesure de contribuer. Ils indiquent, cependant, que l'expérience leur a permis de mieux appréhender leurs besoins en termes de développement.

La même phrase ci-dessus (exactement) se trouve dans le DSP du 9^{ème} FED. Ce document non plus ne fournit pas de détails. Réf : DSP 9^{ème} FED, p. 2. Le DSP du 8^{ème} FED n'offre aucune indication de la tenue de consultations pour sa préparation.

Cet indicateur voulait aussi se définir en termes d'acceptation par l'Union Européenne des demandes et suggestions du Gouvernement, manifestée par leur intégration dans le DSP et le NIP. Les données relatives à ce type d'analyse ne sont pas dans les dossiers disponibles sur le terrain.

1.2.2 Existence d'un processus de consultation participative entre le Gouvernement et les acteurs non-étatiques, et entre l'Union Européenne et les ANE, exprimés en termes de nombre de réunions de consultation et de nombre de soumissions reçues par l'Union Européenne.

Note : l'expression de l'indicateur a été modifiée en ajoutant « et entre l'Union Européenne et les ANE »

Tel que noté dans l'analyse de l'indicateur 1.2.1 ci-dessus, le DSP pour le 10^{ème} et le 9^{ème} FED indiquent que : « Conformément à l'esprit et aux principes de l'accord de Cotonou, le GdD et l'Union Européenne ont élaboré conjointement ce document en consultant des acteurs étatiques et ANE et les donateurs principaux, notamment les EM de l'UE » *Réf : DSP 10^{ème} FED, p. 3. et DSP 9^{ème} FED, p.2.*

L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé de documents détaillant le contenu ou le déroulement de ces consultations. Cependant, le DSP note que ces consultations ont « permis de constater leur intérêt et leur motivation à participer à l'application de la stratégie ». Compte tenu de la volonté forte de prendre en main leur développement et d'améliorer leur situation socioéconomique, les ANE sont déterminés à assurer le rôle de partenaire de dialogue que leur confère l'accord de Cotonou dans les relations de coopération entre l'UE et Djibouti. Sur la base de cette vision, une stratégie d'appui cohérente avec la maturité des ANE devra privilégier l'opérationnalisation des orientations préconisées par ledit accord (structuration pour la participation au dialogue, professionnalisation et accès aux ressources pour l'autonomisation), ainsi que le développement d'une communauté de bonnes pratiques pour s'impliquer davantage et appuyer les interventions publiques en matière de développement socioéconomique dans le secteur de concentration comme dans d'autres secteurs porteurs (santé, éducation, environnement...). » *Réf : DSP 10^{ème} FED, p 24*

Cette citation fait référence spécifiquement à la « programmation » (c'est-à-dire à la mise en œuvre de la stratégie), et non pas à la définition de la stratégie en elle-même.

Critère de Jugement 1.3 Les objectifs de la stratégie de développement exprimés dans les DSP, et reflétés dans les instruments et approches spécifiés dans le même document reflètent les besoins des plus pauvres dans le pays.

Analyse du CJ 1.3 :

Bien que les objectifs de développement inclus dans les DSP reflètent une volonté de prise en compte des besoins des plus pauvres du pays, ceux-ci n'ont pas été les bénéficiaires directs de bon nombre des interventions de l'Union Européenne (définies par les montants budgétés ou contractés). Bien au contraire, les bénéficiaires des projets de construction de route ont été les Éthiopiens et les plus riches du pays.

Analyse des indicateurs

1.3.1 Perceptions des bailleurs de fonds sur l'orientation (favorisant les pauvres) de la coopération de l'Union Européenne avec Djibouti.

Plusieurs autres bailleurs perçoivent la Commission européenne comme un partenaire privilégié du pays dans le développement des infrastructures (routes, systèmes d'adduction eau et assainissement, rocade, distribution électrique, barrages, etc.). Les bailleurs ne connaissent pas les autres types d'interventions impliquant surtout les ANE ou les instruments non-programmables.

L'équipe d'évaluation a noté que la Commission européenne n'a jamais mis sur pied un programme pour la visibilité au Djibouti même si un programme de grande envergure existe en Éthiopie. Une analyse a démontré que plusieurs activités exécutées en Éthiopie auraient pu être organisées pour Djibouti par les mêmes agents à Addis. Ceci renforce la conclusion de l'équipe selon laquelle Djibouti n'était aucunement une priorité pour la DUE d'Addis. (*Voir EAMR Éthiopie en date du 10 Juillet 2009*)

1.3.2 Niveau moyen du revenu des familles qui bénéficient directement des interventions de l'Union Européenne dans le secteur eau/assainissement.

Les données relatives à cet indicateur ne sont pas disponibles auprès des instances chargées des statistiques nationales dans le pays. Il y a cependant trois façons d'aborder cette question et de faire une approximation. La première consiste à étudier en profondeur les documents analytiques et les études de faisabilité de diverses interventions de la Commission européenne afin d'y préciser les cibles.

Cette analyse indique qu'une bonne partie des budgets alloués au PIR et au PIN n'ont qu'un effet indirect ou encore marginal sur les pauvres du pays. Le tableau suivant, tiré de l'inventaire CRIS, donne un aperçu de l'importance des pauvres en tant que bénéficiaire dans les interventions de l'Union Européenne.

Tableau 1 : Inventaire des Projets et Programmes dans la période d'évaluation au Djibouti

<i>PIN/ PIR</i>	<i>FED</i>	<i>Titre de l'intervention</i>	<i>Statut</i>	<i>Valeur du contrat</i>	<i>Déboursés</i>	<i>Bénéfices aux pauvres (I=Important P=Peu M=Marginal N=Négligeable)</i>
PIN	10	FACILITE DE COOPERATION TECHNIQUE (FCT III)	En Cours	-	-	M
PIN	10	Prolongement de la réhabilitation du Corridor Sud (Carrefour d'Arta- Guélibé) sur 10,2 km	Prévisionnel	-	-	P
PIN	10	Aide alimentaire aux groupes vulnérables	Prévisionnel	-	-	I
PIN	9	FACILITE DE COOPERATION TECHNIQUE (FCT)	En Cours	2,394,359	2,385,859	M
PIN	9	Projet d'Appui à la décentralisation	En Cours	600,000	302,956	P
PIN	9	Projet d'Appui au Renforcement des capacités et à l'Information des ANE (projet ARIANE)	En Cours	199,992	119,995	I
PIN	9	Eau et assainissement - Réhabilitation du Quartier 4	En Cours	8,645,530	4,999,505	I
PIN	9	Programme d'investissements pour l'assainissement liquide et la gestion des déchets solides de la ville de Djibouti	En Cours	-	-	I
PIN	9	Facilité de coopération technique (FCT)	En Cours	451,050	377,861	M
PIN	9	PROJET D'APPUI A L'ORDONNATEUR NATIONAL DU FED	En Cours	293,524	194,566	N
PIN	8	APPUI A LA PROGRAMMATION DU 9ème ME FED	Fermé	65,022	65,022	N
PIN	8	BANQUE NATIONALE DJIBOUTI INFORMATISATION COMPTABILITE	Fermé	-	-	N
PIN	8	SEMINAIRE GESTION CYCLE DE PROJETS	Fermé	-	-	N
PIN	8	APPUI A LA REINSTALLATION DES POPULATIONS DEPLACEES	En Cours	1,999,525	1,999,525	I

<i>PIN/ PIR</i>	<i>FED</i>	<i>Titre de l'intervention</i>	<i>Statut</i>	<i>Valeur du contrat</i>	<i>Déboursés</i>	<i>Bénéfices aux pauvres (I=Important P=Peu M=Marginal N=Négligeable)</i>
PIN	8	AMELIORATION DE L'APPROVISIONNEMENT EAU CAMPS DE REFUGIES	Fermé	-	-	I
PIN	8	AT ROCADES URBAINES	Fermé	-	-	M
PIN	8	PROGRAMME APPUI AJUSTEMENT STRUCTUREL (PAS II - 1998/1999)	Fermé	9,140,143	9,140,143	M
PIN	8	PROGRAMME APPUI REFORMES ÉCONOMIQUES (PARE III 2000/2002)	En Cours	7,871,318	7,871,318	M
PIN	8	ASSISTANCE TECHNIQUE SUCCESSIVE AU PROGRAMME DE REFORMES ECONOMIQUES PARE III 2000-2002.- PROLONGATION A.T. SUR PLACE	Fermé	313,820	313,820	M
PIN	8	APPUI AJUSTEMENT STRUCTUREL 96/97 (+7DI33)	Fermé	-	-	M
PIN	8	ROCADES URBAINES ET PERIURBAINES	En Cours	10,539,915	10,107,795	M
PIN	8	3 ROCADES URBAINES ET PERIURBAINES DE LA VILLE DE DJIBOUTI	Fermé	50,702	50,702	M
PIN	8	REINSTALLATION DES POPULATIONS DEPLACEES EN REP. DE DJIBOUTI	Fermé	73,188	73,188	I
PIN	8	AT - ROCADES URBAINES	Fermé	21,040	21,040	M
PIN	8	DJIBOUTI - PREPARATION OF NATIONAL ACTION PROGRAMME	Fermé	-	-	N
PIN	8	APPUI INFORMATIQUE MISSION D'AUDIT DES ARRIERES DE L'ETAT	Fermé	32,968	32,968	N
PIN	8	PROJET ETUDE DU MARCHE DE L'INFORMATIQUE	Fermé	-	-	N
PIN	8	REHABILITATION INFRASTRUCTURES SCOLAIRES & FOURNITURE	Fermé	-	-	I

<i>PIN/ PIR</i>	<i>FED</i>	<i>Titre de l'intervention</i>	<i>Statut</i>	<i>Valeur du contrat</i>	<i>Déboursés</i>	<i>Bénéfices aux pauvres (I=Important P=Peu M=Marginal N=Négligeable)</i>
PIN	8	APPUI A LA BANQUE NATIONALE DE DJIBOUTI	Fermé	-	-	N
PIN	8	REHAB. CONSTRUCTION INFRASTRUCTURES VETERINAIRE & FOURNITURE	Fermé	-	-	N
PIN	8	PROJET D'APPUI AU SERVICE DE LA DETTE DE DJIBOUTI	Fermé	-	-	P
Non FED	Non FED	PROJET PILOTE D'AMÉLIORATION DE LA DISPONIBILITÉ, DE L'ACCÈS ET DE L'UTILISATION DES RESSOURCES ALIMENTAIRES POUR LES POPULATIONS VULNÉRABLES DU DISTRICT D'ALI SABIEH À DJIBOUTI	Engagé	-	-	I
Non FED	Non FED	PROMOTION ET DÉVELOPPEMENT DE L'AGROPASTORALISME DANS LA RÉGION WEÏMA	Engagé	-	-	I
Non FED	Non FED	PROJET PILOTE D'AMÉLIORATION DE LA DISPONIBILITÉ, DE L'ACCÈS ET DE L'UTILISATION DES RESSOURCES ALIMENTAIRES POUR LES POPULATIONS VULNÉRABLES DU DISTRICT D'ALI SABIEH À DJIBOUTI	Engagé	-	-	I
Non FED	Non FED	PROJET DE VALORISATION DE L'APICULTURE TRADITIONNELLE	Engagé	-	-	I
Non FED	Non FED	PROJET DE CHANTIER- ÉCOLE POUR LA FORMATION BTP DE JEUNES DÉSCOLARISÉS	Engagé	-	-	I
Non FED	Non FED	PROJET D'ADDUCTION D'EAU POTABLE AU VILLAGE D'EWALI	Engagé	-	-	I

<i>PIN/ PIR</i>	<i>FED</i>	<i>Titre de l'intervention</i>	<i>Statut</i>	<i>Valeur du contrat</i>	<i>Déboursés</i>	<i>Bénéfices aux pauvres (I=Important P=Peu M=Marginal N=Négligeable)</i>
Non FED	Non FED	SESSIONS D"INFORMATION ET FORMATION POUR LES ACTEURS NON ÉTATIQUES SUR L"APPEL À PROPOSITIONS, LIGNE BUDGÉTAIRE ACTEURS NON ÉTATIQUESACTIONS À DJIBOUTI	En Cours	-	-	M
PIR	8	WORK PROGRAMME 1	En Cours	34,890	34,890	?
PIR	8	COWI --BFC2 121 LOT 2; TRANSPORT AND INFRASTRUCTURE FRAMEWORK CONTRACT EUROPEAID/119860/C/SV/M ULTI –ENVIRONMETAL IMPACT AS	Fermé	151,849	151,849	P
PIR	9	PROGRAMME ESTIMATE 1 - NATURAL DISASTER FACILITY	En Cours	860,000	860,000	I
PIR	9	PROGRAMME ESTIMATE NO 2 - REFORM IGAD COMPONENT - DEC "09 TO MAY "11	En Cours	2,431,360	2,431,360	M
PIR	9	COLAS-COSMEZZ- REHABILITATION DE LA ROUTE ENTRE CARREFOUR ARTA ET GUELILE-24MOIS- VOIR AUSSI 9 ACP RSA14/1 &9 ACP RSA13/1	En Cours	3,792,218	3,792,218	P
PIR	9	AVENANT DU CONTRAT D"AT 9 ACP DI3/17-PHASE III- SURVEILL&CONTROL DES TRAVAUX DE REHAB. COULOIR SUD CARREFOUR ARTA GUELILE	En Cours	1,376,226	1,376,226	P
PIR	9	LOUIS BERGER- AT POUR L'APPUI INSTITUTIONNEL A LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE NAT. DE L'ENTRETIEN ROUTIER EN DI 24MOIS	En Cours	498,642	498,642	P

<i>PIN/ PIR</i>	<i>FED</i>	<i>Titre de l'intervention</i>	<i>Statut</i>	<i>Valeur du contrat</i>	<i>Déboursés</i>	<i>Bénéfices aux pauvres (I=Important P=Peu M=Marginal N=Négligeable)</i>
PIR	9	CONSTAT JOINT VENTURE- DJIBOUTI ETHIOPIA RAILWAY LINE REHABILITATION (REFER 9 ACP ET 5 FOR PART OF IT) PERIOD OF 30 MONTHS	En Cours	24,619,232	24,619,232	N
PIR	9	IGAD - PE: EUR 974,793.60; 17/05/06-17/05/07	En Cours	418,506	418,506	N
PIR	9	COLAS-COSMEZZ- REHABILITATION DE LA ROUTE ENTRE CARREFOUR ARTAET GUELILE-24MOIS-VOIR AUSSI 9 ACP DI2/2 & 9 ACP RSA 14/1	En Cours	10,900,000	10,900,000	P
PIR	9	COLAS-COSMEZZ- REHABILITATION DE LA ROUTE ENTRE CARREFOUR ARTAET GUELILE-24MOIS- VOIR AUSSI 9 ACP DI 2/2 & 9 ACP RSA 13/1	En Cours	14,100,000	14,100,000	P
PIR	9	PE 2007 IGAD - RICTSP (MANAGED BY DEL ETH)	En Cours	736,689	736,689	?
PIR	9	START-UP PROGRAMME ESTIMATE IGAD- REGIONAL FOOD SECURITY & RISK MGT PROG. FOR EAST.&SOUTHERN AFRICA (REFORM) 06122007- 31052007	En Cours	79,373	79,373	P
PIR	9	PE 1 - REFORM - EUR1,025,246 130608- 310509IGAD-REGIONAL FOOD SEC.&RISK MANAGMT PROG. EAST&SOUTH AFRICA	En Cours	763,815	763,815	P
PIR	9	STARTUP PE-IGAD- CPMR(CONFLICT PREVENTION MGT & RESOLUTION IN EASTERN &SOUTHERN AFRICA - 6 MONTHS	En Cours	166,184	166,184	P
PIR	9	CPMR PROGRAMME ESTIMATE NO. 1	En Cours	574,049	574,049	P

<i>PIR/ PIR</i>	<i>FED</i>	<i>Titre de l'intervention</i>	<i>Statut</i>	<i>Valeur du contrat</i>	<i>Déboursés</i>	<i>Bénéfices aux pauvres (I=Important P=Peu M=Marginal N=Négligeable)</i>
PIR	9	MID-TERM REVIEW OF THE REGIONAL FOOD SECURITY AND RISK MANAGEMENT PROGRAMME	En Cours	83,960	83,960	M
PIR	9	TECHNICAL ASSISTANCE TO ASSIST THE IGAD SECRETARIAT WITH IMPLEMENTATION OF ITS ROAD MAP FOR INSTITUTIONAL STRENGTHENING AND CAPACITY BUILDING (IS&CB)	En Cours	-	-	N

D'après l'analyse de ce tableau, les résultats sont :

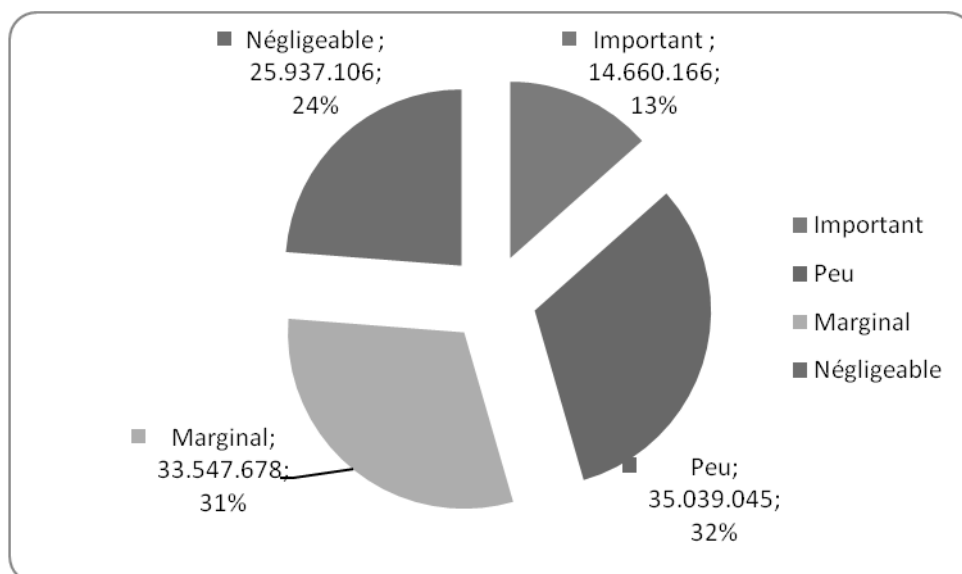
- Impact important : €14 660 000 ou 14% du total
- Peu d'impact : €35 040 000 ou 32% du total
- Impact marginal : €33 550 000 ou 31% du total
- Impact négligeable : €25 937 000 ou 24% du total

Ces résultats sont exprimés visuellement ci-dessous : On note que 55% de la valeur des interventions sont négligeables ou marginaux quant à l'impact qu'ils ont sur les pauvres. Il faut noter que cette analyse représente une approximation basée sur la perception des évaluateurs. Ceux-ci ont utilisé la documentation afin de classer les interventions selon la réponse qui serait probablement donnée à la question suivante :

« Si vous étiez un djiboutien pauvre et que l'on vous disait que l'Union Européenne a financé l'intervention XXX, penseriez-vous que cela ait eu un impact important, peu important, marginal ou négligeable sur vous et votre famille dans votre vie quotidienne ? »

Assurément de nature non-quantitative et peu objective, cette analyse aurait une marge d'erreur significative. Par contre, même en ajustant les paramètres des réponses et en étant plus « conservateur » dans les réponses, cette analyse laisse quand même voir qu'une proportion importante de l'aide de l'Union Européenne n'a pas, ou presque pas, eu d'impact direct sur les pauvres.

Diagramme indiquant le pourcentage des interventions de la COMM qui représentent l'importance aux pauvres comme bénéficiaire



Une seconde fut une enquête auprès des bénéficiaires exécutée par l'équipe d'évaluation. Cette enquête traitait du sujet de la position socio-économique des répondants et, par extension, des résidents du Quartier 4. Ces répondants ont tous indiqué qu'il y avait une forte proportion du Quartier qui travaillait (plusieurs adultes étant des immigrants clandestins ou encore des membres des familles venant des centres ruraux en sous-location), et que par conséquent les résidents ne faisaient pas partie des plus pauvres.

Finalement un tableau par le Gouvernement indique le niveau de vie des divers quartiers de la ville. Ce tableau, ci-dessous, indique clairement que le Quartier 4 n'est pas le quartier le plus pauvre, même s'il y a une population assez importante.

COMMUNE BOULAOS, Premier Arrondissement

QUARTIER	Nombre de ménages	Population Totale	Niveau de vie
QUARTIER 1	503	2,797	Pauvreté relative
QUARTIER 2	950	5,754	Pauvreté relative
QUARTIER 3	1,185	8,054	Pauvreté relative
QUARTIER 4	1,900	11,106	Moins Pauvre
BRISE DE MER 2	69	328	Non pauvre
EINGUELA 1	583	4,107	Pauvreté relative
EINGUELA 2	153	929	Pauvreté relative
SSPI	371	2,801	Non pauvre
Total	5714	35,876	

Critère de Jugement 1.4 L'Union Européenne a mobilisé ses divers instruments de coopération de façon à ce qu'ils aient tous eu un effet de levier positif les uns sur les autres afin de répondre aux besoins de la population et du pays tout en respectant les politiques de développement communautaire.

Analyse du CJ 1.4 :

Il n'y a que peu de raisons de croire que l'Union Européenne ait utilisé dans son programme une logique de gestion mettant en évidence la recherche (et la mise en œuvre) d'opportunités pour des effets de levier. Cette conclusion s'applique aussi bien pour les interventions et programmes internes à l'Union Européenne, que concernant le potentiel des effets de levier avec d'autres bailleurs ou avec le pays. En somme, les interventions n'ont que peu de liens entre elles (exception faite de l'infrastructure routière ou l'effet de levier est de fait un impact d'actions séquentielles). En effet, les contributions de la Commission européenne à plusieurs besoins du pays (notamment en termes de sécurité alimentaire, de gestion post-conflit et de la participation plus active de la société civile) n'ont pas eu les résultats escomptés, car les interventions étaient trop linéaires et indépendantes.

Analyse des indicateurs

1.4.1 Existence d'exemples de levier entre les divers instruments de l'Union Européenne, (avec une indication du « type » de levier).

Noter : Originellement, cet indicateur était défini comme suit: Montant alloué au programme de coopération avec Djibouti via les divers instruments de l'Union Européenne. Ce changement reflète le fait que les montants eux-mêmes ne reflètent d'aucune manière l'effet de levier. L'indicateur 1.4.4 a aussi été intégré à cet indicateur.

Les documents disponibles en ce moment (notamment les ROM, les DSP, les RAC, les rapports opérationnels et les autres documents disponibles électroniquement) ne traitent jamais d'effets de levier disponibles à travers l'utilisation de divers instruments. Le CRIS démontre quand-même que la très grande majorité des fonds FED du 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED aura été consacrée à des projets. *Réf : CRIS (voir aussi l'analyse contenue dans la section 3 de ce rapport)*

Le fait que le soutien de l'Union Européenne à certains secteurs ait été livré via plusieurs projets au lieu d'un seul (ou via peu de projets) ne reflète pas nécessairement la recherche des effets de levier entre projets. Par exemple, les divers projets depuis le 6^{ème} FED en eau et d'assainissement (rural et urbain), et surtout en séparant les déchets solides des autres, ne semblent pas une question de levier, mais plutôt de gestion de mandats d'état et de contrats. Or un volet « hydraulique rural » a même été inclus dans le projet « Quartier 4 ». Cependant les différents volets sont peut-être complémentaires, mais ne forment pas d'effets de levier les uns sur les autres. La même logique s'applique à la distinction faite contractuellement entre les rocailles et la route du Corridor Sud. Ces interventions sont complémentaires, certes, mais ne forment pas une stratégie de levier.

En examinant les dossiers du PIN et du PIR sur le transport, on ne peut en conclure que ces deux canaux ont été choisis en fonction des effets de levier. D'ailleurs, les raisons de la distribution de la responsabilité sur le même tronçon à l'intérieur du pays restent indéterminées (excepté la disponibilité des fonds). La carte « régionale » a d'ailleurs été très mal gérée, laissant des questions importantes en suspens, dont le rôle stratégique du corridor sud, le rôle du chemin de fer, l'harmonisation des charges à l'essieu et les formalités douanières (*éléments porté à l'attention de l'équipe par la DUE, le MTT et par l'IGAD*).

En considérant les appuis budgétaires, l'Union Européenne a mis sur pied trois programmes de soutien budgétaire pendant le 7^{ème} et le 8^{ème} FED (total de 33 millions d'euros), mais n'a pas pu appliquer le soutien prévu pour le 9^{ème} FED. Les analyses présentées dans les

documents indiquent qu'il n'y a pas eu d'effets de levier entre ces soutiens budgétaires et les autres projets de l'Union Européenne (ex. soutien budgétaire et dialogue des politiques concernant les secteurs eau/assainissement et structure réglementaires affectant le transport).
Réf : point III 1 supra.

En ce qui concerne les effets de levier entre les initiatives des secteurs de concentration et les programmes hors-concentration, le DSP du 10^{ème} FED confirme qu'un montant fut alloué au PNUD dans le 8^{ème} FED pour la construction de logements dans les zones les plus touchées par le conflit. Il n'y a pas de référence aux autres interventions ou instruments de l'Union Européenne qui auraient pu augmenter l'impact de ces efforts. L'équipe d'évaluation n'a trouvé aucun rapport entre les résultats de ce « projet » et les autres initiatives de la Commission européenne ou de la famille de l'ONU touchant les zones rurales, telles que des puits d'eau, des AT en santé, la décentralisation, l'aide alimentaire, etc.

En principe, l'AT prêtée à l'ON (commencée en 2006) aurait dû avoir des effets de levier sur la programmation de l'Union Européenne et sur l'efficacité de son aide vis-à-vis du Gouvernement, mais les rapports disponibles ne donnent pas de détails sur cet objectif important. Des entrevues sur le terrain indiquent que l'AT a eu un effet important sur la normalisation des rapports entre la Commission européenne et l'ON, et que l'influence de l'AT sur la gestion de la coopération européenne (en termes de stratégie et de coordination) a été importante. De leur part, les 23 missions résultantes de la Facilité de coopération Technique I et II indiquées dans les documents de référence ont surtout été utilisées pour faire avancer une petite partie des dossiers de la coopération (le cycle de projet) de l'Union Européenne. Si ce n'est au sens large (c'est-à-dire en considérant que ces missions ont eu un effet de levier sur le temps), ils n'ont pas eu des effets identifiables sur les autres instruments et interventions. *Réf : DSP 10^{ème} FED, p. 17-18*

Il n'y a pas eu de stratégies qui aient fait le lien entre les instruments utilisés, les montants alloués et les effets du soutien que l'Union Européenne a donné aux ANE. Lors de la mission sur le terrain, l'équipe d'évaluation a examiné ces effets de levier potentiels et la coordination entre l'Union Européenne et les autres bailleurs de fonds en ce qui concerne les ANE. En réalité, les efforts ont été superficiels et cette question a été traitée à la marge d'une stratégie de développement plus large. La Commission européenne elle-même avait reconnu l'importance du rôle des ANE dans le développement du pays et le RAC 2009 avait recommandé qu'un montant important soit réservé aux ANE dans le 10^{ème} FED, entre autres afin de multiplier les impacts qu'ils peuvent avoir dans la société. Jusqu'en 2010, les interventions de la Commission européenne dans ce domaine étaient restreintes dans leur portée, mais cette situation a changé depuis ; la DUE a réussi à soulever plusieurs millions d'euros via divers instruments dans des domaines d'intérêt qui vont avoir besoin de la collaboration et de l'appui de la société civile *Réf : RAC 2009, p. 22*

En ce qui concerne la BEI, celle-ci a réservé 7 millions d'euros pour Djibouti pendant les 6^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} FED, mais seulement 3.8 ont été engagés dans le secteur de l'électricité et 2.8 millions d'euros en télécommunications. En 2007 la BEI a réexprimé sa volonté de recommencer son soutien dans le pays, moyennant le paiement des arriérées. Le RAC 2009 indique que ceci fut accompli et que la BEI devait donc soutenir le chemin de fer. Le dossier est resté en veille depuis lors, ne générant aucun effet de levier. L'équipe d'évaluation a examiné les interactions entre les activités de la BEI, des instances régionales responsables du dossier du chemin de fer, et les interventions programmées (ou non) via le PIN, et ont trouvé que la BEI reste invisible dans le pays. Il faut noter que l'équipe en place à la DUE propose que toutes les interventions en infrastructure appuyées par la Commission européenne passent

par la BEI et que les appuis stratégiques (développement de la capacité, réglementation, gestion, etc.) soient en majorité assumée par les fonds programmables et les instruments de coopération de la Commission européenne.

Aucun effet de levier n'a été généré par l'utilisation des lignes budgétaires, si ce n'est très récemment. Le DSP du 10^{ème} FED indique « que Djibouti n'a pas bénéficié de l'appui provenant des différentes lignes budgétaires » *Réf: DSP p. 18*, tandis que le RAC 2009 note que dans le programme d'Action annuel 2008, et encore en 2009, un montant de 600 000 euros (en total) a été réservé pour les ANE et les autorités locales. Un appel d'offres devait permettre des micro-actions en 2010. *Réf: RAC 2009 p. 16* mais n'avait pas commencé à la fin de la période de l'évaluation. Il est trop tôt pour déterminer s'il y a eu des effets de levier entre ces PAC et les autres projets et instruments.

Un AT a été mis à la disposition de Djibouti pour le développement de la stratégie nationale de développement du commerce sous l'instrument « Facilité TradeCom ». L'appel d'offres était en cours lors de la rédaction du RAC 2009 et les effets de cet AT n'ont pas été mis en évidence lors que la période de l'évaluation a pris fin. *Réf: p. 16*. Il est donc trop tôt pour voir si cette assistance aura des effets de levier.

Une contribution à la PAM a eu lieu dans le domaine de l'aide alimentaire aux réfugiés et aux populations rurales vulnérables dans le pays du mois de mai 2008 à avril 2009. Nous n'avons pas trouvé de documents analysant l'effet de cette assistance sur les autres interventions de l'Union Européenne (autre que l'aide alimentaire). Une analyse similaire concernant les effets de cette assistance sur les autres bailleurs, notamment concernant la décentralisation et la gestion des conflits, n'existe pas non plus. Un effet important de cette contribution s'est fait sentir chez les plus pauvres, car elle a mitigé l'impact de la hausse du cours mondial des denrées alimentaires sur les populations les plus pauvres (*selon EAMR 2^{ème} semestre 2009*). Aucun lien avec d'autres interventions ou instruments n'a été trouvé.

Finalement, ECHO a financé deux actions en 2009 : L'une via Médecin Sans Frontières pour des enfants sous-alimentés et une autre via le PAM pour des initiatives de travail pour les vivres. Un aspect intéressant de ce dernier est un volet qui implique la collecte de déchets recyclables avec la voirie de Djibouti. Ce dernier est clairement un exemple de levier avec les initiatives « projet » concernant les déchets solides, mais la Commission européenne n'a pas pu mettre son projet de gestion des déchets solides en place dans le temps prévu et l'effort d'ECHO n'a pas donné les résultats escomptés. .

Dans l'analyse de cet indicateur, aucune attention n'a été portée aux diverses manifestations de l'Union Européenne au travers des instruments de Stabilité. S'il y en a eu ce fut à travers la DUE d'Éthiopie et ils ont été dirigés vers l'extérieur du pays. La nouvelle équipe de la DUE de Djibouti a récemment mis sur pied un projet utilisant cet instrument.

1.4.2 Existence de mécanismes de coopération et de complémentarité entre les instruments.

Aucun document de l'Union Européenne ne traite de ce sujet, bien qu'il soit d'une importance vitale pour l'optimisation des effets de la contribution de l'Union Européenne dans le pays. Il n'y a pas eu de mécanismes installés en tant que tels, et la division des responsabilités entre Addis Abeba et le personnel en permanence à Djibouti-Ville garantissait que les objectifs à atteindre grâce aux différents fonds programmables étaient indépendants des objectifs potentiels des autres instruments de la Commission européenne. Différentes personnes furent tenues responsables (voir n'importe quel projet dans le CRIS pour une liste de personnes responsables).

1.4.3 Existence d'analyses indiquant que tous les instruments de l'Union Européenne ont été intégrés dans la programmation de l'Union Européenne

En examinant l'analyse de l'indicateur 1.4.1, on s'aperçoit que l'Union Européenne n'a pas intégré toute la gamme d'instruments dans son programme de développement dans le pays pendant la période couverte par l'évaluation ; les fonds programmables via les projets et soutiens budgétaires, lignes budgétaires, ECHO et autres. La valeur de l'existence de cette gamme de « choix » reste dans le rôle que chaque instrument peut jouer dans la « programmation » finale et le soutien qu'un instrument peut apporter à un autre. On peut voir plusieurs endroits où ces liens auraient pu se créer dans la programmation : par exemple, des projets en développement des capacités des ANE et l'utilisation des lignes budgétaires en ANE. Il est clair aussi que le cas de Djibouti a engendré plusieurs contraintes lors de l'utilisation de certains instruments : les RAC de 2007 et de 2009 indiquent qu'il n'y a que peu d'ONG pouvant participer dans les lignes budgétaires, et la BEI (bien qu'elle ne soit pas, à proprement parler, un instrument de l'Union Européenne), a rencontré des problèmes de remboursement et a dû mettre en attente son programme jusqu'à une période récente.

Lors de la visite sur le terrain, l'équipe a discuté de cette question avec la Délégation afin de savoir si l'Union Européenne avait préparé une stratégie d'interconnectivité entre ces instruments et si ces instruments avaient été utilisés de cette façon. Nous avons examiné si et comment l'Union Européenne a vu l'intégration des ANE dans sa programmation au travers d'une ligne budgétaire, et nous en avons conclu que la participation des ANE à la Programmation et à la mise en œuvre des interventions n'était pas une préoccupation majeure de la DUE, au moins jusqu'en 2010.

1.4.4 Types d'effet de levier planifié et réellement observé au niveau du secteur et au niveau de la programmation globale pour le pays

Cet indicateur a été supprimé et intégré dans l'indicateur 1.4.1. Les deux indicateurs se chevauchaient trop.

OE2 : Dans quelle mesure la programmation des activités de l'Union Européenne, ainsi que leur mise en œuvre, ont-elles pris en compte les ressources institutionnelles et organisationnelles disponibles de l'Union Européenne?

Critère de Jugement 2.1 : La programmation des interventions de l'Union Européenne est proportionnée à ses ressources disponibles (ex. financières, humaines, techniques, institutionnelles).

Analyse globale du CJ 2.1 :

Les interventions du 8^{ème} et 9^{ème} FED ne reflètent pas les engagements stratégiques de l'Union Européenne. Le CRIS indique qu'il y a peu d'interventions directement liées aux stratégies du 8^{ème} FED. Le 9^{ème} FED a quant à lui connu des problèmes importants ayant eu pour résultat un manque de représentativité de la stratégie initiale dans la programmation finale. Les deux DSP ont proposé d'utiliser les lignes budgétaires et l'appui important du BEI mais la réalité est très différente. La perception sur le terrain est que ces problèmes sont dus, au moins en partie, au manque de suivi et de ressources humaines pour faire avancer les dossiers lors de la programmation. Mise à part l'incompatibilité entre les plans et la réalité, le 9^{ème} FED a connu des retards importants qui ont, encore aujourd'hui, des répercussions sur la qualité de vie et la santé des Djiboutiens (ex. Quartier 4, déchets solides). Finalement, un des projets d'importance régionaux (le Corridor Sud) n'est pas terminé. Exception faite de ce dernier, le programme a généralement bénéficié des ressources financières nécessaires, en dépit des risques inhérents aux programmes qui sont fondamentalement assis sur les grands projets d'infrastructure.

Plusieurs sources indiquent que les ressources allouées par la Commission européenne pendant la période de la création d'une DUE autonome à Djibouti-Ville ont été insuffisantes ou inappropriées. De plus, étant donné que la DUE à Addis Abeba s'est trouvée dans l'impossibilité d'allouer des ressources suffisantes au programme djiboutien pendant plusieurs années (en raison d'autres priorités, selon la documentation et les entrevues), la Commission européenne a fait une erreur grave en continuant à proposer un programme complexe et difficile à exécuter à Djibouti en sachant que les probabilités de succès étaient faibles. De plus, le siège et la DUE d'Éthiopie ont mal géré la décentralisation du programme d'Addis à Djibouti, surtout en prenant en considération la « crise » politique et institutionnelle dans laquelle la Commission européenne s'est trouvée. Par exemple, le transfert fut rendu officiel sans que les ressources adéquates et qualifiées aient été affectées, laissant peu de personnes pour reprendre et refaire un programme déjà troublé. Le siège, en particulier a essentiellement traité la transition comme un « business as usual » tandis que la réalité sur le terrain indiquait clairement que cela n'était pas le cas. De plus, le siège devait être au courant de la situation difficile à Djibouti depuis longtemps, plusieurs plaintes officielles ayant été présentées par le Gouvernement.

Ces problèmes ont réduit la portée et la nature même des effets des interventions (ex. RN 1, Quartier 4, barrages) et ont, dans certains cas, augmenté le coût des interventions sans pour autant y apporter une valeur ajoutée.

Analyse des indicateurs

2.1.1 Correspondance entre l'engagement stratégique de l'Union Européenne dans le pays et les interventions réalisées (programmées et exécutées).

Il y a, sauf dans de rares exceptions, une faible corrélation entre les interventions identifiées dans le PIN et celles incluses dans le CRIS et les RAC. *Réf : CRIS et l'inventaire des projets dans l'annexe 3 du rapport de démarrage.* En examinant le 8^{ème} FED on note que des montants importants ont été alloués pour la stabilisation macroéconomique avec des interventions en appui budgétaire, notamment via la sécurisation des budgets des ministères responsables pour l'éducation et la santé *Réf : DSP 8^{ème} FED.* Or le CRIS, qui compte peu d'interventions directement liées aux stratégies proposées, démontre une autre réalité. On note qu'il a eu des projets visant l'appui à la banque nationale pour développer des systèmes d'information, projet non-inclus dans le DSP. Plusieurs interventions dans le domaine social qui ne furent pas mentionnées dans le DSP ont été mises en application, souvent dans le but d'améliorer les conditions des camps de réfugiés ou des personnes déplacées en raison de la sécheresse, et pas les questions soulevées dans le NIP. On note que plusieurs de ces projets valent moins de 100 000 Ecus², et que plusieurs interventions qui se sont vues allouer un budget ne sont pas rendues au stage de l'octroi d'un contrat, souvent par manque de suivi de la part de la Commission européenne.

Le même document note aussi qu'il y a un lien entre la logique du développement national et le développement au niveau régional. En effet, 75% du budget PIR devait être réservé pour « le transport, les échanges et l'intégration régionale »³. En effet, près de 60% du montant du PIR devait financer des projets dans le secteur du transport, incluant la route nationale, le chemin de fer et le port de Djibouti, tandis que 30% devait financer des projets reliés aux 61 points d'eau, le développement d'un plan de développement urbain pour Djibouti-Ville et des projets de drainage d'eaux pluviales⁴. La réalité est différente, une grande partie du budget étant allouée à l'infrastructure et une petite partie réservée aux questions sociales (échanges). Le fait que le NIP doive payer pour « l'intégration régionale » n'est justifié dans aucun document.

En ce qui concerna le 9^{ème} FED, plusieurs facteurs ont empêché l'Union Européenne d'utiliser le potentiel de son programme stratégique. Les efforts en termes d'appuis macroéconomiques étant liés aux conditions de progrès du pays au niveau des politiques dans ce domaine (dont plusieurs ont été conclus avec la FMI) ce secteur de concentration a été éliminé lors de la revue mi-parcours, et des questions de processus contractuels (dont des questions de design en ingénierie) ont retardé considérablement les initiatives dans le secteur de l'eau et l'assainissement. La capacité de la Délégation de l'UE à Djibouti de résoudre ces problèmes de design, de programmation et de contractualisation étant très limitée, les pauvres niveaux des montants alloués du 9^{ème} FED reflètent les difficultés rencontrées.

Contrairement au 8^{ème} FED, le DSC du 9^{ème} FED propose d'accélérer l'utilisation des lignes budgétaires, notamment celles qui correspondent aux ONG, aux droits de l'homme et à la démocratisation, au VIH/SIDA et à la ligne post-conflit. Le DSC ne donne pas plus de détails sur la stratégie envisagée, mais les analyses du CRIS par l'équipe d'évaluation démontrent que très peu de montants alloués non-FED ont été attribués au programme de Djibouti pendant le 9^{ème} FED. Ce constat est appuyé par l'EAMR du deuxième semestre de 2008 qui

² Dans le document stratégique de coopération du 8^{ème} FED, l'unité monétaire est l'Ecu.

³ DSC, Annexe 3

⁴ DSC, Annexe 4

indique que les lignes budgétaires n'ont pas été utilisées à Djibouti dans le passé à des fins transversales ou pour des ANE. « *For the first time ever, Djibouti has been allocated EC budgets to finance actions in support of NSA and other transversal issues* » P.2

Au niveau des activités planifiées dans le PIR du 9^{ème} FED pour la région, le DSP fait un rappel des secteurs d'activités qui seraient appuyés par les PIR, mais ne concrétise pas ce qui serait planifié pour Djibouti. Il est clair que plusieurs secteurs de « concentration » au niveau du PIR sont les mêmes que dans le PIN pour Djibouti : le transport, la paix, et l'environnement. En effet, en ce qui concerne le corridor routier de Djibouti-Ville à la frontière avec l'Éthiopie, le PIR couvrirait la majeure partie des travaux (25 M€) tandis que le PIN du 9^{ème} FED contribuera 7 M€ pour un total de 32 M€. Les budgets prévus ont été alloués, mais la route n'est toujours pas terminée : des analyses faites par l'Union Européenne et le Gouvernement démontrent que les hausses de prix (pétrole surtout) et les difficultés non prévues ont augmenté le coût total du projet d'environ 10 % sans que l'Union Européenne ne veuille financer cette somme. Les hausses des prix étant connues de tous, spécialement pour le pétrole et ses produits dérivés, les références dans les rapports de suivi concernant le besoin d'augmenter le niveau financier des contrats ne se font que vers la fin du projet. De plus, les références apparaissent seulement quand la situation est devenue un problème. *Réf : Rapports de suivi, RAC et rapports opérationnels 2008 et 2009.* La selon l'AIDCO, le Gouvernement doit contribuer aux montants nécessaires (de fonds nationaux), mais la DGDEV insiste sur le fait que la route doit se terminer avec un financement de l'Union Européenne. Cependant, les fonds du 9^{ème} FED ne peuvent, semble-t-il, être utilisés à cette fin et le financement doit venir du 10^{ème} FED. L'AIDCO, quant à lui, insiste sur le fait que le PIN du 10^{ème} FED ne prévoit pas de travaux dans ce secteur. *Réf : Minutes of Country Team Meeting held June 2009.* L'équipe d'évaluation n'a pas pu trouver de documents plus récents, mais formule les hypothèses suivantes : a) étant donné l'importance de la route pour Djibouti et la région, cette route demeure une priorité pour l'Union Européenne qui ne doit pas dépendre des problèmes de processus de financement internes de l'Union Européenne ; b) l'investissement de l'Union Européenne ne sera utile et les bénéfices escomptés pour le commerce et la sécurité régionale ne seront réalisés que quand la route sera terminée ; c) l'Union Européenne risque aussi sa réputation de partenaire de développement fiable.

En somme une étude préliminaire de la part de l'équipe d'évaluation a démontré que les taux d'engagement et de décaissement des 6^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} FED répondent aux attentes initiales, mais que la mise en œuvre du 9^{ème} FED a connu plusieurs problèmes causés par l'attente d'initiatives et de décisions qui devaient être prises par le Gouvernement. Il a aussi souffert de la lenteur des processus de l'Union Européenne. (*Voir EAMR des années 2008, 2009 et 2010*). Par exemple, la coopération de l'Union Européenne avec Djibouti a dû attendre la conclusion d'un accord entre le Gouvernement et le FMI avant de commencer son programme d'appui macroéconomique, ainsi que la promulgation des documents officiels concernant des réformes de politiques sectorielles concernant l'eau et l'assainissement. Pour indiquer la portée de ces retards, les montants engagés du 9^{ème} FED n'étaient que 25% de l'enveloppe A et 0% de l'enveloppe B en juin 2006 lors de la revue de mi-parcours. Par la suite de cette revue, la dotation financière a été réduite et plusieurs éléments de la stratégie de coopération ont été ajustés. Par exemple⁵ :

- Le soutien macroéconomique a été supprimé ;
- Les fonds originellement prévus pour le soutien macroéconomique, une partie des fonds prévus pour « eau et assainissement » et une grande partie des fonds pour les

⁵ Voir Document de stratégie de coopération 10ème FED, page 15

secteurs hors-concentration dans l'enveloppe A ont été transférés vers la réserve de développement à long terme ;

- La même réserve a aussi reçu la totalité des fonds de l'enveloppe B

Cependant, dans la pratique, un montant important égal à 17,7 M€ a été transféré de la réserve et réattribué au programme « Assainissement liquide et solide de la ville de Djibouti » en 2007.

La lenteur de l'Union Européenne (en effet plutôt le fait que la Commission européenne s'était engagé à mener à bien des projets primordiaux pour le pays et que ces projets ne se concrétisaient pas) a récemment été notée par l'ON lors de la mission sur le terrain en janvier 2009, et a été confirmée par une lettre récente du Gouvernement à l'Union Européenne concernant le projet de déchets solides.

La stratégie du PIN du 9^{ème} FED d'utiliser les lignes budgétaires s'est souvent avérée difficile à implanter, faute surtout d'ONG européennes à Djibouti et en raison de faiblesses au sein des ANE djiboutiennes⁶. La réponse de la Commission européenne dans un cas (Quartier 4) a été de donner un contrat à caractère social à une firme de construction, au lieu d'appuyer la société civile. Il y a donc une faible corrélation entre la stratégie de l'Union Européenne et les actions concrètes dans ce domaine.

Le Fonds Mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, appuyé par l'Union Européenne, a octroyé une subvention de 12 M\$ en 2005 et une autre de 30,8 M\$ sur cinq ans afin de lutter contre ces maladies. Cette contribution, et la stratégie d'appui à la santé via, entre autres, la saine gestion de l'eau qu'elle représente, ne sont pas présentées dans le DSP, et ne sont pas gérées à partir des ressources sur le terrain.

Finalement, l'Union Européenne a appuyé Djibouti (via un AT) dans sa préparation pour les négociations de l'APE. Une autre AT a été prêtée au pays pour l'appuyer dans ses négociations au niveau régional pour les ententes avec l'Organisation mondiale du commerce (l'OMC). Ces interventions ne sont pas directement identifiées dans le DSP mais ont certainement obligé une gestion et un suivi important de la part de la Délégation, en faisant l'hypothèse que l'expérience dans les autres Délégations puisse être utilisée comme précédent.

Étant donné que la coopération de l'Union Européenne avec Djibouti est fortement orientée vers les projets d'infrastructures (voir CRIS et la MTR, documents qui peuvent se résumer en examinant le RAC 2009 qui indique :

« Il serait souhaitable de ne pas limiter la coopération avec l'Union Européenne simplement au développement des infrastructures » *Réf : RAC et conclusions du MTR 2009, p. 2.*

L'accent mis sur les projets d'infrastructure demande proportionnellement plus d'activités et d'efforts de gestion de projet que plusieurs autres types d'interventions (dont la préparation de DAO, de contrats de faisabilité et d'exécution, la coordination avec le pays lui-même dans le cas du suivi et des ajustements). Puisque le bureau à Djibouti n'avait qu'un seul agent technique pour assurer la gestion et la supervision du progrès de ces interventions sur le terrain, la Commission européenne devait aussi faire appel à la Délégation d'Addis Abeba pour un soutien technique et pour toutes les ressources nécessaires à l'administration financière et contractuelle. Or des entrevues ont clairement indiqué que les ressources

⁶ DSP 10ème FED, p. 18

techniques à Addis Abeba devaient aussi superviser des projets du PIN Éthiopien, de l'UA et du PIR, laissant très peu de temps (ou d'intérêt) pour le programme djiboutien. Les EAMR et RAC de l'Éthiopie, surtout pour les années 2007-2010, indiquent une forte concentration de projets (d'infrastructure) qui ont des problèmes d'exécution et de conception, surtout dans le contexte du conflit dans la région. N'ayant pas de documents analytiques à l'appui puisque la Commission européenne ne gère pas ses ressources humaines par des feuilles de temps ou des rapports de performance périodiques, l'équipe d'évaluation a avancé l'hypothèse selon laquelle la quantité des ressources humaines disponibles à Addis et au Djibouti pour la gestion des interventions djiboutiennes n'a pas été suffisante pour assurer l'efficacité de l'ensemble du programme. L'équipe a par la suite validé cette hypothèse auprès des agents de la Commission européenne (ayant travaillé à Addis), des gestionnaires djiboutiens et des responsables dans les firmes exécutantes. Tous ont confirmé que la disponibilité des ressources avait été particulièrement limitée en raison des autres engagements de la DUE à Addis (selon les agents de la Commission européenne).

Une des conséquences de cette situation est le manque de direction que peut, et doit apporter les ressources de la Commission européenne au programme, et un des risques importants est la dispersion. En effet, le 8^{ème} et le 9^{ème} FED en particulier sont composés de plusieurs interventions qui, en plus de leur valeur du point de vue développement, démontrent une dispersion importante dans leur nature. Routes, chemin de fer, capacité des ANE, eau urbaine, déchets solides, accès et utilisation des ressources alimentaires, valorisations de l'apiculture, ajustements structurels et puits ruraux ont tous une chose en commun : le besoin pour l'Union Européenne de commencer au tout début du cycle de programmation et de la mise en œuvre et passer par un processus de gestion important. *Réf : CRIS et RAC 2006-2009.* Or la majorité de ces interventions ont eu besoin d'au moins 2 à 3 ans afin de passer du stade d'identification à l'appel d'offres et de contrat. *Réf : CRIS 2007-2010.* Plusieurs ont eu besoin de plus encore. Une partie de ce délai s'explique par la complexité de l'intervention, la pauvre capacité d'absorption djiboutienne et le manque de données sur le terrain. Cependant l'équipe d'évaluation a conclu que l'Union Européenne n'avait pas les ressources nécessaires pour mener à bien sa stratégie officielle (décrite dans les DSP et RSP) dans un délai reflétant l'urgence développementale et surtout les besoins de base de la population (ex. eau, assainissement).

2.1.2 Niveau d'effort (ex. personnes-mois) investis par l'Union Européenne dans la programmation et la mise en œuvre du programme.

Il faut noter qu'il est impossible de fixer le « niveau d'effort » à l'intérieur de la Commission européenne, car celle-ci n'utilise pas de mécanismes pour capturer cette information. Une demande d'information auprès d'un membre du Groupe de référence, spécifiquement pour des détails concernant le temps dévoué par les membres de la DG DEV et AIDCO sur la programmation et la mise en œuvre de la coopération de l'Union Européenne avec Djibouti a révélé que ces informations n'existent pas. Il n'est pas possible, par exemple, de rendre compte sur l'utilisation des ressources humaines et de baser des décisions sur l'allocation des ressources internes en utilisant des « baselines » de ce genre. *Réf : entrevues à Bruxelles et à Djibouti.*

Lors de la première mission sur le terrain, des entrevues avec les membres de la délégation ont démontré que les ressources sur le terrain (dans la Délégation de l'UE) étaient largement insuffisantes pour assumer le nouveau rôle de la Délégation. Un organigramme nouveau et un plan de recrutement avaient été approuvés pour la Délégation et le processus de recrutement n'avait pas encore porté ses fruits. Les discussions sur le terrain ont permis de faire la

distinction entre les ressources nécessaires pour assumer les fonctions nouvelles (ex. finances, IGAD) et celles qui étaient nécessaires afin d'assumer les rôles de a) relations et coordination avec le Gouvernement et de b) gestion des interventions selon le cycle de projets. *Réf : discussions avec la Délégation à Djibouti.* Il fut aussi constaté qu'il sera essentiellement impossible d'identifier le nombre d'heures travaillées sur un dossier spécifique à moins que la personne ne soit affectée à un projet à temps plein. *Réf : discussions avec membres de la Délégation à Djibouti.*

L'ON a clairement indiqué que l'Union Européenne avait été notamment relativement absente du pays pendant la période durant laquelle la coopération de l'Union Européenne avec Djibouti était gérée de l'Éthiopie, et que la coordination avait été difficile dû en partie à l'absence des ressources sur le terrain. L'ON et les membres de la Délégation ont indiqué que les missions de l'Union Européenne parvenant d'Addis Abeba ont été peu coordonnées et ont souffert du manque d'efficacité du suivi des initiatives, en particulier pendant la période marquée par des problèmes internes dans la Délégation à Addis Abeba. *Réf : entrevues avec ON et Délégation.*

2.1.3 Existence de stratégies de levier entre les interventions de l'Union Européenne, mettant en évidence une plus-value cumulative.

Cet indicateur a été supprimé, le jugeant une duplication de ceux dans la QE 1.

Critère de Jugement 2.2 : La mise en œuvre des interventions de l'Union Européenne a tenu compte de ses ressources disponibles (financières, humaines, techniques et réglementaires).

Analyse globale du CJ 2.2

Le CJ 2.1 indique que l'Union Européenne s'est engagée à plusieurs reprises à atteindre des objectifs qu'elle n'a pas été en mesure d'atteindre dans la période anticipée. Un des problèmes récurrents est que l'Union Européenne s'est engagée à financer des projets d'infrastructure dans l'absence de cadre réglementaire ou de garanties que les engagements du Gouvernement seraient respectés (chemin de fer, routes, eau, gestion macro- économique). Un des projets importants de la région, le Corridor Sud, a souffert au niveau coût par des augmentations de prix ; la documentation interne indique que l'Union Européenne n'a pas su appliquer des mécanismes financiers pour prévoir et résoudre ces risques (ex. budget corporatif de contingence, fonds de réserve, etc.). De plus, l'Union Européenne a trop attendu avant d'essayer de résoudre ce problème, indiquant que les systèmes de gestion et de suivi n'ont pas été assez performants. Des entrevues ont démontré que la coopération de l'Union Européenne avec Djibouti n'a pas reçu l'attention nécessaire pour la gestion et le suivi pendant la période où la coopération de l'Union Européenne avec Djibouti était gérée d'Addis Abeba, les priorités de travail ayant été tournées vers les problèmes de l'Éthiopie et de la région. Lors de la première visite sur le terrain, l'équipe d'évaluation s'est rendu compte que la Délégation sur place n'avait ni les ressources humaines ni les systèmes de suivi nécessaires à la gestion des dossiers courants. Ces informations ont été confirmées par des rapports internes de la Commission européenne indiquant que le contrôle interne et la gestion des risques ont soufferts de la carence de ressources. Une des conséquences est que la perception qu'avait le Gouvernement de l'Union Européenne comme partenaire stable et prévisible était assez négative pendant une bonne partie de la période couverte par l'évaluation.

Analyse des indicateurs

2.2.1 Correspondance entre le choix et la conception des interventions retenues, et les ressources de l'Union Européenne disponibles pour leur gestion.

Le préambule de cette analyse se trouve dans la sous-section dédiée aux indicateurs 2.1.1 et 2.1.2 ci-dessus. L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé d'analyses traitant directement de ce sujet dans les dossiers obtenus. Il est intéressant de noter que le MTR 2009 n'aborde pas ce sujet pourtant crucial et ne fait aucune recommandation. *Réf : MTR 9^{ème} FED.*

Des entrevues avec des gestionnaires de l'Union Européenne ont indiqué que :

- La gestion de la coopération de l'Union Européenne en Éthiopie a rencontré des problèmes d'organisation et de leadership pendant plusieurs années. Ceci a eu comme résultat des interventions de Bruxelles dans la gestion de la DUE dans le pays, des changements de personnel et des périodes difficiles pour les gestionnaires d'Addis Abeba. Les difficultés ont affecté l'efficacité de la mise en œuvre des initiatives à Djibouti du point de vue des processus et des protocoles de l'Union Européenne, dont ceux concernant la passation de marchés et de leur supervision. *Réf : Discussions avec Commission européenne à Bruxelles, EAMR 2009.*
- Les secteurs clés de la coopération de l'Union Européenne à Djibouti ont souvent subi des changements importants : l'appui macro-économique, le transport routier, l'appui en eau rurale et autres ont soit changé de main (dans le sens de responsabilité), soit de priorité (dans le cas de l'eau) ou encore ont été éliminé comme secteur de concentration (dans le cas de l'appui macro-économique). *Réf : Dossiers RAC et MTR 9^{ème} FED*
- Une visite sur le terrain en janvier 2010 par le Directeur de l'Unité d'évaluation à l'Union Européenne (Bruxelles) et le Chef de mission de l'équipe d'évaluation a confirmé les capacités limitées de la Délégation à entreprendre la programmation et à superviser l'exécution des interventions développementales en ce moment-là (bien qu'il existe un plan approuvé pour une organisation plus étoffée avec une augmentation importante des ressources humaines). Avec seulement trois professionnels en poste de façon permanente, dont le Chef de Délégation, un agent en finance-contrat et un agent technique, la capacité installée de la Délégation était à un niveau minimal. Et ce en dépit du fait que tout le programme (sauf la responsabilité pour l'IGAD) avait été déléguée à la DUE de Djibouti. *Réf : Notes d'entretiens lors de la mission sur le terrain*

La capacité de gestion et de suivi technique des institutions djiboutiennes avec lesquelles l'Union Européenne doit travailler a toujours été une préoccupation⁷. Dans ce contexte, l'efficacité doit nécessairement refléter la capacité combinée de l'Union Européenne et des institutions djiboutiennes.

⁷ Cette préoccupation a été renforcée par les personnes interrogées lors de la visite sur le terrain en janvier 2010, et surtout par les responsables des bailleurs. Selon ces interlocuteurs, le faible nombre d'interventions dans le pays et les retards importants sont des manifestations de ces problèmes. Ces « conclusions » seront validées par l'équipe d'évaluation dans les prochaines phases.

2.2.2 Existence d'un cadre organisationnel clair et opérationnel définissant les responsabilités pour la programmation, l'exécution et le suivi des interventions par l'Union Européenne.

Des entrevues ont révélé que les agents de l'Union Européenne, pendant leur séjour à Addis Abeba, étaient encouragés à travailler sur d'autres priorités que Djibouti, et qu'il n'y avait pas de direction de la part des superviseurs sur la coordination du programme. *Réf: entrevues avec agents de l'Union Européenne à Djibouti et à Bruxelles, 2010* D'autres entrevues avec le Gouvernement et les agents de l'Union Européenne ont fait ressortir que les missions de travail d'Addis Abeba vers Djibouti ont été sporadiques et que le personnel avait tendance à changer souvent, provoquant une situation où les agents de la Commission européenne ne maîtrisaient pas leurs dossiers techniques.

Pendant la période couverte par l'évaluation, il est clair que la Commission européenne avait mis en place un cadre de responsabilités clair pour la programmation et l'exécution (gestion, suivi, contrôle financier, etc.). La DUE d'Addis Abeba étant organisée selon le modèle typique de la Commission européenne, et les délégations d'autorités et de fonctions ayant été définies par le siège, chaque employé ou agent contractuel de la Commission européenne devait savoir exactement les limites de leurs compétences et autorités. (*ref: examen des dossiers administratifs et de gestion des interventions de la Commission européenne*). Ceci étant dit, il y a deux observations qui valent la peine d'être présentées :

- Les analyses du CRIS et des dossiers administratifs et contractuels démontrent que la responsabilité de la majorité des dossiers a changé plusieurs fois ; la courbe d'apprentissage devant être gérée à chaque fois (*voir CRIS Corridor Sud et Quartier 4*)
- Les entrevues ont indiqué que dans plusieurs cas, les agents de la Commission européenne responsable des dossiers n'avaient pas les qualifications techniques pour assurer la qualité et le bien-fondé de la conception. Par exemple, des experts en santé qui doivent gérer des dossiers en société civile et en routes ; un agent technique devant se prononcer sur la conception de routes et de projets de décentralisation post-conflit, etc. (voir organigrammes historiques et présentes de la DUE)

2.2.3 Délais moyens entre le moment de la prévision dans les DSP et le début de l'exécution sur le terrain

Le tableau suivant indique que les interventions FED du 8^{ème} FED ont débuté peu de temps après la décision de l'Union Européenne. Le 9^{ème} FED, par contre, affiche des délais très importants, allant de 7-9 mois jusqu'au projet des déchets solides qui n'a pas encore commencé même si la décision de l'Union Européenne date de janvier 2007.

Il est intéressant de noter que les projets PIR enregistrent un délai de plus de trois ans pour des projets importants en infrastructure, et de 16 mois dans le cas d'assistance alimentaire pour les réfugiés et groupes vulnérables à Djibouti. Face à ces chiffres, l'équipe d'évaluation se pose la question suivante : pourquoi un projet destiné à l'aide alimentaire (alors par définition urgent) doit-il prendre 16 mois avant de commencer ?

Tableau indiquant les délais dans les interventions (Tableau valide en date du 1^{er} janvier 2011

<i>FED</i>	<i>Intitulé du projet</i>	<i>Décision Commission</i>	<i>Date début des activités</i>	<i>Mois de "retard"</i>	<i>Alloué (€)</i>	<i>Contracté et Payé</i>	<i>Zone bénéficiaire de l'action</i>
8	AMELIORATION DE L'APPROVISIONNEMENT EAU CAMPS DE REFUGIES	Le projet n'a pas été poursuivi			260 000	-	Djibouti
8	Appui à la Banque Nationale de Djibouti	Le projet n'a pas été poursuivi			27 054	-	Djibouti
8	REHABILITATION INFRASTRUCTURES SCOLAIRES & FOURNITURE	Le projet n'a pas été poursuivi			357 513	-	Djibouti
8	Appui ajustement structurel 96/97 (+7di33)	Le projet n'a pas été poursuivi			4 100 000	-	Djibouti
8	BANQUE NATIONALE DJIBOUTI INFORMATISATION COMPTABILITE	Le projet n'a pas été poursuivi			230 863	-	Djibouti
8	REHAB. CONSTRUCTION INFRASTRUCTURES VETERINAIRE & FOURNITURE	Le projet n'a pas été poursuivi			85 699	-	Djibouti
8	PROJET ETUDE DU MARCHE DE L'INFORMATIQUE	Le projet n'a pas été poursuivi			25 157	-	Djibouti
8	SEMINAIRE GESTION CYCLE DE PROJETS	Le projet n'a pas été poursuivi			16 402	-	Djibouti
8	ETUDE D'ACTUALISATION DU PROJET	Le projet n'a pas été poursuivi			130 000	-	Djibouti
8	DJIBOUTI - PREPARATION OF NATIONAL ACTION PROGRAMME	Le projet n'a pas été poursuivi			22 677	-	Djibouti
8	Programme appui ajustement structurel (pas ii - 1998/1999)	15/12/1997	28/04/1998	4	9 140 143	9 140 143	Djibouti
8	3 ROCADES URBAINES ET PERIURBAINES DE LA VILLE DE DJIBOUTI	14/12/1999	01/03/2000	3	50 702	50 702	Djibouti
8	Programme appui reformes économiques (pare iii 2000/2002)	20/12/2000	15/10/2001	10	8 665 740	7 871 318	Djibouti
8	APPUI INFORMATIQUE MISSION D'AUDIT DES ARRIERES DE L'ETAT	28/04/2001	05/05/2001	0	32 968	32 968	Djibouti
8	AT - ROCADES URBAINES	13/11/2001	19/12/2001	1	21 040	21 040	Djibouti
8	ASSISTANCE Commission européenne TECHNIQUE SUCCESSIVE AU PROGRAMME DE REFORMES ECONOMIQUES PARE III 2000-2002.- PROLONGATION A.T. SUR PLACE	24/08/2001	29/08/2001	0	313 820	313 820	Djibouti

<i>FED</i>	<i>Intitulé du projet</i>	<i>Décision Commission</i>	<i>Date début des activités</i>	<i>Mois de "retard"</i>	<i>Alloué (€)</i>	<i>Contracté et Payé</i>	<i>Zone bénéficiaire de l'action</i>
8	Appui à la programmation du 9ème FED	09/03/2001	02/04/2001	1	65 022	65 022	Djibouti
8	APPUI A LA REINSTALLATION DES POPULATIONS DEPLACEES	09/12/2002	19/03/2003	3	1 999 525	1 999 525	Djibouti
8	REINSTALLATION DES POPULATIONS DEPLACEES EN REP. DE DJIBOUTI	06/03/2002	01/04/2002	1	73 188	73 188	Djibouti
8	ROCADES URBAINES ET PERIURBAINES	16/07/2002	01/11/2003	16	11 600 000	10 539 915	Djibouti
9	Programme d'investissements pour l'assainissement liquide et la gestion des déchets solides de la ville de Djibouti	01/01/2007	Le projet n'a pas encore commencé		17 700 000	-	Djibouti
9	Facilité de coopération technique (FCT)	11/05/2004	01/09/2004	4	2 600 000	2 394 359	Djibouti
9	PROJET D'APPUI A L'ORDONNATEUR NATIONAL DU FED	31/01/2006	06/11/2006	9	300 000	293 524	Djibouti
9	Projet d'Appui à la décentralisation	01/01/2007	01/09/2008	20	600 000	600 000	Djibouti
9	Eau et assainissement-Réhabilitation du Quartier 4	01/12/2006	17/06/2007	7	10 800 000	9 380 603	Djibouti
9	Facilité de coopération technique (FCT)	01/01/2007	24/05/2008	17	1 300 000	1 034 314	Djibouti
9	Projet d'Appui au Renforcement des capacités et à l'Information des ANE (projet ARIANE)	17/09/2007	25/11/2008	15	300 000	199 992	Djibouti
10	Facilité de coopération technique (FCT)	16/12/2008	Le projet n'a pas encore commencé		1 300 000	-	Djibouti
10	Aide alimentaire aux groupes vulnérables	En attente d'approbation			1 540 000	-	Djibouti
RIP 9	REHABILITATION DU COULOIR SUD (CARREFOUR D'ARTA-GUELILE)	19/03/2004	11/05/2007	38	7 000 000	6 211 294	RSA - Eastern, Southern Africa and the Indian Ocean
RIP 10		19/03/2004	11/05/2007	38	3 200 000	1,278,977 En attente d'approbation	
RIP 9	FOOD ASSISTANCE TO REFUGEES AND VULNERABLE GROUPS IN DJIBOUTI	01/01/2007	06/05/2008	16	2,000,000	1,977,863	RSA - Eastern, Southern Africa and the Indian Ocean

L'analyse ne prend pas en compte le délai entre la signature du DSP et la « décision de la Commission ». Dans le cas du 8^{ème} FED, la signature date de novembre 1996, indiquant que le *temps moyen entre la signature et la date du début des activités était de plus de 44 mois*. Dans le cas du 9^{ème} FED, et en considérant que la période de calcul commence au premier janvier 2002, la moyenne est de 65 mois. Il faut prendre en compte que le DSP avait identifié la grande majorité des interventions et que l'Union Européenne savait déjà, au moment de l'entente, quelles interventions devaient avoir lieu *Ref. Entrevues sur le terrain*.

Le RAC 2009 indique que la programmation et la mise en œuvre du 9^{ème} FED ont été retardées de façon importante *Réf p. 2. Les quatre EAMR de 2009 et de 2010 répètent ce message*. Ces derniers indiquent aussi que la programmation du 10^{ème} FED prend du retard, surtout pour des raisons associées au manque de ressources pour la gestion du cycle de programmation-exécution.

Le rapport de la Revue opérationnelle 2009 indique que l'Union Européenne a décidé d'élever le rang de sa délégation dans le pays, ce qui aurait pour effet de « mettre fin à des revendications de la part du Gouvernement ...et de permettre à la Délégation... de voir son personnel renforcé et ses compétences élargies en assumant ...la gestion financière de la coopération » *Réf : p. 3*. La gestion « financière » fut un obstacle majeur à l'efficacité des actions, selon ce rapport *Réf : p. 3*

Il est intéressant de noter que les RAC 2006, 2007 et 2008 ne traitent pas du problème des retards comme tel, indiquant seulement l'état des interventions en cours de planification et d'exécution. Les conséquences politiques et autres (et surtout au point de vue des effets négatifs sur le développement) ne sont pas traitées. Toutefois, quelques-uns de ces problèmes ont été discutés lors de la réunion du « Country Team », par exemple celui du 3 juin 2009. *Réf : Country Team Meeting minutes June 2008 et RAC 2006-8*. Dans la même veine, il est intéressant de noter que les rapports annuels et EAMR provenant de la DUE de l'Éthiopie ne mentionnent jamais les raisons des retards des interventions djiboutiennes ou encore les difficultés qu'aurait cette délégation à gérer le programme et à fournir les services nécessaires.

2.2.4 Existence de mécanismes assurant que les interventions de l'Union Européenne gèrent de façon intégrée ses politiques concernant les priorités transversales, spécifiquement celles sur le genre.

L'analyse des dossiers sur le terrain démontre que chaque dossier, dans ses étapes d'identification et de planification, considère toutes les dimensions transversales, en partie parce que les formulaires et gabarits « anglais : templates » exigent que ces considérations soient examinées. L'analyse de l'équipe d'évaluation démontre aussi que les études de faisabilité pour des projets d'infrastructure examinent les impacts environnementaux et socio-économiques des interventions proposées ; les contrats qui en découlent ont aussi des clauses établissant les politiques et les responsabilités des firmes dans les thèmes dits « transversaux ». Les rapports de démarrage des projets de route Corridor Sud et du Quartier 4, par exemple, contiennent une section très détaillée sur les actions d'atténuation des impacts environnementaux. Somme toute, la planification faite par la Commission européenne tient compte de ces considérations.

Toutefois, les rapports de progrès ou les rapports périodiques provenant des firmes ne mentionnent pas souvent si et/ou comment ces actions ont été exécutées. (*Ref : mêmes exemples*).

Le programme de coopération de la Commission européenne avec Djibouti n'a jamais créé des interventions spécifiquement orientées sur le genre, et aucun rapport de progrès ne traite de ce sujet. Il n'y a pas de statistiques, par exemple, qui sont décomposées par genre pour le Quartier 4. Les agences de l'ON n'ont pas fourni des rapports décomposés par genre et ces rapports ne traitent pas des impacts environnementaux des interventions.

Cependant, les derniers rapports EAMR, (*Ref EAMR 2^{ème} semestre 2010*) traitent des efforts de la DUE pour utiliser des instruments de stabilité et des lignes budgétaires pour les droits humains dans le pays, mais ces « interventions » n'ont pas commencé dans la période couverte par l'évaluation.

QE3 : Dans quelle mesure les interventions de l'Union Européenne dans le domaine du transport routier et du chemin de fer ont-elles contribué à l'augmentation des échanges économiques à l'intérieur et à l'extérieur du pays ?

Note : Il faut d'abord bien définir le terme « Corridor Sud ». Le Ministère responsable pour le transport, et spécifiquement la direction des équipements fournit la précision suivante (exprimés dans les termes de l'auteur) :

Depuis très longtemps, il y avait quatre routes principales pour se rendre de la mer vers l'Éthiopie et le reste de l'Afrique

1. Vers la Somalie via une route qui longe la mer et qui traverse la frontière près de Loyada
2. De Obock vers l'Éthiopie ou la Somalie, avec un branchement entre le présent PK 51 et le carrefour d'Arta
3. De Djibouti-Ville vers l'Éthiopie via Dikil et Galafi (le Corridor Nord)
4. De Djibouti-Ville vers Guélibé via Holhol et Ali Sabieh (le Corridor Sud)

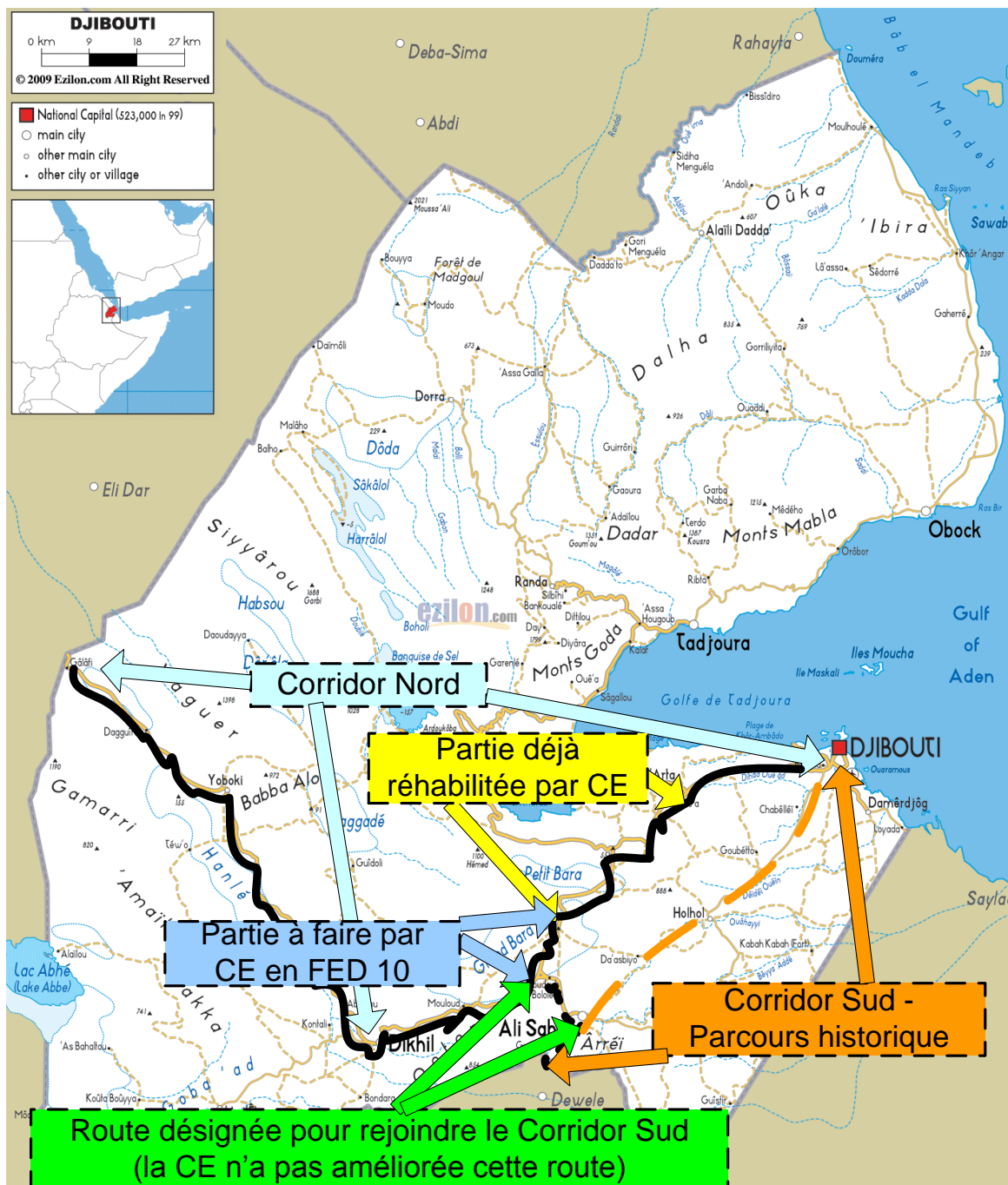
Tant que le trafic « moderne » avec l'Éthiopie n'était pas un facteur critique, toutes ces routes étaient en terre et seulement le Corridor Nord avait été partiellement bituminé, mais avait été laissée à se détériorer.

En même temps que la guerre entre l'Éthiopie et l'Érythrée fermait l'accès de ce premier au port de ce dernier, des conflits et des problèmes de sécheresse faisaient qu'une bonne route devenait essentielle pour l'approvisionnement de l'aide alimentaire et pour la vie économique de l'Éthiopie. La BM a financé la mise en état temporaire du Corridor Nord, dans la perspective d'une intervention de réhabilitation lourde de l'UE. Pendant la mise en œuvre du projet de la BM, un rapport d'experts conseils a suggéré que le Corridor Sud devait également être réhabilité, et, suite aux demandes du Gouvernement la Commission européenne a accepté de s'occuper du Corridor Sud.

L'itinéraire proposé pour le Corridor Sud de Djibouti-Ville à Guélibé (frontière avec l'Éthiopie) passait par Holhol et Ali Sabieh ; cette route aurait été plus courte et aurait eu l'avantage d'avoir moins de problèmes de construction que le Corridor Nord. Dans la partie éthiopienne du Corridor Sud, l'axe passait par la ville de Dire Dawa. À la conception du projet, le design indiquait que le tronçon Dire Dawa – Guélibé, devait être réhabilité par les Éthiopiens. Depuis, l'Éthiopie n'a jamais investi sur ce tronçon, et il n'en est pas fait mention dans la programmation du gouvernement éthiopien, ni dans celle de l'UE en Éthiopie.

Le diagramme ci-dessous présente les différents itinéraires.

Critère de Jugement 3.1 : Les interventions de l'Union Européenne dans les routes et le chemin de fer ont contribué à l'augmentation des échanges en marchandises et en passagers à l'intérieur du pays.



Analyse global du CJ 3.1

Les investissements de la Commission européenne en infrastructure routière n'ont pas eu d'influence sur les échanges internes de marchandises ou de passagers via le Corridor Sud.

L'investissement dans le chemin de fer (qui ne fonctionne pas), la construction de la route du Corridor Sud (pas encore engagée) et les Rocades de Djibouti-Ville n'ont pas contribué à augmenter le trafic marchandises ou passagers à l'intérieur du pays. La Commission européenne n'a jamais travaillé sur le Corridor Sud. La réfection qu'elle a financée sur le Corridor Nord n'a pas engendré un achalandage plus important sur la RN1. Le trafic international et interne est défini par la demande éthiopienne et non par l'amélioration des

infrastructures. D'ailleurs, l'infrastructure de base existait déjà avant l'intervention de la Commission européenne. Par coïncidence, le volume du trafic routier, le trafic au port de Djibouti et le nombre de passagers sur le chemin de fer CDE ont diminué en 2009 et 2010. De plus, selon le ministère responsable de l'économie et de la planification au pays, le niveau du commerce (échanges) entre les zones rurales et les centres urbains n'ont pas augmenté sensiblement depuis plusieurs années. La grande majorité des échanges s'effectue entre deux acteurs : la région impliquée et Djibouti-Ville, mais inclue rarement une autre région.

Analyse des indicateurs

3.1.1 Évolution du volume des biens transportés à l'intérieur du pays, exprimés en termes de volume de trafic routier via le Corridor Sud.

Les échanges internes sont loin d'avoir occupé une place aussi importante que les échanges externes dans la stratégie de l'Union Européenne. Aucun document de planification ou de faisabilité examiné par l'équipe ne traite de ce sujet. Il en va de même des documents djiboutiens. D'ailleurs, comme le note la Banque Mondiale dans le CAS 2009-2013, il y a très peu d'échanges de biens (produits agricoles, bois, etc.) entre les villes Djiboutiennes et les régions rurales du pays. L'équipe d'évaluation avait émis l'hypothèse que la route nationale (via le Corridor Sud) pouvait servir à promouvoir l'accès aux services des régions rurales et à la facilitation du mouvement des personnes, incluant les réfugiés, vers les centres urbains. Cette hypothèse a été discutée avec les responsables de l'Union Européenne mais aucune étude ou référence à ce sujet n'a été identifiée.

Les entrevues de l'équipe d'évaluation avec le ministère responsable de la planification et la Banque Centrale ont confirmé qu'il n'y a pas de statistiques sur les échanges, les activités économiques ou le trafic de passagers entre les régions. Ces statistiques font aussi défaut concernant les échanges entre les régions et Djibouti-Ville. De plus, ces entités nous ont informés que les échanges ne sont pas inter-régionaux : ils ont lieu entre les régions et Djibouti-ville. Les échanges font partie de relations anciennes et n'ont pas de liens avec l'état d'une route.

3.1.2 Évolution du nombre de passagers transportés à l'intérieur du pays en transport public.

Aucune donnée n'a été trouvée sur le transport en commun, et le trafic privé n'est pas suivi. Le chemin de fer ne fonctionne pas et les statistiques sur les autobus (tous appartenant à des entreprises privées) ne sont ni recueillies ni envoyées au Gouvernement. Ces questions ont été discutées avec le MET et des transitaires lors de la mission sur le terrain.

3.1.3 Évolution des services (nature, valeur et prix) qui sont maintenant disponibles dans les centres ruraux grâce à l'amélioration des infrastructures en transport.

Cet indicateur a été éliminé faute d'informations sur le sujet et d'interlocuteurs pouvant clarifier la situation. Des ONG et un Conseil régional ont indiqué que le niveau de services publics a augmenté graduellement depuis plus d'une décennie. Cependant, ceci est dû à une meilleure situation économique et au processus de décentralisation, et non à l'amélioration de la RN 1.

Critère de Jugement 3.2 : Les interventions de l'Union Européenne dans les routes et le chemin de fer ont contribué à une augmentation des échanges en marchandises entre Djibouti et l'Éthiopie.

Analyse globale du CJ 3.2 :

Strictement parlant, les interventions de l'Union Européenne dans les routes et le chemin de fer n'ont pas eu l'effet d'augmenter les échanges entre les deux pays. La route n'est pas terminée et la grande majorité des camions prennent une autre route. Le chemin de fer ne fonctionne pas. Les rocares ont permis aux camions d'entrer et de sortir de la ville plus facilement, mais cela n'a pas pour effet d'augmenter les échanges. En effet, étant donné que la grande majorité des camions est d'origine éthiopienne, les rocares et la route construites par l'Union Européenne bénéficient surtout aux Éthiopiens et non pas aux Djiboutiens en réduisant le temps de transit et en améliorant la logistique à Djibouti-Ville.

Analyse des indicateurs

3.2.1 Évolution du volume des biens transportés (au niveau d'échanges entre Djibouti et l'Éthiopie), exprimé en fonction du volume de trafic.

Une analyse préliminaire de documentation obtenue sur internet (Banque Centrale Djibouti) montre que le nombre de camions utilisant le Corridor Nord par jour, dans les deux sens, a augmenté significativement de 470 en 2000 à 800 en 2005. Selon la direction du transport terrestre, le parc de camions a augmenté de 89,000 en 171,000 en 2008 et près de 190,000 en 2010.

Bien que préparé pour le Corridor Nord, le tableau suivant de la BM a été utilisé comme une référence pour l'analyse de l'équipe d'évaluation. Le tableau traite d'informations assez anciennes (entre 1999 et 2003). Cette période correspond à l'investissement de la BM dans le Corridor Nord :

**Changement du trafic routier suite à l'investissement de la BM dans le corridor Nord.
 Les données réfèrent aux nombres de camions par jour**

Scenario	Section de route	1999 Camion	1999 Voitures et camionnettes	2003 Camions	Total
Estimés dans le PAD	Galafi – Dikhil	470			
	Dikhil – Arta Carrefour	470			
	Moyenne dans le corridor	470			
ICR Achalandage réel	Galafi – Dikhil		140	795	935
	Dikhil – Arta Spur (moyenne)		212	844	1055
	? Dikhil – Ali Sabieh Spur		140	795	935
	Ali Sabieh Spur – Arta Spur		283	892	1175
	Moyenne dans le corridor			176	820

Source: World Bank Implementation Completion Report for Northern Corridor project p. 22. Traduction par les auteurs de ce rapport

Les documents plus récents (*Ref: Banque Centrale et Ministère de la planification, 2010*) notent que la grande majorité des camions optent pour le Corridor Nord (plus de 95% des camions, la quasi-totalité des camions-citernes et tout le trafic passager qui a pour destination finale soit la région d'Addis Abeba soit la partie Nord-est de l'Éthiopie). Le Corridor Sud (Guénilé-Ali Sabieh-Holhol- Djibouti-Ville), quoique plus court d'environ 70 km du port à Addis Abeba, est en bon état au Djibouti entre Ali-Sabieh et Guénilé, et ce depuis plusieurs années. De nos jours, un véhicule voulant se rendre de Djibouti-Ville à Dire Dawa ne prendrait jamais le Corridor Sud mais ferait le trajet par la RN1 jusqu'au carrefour reliant Ali-Sabieh, irait ensuite en direction de Guénilé où il traverserait la frontière. La route est cependant en très mauvais état en Éthiopie. Aucun transitaire ne passe par le Corridor Sud excepté si la destination finale du cargo est Dire Dawa ou si le cargo transporte de l'aide humanitaire destinée à la Somalie. La connexion de Dire Dawa en Éthiopie jusqu'à la frontière n'a pas été aménagée et le plan stratégique de l'Éthiopie pour le transport ne présente pas ce tronçon comme une priorité. *Ref: communication avec membre de l'équipe d'évaluation avec les membres de l'Union Européenne avec l'Éthiopie, et discussions avec le MTT direction d'équipement et du transport terrestre.*

Quant au trafic interne (Djibouti), l'équipe d'évaluation a estimé les bénéfices indirects du Corridor Sud en visitant des villes à proximité de cette route. Les bénéfices sont minimes, car la Commission européenne n'est pas intervenu sur le Corridor Sud. Il est clair qu'il est plus facile (sécuritaire, route plus large) de se rendre de Guénilé à DV en passant par Ali-Sabieh et ensuite par la RN 1 qu'avant, mais la réhabilitation faite par la Commission européenne n'a pas apporté d'opportunités économiques dues au transport : la RN1 et la route carrefour Ali-Sabieh- Guénilé étaient déjà en bon état avant que la Commission européenne ne commence son projet.

Il est quand même nécessaire d'examiner l'évolution du trafic tout au long de la chaîne si on veut bien comprendre la problématique dans le pays.

Toute la problématique du trafic dépend directement du PAID. Le tableau suivant, tiré du rapport annuel de la Banque Centrale, indique que le trafic total du PAID a augmenté constamment de 2005 à 2009, mais a baissé drastiquement en 2009.

« Après avoir enregistré des performances notables en 2009, le trafic global du Port de Djibouti a décliné de plus de 46%, reculant de culminant de 11.281.191 tonnes à 6.023.903 tonnes en 2010. Dans un contexte international marqué par la récession et la crise financière, cette contre-performance est imputable à l'ensemble des postes hormis les hydrocarbures. La plupart des postes composant l'activité globale du PAID notamment le transit éthiopien et le trafic djiboutien ont régressé d'une année à l'autre. Après une hausse de 28% en 2009, le trafic de marchandises a fortement baissé de près de 62% en une année alors que les hydrocarbures ont enregistré une progression de 13,3% durant la période sous revue.

À l'entrée, avec un volume total estimé à 5.731.815 tonnes en 2010 contre 10.101.129 tonnes une année auparavant, le trafic total des marchandises sèches et des hydrocarbures a régressé de plus de 43% en une année. La chute du trafic du

transbordement (-97,6%) et le net repli des importations de marchandises en transit (-61,4%) expliquent pour l'essentiel ces contre-performances. Les importations locales de marchandises ont connu une baisse significative de 25%. Par contre, les hydrocarbures à l'entrée ont vu leur volume progressé (13,3%) entre 2009 et 2010.

Dans le même sens, le volume des marchandises et des hydrocarbures à l'embarquement a substantiellement reculé de 75,2% entre fin 2009 et fin 2010. La baisse du trafic à la sortie s'explique à la fois par le déclin des activités du transbordement (-95,1%), des exportations éthiopiennes (-58,8%) et des produits locaux exportés (-74,5%). »

Trafic total du PAID en tonnes métriques							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var. 2010/09
Marchandises	3.818.554	3.745.252	5.262.363	7.045.460	9.011.916	3.451.941	-61,7%
Djibouti	293.360	600.174	751.439	1.188.036	848.670	515.454	-39,3%
Transit	3.336.332	3.107.442	4.015.870	5.068.658	7.513.283	2.910.381	-61,3%
Transbordement	188.862	37.635	495.054	788.766	649.963	26.106	-96,0%
Hydrocarbures	1.539.994	1.708.626	2.160.875	2.285.029	2.269.275	2.571.962	13,3%
Total	5.358.548	5.489.586	7.423.238	9.330.489	11.281.191	6.023.903	-46,6%

Source : PAID

Effectivement la grande majorité de ce trafic est destinée à l'Éthiopie. Le même rapport de la Banque Centrale indique que :

Totalisant un volume global de plus de 5 millions de tonnes en 2010, le trafic éthiopien de marchandises sèches a nettement reculé (-42,3%) pour la première fois depuis quatre ans.

En progression de plus de 6% en une année, la part du trafic éthiopien représente désormais environ 85% du trafic total du port et renforce d'autant sa place de principale activité du PAID. En 2010, le trafic éthiopien a affiché un volume global de 5.095.557 tonnes, contre 8.830.934 tonnes une année auparavant.

Evolution du trafic éthiopien (en tonnes métriques)							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var. 2010/09
Transit Import	3.022.387	2.473.080	3.384.728	4.499.833	6.999.587	2.699.560	-61,4%
Transit Export	612.491	630.175	622.827	614.139	507.012	208.545	-58,9%
Hydrocarbures	1.347.850	1.429.035	1.592.659	1.684.943	1.324.335	2.187.452	65,2%
Total	4.982.728	4.532.290	5.254.129	6.798.915	8.830.934	5.095.557	-42,3%

Source : PAID

Les importations éthiopiennes ont fortement baissé (-61,4%), avec un volume total de près de 2,7 millions de tonnes, contre 7 millions de tonnes une année auparavant. En 2010, les exportations éthiopiennes ont reculé pour la quatrième année consécutive (-58,9%). Seuls les hydrocarbures à destination de l'Éthiopie ont augmenté de plus de 65% entre 2009 et 2010, atténuant en partie la baisse du trafic global éthiopien.

Part du trafic éthiopien en pourcentage du trafic global							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var. 2010/09
Marchandises	95,2%	82,9%	76,4%	72,6%	83,3%	84,2%	0,9%
Hydrocarbures	87,5%	83,6%	73,7%	73,7%	58,4%	85,0%	26,6%
Total	93%	82,6%	70,8%	72,9%	78,3%	84,6%	6,3%

Source : PAID

Entre 2009 et 2010, le trafic total des hydrocarbures a été marqué par un accroissement de 13,3%, passant de 2.269.275 à 2.571.962 tonnes. Les performances des importations éthiopiennes d'hydrocarbures estimées à 2,2 millions de tonnes, soit plus de 85% du total de ce trafic, expliquent en grande partie l'embellie enregistrée par ce poste. Les importations d'hydrocarbures destinées au marché djiboutien ont connu une baisse significative (-59,3%) sur les douze derniers mois pour se stabiliser à 384.510 tonnes, contre 944.940 tonnes en 2009. »

Quant au chemin de fer, le tableau suivant indique qu'il est devenu insignifiant pour le trafic de marchandises:

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Trafic éthiopien en import ('000 tonnes)	133	238	1023	1567	1717	1739	2040	2593	2290	2723	2473	3385	3025	4940
Trafic transporté par rail ('000 tonnes)	90	92	113	117	113	71	38	141	108	n.a.	66	59	23	27
% par chemin de fer	68%	39%	11%	7%	7%	4%	2%	5%	5%	0%	3%	2%	1%	1%

Source : « La chaîne de transport dans l'économie nationale en 2010 » p. 24 Tableau et calculs de l'auteur

Le chemin de fer, selon toutes les analyses faites pour sa réhabilitation depuis une décennie, devrait être perçu comme un élément essentiel de la stratégie de transport du pays. Il ne reçoit cependant pas le soutien nécessaire. Presque toutes les institutions interrogées ont indiqué (par des informations disponibles auprès la partie du ministère de transport responsable des permis) que le trafic routier est non-seulement contrôlé par les Éthiopiens, mais surtout par des intérêts puissants : selon ces interlocuteurs, les parties politiques et l'église contrôlent la

grande majorité des camions. Avant de continuer à soutenir le secteur, la Commission européenne doit vérifier si ces propriétaires n'auraient pas intérêt à changer l'équation de l'industrie de transport et à remplacer les camions par des voies de chemins de fer.

Pourtant, il y aurait une demande assez importante pour un chemin de fer. Le rapport 2010 de la direction du transport terrestre (partie reproduite ci-dessous) indique que:

Il y aurait au moins quinze trains par jour dans chaque direction liés au port et dix trains du nouveau port de Doraleh, où plus de 5000 tonnes de céréales en vrac sont traitées par jour déjà et toutes ces céréales sont transportées par camion. Il faut noter que les chemins de fer sont excellents pour le transport de matières dites « pondéreuses » et que 2/3 des importations de l'Éthiopie (hors hydrocarbures) sont constituées des produits pondéreux (céréales et engrais principalement). *Source : MTT, Rapport 2010*

Tableau : volume de trafic en transit au Port de Djibouti (source statistiques du Port de Djibouti).

Années	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Trafic de transit	148 680	278 350	1 217 961	1 777 210	1 917 805	1 960 284	2 143 980
Éthiopien (import/export)							

Suite

Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008
trafic de transit	2 932	2 724	3 355	3 103 432	4 007	6 900 379
Éthiopien (import/export)	640	122	471		965	

Le trafic de transit Éthiopien a connu une croissance importante à partir de l'année 1998, au lendemain du basculement du trafic du Port d'Assab sur le Port de Djibouti. Il est passé de 148 680 tonnes en 1996 à 6 900 379 tonnes en 2008 soit une augmentation extraordinairement exponentielle en 13 ans.

Le nouveau port de Doraleh et la connexion ferroviaire en cours d'étude.

Comme nous avons précédemment évoqué, le nouveau Port de Djibouti (Port de Doraleh) se voit transférer une bonne partie des activités de l'ancien Port de Djibouti. Les activités de carburant, de conteneurs passent au port de Doraleh. Néanmoins, il est prévu une connexion ferroviaire pour le chemin de fer qui semble un moyen de transport dont le port de Djibouti ne pourrait s'en passer. Ce projet soutenu par les deux gouvernements devrait redynamiser l'activité ferroviaire sur la ligne existante reliant la mer rouge à la capitale d'Addis Abéba. L'étude de faisabilité a été réalisée sur financement de l'AFD en 2007. La construction pourrait être financée par la même institution au cas où le CDE serait passé dans les mains d'un opérateur privé. Il serait cependant intéressant de connaître le volume de fret qui pourrait être récupéré par le rail. Selon les informations du cahier des charges de l'étude et sur les documents d'un ex-candidat à la reprise, les données du trafic actuel de 1 à 2 trains par jour et par sens en 2007, il est projeté un trafic de 9120 trains par an, ce qui correspond à un trafic d'environ 15 trains par jour et par sens. Pour la zone desservie par le Port de Doraleh, il est estimé au départ et à l'arrivée un maximum de 10 trains par jour. Un terminal vraquier, une unité nouvelle au Port de Djibouti spécialisée

Le trafic international djiboutien a toujours été difficile à analyser, car les statistiques se font rares et ne sont pas décomposées par région. Par exemple, le tableau suivant, produit par la Banque Centrale pour le rapport annuel 2010 présente des données pour le pays et une analyse sommaire, mais ne permet pas de donner des informations précises sur l'indicateur :

« En 2010, le trafic djiboutien de marchandises a nettement reculé (-39,3%) particulièrement les exportations locales. Les marchandises destinées aux marchés extérieurs ont chuté de près de 75% en une année, totalisant un volume de 62.486 tonnes, contre 244.726 tonnes fin 2009.

Les importations djiboutiennes de marchandises se sont inscrites à la baisse (-25%) entre 2009 et 2010, passant de 603.944 tonnes à 452.968 tonnes.

Évolution du trafic djiboutien de marchandises en tonnes métriques							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var. 2010/09
Importations locales	277.783	441.490	545.288	948.493	603.944	452.968	-25,0%
Exportations locales	15.577	158.803	206.150	239.543	244.726	62.486	-74,5%
Total	293.360	600.293	751.438	1.188.036	848.670	515.454	-39,3%

Source : PAID

Il est intéressant de noter que ce tableau fut préparé avec les données du port de Djibouti, qui fait la compilation à partir des documents de connaissance qui indiquent l'origine et la destination du cargo. Il faut noter que les exportations sont à la baisse de façon spectaculaire parallèlement à la réhabilitation de la route RN1 par la Commission européenne. (un cas de causalité, mais pas nécessairement corrélation)

3.2.2 Évolution du nombre de passagers entre Djibouti et Éthiopie

Note : Cet indicateur a été modifié en ajoutant le qualificatif : « entre Djibouti et Éthiopie ».

Il n'y a pas de données sur le transport de passagers dans les voitures privées et dans les autobus privés. Le document suivant, publié en 2010 par le MTT, donne l'état du parc roulant du chemin de fer ainsi qu'une description du réseau en général. Il faut noter que le parc roulant a non seulement été réduit, mais que les équipements restants sont vétustes. Le système décrit peut porter 14 tonnes. La dernière réfection, en partie payée par la Commission européenne, augmente la charge à 20 tonnes ; mais ceci est encore très insuffisant pour être considérée comme une alternative aux camions sur la route nationale.

Tableau 1 : parc du matériel roulant

Nature de matériels	1917	1959	1993	2008
Autorails		3	6	2
Locomotives	54	50	22	9
Voitures des voyageurs	36	60	31	22
Wagons marchandises	445	653	863	248

Source : statistique CDE

Le déclin du rôle du chemin de fer s'est manifesté par la diminution de trafic des marchandises et des voyageurs qui vont de pair avec une dégradation du matériel roulant non renouvelé, des difficultés financières dues à la concurrence des autres modes de transport et surtout par la route auquel s'ajoutent des problèmes de gestion. La capacité de transport du CDE se trouve réduite à cause essentiellement de la vétusté du matériel existant et du grand nombre d'accidents. Selon un état général de la situation de matériels locomotives réalisés par la Division Matériel et Traction à Dire Dawa le 6 novembre 2004, il était indiqué que toutes les machines locomotives en activité étaient classées de deux catégories, celles qui devraient passer en révision générale et celles à qui manquaient des pièces de rechanges.

- **Etat de la voie ferrée**

1. Etat de la voie ferrée du CDE, long de 781 km, un mètre d'écartement de capacité de charge à l'essieu de 14 tonnes de vitesse maximale de transport voyageurs et marchandises de 50 km/h et de 40 km/h respectivement de pente maximale de 17 à 30 pour mille (27 à 30 %) alors que la pente idéale pour un chemin de fer est de 2 pour mille. Le tracé ferroviaire comporte une nombreuse courbe de petit rayon – moins de 200m de rayon. L'armement de la voie entre Djibouti – Addis est composé de la manière suivante.

Le rapport « La chaîne de transport dans l'économie nationale en 2010 » indique que :

« Les passagers (note : du chemin de fer-auteurs) restent importants seulement pendant la période estivale... »p. 25

Selon une étude sur le transport faite par un étudiant de l'université de Djibouti, le nombre de passagers ne dépasse pas les 200-400 000 par année. En 1997, le CDE a transporté 780, 000 personnes, en 2002 ce fut 507, 800 et en 2005, 450, 000. Ces statistiques, ainsi que toutes les statistiques concernant le chemin de fer, doivent être utilisées avec soin. Le nombre de passagers, par exemple, doit être questionné. Au regard de l'état des voies et du matériel roulant, ainsi qu'au manque de confiance dans les horaires d'opération, l'équipe d'évaluation se demande comment le CDE a pu transporter un si grand nombre de personnes.

Il n'y a pas de données disponibles sur la situation présente concernant les passagers sur le Corridor Sud. Cette information fut obtenue des directions responsables (Équipements, et Transport Terrestre). La majorité des passagers font la navette entre Ali Sabieh et Dire Dawa par véhicule privé et non par bus.

Cela étant dit, il est important d'établir des points de référence afin de pouvoir conclure sur l'évolution du trafic :

- La BM note que le temps et le coût de transport en 2004 entre Arta et Galafi ont significativement diminué (comparativement entre 2004 et 2000 ou 1997, dépendant de l'étude de référence utilisée). Le temps a été réduit de 10 heures (max) en 2000 à moins de trois heures en 2004, en n'assumant aucune circulation. Le coût de transport entre Djibouti et Addis Abeba a diminué de USD \$ 0,07 T/km en 1997 à USD\$0,45 T/km en 2004. Le coût d'opération d'un camion articulé (anglais VOC) entre Galafi et Djibouti a diminué de USD\$ 460.61 par camion en 2000 à USD\$ 184.60. *Réf: Implementation Completion Report IDA 33910 et 33911*
- USAID a noté que le coût global du transport sur le corridor routier Nord était de 0,0693 USD/Ton/km en 1997 soit encore 12,27 DJF la tonne kilométrique (TKM), le transport terrestre représentant 72% de ce coût. Les coûts de transports sur le corridor djiboutien étaient de très loin inférieurs aux coûts de transport des autres liaisons dites concurrentielles : Assab : + 17%, Djibouti par le chemin de fer : +35% et Berbera : +96%. Les effets de l'augmentation des redevances routières sur le corridor djibouto-éthiopien (Nord ou Sud) seront à rapprocher de ces coûts pour apprécier l'incidence sur la chaîne de transport. *Réf: Implementation Completion Report IDA 33910 et 33911 et UDAID Technical Paper No 61 July 1997, Cours expriées pour un chargement de 15 tonnes*
- Un article récent a noté que :
« Selon l'étude de l'USAID (*en 1997-auteurs*), le coût du transport routier pour un chargement de 15 tonnes était d'environ 120.000 DJF (683 USD) sur la voie djiboutienne et très proche de celui sur la voie d'Assab. Ainsi, le poids du coût du fret routier était estimé à 8,85 FDJ/TKM (0,050 USD/TKM) sur les itinéraires routiers desservant les deux ports concurrents.

À titre de comparaison, le coût du fret routier était, sur une récente étude menée en Côte d'Ivoire de l'ordre de 30 FCFA/TKM soit l'équivalent de 10 FDJ/TKM. Le coût de transport pour Djibouti, indépendamment du coût de la vie, était donc très comparable à celui observé en Afrique de l'Ouest (en 1997).

Les coûts de transport routier sur le corridor international sont toutefois considérés par les professionnels comme élevés. Outre l'absence de fret retour, le coût du fret routier s'explique également par les temps d'attente des camions à Djibouti dus aux procédures d'autorisation de transport sous douane délivrées par les autorités éthiopiennes. Une nouvelle attente a lieu à Addis-Abeba pour les formalités de dédouanement à destination et la réhabilitation du corridor international avec l'appui de l'Union Européenne. Pour le corridor sud, le coût du fret est encore plus élevé du fait de l'état de la route et de l'insécurité. Les tendances sont à l'augmentation du poids moyen des camions et à la réduction du nombre de conteneurs pleins transportés jusqu'à Addis-Abeba.

La majorité des conteneurs sont, en effet, déposés dans les entrepôts ou magasins généraux de Djibouti pour pouvoir augmenter le chargement des véhicules et optimiser un coût de fret. Celui-ci est très sensible aux variations de la demande liées aux trafics de pointe.

Les données **actuelles** du marché, avec un fret routier variant de 200.000 DJF (1.130 USD) à 250.000 DJF (1.412 USD) correspondent à une très forte hausse de l'affrètement de camions. Cette hausse est en grande partie compensée par l'augmentation à 30 tonnes des cargaisons moyennes permettant ainsi de ramener le coût de la tonne kilométrique à 8,14 DJF/TKM (0,046 USD/KM), soit un niveau comparable et même sensiblement plus faible que celui de 1997. »

*Réf : Article publié dans **La Nation (Djibouti)** 16/06/2010.*

Note des auteurs : Plusieurs chiffres dans l'extrait ci-dessus datent de plus de 10 ans. Il n'est pas clair si la référence aux coûts dans le dernier paragraphe traite des données récentes.

3.2.4 Sécurité du réseau en termes du potentiel d'arrêts causant des interruptions prolongées.

Il est clair qu'il n'existe pas de « Route du Corridor Sud » en tant que tel. La partie à l'intérieur de l'Éthiopie n'est pas du tout complétée et il reste plusieurs kilomètres de route à construire sur le Corridor Sud avant d'arriver à la frontière. Exception faite de quelques camions qui s'aventurent à utiliser cette route (le nombre n'étant pas dans les dossiers obtenus), la grande majorité du trafic Port de Djibouti-Éthiopie utilise la route du Corridor Nord. Le ROM de 2009 note que :

Les 33 km de la RN1 réceptionnés permettent de meilleures conditions de circulation. Les travaux sont de bonne qualité. Cependant, le tronçon éthiopien du corridor sud étant une route en terre dont le revêtement n'est pas encore réalisé, la plupart des usagers continuent d'emprunter le corridor nord à partir du carrefour RN1/RN5 sur un parcours plus long.

Des discussions avec la Délégation à Djibouti en janvier 2010 ont confirmé que la sécurité routière entre l'Éthiopie et le port de Djibouti n'est pas assurée. Des inquiétudes concernant les actes de terrorisme possibles et des rapports techniques indiquant la faiblesse structurelle de ponts sur le Corridor Nord ont été notés *Réf : mission sur le terrain janvier 2010*. Une communication récente avec un analyste en transport travaillant sur le dossier de l'Éthiopie a indiqué qu'un des ponts de la route du Couloir Nord s'est effondré (en partie ?) mettant en péril le trafic Éthiopie-Djibouti. *Réf : Appel téléphonique 18 septembre*

La BM note qu'il y a eu 30 collisions avec 7 morts pendant le premier semestre de 2005 sur le trajet Corridor Nord-Port de Djibouti. *Réf : Implementation Completion Report IDA 33910 et 33911*

En ce qui concerne la sécurité sur le chemin de fer, l'équipe d'évaluation a noté que ce projet devait originellement s'occuper de la sécurité d'une bonne partie de la route entre Djibouti et

Dire Dawa. Cependant, à la fin du projet, seule une faible partie du plan originel est exécutée. La voie elle-même est encore essentiellement impraticable, la supervision des travaux a été problématique, et la Commission européenne a continué à accepter de dépenser des fonds sur un projet qui, de toute évidence, n'aboutirait pas à un résultat utile. Un des principes de la gestion de ce sous-secteur n'a pas été respecté : « Une partie d'une voie ferrée carrossable est inutile si le reste de la voie ne l'est pas. » Le contrat fiche du CRIS contient l'historique du projet (9 ACP RSA 009 001). Cette fiche montre que la Commission européenne s'est pliée aux désirs politiques de l'Éthiopie et du Djibouti sans fondements techniques. D'ailleurs un des éléments clés de l'intervention était la mise en place d'une structure institutionnelle adéquate entre les deux pays pour gérer le chemin de fer. La Commission européenne n'aurait jamais dû commencer sans que cette structure ne soit en place. En effet, il n'y a encore personne en place pour assurer l'imputabilité.

Pour faciliter les liens logiques, la partie « background » de la fiche contrat du CRIS est reproduite ci-dessous :

DÉBUT

“Background

Original Scope of the Project:

Works: rehabilitation of 114 km rail line and 40 bridges + 9 new bridges

Services: supervision of works and preparation of lacking design

Supplies: Spare parts for rolling stock

The private management and operation of the railway line by means of a concession agreement

(No applicable as per the poor condition of the railway line and its management)

Financing:

EDF 9 Ethiopia NIP: 17,825,889 EUR - 9.ACP.ET.05

EDF 9 ESA RIP: 30,000,000 EUR - 9.ACP.RSA.09

Total global commitment: 47,825,889 EUR

Current financial situation

Paid to date; 999,114 € for supplies (contracts and commitments are closed)

2,244,736.81 € for supervision contract

26,953,204 € for works contract (unrecovered advance ~ 4.8M€)

Contracting Authority: Chemin de Fer Djibouto-Ethiopien (CDE)

Works contractor: CONSTA JV, Italian Contractor

Supervising Consultant: INECO/SPT, Italian-Spanish Joint Venture

The Financing Agreement was signed in January 2004 for an initial amount of 40 M€. It was lately increased to 50 M€ by the Rider Nr1 to the FA in August 2006.

A partial de-commitment of 2,174,111 € after D+3 was done in May 2007 as required by the Financial Regulation (funds not committed and not earmarked as contingencies or for audits/evaluation).

According to the Rider 1 the end of period of operational activities was 30 September 2011.

The works commenced in December 2006 and were supposed to be finished by June 2009.

Since the beginning of the project a series of discussions between the stakeholders started, mainly due to technical and contractual errors. As a consequence, **in June 2009, at the very end of the contractual performance period, while most of the supplies had been acquired, only 4% of the total works had been performed.**

In July 2009, by the unilateral decision of the Contracting Authority, the works were suspended, due to a budgetary estimation of the remaining works which was over passing the available EDF funds.

In September 2009 was launched a Technical audit in order to clarify the causes and responsibilities of the delay. The Audit was finished in November 2009.

In two different occasions, in November 2009 and January 2010, AIDCO's Director General and DG DEV Director General, visited the RAO of Ethiopia and Djibouti to discuss the future of the project. **In both occasions a strong commitment from the EU and the Government of Ethiopia to continue the project was assured.**

In February 2010 negotiations between the CA, the NAO, the Supervisor and the Contractor started in order to find valid operational solutions to resume the Works as well to solve claims related issues (announced to be of a value of around 20M €).

In July 2010 after the Contracting Authority and the Contractor attained an agreement of **no claims on the past issues**, the negotiation terminated by the signature of the Rider nr 1 to the Works Contract; activities supposed to re-start from 01 August 2010.

In order to cope with the available financial resources, a revised Bill of Quantity of Rider nr 1 to the Works contract was reformulated **to deal with a reduced scope of works, relegating most of the activities in Line A, from Dire-Dawa to Djibouti.**

In Rider nr 1 the end of the contractual performance period of the Works was extended to the End date of the Operational Implementation period of the Financial Agreement, the 30 of September 2011.

During different site visits, in December 2010, in February and May 2011, all stakeholders, including the Djibouti representatives of the Ministry of Finance and Transport, **agreed on the fact that the performance of the Contractor and the progress of Works were below the agreed work plan.**

Present Status

Operational situation

The evidence is that the reduced scope of Works foreseen as per Rider nr.1 will not be completed for the end of the performance period (30 September 2011)”

FIN

Des discussions avec les ministères responsables ont aussi indiqué que l'IGAD n'a pas été actif dans ce dossier, même si le projet couvrait deux pays et avait des répercussions régionales importantes.

Critère de Jugement 3.3 : Le dispositif institutionnel couvert par les interventions de l'Union Européenne garantit la pérennité des améliorations apportées.

Analyse globale de CJ 3.3 :

Il n'y a pas de dispositif en place garantissant la pérennité des investissements en infrastructures routières. Le Fonds Entretien Routier n'a pas les budgets nécessaires et ne gère pas les fonds comme que prévu. Le Gouvernement n'a pas encore mis sur pied les dispositifs organisationnels ou le cadre réglementaire qui seraient en mesure de gérer adéquatement le réseau routier. De plus, les efforts de développement des capacités institutionnelles de l'Union Européenne (et de la BM entre autres) n'ont pas abouti aux résultats escomptés. En effet, le Gouvernement ne met toujours pas en place les réformes basées sur une Stratégie Nationale pour le secteur.

Analyse des indicateurs

3.3.1 Durée de vie prévisible des infrastructures nouvelles ou réhabilitées (programme de maintenance en place, existence de dispositif(s) institutionnel(s) pour la gestion du réseau).

Une partie de cette question doit concerner le lien entre les investissements de la Banque Mondiale sur le Corridor Nord et ceux de l'Union Européenne sur le Corridor Sud. La BM avait originalement approuvé un projet de chantier pour le corridor Nord qui assurerait un niveau minimum de service sur l'infrastructure routière. Les travaux effectués par la BM devaient être essentiellement des « réparations d'urgence » et l'Union Européenne devait reprendre la même route et la réhabiliter. *Réf : Implementation Completion Report IDA 33910 et 33911.* Le projet initial de la BM contenait une composante de développement institutionnel et de construction devant aider à assurer la pérennité des investissements. Le développement d'une réglementation sur la charge sur les essieux, des activités en développement institutionnel, des études sur le SIDA et la sécurité routière, mais aussi un appui au développement de la stratégie à long terme pour le développement des échanges internationaux devaient assurer cette pérennité.

Le projet de la BM a dû être changé significativement suivant la décision de l'Union Européenne de poursuivre son investissement sur le Corridor Sud. L'objectif technique de durée de vie de la route a dû être augmenté, par la BM, de 5 à 10 ans, et la composante « entretien » a été annulée. Les autres activités reliées au développement institutionnel ont toutes été annulées, soit pour transférer les fonds disponibles, soit parce que la France et le World Food Programme implantaient déjà des AT pour les études. Le résultat étant que la capacité du pays à assurer la pérennité des routes en général n'a pas été assurée, et la route du Corridor Nord aurait une durée de vie de seulement 10 ans (les travaux ont été terminés en 2005). *Réf : Implementation Completion Report IDA 33910 et 33911.*

La route du Corridor Sud a été conçue par les experts contractuels de la Commission européenne de façon à durer indéfiniment, moyennant un programme d'entretien et d'investissements (voir Indicateur 3.3.2). Le rapport ROM 2009 du projet note que la conception de la route répond aux normes correspondant au type et à la quantité de trafic

qu'elle devra supporter. Le projet de construction de la route Corridor Sud comprenait une composante de développement de la capacité des organisations responsables du transport. Tel qu'expliqué en 3.3.2 et 3.3.3, cette intervention n'a pas donné les résultats escomptés.

Les preuves de l'Indicateur 3.2.4 concernant le chemin de fer démontrent que les problèmes de l'entretien et de la gestion du réseau ne sont pas réglés, même en 2010. Bien que les ON de l'Éthiopie et de Djibouti soient présents dans les négociations concernant la réfection, les deux pays ne s'entendent pas sur la priorité à accorder au chemin de fer, et ne font pas de progrès quant à la mise en place d'une structure légale pour son opération.

Afin d'améliorer la capacité du Gouvernement à gérer ses acquis, la Commission européenne a fourni une assistance technique à la direction responsable des équipements et de la politique du transport. L'assistance technique avait un mandat détaillé et le rapport final indique que la grande majorité des extrants ont été créés. Le rapport indique aussi que le pays avait beaucoup de problèmes à choisir entre les options proposées, surtout pour l'entretien. Il note aussi que la majorité des recommandations contenues dans les rapports produits n'ont pas été appliquées ; le temps écoulé depuis lors a permis aux recommandations concernant l'utilisation de contrats au secteur privé pour l'entretien d'être appliquées.

3.3.2 Existence d'un système, mis en place par le Gouvernement, pour la gestion des routes (incluant celles construites /réhabilitées par l'Union Européenne), incluant les ressources nécessaires pour les opérations nécessaires à son entretien et la mise en œuvre des cadres réglementaires (poids, sécurité routière, etc.).

Selon la BM, les efforts de DI dans son projet ont quand même aidé le Gouvernement à réaliser que le Ministère des Équipements et du Transport devait développer ses capacités institutionnelles en élaboration et suivi de politiques sectorielles et de réglementation. Le projet aurait aussi fourni un stimulus au Gouvernement pour reformer le Fonds d'entretien routier et regrouper toutes les agences impliquées dans les routes dans une entité nationale. La BM note aussi l'intérêt du Gouvernement à créer un plan national de transport qui établirait des priorités et un plan pour l'entretien. *Réf : Implementation Completion Report IDA 33910 et 33911.* Lors de la rédaction de ce rapport, la Banque Mondiale n'avait pas encore reçu une copie de la Stratégie Nationale, et les réformes prévues n'étaient pas encore commencées.

Le projet de l'Union Européenne comporte aussi une composante de développement institutionnel (voir paragraphe suivant). La Fiche récapitulative des conclusions du BCS pour le projet Réhabilitation Du Couloir Sud (Carrefour d'Arta - Guélibé), en date du 10 juillet 2009, note que « De plus la composante "Appui institutionnel" du projet devrait doter Djibouti d'un cadre réglementaire, juridique et financier performant pour le secteur des transports et celui de l'entretien routier ». L'appui technique a été mis en place contractuellement par l'Union Européenne, mais n'a pas fait avancer le dossier jusqu'à son terme : à la fin de la période d'évaluation, les réformes et règlements nécessaires ne font pas l'unanimité parmi les agences et ministères djiboutiens et la coordination entre la DE, l'ON, le Ministère de commerce (MDC) et la DUE. *Réf : La Fiche récapitulative pour les conclusions du BCS pour le projet Réhabilitation Du Couloir Sud (Carrefour d'Arta - Guélibé)*

Le même rapport note que la mission d'appui institutionnel a conduit à la proposition (i) d'un projet de décret sur la réorganisation de la Direction des Transports Terrestres (DTT) et de la Direction de l'équipement (DE), (ii) d'un projet de décret portant création, statut juridique et fonctionnement d'une structure en charge de la visite technique automobile et (iii) d'un projet de contrat de gestion et d'entretien de la RN1. La restructuration du MET propose la création de 2 entités, l'une en charge des missions régaliennes du secteur et l'autre de l'exécution des travaux d'entretien routier (Agence des Routes). Cela implique la suppression de la Régie actuelle. Ces résultats faisant partie des engagements pris par le Gouvernement à la signature de la Convention de financement (CF), ils attendent leur approbation et leur mise en œuvre. La MDC produit des rapports d'avancement mensuels qui permettent de prendre les mesures correctives nécessaires. Ce n'est pas le cas des rapports de la mission d'appui institutionnel qui ne reçoivent aucun commentaire du Maître d'œuvre.

« Le gouvernement de Djibouti a créé en 1999 un compte spécial au budget intitulé : le Fonds d'Entretien Routier (FER) servant à financer uniquement l'entretien du réseau routier national existant avec la priorité réservée aux routes principales utilisées par le trafic de transit. Ses ressources proviennent essentiellement de la redevance routière (20\$ / camion de 40T) acquittée par tous les camions effectuant un transit international à leur sortie du Port de Djibouti ou sur tout autre point du corridor vers l'Éthiopie. Ces recettes sont estimées à environ 800 millions Frs Dji (4,7 millions \$) / an, largement en dessous des 1,2 milliards Frs nécessaires à l'entretien du réseau Djiboutien (1 172 km dont 440 revêtus), soit en moyenne 1.023 million Frs/ km. Ainsi ce sera un peu moins de 100 millions Frs Dji nécessaires à l'entretien annuel de la RN1. Cela est possible si une bonne programmation des travaux est mise en place. Les ressources du FER n'intègrent pas la redevance sur les hydrocarbures bien que le décret relatif à la création de cet instrument de financement de l'entretien routier y fasse référence. Pour le gasoil par exemple, c'est 5 Frs Dji / litre qui sont perçus (600 millions/an). Certes, les revenus de Djibouti (75 milliards Frs Dji de budget annuel) ne permettent pas l'affectation de la totalité de cette manne au seul FER. Néanmoins il est important de lui transférer une partie des ressources générées par des activités dont il est censé financer les effets néfastes. Ainsi l'entretien de la RN1 peut se faire une fois le projet terminé, à condition qu'il y ait une meilleure affectation des ressources collectées.

La RN1 est avant tout la route vers l'Éthiopie. Une baisse de l'activité économique dans ce pays ou l'amélioration des relations politiques entre l'Éthiopie et l'Érythrée aura inévitablement une incidence sur le trafic de cette route. Cependant, le niveau d'équipement du Port de Djibouti en fait pour le moment le port naturel par excellence de l'Éthiopie.

Comme indiqué précédemment, un mécanisme de financement de la RN1 existe, mais a besoin d'être renforcé. La stratégie de sortie de projet dépend de la capacité du FER à mobiliser et à affecter des ressources suffisantes au financement des programmes d'entretien routier. Cependant le cadre institutionnel du FER (seulement deux représentants du secteur privé / cinq membres du Conseil de Gestion, Directeur Général nommé par le Ministre des Équipements et des Transports), le mode de fonctionnement (pas de manuel de procédures, pas de critères clairs pour l'éligibilité des travaux au financement du Fonds) sont des obstacles à l'atteinte des objectifs attendus ». *Réf : La Fiche récapitulative pour les conclusions du BCS*

pour le projet Réhabilitation Du Couloir Sud (Carrefour d'Arta - Guélilé) (quelques extraits ont été soulignés par les auteurs de ce rapport)

L'existence de mécanismes permet, dans une certaine mesure, d'évaluer la capacité de gestion des institutions nationales. Mais des compétences de qualité, des ressources humaines et financières et des systèmes appropriés (entre autres) sont aussi nécessaires. Selon tous les rapports de la BM et de l'Union Européenne (acteurs clés dans le secteur) et selon les rapports de suivi de l'Union Européenne sur ce secteur, Djibouti souffre d'un manque de compétences de qualité dans ce secteur. Dans le domaine de l'entretien routier, la Direction de l'Équipement, Maître d'œuvre des projets d'infrastructures routières avait, en 2009, un effectif de 224 agents dont 4 Ingénieurs et 7 Techniciens Supérieurs. Le gros de l'effectif (172 ouvriers) est affecté à la Régie. L'Assistance Technique de l'Union Européenne ainsi que les auteurs du ROM ont proposé une restructuration en profondeur de cette direction. Ils proposent la création d'une direction des routes en charge de la mise en œuvre de la politique sectorielle du gouvernement, et d'une agence des routes à vocation opérationnelle (assistance à la maîtrise d'ouvrage, programmation, passation des marchés, suivi et contrôle des travaux).

En ce qui concerne les carences importantes en systèmes de gestion, le Monitoring Report du 24 juillet 2009 sur le projet note que :

« D'autre part la DE chargée de la planification, de la programmation et du suivi de l'exécution des travaux n'a qu'une connaissance visuelle du réseau fourni par ses 2 antennes régionales alors qu'une banque de données routières (BDR) opérationnelle aurait fourni des informations plus poussées (Uni, déflexions, comptages de trafic, etc..). Enfin les bénéficiaires attendus ne perdureront pas si le projet d'installation de ponts bascule aux points de contrôle de la RN1 n'aboutit pas et si les transporteurs ne sont pas sensibilisés à la sécurité routière. Concernant l'appui institutionnel, d'innovantes propositions ont été faites et méritent une lecture consensuelle par les différents acteurs sectoriels. » *Réf : Monitoring Report du 24 juillet 2009*

Le ROM note que l'Agence devra posséder une brigade d'intervention pour les travaux d'urgence. Il constate qu'en dépit du fait que tous les acteurs sont unanimes sur l'importance de l'entretien de la RN1 pour l'économie de Djibouti, la restructuration du MET proposée par le projet va rencontrer de nombreuses résistances. Seuls le soutien et l'engagement des bailleurs et du Gouvernement d'une part et une large concertation des différents acteurs d'autre part aideraient à surmonter. *Réf : La Fiche récapitulative pour les conclusions du BCS pour le projet Réhabilitation Du Couloir Sud (Carrefour d'Arta - Guélilé).*

L'Union Européenne semble avoir intégré les problèmes de l'entretien de la RN1 dans ses négociations du 10^{ème} FED, car elle a exigé et a reçu six engagements de la part du Gouvernement concernant le transport et l'entretien du réseau. En mars 2009, le Gouvernement a fait une requête de complément de financement de 4 millions € pour l'achèvement des 39,4 km en cours. L'Union Européenne l'a refusée dans l'attente de clarifications sur l'état d'avancement de ces 6 engagements concernant de mise en place d'un mécanisme de financement du Fonds d'Entretien Routier (FER) et sur la réforme de l'entretien

routier. Le document le plus récent sur cette question note que ces engagements n'ont pas encore été honorés *Réf: Joint Annual review Country Team Meeting, June 2009.*

Les entretiens avec la Délégation en janvier 2010 ont fait ressortir que ces réformes n'étaient toujours pas en place et que la mise en œuvre et le suivi des règlements routiers ne se faisaient pas de façon régulière.

Le rapport final de l'AT au ministère responsable du transport rend bien compte de l'état global de la situation concernant la gestion des routes. D'abord, il fait le point sur les objectifs de l'assistance en indiquant que le ministère n'a pas les capacités nécessaires pour faire l'entretien lui-même. Il doit alors procéder par des contrats de service. Cette recommandation a été acceptée et un contrat a été octroyé en 2010-11. Il note aussi que les redevances seraient suffisantes pour assurer l'entretien si tous les fonds perçus étaient alloués à cet objectif. La réalité a été bien différente, car le FER n'a pas investi les fonds pour l'entretien pendant plusieurs années en se justifiant par le fait que les 5 premières années après une réhabilitation ne demandent pas d'entretien. Cette déclaration n'a aucune justification technique et suppose que la construction elle-même était d'une qualité assez élevée. Or la route financée par la BM n'a jamais eu ce niveau de qualité de construction et la demande a été beaucoup plus grande que prévu. La route de Dikhil à la frontière via la RN 1 est en mauvaise état par sections, mais le FER n'a pas fait d'entretien.

Le rapport constate que le pays ne peut prétendre avoir un réseau routier de qualité égale. Les moyens financiers ne le permettent pas et l'état de la majorité des routes existantes est mauvais ou très mauvais. Cependant, le rapport ne fait pas allusion au fait que presque 95% de la population du pays sont maintenant près des routes de bonnes ou de moyenne qualité. La route Djibouti-Ville –Éthiopie via la RN1, la route de Djibouti-Ville-Obock et la route vers Guélibé à partir de la RN1 ont été réhabilitées récemment, desservant la majorité de la population du pays. Les routes rurales sont quant à elles en piètre état.

« *Les résultats à atteindre étaient :*

- a) *un système d'entretien routier courant et périodique efficace et capable de s'autofinancer à terme,*
- b) *un réseau routier bien entretenu et en bon état,*
- c) *une amélioration des pratiques de la conduite automobile en vue d'atteindre une meilleure qualité de service des transports, en général,*
- d) *la réduction du nombre d'accidents sur les routes qu'ils s'agissent des voiries urbaines, des corridors et des routes nationales,*
- e) *la sensibilisation et la formation des agents autour de la notion de service public,*
- f) *l'assistance à l'élaboration et la mise en exécution progressive d'un Plan de Transports Urbains efficient.*

Concernant l'entretien routier, le Ministère de l'Équipement est en mesure de faire assurer l'entretien des Routes Nationales reliant Djibouti à la frontière Ethiope en lançant l'appel d'offres auprès des entreprises de travaux publics dans le cadre de marchés de gestion et d'entretien et en signant les contrats correspondants.

À titre de rappel, les recettes de la redevance routière, actuellement fixée à 3 550 francs Djibouti par véhicule en charge, atteignent un montant annuel voisin de 600 millions de francs Djibouti et couvrent le coût de l'entretien courant des routes nationales n° 1, 5 et 19, ainsi que quelques travaux d'entretien périodiques sur ces mêmes routes.

Encore faudra-t-il que les recettes du Fonds d'Entretien Routier soient réservées, conformément aux dispositions de l'article 6 du décret n°99-0128/PR/MET du 14 août 1999, portant création du Fonds d'Entretien Routier (F.E.R.), aux seuls travaux d'entretien effectués par les entreprises privées et que le fonctionnement du FER respecte, d'une manière générale, toutes les dispositions de ce décret.

L'entretien du reste du réseau routier national nécessite de régler deux préalables :

1°) la taille du réseau entretenu :

une réflexion doit être menée sur le maintien du classement actuel, car des routes telles que la RN 7 n'ont d'existence que sur la carte ; plutôt que d'augmenter ou la taille du réseau ou les moyens financiers, l'adéquation du réseau entretenu aux moyens effectivement disponibles apparaît indispensable ;

2°) la remise en état du réseau :

seule une partie du réseau classé, représentant environ 25 %, peut être entretenue compte tenu de son état, tel qu'il ressort du tableau ci-dessous :

Catégorie	Routes revêtues	Routes en terre	Pistes	Total
Longueur totale	492	249	452	1 193
En bon état	192 (39 %)			236
En état moyen	195 (40 %)	83		295
En mauvais état	105 (21 %)	166	452	662

à noter que la RN 9 comporte une section de 40 km entre les PK 55 et 95, en très mauvais état, qui nécessite de lourds travaux de reconstruction et qui, seule, est considérée comme en mauvais état ;

quant au reste du réseau revêtu et au réseau non revêtu des routes en terre et des pistes, une réhabilitation préalable, voire une reconstruction, permettront de passer ultérieurement à l'entretien courant et périodique ;

la perspective d'un réseau routier bien entretenu et en bon état est donc lointaine, compte tenu de la lourdeur des investissements à consentir pour sa réhabilitation préalable ou sa reconstruction.

Dans les deux cas, l'inexistence d'une banque de données routières est un obstacle majeur ; l'absence de volonté et de moyens humains et matériels sont les premiers obstacles à franchir, pour créer cette banque et la faire vivre de manière pérenne.

Concernant la sécurité routière et les transports urbains, même si le délai du projet est extrêmement court pour obtenir des résultats mesurables, l'absence de statistiques rend impossible la mesure des améliorations ; les rapports de l'expert transport le soulignent maintes fois. »

Une bonne partie du travail de l'AT avait été de développer une approche institutionnelle de l'entretien. Le rapport final note que le mécanisme originellement prévu par la Commission européenne et les autres partenaires (le FER) fonctionnait mal pour plusieurs raisons, d'abord politiques et non pas techniques.

« L'importance du trafic croissant de poids lourds en transit, d'une part, la conservation du patrimoine routier, d'autre part, justifient l'entretien continu et permanent de ces routes nationales.

Or les moyens matériels actuels de la régie sont très réduits et ne lui permettent pas d'assurer l'entretien courant et périodique (note : emphase ajoutée par les auteurs) ; en 2008, ils étaient employés le plus souvent à la réalisation de revêtements bitumineux dans la ville de Djibouti et n'étaient pas adaptés à la réparation et à l'entretien de routes revêtues.

À titre d'exemple, la régie n'avait pas et n'a toujours pas :

- *de compresseur permettant d'alimenter en air comprimé un marteau piqueur pour des découpes soignées et rapides de la chaussée avant réparation d'un nid de poule,*
- *de petits compacteur vibrant pour compacter soigneusement les couches mises en œuvre en réparation d'un nid de poule,*
- *de balayeuse de chaussée pour obtenir une surface à réparer propre et sèche,*
- *de panneaux de signalisation de chantier.*

Le renfort récent en matériel livré par la République de Chine peut permettre de remettre en état le réseau des routes nationales en terre et d'aménager le réseau des pistes, mais pas d'entretenir des routes revêtues ; les engins livrés sont des camions de chantier de grande capacité, plus aptes à transporter des matériaux naturels pour remblais ou pour couche de roulement, que du béton bitumineux, des niveleuses, qui seront peu utilisées sur des routes revêtues, et des pelles hydrauliques très utiles pour curer des fossés sur routes en terre.

Dans ces conditions, l'entretien sur les routes nationales n° 1, 5 et 19 ne peut plus se faire avec les moyens matériels et humains de la régie, mais en recourant à une entreprise privée ; ce recours peut se faire soit en affermant ou en concédant les routes concernées, soit en passant des marchés d'entretien pluriannuels. (note : emphase ajoutée par les auteurs)

Le Consultant considère que la passation d'un contrat courant sur 3 années permettra de satisfaire à la condition de bon entretien sur les routes nationales n° 1, 5 et 19, et aussi de ne pas engager l'État dans un contrat de longue durée.

La mise en œuvre d'un tel type de contrat permettra aussi de démontrer la validité d'un choix d'entretien et de gestion par une entreprise privée et de préparer le passage graduel à l'affermage ou à la concession, d'autant que l'état actuel de ces routes nationales ne s'y prête pas encore en raison de la lourdeur des investissements à faire sur ces routes par un fermier ou un concessionnaire.

Le ou les contrats à passer seront des marchés de gestion et d'entretien des routes par niveaux de service (GENiS), tels que proposés par la Banque mondiale ; ces marchés de type GENiS se fondent sur une obligation de « résultats », tandis que les marchés classiques de travaux reposent sur une obligation de « moyens ».

Dans les marchés de type GENiS, l'essentiel de la rémunération versée à l'entrepreneur est fonction non pas des « moyens » mis en œuvre, c'est-à-dire des quantités de travaux exécutées (auxquelles on applique des prix unitaires), mais bien de « résultats » dûment constatés, qui doivent rendre compte des « niveaux de service » effectivement atteints, conformément aux clauses contractuelles du marché, sur les routes qui en font l'objet. »

Le rapport final indique aussi que le pays n'est pas en mesure d'organiser certains des services essentiels connexes d'un système de transport performant. La section du rapport qui suit note que la sécurité routière (police, éducation, panneaux, etc.) est un problème et que le pays n'est pas en mesure de s'en charger. Différentes organisations gouvernementales ont des responsabilités spécifiques, mais il n'y a ni direction centralisée ni ressources. Le FER est le seul à pouvoir financer, y compris des activités qui n'ont rien à voir avec l'entretien.

Proposition et assistance à la DTT dans l'organisation de campagnes de sensibilisation de l'opinion publique sur les risques des accidents de route et sur l'importance des comportements à avoir pour améliorer la sécurité routière et protéger l'environnement (rôle des transports publics).

Aucune structure nationale ou locale n'est capable d'organiser une campagne de sécurité routière.

La mise sous la tutelle d'un seul ministère, de l'organe chargé de la lutte contre les accidents de la circulation, a montré, partout dans le monde, des difficultés de coordination. Le champ d'évolution des actions de sécurité routière dépasse largement le cadre des attributions d'un seul ministère, fut-il celui chargé des Transports ou encore celui de l'Intérieur.

En République de Djibouti, la sécurité routière incombe directement à trois structures, qui sont :

- la Direction des Mines et de la Sécurité Routière du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation,
- la Brigade de Sécurité Routière de la Gendarmerie Nationale,
- la Police de la Sécurité routière au sein des forces de Police Nationale.

La Direction des Mines et de la Sécurité Routière du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation délivre les permis de conduire et immatricule les véhicules automobiles. Elle dispose en tout et pour tout de trois inspecteurs de permis de conduire chargés de réaliser quotidiennement les examens théoriques et pratiques d'obtention du permis de conduire pour tous les candidats du pays. Malgré toute leur bonne volonté, ces agents ne peuvent réaliser de miracles.

La Brigade de Sécurité Routière de la Gendarmerie Nationale assure sur les axes routiers internationaux et sur les routes de rase campagne, le maintien de la sécurité routière et le secours aux accidentés. La séance de travail réalisée sous la présidence du Chef d'État-major de la Gendarmerie Nationale a permis au Consultant de constater la bonne organisation de la Brigade de Sécurité Routière et sa détermination à mener à bien ses missions. Elle ne bénéficie pas de ressources propres et doit s'en remettre aux subventions du FER en application de l'accord conclu avec le Ministère de l'Équipement et des Transports.

Les forces de Police Nationale disposent d'une Police de la Sécurité routière chargée de réguler la circulation routière, de faire respecter le Code de la route, d'améliorer les conditions de circulation dans les principales artères de la capitale, et enfin de veiller au respect d'autrui, des piétons en particulier. Aucune séance de travail n'a pu être organisée avec cette force pour déterminer le mode opératoire, les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

Aucune de ces structures ne mène d'action de formation ou de sensibilisation en direction des usagers de la route. La Direction des Mines et de la Sécurité Routière qui fait figure d'Administration en charge de la question ne dispose que d'une seule personne pour concevoir et mettre en œuvre la politique de sécurité routière. Avec le manque de personnel dont il souffre, le Directeur joue le supplétif volant dans ses différents services et ne peut prétendre à faire quoi que ce soit en l'état actuel.

La République de Djibouti peut s'inspirer de cet exemple (note : de la France-auteurs) en créant une délégation interministérielle responsable soit d'une Direction de la Sécurité Routière, c'est-à-dire une structure administrative avec des moyens budgétaires connus, soit d'un Établissement Public National doté de l'autonomie financière.

L'expert a donc proposé avant tout de créer une structure permanente de lutte contre les accidents de la circulation.

Une campagne de sensibilisation se fait sur la base de statistiques qui permettent de définir la ou les cibles privilégiées ; les statistiques de la Police Nationale de Djibouti, sur les accidents survenus en zone urbaine n'ont été reçues qu'au mois de juin.

L'expert, avant le terme de sa mission, ne pourra tout au plus que proposer le schéma d'organisation d'une campagne sur la base des chiffres obtenus.

3.3.3 L'existence d'une stratégie « Transport » à long terme et un cadre d'investissement.

Le rapport intitulé « financement de la réforme de l'entretien routier en 2008 (rapport Berger) donne un aperçu de l'historique de cette réforme :

« En 2000, l'engagement de réformer le secteur routier a été pris par le Ministre de l'Équipement et des Transports ; cet engagement a été renouvelé en 2004 par la signature de la convention de financement n° 9138/REG, puis à nouveau en 2005 et en 2006.

En 2003, la loi n° 5/AN/03/5^e L du 31 mars 2003 portant organisation du Ministère de l'Équipement et des Transports a repris très partiellement cet engagement, mais aucun décret n'est venu ensuite traduire cette volonté de réforme.

En 2005, l'étude de la stratégie nationale du secteur routier a présenté des propositions et des recommandations permettant de réformer le secteur routier, mais sans mener la réflexion à son terme ; l'étude est en effet muette sur les dispositions juridiques à mettre en œuvre, sur les coûts et sur les voies et moyens de la transition, notamment en ce qui concerne le sort du personnel de la régie ; l'étude présente une unique solution pour la réforme du secteur routier.

En 2008, aucune réforme du secteur routier n'a encore été engagée »

L'analyse faite par l'équipe d'évaluation indique que les recommandations notées dans ce rapport (qui furent elle-même fondées sur le rapport d'une autre firme) furent mises de côté par le Gouvernement.

La figure ci-dessous, tirée du document « La chaîne de transport dans l'économie nationale en 2010 » du MTT, indique clairement que 98% du trafic provient des véhicules éthiopiens. Il indique aussi que la part des bénéfices économiques qui a été captée par le pays suite au développement de l'industrie du transport est négligeable à 1%.

V- LE TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES

A) Volet National

Djibouti est avant tout une place portuaire dont l'ensemble de la chaîne des transports vit dans une très large mesure au rythme de son Port maritime. Cette chaîne s'articule autour d'infrastructures et services de transport à vocation, d'une part, internationale, d'autre part, interurbaine et enfin urbaine. 98 % du transport routier est assuré par les véhicules éthiopiens. En raison de la très grande différence du coût des facteurs de production en Ethiopie et à Djibouti, les transporteurs routiers djiboutiens ne peuvent être compétitifs dans ce secteur d'activité qui serait cependant particulièrement intéressant pour la création d'emplois (avec les activités induites, en particulier de maintenance des véhicules).

Augmenter les frais
Aux conditions économiques qui prévalent à Djibouti, le voyage Djibouti – Addis Abeba devrait être facturé 3.000 \$ US pour un camion de 40 t, alors que les conditions du marché imposent actuellement un prix inférieur à 1.500 \$ US. Fautes de mesures appropriées (fiscales en particulier, sur le carburant, les véhicules, pièces détachées...) les transporteurs djiboutiens ne peuvent participer que de façon très marginale (moins de 1 % du marché), et d'une manière qui crée très peu de richesse au niveau national.

B) Le volet international

Cette chaîne intègre essentiellement le Corridor de transport djibouto-éthiopien par lequel s'écoule actuellement la quasi totalité du commerce extérieur éthiopien. Le Corridor comprend ainsi, outre le Port de Djibouti, l'Aéroport international, les deux axes routiers de transit et le Chemin de fer djibouto-éthiopien. De plus, le Corridor bénéficie d'une politique particulière conduite par les deux Etats traversés, dénommée la facilitation, et visant à réduire l'ensemble des goulets d'étranglement de nature administrative, fiscale, douanière et commerciale subis par les usagers. Le développement de la place djiboutienne comme plate-forme régionale d'échanges, et donc la croissance économique de l'ensemble du pays, est très directement dépendant du renforcement de l'attractivité du Corridor de transport djibouto-éthiopien dans toutes ses dimensions.

Le Ministère responsable du transport terrestre a publié un rapport intitulé « La chaîne de transport dans l'économie nationale » en 2010 qui spécifie :

« Il faut attendre la fin 1997/1998 pour voir afficher les premières volontés politiques gouvernementales en matière des transports » p.4.

Ce même document explique que

« À Djibouti, l'activité des transports est principalement constituée par l'Activité du ...PAID et par celle du corridor routier international, elle-même très liée à celle du port » p.5.

Aucune copie d'un document qui représenterait la « Stratégie Nationale » sur le transport n'a pu être obtenue par l'équipe d'évaluation. On a du conclure qu'il n'existait pas de consensus politique sur une stratégie pour le secteur. Le fait que les six engagements du Gouvernement n'aient pas encore été rencontrés implique (mais ne prouve pas nécessairement) qu'un cadre stratégique n'est pas en place. Un document de l'Union Européenne valide l'hypothèse que cette Stratégie n'existe pas :

« L'assistance technique mise en place en 2007 a proposé au Ministère de tutelle qu'elle mette en place un projet de contrat de gestion et d'entretien du Corridor Sud. Cette stratégie vise à combler les carences en capacité institutionnelle et en l'exécution des règlements dans le pays et alors serait une étape importante vers le désengagement de l'État (surtout via la suppression de la Régie) au profit des entreprises privées. Cette stratégie n'a pas encore été adoptée, en partie dû au manque d'une stratégie rigoureuse de programmation des travaux d'entretien et à l'absence d'un cadre formalisé d'affectation des ressources du FER ». *Réf: La Fiche récapitulative pour les conclusions du BCS pour le projet Réhabilitation Du Couloir Sud (Carrefour d'Arta - Guélibé).*

Lors de la visite sur le terrain, l'équipe d'évaluation a tenu des discussions avec l'ON et avec les instances sectorielles dans le secteur sur le progrès du développement de la Stratégie Nationale du transport. En même temps, elle a examiné le budget national, le cadre d'investissement du FER et le budget alloué au MET. En ce qui concerne la stratégie du transport pour le pays, le document « *Chaîne de transport dans l'économie nationale 2010* » publié par la direction responsable du transport terrestre indique qu'il y a quatre objectifs de secteur. Cependant il n'indique pas si ceux-ci sont approuvés au niveau politique ou s'ils sont des visions internes au ministère. Premièrement le document indique il s'agit de réhabiliter les infrastructures. Deuxièmement, il s'agit de concevoir et adopter un cadre institutionnel. Troisièmement, adopter au niveau régional un cadre faisant référence aux normes internationales et quatrièmement renforcer les administrations en charge des fonctions régaliennes du secteur.

La stratégie de développement du pays est intimement liée à sa stratégie de transport et vice versa. Deux exemples suffisent pour illustrer le point :

1. Des discussions de l'équipe d'évaluation avec la DUE en Éthiopie en 2010 ont fait ressortir que l'Éthiopie est passée à l'action concernant la construction d'infrastructures qui donneraient accès au port de mer à Berbera en Somalie. Même si cette possibilité n'est qu'à un stade d'identification, il reste que si cela devenait une réalité, le Port de Djibouti devrait faire face à une compétition importante. Les distances d'Addis Abeba vers ce nouveau port de mer sont plus courtes et il y aurait des répercussions importantes sur le rôle que pourrait jouer l'Éthiopie dans cette partie de la Somalie. Cette possibilité n'a pas encore été incorporée dans les documents stratégiques de l'Union Européenne au niveau PIN ou PIR mais devrait faire partie des analyses du 11^{ème} FED.

2. Le MTT a indiqué que l'Inde serait prête à financer un projet de mines et de transport entre l'Éthiopie et le port de Tadjourah. La situation de la dette extérieure de Djibouti ne permettrait pas facilement un emprunt important, mais il est clair que cet investissement donnerait au pays un rôle important d'évacuation de minerais stratégiques. Ce projet ne fait partie d'aucun document officiel du pays.

Finalement, la stratégie nationale pour le transport s'inscrit logiquement dans un contexte régional. Le document suivant, tiré de « La chaîne de transport dans l'économie nationale en 2010 » démontre le lien entre les politiques de Djibouti et les normes régionales, dont COMESA. Ils sont aussi utiles pour se rendre compte des engagements du pays à respecter des normes communautaires. L'équipe d'évaluation a pu observer de près les effets des manques d'harmonisation notés dans ce rapport : les deux pays ne s'entendent pas sur des normes de charges à l'essieu ou sur la documentation. L'Éthiopie ne veut pas utiliser des pratiques mondialement reconnues pour la gestion des connaissances, et les deux pays ne s'entendent pas sur les procédures à suivre dans le cas de problèmes administratifs, les Éthiopiens ayant adopté une politique de tolérance zéro sur la documentation.

C- Le cadre de transports routiers internationaux

Du fait que les coûts de transports représentent une entrave commerciale majeure et érodent la compétitivité de beaucoup de pays africains, le marché commun pour l'Afrique de l'Est et du Sud (COMESA) cherche à les faire baisser en libéralisant et en harmonisant les régimes de transport. Le COMESA a pour objectif de promouvoir une zone de libre échange et une union douanière. Ses priorités portent sur la promotion d'une intégration régionale par le développement des échanges entre pays.

L'article 85 du Traité décrit les engagements particuliers des états membres en ce qui concerne les routes et les transports routiers de transit. En particulier, les membres doivent :

- harmoniser et simplifier les formalités et documents relatifs aux véhicules marchandises effectuant du transport international entre les membres du COMESA ?
- adopter des critères minimums pour l'assistance des marchandises et des véhicules,
- établir des mesures communes pour la facilitation du transit routier,
- harmoniser les lois et règlements fixant les dimensions, les caractéristiques techniques, le poids total roulant et la charge à l'essieu des véhicules utilisés sur les axes de transit entre états membres,
- construire les voies assurant le transit entre états membres selon des normes et caractéristiques communes et entretenir les réseaux existants selon des normes permettant des conditions normales d'exploitation aux transporteurs internationaux,

- maintenir, réhabiliter, adapter et reconstruire les routes assurant les échanges internationaux,
 - s'assurer qu'une fois reconstruites, les routes internationales ne se dégraderont pas et pour cela prendre les mesures nécessaires en vue de leur entretien adéquat,
 - adopter des procédures communes en vue d'harmoniser les frais à prélever sur le transit routier.
- s'assurer que les conditions appliquées aux transporteurs routiers d'un état membre effectuant du transport international ne sont pas moins favorables que celles s'appliquant aux opérateurs effectuant du transport domestique.

Parmi les mesures les plus significatives mises en œuvre concernant le transport international routier (TIR), les dispositions suivantes ont été mises en œuvre :

- Taux uniformes appliqués aux tarifs du transit routier ;
- Carte jaune d'assurance automobile ;
- Licence de transport COMESA ;
- Harmonisation de la charge maximale sur l'essieu ;
- Harmonisation des droits de transit aux postes frontaliers ;
- Déclaration douanière et plan de garantie douanière COMESA.

Dans le cadre du programme de facilitation des transports routiers internationaux, le COMESA a adopté une règle de plafonnement et d'harmonisation des droits d'usage des infrastructures. Cette règle est établie pour un parcours de 100 Km comme suit :

- Véhicules de transports de marchandises de plus de 3 essieux : 10 USD/Véhicules ;
- Véhicule de transport en commun : 5 USD/Bus ;

D) Les mesures locales prises dans le cadre du COMESA

En 1999, Djibouti a créé par décret un Comité National de Facilitation des transports. Ce comité a pour mission de promouvoir la modernisation et la simplification des procédures, les pratiques et de définir les conditions à satisfaire pour accroître l'efficacité et la compétitivité de la chaîne de transport au service du Commerce International. Il est composé de 21 membres dont onze représentants du secteur privé. Ce comité doit mettre en place une commission permanente ainsi qu'un secrétariat technique.

3.3.4 Concordance entre le cadre d'investissement (Cadre de dépenses à moyen terme) et les dépenses réellement encourues.

Des informations précises ne sont pas accessibles à l'équipe d'évaluation, le FER ayant refusé de la rencontrer, en partie parce que le FER devait se soumettre à une vérification de la Cour des Comptes nationale.

Ceci étant dit, la documentation obtenue par l'équipe et les entrevues sur le terrain démontrent que :

1. L'AT de la Commission européenne a étudié le dossier de l'entretien et a conclu que les redevances perçues seraient suffisantes pour les besoins d'entretien de la RN 1.
2. Le MTT a confirmé que le FER avait utilisé la majorité des fonds qu'il avait perçus pour des travaux urbains
3. La route entre Dikil et la frontière est en train de se détériorer rapidement
4. Le FER utilise et planifie d'utiliser ses fonds pour l'entretien et le développement du réseau complet de Djibouti, ce qui va bien au-delà de son mandat légal.
5. Il y a eu des programmes d'investissement préparés pour le secteur à moyen et long terme. Il n'y a aucune concordance entre ces plans et la réalité. Par exemple, le FER a décidé de ne pas faire de réparation pendant cinq ans sur la RN 1.
6. Un contrat a été octroyé à une firme locale pour l'entretien. Aucune information n'est disponible sur la nature du contrat, mais il est clair que ce seront des instances gouvernementales qui détermineront où faire l'entretien et la nature des interventions.

Une étude intitulée « Le réseau routier national de 1999 à 2009 » propose un budget pour la construction et l'entretien des routes dans le pays. Sur la période 2010 à 2015 le coût total pour l'entretien est de USD\$ 45, 982,014 ou plus de 35 M€. Ces prévisions n'ont pas encore été incorporées dans la planification nationale. Cependant, ces propositions sont essentiellement les mêmes que celles d'un rapport complet effectué par la firme BCEOM (2007 ?) intitulé « Stratégie nationale des transports dans le sous-secteur routier ». Ce dernier rapport a l'avantage de présenter les résultats d'un programme de comptage détaillé exécuté sur plusieurs semaines dans 6 postes principaux et 8 postes secondaires du pays.

3.2.3. Routes Nationales

L'incidence financière du programme d'amélioration des routes nationales dans le cadre de la stratégie OMD est évaluée à 130,33 millions de \$ sur les cinq prochaines années. Les coûts d'entretien et d'opération se situent à environ 46 millions de \$. Ce financement devrait permettre de faire passer le stock de RN bitumée de 161 km en 2010 à 326 km en 2015 soit une progression de 50,61%. Cette évolution nécessiterait le bitumage d'environ 65 km de RN en moyenne par an. L'année 2015 devrait, toute chose égale par ailleurs être l'année où l'augmentation de routes nationales revêtues sera maximale.

Tableau : Estimation des besoins de financement des RN

Route nationale	2010	2011	2015	Total sur la période 2011-2015	Moyenne
Longueur totale de routes bitumées	161	201	487	326	
Augmentation	0	40	286	326	65
Coût de la construction	0	15957602	38,650,898	130333073	20,6
Entretien et exploitation	4512872	5629904	13,636,187	45982015	14
Total	4512872	21587507	52,287,085	176315087	35263017

Source : Résultats des estimations à partir du modèle transport

3.2.4. La voirie urbaine

La longueur des voies urbaines à la charge du Fonds de l'entretien routier devrait passer, dans le cadre de la stratégie OMD, de 55 km en 2010 à 76 km en 2015, soit une progression de 6,44% par an, ce qui correspond à un investissement supplémentaire de 15,65 millions de \$. En moyenne annuelle, la stratégie OMD dans le secteur des infrastructures routières devrait permettre de bitumer 4 km.

Tableau : Estimation des besoins de financement des voies urbaines à charges du FER

Voies urbaines	2010	2011	2015	Total sur la période 2011-2015	Moyenne
Longueur totale de routes bitumées	55	59	76	76	93
Augmentation	0	4	21	21	4
Coût de la construction	0,0	2,74	3,545	15,65	3,1
Entretien et exploitation	2,88	3,07	3,98	17,58	3,32
Total	2,88	5,820	7,528	33,23	6,64

Source : Résultats des estimations à partir du modèle transport

3.2.5. Pistes rurales

A Djibouti, le système de transport dans les régions rurales permet aux populations d'accéder aux services sociaux de base. A cet effet, le principal objectif est d'augmenter la longueur de pistes rurales praticables. Ainsi, selon la stratégie OMD, la longueur de pistes rurales passera de 1 km en 2010 à 167 km en 2015, soit en moyenne une augmentation de 33 km de piste par an.

3.3.5. *Concordance entre les montants budgétés pour les investissements et les budgets réservés pour l'entretien.*

À partir du moment de la création du FER, ces informations ne sont pas publiées par le Gouvernement.

3.3.6 Existence d'un groupe de coordination entre bailleurs et Gouvernement pour le secteur.

”Il n'existe pas à Djibouti d'instance permanente de concertation multilatérale dans le secteur des infrastructures des transports, mais en synergie avec ce projet, l'UE a financé les travaux des rocadés à l'intérieur de la ville de Djibouti, qui forment la partie urbaine de la route internationale vers l'Éthiopie (8 ACP DI 12,3 M €). La Banque mondiale et la Banque Africaine de Développement appuient des réformes et des programmes dans le secteur des transports”. *Réf : La Fiche récapitulative pour les conclusions du BCS pour le projet Réhabilitation Du Couloir Sud (Carrefour d'Arta - Guélibé).*

Tel que noté dans le RAC 2009 *Réf : pp. 19 et 20*, il existe divers groupes de coordination entre bailleurs (ex. santé et éducation), ainsi qu'entre les bailleurs et le Gouvernement (ex. CCED), mais il n'y a pas d'instances permanentes de concertation dans le secteur du transport. Cette situation existe encore aujourd'hui, même si plusieurs bailleurs financent actuellement ou seraient aptes à financer des projets dans le secteur : Banque Africaine de Développement, Banque Mondiale, Inde, JICA).

3.3.7 Les politiques concernant la gestion environnementale ont été appliquées dans les interventions de l'Union Européenne dans le transport

Le Rapport ROM 2009 pour le Projet Réhabilitation Du Couloir Sud (Carrefour d'Arta - Guélibé) indique que

« le projet en cours a fait l'objet d'une étude d'impact environnemental qui a conclu qu'en dehors des mesures de protection à prendre pendant la réalisation des travaux, le projet n'aura pas d'incidence significative sur l'environnement. »

L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé de documents confirmant que des études semblables aient été exécutées pour le projet de chemin de fer ou pour les rocadés. Les documents de planification notent néanmoins que les impacts environnementaux seront étudiés. De plus, le RAC ne confirme pas que les actions d'atténuation, de suivi de projet au sens « environnement », et de gestion de risques environnementaux aient eu lieu. Les rapports de suivi de progrès pour les routes, le chemin de fer et les aqueducs et systèmes d'assainissement dans le Quartier 4 ne traitent presque pas de l'environnement. Ils ne traitent pas non plus, à quelques exceptions près (Quartier 4), des problèmes encourus. Ces constats ont poussé l'équipe d'évaluation à noter qu'en général l'Union Européenne tenue compte des impacts environnementaux dans sa planification. Il n'y a pas pour autant eu de suivi une fois le projet approuvé sur le terrain, y compris à travers des études de dossiers mis à disposition par les fournisseurs de service (ex. gestion de contrats de construction). Les rapports de gestion des DUE ne parlent pas de gestion de risques environnementaux.

OE4 : Dans quelle mesure les interventions de l'Union Européenne dans le domaine du transport routier associées à la présence du port de Djibouti ont-elles permis de développer des activités économiques en faveur de la population djiboutienne ?

Critère de Jugement 4.1 : Le nombre d'emplois directs et indirects dans le pays associé au transport routier lié au port a augmenté.

Analyse du CJ 4.1

Il n'est pas possible de faire un lien entre les emplois permanents créés et la route du Corridor Sud. Ce dernier n'est pas opérationnel et la quasi-totalité des camions en transit utilise la route du Corridor Nord. Aucun document examinant les emplois directs ou indirects dans le secteur n'a été identifié, exception faite du rapport de la Banque Centrale. Celui-ci indiquait que le Djibouti avait capté moins d'un pourcent des bénéfices économiques directs de l'industrie du transport des marchandises et autres cargos entre les pays. Le ministère responsable du transport terrestre, dans un rapport publié en 2010, indique que l'industrie fournit des emplois à plus de 10, 000 personnes. Ces chiffres n'ayant ni source, ni désagrégation, ni typologie de forme d'emploi, ils restent incertains. Les entrevues ont indiqué que les Djiboutiens n'ont pas la formation technique de base pour travailler dans ce secteur (c'est d'ailleurs un problème général dans le pays), mais aucun bailleur ne soutient ce type de formation, mis à part un cours de mécanique de base.

Analyse des indicateurs

4.1.1 Nombre de djiboutiens et djiboutiennes employé(e)s pour la construction et la maintenance des routes (évidence d'évolution).

Les données nécessaires pour répondre à cette question n'ont pas pu être trouvées dans la documentation disponible. La Commission européenne ne paie pas les factures de construction sur la base de l'effort humain, et les rapports des firmes sur le progrès qui ont été examinés par l'équipe d'évaluation ne contenaient pas d'information sur les emplois. La Commission européenne et le Gouvernement n'ont pas encore eu recours à des approches HIMO pour l'entretien, même en milieu rural et encore moins sur le corridor principal du pays.

4.1.2 Nombre de personnes employées directement dans le secteur du transport routier. (évidence d'évolution)

Le Ministère responsable du transport terrestre a publié un rapport intitulé « La chaîne de transport dans l'économie nationale » en 2010 qui spécifie :

« Les transports constituent...la principale contribution à la formation du produit intérieur brut du pays avec un taux de l'ordre de 30% qui n'a cessé de croître depuis vingt ans (10% en 1980, il génère environ 37% du PIB en 2007). Source d'emplois très importante, environ 10,000 aujourd'hui dans un pays où le taux de chômage dépasse les 60 % »

Le rapport ne décompose pas ces chiffres, il est donc impossible de connaître leurs sources et leurs applications. Il ne distingue pas non plus emplois à plein temps ou occasionnels, directs ou indirects, ou encore la nationalité des employés.

Le diagramme reproduit dans I 3.3.3 indique clairement que les retombées économiques du sous-secteur sont très limitées:

« Faute de mesures appropriées (fiscales en particulier, sur le carburant, les véhicules, pièces détachées...les transporteurs djiboutiens ne peuvent participer que de façon très marginale (moins de 1 % du marché), et d'une manière qui crée très peu de richesse au niveau national » (emphase ajoutée par l'auteur).

Même si les statistiques se font rares, il est intéressant de noter que, selon les transitaires et le ministère responsable du transport terrestre, le pays a perdu une grande partie du marché de transport (camions) depuis 2006. À cette date, environ 20% des camionneurs étaient djiboutiens. Maintenant le pourcentage est plutôt de 5-8 % au maximum. Cette tendance continuera à la baisse tant que les cadres juridiques et fiscaux ne favoriseront pas les firmes djiboutiennes.

Comme indiqué dans les sections antérieures, les bénéfices qui ont été captés par le pays se font surtout sentir dans le transport (c'est-à-dire le mouvement physique des biens). Djibouti n'a pas mis en place de stratégie de développement fondée sur les « clusters », les industries et commerces qui supportent le secteur (assurances, entretien, vente de camions, location) ainsi que les industries qui auraient pu développer un avantage comparatif dû à la disponibilité du transport (ex. marchés externes des animaux à consommation, construction de pièces composantes) ne se sont donc pas développés. En effet, l'équipe n'a pas trouvé de documentation indiquant l'existence d'une stratégie de développement industriel pour le pays.

Le CAS 2009-2013 de la Banque Mondiale indique que seulement 1-2 % des camions qui font le trajet entre l'Éthiopie et le port de Djibouti sont enregistrés à Djibouti et que la majorité des services associés au transport routier (réparation, achat, contrats de transport, etc.) font l'objet de transactions exécutées en Éthiopie. Réf : CAS 2009-2013. Ces données expliquent en grande partie le fait que les postes dans le secteur ne soient pas détenus par des Djiboutiens. Les documents stratégiques de l'Union Européenne indiquent aussi que le Gouvernement ne bénéficie pas adéquatement de la présence du port, et les montants dépensés pour la réhabilitation du chemin de fer n'ont pas encore eu d'impact (venant du transport) sur Djibouti. Réf : DSP 10^{ème} FED.

L'Union Européenne a cependant investi près de douze millions d'euros pour la construction de rocade urbaines et périurbaines. Ces interventions ont certainement eu un effet sur la circulation, mais une lecture préliminaire de documentation ne démontre pas que ces rocades avaient eu comme objectif de développer des activités économiques en faveur de la population djiboutienne. Par contre, le MTR 2009 note que :

« Ce projet a eu des effets particulièrement positifs pour la population de la ville de Djibouti, dans la mesure où il a contribué à diminuer les nuisances générées par une intense circulation en zone urbaine. En effet, le projet a réussi à dévier le trafic lourd sur des axes périurbains éloignés des zones fortement urbanisées, permettant un écoulement fluide du trafic, avec réduction des nuisances sonores et de la pollution due aux gaz d'échappement. Il a eu également un impact favorable sur les populations riveraines,

dans la mesure où il a comporté la construction de nouveaux réseaux d'eau, d'éclairage public et de lignes téléphoniques. »

4.1.3 Nombre de personnes employées indirectement dans le secteur du transport routier. (évidence d'évolution)

Les données nécessaires pour répondre à cette question n'ont pas pu être trouvées dans la documentation disponible. Le MET et le Port de Djibouti ont fait partie des organismes interrogés. Notre recherche indique qu'il n'y a pas de données quantitatives dans ce domaine. Le Corridor Sud n'étant pas terminé, l'évolution des emplois serait plutôt due à l'utilisation de la route du Corridor Nord, et à la croissance du niveau de commerce extérieur de l'Éthiopie (import-export).

L'Union Européenne a concentré ses efforts sur la réhabilitation des infrastructures de transport et dans l'amélioration de la capacité des instances gouvernementales responsables du secteur. Le CRIS n'indiquant pas d'interventions destinées à encourager les Djiboutiens à tirer parti des infrastructures pour des effets économiques ou sociaux. Un « proxy » souligné par l'équipe d'évaluation est basé sur l'utilisation des multiplicateurs économiques. En assumant un investissement de 32 M€ et un multiplicateur de 1.6 (utilisé couramment pour des projets d'infrastructures au Djibouti, on note que les bénéfices indirects sont de l'ordre de 52 M€ pendant la vie de l'investissement, ou à peu près 20 M€ par année. Ce niveau d'impact est important, mais très bas. Le faible résultat vient du fait que le contrat comprenait une forte proportion de produits importés (y compris les équipements et les produits bituminés), et que les multiplicateurs bancaires n'ont pas pu jouer un rôle important.

4.1.4 Augmentation du salaire moyen payé dans les entreprises faisant partie des sous-secteurs économiques associés à l'existence des réseaux routiers internationaux, versus les autres. (Spécifiquement la nature de l'emploi créé dans les activités induites par les routes dans le secteur productif et social).

Compte tenu du fait que notre recherche a démontré l'absence quasi-complète de données de ce genre à Djibouti, nous avons éliminé cet indicateur. Une autre raison motivant cette décision est que l'impact du Corridor Sud ne se fera pas sentir avant qu'il soit terminé.

4.1.5 Existence de programmes de formation technique disponibles pour le secteur économique lié directement ou indirectement au transport.

Les entretiens avec les ambassades, l'ON et des firmes privées dans le secteur des routes et de l'eau/assainissement, ont confirmé que la majorité des travaux techniques dans le pays est faite par des personnes venant d'ailleurs, notamment des Éthiopiens. Le problème semble être que les Djiboutiens n'ont pas la formation technique nécessaire. De plus, une bonne partie des firmes dans le secteur (sauf la construction qui est sous contrôle européen) est d'origine éthiopienne (transitaire, vérificateurs, chauffeurs, entrepôts) et embauche davantage des employés éthiopiens qui, entre autres, parlent tous la même langue et peuvent donc plus facilement s'intégrer dans les équipes de travail. *Réf : Interviews avec firmes et ambassades à Djibouti janvier 2010.*

Des entrevues avec des gestionnaires de firmes de génie-conseil et de construction lors de la visite sur le terrain en janvier 2010 ont fait ressortir que ces firmes doivent importer la grande majorité des expertises hautement techniques nécessaires à leurs projets. Ils ont indiqué qu'il est très difficile de rencontrer des djiboutiens avec les compétences de base, surtout en ce qui concerne la construction, le génie, le contrôle de la construction, et l'entretien des équipements lourds. (*Réf : entrevues à Djibouti, firmes italiennes, et américaines*).

Outre son soutien important à l'éducation primaire, la France a mis sur pied un petit soutien à la formation technique. De plus, l'USAID et la BM sont en train d'examiner la possibilité de financer des interventions dans le sous-secteur éducation vocationnelle et technique, mais rien de concret n'avait été décidé à la fin de la période d'évaluation, y compris les secteurs qui seront touchés (transport ?). En somme, il n'y a pas de bailleur qui ait mis sur pied un programme de formation vocationnelle concernant le transport, et le Gouvernement n'offre pas de programme de formation technique pour soutenir le secteur, hormis des cours de conduite. *Réf : Interview avec l'Ambassade de la France, l'AFD et l'USAID à Djibouti.*

Critère de Jugement 4.2 : Les Djiboutiens ont profité de la baisse des coûts induite par la construction de la route.

Analyse du CJ 4.2.

Il n'y a eu ni réductions de coûts de transport, ni bénéfices pour les Djiboutiens quant au prix des produits et services consommés qui soient liés à cette route.

Analyse des indicateurs

4.2.1 Indice des prix à la consommation des produits importés d'Afrique pendant la période examinée. (évidences d'évolution)

Il n'a pas été possible de trouver des données ayant une corrélation directe avec la construction de la route sur cet indicateur. Cependant, il existe des statistiques qui indiquent les tendances dans les prix à la consommation de façon plus générale.

Le « Ministère de l'Économie, des finances de la planification chargé de la privatisation », dans son rapport 2010, fait le point sur l'évolution des prix à la consommation. La reproduction d'une page de ce rapport (p. 30) indique que les prix des denrées, services et autres éléments de consommation dans le pays ont augmenté significativement depuis 2006 quand l'indice composé était à 116.8, comparé à 141 en 2009. Une autre section du même document indique que l'indice était de 109 en 2004 (p. 31). Les items du panier qui ont le plus augmenté sont justement ceux qui sont essentiels pour les familles pauvres : aliments, logement, transport. Selon le ministère, ces indices sont surtout calculés en prenant en compte la réalité urbaine de Djibouti. La Commission européenne et ses interventions n'auront donc qu'un effet minime. Il faut noter que l'indice de la catégorie qui inclut l'eau a augmenté de 130 à 140 et celui du transport (pas sur les corridors, mais sur les voies clés de la ville et les rocaes), a augmenté de 118 à 137.

Les statistiques djiboutiennes traitant d'alimentation et d'autres items ne font pas la distinction entre les produits importés et les autres.

V.1 L'évolution des prix à la consommation

L'indice des prix à la consommation du mois de décembre 2009 indique une hausse mensuelle du niveau général des prix de +0,35% par rapport à son niveau de novembre 2009.

L'inflation en décembre 2009 calculée en glissement annuel se situe à +2,2% contre +9,2% l'année précédente indiquant une inflation moindre.

Rappelons que les années 2008 et 2007 ont été marquées par une inflation record respectivement de +9,2% et +8,2% en glissement annuel, due principalement à la flambée des prix des denrées de base sur le marché international.

L'inflation observée en 2009 résulte de l'accroissement annuel des prix des fonctions suivantes: Logement, eau, électricité, gaz et combustible pour la cuisson (+3,5%), Alimentation, boisson et tabac (+1,3%), transports (+7,4%) et enfin articles d'habillement et articles chaussants (+4,9%).

La hausse des prix des « produits alimentaires, boissons et tabac » n'est due qu'à la hausse des prix du tabac de 5,6% et non des produits alimentaires et boissons qui eux ont légèrement baissé en 2009.

Tableau n° 24 : Evolution des prix à la consommation

Code	LIBELLE DES FONCTIONS	Indices 2006	Indices 2007	Indices 2008	Indices 2009	Variation 12 mois 2008	Variation 12 mois 2009
01	Produits alimentaires, boissons et tabac	118,8	132,2	152,8	154,8	+15,6%	+1,3%
011	Produits alimentaires	115,2	130,7	166,0	165,9	+26,9%	-0,06%
012	Boissons	97,6	100,7	100,4	99,3	-0,3%	-1,1%
013	Tabac	129,1	138	123,7	130,7	-10,3%	+5,6%
02	Articles d'habillement et chaussants	96,6	94,7	95,4	100,1	+0,7%	+4,92%
03	Logement, eau, électricité, gaz et autres	127,9	138,2	136,0	140,7	-1,5%	+3,5%
04	Ameublement, équip. ménager et entretien	102,1	103	105,5	106,5	+2,4%	+0,9%
05	Santé	96	96,8	109,0	110,5	+12,6%	+1,37%
06	Transports	118,5	125,2	127,9	137,3	+2,2%	+7,35%
07	Loisirs, spectacles et culture	97,9	99,2	101,3	96,4	+2,1%	-4,8%
08	Enseignement	96,5	94,8	90,9	90,2	-4,11%	-0,77%
09	Hôtels, cafés, restaurants	109,7	107,6	116,2	120,7	+8%	+3,9%
10	Autres biens et services	101,6	109,8	123,1	119,1	+12,11%	-3,2%
	Indice général	116,8	126,3	138,0	141,0	+9,2%	+2,2%

Source : DISED

Tel qu'indiqué ci-dessus, il n'est pas logique de faire le lien entre ces statistiques et les interventions stratégiques sur le corridor Sud. D'ailleurs, la route du Corridor Sud n'est pas, à proprement parler, en opération. *Réf : MTR 2009 et Réunion du country Team de juin 2009.* Deuxièmement, Djibouti est largement importateur de produits alimentaires et les prix sur le marché international ont augmenté significativement pendant ces dernières années, annulant une quelconque réduction par des causes internes, *Réf : RAC 2009, p. 1.* Troisièmement la sécheresse dans le pays a fait augmenter les prix des produits nationaux reliés à la consommation d'eau et d'aliments. *Réf : RAC 2009 p. 1* Finalement, les forces du marché en termes d'offre et de demande ont fait augmenter le prix des denrées alimentaires *Réf : Interview avec économiste de USAID et avec professeur en économie d'Université de la Sorbonne, tous à Djibouti en janvier 2010.*

4.2.2 Prix du transport entre Addis-Abeba et le port de Djibouti. (évidence d'évolution)

Tel que décrit dans l'analyse de l'indicateur 3.2.3, les prix disponibles ont été calculés pour le Corridor Nord, mais pas pour le Corridor Sud,

Il n'y a pas de « baseline », ou base de référence, à laquelle comparer les prix de transport avant la construction, sauf pour le Corridor Nord, et ces chiffres proviennent soit d'USAID en 1997 soit de la Banque Mondiale en 2004 (évaluation final de projet). La « baseline » développée pour le Corridor Nord peut être utilisée en guise d'approximation, mais il y a beaucoup de fautes logiques associées à son utilisation, dont le fait qu'il n'y a jamais eu un véritable Corridor Sud, les camions ayant toujours opté pour l'autre.

Le chemin de fer n'offrant pas de compétition aux camionneurs, la logique économique veut que les prix de transport soient gardés à un niveau plus élevé que si cette option était ouverte. Les bailleurs de fonds n'ont pas publié de statistiques ou d'analyses concernant cette question.

Critère de Jugement 4.3 : L'amélioration des infrastructures du système de transport routier par l'Union Européenne n'a pas eu d'effets néfastes sur l'environnement ou sur l'incidence du SIDA.

Analyse du CJ 4.3 :

Le taux du SIDA dans le pays s'est stabilisé et les Djiboutiens ont largement modifié leurs comportements face à cette maladie. Cependant, il n'y a pas de documents indiquant que l'Union Européenne ait contribué directement à ces succès, sauf en tenant compte de la contribution de la Commission européenne au Fonds Global et de son soutien à la BM qui a eu beaucoup de succès dans le secteur. Des discussions avec le CEDES et le Ministère responsable de la santé à Djibouti ont permis l'accès à des statistiques sur les programmes entre celle-ci et la BM. Le CEDES a démontré que les vecteurs influençant le taux du SIDA incluaient la proximité de la route internationale. Le programme de la CEDES incluait alors des cliniques et des postes d'information le long de ce corridor. Cette stratégie a eu des résultats positifs statistiquement valides.

En ce qui concerne l'environnement, tout indique que l'Union Européenne exécute une analyse des impacts environnementaux ou la Commission européenne. La situation environnementale du pays demeure très inquiétante : le pays est certain d'éprouver fortement les effets du changement climatique. Les mangroves sont en péril partout sur la côte et la ville de Djibouti ne possède pas d'installations adéquates pour l'épuration responsable. Elle jette des déchets et des polluants à la mer.

Analyse des indicateurs

4.3.1 Taux de SIDA dans le pays

Un projet financé par la BM récemment terminé indique que la sensibilisation au problème du SIDA à Djibouti peut avoir des impacts importants. Le taux de SIDA parmi les femmes

enceintes de 15 à 24 ans a diminué de 2.7 % en 2002 à 2.1% en 2007. De plus, le taux de SIDA parmi les patients ayant une maladie transmise sexuellement a baissé de 22% en 2002 à 9.7% en 2006. *Ref : Implementation Completion Report IDA H0420, mai 2009.*

Le Factbook du CIA note les incidences du SIDA sur sa page web ainsi Ref : CIA-The World Factbook » cia.gov, 27 avril 2011

« adult prevalence rate: 2.5% (2009 est.)
 people living with HIV/AIDS: 14,000 (2009 est.)
 deaths: 1,000 (2009 est.)”

Le site Web de UNAIDS présente le tableau suivant qui indique que l'incidence du SIDA a augmenté dans tous les catégories entre 2001 et 2007.

Estimated number of adults and children living with HIV

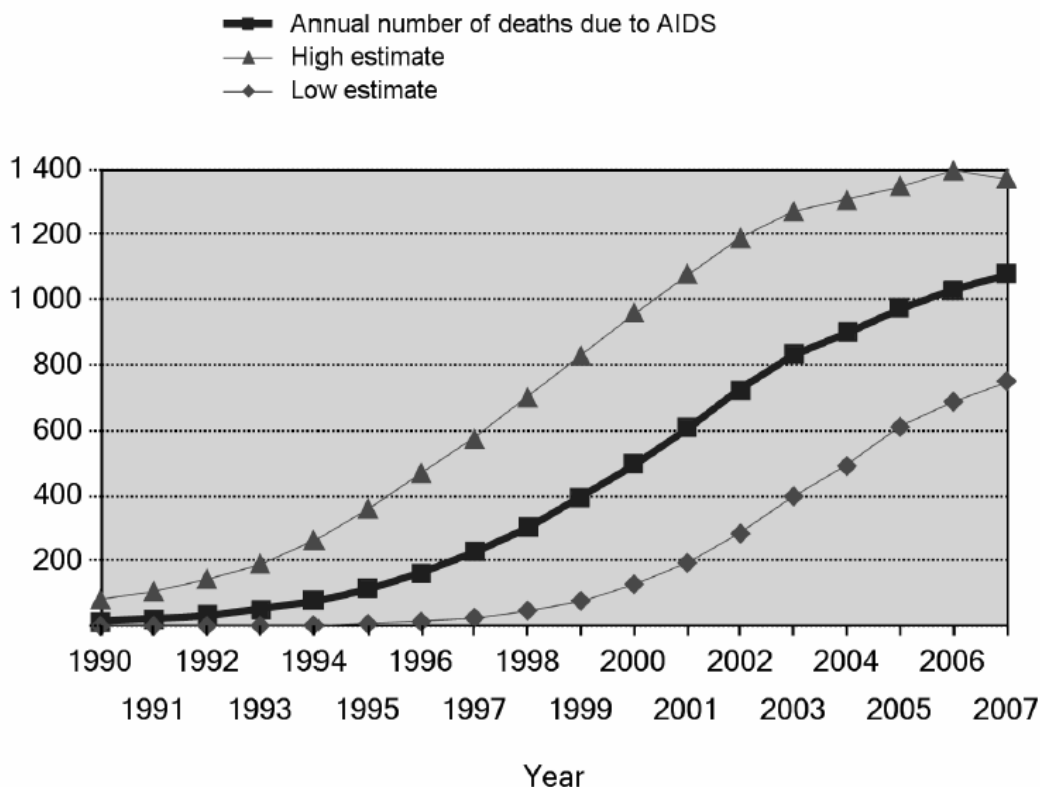
These estimates include all people whether or not they have developed symptoms of AIDS.

	2001	2007
Adults (15+) and children	13 000	16 000
Low estimate	9 300	12 000
High estimate	17 000	19 000
Adults (15+)	12 000	15 000
Low estimate	9 000	11 000
High estimate	15 000	18 000
Children (0-14)	<1 000	1 100
Low estimate	<500	<1 000
High estimate	1 200	1 400
Adult rate (15-49) (%)	3.1	3.1
Low estimate	2.2	2.3
High estimate	3.9	3.8
Women (15+)	7 200	8 700
Low estimate	5 300	6 500
High estimate	9 100	11 000

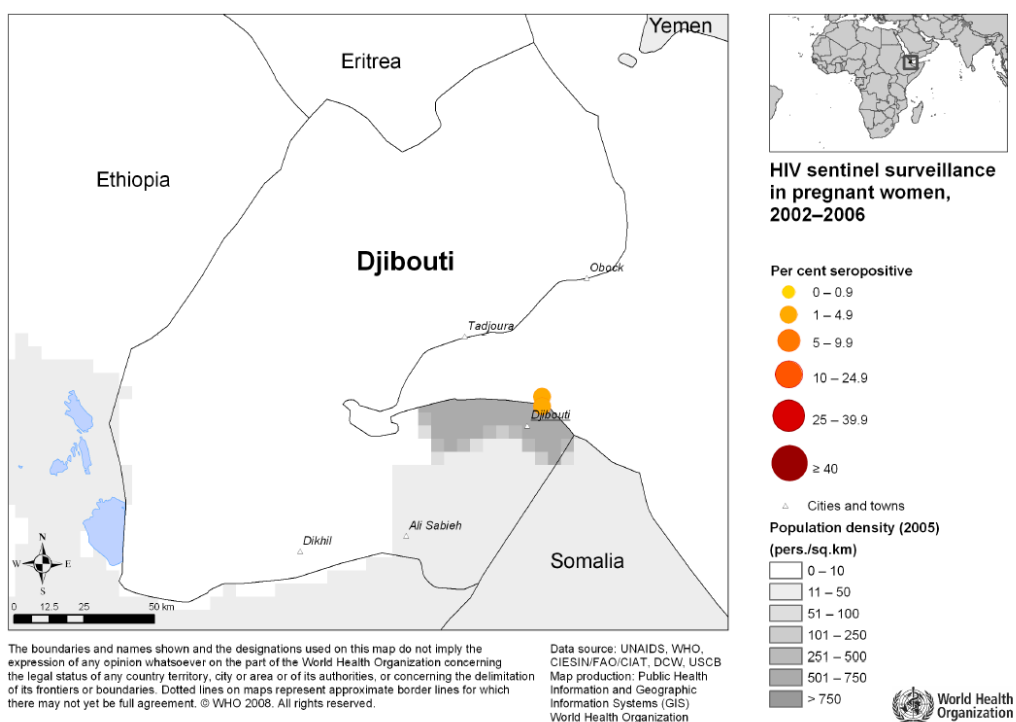
Source : “UNAID Epistemological Factsheet on HIV and AIDS- Djibouti 2008 Update”

Les décès causés par le SIDA augmentent rapidement entre 1996 et 2007, mais ralentissent légèrement après 2004.

Estimated number of deaths due to AIDS 1990-2007



Source : “UNAID Epistemological Factsheet on HIV and AIDS- Djibouti 2008 Update”



Le rapport de la BM Réf: *Implementation Completion Report IDA H0420, mai 2009*. note qu'en 2002, seulement 5% de la population étaient au courant des messages concernant le SIDA. Ce chiffre était de 95% en 2007. Une conséquence importante est l'augmentation de

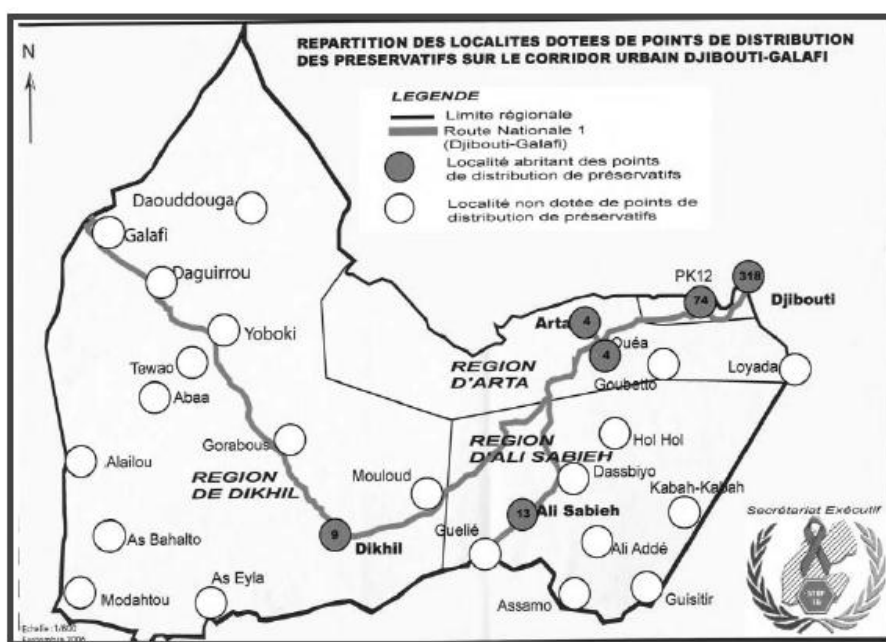
l'utilisation du préservatif chez les jeunes lors de leur dernière relation extraconjugale de 5% en 2002 à 38.5% en 2007. L'UNICEF a démontré que 46% des gens de 15 à 24 ans avaient utilisé un préservatif lors de leur dernière relation sexuelle.

Selon la BM et le Global Fund, l'incidence du SIDA était élevée parmi plusieurs groupes de la société, dont les travailleurs du port. En effet, un des risques les plus importants dans la lutte contre le SIDA à Djibouti est que le taux du SIDA est encore plus élevé en Éthiopie (plus de 10 % selon UNAIDS) que dans le pays. Les activités liées au transport représentent alors un vecteur de prévalence important. *Réf: Implementation Completion Report IDA H0420, mai 2009, p.38*

Une enquête de prévalence lancée en 2000 a démontré que le taux était de l'ordre de 2.9% dans la population, près du 5% qui indique une possibilité de crise aiguë. Mais le taux parmi les gens de 20 à 35 ans était plus de 5%. Les femmes et les hommes avaient essentiellement le même taux d'infection et les femmes étaient affectées à très bas âge. Les facteurs les plus importants, en ce qui concerne le risque d'infection, étaient le transport et les échanges commerciaux, la migration, l'inégalité concernant le genre et un taux de tuberculose élevé. *Réf: Implementation Completion Report IDA H0420, mai 2009, p.1*

Un extrait important du projet de la BM a été la mise en place d'un système d'information sur le SIDA, la tuberculose et la malaria. Ce système pourrait fournir des informations importantes sur le lien entre le transport et le SIDA. Ce système est installé au Centre de Recherche, d'Étude et de Documentation en Économie de la Santé (CREDES). Un des résultats de ces efforts a été la création d'un réseau où il serait possible de recevoir de l'information et des préservatifs. Le diagramme suivant indique l'emplacement de ces centres et on notera que la majorité des points abritant des points de distribution des préservatifs sont sur la RN :

Figure 11: Condom Sales Points along the Djibouti–Addis Addis Ababa Corridor



Source: HIV/AIDS Executive Secretariat, Djibouti.

Chaque ministère devait, à l'intérieur du projet de la BM, créer ses plans d'action pour la gestion du SIDA, la tuberculose et la malaria dans leurs secteurs. La performance du MET dans sa conception et son exécution n'a pas été jugée acceptable, bien que des ONG du secteur aient été actives, y compris les taxis de Djibouti et les propriétaires de restaurants le long de la route. *Réf : Implementation Completion Report IDA H0420, mai 2009, p.25*

La BM, l'OMS et le CREDES ont conclu que le succès obtenu entre 2000 et 2007, soit par le financement IDA soit par le Global Fund, est lié à des facteurs clés.

« La réalisation des objectifs concernant la prévention dans le projet SIDA/VIH sont directement liée à l'augmentation de l'utilisation des préservatifs et des services de « counseling » et « testing » (VCT). La diminution de l'impact du SIDA/VIH fut directement liée à l'augmentation de l'accessibilité du traitement ARV, au soutien apporté par les services sociaux, au soutien fourni en nutrition et en protection légale pour les personnes affectées et influencées par le SIDA/VIH

Implementation Completion Report IDA H0420, mai 200, p..12

Il est important de noter que les données présentées dans cette sous-section ne concernent pas l'effort de l'Union Européenne, sauf pour la contribution européenne au Global Fund. En particulier, il faut se rendre compte que les ONG mentionnées ci-dessus ne sont généralement pas situées sur la route du Corridor du Sud, et que l'Union Européenne n'est pas intervenue à l'intérieur du Port de Djibouti.

4.3.2 Évidence de décisions d'atténuation des impacts prises suite aux analyses d'impact environnementales et économiques

L'équipe d'évaluation a examiné plusieurs interventions afin de pouvoir conclure sur l'effet de la gestion des impacts environnementaux faite par la Commission européenne. La documentation interne et externe indique que les analyses appropriées traitant de la gestion des impacts environnementaux se font lors de l'identification, la programmation, la conception technique et l'octroi des contrats. Cependant, les rapports de suivi technique et les rapports de gestion de la Commission européenne ne font références ni au suivi des mesures d'atténuation ni au suivi environnemental pendant la mise en œuvre.

L'Union Européenne a investi près de douze millions d'euros dans la construction de rocade urbaines et périurbaines. Ces interventions ont certainement eu un effet sur la circulation, mais une lecture préliminaire de documentation ne démontre pas que ces rocades aient eu comme objectif de développer des activités économiques en faveur de la population djiboutienne. Par contre, le MTR 2009 note qu'en ce qui concerne l'environnement:

« Ce projet a eu des effets particulièrement positifs pour la population de la ville de Djibouti, dans la mesure où il a contribué à diminuer les nuisances générées par une intense circulation en zone urbaine. En effet, le projet a réussi à dévier le trafic lourd sur des axes périurbains éloignés des zones fortement urbanisées, permettant un écoulement fluide du trafic, avec réduction des nuisances sonores et de la pollution due aux gaz d'échappement. Il a eu également un impact favorable sur les populations riveraines,

dans la mesure où il a comporté la construction de nouveaux réseaux d'eau, d'éclairage public et de lignes téléphoniques. »

Finalement, l'utilisation du couloir de transport international par des véhicules transportant des hydrocarbures entre Addis-Abeba et Djibouti-Ville (dans les deux sens), ainsi que la migration des gens vers la route pour s'y installer, peut causer des risques graves pour l'environnement et la santé. Un rapport préparé en 2005 fait le point sur la question des risques pour l'environnement :

« La pollution par les hydrocarbures et les métaux lourds s'est accentuée avec l'augmentation du transit éthiopien ».

Réf : Rapport sur les OMD (Djibouti 2005)

4.3.3 État de l'environnement du pays selon le PNUE et la BM (notion d'évolution) La grande majorité de la population de Djibouti demeure dans une zone côtière. Cela engendre des risques quant à la qualité des ressources naturelles (dont l'eau fraîche et salée), la biodiversité marine et l'érosion précipitée par des facteurs humains. D'autre part, les changements climatiques risquent de mettre en péril la vie sociale et économique de cette population, en particulier à travers l'augmentation du niveau de la mer et la disparition des pâturages. *Réf : GEF Djibouti: Implementing NAPA Priority Interventions to Build Resilience in the Most Vulnerable Coastal Zones in Djibouti, avril 2010. P. 4. Note NAPA=National Adaptation Programme of Action*

Dans ce rapport, le GEF publie des prévisions des effets climatiques pour la période 2020 à 2050 pour Djibouti (qui ne seront pas reproduites ici) et indique que le pays souffre déjà d'une diminution du niveau des pluies de l'ordre de 5-15% depuis 1960. Cette diminution est un problème crucial pour un pays essentiellement désertique et dont la nappe phréatique ne cesse de baisser.

Selon le GEF, l'accès à l'eau constitue le plus important obstacle au développement. Le déficit annuel en eau est estimé à plus de 7 millions de mètres cubes, et la qualité de l'eau potable est remise en question par le PNUD et l'OMS du point de vue de la santé. De plus, le pays n'a pas su gérer les grandes pluies qui ont depuis toujours détruit les infrastructures, les logements, et causé des pertes humaines. Le surpompage des aquifères pour la consommation industrielle et domestique, ainsi que l'augmentation du niveau de la mer vont certainement faire augmenter la salinité des aquifères, posant un autre défi au développement.

Le GEF note aussi que certaines causes des problèmes environnementaux proviennent d'activités humaines : la déforestation, la pauvreté et l'insécurité alimentaire, la destruction des mangroves et des inefficiences dans la gestion de l'eau (potable et pluie) et des égouts. *Réf : GEF Djibouti: Implementing NAPA Priority Interventions to Build Resilience in the most Vulnerable Coastal Zones in Djibouti, avril 2010, p.. 6.*

Le rapport est particulièrement préoccupé par le manque de capacité dans le secteur de la part du Gouvernement, de la société civile et du secteur privé. *Réf : p.6,* constate l'absence d'un cadre politique et réglementaire de gestion des acquis, la promotion de l'innovation dans la

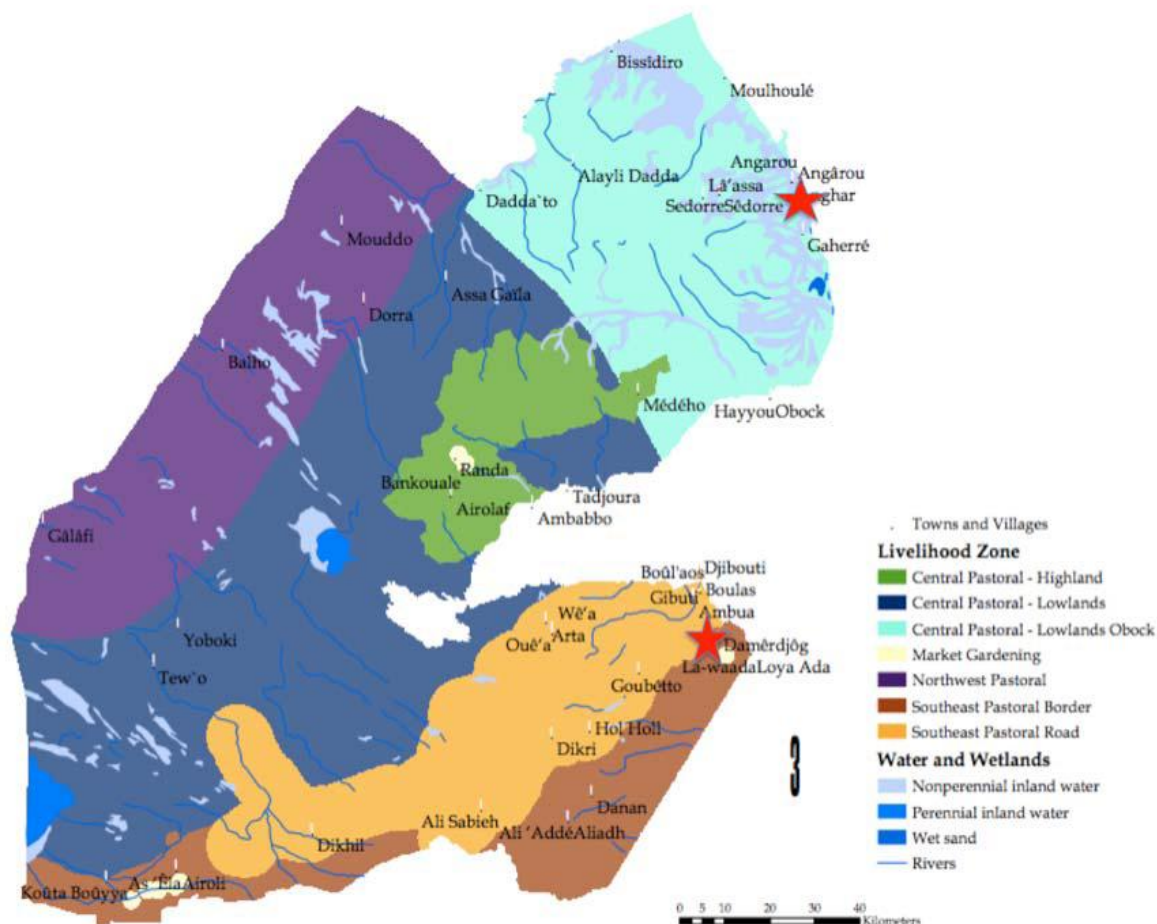
gestion des ressources naturelles en général, et l'utilisation des sources renouvelables d'énergie en particulier.

Le Gouvernement a publié un plan national d'actions d'adaptation (pour les changements climatiques) (anglais : National Adaptation Programme of Action (NAPA)). Et le GEF est un des bailleurs les plus importants dans la mise en œuvre de ce plan, avec pour partenaires le Gouvernement, les ONG et le secteur privé.

Il y a plusieurs initiatives dans le pays soulignant le problème de l'environnement. Le Fond de développement social du Gouvernement contient plusieurs petits projets distribués partout dans le pays. La France et l'Union Européenne ont des projets dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. L'Union Européenne, l'UNICEF et FAO s'occupent de la sécurité alimentaire et des pratiques agricoles. L'IFAD a mis en place une facilité de micro-crédit à la disposition des fermiers, et l'USAID aide à organiser le service de quarantaine et d'exportation du bétail. Finalement, l'Union Européenne soutient le développement de la décentralisation avec le PNUD qui soutient aussi un projet de gestion de ressources forestières. *Réf : GEF Djibouti: Implementing NAPA Priority Interventions to Build Resilience in the most Vulnerable Coastal Zones in Djibouti, avril 2010, p.. 10.* Néanmoins, le succès du Plan national est directement lié à la mise en place ou à la réhabilitation d'infrastructures chères en termes d'investissement et d'opération (ex. traitement des eaux usées, la création d'un ministère pour la météorologie).

La carte ci-dessous indique les zones clés de la gestion de l'environnement. On notera le peu d'eau de surface dans le pays, et la faible surface du pays qui présente des conditions favorables au pâturage et à l'agriculture. Les mangroves prennent la forme de zones peu profondes dans des endroits précis (c'est-à-dire peu de mangroves). Les mangroves sont utilisées pour nourrir les chameaux et pour le bois. Une grande partie des mangroves historiques a disparu.

Selon le GEF et le PNUE, l'état de l'environnement djiboutien s'est détérioré pendant ces vingt dernières années (depuis la Conférence de Rio en 1992). Le Gouvernement n'a encore que peu de capacités scientifiques et techniques pour gérer l'environnement. Les politiques environnementales manquent de spécificité et de mise en œuvre. La documentation disponible n'indique pas que l'Union Européenne ait eu un impact sur la capacité de gestion environnementale dans le pays (sauf dans le secteur eau et assainissement où l'ONEAD a été ciblée par le Commission européenne comme agence qui devait recevoir un soutien d'aide au développement de la capacité). Il se peut que l'Assistance Technique fournie au MET et aux autres agences du secteur ait pu souligner cette question et augmenter la capacité institutionnelle. Il est clair que les interventions de l'Union Européenne concernant l'infrastructure nécessaire au contrôle des pluies près de Djibouti-Ville ont aidé le Gouvernement à contrôler les effets de l'environnement. Les rocade ont aussi permis de mieux contrôler les dégâts causés par les inondations. *Réf : MTR 2009 et RAC 2007, 2008 et 2009.* La contribution étant sous forme de projets d'infrastructures, les impacts sont essentiellement limités aux zones d'influence de ces initiatives.



4.3.4 Financement accordé pour mettre en place des actions appropriées suivant les analyses des résultats des programmes SIDA à Djibouti

Cet indicateur a été éliminé en raison du manque d'information sur le sujet. En effet, le ministère responsable de la santé ne publie pas de rapports spécialisés sur les interventions bilatérales. De plus, les rapports disponibles traitent de budgets globaux et pas de contributions.

Notes concernant les indicateurs de la QE 4 :

Les discussions avec les gestionnaires de l'Union Européenne sur le terrain en janvier, permettent de penser que l'Union Européenne aurait concentré ses efforts de suivi sur les étapes inférieures de la chaîne de causalité liée à ses interventions et non sur les impacts qu'elles auraient pu introduire dans un contexte plus large. La société civile étant bien installée dans le pays, les évaluateurs peuvent trouver des indicateurs indirects (anglais : « proxies ») établissant l'existence d'effets induits ou indirects. Cependant la société civile indépendante est faible dans le pays, et il sera probablement difficile d'en quantifier les effets. L'équipe a donc dû recourir à des entretiens avec des groupes témoins pour identifier les types d'effets et l'ampleur de leur impact. Cette mise-en-garde a fait partie du Rapport de démarrage.

OE 5 : Dans quelle mesure les interventions de l'Union Européenne concernant l'hydraulique urbaine dans la ville de Djibouti ont-elles contribué de façon durable à l'accès par la population à un volume d'eau suffisant d'une qualité respectant les normes reconnues?

Critère de Jugement 5.1 : Toute la population ciblée par l'Union Européenne dans le secteur « eau » a accès à l'eau potable directement ou indirectement.

Analyse globale du CJ 5.1

L'eau distribuée par le réseau ONEAD n'est pas potable au sens des normes OMS. Les 350 branchements d'eau potable mis en œuvre par l'Union Européenne dans le quartier 4 n'ont donc pas amélioré l'accès à l'eau potable. La production d'eau globale de l'ONEAD étant limitée et ayant même diminué depuis 2007, l'augmentation du nombre de branchements d'eau potable se traduit par une meilleure répartition de la pénurie dans le quartier 4 et, à quantité d'eau constante distribuée, un meilleur revenu financier pour l'ONEAD qui facture des abonnements et des forfaits assainissement à ses abonnés. La grande majorité de la population considère que l'eau de l'ONEAD n'est pas potable et, de fait, ceux qui le peuvent achètent de « l'eau minérale » vendue par des commerçants du quartier.

Cependant, toute la population du Quartier 4 semble avoir accès à l'eau de l'ONEAD à travers leurs propres branchements ou à travers un système de revente entre voisins (connexions non sanctionnées par l'ONEAD mais tolérées). Cela doit se voir aussi dans le contexte : le réseau subit des coupures quotidiennes dans l'alimentation de l'eau.

Analyse des indicateurs :

5.1.1 Nombre d'unités d'habitation qui ont (auront) un compteur d'eau individuel ou partagé suite aux interventions de l'Union Européenne par rapport à la population cible (accès direct).

Lors de la mission de terrain, l'équipe a pu notamment avoir accès aux documents suivants :

- HYDEA rapport final des travaux Mars 2011, disponible à la DUE⁸
- Contrôle technique et comptable du marché de travaux et du marché de services pour la surveillance des travaux du projet de réhabilitation du quartier 4 de la ville de Djibouti Octobre 2010 Rapport final d'audit technique. Consortium STTE.
- Actualisation du plan directeur d'AEP de la ville de Djibouti Mai 2009 – ONEAD – Tecslut
- Rapport d'activités ONEAD 2009 et 2010 (provisoire)
- Données ONEAD portant sur les abonnés du Quartier 4

Le consultant a pu consulter les données ONEAD concernant les abonnés du quartier 4 et en a extrait les chiffres suivants :

⁸ Bien qu'ayant vu dans le bureau de HYDEA à Djibouti tous les rapports de suivi des travaux (rapports mensuels et trimestriels), avec la copie de leurs lettres d'envoi à l'ONEAD et à l'UE, l'équipe d'évaluation n'a pu consulter ces rapports, la plupart d'entre eux n'étant pas disponible dans les bureaux de la DUE.

Avant le début des travaux, en 2007, le quartier 4 comportait 698 abonnés, dont 400 seulement étaient actifs, les autres étant réputés fraudeurs après coupure sans réouverture (264) et après résiliation d'abonnement (34). La tarification assainissement étant entrée en vigueur en fin d'année 2007, il n'y avait pas encore d'abonnés assainissement.

En 2011, après la fin des travaux, le quartier 4 comporte 826 abonnés, dont 515 actifs. La différence avant et après les travaux est donc de 115 branchements actifs. Pour arriver au nombre de 350 branchements effectivement mis en place par le Projet⁹, de vieux branchements ont été réhabilités (ce qui signifie, en pratique, que le vieux compteur, lorsqu'il existait, était à l'intérieur de la maison. Le Projet a permis d'installer un nouveau compteur à l'extérieur de la maison)¹⁰.

Depuis la fin des travaux (fin 2010) la situation des demandes de branchement dans le quartier 4 s'établit comme suit :

- 214 demandes de branchement à l'eau,
- 118 demandes de branchement assainissement,
- 35 demandes mixtes eau + assainissement,

De plus, l'équipe d'évaluation a pu collecter des données directement dans le quartier 4 en utilisant trois sources d'information :

- Enquêtes ménages
- « focus group » meeting avec des responsables du quartier 4 et des associations
- Sa propre expertise par plusieurs visites prolongées du quartier.

Résultats des enquêtes ménages concernant l'accès à l'eau

47% des ménages interrogés n'ont pas de branchement ONEAD ; ces ménages s'approvisionnent alors très majoritairement par achat d'eau à un voisin branché, et occasionnellement en achetant de l'eau minérale en bouteille, ou par l'intermédiaire de réservoirs mis à disposition par des opérateurs privés. La qualité de cette eau « de réservoirs » n'a pas pu être vérifiée ; les ménages considèrent qu'elle est de même qualité que l'eau minérale en bouteille.

53% des ménages interrogés ont un branchement ONEAD ; ces ménages s'approvisionnent de façon importante également à l'extérieur (camions-citernes, eau minérale, réservoirs de privés), ce qui s'explique par les coupures du réseau ONEAD.

Résultats du « focus group » meeting concernant l'accès à l'eau

Les responsables du quartier rencontrés font état d'un accès à l'eau déficient tant en qualité qu'en quantité. La dotation de 350 nouveaux branchements d'eau n'a pas selon eux apporté des améliorations significatives.

⁹ « Contrôle technique et comptable du marché de travaux et du marché de services pour la surveillance des travaux du projet de réhabilitation du quartier 4 de la ville de Djibouti. » Octobre 2010 Rapport final d'audit technique.

Consortium STTE

¹⁰ Cette information a été recueillie lors du « focus group ».

Constations de l'équipe d'évaluation concernant l'accès à l'eau

Lors de ses visites dans le quartier 4, l'équipe d'évaluation a constaté que de nombreux ménages ayant un branchement ONEAD revendaient l'eau aux voisins qui n'avaient pas de branchement. Le prix de vente est extrêmement variable. Les personnes interrogées se plaignent de fréquentes coupures d'eau du réseau ONEAD.

La grande majorité de la population considère que l'eau ONEAD n'est pas potable, et ceux qui le peuvent achètent donc de « l'eau minérale », stockée par des petits opérateurs privés dans des petits réservoirs (1,5 m³) posés dans la rue. Le tarif de vente de cette eau minérale est généralement de 30 FDJ/l soit 30 000 FDJ/m³, à comparer au tarif de base en vigueur de l'ONEAD qui est d'environ 230 FDJ/m³ (dépendant de la taille du compteur et du volume consommé, cf. 5.3.5)

5.1.2 % d'unités d'habitation qui obtiennent l'eau du réseau par l'intermédiaire d'un voisin, c'est-à-dire indirectement.

Voir 5.1.1

5.1.3 % d'unités d'habitation qui s'approvisionnent en eau à un point de vente collectif, c'est-à-dire indirectement.

Aucune donnée n'a pu être recueillie à l'ONEAD sur la gestion des points de vente d'eau collectifs. En outre, l'équipe d'évaluation pendant sa visite sur le terrain n'a vu aucun point de vente collectif géré par l'ONEAD - seulement des connexions « illégales » alimentant les voisins.

5.1.4 Proportion de la population totale de Djibouti touchée directement par les interventions de l'Union Européenne dans le sous-secteur.

L'objectif dans le document de projet était d'augmenter le taux de connexion au réseau de 40% à 70% des logements.

L'équipe d'évaluation a réalisé une estimation de l'évolution de la population du quartier 4 à partir de la documentation disponible, notamment le rapport « actualisation du plan directeur Eau Mai 2009 – ONEAD – Tecult » :

Année	2007	2010	2020	2030
Population	18174	18848	19521	20194

350 branchements d'eau potable ont été réalisés, soit affectant directement $350 \times 6 = 2100$ personnes, soit en prenant comme base la population estimée de 2010, $2100/18850 = 11\%$.

5.1.5 Nombre d'heures de service par jour pendant lesquelles l'eau du réseau est accessible dans la population ciblée par l'Union Européenne.

L'équipe d'évaluation a consulté plusieurs sources :

ONEAD : la société reconnaît que certains usagers peuvent être sans eau à certains moments de la journée, et que ceci est dû à plusieurs facteurs :

- L'arrêt des pompages dans les forages lorsque la conductivité de ceux-ci est trop forte ; la minéralisation excessive de l'eau se traduit par une forte conductivité électrique qui est mesurée, et qui permet de décider l'arrêt du pompage lorsque cette conductivité dépasse un certain seuil.
- Une forte demande qui empêche les branchements en bout de réseau d'être alimentés
- Les fortes pertes dans le réseau lui-même où le taux de fuite général est estimé à plus de 30%

Il faut noter que l'eau pompée dans les forages alimente directement le réseau de distribution en court-circuitant les réservoirs d'eau. Il n'y a donc pas de stockage, toute coupure est immédiatement répercutée dans le réseau. De ce même fait, la pression dans le réseau de distribution au niveau du quartier 4 est très faible, de l'ordre de 0,2 bar. Le remplissage des réservoirs se traduirait également par une augmentation des pertes, les conduites de refoulement et de distribution étant dans un très mauvais état.

Enfin, la production globale d'eau de l'ONEAD pour Djibouti a diminué de 2007 à 2009 comme le montre le tableau ci-dessous extrait du rapport d'activités 2009 de l'ONEAD :

Années	Production totale (m3)	Variation à l'année précédente (%)
2007	15 234 237	4,1%
2008	15 157 134	-0,5%
2009	14 813 454	-2,3%

Cependant l'ONEAD ne planifie pas des coupures en avance, il est donc impossible de connaître pour le quartier 4 le nombre d'heures quotidiennes de coupure qui varient en fonction de la demande, de la qualité des eaux, et d'autres facteurs. Les enquêtes ménages et le focus group a permis d'établir que de nombreux ménages attendent une bonne partie de la nuit le rétablissement de l'eau pour remplir des bidons de réserve.

La population du Quartier 4 (enquêtes ménages, focus group, visites dans le quartier) estime en moyenne que les coupures sont quotidiennes, longues, et que le service rendu est de faible qualité. Un ménage enquêté déclare même « après la réhabilitation du quartier les problèmes d'eau se sont multipliés », ce qui corrobore le fait que le nombre de branchements a augmenté alors que dans le même temps la production globale a diminué.

L'ajout par le projet de 350 branchements d'eau du réseau ONEAD a permis d'atteindre 2100 habitants.

5.1.6 % d'unités d'habitation dans la conglomération urbaine de Djibouti-Ville ciblée par le programme de l'Union Européenne ayant accès à l'eau.

La phrase « ciblée par le programme de l'Union Européenne » a été ajoutée à cet indicateur pour préciser que l'évaluation porte sur les interventions de l'Union Européenne.

Voir aussi 5.1.1 et 5.1.5.

5.1.7 Pourcentage des constructions sociales (écoles, cliniques, hôpitaux, etc.) qui ont accès à une connexion individuelle au réseau dans la population ciblée par l'Union Européenne.

Voir 5.1.4.

Le problème qui a été constaté n'était pas le fait que les constructions sociales n'étaient pas raccordées au réseau d'ONEAD mais surtout qu'elles ne payaient pas leurs factures. (Voir aussi 5.3.3.)

Critère de Jugement 5.2 : La qualité de l'eau accessible (à un prix abordable*) à la population ciblée par l'Union Européenne via les systèmes municipaux s'est améliorée depuis le début du 8ème FED.

*Moins de 5% du revenu familial (selon BM)

Analyse globale du CJ 5.2

Les documents consultés et les entretiens réalisés par l'équipe d'évaluation à Djibouti ont démontré que la qualité de l'eau distribuée par l'ONEAD ne s'était pas améliorée depuis 1996 ; les analyses et études démontrent une minéralisation accrue de l'eau distribuée, non conforme aux normes OMS. Les autres possibilités de ressources en eau (usine de dessalement, utilisation des eaux de surface par construction de barrages) n'ont pas été étudiées pendant le champ temporel de l'évaluation.

L'autre source d'eau pour la population du quartier 4, « l'eau minérale », est vendue à un prix excédant largement 5% du budget moyen des ménages du quartier 4, et ne peut pas être considérée comme une ressource fiable et durable.

Analyse des indicateurs :

5.2.1 Correspondance entre la qualité de l'eau livrée aux résidences (directement ou indirectement) ciblées par l'Union Européenne et les lignes directrices de l'OMS pour les eaux de boisson.

Ressources en eau de la ville de Djibouti

La qualité de l'eau fournie par l'ONEAD dans Djibouti ville repose exclusivement sur la qualité de l'eau pompée dans les 30 forages qui alimentent la ville. Depuis de nombreuses années, différentes études, thèses, et rapports d'analyses physico-chimiques de cette eau pompée font état d'une minéralisation croissante de l'eau, bien au-delà des normes OMS.

Documents consultés sur ce sujet :

- These-Université de Poitiers France de M. Abdourahman HOUMED-GABA HYDROGEOLOGIE DES MILIEUX VOLCANIQUES SOUS CLIMAT ARIDE. CARACTERISATION SUR SITE EXPERIMENTAL ET MODELISATION NUMERIQUE DE L'AQUIFERE BASALTIQUE DE DJIBOUTI (CORNE DE L'AFRIQUE). Avril 2009

Ce document établit que :

« L'aquifère qui alimente la ville de Djibouti, dans lequel sont implantés trente forages est, de loin, le plus exploité du pays. L'exploitation de cet aquifère, à l'aide de forages, a commencé en 1962 avec les trois premiers forages E1, E2 et E3. Auparavant la petite bourgade qu'était Djibouti puisait son eau d'un réseau de galeries drainantes souterraines qui captait les eaux de ruissellement de pluie et les eaux de sous-écoulements des oueds (Neyrpic, 1953 ; Hauquin, 1978, Rayalleh, 2004). Ainsi vers 1960, deux millions de m³ d'eau par an alimentaient Djibouti. Avec l'accroissement de la population et l'augmentation du nombre de forages au gré des besoins l'exploitation atteint 12 millions de m³ pour l'année 2005 (figure 2-4). Ce volume est insuffisant pour couvrir tous les besoins de la ville, d'après l'étude prévisionnelle des besoins en eau de la ville de Djibouti effectuée par Lavalin-Tractebel (1993) pour le compte de l'ONEAD sur la base du recensement de la population de 1991. Les besoins de la ville en 2005 étaient de 16 Millions de m³ et passeront à 25 Millions en 2025. »

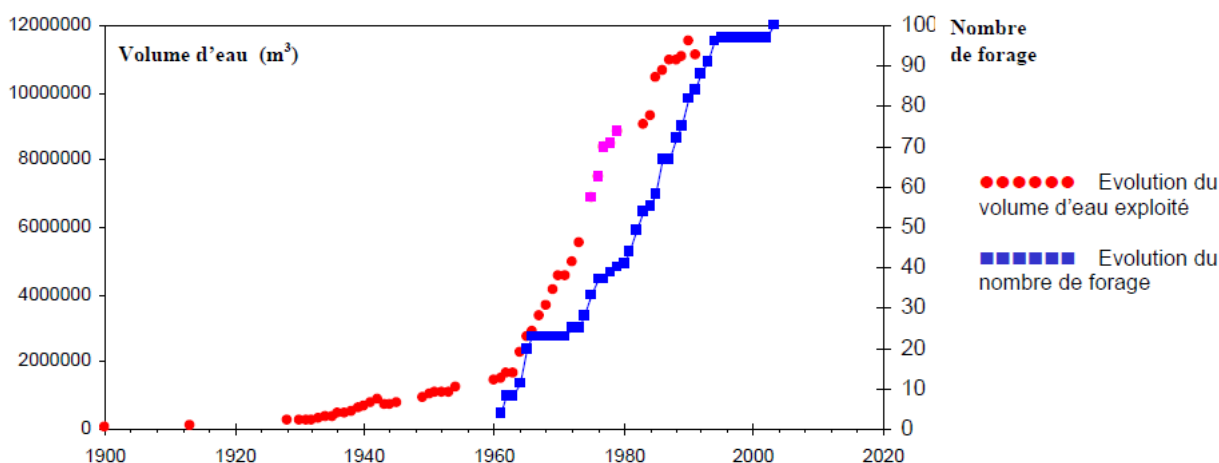


Figure 2-4 : Evolution de l'exploitation de l'aquifère de Djibouti (ONEAD, Dir Eau, CERD)

Concernant la minéralisation de l'eau, la thèse écrit « la moyenne de la teneur en chlorures de la nappe aquifère est de 2061 mg/l, et la moyenne de la teneur en chlorures de l'AEP de Djibouti est de 710 mg/l », alors que la norme OMS fixe le seuil à 600 mg/L et la norme CEE Directive 98/83/CE à 250 mg/l¹¹.

- « Recueil de documents et des données de terrain des forages soumis aux auscultations par caméra » ONED, Novembre 1995, BURGEAP, fict CFD. (source : ONEAD)

¹¹ Directive en vigueur au sein de l'Union Européenne

Extraits de ce rapport :

« Forage RG2 : forte augmentation du niveau dynamique, de la conductivité et des chlorures depuis 1986, malgré une diminution du débit d'exploitation »

« Forage EG : on note une augmentation régulière de la conductivité et de la teneur en chlorures (+36mg/an) »

« Forage E19 : de 1989 à 1995, forte augmentation de la teneur en chlorures (+38mg/an) »

- Résultats d'analyses physico-chimiques de l'eau CERD Septembre 2009 sur « l'eau de tank » (réseau ONEAD)

Ces résultats établissent (extrait) :

Paramètres	Résultats	Unité	Valeur admissible norme OMS	Max	Norme directive 98/83/CE	CEE
Chlorure	975,2	Mg/l	600		250	
Sodium	554,5	Mg/l	200		200	

- Plan directeur eau Tecsalt actualisation Mai 2009

La production des forages alimentant Djibouti était en 2004 de 40.510 m³/jr et en 2009 de 41.098 m³/jr. La salinité de l'eau est 1,5 plus élevée qu'il y a quinze ans (i.e. en 1994)

L'accroissement de cette salinité de l'eau est dû principalement à deux facteurs :

- La faible pluviométrie de la zone, n'autorisant pas ainsi une recharge suffisante de la nappe ;
- L'augmentation sans discontinuer du volume d'eau pompé dans la nappe de 1930 à 2007, ce qui favorise l'avancée du biseau salé à l'intérieur des terres (eau de mer se situant sous la nappe d'eau douce en bordure de mer)

Autres sources d'eau existantes pour la population de Djibouti ville

La seule source d'eau potable au sens des normes OMS, pour la population du quartier 4, est « l'eau minérale », qui provient soit de l'eau de mer, soit d'eaux saumâtres, soit même du réseau ONEAD, et qui est « traitée » c'est-à-dire déminéralisée et vendue au détail par de petits opérateurs privés dans les quartiers. Elle est vendue à un prix excédant largement le budget moyen des ménages du quartier 4, au minimum 30 FDJ /litre, soit 30 000 FDJ/m³. Un ménage moyen de 6 personnes consommant au moins 3l/jr/personne de cette « eau minérale » devra

déboursier $30 \times 3 \times 6 \times 30 = 16200$ FDJ/mois ce qui nécessiterait un budget du ménage égal à au moins 324 000 FDJ/mois (en adoptant la règle de 5% du budget familial consacré à l'eau).

Cette eau n'est donc pas accessible à un prix abordable par la majorité des habitants du quartier 4. (Les données relevées lors des réunions et des entrevues réalisées dans le quartier indiqueraient un revenu moyen mensuel n'excédant pas 50 000 FDJ/mois)

5.2.2 Pourcentage d'unités d'habitation qui s'approvisionnent en eau potable auprès d'un revendeur.

La phrase « *doivent payer pour l'eau potable* » a été remplacée par « *s'approvisionne en eau potable auprès d'un revendeur* ». En effet, tout le monde paye pour l'eau potable - l'objectif de cet indicateur est d'évaluer l'importance de la revente de l'eau potable et les différentes sources d'approvisionnement pour les ménages qui ne sont pas connectés au réseau.

L'équipe n'a pu trouver ni d'études ni de rapports sur ces indicateurs. Il n'est pas certain qu'ils existent. Les résultats de l'enquête ménage effectuée par l'équipe d'évaluation concernant cette question sont les suivants :

- Les ménages s'approvisionnent auprès de différentes sources, directement au réseau ONEAD, en achetant l'eau à un voisin lui-même branché au réseau ONEAD, ou en achetant de « l'eau minérale » à des petits opérateurs privés.
- Il n'est pas possible de donner un pourcentage fixe d'unités d'habitation s'approvisionnant auprès d'un revendeur, car cet achat d'eau varie dans le temps et la situation géographique du ménage au sein du quartier 4 et est fonction des coupures du réseau de l'ONEAD, ainsi que du revenu quotidien.
- Les ménages enquêtés possédant un branchement ONEAD utilisent majoritairement leur propre branchement et pour la moitié d'entre eux achètent également de l'eau en bouteille, ou dans des réservoirs mis à disposition par de petits opérateurs privés.
- Les ménages enquêtés ne possédant pas de branchement ONEAD achètent majoritairement leur eau à un voisin possédant un branchement ONEAD à un tarif moyen de 1140 FDJ/m³ alors que les abonnés du réseau ONEAD payent leur eau (tarif de base) à 236 FDJ/m³ si leur consommation (dont l'eau revendue) reste inférieure à 10m³/mois. Si comme c'est probable, leur consommation excède 15 m³/mois, ils payent l'eau à l'ONEAD à un tarif plus élevé, car ils passent alors dans la tranche de tarif supérieure (pour cette tranche 2, le prix de l'eau peut aller jusqu'à environ 500 FDJ/m³ cf. 5.3.4.).

5.2.3 Pourcentage d'unités d'habitation qui paient plus de 5% de leur revenu familial pour l'eau dans les populations ciblées par l'Union Européenne.

La seule source d'eau potable au sens des normes OMS, pour la population du quartier 4, est « l'eau minérale », qui est de l'eau de mer ou saumâtre dessalée et vendue au détail par de petits opérateurs privés dans les quartiers. Elle est vendue à un prix excédant largement le budget moyen des ménages du quartier 4, au minimum 30 FDJ /litre, soit 30 000 FDJ/m³. Un ménage moyen de 6 personnes consommant au moins 3l/jr/personne de cette « eau minérale » devra déboursier $30 \times 3 \times 6 \times 30 = 16.200$ FDJ/mois ce qui nécessiterait un budget du ménage égal à au

moins 324 000 FDJ/mois (en adoptant la règle de 5% du budget familial consacré à l'eau). (Voir aussi 5.2.1).

L'équipe d'évaluation a également pu établir, à travers les enquêtes ménages, la réunion « focus group » et les visites dans le quartier, que les ménages incluaient très souvent, en sus de la famille proprement dite, des locataires et des sous-locataires. La composition de ces « ménages » est donc atypique, comportant plus d'adultes (souvent une dizaine) que d'enfants. Le calcul ci-dessus, pour un tel ménage atypique donnerait une somme de 32.400 FDJ/mois pour le budget eau, alors même que les adultes présents, locataires et sous-locataires, n'ont pas ou très peu de revenus fixes.

« L'eau minérale » n'est donc pas accessible à un prix abordable par la majorité des habitants du quartier 4. (Les données relevées lors des réunions et des entrevues réalisées dans le quartier indiqueraient un revenu moyen mensuel n'excédant pas 50.000 FDJ/mois).

Critère de Jugement 5.3 : Les infrastructures générées par l'Union Européenne concernant l'eau sont gérées de façon durable et équitable.

Analyse globale du CJ 5.3

Depuis la mise en application de la loi portant sur la création de l'Office national de l'eau et de l'assainissement de Djibouti (ONEAD) (loi n°145/AN/06/5ème C du 1er juin 2006), et la dotation d'une nouvelle structure pour Djibouti-Ville, de nouvelles compétences et structures ont été conçues pour gérer le secteur eau/assainissement. Ces mises en application ont été réclamées par l'Union Européenne comme conditionnalités pour la continuation des interventions dans le secteur eau/assainissement.

L'ONEAD, opérationnel depuis juin 2007, a une bonne capacité à gérer au quotidien les infrastructures existantes, malgré un déficit financier important, dû essentiellement au non-paiement par l'Etat et ses administrations de ses factures.

Ce déficit permanent ne permet pas à l'ONEAD de dégager les ressources nécessaires pour l'établissement et le suivi d'une stratégie durable pour l'alimentation en eau de Djibouti. Dès lors, l'ONEAD adopte une logique de « projets » : gérer au mieux les infrastructures financées par les différents bailleurs de fonds, même si celles-ci ne s'intègrent pas toujours à une logique globale.

Ce manque de capacité institutionnelle est notamment lourd de conséquences pour la gestion durable et équitable des infrastructures associées à la capacité de la nappe phréatique et d'autres sources d'eau pour l'approvisionnement en eau de Djibouti-Ville à long terme (construction d'un barrage, usine de dessalement).

L'ONEAD a pour mission d'assurer la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement sur l'ensemble du territoire de Djibouti, avec l'objectif de renforcer le secteur en évitant de dissocier des sous-secteurs «eau» et «assainissement» qui sont par nature complémentaires.

5.3.1 Existence de plans de l'ONEAD pour la gestion à long terme des infrastructures « eau » (ex. maintenance préventive et la gestion patrimoniale à long terme incluant le renouvellement des équipements, captage de sources alternatives).

Les interventions de l'UE dans le secteur Eau/Assainissement ont été liées à l'exigence que la politique sectorielle soit élaborée¹². Ces interventions ont subi de forts retards.

Développement urbain - eau et assainissement.

Suite au retrait de la BM depuis 2005, l'Union Européenne est le partenaire le plus important du GoD dans le secteur « eau et assainissement » en milieu urbain. Les principaux projets de 9^e FED - « Quartier 4 » (10,8 Mio EUR) et « assainissement solide et liquide de la ville de Djibouti » (17,7 Mio EUR) - couvrent à nouveau les domaines de l'assainissement urbain (solide et liquide) et de l'approvisionnement en eau potable dans le capital. **Leur formulation a été retardée en attente de l'adoption d'une politique nationale** intégrée de l'eau et de l'assainissement, qui n'est intervenue qu'en février 2006.

Source : Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013. pp 15-16)

Pendant le 9^{ème} FED, dans le cadre de l'enveloppe A, 45% de l'enveloppe globale ont été accordés au secteur eau et assainissement, comme secteur de concentration. Par contre, la réticence de l'Union Européenne à s'engager pleinement pendant le 8^{ème} FED était surtout liée au manque d'engagement véritable des autorités¹³. Les objectifs spécifiques définis pour ce secteur se retrouvent dans le domaine de concentration 2 (avec 40% des fonds programmables) où l'Union Européenne a eu comme objectif de renforcer des capacités nationales afin de mettre en place une structure efficace et un plan directeur national de l'eau. Pendant cette période, dans le cadre de la politique sectorielle et les engagements attendus, le Gouvernement s'est engagé à porter une attention particulière aux structures de gestion des ressources en eau, notamment en augmentant la capacité de l'ONEAD - l'organisme public chargé de la gestion de l'eau en milieu urbain - et la mise en place d'un plan directeur national de l'eau avec son cadre réglementaire.

Il a été constaté, dans le DSP 10^{ème} FED, (p. 22) que les problèmes perçus dans le secteur eau/-assainissement en ce qui concerne les interventions - en outre de l'Union Européenne - étaient liés à l'absence de politique sectorielle et à la faiblesse des services techniques de l'Administration sur la mise en œuvre et la durabilité des projets.

Toujours selon le DSP 10^{ème} FED, (p. 22), pour y remédier, le Gouvernement et l'Union Européenne ont souhaité, dans le DSP du 9^{ème} FED, qu'«une approche sectorielle cohérente qui devrait aborder de manière intégrée l'ensemble des questions liées à l'eau et à l'assainissement soit mise en œuvre ». Cette approche sectorielle cohérente a naturellement débouché sur la volonté d'adopter une gestion intégrée de l'eau et de l'assainissement (liquide) d'où la nécessité d'une structure décisionnelle unique. C'est dans ce contexte que la loi portant création de l'Office national de l'eau et de l'assainissement de Djibouti (ONEAD) a été promulguée (loi

¹² Rapport Conjoint 2003, février 2004 (Chapitre sur « Eau et assainissement »)

¹³ DSP 10^{ème} FED. Section sur les : **mesures principales en matière de politique sectorielle**, p. 28

n°145/AN/06/5ème C du 1er juin 2006). Il s'agit d'un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il regroupe les compétences jusque-là dévolues, d'un côté, à l'ONED (Office national de l'eau de Djibouti) et, de l'autre, à la direction de l'assainissement du Ministère de l'habitat. L'ONEAD est maintenant rattaché au Ministère de l'Eau et de l'Energie, qui devient ainsi la seule institution de tutelle. L'ONEAD a pour mission d'assurer la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement sur l'ensemble du territoire de Djibouti.

L'objectif de la loi est de renforcer le secteur en évitant de dissocier des projets «eau» et des projets «assainissement» qui, par nature, sont complémentaires. Elle s'inscrit dans la stratégie de développement du pays visant à l'amélioration de l'accès aux services d'eau et d'assainissement, rencontrant ainsi les OMD correspondants. (Le rapprochement des deux permet aussi de mieux intégrer le recouvrement des coûts d'assainissement, et donc de le pérenniser, au travers de la facture d'eau.) Les décrets d'application étaient en cours d'adoption quand le DSP 10ème FED était approuvé.

Donc, à toute fin pratique, le cadre stratégique est en place bien que la question des capacités des cadres reste un problème général¹⁴, même s'il s'agit plus souvent d'un manque de motivation et d'un environnement managérial inadapté plutôt que d'un manque réel de compétence. Selon les entrevues effectuées sur le terrain en janvier 2010, l'ONEAD souffre encore d'un manque d'autonomie de gestion de ses ressources et de son personnel.

En ce qui concerne l'existence de plans de l'ONEAD pour la gestion à long terme des infrastructures, le consultant a eu accès aux rapports de l'ONEAD 2009 et 2010 (version provisoire). Ces rapports font apparaître un bon suivi des indicateurs d'entretien des infrastructures eau et assainissement, notamment de la ville de Djibouti ; cependant le suivi à moyen et long terme reste basé sur une approche « projets » : le rapport ONEAD 2009, dans sa partie « études techniques et projets » fait état de l'avancement des différents projets financés par les bailleurs de fonds, mais ne fait pas état d'une stratégie que pourrait suivre l'ONEAD.

5.3.2 Existence de preuves de suivi par l'ONEAD de l'entretien des infrastructures « eau », mesuré par le nombre annuel de réparations effectuées sur le réseau de Djibouti.

Ces indicateurs sont liés aux interventions d'appui institutionnel à l'ONEAD.

L'équipe d'évaluation a pu avoir accès aux rapports d'activités 2009 et 2010 (provisoire) de l'ONEAD

Extrait du rapport 2009 :

¹⁴ DSP 10^{ème} FED, p.15. « Autre leçon générale : les difficultés de mise en œuvre à cause de la faible capacité de l'administration au plan général et dans les services techniques »

« Maintenance du réseau, évolution des fuites sur le réseau de la capitale, sur 3 ans:

Années	Fuites signalées	Fuites réparées
2007	2 009	1 710
2008	2 012	1 777
2009	1 550	1 332

Le niveau de fuite a considérablement baissé par rapport aux années précédentes

Travaux d'extension ou de réhabilitation:

Lieu	Type canalisation /diamètre (mm)	Longueur (m)
DJI/Haramous	PVC / ø90 (312 m) – ø110 (168 m) – ø160 (760 m)	1 240
DJI/Gabode STID	PVC / ø90	150
DJI/Balbala/Doumeira	PVC / ø63 (382 m) – ø90 (172 m) – ø110 (267 m)	821
DJI/Balbala/Arhiba 2	PVC / ø110	1 730
DJI/Balbala/Chabeley	PVC / ø90	1 974
Quartier 7	PVC / ø160	120

Extrait du rapport 2010 (version provisoire)

« Maintenance du réseau, évolution des fuites sur le réseau de la capitale, sur 3 ans:

Années	Fuites signalées	Fuites réparées
2008	2 012	1 777
2009	1 550	1 332
2010	1 563	1 427

Une légère augmentation des fuites à Djibouti-ville imputable aux canalisations vétustes est enregistrée en 2010.

Travaux d'extension ou de réhabilitation:

Lieu	Type canalisation /diamètre (mm)	Longueur (m)
Djibouti (Haramous, US Ambassade)	PVC Ø 160	120
Djibouti (Haramous)	PVC Ø 110	500

Travaux de branchements neufs sur les 3 dernières années:

Années	Pour la capitale	Pour les régions	Total
2008	420	18	438
2009	321	84	405
2010	665	78	743

Ces rapports d'activité démontrent donc une capacité d'entretien pour le réseau de Djibouti-ville.

Extrait du rapport d'activités 2009 de l'ONEAD concernant l'appui institutionnel financé par l'UE et le choix du prestataire SAFEGE:

L'objectif était « pour l'ONEAD:

- aider à la clôture du bilan comptable et à la rédaction du décret de fusion des deux secteurs eau et assainissement,
- Établir l'inventaire des dettes et créances entre l'ONEAD et l'Etat au 31/12/2008 et proposer un processus d'apurement,
- Mise en place de tableaux de bords et de contrôles de gestion,
- Diagnostiquer les méthodes et procédures actuelles en vue de proposition d'amélioration de la gestion de l'Office,
- proposer un nouveau système informatique comptable moderne et évolutif avec acquisition d'un logiciel adéquat (préparation DAO),
- lister les besoins en équipements,
- Diagnostiquer l'état des ressources humaines et rédiger une convention collective du personnel adaptée au contexte.
- Proposer une réforme de la direction commerciale pour en accroître l'efficacité,
- Constituer un laboratoire d'analyse des eaux (préparation DAO).

L'avancement du projet

« Les termes de références de la mission ont été réajustés vers juin 2009 et elle est passée de 24 mois à 12 mois, avec un contenu légèrement différent, davantage axé sur un appui à l'ONEAD.

L'appel d'offres a été relancé avec pour date de remise des offres le 8 novembre.

Le rapport d'évaluation final paraphé a finalement été transmis pour approbation le 10 novembre à l'Union européenne, après que l'Union européenne ait autorisé l'ONEAD à procéder à l'évaluation financière. Deux consultants ont formulé une offre, mais l'un d'entre eux n'a pas franchi la note maximale requise pour l'évaluation technique. Le contrat avec le consultant SAFEGE a été signé le 2 décembre à 15h45, alors que la date limite de la convention était le 3 décembre 2009. »

Extrait du rapport d'activités 2010 (provisoire) de l'ONEAD concernant l'appui institutionnel financé par l'UE et le travail du prestataire SAFEGE:

« Le Projet d'assistance technique pour la mise en œuvre d'une politique de gestion intégrée de l'eau à Djibouti avait pour objectif d'apporter un appui aux institutions concernées qui sont le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Mer chargé des Ressources Hydrauliques (MAEM – RH) et l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement de Djibouti (ONEAD) pour mener à bien les réformes du secteur, plus particulièrement pour le MAEM – RH la mise en œuvre du programme de réformes institutionnelles et législatives. La mission s'est déroulée tout au long de l'année et pris fin en décembre 2010. »

L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé d'autres données sur les prestations de SAFEGE concernant l'appui institutionnel à l'ONEAD. Les entretiens réalisés à l'ONEAD font état cependant d'un appui peu adapté aux besoins de l'ONEAD, essentiellement parce que ceux-ci étaient trop concentrés sur une année, alors qu'un appui institutionnel sur deux ou trois années au moins apparaissait nécessaire.

5.3.3 Disponibilité budgétaire au niveau national et municipal des ressources nécessaires pour assurer 100% de l'entretien à long terme du réseau de distribution d'eau.

L'équipe d'évaluation, au cours d'entretiens réalisés avec l'ONEAD, a pu obtenir l'information que l'état et les organismes étatiques ne payaient pas les factures d'eau. Ces clients représentent en moyenne 30% du volume annuel consommé dans le réseau ONEAD, et l'équilibre budgétaire n'est donc pas atteint par l'ONEAD. C'était pourtant une des conditionnalités de la mise en œuvre du Projet, qui n'a donc jamais été appliquée. La situation semble la même en ce qui concerne le paiement des factures d'électricité dues par l'état à EDD¹⁵.

Extrait du rapport ONEAD 2009 :

Etat des impayés par catégories sur les 3 dernières années: (en FDJ):

Type d'abonnés \ Année	2007	2008	2009
Etat	4 317 045 347	5 356 930 392	6 541 167 854
EPIC et EPA	585 234 360	726 182 061	851 889 496

5.3.4 Existence de politiques, notamment tarifaires, et de procédures à l'intérieur de l'ONEAD assurant que les populations les plus démunies aient accès au réseau d'eau.

L'équipe d'évaluation a pu avoir accès à l'arrêté N°2007-0649/PR/MAEM fixant les tarifs de l'ONEAD pour la vente de l'eau et la collecte de l'assainissement liquide en date du 29 juillet 2007. Bien que n'ayant pas été réactualisée depuis, cette grille de tarif démontre l'existence de tarifs minimaux :

¹⁵ La situation avec le non-paiement des factures par l'État rentre dans les discussions continues avec le FMI. Source : discussion avec le représentant du FMI à Djibouti.

La grille de tarif pour les « abonnés domestiques et état par m3 » s'établit comme suit :

Tranche de consommation par bimestre	De	A	Tarif Eau seule FDJ/m3	Tarif eau et assainissement FDJ/m3
1	0	30m3	74	81
2	31	80m3	140	153
3	81	120m3	221	242
4	121	200m3	243	310
5	201	1000m3	299	380
6	Au-delà de 1001m3		374	476

Pour un abonné eau et assainissement la facture minimale bimensuelle est donc composée de :

Une consommation minimale de 20 m3 = 1620 FDJ

Location compteur : 1500 FDJ

Entretien branchement eau : 1500 FDJ

Entretien branchement assainissement : 1000 FDJ

Soit au total : 4720 FDJ / 2 mois

soit 2360 FDJ /mois pour une consommation minimale de 10 m3/6/30 = 55 ltrs/jr/personne

soit 236 FDJ/m3 tout compris

Comparé aux consommations mesurées dans le quartier 4 de quelques litres d'eau par personne et par jour, ce tarif semble permettre l'accès aux populations les plus démunies.

En utilisant la règle des 5% du budget, le budget mensuel du ménage doit être au moins de 47,200 FDJ, ce qui reste en dessous du budget estimatif moyen de 50.000 FD/mois pour les ménages du quartier 4.

Cependant des frais supplémentaires sont prévus pour les « frais d'étude et d'enregistrement pour l'établissement de branchements » et les « frais d'abonnement correspondant aux frais de mise en service de branchement (ou de pose compteur) ». Les frais minimaux pour cela sont de 6900 FDJ + 3090 FDJ soit au total 9990 FDJ pour qu'un ménage puisse avoir accès au réseau ONEAD. Ce coût paraît toutefois élevé pour un ménage ne disposant pas de revenus réguliers, et/ou d'un revenu mensuel de 50 000 FDJ.

5.3.5 L'existence d'un schéma directeur à long terme pour assurer la disponibilité d'eau et d'eau potable.

Voir 5.3.2

5.3.6 L'existence d'un programme de gestion pour assurer que l'extraction de l'eau soit faite de façon durable.

Afin d'améliorer et de pérenniser l'alimentation en eau de la ville de Djibouti deux projets sont en cours d'étude :

Utilisation de barrages sur le bassin versant de l'oued Ambouli

Dans la « Logique d'intervention » du DSP 10^{ème} FED, « l'aménagement intégré de l'oued Ambouli » (source d'eau souterraine pour Djibouti-Ville) est marqué comme un résultat attendu.

Sous contrat cadre Contrat Cadre Europeaid/119860/C/SV/multi - Lot N°2, Lettre de marché N° 2006/126940, le consortium STDE a réalisé une étude d'identification des ouvrages de rétention des ruissellements et de recharge des nappes sur l'ensemble du bassin versant, en septembre 2007. Cette étude a conduit la DUE et le Gouvernement au choix de réaliser les études détaillées sur deux sites dits « Boullé » et « Kalaloho », bien que le financement prévu au 10^{ème} FED ne permette que le financement de l'un d'eux. La DUE est en attente de l'approbation du siège pour lancer l'appel d'offres concernant ces études détaillées. Les TDR de ces études prévoient l'étude approfondie de la possibilité de l'utilisation de l'eau stockée à des fins d'alimentation en eau potable et hydro-agricoles.

Construction d'une usine de dessalement à Doraleh

L'équipe d'évaluation a pu se documenter sur un projet dans le 10^{ème} FED qui prévoit la construction d'une usine de dessalement d'eau de mer d'une capacité de 45.000 m³/jr à Doraleh, ainsi que la mise en œuvre d'un parc éolien pour intervenir en complément de l'électricité déjà fournie par l'interconnexion avec l'Éthiopie et les centrales thermiques de Djibouti. Des experts financés par l'UE sous contrat cadre devraient très prochainement intervenir (fin 2011) pour :

- Effectuer une faisabilité technique de cette usine de dessalement et du parc éolien ;
- Etudier les possibles montages institutionnels incluant l'ONEAD et d'éventuels partenaires privés pour l'exploitation et la maintenance de ces infrastructures.

OE 6 : Dans quelle mesure les interventions de l'Union Européenne concernant l'assainissement (liquide et solide) dans la ville de Djibouti ont-elles contribué à donner à la population l'accès à ce service, et ce d'une façon durable ?

Critère de Jugement 6.1 : Cent pour cent de la population ciblée ont accès à une forme de service d'assainissement liquide et au réseau de traitement des déchets solides.

Analyse globale du CJ 6.1

Les travaux de canalisations dans le quartier 4 se sont terminés en octobre 2010. Ils ont contribué à une nette amélioration de la situation sanitaire dans le quartier. Seuls 2000 habitants environ (10% environ de la population du quartier 4) ont bénéficié d'un branchement au réseau assainissement de l'ONEAD. Toutefois, la mise en place d'un caniveau central sur 45% de la voirie du quartier 4 permet l'évacuation des eaux « grises » du quartier et une meilleure circulation des eaux de pluie. En revanche, les travaux prévus pour les stations de pompage, et la station d'épuration n'ont toujours pas débuté ; le contrat avec l'entreprise COLAS a été signé en octobre 2011.

Si un système de collecte des déchets solides par l'OVD existe, il n'y a aucun centre d'enfouissement pour accueillir ces déchets suite au retard de la mise en œuvre du projet.

Le rapprochement eau et assainissement se justifie aussi par le fait que les progrès en matière d'hygiène et de santé des populations n'ont lieu que si les deux accès (eau potable et assainissement) sont améliorés simultanément.

Programme d'investissements pour l'assainissement liquide et la gestion des déchets solides de la ville de Djibouti - Résultats escomptés

Résultat 1 : Construction de la station d'épuration de Douda.

Résultat 2 : Installation de nouvelles canalisations d'eaux usées, remplacement à l'identique de canalisations gravitaires ou sous-pression, curage de canalisations gravitaires existantes.

Résultat 3 : Construction de 2 stations de pompage.

Résultat 4 : Un centre d'enfouissement technique équipé.

Résultat 5 : Un schéma de gestion des déchets qui dresse un état des lieux et un diagnostic des différentes étapes de la gestion des déchets : collecte, traitement et recyclage. Des propositions d'un Plan d'Action 2008-2013 sur l'optimisation de la collecte, les options de traitement et la promotion du recyclage.

Résultat 6 : La population concernée par le projet est informée sur les travaux à réaliser, a été sensibilisée à l'importance du raccordement au réseau d'assainissement et à celle de la gestion des déchets solides.

Résultat 7 : Le personnel de l'ONEAD et de l'OVD est formé respectivement au fonctionnement et à la maintenance de la station d'épuration, à la gestion des réseaux d'assainissement d'une part et à la gestion du centre d'enfouissement technique d'autre part.

Analyse des indicateurs :

6.1.1 Nombre d'unités d'habitation qui ont (auront) accès à un service d'assainissement à moins de 20 mètres de leur porte suite aux interventions de l'Union Européenne dans la population ciblée par l'Union Européenne.

Comme c'est déjà noté dans l'analyse de QE 5, les projets **Appui institutionnel pour la mise en œuvre d'une politique sectorielle de l'eau et réhabilitation du quartier 4 de la ville de Djibouti et des systèmes d'approvisionnement en eau de villages ruraux (9 ACP DI 6 - 10.800.000 €)** et **Programme d'investissements pour l'assainissement liquide et la gestion des déchets solides de la ville de Djibouti (9 ACP DI 10 - 17.700.000 €)** ont pris de forts retards¹⁶. Le rapport de suivi de Juin 2009 a noté ces retards qui ont affecté tous les résultats du projet.

Lors de la mission de terrain, l'équipe a pu avoir accès aux documents suivants :

- HYDEA rapport final des travaux mars 2011, disponible à la DUE17
- Contrôle technique et comptable du marché de travaux et du marché de services pour la surveillance des travaux du projet de réhabilitation du quartier 4 de la ville de Djibouti Octobre 2010 Rapport final d'audit technique. Consortium STTE
- Rapport d'activités ONEAD 2009 et 2010 (provisoire)
- Données ONEAD portant sur les abonnés du Quartier 4 :

Ces documents établissent que les travaux ont permis le branchement au réseau d'assainissement de l'ONEAD de 320 ménages, soit 2.000 habitants environ.

Plus précisément, l'équipe d'évaluation a pu consulter les données ONEAD concernant les abonnés du quartier 4 et en a extrait les chiffres suivants :

Avant le début des travaux, en 2007, le quartier 4 comportait 698 abonnés, dont 400 seulement étaient actifs, les autres étant réputés fraudeurs après coupure sans réouverture (264) et après résiliation d'abonnement (34). La tarification assainissement étant entrée en vigueur en fin d'année 2007, il n'y avait pas encore d'abonnés assainissement.

En 2011, après la fin des travaux, le quartier 4 comporte 826 abonnés, dont 515 actifs.

Depuis la fin des travaux (fin 2010) la situation des demandes de branchement dans le quartier 4 s'établit comme suit :

- 214 demandes de branchement à l'eau,
- 118 demandes de branchement assainissement,
- 35 demandes mixtes eau + assainissement,

¹⁶ Le rapport de suivi (MR-120963.01) avait noté des retards du démarrage « dû au long processus de passation des marchés ... pour cause de dépassement budgétaire » avec, comme résultat, de forts délais dans l'exécution du projet.

¹⁷ Bien qu'ayant vu dans le bureau de HYDEA à Djibouti tous les rapports de suivi des travaux (rapports mensuels et trimestriels), avec la copie de leurs lettres d'envoi à l'ONEAD et à l'UE, l'équipe d'évaluation n'a pu consulter ces rapports, ceux-ci n'étant pas pour la plupart disponibles dans les bureaux de la DUE.

La demande de branchement assainissement est élevée, ce qui signifie que la mise en place d'un réseau assainissement dans le quartier correspond à une forte demande, qui n'a pu être totalement satisfaite par la mise en place de 320 connections assainissement.

De plus, l'équipe d'évaluation a pu collecter des données directement dans le quartier 4 en utilisant trois sources d'information :

- Enquêtes ménages
- « focus group » meeting avec des responsables du quartier 4 et des associations
- Sa propre expertise par plusieurs visites prolongées du quartier.

Résultats des enquêtes ménages concernant l'assainissement

Ces enquêtes font apparaître très peu de contacts avec l'OVD et l'ONEAD concernant l'assainissement. La plupart des branchements assainissement réalisés dans le quartier ont permis un meilleur assainissement individuel, bien que dans certains cas, le réseau soit connecté à la latrine domestique existante. L'inconvénient pour le ménage d'avoir à vidanger sa latrine¹⁸ subsiste donc. Concernant les déchets solides, ceux-ci ne sont collectés par l'OVD qu'en bordure du quartier. Les habitants payent de « jeunes étrangers » pour collecter les déchets auprès des ménages et les transporter (par brouette) jusqu'en bordure du quartier.

Résultats du « focus group » meeting concernant l'assainissement

Les responsables du quartier rencontrés font état d'une amélioration notable de la voirie de leur quartier après les travaux. Ils constatent une diminution des diarrhées et des maladies des yeux des enfants. La construction des caniveaux centraux de drainage représente l'amélioration la plus importante apportée par le projet, permettant l'évacuation des eaux stagnantes.

Constations de l'équipe d'évaluation concernant l'assainissement

L'équipe d'évaluation a constaté une nette différence de propreté de la voirie dans les rues du quartier 4 aménagées par le projet par rapport aux autres rues. Cependant, il a été également constaté que les caniveaux centraux facilitant l'écoulement des eaux « grises » jetées par les habitants dans la rue conduisaient l'eau dans des grilles les reliant au réseau d'assainissement qui étaient pour la plupart bouchées. L'évacuation des eaux usées en dehors du quartier 4 est donc améliorée par le projet, mais ces mêmes eaux usées ne peuvent pas être, actuellement, correctement évacuées vers les stations de relevage.

¹⁸ Le cahier des charges de l'entreprise prévoyait effectivement que la connexion au réseau assainissement soit à la charge du ménage, le « tuyau » s'arrêtant devant la maison.

6.1.2 Proportion de la population totale de Djibouti touchée directement par les interventions de l'Union Européenne dans le sous-secteur.

Environ 2000 habitants du quartier 4 ont bénéficié d'un branchement au réseau assainissement du quartier 4. D'après un rapport d'HYDEA sur le « volet social » que l'équipe d'évaluation a pu consulter, ce sont uniquement les logements « en dur » qui ont été connectés, pour des raisons techniques (les logements « précaires » sont en tôles, carton, bois).

De plus, 6677 mètres linéaires (ml) de caniveau ont été réalisés (source Rapport Final HYDEA, mars 2011) sur un total 14 800 ml de voirie. Si l'on suppose une répartition égale des habitants du quartier 4 sur l'ensemble de la voirie, c'est ainsi environ $20000 \times 6677/14800$, soit 9000 habitants qui ont bénéficié de cet aménagement de voirie.

Finalement, c'est donc 45% de la population du quartier 4 qui a bénéficié de l'intervention de l'Union Européenne dans ce sous-secteur.

6.1.3 Pourcentage des constructions sociales (écoles, cliniques, hôpitaux, etc.) qui ont accès à l'assainissement liquide dans la population ciblée par l'Union Européenne.

Au même titre que les habitations en bordure de voirie aménagée (45% de la voirie du quartier 4), les constructions sociales ont pu bénéficier de cet aménagement. Aucun recensement fiable n'a pu être établi par l'équipe d'évaluation à ce sujet.

Critère de Jugement 6.2 :

Le traitement des déchets liquides dans les quartiers de Djibouti ciblés par l'Union Européenne n'a pas d'incidences négatives sur l'environnement. (NB : ce CJ se focalise surtout sur les déchets liquides et leur traitement plutôt que les déchets solides)

Analyse globale du CJ 6.2

Ni études, ni rapports n'ont pu être trouvés sur ces indicateurs. Les enquêtes ménages n'apporteront qu'une réponse partielle à la question, sur l'aspect qualité de l'environnement direct (abords) du foyer, mais ne permettra pas de traiter les questions de pollution des eaux souterraines, de cours d'eau ou de rejets en mer. Le projet avait prévu plusieurs sources de vérification des indicateurs pour suivre les effets du projet sur l'environnement. Étant donné les retards dans la mise en œuvre du projet, aucun suivi n'a été fait.

Le contrat des travaux du projet 9 ACP DI 10 a été signé en octobre 2011 et les travaux n'ont pas encore débuté, aucun traitement des déchets liquides n'est donc effectif.

6.2.1 Correspondance entre la nature et l'impact des déchets liquides rejetés en mer et les normes applicables, exprimées en termes de pollution physique et décharges malsaines (aux humains et à la biodiversité).

Le document de projet a noté, en ce qui concerne les analyses des impacts aux humains et à la biodiversité que :

« D'autres instances ont aussi des compétences dans le secteur, tel le Ministère de la Santé avec le Ministère du Commerce pour le contrôle de la qualité bactériologique des eaux potables, le Ministère des Finances pour la programmation d'investissements, ou la Présidence sous la tutelle de laquelle est placé le CERD, organisme de recherche dont le laboratoire fourni des analyses physico-chimiques de l'eau. »¹⁹

Étant donné le fait qu'il n'existe aucune intervention sur le terrain, il n'existe pas de données non plus sur ces indicateurs.

La matrice du cadre logique dans la convention du financement pour les interventions dans l'eau/assainissement du 9^{ème} FED avait constaté comme sources de vérification des indicateurs :

- Rapports mensuels et bilans trimestriels du consultant chargé de l'assistance technique et de la surveillance des travaux
- Enquête ménage auprès d'un échantillon d'habitants du Quartier 4

La réponse à la question nécessite des campagnes d'analyse des flux de pollution rejetés en mer qu'il n'est pas possible de réaliser dans le cadre de cette étude.

6.2.2 Correspondance entre la capacité d'épuration installée des usines de traitement des eaux usées à Djibouti-Ville et le volume des eaux noires et grises traité.

Le contrat de travaux pour la construction d'une usine d'épuration à Djibouti ville a été signé en octobre 2011, et les travaux n'avaient donc pas encore débuté

6.2.3 Importance des dégâts environnementaux causés par l'opération (ex. refoulement, vidange de surplus sur le site, etc.) des infrastructures installées pour le traitement des eaux usées au niveau de la municipalité.

Voir 6.2.1

6.2.4 Périodicité des tests sur la qualité des rejets en mer.

Voir 6.2.2.

Critère de Jugement 6.3 :

L'Union Européenne a veillé à ce que les infrastructures générées par ses interventions concernant l'assainissement soient gérées de façon durable et équitable.

Analyse globale du CJ 6.3

Depuis la mise en application de la loi portant création de l'Office national de l'eau et de l'assainissement de Djibouti (ONEAD) (loi n°145/AN/06/5ème C du 1er juin 2006), et la dotation d'une nouvelle structure pour Djibouti-Ville, de nouvelles compétences et structures
--

¹⁹ Document de Projet 9ACP DI 10, section 2.7.

ont été conçues pour gérer le secteur eau/assainissement. Ces mises en application ont été réclamées par l'Union Européenne comme conditionnalités pour la poursuite des interventions dans le secteur eau/assainissement.

Le problème avec ces manques de capacités porte sur la gestion durable et équitable des infrastructures associées surtout à l'ONEAD (déchets liquides) et à l'Office de la Voirie de Djibouti (OVD) (déchets solides) responsable de la gestion et l'entretien après projet des résultats du projet et surtout résultat 7²⁰ :

- Le personnel de l'ONEAD et de l'OVD est formé respectivement au fonctionnement et à la maintenance de la station d'épuration, à la gestion des réseaux d'assainissement d'une part et à la gestion du centre d'enfouissement technique d'autre part. **(Résultat 7)**

L'ONEAD, opérationnel depuis juin 2007, a une bonne capacité à gérer au quotidien les infrastructures existantes, malgré un déficit financier important, dû essentiellement au non-paiement par l'Etat et ses administrations de leurs factures.

Ce déficit permanent ne permet pas à l'ONEAD de dégager les ressources nécessaires pour l'établissement et le suivi d'une stratégie durable pour l'assainissement liquide de Djibouti. Dès lors, l'ONEAD adopte une logique de « projets » : gérer au mieux les infrastructures financées par les différents bailleurs de fonds, même si celles-ci ne s'intègrent pas toujours dans une logique globale.

Concernant l'OVD, cette organisation lutte contre une précarité budgétaire. En conséquence, l'OVD a du mal à assurer une gestion à long terme de ses investissements.

6.3.1 Entretien adéquat des infrastructures installées pour le traitement des eaux usées au niveau de la municipalité, selon le programme proposé par les ingénieurs-concepteurs.

Le suivant a déjà été noté sous QE5 - 5.3.1. En ce qui concerne la phase de documentation, les mêmes constats s'appliquent.

Les interventions de l'UE dans le secteur Eau/Assainissement ont été liées à l'exigence que la politique sectorielle soit élaborée²¹.

Pendant le 9^{ème} FED, dans le cadre de l'enveloppe A, 45% de l'enveloppe globale a été accordée au secteur eau et assainissement, comme secteur de concentration. Par contre, la réticence de l'Union Européenne à s'engager pleinement pendant le 8^{ème} FED était surtout liée au manque d'engagement véritable des autorités²². Les objectifs spécifiques définis pour ce secteur se retrouvent dans le domaine de concentration 2 (avec 40% des fonds programmables) où l'Union Européenne a eu comme objectif de renforcer des capacités nationales afin de mettre en place une structure efficace et un plan directeur national de l'eau. Pendant cette période, dans le cadre de la politique sectorielle et des engagements attendus, le Gouvernement s'est engagé à porter une attention particulière aux structures de gestion des ressources en eau, notamment en augmentant

²⁰ Projet : « Appui institutionnel pour la mise en œuvre d'une politique sectorielle de l'eau et réhabilitation du quartier 4 de la ville de Djibouti et des systèmes d'approvisionnement en eau des villages ruraux » (9ACP DI 006).

2.3. Résultats escomptés.

²¹ Rapport Conjoint 2003, février 2004 (Chapitre sur « Eau et assainissement »)

²² DSP 10^{ème} FED. Section sur les : **mesures principales en matière de politique sectorielle**, p. 28

la capacité de l'ONEAD (l'organisme public chargé de la gestion de l'eau et de l'assainissement en milieu urbain) et la mise en place d'un plan directeur national de l'eau avec son cadre réglementaire.

Il a été constaté, dans le DSP 10^{ème} FED, (p. 22) que des problèmes fondamentaux relevés dans le secteur eau/assainissement (concernant l'intégration des stratégies sectorielles, la qualité des services et la pérennité du secteur, entre autres) sont liés à l'absence de politique sectorielle et de la faiblesse des services techniques de l'Administration sur la mise en œuvre et la durabilité des projets. Pour y remédier, la stratégie adoptée dans le DSP 10^{ème} FED, (p. 22) propose *«une approche sectorielle cohérente qui devrait aborder de manière intégrée l'ensemble des questions liées à l'eau et à l'assainissement soit mise en œuvre»*. Cette approche sectorielle cohérente a naturellement débouché sur la volonté d'adopter une gestion intégrée de l'eau et de l'assainissement d'où la nécessité d'une structure décisionnelle unique. C'est dans ce contexte que la loi portant création de l'Office national de l'eau et de l'assainissement de Djibouti (ONEAD) a été promulguée (loi n°145/AN/06/5ème C du 1er juin 2006). Il s'agit d'un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il regroupe les compétences jusque-là dévolues, d'un côté, à l'ONED (Office national de l'eau de Djibouti) et, de l'autre, à la direction de l'assainissement du Ministère de l'habitat. L'ONEAD est rattaché au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la mer (MAEM), chargé des ressources hydrauliques, qui devient ainsi la seule institution de tutelle. L'ONEAD a pour mission d'assurer la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement sur l'ensemble du territoire de Djibouti.

L'objectif de la loi est de renforcer le secteur en évitant de dissocier des projets «eau» et des projets «assainissement» qui, par nature, sont complémentaires. Elle s'inscrit dans la stratégie de développement du pays visant à l'amélioration de l'accès aux services d'eau et d'assainissement, rencontrant ainsi les OMD correspondants. Les décrets d'application étaient en cours d'adoption quand le DSP 10ème FED était approuvé.

Dans ce même ordre d'idées (DSP, 10^{ème} FED, p.22) le Gouvernement a décidé de doter la Ville de Djibouti d'une nouvelle structure pour lui permettre d'accomplir plus efficacement ses compétences dans le domaine de la gestion des déchets solides. L'Office de la Voirie de Djibouti (OVD) a été créé le 8 février 2007 par la Loi n°169/AN/07/5èmeL. Cet Office est doté d'une personnalité juridique distincte de l'État et bénéficie de l'autonomie financière. Il relève de la Ville de Djibouti. Ses missions couvrent, entre autres, la collecte, le traitement et l'élimination des ordures ménagères et des déchets spécifiques.

En ce qui concerne l'existence de plans de l'ONEAD pour la gestion à long terme des infrastructures, le consultant a eu accès aux rapports de l'ONEAD 2009 et 2010 (version provisoire). Ces rapports font apparaître un bon suivi des indicateurs d'entretien des infrastructures eau et assainissement, notamment de la ville de Djibouti ; cependant le suivi à moyen et long terme reste basé sur une approche « projets » : le rapport ONEAD 2009, dans sa partie « études techniques et projets » fait état de l'avancement des différents projets financés par les bailleurs de fonds, mais ne fait pas état d'une stratégie que pourrait suivre l'ONEAD.

6.3.2 Disponibilité des ressources financières, techniques et physiques nécessaires pour l'entretien, la réparation occasionnelle et le nettoyage régulier des systèmes d'assainissement installés par l'Union Européenne.

Ces indicateurs sont liés aux interventions d'appui institutionnel à l'ONEAD et à l'Office de la Voirie de Djibouti (OVD).

Le consultant a pu consulter les rapports d'activités 2009 et 2010 (provisoires) de l'ONEAD concernant les travaux d'entretien du réseau assainissement et a pu en tirer les tableaux suivants :

« MAINTENANCE DES OUVRAGES DES RESEAUX

STATION DE RELEVEMENT/REFOULEMENT

Nombre de stations et situation de fonctionnement sur les 3 dernières années:

Années	Total	En service	Hors service
2008	7	4	3
2009	7	4	3
2010	7	4	3

La situation des stations de pompage reste la même au cours de ces 3 dernières années, toutefois quelques mouvements d'électropompe sont enregistrés en 2010. La station Einguela a été renforcée en électropompe alors que les stations Arhiba et la Plaine fonctionnent toujours avec les anciennes pompes.

Nombre d'interventions, par type d'intervention, sur les 3 dernières années:

Année	Curage/débouchage	Sur les pompes	autres
2008	29	26	2
2009	60	51	10
2010	40	29	21

La mise en place d'un dégrilleur à la station Arhiba et le remplacement de l'ancienne pompe de la station Einguela par une pompe neuve ont permis la diminution du nombre d'interventions. Les interventions se sont surtout concentrées sur la ligne de refoulement suite à l'effondrement de la conduite Ø1000.

RESEAU EAUX USEES SEPARATIF ET UNITAIRE

Localisation des interventions de curage/débouchage de l'année 2010 et durée:

Localisation	Durée d'intervention en équipe – jour
Cité Einguela	290
Cité Arhiba / Salines Ouest	310
Cité Makka / Wadajir	10

Localisation	Durée d'intervention en équipe – jour
Cité Cheikh Osman	9
Cité du Stade / Guelleh Batal	15
Quartier 7 bis et 7 sud	6
Avenue 13	90
Avenue 26	5
Avenue Houmed Loïta	5
Avenue de Zeila	90
Rue des écoles	81
Avenue Nasser	33
Avenue 5,6,8 des Quartiers 1,2	80
Avenue 16 du Quartier 4	8
Cité Roms II	90
Boulevard Cheikh Osman	5
La Siesta	3
Quartier Commercial	365
Boulevard De Gaulle	10

Les interventions sur le réseau d'eau usée des cités Einguela et Arhiba ont diminué grâce aux opérations répétitives de curage et des travaux de réhabilitation des regards.

Malgré ces efforts, en l'absence de dégrilleurs dans les stations, les déchets solides ne cesseront d'obstruer le réseau.

Nombre d'interventions avec usage de camions aspirateurs sur les 3 dernières années.

Années	Total	Camions ONEAD - jour	Autres Camions – jour
2008	1095	730	365
2009	1 450	730	720
2010	1 460	545	990

Répartition des travaux:

- 2 camions vidangeurs pour les opérations de la ville appartenant à l'ONEAD.
- 2 camions vidangeurs privés pour l'évacuation des EU des cités Hodanes.

Nombre de regard et avaloirs ayant fait l'objet de maintenance sur les 3 dernières années:

Années	Regards EU ayant fait l'objet d'un simple nettoyage	Regards EU ayant fait l'objet d'une maintenance complexe
2008	30	290
2009	25	120
2010	10	60

Les interventions sont en nette diminution par rapport à l'année 2009 grâce aux interventions préventives et aux réhabilitations des regards/avaloirs.

STATION DE TRAITEMENT DES EAUX USEES

Nombre de stations et situation de fonctionnement sur les 3 dernières années:

Année	Total	En service	Hors service
2008	2	0	2
2009	2	0	2
2010	2	0	2

Les stations de DOUDA et CHEIKH OSMAN sont toujours en attente de réhabilitation.

RESEAU PLUVIAL

Localisation des interventions de curage/débouchage de l'année 2010 et durée:

Localisation	Durée d'intervention en équipe-jour
Canal Einguela - CCFAR	3
Canal Wadajir	30
Canalisation Héron	20
Rocade	0
Rue de Saleh prolongée	35
Route de Boulaos	12
Place Harbi	6
Boulevard Bonheure	8
Gabode IV	4
Croix de lorraine	7
Boulevard De Gaulle	150
Place Hélico	0

À part les interventions curative, des interventions précuratives sont également effectuées (ex : bvd de Gaulle)

Nombre d'interventions avec usage de camions aspirateurs sur les 3 dernières années.

Années	Total	Camions ONEAD - jour	Autres Camions – jour
2008	70	60	10
2009	61	50	11
2010	150	130	50

Nombre de regards et avaloirs ayant fait l'objet de maintenance sur les 3 dernières années:

Années	Regards EP ayant fait l'objet d'un simple nettoyage	Regards EP ayant fait l'objet D'une maintenance complexe
2008	20	30
2009	10	20
2010	15	35

L'arrivée des EU provenant des branchements clandestins dans les regards EP n'ont cessé d'augmenté. C'est la raison pour laquelle les interventions sur le réseau EP ont augmenté en 2010. »

Malgré les difficultés issues de la fusion de l'ONED et la DA (Direction de l'assainissement) lors de la création de l'ONEAD, ce rapport démontre donc clairement la capacité de l'ONEAD à assurer l'entretien et la maintenance des ouvrages existants.

6.3.3 Existence à l'ONEAD et toute autre organisation responsable de la gestion des déchets liquides, et de l'OVD en ce qui concerne les déchets solides, de plans, procédures et ressources humaines et institutionnelles pouvant assurer la gestion à long terme des investissements.

Ces indicateurs sont liés aux interventions d'appui institutionnel à l'ONEAD et à l'Office de la Voirie de Djibouti (OVD).

En ce qui concerne l'existence de plans de l'ONEAD pour la gestion à long terme des infrastructures, le consultant a eu accès aux rapports de l'ONEAD 2009 et 2010 (version provisoire). Ces rapports font apparaître que le suivi à moyen et long terme reste basé sur une approche « projets » : le rapport ONEAD 2009, dans sa partie « études techniques et projets » fait état de l'avancement des différents projets financés par les bailleurs de fonds, mais ne fait pas état d'une stratégie que pourrait suivre l'ONEAD.

Concernant l'OVD, l'équipe d'évaluation a pu constater que la logique de gestion était une logique de projets (par exemple le remplacement de vieux camions collecteurs par de nouveaux, payés par la coopération japonaise) ; en effet, l'OVD ne dispose pas de moyens financiers suffisants pour renouveler sa flotte de camions-bennes dont la plupart avaient déjà servi pendant 15 ans²³. Le résultat est qu'à la place d'un passage quotidien (dans Q4, par exemple), les camions passent chaque deuxième jour, laissant donc des déchets trainant dans la voirie.

²³ OVD, 2011. Projet du Budget Prévisionnel 2011, p.7.

La précarité budgétaire de l'OVD repose aussi sur une facturation difficile. Le processus de facturation était basé sur une campagne, menée en 2008, de recensement des usagers qui était mal conçue, et insuffisamment organisée et documentée. La facturation reste un vrai casse-tête avec : des erreurs de saisie ; double facturation ; inefficience dans le suivi des factures impayées ; non-facturation des certains usagers ; modification frauduleuse des factures ; détournements des paiements... etc. ²⁴. De plus, le fait que l'OVD fonctionne avec des subventions de l'État, et que l'État ne se sente pas responsable du déficit de l'OVD, fait que l'OVD a du mal à assurer une gestion à long terme de ses investissements.

²⁴ OVD, 2011. Projet du Budget Prévisionnel 2011, p.2.

OE 7 : Dans quelle mesure les interventions de l'Union Européenne en eau et assainissement ont-elles contribué à la réduction des maladies causées par des vecteurs aquatiques ?

Critère de Jugement 7.1 :

Le taux d'infection causé par l'insalubrité de l'eau est réduit d'au moins 50% parmi la population ciblée.

Analyse globale du CJ 7.1

Il s'avère impossible de trouver des données précises sur cet indicateur.

De fortes réserves subsistent quant à la qualité des données statistiques. Le suivi des OMD par le PNUD a postulé une amélioration à l'échelle du pays, mais avec les mêmes réserves sur la fiabilité des données disponibles.

L'enquête dans les quartiers ciblés par l'UE pendant la phase de terrain a fourni des éléments de réponse anecdotiques qui ont souligné des problèmes rénaux liés à l'eau fortement minéralisée distribuée par l'ONEAD. Les entretiens réalisés au centre de santé ont souligné des changements saisonniers liés aux gastros-entérites plutôt que des améliorations.

Cependant, l'enquête a eu lieu dans le cadre du retard important accumulé sur les projets de l'UE censés améliorer la situation.

La seule source d'information fiable (les chiffres présents dans l'Annuaire Statistique 2009 (« Santé en chiffre ») de la Direction de l'Epidémiologie et de l'Information Sanitaire (DEIS)) montre que les taux d'infection gastro-entérite sont moins élevés dans la zone où l'UE a mis en œuvre un appui eau/assainissement, que les taux d'infection dans les zones de bidonville à l'extérieur de Djibouti-Ville. Même avec ces statistiques, il est impossible de relever des tendances – car, selon la DEIS, il s'agit des premiers chiffres à peu près fiables sur la santé relevés dans les centres de santé. Ces données n'existent que pour 2009. Rien de fiable n'existe avant 2009 ; les chiffres pour 2010 ne sont pas encore accessibles.

Analyse des indicateurs

7.1.1 Le taux de mortalité attribué aux maladies hydriques des enfants de moins d'un an dans la population ciblée

Selon le Schéma Directeur de la Statistique²⁵ :

La responsabilité des statistiques sanitaires est confiée au Service d'Information sanitaire (SIS) qui est, à travers la Direction des Études, de la Planification et de la Coopération internationale, sous l'autorité directe du ministre de la Santé. Sa mission statistique est définie par la loi N°118/AN/01/4ème L relative aux attributions et à l'organisation du Ministère de la Santé, comme suit :

- Organiser la collecte des données sanitaires

²⁵ Schéma Directeur de la Statistique, Djibouti, 2005 : chapitre 2.2.4. Santé

- Superviser la collecte des données et contrôler leur fiabilité et leur pertinence.
- Compiler et analyser les données collectées.
- Mettre à la disposition des autorités les informations nécessaires à la prise de décision.
- Répondre aux questions relatives à l'état sanitaire du pays

En ce qui concerne les indicateurs, l'UE s'appuie sur les indicateurs OMD²⁶. En ce qui concerne « les indicateurs OMD et de développement clés », il est noté dans le RAC 2009 que « ces indicateurs sont harmonisés entre l'Union Européenne, la BM et la BAD afin de mesurer les performances au niveau national »²⁷.

Comme mentionné dans le présent rapport, il existe de fortes réserves sur la qualité des données statistiques, y compris dans le secteur de santé, et (par exemple) en ce qui concerne les données sur l'accès à l'eau potable et aux services de base, comme l'assainissement²⁸. Les mêmes problématiques ont été soulevées pendant les entretiens à Bruxelles avec les interlocuteurs dans DG Dev.

Le rapport du PNUD a constaté que :

« En l'état actuel, le SSN (Système Statistique National) n'est pas en mesure de satisfaire les nouveaux besoins statistiques de suivi évaluation des objectifs du DSRP ... et des 8 objectifs des OMD avec 18 cibles »²⁹.

Selon le DRSP des efforts ont été faits pour améliorer l'accès à des données fiables à travers le SNDS (Stratégie Nationale de Développement de la Statistique). Néanmoins, même avec un service de statistiques opérant, il sera très difficile d'attribuer un quelconque changement au niveau national aux interventions de l'Union Européenne dans le Quartier 4 de Djibouti-Ville. En effet le **Programme d'investissements pour l'assainissement liquide et la gestion des déchets solides de la ville de Djibouti** (9 ACP DI 10) a pris beaucoup de retard et il n'y aura aucune intervention sur le terrain avant fin 2011.

En outre, l'équipe d'évaluation a réalisé une enquête dans le quartier ciblé par l'UE (Djibouti-Ville, Quartier 4). L'objectif de l'enquête était d'interpréter ces tendances à travers des entretiens avec les responsables des centres de santé et dans le quartier. Une enquête ménage est aussi prévue.

Le problème rencontré avec les statistiques (surtout concernant les quartiers pauvres) est le taux d'immigrants illégaux. En effet, ceux-ci ne rentrent pas forcément dans les statistiques, car ils sont sans statut ou même seulement de passage. Ce problème a été confirmé par les enquêtes sur le terrain (même si cela doit être vu comme une preuve anecdotique).

²⁶ PNUD, 2005 (OMD Djibouti) ; et <http://mdgs.un.org>

²⁷ RAC 2009. Annexe A-I.1-B : Indicateurs OMD et de développement clés.

²⁸ Voir, par exemple : Objectifs du Millénaire pour le Développement (Djibouti) : PNUD, 2005 ; DSRP (Djibouti) : 2009, etc.

²⁹ Objectifs du Millénaire pour le Développement (Djibouti) : PNUD, 2005, p10.

Les entretiens que l'équipe d'évaluation a menés auprès du Ministère de la Santé (surtout avec la Direction de l'Epidémiologie et de l'Information Sanitaire (DEIS)) ont confirmé la pénurie de statistiques viables. Selon la DEIS, c'est seulement avec la publication de l'Annuaire Statistique 2009 (« Santé en chiffre ») que Djibouti a connu ses premières statistiques viables dans le domaine de la santé³⁰.

Plus précisément :

- Avant 2009, selon le Ministère de la Santé il n'existait aucune statistique viable sur l'état de la santé des Djiboutiens et Djiboutiennes.
- Avec seulement une année de statistiques viables, il est impossible de s'exprimer sur l'évolution de l'état de santé des Djiboutiens/Djiboutiennes d'une manière scientifique.

En outre :

- Les statistiques publiées dans l'Annuaire statistique ne comprennent pas le taux de mortalité des enfants de moins d'un an (seulement la distribution de la morbidité chez les enfants de 0 à 5 ans).
- Les statistiques publiées sont basées sur des données venant des Centres de Santé Communautaires comme le centre de Einguella, qui dessert le Q4 et plusieurs autres quartiers, dont parfois celui de Balbala.

Il s'avère donc impossible de trouver des données précises sur cet indicateur.

7.1.2 Le taux de mortalité attribué aux maladies hydriques des enfants entre 1 et 5 ans dans la population ciblée.

Voir 7.1.1.

L'impact est évident lorsqu'un changement radical de pratiques a lieu (par exemple le passage de consommation d'eau de rivière à la consommation d'eau d'un nouveau réseau) ; il est moins visible dans le cadre de simples améliorations. Dans le cas d'une densification de réseau en milieu urbain, l'impact sur la santé est donc difficile à évaluer au travers des statistiques, d'autant que l'assainissement n'a pas été amélioré (voire s'est dégradé avec l'apport supplémentaire d'eau).

Le résultat de l'enquête qualitative sur le terrain n'a pas pu mettre en évidence une amélioration de la santé de la population du Q4. Au contraire (à part la pénurie d'eau liée aux coupures quotidiennes dans le quartier), les ménages enquêtés se plaignent de problèmes rénaux plus ou moins graves liés à la qualité de l'eau dans le réseau (voir QE 5 et 6). Ces preuves anecdotiques sont cohérentes avec les résultats des entretiens au Centre de Santé communautaire. On a en effet pu constater l'existence des mêmes problèmes dans presque toutes les analyses urinaires effectuées au Centre.

³⁰ Annuaire Statistique 2009. **La santé en chiffre**. Direction de l'Epidémiologie et de l'Information Sanitaire (DEIS), Ministère de la Santé.

Secteur de la Santé - Djibouti.

L'avenir du secteur de la santé a aussi fait l'objet d'un nouveau Plan de développement sanitaire pour la période 2008-2012, ayant en vue les OMD à l'horizon 2015. En ce qui concerne la santé, les taux de mortalité infantile et infanto-juvénile se sont améliorés depuis 2002, il y a une amélioration de 35% et 27% respectivement. Le taux de mortalité infantile est passé depuis 2002, de 103 à 67 pour 1000 naissances. Le taux de mortalité infanto-juvénile est passé de 129 à 94 pour 1000 naissances depuis 2002. Presque 90% des postes de santé disposent maintenant d'au moins un infirmier contre aucun en 2002. La mortalité maternelle à son tour est de 546 pour 100 000 naissances vivantes. L'incidence de la tuberculose est parmi les plus élevés dans le monde, avec 588 personnes sur 100 000 (Banque Mondiale). Malgré une amélioration des services de santé, le secteur nécessite un fort renforcement de capacités.

Ces données impliquent que l'OMD 4 (santé des enfants) et 5 (santé maternelle) sera probablement atteint en 2015.

RAC 2009, p.7

Selon une enquête réalisée en 2002³¹, le PNUD a constaté une baisse de 30 points du taux de mortalité infantile (enfants de 0 à 5 ans) à l'échelle nationale par rapport à son niveau de 1986.

Néanmoins, il existe de grandes différences entre milieu urbain et milieu rural. Toute une gamme d'interventions peut avoir un effet sur lesdites tendances - par exemple, les campagnes de vaccination. Dans ce cadre, le programme PCIME (Prise en charge Intégrée de Maladies d'Enfant) intervient sur la maîtrise des maladies hydriques, des maladies respiratoires, des maladies vaccinables et de la malnutrition chez les enfants de moins de 5 ans.

L'équipe n'a pas constaté de nouvelles études entamées par le PNUD et se base surtout sur l'Annuaire Statistique 2009 du Ministère de la Santé. C'est, selon leur Direction de l'Epidémiologie, la première fois que l'on obtient des **chiffres viables** au niveau des statistiques médicales³². Comme mentionné ci-dessus (voir 7.1.2), il s'avère impossible d'établir une tendance avec ce seul rapport. L'annuaire statistique 2010 était en cours de rédaction pendant la visite de l'équipe d'évaluation et pas encore consultable.

Toutefois, au niveau national, le Rapport intérimaire sur les OMD à Djibouti de Décembre 2008, a pu constater que dans le domaine de la santé :

« Une baisse notable des taux de mortalité maternelle et de mortalité infanto-juvénile, l'amélioration de l'accès au service de santé et aux médicaments essentiels, l'amélioration de la couverture vaccinale des enfants de 0 à 5 ans et des femmes enceintes ; la stabilisation du taux de propagation du VIH/SIDA au sein de la population »³³ ;

³¹ L'Enquête Djiboutienne sur la Santé de la Famille (2002) cité dans PNUD, 2005 (OMD Djibouti), p. 35

³² Plusieurs partenaires au développement avaient donné un appui au développement du système d'information sanitaire et à la surveillance épidémiologique : Banque Mondiale, USAID, UNICEF, UNFPA, OMS, PAPFAM (Pan Arabic Project for Family Health)

³³ BM, PNUD, SESN 2008, p. 4. **Rapport intérimaire sur les OMD à Djibouti Décembre 2008**. Banque Mondiale, PNUD, Secrétariat d'Etat à la Solidarité Nationale, Décembre 2008.

Ce rapport note aussi que :

Depuis juillet 2004, le programme PCIME (Prise en Charge Intégrée des Maladies de l'Enfants) est fonctionnel et couvre la quasi-totalité des centres de santé du pays. Ce programme de PCIME a suscité assez d'espoir par rapport à la maîtrise des maladies hydriques, des maladies respiratoires, des maladies vaccinables et de la malnutrition chez les enfants de moins de 5 ans. Parallèlement à la PCIME, une attention particulière est accordée à la santé de la mère à travers l'amélioration de la couverture des soins de santé prénatale, périnatale et postnatale, couverture qui agit sensiblement sur la mortalité infantile. En mettant en rapport ces efforts réalisés en faveur de l'amélioration de la santé de l'enfant et de la mère avec l'ouverture des pharmacies communautaires, l'on peut dire que des conditions favorables sont réunies pour une réduction encore sensible de la mortalité infantile et infanto-juvénile³⁴ ;

Ce qui souligne encore une fois qu'il s'avère presque impossible d'attribuer un quelconque changement de taux de mortalité et de morbidité uniquement à une amélioration dans le secteur eau/assainissement, a fortiori sur la base d'une seule année de chiffres fiables.

7.1.3 Le nombre de cas de maladies gastro-entérites rapportés aux autorités.

Voir 7.1.2 et 7.1.1.

La « Santé en chiffre » (basé sur les données des centres de santé communautaires) s'était focalisée sur la distribution de la morbidité chez les enfants de 0 à 5 ans. Le rapport avait constaté que : « chez les enfants de moins de 5 années, l'incidence des infections respiratoires est la plus importante, suivies par des diarrhées, de la nutrition et des fièvres d'origine inconnue »³⁵. Les incidences les plus élevées se trouvaient dans les centres de Balbala (où l'approvisionnement en eau/assainissement est « basique »), et d'Einguella, le centre desservant Q4 et d'autres quartiers avoisinants.

Incidences des diarrhées (pour 1000) : Einguella : 32. Balbala 2 : 51

Encore une fois il est important de souligner que :

- Avant 2009, selon le Ministère de la Santé il n'existe aucune statistique viable sur l'état de la santé des Djiboutiens et Djiboutiennes.
- Avec seulement une année des statistiques viables, il est impossible de s'exprimer sur des tendances dans l'état de santé des Djiboutiens/Djiboutiennes d'une manière scientifique.

De plus, les entretiens auprès du centre de santé d'Einguella suggèrent des expansions périodiques des maladies hydriques chaque année (surtout autour de septembre/octobre). Celles-ci étant probablement liées aux problèmes d'évacuation d'eaux et de l'eau stagnante. Il a été difficile de constater (même de façon anecdotique) des améliorations. Toutefois, les autorités du centre de santé avaient souligné le problème de la pénurie d'eau (fréquentes coupures), du

³⁴ BM, PNUD, SESN 2008, p. 22

³⁵ Annuaire Statistique 2009. **La santé en chiffre**, p.12.

manque d'hygiène (liés aux pénuries d'eau, mais aussi du fait de liens entre hygiène et santé mal comprises).

Cette éducation à l'hygiène aurait dû être améliorée par le travail d'IEC prévu dans les interventions de l'UE, mais celui-ci n'a pas vraiment eu lieu. Au lieu d'intervenir avec un programme concentré sur les comportements sanitaires, ce volet a surtout fonctionné comme intermédiaire entre la communauté et l'entrepreneur. Selon le rapport du volet social : *Sa tâche consistait en une intermédiation sociale pour le bon déroulement des travaux*³⁶.

Critère de Jugement 7.2 :

Les familles résidant dans les zones ciblées par les interventions de l'Union Européenne en eau et assainissement ont adopté des comportements sanitaires qui diminueraient le taux d'infection causé par l'insalubrité de l'eau.

Analyse globale du CJ 7.2

Les indications étant insuffisantes, il était difficile d'émettre un avis ; les interventions dans le secteur eau/assainissement ont pris beaucoup de retard. En outre, au lieu de se focaliser sur un programme de vulgarisation visant à améliorer les comportements sanitaires, comme prévu dans les documents du projet, le programme IEC lié aux interventions de l'UE a surtout fonctionné comme intermédiaire et agence d'emploi entre l'entreprise et les riverains. Il n'existe aucune trace d'un programme d'éducation sociale auprès de la population ciblée visant à modifier les comportements des résidents sur les questions relatives à l'hygiène, l'eau et l'assainissement.

Analyse des indicateurs :

7.2.1 L'existence de programmes d'éducation sociale auprès de la population ciblée visant le changement des comportements des résidents face à la gestion de l'eau et de l'assainissement.

Les interventions³⁷ dans le secteur eau/assainissement ont prévu que « la population du quartier soit informée sur les travaux à réaliser et ait reçu une formation en matière d'hygiène et d'utilisation de l'eau ».

Ces activités devaient prendre le relais des autres interventions participatives initiées dès 2003 par l'ADETIP (Agence Djiboutienne d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public). Cette agence montée à Djibouti avec pour objectif de faire participer la population concernée à toutes les phases d'un projet de quartier³⁸, est un acteur clé du Programme d'Appui au Développement Communautaire (PADC).

³⁶ Rapport final d'audit du volet social. Septembre 2010. p.15.

³⁷ Appui institutionnel pour la mise en œuvre d'une politique sectorielle de l'eau et réhabilitation du Quartier 4 de la ville de Djibouti et des systèmes d'approvisionnement en eau des villages ruraux (9ACP DI 006) - **Résultat 7**

³⁸ Appui institutionnel pour la mise en œuvre d'une politique sectorielle de l'eau et réhabilitation du Quartier 4 de la ville de Djibouti et des systèmes d'approvisionnement en eau des villages ruraux (9ACP DI 006) - **Activités spécifiques au Résultat 7. P.27**

Néanmoins la mise en œuvre des deux projets³⁹ a été fortement retardée.

Il était prévu de produire :

- Des rapports mensuels et des bilans trimestriels élaborés par le consultant chargé de l'assistance technique et surveillance des travaux
- Une enquête ménage auprès d'un échantillon d'habitants du Quartier 4 et des villages ruraux.

Effectivement, le Rapport final d'audit du volet social de Septembre 2010 a constaté la production régulière des rapports et des bilans. Ce rapport a cependant révélé différentes faiblesses en ce qui concerne le système de « reporting »:

*D'abord, le suivi, l'évaluation et le système de reporting du volet social ont été peu **rigoureux**. Cette faiblesse est clairement perceptible pour peu qu'on se réfère aux rapports trimestriels d'exécution du volet social.*

*Dans la **forme**, les quatre premiers rapports couvrant les périodes de septembre 2008 à juin 2009, **répètent les mêmes annexes** :*

*Les rapports 1, 2 et 3 sont **totalelement identiques** en ce qui concerne leurs parties narratives. Une grande similitude existe aussi avec le premier rapport sur la phase de sensibilisation. En général, dans la partie principale, seule une page sur sept évoque les activités réalisées durant la période; le reste étant dédié à l'introduction, la présentation de Djibouti et du volet social, la méthodologie et la conclusion ;*

*Au niveau de HYDEA, attributaire du contrat du volet social, **un suivi plus rigoureux** aurait permis de déceler la réédition des mêmes rapports trimestriels. Une **lecture plus attentive des rapports** par le maître d'œuvre (ONEAD), la DUE, et par tous les destinataires des rapports, aurait aussi pu jouer un rôle de « filet protecteur ».*

Sur le fond, les rapports sont trop généraux et qualitatifs. Ils restent lacunaires quant aux données quantitatives. Combien de familles ou maisons ont-elles été touchées par les activités de portes à porte ? Combien de dépliants ont-ils été distribués et à quels groupes cibles ? Autant d'informations qui auraient permis de mieux apprécier la réalisation des activités et d'anticiper leurs effets potentiels.

*Les rapports ne font pas systématiquement ressortir les activités prévues et réalisées/ Les taux de réalisation suivis de la justification des écarts font aussi défaut. **Une telle lacune s'explique peut-être par l'absence en amont d'un canevas type ou un plan de rédaction des rapports muni d'un tableau récapitulatif ou synthétique des actions menées**. On relève parfois un effort de programmation, mais toutes les activités annoncées ne sont pas réalisées. C'est le cas des activités telles que la mise en place d'une base de données, l'étude sur la population, la*

³⁹ Appui institutionnel pour la mise en œuvre d'une politique sectorielle de l'eau et réhabilitation du quartier 4 de la ville de Djibouti et des systèmes d'approvisionnement en eau de villages ruraux (**9 ACP DI 6** - 10.800.000 €), et Programme d'investissements pour l'assainissement liquide et la gestion des déchets solides de la ville de Djibouti (**9 ACP DI 10** - 17.700.000 €)

réalisation d'un film documentaire... Or celles-ci étaient clairement inscrites dans la programmation des activités jointe au contrat de sous-traitance entre HYDEA et l'UNFD⁴⁰.

Pour finir, l'équipe n'a trouvé aucune trace de « l'enquête ménage auprès d'un échantillon d'habitants du Quartier 4 et des villages ruraux » prévue dans TDR et le contrat pour Q4. L'analyse des différences entre les TdR prévus dans la convention de financement, et ceux inclus dans le contrat du prestataire de service, l'UNFD (Union Nationale des Femmes de Djibouti), montre la réduction de l'assistance sur le terrain et sa refocalisation pour trouver des ententes entre les parties, c'est-à-dire entre l'entreprise et des riverains. Le rapport d'audit note :

La mise en œuvre du volet social du PRQ4 a tout de même été biaisée par des TDR qui ont escamoté les attentes de la convention de financement. L'UNFD s'est finalement retrouvée à travailler sur des TDR réduits sans un suivi de la part des autres acteurs du projet.

En définitive, le volet social aurait pu être plus efficace, 1) si des TDR explicites et claires avaient été formulées au départ, 2) si en dépit de cette situation une offre technique et financière détaillée avait été exigée, 3) et si les rapports trimestriels avaient été lus par au moins une des trois parties au projet : HYDEA d'abord, ONEAD ensuite et DUE enfin⁴¹.

Effectivement, il n'existe aucune trace d'un programme d'éducation sociale auprès de la population ciblée visant à un changement de la gestion de l'eau et de l'assainissement par les résidents. Cependant, pour les responsables du centre de santé communautaire, ce genre de programme reste d'une priorité essentielle.

Ces mêmes défauts ont été constatés par l'audit du volet social :

D'emblée le volet social des travaux apparaît dans deux documents de portée contractuelle avec quelques différences dans les formulations. Il s'agit respectivement des TDR contenus dans la convention de financement entre l'UE et l'État de Djibouti et de l'autre ceux annexés à l'avenant des prestations de contrôle. C'est sur la base de ces derniers que l'UNFD a fourni ses prestations. Or, comme ces TDR escamotent les aspects portant sur la sensibilisation à l'hygiène (entre autres), le prestataire ne peut être tenu responsable du non-respect strict d'une activité non expressément indiquée. Sa tâche consistait en une intermédiation sociale pour le bon déroulement des travaux. Donc à la différence de la convention de financement, le contrat de sous-traitance reste très lacunaire sur le volet social⁴².

7.2.2 Le nombre d'ANE œuvrant dans le secteur santé dans les zones ciblées par l'Union Européenne.

Aucune information n'est disponible sur les activités des ANE dans le secteur santé alors que le programme de soutien aux ANE cible les associations de femmes. Dans ses commentaires aux RAC 2008, AIDCO constatait:

⁴⁰ Rapport final d'audit du volet social. Septembre 2010, p.14

⁴¹ Rapport final d'audit du volet social. Septembre 2010. p.21

⁴² Rapport final d'audit du volet social. Septembre 2010. p.14

« Il n'est précisé nulle part que les €300.000 du Programme Ariane ⁴³ ciblent les associations de femmes. AIDCO E/4 ne s'oppose pas à cette idée qu'elle appuie même (*sic*), mais le texte dédié aux ANE laisse croire qu'on s'adresse à l'intégralité de ceux-ci alors qu'on a ciblé une frange spécifique. Dans le même ordre d'idées, on parle du processus de structuration des ANE sans préciser s'il n'est réellement en cours, ni s'il ne s'agit du programme ARIANE dont le processus de structuration se limitera à un type très spécifique d'ANE. Si c'est de cela qu'il est question, AIDCO E/4 doute que ce processus très ciblé puisse mener un jour à une capacité d'interprétation des autorités sur les politiques de développement au niveau national et dans des secteurs aussi variés que ceux qui sont abordés dans le document ».

À part ces commentaires qui suggèrent qu'il y ait une certaine focalisation sur les associations des femmes, et le fait que le RAC (2009) note que le Projet ARIANE a donné des appuis aux ANE, l'équipe d'évaluation n'a vu aucun rapport sur ces interventions (ni au niveau national, ni au niveau du Quartier 4). L'équipe d'évaluation n'a pas pu avoir d'indices sur le travail des ANE dans le Quartier 4.

Lors de la visite sur le terrain, l'équipe d'évaluation n'a pas pu observer une activité quelconque visant des programmes eau/assainissement/santé mise en œuvre par des ANE dans le Q4.

CJ 7.1 a déjà discuté les lacunes dans le travail des prestataires de service en ce qui concerne les aspects hygiène/santé. Le projet qui aurait pu compenser le manque d'activité pertinente par les prestataires de services contracté dans le cadre des projets ACP 9 DI 06 (Q4 - Eau) et ACP 9 DI 10 (Q4 - Assainissement), était le projet ARIANE (voir aussi QE 9 pour une analyse plus approfondie sur la performance du projet ARIANE). ARIANE a eu ses propres problèmes - surtout des retards de plusieurs années avant que la DUE ne démarre ce projet ; et le choix de modalité (c'est-à-dire, seulement un contrat-cadre pour une Assistance technique, au lieu de contrat de service pour le montant total du budget) qui a vu le remboursement total à Bruxelles du montant prévu pour les actions sur le terrain par les ANE (€100.000).

Pourtant on devra attendre le 10^{ème} FED pour constater les premiers efforts des ANE pour répondre aux appels à propositions Européens à travers les lignes budgétaires du 10^{ème} FED gérés par la nouvelle équipe au sein de la DUE/Djibouti. En octobre/novembre 2011 (date de la visite de l'équipe d'évaluation) il n'existe aucun résultat sur le terrain.

⁴³ Projet d'Appui au Renforcement des capacités et à l'Information des ANE (projet ARIANE)

Appui au renforcement des capacités et à l'information des acteurs non étatiques

(Projet ARIANE) (9 ACP DI 8- 300.000 €)

Les activités du projet ont démarré en 2009. L'assistant technique a débuté sa mission à Djibouti mi-février 2009 pour un an. Le premier semestre a été concentré sur des activités d'appui à la "professionnalisation" des ANE, notamment sous forme de plusieurs sessions d'information dispensées aux ANE à Djibouti dans la capitale ainsi que dans les autres districts. Ce qui a permis de sensibiliser les ANE sur l'approche de l'Union Européenne envers les ANE, sur les appels à propositions et ses procédures, sur les lignes thématiques.

Le deuxième semestre de cette mission est consacré à appuyer la structuration des ANE qui permet, à terme, de créer un forum de dialogue plus régulier et structuré avec les ANE, ainsi que de renforcer la coordination/complémentarité avec les actions menées dans le domaine par d'autres bailleurs, et en particulier par la France.

RAC 2009, p.15

Les activités des ANE dans le secteur de la santé ont aussi été perturbées par les malversations d'envergure des fonds visant le VIH/SIDA, tuberculose et paludisme mis à la disposition du Ministère de la Santé par le Fonds Mondial. Le Fonds Mondial à travers leur Bureau de l'Inspecteur général « continuera de suivre de près toutes les subventions qui composent son portefeuille et réagira rapidement et avec fermeté dès lors qu'un cas de corruption serait découvert »⁴⁴. Selon des sources de l'équipe d'évaluation, le secteur de la santé (le Ministère et les ANE travaillent dans le secteur) est plus ou moins paralysé en attendant que le Bureau de l'Inspecteur général du Fonds ait fini son travail. Il est fort probable que le secteur des ANE - qui avaient l'habitude de baser leurs activités selon les activités en vogue - a été impliqué d'une manière ou d'une autre⁴⁵.

7.2.3 Proportion des ménages (dans la zone ciblée par l'Union Européenne) ayant adopté les comportements sanitaires prescrits par les autorités locales.

Aucun indice, ou anecdotique, n'était disponible pendant la phase documentaire et la phase de terrain.

Ce fait suggère qu'il n'y a pas eu un changement de comportement sanitaire dans les zones ciblées. Un grand nombre des maladies rencontrées dans les centres de santé continue d'être lié à un « mauvais comportement ». Cependant, il est sûrement aussi lié aux pénuries quotidiennes d'eau, aux branchements illégaux et à la qualité d'eau.

L'enjeu des comportements sanitaires appropriés a aussi été souligné pendant l'audit du volet social :

⁴⁴ <http://www.seronet.info/article/corruption-le-fonds-mondial-fait-front-34853>. Le Fonds signale que \$19 millions sur les 34 détournés dans les 4 pays africains - le Mali, la Mauritanie, la Zambie et Djibouti - ont d'ores et déjà été récupérés.

⁴⁵ « La majorité des structures (ANE) réalisent des activités qui ne correspondent pas aux objectifs de la structure, ou bien qui sont au-delà de leurs objectifs. Cela explique que les structures associatives basent leurs activités **selon les activités en vogue** (celles qui rapportent des ressources financières) ». Karoum, Juin 2010, p.16

Avec la présence des égouts et la propreté, des rues, certaines maisons sans toilettes ou avec des fosses septiques pleines ne pouvant plus déverser le contenu de leurs pots (urines) dans la rue, le font dans des égouts y compris privés. Ce qui n'est pas sans poser de problèmes de voisinage surtout que cela se pratique clandestinement et de nuit⁴⁶.

⁴⁶ Rapport final d'audit du volet social. Septembre 2010. p.20

OE 8 : Dans quelle mesure les interventions de l'Union Européenne dans le soutien à la décentralisation ont-elles contribué à une stabilité durable post-conflit ?

Critère de Jugement 8.1 : L'Union Européenne a mis en place des activités qui ont permis aux autorités décentralisées de développer leur capacité de gestion administrative et stratégique.

Analyse globale du CJ 8.1

Le soutien de l'UE « aux autorités décentralisées » est surtout passé par une contribution financière au programme multi bailleurs du PADCL (à travers une convention de financement avec le PNUD). Une convention de financement avec l'UNICEF dans le secteur hydraulique rural a aussi été mise en œuvre dans les zones « postconflit ».

Il n'existe aucune preuve permettant d'affirmer qu'une analyse stratégique a eu lieu en ce qui concerne les défis post conflit. Même si le PADCL a contribué dans le cadre de l'élaboration du document de Politique Nationale de Décentralisation, le projet - soit au niveau national, soit au niveau des districts - a perdu toute crédibilité après une série de retards et de changement des coordinateurs. Il s'est montré incapable de sortir d'un conflit de gestion du PADCL avec leur homologue principal, le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Le PADCL se retrouve dans une situation où leur troisième et dernier coordinateur n'ose même plus se montrer dans les districts ciblés par le projet.

Finalement, il n'existe aucune preuve que l'UE ait essayé de redresser la situation sauf en ce qui concerne le mode de gestion où ils ont pris la partie de PNUD. Il n'existe aucune preuve permettant de dire que l'UE, ou le PNUD, aient réfléchi aux objectifs globaux du projet, en ce qui concerne la « consolidation de la paix et de la démocratie ».

L'UNICEF s'est surtout focalisé sur la réhabilitation et l'entretien des points d'eau, sans vraiment rentrer dans une analyse des besoins spéciaux liés à une situation postconflictuelle.

Analyse des indicateurs

8.1.1 Existence d'une analyse stratégique définissant les capacités nécessaires aux divers intervenants (niveaux et responsabilités) pour la gestion administrative et stratégique de la décentralisation.

Dans le cadre du projet PADCL des études diagnostiques ont été menées dans les régions de Dikhil, Obock, Ali-Sabieh et Tadjourah⁴⁷. Ces études ont été menées par l'Unité de Gestion du Programme (UGP) - et devraient permettre la rédaction des Plans de Développement Régionaux. Pendant son travail de terrain, l'équipe de l'UGP a consulté « les autorités locales, les représentants des services déconcentrés, les membres des associations et groupes de la société civile, les sages et chefs de villages et les membres des communautés »⁴⁸. À partir de ces enquêtes, des Plans de Développement régional (PDR) et des Plans d'Investissement pluriannuel ont été préparés pour chacune des collectivités touchées par le PADCL.

⁴⁷ PNUD 2009. PADCL. Rapport sur l'état d'avancement. P.12

⁴⁸ PNUD 2009. PADCL. Rapport sur l'état d'avancement. P.13

Le projet avait abouti sur deux impasses (entre Septembre 2008 jusqu'au mars 2009 ; et entre décembre 2009 et avril 2010) liées aux désaccords entre le PNUD et le MID en ce qui concerne la modalité d'exécution du projet. Comme résultat, PADCL a aussi vu le départ de deux coordinateurs (faute de pouvoir travailler pendant ces périodes d'impasse) ; et, finalement, entre avril 2010 et novembre 2011 - date d'arrivée de la nouvelle coordonnatrice du PADCL⁴⁹.

Néanmoins, nous avons constaté un appui stratégique du PADCL au niveau national - dont à l'élaboration du Document de Politique Nationale de Décentralisation (DPND) - et au niveau des organes décentralisés - formation et opérationnalisation des Comités de Coordination du Développement Régional (CCDR) et des Comités locaux de développement (CLD).

Le Rapport d'évaluation (sur la base du rapport d'évaluation à mi-parcours) a aussi constaté : « une prise de conscience des membres des collectivités locales et une sensibilisation relativement au processus de décentralisation administrative »⁵⁰.

En ce qui concerne les analyses stratégiques au niveau national, le PADCL a donné une contribution clef dans le cadre de l'élaboration du Document de Politique Nationale de Décentralisation (DPND), menant des concertations tant au niveau national qu'au niveau régional. Avec l'intégration de leurs propres commentaires, le MID avait accepté ledit document. La validation formelle du DPND était prévue pour Septembre 2011⁵¹.

Selon des sources au Ministère, la validation du DPND aurait été reportée en raison d'une résistance nationale à la mise-en-œuvre de la décentralisation. La validation du DPND se fera après les élections municipales prévues pour début de l'année 2012 (premier trimestre).

8.1.2 Existence de stratégies et processus pour définir ce qui devrait être la « capacité » des personnes formées dans les instances décentralisées et de plans pour combler le manque à gagner (anglais : « capacity gap »).

Le premier rapport sur l'état d'avancement du PADCL avait noté, suite aux ateliers de formation et de sensibilisation « une faiblesse du niveau de formation des élus et des représentants des institutions locales »⁵². En même temps, le rapport a aussi constaté des périodes de retards et de léthargie. Ces retards, dus « à des incompréhensions sur la modalité d'exécution » (PNUD 2009, p.15) ont eu un impact démotivant sur les groupes cibles, comme les élus locaux⁵³.

L'évaluation du PADCL avait conclu que : « *Le projet a permis une prise de conscience des membres de collectivités locales et une sensibilisation relativement au processus de*

⁴⁹ PNUD 2011. PADCL. Rapport sur l'état d'avancement. P.5

⁵⁰ Richelieu, 2010, p.13. (**PADCL. Rapport d'évaluation.** Richelieu, Alexandre. Septembre 2010). Il est à noter que ce rapport d'évaluation n'a jamais été approuvé par le MID et que le contrat reste inachevé.

⁵¹ PNUD 2011. PADCL. Rapport sur l'état d'avancement. P.6

⁵² PNUD 2009. PADCL. Rapport sur l'état d'avancement. P.15

⁵³ Les conventions de financement du PADCL prévoient une exécution directe par le PNUD à travers une convention de financement avec l'UE. Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID) avait du mal à trouver son rôle dans ce cadre avec, comme résultat, un blocage des activités. Elle a trouvé une solution en mars 2009 lors d'une rencontre au sommet entre le Représentant Résident du PNUD, le Chargé d'Affaires de l'UE et le MID. (PNUD 2009, p.5)

décentralisation administrative, dont le début a été marqué, en juin 2008, par un atelier de réflexion, impliquant les acteurs de la décentralisation sur l'ensemble du pays, qui a eu lieu à Djibouti. »⁵⁴. En outre, au niveau décentralisé, le PADCL a créé et rendu opérationnelles les Unités de Gestion du Projet (UGP) ; défini les mandats, composition et fonctionnement des Comités de Coordination du Développement Régional (CCDR) et des Comités Locaux de Développement (CLD) ; appuyé les collectivités locales et les services techniques déconcentrés pour l'élaboration des Plans de Développement Régional (PDR) - suivant les indications contenues dans l'INDS ; et accompagné des membres des collectivités locales dans la prise de conscience du cadre légal régissant le processus de décentralisation⁵⁵.

8.1.3 Performance des instances décentralisées dans la gestion d'un programme de microcrédit (ou modalité semblable) prévu par l'Union Européenne, selon les critères qui leur ont été imposés par l'Union Européenne.

Des formations portant sur les principes de financements des collectivités territoriales, et la passation des marchés ont eu lieu.

En outre, une expérience pilote avec la mise en place d'un Fond d'Investissement Local a démarré dans les régions de Dikhil et Obock.

Néanmoins, l'équipe d'évaluation n'a pas trouvé d'exemples de projets de microcrédit sur le terrain liés aux programmes mis en œuvre par l'UE ou à travers les conventions signées avec le PNUD et UNICEF. Les élus rencontrés nous ont indiqué qu'aucune initiative de ce genre n'a eu lieu.

8.1.4 Existence de ressources physiques, financières et techniques ainsi que des cadres institutionnels permettant aux gestionnaires d'agir comme prévu dans les plans.

Les rapports auxquels l'équipe d'évaluation a eu accès pendant la phase documentaire abordent surtout des retards dans l'exécution du programme et des problèmes de coopération institutionnelle liée au démarrage du programme. Il existe des lacunes dans les lois, décrets et circulaires liés à la décentralisation, surtout en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage du développement local. Ce dernier thème nécessite en effet une révision des textes juridiques. (PNUD 2009, p.17)

En outre, il reste un travail de conceptualisation et d'applications légales en ce qui concerne les transferts de compétences, afin de préciser les attributions et les rôles des régions. Il y a dans ce domaine un manque de ressources humaines incontestable. Selon le Rapport d'avancement : « *Actuellement, une seule personne assure le suivi du processus de décentralisation. Cette personne assume d'autres fonctions et reste débordée. Ceci est insuffisant et le gouvernement doit donc renforcer la Direction de la Décentralisation en mettant en place les ressources*

⁵⁴ Richelieu, 2010, p.12

⁵⁵ Richelieu, 2010, p.12

humaines nécessaires pour accompagner les régions. L'équipe recrutée sur le projet (c.-à-d. le PADCL) ne pourra pas se substituer indéfiniment aux rôles que doivent normalement exercer des cadres du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation »⁵⁶.

La phase de terrain a pu confirmer ces observations de la phase documentaire. Les rapports d'avancement 2010 et 2011 du PADCL ainsi que le rapport d'évaluation, que la DUE a pu localiser après l'arrivée de l'équipe sur le terrain, a confirmé les retards⁵⁷.

Le PADCL a souffert des retards, mais aussi, et surtout des tensions existant pendant toute la période de mise en œuvre du PADCL. Ces conflits existent toujours, entre le PNUD d'une part et leurs partenaires principaux - le MID et les acteurs locaux (ONG, élus locaux) d'autre part. Ce conflit qui n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés.

Le rapport du PADCL de Juillet 2011 indique : *« Le projet a connu une impasse qui a duré de septembre 2008 jusqu'à mars 2009. L'arrêt des activités et le retard dans la signature du PTA 2009 ont été provoqués par un désaccord entre les partenaires internationaux et la contrepartie nationale à propos de la modalité d'exécution du projet.*

Les dialogues entre le Représentant Résident du PNUD, le Chargé d'Affaires de l'Union Européenne et le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ont permis en mars 2009 la signature du plan de travail annuel pour l'année 2009.

L'accord de redémarrage des activités du PADCL a confirmé la modalité d'exécution directe (DEX/DIM) par le PNUD qui avait initialement été accordé et contesté à plusieurs reprises par le Ministère de l'Intérieur.

D'après cette modalité, le PNUD assume la responsabilité des achats et des recrutements en concertation étroite avec le Ministère de l'Intérieur.

Entre décembre 2009 et avril 2010 le PADCL a souffert d'une impasse ultérieure qui a requis une nouvelle phase de négociations entre le PNUD et le Ministère de l'Intérieur concernant la modalité de mise en œuvre du programme.

Pendant cette phase les activités ont subi un arrêt tant au niveau national que régional et ce jusqu'en Novembre 2011 (sic - en effet Novembre 2010), date d'arrivée de la nouvelle coordinatrice du PADCL. »⁵⁸.

Donc, sur une période de 3 ans, le PADCL a vu arriver et repartir 3 coordinateurs. La méfiance entre les cadres du MID et leurs homologues du PADCL était déjà aussi forte durant la mission d'évaluation de 2008. De plus, au niveau régional les Obockois n'avaient plus aucune envie de voir l'AT de PNUD/PADCL, en raison d'un refus du PADCL de déboursier des fonds selon les priorités de développement local identifiées par les représentants de la population locale (élus et associations). Le PNUD persistait alors dans sa volonté de mettre en place des cycles de

⁵⁶ UNDP 2009, p.17 (Tiré des Recommandations : Rapport sur l'état d'avancement - PADCL)

⁵⁷ Les problèmes de l'accès à la documentation pertinente a déjà été discuté dans la section « Introduction » du Volume 1

⁵⁸ PNUD 2011. PADCL. Rapport sur l'état d'avancement. P.3

formations⁵⁹.

Cependant, le projet d'UNICEF (Projet de réhabilitation des systèmes d'alimentation en eau potable de villages ruraux) avait gardé de bonnes relations avec le Gouvernement, et ce, malgré un retard de six mois dû à une phase de renforcement de l'approche participative ayant pris plus de temps que prévu initialement⁶⁰.

Contrairement au PNUD/PADCL, l'UNICEF était en coopération étroite avec ses partenaires du Gouvernement, et notamment avec la Direction de l'Eau.

« **La Direction de l'Eau, avec appui technique de l'UNICEF, a assuré l'exécution et la gestion quotidienne de l'action avec comme responsabilités: (i) la coordination et la direction des activités de l'action selon les procédures ; (ii) l'élaboration et la programmation des budgets et des résultats annuels ; (iii) l'assurance d'un cadre de concertation entre Districts et autres projets initiés dans la zone de l'action afin de valoriser les échanges d'informations entre bénéficiaires et projets intervenant dans le secteur de l'hydraulique rurale; (iv) l'organisation des ateliers de concertation au niveau des Districts pour promouvoir les activités de l'action et pour appuyer et développer les schémas institutionnels et organisationnels du service de l'eau (transfert de compétences aux communautés) »⁶¹.**

8.1.5 Correspondance entre le modèle de décentralisation du Gouvernement et la nature de la formation et des activités de développement institutionnel fournies par l'Union Européenne.

Voir aussi 8.1.4.

Le rapport sur « l'état d'avancement » d'octobre 2009 constate que dans l'espace d'une année le PADCL a organisé :

- Un atelier national de réflexion sur la « Décentralisation et développement local »
- Sensibilisation du public sur le programme et ses objectifs
- Ateliers dans les régions pour sensibiliser les élus locaux et les administrés.

Surtout, en ce qui concerne les capacités des entités décentralisées et des acteurs locaux, le PADCL (PNUD, 2009, pp.10-12) a été impliqué dans :

- L'élaboration d'un guide de planification locale
- L'élaboration d'un code de financement
- Plusieurs ateliers de formation (en matière de décentralisation ; concernant le fonctionnement de l'administration ; en matière de planification régionale ; en matière de

⁵⁹ Visite de terrain par l'équipe d'évaluation à Obock.

⁶⁰ « La gestion technique et financière a été confiée à l'UNICEF dans le cadre d'une convention de contribution signée avec le 17 Juin 2007 avec la Délégation de l'Union Européenne à Djibouti pour une mise en œuvre de l'Action sur une période de 2 ans. **Sur demande du Gouvernement Djiboutien, la durée de l'action a été étendue de 6 mois, pour amener la date de clôture au 16 décembre 2009** ». **Projet de réhabilitation des systèmes d'alimentation en eau potable de villages ruraux - Rapport d'achèvement**. UNICEF, juin 2010. P. 4

⁶¹ UNICEF, juin 2010. P. 4

code de financement ; en matière de finances et budget des collectivités régionales ; en matière de passation des marchés)

Le RAC 2009 avait une section sur l'avancement de l'appui à la décentralisation qui a noté un certain progrès.

Appui à la décentralisation et aux collectivités locales (9 ACP DI 9 – 600 000 €)

Contexte

La décentralisation a été prévue dans le cadre de l'**Accord de Paix de 2001**, et a été officiellement lancée après l'élection des représentants locaux en 2006. Toutefois, sa mise en œuvre est progressive et des questions clés telles que l'attribution de moyens financiers suffisants pour permettre aux entités décentralisées d'accomplir pleinement leurs tâches ne sont pas encore clairement définies.

Avancement du projet

Depuis janvier 2009 les activités ont démarré avec un appui plus soutenu du gouvernement national. Notamment,

- depuis que le comité de pilotage a été nommé fin 2008, et
- depuis la tenue de la première réunion de ce comité au mois de mars. Ce qui a permis un suivi et discussion coordonnés sur la mise en œuvre du projet, ainsi qu'une participation active et directe des représentants des autorités locales.
- De plus, l'unité de gestion de programme est en place au sein du Ministère de l'Intérieur
- Des unités de gestion du programme ont été mises en place dans les deux districts pilotes afin de suivre et animer les activités sur place.
- Des espaces de dialogue au niveau central (Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation) et régional ont pu être établis sur les questions, enjeux et priorités en matière de gouvernance locale.
- Les formations des élus locaux ont pu commencer
- Des outils de planification et de financement ont été développés

(RAC 2009, p. 14)

Grâce à son travail sur le terrain, aux entretiens à Djibouti-Ville et à Obock, et à l'étude des rapports trouvés par la DUE, l'équipe d'évaluation a pu constater que les deux projets ressemblent à des projets classiques dans le domaine du « développement local » (PNUD/PADCL) et « hydraulique rurale » (UNICEF). Ils n'ont pas vraiment répondu au défi de travailler dans une situation post-conflit. En outre, ils n'ont pas fait preuve d'une volonté de coopération PNUD/UNICEF selon la vision "**Unis dans l'action**" ("Delivering as One")⁶². L'équipe d'évaluation n'a pas vu, ni dans les rapports de progrès, ni dans les entretiens pendant la phase de terrain, la moindre preuve que ces deux organisations aient eu une orientation commune et une volonté de travailler ensemble sur le terrain.

⁶² L'initiative « **Unis dans l'action** » est au cœur de la réforme visant à améliorer la cohérence des activités opérationnelles de développement à l'échelle du système des Nations Unies. Les gouvernements, les donateurs, les organismes des Nations Unies et autres partenaires l'ont suivie avec une grande attention. C'est l'un des cinq domaines prioritaires examinés par l'Assemblée générale dans ses débats sur la cohérence de l'action des organismes des Nations Unies ». Ref : <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2010/DSGSM510.doc.htm>

Pourtant, en ce qui concerne le PNUD, les objectifs globaux du projet et aussi ses activités faisaient bien référence à la situation post-conflit.

« *Les objectifs globaux du projet sont de:*

- *Contribuer à la **consolidation de la paix et de la démocratie** à Djibouti, et*
- *contribuer au développement de la démocratie locale et de la bonne gouvernance à Djibouti. »*

« *Activités spécifiques au résultat 2 :*

- *Mobilisation des acteurs de développement autour des questions de développement et de **consolidation de la paix.***
- *Sensibilisation et Information sur les activités de **maintien de la paix et de prévention des conflits.** »⁶³.*

Le Proposition de Financement de PADCL avait également fait mention du projet « UNICEF » dans la même zone d'intervention.

« *Sous le 9^{ème} FED PIN Djibouti, le Projet de Réhabilitation des Systèmes d'Alimentation en Eau Potable de villages ruraux (Contribution Agreement avec l'UNICEF, 2M€) devrait démarrer fin 2007. Ce projet vise directement à améliorer les conditions de vie des populations dans les zones rurales et compléterait parfaitement le Projet d'appui à la décentralisation dans les deux districts pilotes ».* Proposition de Financement : PADCL, p.4

Par contre, les projets respectifs du PNUD et de l'UNICEF ont permis une prise de conscience du défi de la décentralisation. Celui du PNUD à travers son travail avec le MID et avec les conseils régionaux, et celui de l'UNICEF à travers son soutien aux services déconcentrés de la Direction de l'Eau, et à travers les districts (conseils régionaux) définis comme les maîtres d'ouvrage des infrastructures hydrauliques⁶⁴.

Il est à noter que l'équipe d'évaluation n'a pu obtenir ni le premier rapport d'évaluation (dont un des Rapports d'activité du PADCL fait mention), ni la première évaluation à mi-parcours réalisée conjointement par le Ministère de l'Agriculture et UNICEF. L'évaluation à mi-parcours du « projet UNICEF » planifiée pour le troisième trimestre de 2008 n'a jamais eu lieu faute de délais internes (Direction de l'Eau et UNICEF) pour mobiliser l'évaluation. Selon l'UNICEF la non-mise en œuvre de cette évaluation a été discutée et approuvée par l'UE.

Toutefois, l'équipe d'évaluation n'a vu aucune trace de la première évaluation du PADCL. Ni le bureau du PNUD à Djibouti, ni la DUE n'étaient capables de trouver ce rapport. On pourrait même se poser la question de savoir si cette évaluation a réellement été effectuée.

L'évaluation qui a eu lieu (Rapport d'évaluation. Richelieu, 2010) est la seule évaluation du PADCL que l'équipe d'évaluation ait vu. Un rapport qui n'était pas encore approuvé (NB : il

⁶³ Convention de Contribution PADCL, 9ACP DI 9, Annexa 1 : Description de l'Action.

⁶⁴ UNICEF, 2010, p.7

s'agit d'un Rapport de Septembre 2010, donc 13 mois avant l'évaluation du DSP). Néanmoins, l'évaluation (dans sa version non approuvée) avait établi, en ce qui concerne le cadre institutionnel, une série de défis à relever:

« Au niveau central :

- Appui à la Direction de la Décentralisation (Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation): De prime abord, il faut préciser **qu'il n'y a pas de Direction de la Décentralisation au MID et il n'y a pas eu une identification préalable des besoins en matière de renforcement des capacités des représentants du MID impliqués dans le processus de décentralisation**. Au niveau du MID il n'y a pas de structure institutionnelle définie, seulement des personnes qui suivent (**sans description des tâches, sans définition de leur rôle et sans un plan d'activités concret**) le déroulement du processus de décentralisation dans les régions et, individuellement, sont en contact avec l'UGP.

Au niveau local (Région) :

- La formation et l'opérationnalisation des **Comités de Coordination du Développement Régional (CCDR)** dans chaque région du pays et mise en place des **Comités locaux de développement (CLD)**. – Ces comités sont mis en place et opérationnels.
- Mise en place d'un Comité d'Attribution des Financements : cette action n'a pas été réalisée.
- Mise en place des antennes de l'Unité de Coordination du Programme, UGP (dans les deux districts de Dikhil et d'Obock) : Effectivement, ces antennes ont été mises en place et sont opérationnelles.
- Mise en place d'un Comité Local de Développement (CLD) : Ces comités ont été formés et ils sont opérationnels dans les 4 régions. »

Ensuite, en ce qui concerne les formations, le consultant note une série d'activités qui n'ont jamais eu lieu⁶⁵.

Selon les sources contactées pendant le travail sur le terrain, les deux périodes d'impasse suite aux malentendus entre le PNUD et le MID et l'embauche de trois coordinateurs différents n'ont sûrement pas aidé ce projet à atteindre ses objectifs.

8.1.6 Adéquation aux besoins des plans de développement décentralisé (des régions) dirigés par les instances de ce niveau.

Le PADCL a été impliqué dans les premiers plans de développement régional et le Plan d'Investissements Pluriannuel pour chacune des collectivités ciblées par ses interventions. Néanmoins les retards - et surtout « la période de léthargie » (PNUD, 2009, p.15) que le PADCL a connue, a eu un impact négatif sur le processus de décentralisation dans son ensemble et a servi à démotiver les élus.

Les impasses, notées dans le premier rapport d'avancement, ont continué pendant toute la période

⁶⁵ Richelieu, 2010, pp. 10-11.

d'intervention - d'autant plus que la coordonnatrice actuelle se sente maintenant comme *persona non grata* dans les régions. Selon les discussions que l'équipe d'évaluation a eues au niveau régional - et malgré les impasses - le PADCL a pu donner un certain nombre de formations - mais le projet n'a jamais financé les activités vues comme étant des priorités par les régions. Dans le cas d'Obock - le PNUD/PADCL avait acheté des matériaux d'école, au lieu de se pencher sur les priorités définies par les Obockois - c'est à dire, par exemple, la gestion des déchets solides.

C'était seulement après l'intervention de l'AT du Projet ARIANE, qui avait donné des formations à Obock dans le cadre d'ARIANE, que les responsables d'Obock (conseil régionale et l'ANE Tikibleyta) a pu préparé un appel à propositions sur le ligne budgétaire « Acteurs Non Étatiques et les autorités locales dans le Développement - Djibouti ». Une demande qui a été présélectionnée par la DUE. ⁶⁶ La proposition d'Obock est focalisée sur « un environnement propre et sain » - et a, comme objectif, la gestion correcte des déchets solides.⁶⁷

Par contre, le travail d'UNICEF était beaucoup plus ciblé et répondait aux besoins directs de la population. L'UNICEF, avec la Direction de l'Eau avait construit un processus participatif avec les conseils régionaux, dans les villages et autour des points d'eau pour bien recenser les besoins et pour démarrer le processus de gestion et d'entretien.

La période de sécheresse actuelle a eu, selon l'UNICEF, un effet négatif sur la capacité de recharge des nappes. Selon les responsables d'Obock avec lesquels l'équipe d'évaluation a pu discuter, le problème se retrouve plutôt dans la capacité des installations solaire de pomper une quantité suffisante pour alimenter les besoins en eau de la population (eau potable, arrosage des petits jardins et abreuvement du cheptel).

L'équipe d'évaluation n'avait pas le temps ni la compétence technique de vérifier ces deux théories. On pourrait s'imaginer - vu que le problème du faible débit avait été noté par l'UNICEF et les Obockois - que cela sera un des éléments dans l'évaluation du projet qui a eu lieu en Octobre 2011 ; et dans l'évaluation ex-post prévue pour 2012.

L'équipe d'évaluation a eu l'occasion d'étudier le rapport « d'évaluation » d'octobre 2011⁶⁸ qui lui a été envoyé après sa visite de terrain. Ce rapport dresse le bilan de tous les forages ayant fait l'objet de financements Saoudiens et de l'Union Européenne géré par la Direction de l'Eau ; les conclusions de ce rapport couvrent les interventions des deux bailleurs. Il conclut qu'il y a eu des problèmes de design avec la juxtaposition des nouveaux types de pompes avec des panneaux solaires sous-dimensionnés, ce qui ont causés des problèmes de faible débit des forages, souvent mettant en péril l'existence même de la communauté. Le rapport note aussi les défis des différences saisonnières ⁶⁹:

« De plus, la saison chaude (mai à août) présente un double inconvénient :

- Besoin en eau plus importante.

⁶⁶ Lettre de DUE, daté 17/08/2011 et 25/09/2011.

⁶⁷ La gestion aléatoire des déchets été la première chose que l'équipe d'évaluation avait noté lors de leur arrivée dans la ville d'Obock.

⁶⁸ Expertise Forages Djibouti - Mission Fondation Véolia Environnement, Octobre 2011

⁶⁹ Expertise Forages Djibouti - p.14

- Production PV plus faible du fait de l'augmentation des températures de fonctionnement des panneaux qui dégrade leur rendement. »

Pour la région d'Obock, le rapport note que, en plus des problèmes de faible débit, un facteur déclenchant sur certains sites est la crainte de manque d'eau en période hivernale, la région d'Obock étant nuageuse de décembre à février. (p.23)

Pour faire face à ces problèmes, 3 solutions sont envisageables:

1. Groupe électrogène seul
2. Panneaux photovoltaïques seuls
3. Système hybride Photovoltaïque/Groupe Électrogène

Et le rapport (p.30) propose solution 2 uniquement pour les sites :

- Dont le débit du forage est important.
- Qui dispose de réservoirs permettant de stocker au moins 2 jours de consommation.
- Dont la population nomade est stable ».

Le site visité par l'équipe d'évaluation ne réunit pas les trois conditions, surtout le premier et le troisième. De plus, cette communauté nous a informés que personne n'avait fait un test du débit possible et potentiel du forage, mais que la solution « panneau solaire seulement » a été adoptée. Le résultat : la communauté n'a plus assez d'eau pour les jardins qu'elle avait avant l'intervention de l'UNICEF et n'a plus de produits à vendre (tomates, etc.) à Obock et Tadjurah. La communauté s'est appauvrie considérablement depuis lors.

Le rapport a également constaté des problèmes d'entretien (même au niveau de nettoyage des panneaux solaires) et de l'organisation de l'entretien.

Avec tous ces problèmes constatés dans le rapport **Expertise Forages Djibouti**, l'évaluation ex-post prévue pour 2012 prendra une importance primordiale. Il s'avère très important que la DUE puisse avoir un droit de regard sur les termes de référence pour cette évaluation.

8.1.7 Performance des ANE dans la définition des orientations stratégiques des instances décentralisées, exprimée en termes de la qualité des options fournies par les ANE et la perception de leur utilité.

Il n'existait aucun indice sur la performance des ANE dans le processus - sauf le commentaire dans le rapport du PNUD (PNUD 2009, p6 & p.12) constatant que « les élus locaux & représentants de la société civile avaient participé dans les ateliers de réflexion, et avaient été impliqués dans les études diagnostiques » (pour la préparation des plans de développement régional et plans d'investissement pluriannuels).

En outre le RAC 2009 a cité, dans le cadre du projet d'appui aux ANE (Projet ARIANE - 9ACP DI 8) des « sessions d'informations dispensées aux ANE à Djibouti dans la capitale ainsi que dans les autres districts ». (RAC 2009, p.15).

Le travail du PNUD - à part certaines formations - n'a pas abouti à un financement des ANEs. Le travail d'UNICEF/Direction de l'Eau s'est surtout focalisé sur des appuis ponctuels auprès des

villages comme prestataire. Par contre, le travail du projet ARIANE montre les premiers signes d'une augmentation des capacités des ANE. Malheureusement, avec les retards que le projet a connus, les premiers résultats (dans le sens de soumissions aux appels à propositions) se sont manifestés seulement en 2011. Il n'y avait aucun résultat à voir « sur le terrain » pour le moment.

Critère de Jugement 8.2 :

L'ensemble des interventions de l'Union Européenne a soutenu les besoins des autorités d'intégrer les participants au conflit dans la vie économique et sociale du pays.

Analyse globale du CJ 8.2

Un des fils conducteurs régissant les interventions de l'Union Européenne a été le besoin d'intégrer les participants au conflit dans la vie économique et sociale du pays, à travers un processus de décentralisation. Malgré cette conclusion positive, la réalité sur le terrain révèle des retards importants. La lenteur des procédures, un suivi plutôt absentéiste de la DUE (sous la tutelle d'Addis Abeba jusqu'au fin 2009) et le défi de mettre en place des conventions de contribution avec les partenaires multilatéraux pourraient en expliquer l'existence; d'autre part, il existe certaines preuves indiquant que du côté du Gouvernement, la volonté de se lancer dans un vrai processus de décentralisation n'est pas forcément acquise.

8.2.1 L'existence d'une stratégie et d'un processus de suivi de la part de l'Union Européenne sur l'intégration les participants au conflit dans la vie sociale et économique du pays.

Le 8^{ème} FED avait constaté l'importance du processus entamé après la guerre civile en ce qui concerne la démobilisation et la réduction des effectifs totaux de l'armée nationale. Néanmoins, l'équipe d'évaluation n'a pas pu constater d'interventions de l'Union Européenne dans ce domaine pendant le 8^{ème} FED⁷⁰.

Par contre, l'UE (à partir du 9^{ème} FED) s'est impliquée dans un « Appui à l'accord de paix » comme secteur hors concentration⁷¹. À ce titre, environ €2.6 millions ont été réservés à ce secteur avec les objectifs⁷² :

- Reconstruction des infrastructures sociales et économiques dans les districts affectés par le conflit, avec l'appui des autres donateurs. Les principales activités prévues sont la réalisation d'ouvrages hydrauliques dans les 3 chefs-lieux et dans les zones rurales de ces districts.
- Dans le domaine de la décentralisation, appuyer la mise en place de nouvelles institutions locales dans les mêmes districts et la maîtrise des dépenses publiques liées au processus de décentralisation. Les principales activités prévues sont le financement et la mise en place des Assemblées Régionales et de leurs exécutifs.

La réalisation d'ouvrages hydrauliques a été incluse dans le projet « Eau/assainissement Quartier

⁷⁰ DSP 8ème FED. Chapitre 6.2. La démobilisation.

⁷¹ DSP 9ème FED. PIN chapitre 6.5.

⁷² DSP 9ème FED. PIN chapitre 6.5.

4 » même si le soutien se fait à travers une convention de contribution avec l'UNICEF⁷³.

Étant donné que les principales interventions sur le terrain dans le cadre de l'intégration des participants au conflit passaient par des conventions de contributions avec le PNUD et l'UNICEF, le suivi de ces interventions a été exécuté à travers les systèmes de suivi de ces deux organisations.

Le suivi de ces deux projets a été compliqué du fait que - jusqu' à fin 2009 - la gestion opérationnelle à Djibouti se faisait sous la tutelle de la DUE à Addis Abeba. C'était avec l'arrivée de l'Ambassadeur et la nouvelle équipe, que la DUE a commencé à suivre de plus près ses deux projets.

Les impasses, les retards, un suivi irrégulier et absentéiste de la part de l'UE⁷⁴, ainsi que l'absence d'évaluations à mi-parcours ont perturbé le suivi de ces projets par la DUE. Les rapports trouvés une fois sur le terrain et les entretiens dans la région, montrent *l'intégration des participants au conflit dans la vie sociale et économique du pays*. Toutefois, les projets n'ont pas donné grande importance aux aspects postconflit. Cependant, les projets ont été mis en œuvre à l'image (copiée-collée) d'un projet classique de développement local ou hydraulique rural. L'aspect postconflit ne rentrerait pas dans l'évaluation des besoins.

8.2.2 La proportion des fonds de l'Union Européenne qui touchent les résidents des zones post conflit dans lesquelles les efforts d'intégration sont importants.

La précision « post conflit » a été ajoutée à cet indicateur pour mieux analyser ces interventions. En principe, l'assistance de l'UE se focalise sur 3 régions - Obock, Dikhil et Tadjourah - avec deux projets où se trouvent des interventions ciblées à cette zone (L'appui à la décentralisation - 9ACP DI9 ; et **résultat 5** du projet Réhabilitation du Quartier 4 - 9ACP DI6). En outre, il se peut que le projet ARIANE - 9ACP DI 8 (appui aux ANE) et les interventions d'ÉCHO à travers le PAM « pour lutter contre les conséquences de la sécheresse et réduire la crise nutritionnelle et alimentaire » (RAC 2009, p.17) aient aussi eu des interventions dans les zones ciblées.

Le défi avec ces projets se situe dans ce qu'ils sont tous mis en œuvre à travers des contrats de contribution - PNUD (9ACP DI9) ; UNICEF (**résultat 5** de 9ACP DI6) et le PAM pour les interventions d'ÉCHO. L'équipe d'évaluation a pris contact avec ces organisations internationales afin d'avoir accès aux documentations pendant la période du travail de terrain⁷⁵.

9% de l'enveloppe A du 9^{ème} FED⁷⁶ se retrouvait dans le secteur hors concentration : **Appui à l'accord de paix**, suivant la stratégie de réhabilitation et de reconstruction ; la décentralisation ; et l'appui aux ANE. Dans le 10^{ème} les appuis aux résidents des zones post conflit se retrouvent dans le « Secteurs hors concentration » qui rassemble tout ce que l'on ne peut pas identifier comme « eau/assainissement et énergie ».⁷⁷

⁷³ Délégation de Djibouti. Rapport de Gestion sur l'Aide Extérieure. Juillet 2009. P.9.

⁷⁴ Constat basé sur les entretiens pendant la phase de terrain.

⁷⁵ Voir aussi : Délégation de Djibouti. Rapport de Gestion sur l'Aide Extérieure. Juillet 2009. P.9.

⁷⁶ Total montant d'Enveloppe A dans le 9^{ème} FED = €29 million

⁷⁷ L'appui du 8^{ème} FED se focalise surtout sur la démobilisation du FRUD.

Critère de Jugement 8.3 :

L'ensemble des stratégies et interventions de coopération de l'Union Européenne reflète le besoin de soutenir les initiatives pour la réduction des tensions dans le pays

Analyse globale du CJ 8.3

Les stratégies de l'UE, soit directes (appui à la reconstruction et la réhabilitation dans des zones touchées par le conflit à l'intérieur du pays, et/ou appui à travers les programmes régionaux de l'IGAD dans la stratégie de l'UE pour la Corne de l'Afrique) soit indirectes (à travers l'appui aux interventions dans les secteurs de transport, eau/assainissement, infrastructure urbaine, etc.) ont eu pour but de contribuer aux objectifs de bâtir un pays stable et de contribuer à une réduction des tensions après la guerre civile.

Dans la réalité, les interventions qui devrait avoir contribué à une réduction des tensions dans le pays sont réduites à des actions passant par des conventions de contributions (avec leurs propres retards et, pour le PNUD, une perte de toute crédibilité) et par des interventions de l'IGAD qui ont ciblé des interventions à l'extérieur de Djibouti (Soudan, Somalie).

Analyse des indicateurs

8.3.1 Correspondance entre les interventions de l'Union Européenne concernant les questions d'intégration post-conflit et la réduction de la tension, et les besoins prioritaires de la société (exprimés par les instances nationales).

Les appuis aux interventions « post conflits » dans le cadre de 9^{ème} et 10^{ème} FED sont restés dans le secteur « hors concentration »⁷⁸.

Dans le 9^{ème} FED environ 90% de l'enveloppe ont été réservés à l'eau/assainissement et l'appui macro-économique. La même image se répète pour le 10^{ème} FED où un seul domaine de concentration, notamment « Eau/assainissement et énergie » a été retenu. Dans ce cadre, les FED reflètent bien les besoins nationaux interprétés dans les chapitres stratégiques des DSP. Ses besoins reflètent le besoin d'avoir un pays stable dans une région caractérisée par plusieurs conflits - ce qui explique l'importance attachée aux programmes d'infrastructure (transports, infrastructure urbaine, etc.).

Néanmoins, en dépit de la stabilité du pays, le plus grand défi reste les taux élevés de la pauvreté et du chômage. (Taux de pauvreté - 84% en milieu urbain⁷⁹). En ce qui concerne le chômage, le PNUD a constaté que : le chômage reste un phénomène sociodémographique récurrent et s'élève à près de 60% de la population active »⁸⁰.

8.3.2 Degré d'alignement entre les interventions et le dialogue politique de l'Union Européenne à Djibouti et les stratégies et les initiatives des organisations d'intégration régionale dans les questions de la gestion des conflits.

⁷⁸ DSP 9^{ème} et 10^{ème} FED.

⁷⁹ DSP 10^{ème} FED. p.3.

⁸⁰ PNUD 2005. Objectifs du Millénaire pour le Développement - Djibouti 2005, p.13

Ce sujet a été relevé dans le compte rendu sur le RAC 2008. L'opportunité d'un engagement constructif de la part de l'UE s'est présentée au moment où l'IGAD avait commencé un processus de renforcement institutionnel. De plus, Djibouti (pays stable) se trouvait en plein milieu d'une région instable, mais dans tous les médias. Ce processus a été appuyé par l'UE à travers un projet de « Institutional Strengthening and Capacity Building » (9ACP RSA 28). Pourtant le plus grand défi à surmonter est le fait que les pays membres de l'IGAD ne paient pas leurs propres contributions - ce qui laisse l'IGAD dans une situation de dépendance des bailleurs de fonds. Sans fonds propres, la capacité pour IGAD de répondre dans une situation d'urgence est freinée par les exigences des bailleurs et les conditionnalités de leurs accords de financements⁸¹.

La coopération avec l'IGAD a été coordonnée par la Délégation en Éthiopie jusqu'en 2009. C'était avec la décision de l'UE de changer le statut de la Délégation à Djibouti en délégation déconcentrée que l'UE a pu commencer à consolider son engagement vis-à-vis de l'IGAD.

Changement de statut de la délégation de l'Union Européenne à Djibouti

L'Union Européenne a décidé d'élever le rang de sa délégation à Djibouti, pour la transformer en délégation pleine. Dès 2009, elle verra donc ses compétences élargies et son personnel renforcé. En plus, afin de consolider l'engagement de l'Union Européenne vis-à-vis de l'IGAD et promouvoir l'image de Djibouti comme capitale de l'IGAD, le Chef de délégation sera accrédité aussi auprès de cette organisation.

Cette décision s'inscrit dans le cadre de la nouvelle stratégie de l'Union Européenne dans la Corne de l'Afrique et répond à la volonté de l'Union Européenne de resserrer davantage les liens avec un interlocuteur stable dans la région, située stratégiquement au croisement des diverses influences économiques, culturelles et religieuses et qui à son tour peut assurer des ouvertures et un dialogue avec toutes les forces de la région.

RAC 2008, p.3

L'équipe d'évaluation n'a pas pu trouver de rapports/études explorant ce sujet, hormis l'Évaluation du programme régional ESA/IO qui avait constaté qu'au niveau régional, l'UE/COMM n'avait pas la capacité de réagir dans les meilleurs délais en raison des procédures du FED trop compliquées. Dans ce cadre, il n'existe aucun indicateur qui montre que le fait que l'UE aient formulé une Stratégie pour la Corne d'Afrique aurait contribué à accélérer les décaissements⁸². Dans cette optique l'IGAD continue de se plaindre de la lenteur des procédures de l'UE et des mécanismes de paiement lourds pour finalement, ne pas être en mesure de décaisser tout l'argent en raison d'une date d'échéance trop proche. Surtout dans l'un de leurs plus importants mandats - d'intervenir comme médiateur dans des conflits régionaux - la capacité de donner des appuis rapides est indispensable⁸³.

Le projet le plus pertinent d'intervention dans ce domaine est le CPMR (« Conflict Prevention, Management and Resolution in the ESA Region - 9ACP RSA 27 »). Cependant le champ de travail de ce projet est surtout à l'extérieur de Djibouti, principalement le Soudan (implication dans les accords de paix) et la Somalie.

⁸¹ Entretiens avec IGAD.

⁸² Evaluation of the Commission's Support to the Region of Eastern and Southern Africa and the Indian Ocean. 2008. Volume 1, pp. 47-48.

⁸³ Entretiens avec l'IGAD.

Dans les entretiens avec l'IGAD, leur non-implication dans la gestion postconflictuelle des accords de paix djiboutiens, et des tensions le long de la frontière avec l'Érythrée a aussi été vue comme des occasions manquées.

L'importance d'un IGAD qui fonctionne comme partenaire régionale avait, encore une fois, été soulignée dans le **Concept Note** de 25 Octobre 2011 dans le contexte de l'assistance à la crise alimentaire dans le Corne de l'Afrique comme suite à la sécheresse⁸⁴. Cependant, si le point de départ de cette stratégie est d'intégrer des perspectives nationales dans un contexte régional, il sera souhaitable d'avoir une organisation régionale capable de s'en charger.

Critère de Jugement 8.4 :

Les bailleurs de fonds ont coordonné leurs interventions destinées à la stabilité post-conflit.

Analyse globale du CJ 8.4

Les deux projets principaux (PNUD/PADCL et UNICEF hydraulique rurale) ont été exécutés comme des projets classiques de « développement local » et « hydraulique rurale » sans intégrer ou analyser des besoins spéciaux liés à une situation post conflit. Les conventions de contribution avec le PAM ont été critiquées pour leur gestion inappropriée des fonds de l'UE.

Cependant, un dialogue avec d'autres états-membres de l'UE a lieu lors des missions à Djibouti. Même si ces discussions portent plus sur la situation politique dans la région, sur la question somalienne et la lutte contre la piraterie maritime au large des côtes somaliennes, que sur la situation djiboutienne en elle-même.

Analyse des indicateurs

8.4.1 Existence de cadres de coordination Commission européenne (ou multi bailleurs)/-Gouvernement/ANE pour l'intégration postconflit.

Les détails les plus récents obtenus par l'équipe d'évaluation à ce sujet datent du RAC de 2009. Depuis 2007 (Réf : RAC 2007) le conflit en Somalie a pris de l'envergure et la position centrale de Djibouti comme point focal pour le conflit contre la piraterie, et la réception dans les pays des réfugiés du conflit a augmenté l'importance stratégique du pays. Dans ce sens, la stabilité post-conflit après la guerre civile à Djibouti est liée à celle de la région, car Djibouti fonctionne comme pays d'accueil pour les réfugiés des pays voisins.

Dans le cadre de Djibouti, le seul État-Membre sur place, la France, joue un rôle clef aussi bien dans la coordination multi-bailleurs dans les programmes de développement que dans l'intégration post-conflit⁸⁵. Cependant, un dialogue avec d'autres états-membres se fait lors des missions à Djibouti - le RAC 2009 (p.4) a noté plusieurs missions de délégations européennes à Djibouti (françaises, allemandes, néerlandaises). Ces discussions « ont porté particulièrement sur la situation politique dans la région, la question somalienne et la lutte contre la piraterie maritime

⁸⁴ EU Concept Note : **Supporting Food Security in the Horn of Africa**. 25 October 2011.

⁸⁵ RAC 2007, p16.

au large des côtes somaliennes »⁸⁶.

L'Union Européenne a déjà été critiquée pour ses réponses lentes dans des situations d'urgence - surtout à travers le FED⁸⁷; néanmoins, l'équipe d'évaluation n'a pas pu avoir de détails sur l'assistance d'ECHO lui permettant d'évaluer si l'assistance d'urgence de l'UE a pu jouer un rôle clef en ce qui concerne les programmes d'urgence.

En ce qui concerne les interventions de l'UE dans des zones post conflit à l'intérieur du pays - pour la plupart elles ont été prises en charge par des organisations internationales (UNICEF, PNUD, PAM) à travers des conventions de contribution où l'Union Européenne est représentée dans des comités de pilotage qui se réunissent rarement⁸⁸. L'appui de l'UE au PAM - à travers deux conventions de contributions - a eu sa propre Mission de Vérification qui avait constaté une gestion inappropriée des fonds de l'UE. En outre, la mission a eu du mal à percevoir comment et avec quels objectifs les fonds avaient été utilisés⁸⁹.

8.4.2 Existence d'analyses et de cadres de suivi sur les effets possibles sur la stabilité post-conflit de complémentarités et d'effets de levier entre les bailleurs.

L'équipe d'évaluation n'a pas pu trouver de rapports/études à ce sujet sauf ce qui est constaté dans les RAC - surtout RAC 2009. Il a été noté que Djibouti avait signé l'Accord de Paris⁹⁰.

Au niveau d'efficacité de l'aide et la coopération entre les bailleurs, le RAC 2009 avait noté⁹¹:

- Le rôle joué par la France dans l'impulsion des principes d'appropriation et de coordination de l'aide par les autorités djiboutiennes.
- La participation active de l'Union Européenne dans le Groupe de Coordination du secteur de l'eau et de l'assainissement (GCSEA), créé en 2008 et qui regroupe les différentes institutions nationales œuvrant dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et quelques bailleurs de fonds (COMM, AFD, UN). Le GCSEA est présidé par le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Mer. Son secrétariat est assuré par l'ONEAD assisté de l'Unicef.
- Pour ce qui est de la coordination avec les bailleurs de fonds, dans les secteurs de concentration de l'aide communautaire (eau/assainissement, infrastructures de transport), il n'y a pas d'instance permanente de concertation multilatérale. Même si l'Union Européenne est le principal partenaire du Gouvernement dans le secteur de l'eau et

⁸⁶ RAC, 2009, p.4

⁸⁷ Evaluation of the Commission's Support to the Region of Eastern and Southern Africa and the Indian Ocean. 2008. Volume1, pp. 47-48.

⁸⁸ Richelieu, 2010 avait noté - pour son évaluation de PADCL - le fait que le comité de pilotage ne fonctionnait pas.

⁸⁹ MISSION DE VERIFICATION PAM « Aide alimentaire aux réfugiés et aux groupes vulnérables».

COMMISSION EUROPEENNE, juillet 2011.

⁹⁰ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. La Déclaration de Paris, approuvée le 2 mars 2005, est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré en s'engageant à ce que les pays et organismes qu'ils représentent accentuent les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats de l'aide, moyennant des actions se prêtant à un suivi et le recours à un ensemble d'indicateurs.

http://www.oecd.org/document/15/0,3343,fr_2649_3236398_37192719_1_1_1_1,00.html

⁹¹ RAC 2009, pp. 16-17

l'assainissement en milieu urbain, des partenaires importants dans le secteur, comme la BM et la BAD, ne sont pas présents à Djibouti. Les discussions et les échanges sont généralement bilatéraux et ont lieu lors des missions sur place des bailleurs intervenant dans ces secteurs.

- De plus, des relations étroites de travail ont été maintenues avec le PNUD, l'UNICEF, et le PAM sous forme de collaboration soit dans la formulation de projets, soit dans le suivi de projets en cours.

Cependant, sur ce dernier point, l'équipe d'évaluation a pu constater qu'en effet, ce n'était pas le cas. Il n'y avait aucune preuve mettant en évidence des réunions ou un suivi étroit de ces programmes.

QE 9 : Dans quelle mesure l'Union Européenne a-t-elle favorisé l'émergence et le développement des capacités des Acteurs Non-Étatiques (ANE) ?

Critère de Jugement 9.1: Les interventions de l'Union Européenne dans ces secteurs de concentration ont permis aux ANE de participer au développement des politiques nationales afférentes.

Analyse globale du CJ 9.1

L'Union Européenne a souligné l'importance de la participation des ANE à ses interventions sur le terrain aussi bien par sa politique de coopération, qu'à travers une politique nationale reconnaissant l'importance de l'implication des ANE. En même temps, il est clair que les ANE djiboutiens naissants n'ont pas beaucoup de capacités, et que la guerre civile à pris fin trop récemment pour vraiment voir des résultats des interventions. En parallèle, les interventions de l'UE dans ce secteur - comme dans les autres secteurs - ont connu des retards d'envergure.

Il manque encore à la société civile une ligne directrice pour la transformer en acteur décisif ; cependant, la création d'un Conseil National de la Société Civil montre un certain activisme à cet égard.

Analyse des indicateurs :

9.1.1 Existence et application d'un cadre réglementaire définissant le rôle, les domaines d'activité et les compétences (dans le sens « pouvoirs ») des ANE.

Des dispositions législatives ont été adoptées et des initiatives ont été entreprises pour renforcer la position des femmes djiboutiennes dans la sphère publique, sociale et économique, notamment par la création d'un Ministère de la promotion de la femme et par le « Plan d'action pour l'éducation » visant la réduction des disparités entre les sexes⁹².

D'autres dispositions législatives vis-à-vis les ANE n'ont pas été mises en évidence hormis la conclusion du Rapport Annuel Conjoint où il a été constaté que le dialogue avec les ANE reste *ad hoc* (Réf : JAR 2007, p.17) étant donné l'absence de structuration des ANE. Depuis lors, le Projet ARIANE (9 ACP DI 8) a vu des activités en 2009.

L'appui aux ANE (et le focus de Projet ARIANE) se retrouve dans l'importance que l'UE donne à la participation des ANE. Donc le contexte pour le projet ARIANE se retrouve dans l'Accord de Cotonou :

« L'Accord de Cotonou reconnaît le rôle essentiel des acteurs non étatiques (ANE) dans le processus de développement par leur contribution à la lutte contre la pauvreté, à la consolidation d'un environnement politique stable et démocratique, et à l'appropriation des politiques et programmes. La Communication au Conseil sur la participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire du développement prévoit en particulier un soutien au renforcement de leurs capacités (COM/2002/598). » (Karoum, 2010, p. 6)

⁹² Djibouti. Conclusion de la revue à mi-parcours, Para 3.4.1 (Commission européenne 9^{ème} FED)

Appui au renforcement des capacités et à l'information des acteurs non étatiques

(Projet ARIANE) (9 ACP DI 8- 300.000 €)

Les activités du projet ont démarré en 2009. L'assistant technique a commencé sa mission à Djibouti mi-février 2009 pour un an. Le premier semestre a été concentré sur des activités d'appui à la "*professionnalisation*" des ANE, notamment sous forme de plusieurs sessions d'information dispensées aux ANE à Djibouti dans la capitale ainsi que dans les autres districts. Ce qui a permis de sensibiliser les ANE sur l'approche de l'Union Européenne envers les ANE, sur les appels à propositions et ses procédures, sur les lignes thématiques.

RAC 2009, p.15

Les ANE sont aussi impliqués dans le projet d'appui à la décentralisation (voir QE 8 - CJ 8.2). Dans ce cadre, l'équipe d'évaluation avait noté qu'il n'existe pas d'indice sur la performance des ANE dans le processus de la décentralisation. Cependant, un commentaire dans le rapport du PNUD (PNUD 2009, p6 & p.12) explique que « les élus locaux et représentants de la société civile » avaient participé aux ateliers de réflexion, et avaient été impliqués dans les études diagnostiques (pour la préparation des plans de développement régional et plans d'investissement pluriannuels).

9.1.2 Existence de forums de discussion servant à encadrer le dialogue politique entre les ANE et le Gouvernement.

Le DSP (DSP9, p.9) a constaté que, « quant à la société civile, elle n'est encore que naissante à Djibouti et que les ONG locales s'étant surtout développées depuis la deuxième moitié des années 90, avec la fin de la guerre civile. Leur portée et impact réels sur le terrain reste limité. Le cadre juridique du secteur est également inadapté ; l'enregistrement des ONG n'étant pas centralisé, il est impossible de connaître leur nombre exact ».

Entre les deux DSP on a vu un certain progrès du fait que le DSP 10 (p.24) a noté que : la consultation des ANE au cours de la programmation a permis de constater leur intérêt et leur volonté de participer à la mise en œuvre de la stratégie ». Néanmoins, la consultation avec les ANE ne se faisait pas avec une structure qui rassemble, **lors d'une même occasion**, les ANE au sein d'un seul atelier « où les ANE les plus importants et les plus actifs étaient représentés. (Cet atelier) a permis de valider les grandes lignes de la stratégie de coopération pour le 10ème FED » (DSP 10, p.47).

En même temps, la législation n'a pas suivi les débuts vers une ouverture vis-à-vis de la société civile depuis les accords de paix (1994, 1996, 2001). La législation portant sur les associations non-étatiques et la société civile est une ancienne loi coloniale en vigueur depuis **1901**. Dans ce cadre, le Ministère de l'Intérieur s'occupe de l'enregistrement uniquement des associations non-étatiques, et leur délivre un certificat d'enregistrement qui leur donne une reconnaissance juridique (ouverture d'un compte bancaire, possibilité de recevoir des subventions publiques...). Mis à part cela, il n'a aucun contrôle formel sur ces associations de la part du Ministère.

L'Observatoire de la Société Civile dont parle le projet ARIANE n'a jamais vu le jour. En revanche, plus récemment, le Conseil national de la société civile (CNSC), un forum des ANE, a

vu le jour⁹³. Sa création est récente - 2010. Donc, il est trop tôt pour se prononcer sur cette institution.

Outre le Ministère de l'Intérieur, le Secrétariat de la solidarité (sous la tutelle du Premier Ministre) travaille en partenariat avec des ONG, chacune dans leur domaine respectif⁹⁴.

Au niveau régional, depuis la mise en œuvre de la décentralisation et les élections pour les conseils régionaux de 2006, les organisations de la société civile commencent à trouver un partenaire et interlocuteur sur le terrain⁹⁵.

« Aujourd'hui, ce début de partenariat va se renforcer, depuis que le Conseil Régional, dans le cadre de sa vision stratégique de développement, s'est doté l'année dernière de trois structures de concertation et de coordination des actions de développement régional. Il s'agit :

- *Du **Comité de Coordination de Développement Régional (CCDR)** dont la fonction principale est d'orienter les stratégies de développement de la région dans le respect des cadres définis par la politique gouvernementale et de l'INDS. Le CCDR est composé du Secrétaire Exécutif (qui assure la présidence), des présidents des commissions de l'Assemblée Régionale, des responsables des services déconcentrés, du représentant de la Préfecture, des leaders associatifs et religieux.*
- *Du **Comité Local de Développement (CLD)** servant de relais du CCDR au niveau de la sous-préfecture. C'est un lieu de concertation et d'échange permettant d'arrêter et de prioriser les propositions propres à la communauté rattachée à la circonscription administrative.*
- *Du **Comité d'Approbation de Projet (CAP)**, structure dont la composition est flexible (ne dépassant par pas 3 ou 4), est chargé de valider les propositions (émanant des OSC et autres) sur la base d'une grille. »*

(Karoum, 2010. p.20)

Il est également à noter que le soutien proposé par la DUE au CRAD (Centre de ressources des associations de Djibouti) et au COSOC (Conseil des organisations de la société civile de Djibouti) dans le cadre du projet ARIANE n'a pas été poursuivi « étant donné la non mise en place du CRAD et du COSOC ». (Ordre de service - le 5 novembre 2009 ; Ref : KV/ND/367)

9.1.3 Contribution des ANE au dialogue politique, mesurée principalement par des contributions d'analyses approfondies et des options avec justifications étoffées.

Il a été constaté aussi bien dans le DSP du 10^{ème} FED que dans le CAS de la Banque Mondiale que la société civile et les ANE ont été **impliqués** dans les consultations en ce qui concerne les préparations desdits programmes.

Néanmoins, aucun indice n'a été trouvé pendant la phase de terrain montrant une participation prévisible et régulière dans le dialogue politique nationale par les ANE.

⁹³ <http://www.societecivile.dj/>

⁹⁴ Le nouveau remaniement ministériel de 2011 a consacré la création d'un Secrétariat d'Etat Chargé de la Solidarité Nationale (décret présidentiel N° 2008-0093 /PRE)

⁹⁵ Observations de l'équipe d'évaluation sur le terrain ; et Karroum, 2010.

« *Même si les défis majeurs ne manquent pas à Djibouti avec toutes les problématiques qui appauvrissent les populations, **il manque encore à la société civile un cheminement conducteur pour la transformer en un acteur décisif.** Ainsi, elle pourra aider l'État à faire des choix politiques comme la décentralisation et la déconcentration effectives. Pour lui permettre de jouer un rôle plus visible dans la construction de la démocratie, cette société civile a besoin d'un véritable accompagnement et renforcement à travers une structuration éligible aux Accords de Cotonou* ». (Karroum, 2010, p.7)

Selon le rapport final du projet ARIANE, il a été constaté que les domaines d'activité se retrouvent principalement dans les secteurs suivants: Santé (surtout sensibilisation contre le VIH/SIDA) ; Education (alphabétisation) ; Culture ; Environnement et Economie (micro-crédits, micro-finances). Néanmoins, le Rapport Final du Projet ARIANE a pu conclure que :

« *Entre les objectifs des structures et les domaines d'intervention ou activités réalisées, il y a une grande différence. La majorité des structures réalisent des activités qui ne correspondent pas aux objectifs de la structure, ou bien qui sont au-delà de leurs objectifs. Cela explique que **les structures associatives basent leurs activités selon les activités en vogue** (celles qui rapportent des ressources financières)* ». (Karroum, 2010, p.16)

Ces constats ont été confirmés par plusieurs interlocuteurs pendant le travail sur le terrain.

Par contre, au niveau des régions, le rapport conclut que : « *Depuis l'effectivité de la décentralisation se traduisant par l'importance (relative) des Autorités locales, les OSC semblent trouver un partenaire avec lequel un semblant confiance se noue progressivement.* » (Karroum, 2010, p.20)

Cela a pu être confirmé dans une certaine mesure pendant la visite sur le terrain par l'équipe d'évaluation (à Obock).

9.1.4 Le nombre d'ANE indépendants à vocation de représentation (anglais : advocacy) actifs dans le pays.

Le projet ARIANE a fait un diagnostic des OSC (y compris : des ONG, associations coopératives, institutions de micro crédit, groupe d'intérêt économique, et autres) - et avait recensé 496 structures, pour la part des associations. Le diagnostic avait noté que, par exemple :

- les structures qui n'ont pas changé de président depuis leur création (entre 1992 et 2008) représentent 74% de l'ensemble des structures. (p.14)
- La majorité des structures réalisent des activités qui ne correspondent pas aux objectifs de la structure, ou bien qui sont au-delà de leurs objectifs. (p.16)

Comme noté dans le rapport: « *Cela explique que les structures associatives basent leurs activités selon les activités en vogue (celles qui rapportent des ressources financières). Il y a également certaines associations qui ont, dès leur création, élargi leurs champs d'intervention afin de bénéficier de la collaboration de divers partenaires dans plusieurs domaines.* »

(Karroum, 2010, p.16)

Plus récemment (Avril 2010), Djibouti a vu la création d'un Conseil National de la Société Civile djiboutienne (CNSCD). Leur mission, selon leur site web, cible une participation plus importante au débat national⁹⁶.

« L'une des innovations majeures de la Rencontre et séminaire de la société civile à Dikhil en avril 2010 réside dans le rôle et la démocratie participative dévolus aux acteurs non étatiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement, de lutte contre la pauvreté, d'organisation, de structuration, de participation, d'implication, de coopération, de partenariat et de prise de décision. Elle s'est traduite par la création et la mise en place d'un Conseil National de la Société Civile djiboutienne (CNSCD) engagées à restructurer et réorganiser dans ses multiples missions toute la société civile Djiboutienne. »

9.1.5 L'existence d'une stratégie de l'Union Européenne visant à augmenter les capacités des ANE et à les rendre plus importants comme agent de dialogue national.

L'Union Européenne soutient le droit d'initiative des acteurs non étatiques. Dans ce cadre l'UE a sorti une communication sur : « les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement »⁹⁷. L'objectif prioritaire du programme ANE et des autorités locales est de soutenir des interventions sur le terrain qui visent à l'éradication de la pauvreté dans le cadre d'un développement durable, et notamment la poursuite des OMD.

Les DSP soulignent l'importance des ANE, y compris leur participation dans le processus de la consultation sur le DSP. Dans l'enveloppe de la 10ème FED des montants ont également été réservés aux appuis institutionnels aux ANE. Néanmoins, la base de données de l'UE - le CRIS - n'a sorti que deux projets qui rentrent pleinement dans ce cadre.

- Projet d'Appui au Renforcement des capacités et à l'Information des ANE (projet ARIANE)
- Projet d'Appui à la décentralisation/PADCL (voir aussi QE 8)

En ce qui concerne le **Projet d'appui au renforcement des capacités et à l'information des acteurs non étatiques (projet ARIANE) (9 ACP DI 8)**, le PIN 9^{ème} FED a prévu un montant de 300.000 € pour des actions d'appui aux ANE. La Convention de Financement de ce projet, le premier projet d'appui aux acteurs non étatiques financé par le FED à Djibouti, a été signée en novembre 2007, mais le contrat-cadre pour la mise en œuvre de l'intervention n'a pas été signé avant novembre 2008.

Le projet comporte deux volets : le premier et principal volet comporte la mise en place d'une assistance technique (AT) afin d'appuyer la structuration et la "*professionnalisation*" des ANE qui permettra, à terme, de créer un forum de dialogue plus régulier et structuré avec les ANE. Les

⁹⁶ <http://www.societecivile.dj/missions.html>

⁹⁷ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions relative au programme thématique intitulée : « Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement » (COM 2006 19).

préavis et avis de marché ont été publiés fin 2007 pour le recrutement de l'AT. Les premières offres de candidatures étaient attendues fin janvier 2008. Selon le RAC : « *L'AT pourrait être en place en mai 2008. Le deuxième volet (avec €100.000) consistera à des appels à proposition pour des micros actions devant être exécutées localement par les ANE* » (Source : Rapport Annuel Conjoint 2007).

En effet, le RAC 2009 a constaté que les activités du projet ont démarré en 2009 - avec un retard de près d'une année. (RAC 2009, p.15)

Comme constaté ci-dessus, un contrat-cadre a été signé en novembre 2008 pour un démarrage sur le terrain en décembre 2008. Les raisons des retards ne sont pas claires, d'autant qu'il ne reste aucun membre de l'ancienne équipe à la DUE et qu'il n'existe pas non plus d'indications dans les archives de la DUE permettant de comprendre les raisons de ces retards. Il est parallèlement impossible de déterminer pourquoi le projet a été géré en deux volets séparés, avec une situation où l'AT n'avait aucune influence réelle sur le volet micro actions à travers des appels à proposition.

L'équipe d'évaluation soupçonne (en se basant sur leurs entretiens) que la route d'un contrat-cadre avait été choisie, car c'était la façon la plus rapide (étant donnés les retards) de dépenser au moins les €200.000 prévus pour l'AT dans les délais⁹⁸. Le résultat de cette coupure entre les deux volets a été que l'AT a travaillé à Djibouti selon ses termes de référence, et a produit un rapport final - mais que les €100.000 pour les appels à proposition et géré par la DUE n'a pas été touché. En novembre 2011, la DUE avait commencé le travail de clôture de cette ligne et se prépare à renvoyer le montant au siège.

Le RAC 2009 a noté que le projet ARIANE avait « *sensibilisé les ANE sur l'approche de l'Union Européenne envers les ANE, sur les appels à propositions et ses procédures, sur les lignes thématiques* » (RAC 2009, p.15). L'équipe d'évaluation a constaté que :

- Il existe des ANE qui ont profité de l'appui du projet ARIANE et se sentent capables de préparer des appels à propositions selon les normes et règles de l'UE.
- Depuis 2010, la DUE sous FED 10 et avec la nouvelle équipe à la DUE, a pu mettre à la disposition des ANE, dans les « Domaines Hors Concentration » des fonds à travers des appels à propositions. Un montant de €600.000 a été budgété pour les années 2012 et 2013. Pour 2011, un montant de €300.00 a été mis à la disposition de la DUE auquel a été ajouté le reliquat de €300.000 de 2010.

L'équipe a constaté, soit lors des entretiens avec le conseil régional à Obock, soit lors des entretiens avec les ANE à Djibouti-Ville, que les Associations ont su profiter de l'appui de l'AT de ARIANE et aussi - plus récemment - d'un appui pointu de la DUE (sûr les procédures de l'UE, conception des notes succinctes, enregistrement dans le PADOR, etc.). En 2010, pour la

⁹⁸ L'option « contrat cadre » a été choisie parce que cette option permet la signature rapide d'un contrat avec un plafond de max €200.000. Le contrat cadre pour ARIANE avait un montant de €199.992 pour 230 jours ouvrables et une durée de la mission de 365 jours calendriers, et une période sans activités prévues de 42 jours pendant la période d'été.

première fois, on a constaté les premières réussites en ce qui concerne les appels à proposition impliquant les ANE djiboutienne.

9.1.6 L'existence de cas précis où l'Union Européenne a impliqué les ANE dans des projets ayant comme objectif (direct ou indirect) la décentralisation des services ou la gestion post-conflit.

L'UE est impliquée dans le Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales (PADCL)⁹⁹. Ces interventions sont mises en œuvre dans les zones touchées par la guerre civile et devraient rentrer dans un soutien post conflit avec un appui direct aux administrations locales naissantes, formées après la guerre civile. L'appui de l'UE s'est focalisé sur deux régions - Dikhil et Obock - et devrait être exécuté sous la modalité d'exécution directe, par le PNUD.

Plusieurs bailleurs de fonds - en plus de l'UE et du PNUD - avaient exprimé leur souhait de s'impliquer dans le PADCL (FENU, African Capacity Building Foundation, Coopération Française, BAD, BM, FIDA, et USAID). De ces partenaires seulement le FENU est rentré dans le PADCL. Selon plusieurs sources rencontrées pendant la mission de terrain de l'équipe d'évaluation, plusieurs partenaires ont renoncé à participer en raison d'un conflit (qui n'a jamais été vraiment résolu) entre le PNUD et le partenaire gouvernemental (le MID) sur la façon de gérer ce projet - un conflit qui a abouti sur deux impasses, trois coordinateurs (chaque fois qu'il y avait une impasse, on a été obligé de changer de coordinateur), un manque de confiance total dans le PADCL au niveau régional et des problèmes sérieux de coopération au niveau national. (Voir aussi - QE 8)

L'UNICEF est impliqué dans un projet qui vise directement à améliorer les conditions de vie des populations dans les zones rurales - c'est-à-dire le Projet de Réhabilitation des Systèmes d'Alimentation en Eau Potable de villages ruraux (mise en œuvre sous la modalité d'exécution directe par UNICEF). Dans la vision du DSP 9, ces 2 projets (le PADCL et le projet de l'hydraulique rurale d'UNICEF) devraient se compléter. Dans la réalité il n'existe aucune coordination, et l'équipe d'évaluation se pose la question de savoir s'il y a réellement eu des contacts au sujet de leurs interventions dans la même zone. La même question se pose pour ce qui est des mandats visant une amélioration du cadre de vie de la même population dans les mêmes zones postconflituelles.

En effet, l'équipe d'évaluation a parlé avec les deux partenaires, a vu quelques rapports, et s'est rendue sur le terrain. L'équipe a pu constater que ni le PNUD/PADCL ni l'UNICEF n'ont vraiment répondu au défi de s'engager dans un mandat « post conflit ». En effet, les deux projets ressemblent beaucoup plus, respectivement, à un projet de développement local classique et un projet d'hydraulique rurale classique. Ni l'un ni l'autre n'a pris le défi de s'engager dans une approche post-conflit. Au début le PNUD a eu une certaine réussite avec les formations des élus - mais avec les deux impasses, et un refus (selon le conseil régional d'Obock) de prendre conscience des priorités du conseil, ils ont perdu beaucoup de crédibilité - au point que l'équipe du PNUD/PADCL n'est plus la bienvenue sur le terrain. Un rapport d'évaluation du PNUD - un

⁹⁹ 9ACP DI9 - PADCL ; € 0.6 million

rapport qui est toujours en version provisoire et qui n'a jamais été approuvé - a néanmoins souligné toute une liste d'activités qui n'ont jamais eu lieu¹⁰⁰.

Critère de Jugement 9.2 : L'Union Européenne a développé chez les ANE la capacité de gérer la prestation de services à la population.

Analyse globale du CJ 9.2

Aucun contrat de prestation n'a été constaté par l'équipe d'évaluation pendant leur visite à Djibouti. Les premières réussites parmi les appels à proposition ont vu le jour en 2011 suite au soutien du projet ARIANE et avec l'appui actif de la nouvelle équipe de la DUE.

9.2.1 La valeur des contrats de prestation de services publics octroyés aux ANE par le Gouvernement ou les bailleurs.

Les dernières données du CRIS montrent un décaissement relativement faible dans le secteur « gouvernement et société civile » sauf la « Facilité de Coopération Technique » qui a bénéficié de montants alloués significatifs. Depuis lors, le projet ARIANE a effectué des interventions, mais l'équipe d'évaluation n'a pas encore vu les résultats de ces activités.

Aucun contrat de prestation n'a été constaté par l'équipe d'évaluation pendant sa visite/ses visites à Djibouti. Les premières réussites parmi les propositions faites suite au soutien de l'AT du projet ARIANE et de l'appui de la nouvelle équipe de la DUE ont vu le jour en 2011.

9.2.2 La qualité de la gestion de l'exécution des mandats octroyés aux ANE, mesurée par la conclusion des rapports d'analyse des contrats de service octroyés aux ANE (post facto).

Étant donné qu'aucun mandat n'a été octroyé avant 2011, l'équipe d'évaluation n'est pas en position de juger la qualité de gestion.

9.2.3 Correspondance entre les ANE qui reçoivent des contrats de prestation de services et ceux qui ont bénéficié d'un support de formation de la part de l'Union Européenne.

L'indice anecdotique (entretiens avec des ANE dans la région et à Djibouti-Ville) avait suggéré que la formation reçue (par exemple, à travers ARIANE) avait aidé des ANE à préparer des projets. En raison des retards du projet ARIANE, et des problèmes qu'ils ont eu concernant le projet PNUD/PADCL, c'est seulement en 2011 que les premières notes succinctes sont présentées et les premiers appels à propositions gagnés.

¹⁰⁰ Richelieu, 2010, p.13

9.2.4 L'existence d'une stratégie de la part de l'Union Européenne d'impliquer les ANE dans ses interventions.

La stratégie existe (voir 9.1.4) et l'importance d'impliquer les ANE dans les interventions de l'Union Européenne est clairement comprise dans les DSP.

Depuis le 10^{ème} FED, la DUE, dans le cadre des interventions hors secteur de concentration de **l'Enveloppe A**, a commencé à donner un appui aux ANE dans le cadre des appels à proposition pour les ANE. Ce n'est qu'avec le changement de l'équipe à la DUE que l'on a vu une participation directe de l'équipe à la DUE avec les ANE. Pendant le 9^{ème} FED, il y avait seulement le projet ARIANE, qui était mis en œuvre avec un retard considérable.

Dans cette optique les activités recensées par l'équipe en ce qui concerne le soutien par la DUE pendant ce début de la 10^{ème} FED se retrouvent dans le cadre de la stratégie d'appui aux ANE incluse dans le DSP du 10^{ème} FED.

*La consultation des ANE au cours de la programmation a permis de constater leur intérêt et leur motivation à participer à l'application de la stratégie. Compte tenu de la volonté forte de prendre en main leur développement et d'améliorer leur situation socioéconomique, les ANE sont déterminés à assurer le rôle de partenaire de dialogue que leur confère l'accord de Cotonou dans les relations de coopération entre l'UE et Djibouti. Sur la base de cette vision, **une stratégie d'appui cohérente avec la maturité des ANE** devra privilégier l'opérationnalisation des orientations préconisées par ledit accord (structuration pour la participation au dialogue, professionnalisation et accès aux ressources pour l'autonomisation) et le développement d'une communauté de bonnes pratiques pour s'impliquer davantage et appuyer les interventions publiques en matière de développement socioéconomique dans le secteur de concentration comme dans d'autres secteurs porteurs (santé, éducation, environnement...) (10^{ème} FED, p. 24)*

Critère de Jugement 9.3 : Les ANE œuvrant dans les secteurs de la santé et de l'organisation communautaire (urbains ou ruraux) ont mis en place des réseaux leur permettant d'avoir accès à l'information nécessaire pour remplir leurs mandats et mobiliser leurs membres.

Analyse globale du CJ 9.3

Les indices (visite de terrain, rapport finale ARIANE, audit du volet social) montrent qu'il n'existe pas encore d'acteurs et d'organisations qui coopèrent sur des sujets d'intérêt commun.

En outre, le travail des ANE dans le secteur hygiène et santé dans le Q4 a été fortement critiqué par l'audit du volet social dans le sens où ce travail divergeait de leurs objectifs hygiène et santé, pour fonctionner comme agence d'emploi.

9.3.1 L'existence de processus dont l'objectif est de capter l'information sur l'évolution des besoins des groupes ciblés par les ANE.

Les projets d'eau/assainissement du Quartier 4 ont inclus des résultats et des interventions en ce qui concerne la mobilisation des habitants de ce quartier (voir aussi QE 5 & 6). Étant donné les retards subis par ces deux projets, il n'existe aucune intervention concrète sur le terrain dans lesquelles les ANE aient été impliqués, sauf dans le Q4 avec un prestataire de service agissant

comme intermédiaire et agence d'emploi entre l'entreprise et les riverains. Il n'existe aucune trace d'un programme d'éducation sociale auprès de la population ciblée visant le changement des comportements des résidents face à la gestion de l'eau et de l'assainissement. (Voir aussi CJ 7.2)

9.3.2 L'existence de processus dont l'objectif est de capter l'information sur les réseaux sociaux et les sources de financement (internes et externes) aptes à être mobilisées pour répondre aux besoins des populations ciblées.

Le projet ARIANE avait commencé à travailler avec ces enjeux. Dans le rapport final il a été constaté que :

« A Djibouti il se dégage une véritable rétention d'informations au sein de la Société civile qui ne facilite pas le partage d'expériences. Il existe très peu d'acteurs et d'organisations qui coopèrent sur des sujets d'intérêt commun. Rares sont les alliances/coalitions/réseaux qui résistent aux conflits de personnes et d'intérêts personnels dans la recherche des objectifs fixés par les groupes. » (Karroum 2010, p.27)

9.3.3 Le nombre de membres pouvant être mobilisés par les ANE.

Dans son travail, le projet ARIANE avait fait un recensement des ANE et avait noté le suivant : *« Parmi les 496 structures associatives recensées, nous avons obtenu un nombre total de membres de 37.953 personnes (hommes et femmes), dont 19.959 sont des femmes. » (Karroum, 2010, p.11)*

Néanmoins, le rapport avait aussi constaté que: *« les structures qui n'ont pas changé de président depuis leur création (entre 1992 et 2008) représentent 74% de l'ensemble des structures ».* (Karroum, 2010, p.14)

Ce dernier point met en perspective la démocratie interne des ANE et, par conséquent, leur capacité de mobilisation de leurs membres. La possibilité d'un travail en réseaux et non pas en compétition est aussi interrogée.

ANNEXE 2 : METHODOLOGIE DETAILLEE

En tenant compte des TdR pour ce mandat et le guide méthodologique de l'Unité d'évaluation de la Commission européenne, l'évaluation de la coopération de la Commission européenne avec Djibouti a été structurée en cinq phases.

Phase	Activités principales	Produits principaux
Préparation	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation d'une proposition financière et technique par l'équipe d'évaluation, comprenant : <ul style="list-style-type: none"> ○ Options méthodologiques ○ Budget ○ Proposition d'une équipe ○ Démarche préliminaire ○ Modalités de gestion du mandat 	<u>Proposition de projet</u>
Démarrage (sous-étape de la phase documentaire)	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation de l'inventaire de projets. • Collection et organisation de documents clés sur des aspects globaux du mandat (ex. profil du pays, stratégies de la Commission européenne dans le pays). • Préparation de la logique d'intervention et les questions évaluatives. • Première rencontre du Groupe de référence pour présenter les QE, CJ et la LI. • Analyse préliminaire des options disponibles pour les méthodologies détaillées pour la collection et l'analyse de données pour les questions évaluatives. • Développement de la stratégie pour l'analyse finale des QE et le développement des conclusions et recommandations. • Réunion de lancement d'équipe. • Préparation du rapport de lancement 	<u>1^{ère} réunion du Groupe de référence</u> (discussion et validation de la LI, les EQ et les JC). <u>Ébauche du Rapport de démarrage</u> <u>Rapport de démarrage final</u>
Phase documentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Finalisation de l'inventaire des projets. • Analyse des documents clés disponibles auprès de la Commission européenne, des bailleurs actifs dans le pays, des institutions et des organismes de développement et des autres instances appropriées. • Rencontres avec des intervenants clés à Bruxelles et à Washington (Banque Mondiale). • Entrevues téléphoniques avec la Délégation à Djibouti • Demandes d'information auprès des bailleurs et des instances locales, directement et via une ressource locale. • Finalisation des QE et préparation des réponses préliminaires aux QE. • Développement (design) de la méthodologie pour la 	<u>Ébauche du Rapport documentaire</u> <u>2^{ème} réunion du Groupe de référence</u> (présentation et discussion de l'ébauche du Rapport documentaire)

	<p>recherche sur le terrain : identification d'un échantillon de projets à examiner, identification des personnes et organisations à rencontrer, choix de méthodes de collecte et d'analyse de données, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allocation finale des responsabilités et des budgets parmi les membres de l'équipe. • Préparation du Rapport documentaire. 	<p><u>Version finale du Rapport documentaire</u></p>
Phase de terrain	<ul style="list-style-type: none"> • Finalisation des préparatifs pour la visite sur le terrain (incluant l'organisation des rencontres et la logistique locale). • Rencontre initiale avec l'équipe sur le terrain. • Rencontre initiale avec les gestionnaires de la Délégation • Visite de projets sur le terrain • Rencontres avec personnes et organisations clés. • Rencontre de travail entre membres de l'équipe d'évaluation afin d'analyser le résultat des recherches et préparer une présentation pour la Délégation • Donner une présentation aux gestionnaires de la Délégation et ajuster la présentation en conséquence • Préparer un rapport de rétro-alimentation pour le Groupe de référence sur le travail sur le terrain (si possible, arrêter à Bruxelles lors du voyage de retour et présenter les points clés en personne au Groupe de référence). 	<p><u>3^{ème} réunion du Groupe de référence</u></p>
Phase de synthèse	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse, synthèse et critique des résultats de la phase documentaire et la phase de terrain. • Élaboration de la dernière version des réponses QE. • Préparation des ébauches des conclusions, des recommandations et des leçons apprises. • Préparation du Rapport de synthèse. • Présentation du Rapport de synthèse au Groupe de référence. • Incorporation des commentaires du Groupe de référence au Rapport de synthèse. • Préparation des matériaux pour le Séminaire 	<p><u>1^{ère} ébauche Rapport de synthèse</u></p> <p><u>4^{ème} réunion avec le Groupe de référence</u></p> <p><u>Ébauche du Rapport final</u></p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontres avec gestionnaires clés dans la Délégation à Djibouti. • Faciliter et animer le Séminaire. 	<p><u>Présentation</u></p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporation des commentaires des participants du Séminaire dans le Rapport de synthèse. • Révision linguistique finale. 	<p><u>Rapport final</u></p>

Notes méthodologiques sur certaines phases et activités ¹⁰¹ :

a) Phase de démarrage

Une partie importante du travail dans la préparation du Rapport de démarrage consistait à analyser la documentation clé relative à la coopération (passée et présente) de la Commission avec Djibouti (en particulier les documents de stratégie de coopération et de programmation).

L'équipe a également considéré et analysé la documentation produite par les autres bailleurs, le GdD et les agences internationales (entre autres) afin de comprendre le contexte de développement du pays. Sur la base des informations obtenues et analysées, l'équipe d'évaluation :

- a) A représenté graphiquement la logique d'intervention de la Commission dans le cadre de sa coopération avec Djibouti. La reconstruction de la logique d'intervention a pris la forme de plusieurs diagrammes logiques des effets qui sont strictement basés sur des documents officiels. L'élaboration des diagrammes des effets a demandé que l'équipe d'évaluation ait préalablement (i) identifié et hiérarchisé les objectifs de coopération recensés dans les documents officiels ; (ii) traduit ces objectifs explicites en effets attendus. Les diagrammes logiques des effets ont été utilisés pour identifier les principales questions d'évaluation. Dans le cas du Djibouti, l'évaluation s'est concentré sur la contribution de la Commission européenne aux effets planifiés.
- b) A proposé des questions d'évaluation, chaque question étant accompagnée de commentaires explicatifs quant aux liens entre la QE et la programmation de la Commission européenne, la logique interne pour son élaboration et la faisabilité (et risques) liés à la recherche évaluative.
- c) A identifiée, pour chaque question évaluative retenue, les critères de jugement et indicateurs appropriés. Pour chaque question, au moins un critère de jugement a été identifié, et à chaque critère correspond un nombre d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs ;
- d) A préparé un Rapport de démarrage dont les éléments clés sont inclus dans les TdR qui se trouvent en annexe dans le Volume 2 .

Le Chef d'équipe a participé à une visite sur le terrain avant même que la première réunion du Groupe de référence ait eu lieu; la Logique d'intervention, les QE et les CJ ont été préparés sur le terrain et validés par le Chef de la Délégation. Ces éléments ont été présentés au Groupe de référence le 26 janvier 2010 et ajustés, de même que les grandes lignes stratégiques qui définissent l'essentiel de l'évaluation (ex. gestion post-conflit, impact des investissements en eau-assainissement sur la santé).

¹⁰¹ Une partie de cette section se trouve dans les TdR et dans divers documents dont dispose le Chef d'équipe provenant de la Commission européenne et de rapports antérieurs. L'adaptation a été faite par le Chef d'équipe.

b) Phase documentaire

Pendant la Phase documentaire, l'équipe d'évaluation a continué à récupérer et analyser la documentation appropriée :

- la documentation et les rapports de suivi relatifs aux divers canaux et modalités de coopération entre la Commission européenne et Djibouti, dont la documentation identifiée dans les TdR. La bibliothèque d'AIDCO, le CRIS et les rapports ROM ont été utilisés pour cette recherche documentaire ;
- les sources d'information publiques disponibles via le web sur le contexte djiboutien et la région (ex. Worldbank.org) ont été examinées ;
- la Délégation et les individus identifiés lors de la visite sur le terrain ont été interrogés sur des questions spécifiques (via e-mail).

Les informations du système ROM ont été intégrées dans les analyses de l'équipe. Les statistiques ROM, les feuilles d'analyse, les rapports sur les interventions nationales et régionales, et les rapports de l'unité de coordination ROM furent analysés dans ce contexte. Ces documents ont servi plus particulièrement dans le choix de l'échantillon pour les visites de projets lors de la Phase sur le terrain.

Des entrevues avec les gestionnaires de la Commission européenne à Bruxelles se sont avérées nécessaires pendant l'analyse. En plus des rencontres face-à-face, des entrevues téléphoniques ont aussi été privilégiées, avec une emphase spécifique sur l'analyse technique.

Le produit de ces efforts a été une première ébauche d'un Rapport documentaire qui a présenté, entre autre :

- une analyse concise du contexte de développement du Djibouti, présent et passé. Cette analyse fut restreinte aux facteurs qui ont eu ou qui auront une influence sur la stratégie de coopération de la Commission européenne ;
- une réponse préliminaire aux QE. Une analyse plus détaillée fut placée en annexe ;
- une liste des hypothèses principales qui devaient être vérifiées lors de la visite sur le terrain ;
- une analyse des informations manquantes et qui ne pouvaient pas être obtenues que pendant la visite sur le terrain ;
- une méthodologie détaillée pour la mission sur le terrain. Celle-ci fut composée d'un plan global, une liste des personnes et des organismes à voir et les questions à discuter lors des visites, une liste des projets à examiner sur le terrain et les objectifs des visites ; une indication des méthodes privilégiées pour chaque question (ex. questionnaire ouvert, groupe témoin, documentation à obtenir), une analyse des risques pour la mission, un plan d'analyse des données recueillies et une stratégie de validation ; et
- une série d'annexes tel que prescrit par la méthodologie demandée par l'Unité commune d'évaluation de la Commission européenne.

L'équipe d'évaluation prévoyait déjà à ce stage des problèmes de disponibilité d'information concernant plusieurs QE, notamment sur celles ayant trait au réseau routier, à l'eau, l'assainissement et la santé. Elle a partagé cette opinion avec la Commission européenne en

spécifiant qu'il serait probable que des statistiques nécessaires au mandat au niveau sectoriel n'existeraient pas au niveau national, et encore moins sur les populations ciblées par la Commission européenne (surtout le Quartier 4 et quelques sites ruraux). De plus, les interventions de la Commission européenne dans ces secteurs étant assez récentes (l'intervention du Quartier 4 étant toujours en début de la phase construction), les contributions de la Commission européenne risquaient de ne pas être perceptibles autrement qu'au niveau des extrants (outputs), et alors moins intéressants pour une évaluation stratégique. L'équipe a préparé une analyse qualitative basée sur les *perceptions d'effets probables*¹⁰².

Parce que l'information disponible via les moyens usuels était largement insuffisante, l'Unité d'évaluation de la Commission européenne a exigé la préparation d'un plan très détaillé pour la phase de terrain. Celui-ci fut envoyé séparément et approuvé.

c) Phase de terrain

L'équipe s'est rendu sur le terrain pendant trois semaines. La grande majorité de ce temps fut consacré à la recherche à Djibouti-Ville, soit parce que la grande majorité des projets (en termes de dépenses) ont eu lieu dans (ou près de) la ville, ou les données évaluatives et la mémoire corporative se situaient dans la capitale (par exemple dans le cas du transport ou de l'eau). L'équipe a été fortement déconseillée de se rendre à la Délégation de la Commission européenne à Addis-Abeba par le Groupe de référence.

Toutes les informations nécessaires pour répondre aux aspects régionaux dans les questions de transport et de gestion post-conflit ont été répondues à Djibouti-Ville, et à l'IGAD en particulier.

La visite sur le terrain a commencé avec une session d'information dirigée aux responsables de la Délégation. Une autre réunion semblable eut lieu avec l'ON. Une réunion de débriefing a eu lieu avec la DUE lors du passage de son Chef d'opérations à Bruxelles. L'ON n'a pas pu recevoir de briefing parce qu'il était à l'extérieur du pays. Pour ces rencontres, l'équipe avait préparé une présentation graphique (MS Powerpoint), dont copies ont été envoyées au Gestionnaire de l'évaluation à Bruxelles.

Les stratégies de collecte de données qui furent utilisées sur le terrain ont inclus la collecte et l'étude de documents, des entretiens (individuels ou en panel de discussion¹⁰³), des enquêtes auprès des bénéficiaires et des visites sur le terrain.

Recherche documentaire

L'analyse documentaire, qui couvrait déjà à ce stade l'essentiel des documents officiels (tels que les stratégies, les programmes, les PIR, et les PIN), a été étendue sur le terrain à d'autres sources d'informations jusque-là non-disponibles, en particulier auprès de la Délégation : correspondance, compte-rendu de réunions, rapports de suivi, analyses de faisabilité, documents d'analyse d'options, etc. L'objectif de cette recherche documentaire n'était pas d'accumuler des détails sur les processus du cycle de gestion de la Commission européenne, mais plutôt de déceler

¹⁰² Voir Miles and Huberman, p.165, texte en référence dans la bibliographie, pour des options dans cette forme d'analyse qualitative, et surtout le traitement qui peut être donné aux analyses et validations des « prévisions ou extrapolations » faites par des groupes de répondants.

¹⁰³ "Focus Group" en Anglais

l'impact des interventions et du programme dans son ensemble, en plus de trianguler les résultats des entrevues.

L'équipe a demandé aux diverses agences du GdD et aux bailleurs de fournir des documents aptes à combler les lacunes en données et en logique de développement.

Enquêtes

L'équipe d'évaluation a proposé de faire deux enquêtes. L'une auprès des familles impliquées dans les projets d'eau et d'assainissement, et l'autre pour quantifier et caractériser le trafic sur le Corridor Sud. Ces enquêtes furent jugées nécessaires dans la mesure où les effets des interventions de la Commission européenne n'étaient pas encore quantifiés ou relevés dans des bases de données ou autres documents..

L'équipe d'évaluation a organisé les instruments (questions, feuilles de collecte de données, etc.) et la logistique (temps, transport, salles, etc.) de ces enquêtes avant de partir sur le terrain. Sur le terrain l'équipe s'est rendu compte qu'il n'était pas nécessaire de faire une enquête sur le trafic, alors les consultants locaux ont exécuté les premières étapes de l'enquête sur l'eau et l'assainissement avant l'arrivée des experts internationaux.

La section suivante explique le processus qui a été suivi pour *l'enquête auprès des ménages concernant l'eau et l'assainissement (Djibouti-Ville, Quartier 4)*

Cette enquête a été effectuée en cinq étapes :

Première étape : l'équipe a vérifié s'il existait des enquêtes antérieures, les organisations qui les ont menées, et les résultats disponibles. Les ONG, le PNUD, l'OMS et les centres de santé, ainsi que l'ONEAD ont fourni ces informations.

Deuxième étape : l'équipe a dû définir le nombre des ménages dans les secteurs du Quartier 4 déjà couverts ou pas encore couverts par les interventions de l'UE. Les rapports des analyses déjà réalisées dans le cadre des interventions de la Commission européenne et les données de l'ONEAD et de la firme responsable pour la supervision des travaux ont été utilisés.

Troisième étape : L'équipe a pris un échantillon des ménages dans le Quartier 4 - la meilleure façon de former un échantillon pouvant regrouper les ménages touchés et les ménages pas encore touchés par les interventions de l'UE (échantillon représentatif) fut proposée par le consultant local. Les outils ont été validés via un premier échantillon de 10 réponders et quelques ajustements mineurs y ont été apportés.

Quatrième étape : l'équipe a finalisé le questionnaire avec les spécialistes sur place, de manière à ce qu'il touche les points suivants :

- L'accès à l'eau
- Le compteur, raccordement direct
- Les vendeurs
- Les voisins
- La fiabilité du service

- La qualité et la possibilité de consommation humaine de l'eau
- Le coût de l'eau et l'importance de l'achat de l'eau dans le budget familial
- L'accès à un service d'assainissement à moins de 20 mètres du seuil de la maison

Cinquième étape : Une équipe d'enquêteurs a administré les outils de l'enquête quantitative/qualitative auprès de 60 ménages et a analysé les réponses. L'échantillon de 60 ménages est suffisant pour créer des résultats valides à 99.5%, dix-neuf fois sur vingt.

Entretiens individuels ou de groupes

i) Entretiens individuels

Bien que l'équipe cherchait à justifier ses conclusions avec des données quantitatives, la réalité du pays voulait que les entretiens avec les différents acteurs concernés tiennent une place prépondérante lors des visites de terrain.

Afin de garantir une objectivité maximale ainsi que la comparabilité des résultats, les problématiques qui devront être soulevées lors des entrevues ont été préalablement élaborées et partagées avec les participants avant les rencontres, souvent lors de la discussion fixant le rendez-vous. Sur la base des analyses sectorielles et des questions d'évaluation, les listes de questions ont été adaptées à chaque secteur, selon une approche et une structure commune. Cela a permis par la suite de dégager des conclusions transversales, en plus des conclusions sectorielles spécifiques. L'équipe d'évaluation avait déjà proposé que tous les entretiens soient semi-structurés. Ainsi, après avoir présenté la nature de l'évaluation et l'objectif de l'entretien, des questions précises ont été abordées de façon que le répondant s'est senti libre de traiter du sujet selon sa préférence.

Une liste des personnes rencontrées est présentée en annexe 5 dans ce Volume 2.

ii) Focus groups

Pour l'équipe, le focus group a constitué un outil de collecte d'informations qualitatives dans un secteur où aucune donnée n'avait été préalablement recueillie. L'objectif fut que les participants puissent partager leurs idées en débattant de manière plus ou moins ouverte, via un dialogue avec leurs pairs. En tant que méthode d'investigation, les focus groups a donné à l'équipe accès aux opinions des différents acteurs.

Dans le cadre de la mission de terrain, un focus group fut réuni afin d'examiner le lien entre l'eau et l'assainissement d'une part et la santé d'autre part. Avant de partir sur le terrain, la recherche faite par l'équipe avait indiquée qu'il n'y avait pas de données concernant le lien entre la santé et les interventions de la Commission européenne dans ce secteur dans le Quartier 4. En effet, l'équipe avait émis l'hypothèse qu'il était encore trop tôt pour mesurer les effets des interventions, mais qu'il devrait être possible de faire un constat de la manière dont les gens qui habitent dans ce quartier perçoivent l'impact probable de ces interventions, surtout si la Commission européenne a fait des campagnes de sensibilisation aux aspects de santé. L'équipe d'évaluation a proposé d'organiser des rencontres avec les habitants et des professionnels de la santé du quartier. Le terme « santé » fut utilisé dans son sens le plus large et incluait non seulement les questions de maladies, mais aussi les comportements et les services/infrastructures qui sont essentiels au bien-être de la personne (et la famille).

Le focus groups fut animé par des consultants locaux qui connaissent la langue et la culture.

Selon la réaction des participants, des rencontres individuelles supplémentaires avec des médecins furent organisées afin de définir (si possible) leur perception des moyens qui pourraient améliorer le lien entre l'eau et la santé, suite aux nouvelles infrastructures dans le Quartier 4. Ces rencontres furent aussi utiles pour valider la perception des gens sur la qualité « potable » de l'eau venant du robinet.

Ces réunions furent très utiles pour l'équipe, car elles ont validé plusieurs hypothèses, surtout en ce qui concerne les comportements des gens face à l'accès et à l'utilisation de l'eau, et sur les pratiques de l'ONEAD, soit l'organisation responsable de l'eau dans le GdD.

Les visites de projets

L'équipe d'évaluation s'est déplacé plusieurs fois pour observer des projets sur le terrain, et ce afin de conclure sur les faits explicités de la documentation disponible sur des questions évaluatives précises. Le terme « observation de projets » couvre toutes les interventions de la Commission européenne qui ont été examinées sur les lieux, même si elles se trouvaient physiquement à Djibouti-Ville. Les principaux bénéfices de ces visites ont été la validation (ou la détermination) des bénéfices des interventions et la possibilité de découvrir des impacts indirects ou inattendus. Contrairement à ce qui fut proposé dans le rapport documentaire, il ne fut pas nécessaire de parcourir la route du Corridor Sud jusqu'à Dire Dawa afin de vérifier sa condition physique et de discuter avec des riverains des bénéfices qu'ils ont décelés. L'équipe d'est rendu de l'autre côté d'Ali Sabieh cependant, presque à la frontière. Les interventions de la Commission européenne au Quartier 4 ont été directement observées afin de pouvoir définir les impacts des projets sur les familles. L'équipe s'est ensuite déplacé vers Obock afin d'observer les résultats de trois interventions. Plusieurs projets dans, et près de la ville de Djibouti furent visités y inclus les rocades, la RN1, les projets d'assistance technique auprès de l'ON, du MTT et du Département des équipements du ministère de transport, etc.

Réunions d'équipe et analyse des données

L'équipe considère que sa fonction principale est de conclure sur des questions posées et ce à partir de données qualitatives et quantitatives qu'elle aura accumulées. Mais conclure n'est pas chose facile et le chercheur a intérêt à structurer ses efforts mentaux et ses instruments de façon à permettre aux résultats (anglais : findings) d'être valides, vérifiables et capables de reproduction indépendante.

L'équipe a donc pris des mesures afin d'assurer que les résultats soient acceptables du point de vue de la recherche. Dans ce mandat, cela fut accompli en :

- Choisisant une équipe étoffée en concepts évaluatifs et d'expérience dans les domaines assignés ;
- S'assurant que les définitions des termes utilisés dans le mandat sont partagés ;
- S'assurant que les instruments de recherche sont valides et ne contiennent pas d'éléments qui pourraient biaiser les observations ;
- S'assurant que les observations sont autant que possible triangulées et en s'assurant que les observations à risque (ex. de sources questionnables ou fondées essentiellement sur l'opinion des intervenants) sont identifiées.

L'équipe a aussi dû s'assurer que les conclusions sont basées sur les résultats. Pour ce faire, l'équipe a entrepris les démarches suivantes :

- Des réunions d'équipe furent organisées. Plusieurs réunions ont eu lieu et l'équipe a installé un protocole de communication entre les membres ;
- Les membres de l'équipe ont eu plusieurs occasions pour communiquer leur compréhension du mandat, ainsi que la justification et le besoin des QE et des CJ. Par exemple, les ajustements aux stratégies de recherche pour chaque QE furent partagés au fur et à mesure que le projet avançait.
- L'équipe a mis sur pied une gestion des données qui prévoit une source unique d'entreposage et de gestion de documents ;
- Un formulaire d'entrevues a été préparé qui fait le lien entre les intervenants et les sujets discutés ;
- Un protocole a été mis en place pour partager les notes des réunions entre les membres de l'équipe ;
- Chaque membre de l'équipe fut responsable de la préparation des conclusions techniques qui découlent de sa recherche dans les QE dont il est responsable. Le Chef d'équipe a examiné les conclusions par la suite afin de s'assurer qu'elles sont soutenues en termes de résultats.
- Le mandat lui-même fut encadré par un protocole de gestion de la qualité (voir le Rapport de lancement).

Finalement, chaque membre de l'équipe a agi comme appui à la qualité de recherche vis-à-vis les autres membres. Par exemple, l'expert responsable des QE en eau et assainissement questionnait l'expert responsable des QE en transport.

L'équipe a réservé une journée sur le terrain pour faire le point sur les résultats de recherche et les conclusions préliminaires. Une liste de recommandations préliminaires fut préparée en même temps.

Les données furent analysées ayant comme base de référence les observations techniques relatives aux indicateurs et CJ, ainsi que les questions transversales communes aux QE tels que la cohérence, les 3C, les politiques en question de genre, l'environnement et la capacité de la Délégation.

d) Phase synthèse

i) Rapport final

Pendant cette phase, l'équipe a rassemblé tous les éléments évaluatifs qui auront été créés ou rassemblés pendant les phases précédentes et :

- A terminé son analyse des questions évaluatives en vue de présenter ses réponses ;
- A organisé ses conclusions. Chaque QE a généré 5-6 conclusions techniques qui sont présentées dans le Rapport de final et le rapport de synthèse. De plus entre 8 et 10 conclusions stratégiques seront présentées ;
- A préparé une liste de recommandations (5-6) dirigée soit à la Délégation ou au bureau-chef de la Commission européenne à Bruxelles. Ces recommandations ont un lien logique direct avec les conclusions ;
- A préparé un Rapport final.

L'équipe a porté une attention particulière sur les leçons qui pourraient s'avérer utiles pour la programmation future dans le pays, et explique la chaîne logique qui unifiera les observations, les résultats de recherche (anglais : findings), les conclusions et les recommandations.

Suite à la réunion avec le Groupe de référence sur l'ébauche du Rapport final, une version définitive a été préparée. Il sera important que la Délégation fournisse son analyse du Rapport de synthèse ; un appel téléphonique sera peut-être nécessaire et on demandera à la Gestionnaire de l'évaluation d'organiser et d'assister à cette entrevue.

ii) Séminaire

Contrairement à ce qui a été prévu, ce rapport n'a pas été restitué sur le terrain par le truchement d'un Séminaire, le contexte de déroulement de cette évaluation ayant changé.

iii) Rapport Synthèse

La version définitive du rapport final a toutefois été discuté avec l'Ordonnateur national pour le Djibouti, les gestionnaires de la DEU et le Groupe de Référence de la Commission européenne établi pour assurer le suivi technique de l'évaluation.

Processus de collecte et d'analyse des données et démarche de jugement appliquée :

Méthodes de collecte des données

L'approche méthodologique, conforme à la méthodologie de la Commission européenne, a permis de collecter des informations fiables et utiles et de faire des analyses pour arriver à des jugements et à des réponses aux questions évaluatives fondées sur des faits (Voir Volume 2 pour une description détaillée de la méthodologie employée). Une importante documentation a été mobilisée lors de la phase de démarrage et complétée lors de la phase documentaire. Les experts ont ensuite complété cette documentation lors de la phase terrain (voir bibliographie dans le Volume 2).

Compte tenu de la faible quantité d'information disponible dans les dossiers et sur l'internet lors de phase documentaire, l'équipe a choisi de procéder à un sondage représentatif raisonné des programmes et projets à examiner sur le terrain, ainsi qu'une enquête. La liste de ces projets ainsi que les fiches d'évaluation correspondantes se trouve annexée dans le Volume 2.

Processus de collecte et d'analyse des données et démarche de jugement appliquée :

Méthode d'analyse des données

La documentation recueillie a été systématiquement analysée en utilisant une matrice de réponses détaillées aux questions d'évaluation. de plus, les experts ont utilisé les résultats des enquêtes et analyses statistiques préparées par des tiers quand ces rapports furent disponibles.

Malheureusement, l'équipe d'évaluation a dû conclure que plusieurs rapports n'étaient pas fondés sur des observations objectives, faisant en sorte que leur validité devenait questionnable. dans tous les cas, ces rapports dits « en doute » n'ont pas figuré dans les analyses et ne sont pas dans a bibliographie.

ANNEXE 3 : LISTE DES RÉALISATIONS DE L'ÉQUIPE DE LA DUE À DJIBOUTI EN 2010 ET 2011

Le suivant est une liste des principaux dossiers sur lesquels la DUE a travaillé en 2010 et 2011 :

Aide alimentaire aux groupes vulnérables :

Convention de contribution signée avec le PAM en octobre 2011

Programme d'investissement pour l'assainissement liquide et la gestion des déchets solides de la ville de Djibouti :

Les 4 DAOs (2 services + 2 travaux) ont été lancés en Automne 2010.

Signature des contrats:

Contrat de travaux "construction de la station d'épuration" signé en septembre 2011

Contrat de service Supervision signé en juillet 2011

Contrat de travaux "construction d'un centre d'enfouissement - déchets solides" signé en octobre 2011

Contrat de supervision signé en août 2011

Renforcement de l'interconnexion électrique Ethiopie-Djibouti

2 DAO fourniture + 1 DAO services prêts

Le DAO services vient d'être publié

Les 2 DAO fournitures vont être publiés prochainement

Production Eau Potable par dessalement et Énergie Renouvelable (PEPER) –

Fiche d'identification soumise à Bruxelles

Facilité de Coopération Technique IV –

Fiche d'Action soumise à Bruxelles

Prolongement de la réhabilitation du Corridor Sud (Carrefour d'Arta- Guéليلé) sur 10,2 km

Le DAO travaux et le DAO Services sont prêts - Ils seront publiés dès que nous avons l'accord du siège sur l'utilisation de la clause suspensive

La convention de financement a été drafté - Le processus est en cours au siège pour que le projet passe au Comité FED

DAO Services "MISSION D'INGÉNIERIE DES ÉTUDES DÉTAILLÉES DES BARRAGES DE BOULLÉ ET DE KALALAHO" (Composante du projet d'aménagement intégré du bassin de l'Oued Ambouli)

Dossier préparé et prêt à être publié

Initiative concernant les OMD:

Proposition du Gouvernement de Djibouti soumise à Bruxelles en Juillet 2011

Objectif: améliorer l'accès à l'assainissement pour les populations défavorisées de l'agglomération Djiboutienne.

L'objectif spécifique sera de mettre en place une solution pérenne à l'évacuation des eaux usées et permettre ainsi l'élimination des microsteps situées à proximité de lotissements récents de Balbala.

Mise en œuvre via l'AFD

Lancement de 2 appels d'offres sur les lignes budgétaires EIDHR + ANE

ANNEXE 4 : DOCUMENTS CLES

- AFRICAN DEVELOPMENT BANK
 - Results-based country strategy Paper-Djibouti 2007-2010
 - Djibouti. Projet For The Supply Of Water To The Towns Of Djibouti And Dhikil – Emergency Phase. Project Performance Evaluation Report (PPER) Operations Evaluation Department (OPEV) 1 April 1997.
- AUC - MoU - Euro capacity building programme
- BANQUE MONDIALE :
 - Djibouti Project Information Document (PID) Flood Emergency Rehabilitation Project (Supplemental) Prepared June 22, 2006
 - Status of projects in execution (SOPE) - FY05 : Middle East and North Africa region - Djibouti (English)
 - Status of projects in execution (SOPE) - FY07 : Djibouti (English)
 - Status of projects in execution (SOPE) - FY06 : Middle East and North Africa region - Djibouti (English)
 - Status of Projects in Execution (SOPE) - FY09 : Middle East and North Africa region - Djibouti (English)
 - Status of projects in execution (SOPE) - FY08 : Middle East and North Africa region - Djibouti (English)
 - Djibouti - Rehabilitation of International Road Corridor Project : environmental management plan (English)
 - Djibouti - Supplemental Project to the Social Development and Public Works Project : framework for environmental assessment (French)
 - Djibouti - School Access and Improvement Project : environmental management plan (English)
 - Djibouti - Additional Financing for the Power Access and Diversification Project : environmental assessment : Actualisation de l'étude d'impact environnemental et social (French)
 - Djibouti - Additional Financing for Improving Health Sector Performance Project : environmental assessment (French)
 - Djibouti - Power Access Diversification Project : environmental assessment (Vol. 2 of 2) : Etude d'impact environnemental et social (French)
 - Djibouti - Power Access Diversification Project : environmental assessment (Vol. 1 of 2) : Plan de management environnemental (French)
 - Djibouti - Second School Access and Improvement Project : environmental management plan (English)
 - Djibouti - National AIDS Control Project : sanitary waste management plan (French)
 - Djibouti - Health System Support Project : environmental assessment (English)
 - Djibouti - Fiscal Consolidation Credit Project : Djibouti - Fiscal Consolidation Credit Project (English)
 - Djibouti - Flood Emergency Rehabilitation Project (English)
 - Djibouti - HIV/AIDS, Malaria, and Tuberculosis Control Project (English)
 - Djibouti - Social Development and Public Works Project (English)
 - Djibouti - School Access and Improvement Program (English)
 - Djibouti - School Access and Improvement Program : Djibouti - Projet du Programme d'Accès et d'Amélioration des Ecoles (French)

- Djibouti - International Road Corridor Rehabilitation Project (English)
 - Djibouti - Ex-Combattants Reintegration Pilot Project (English)
 - Djibouti - Technical Assistance (PATARE) Project (English)
 - Public-private sector wage differentials and returns to education in Djibouti (English)
 - Fiscal and social impact of a nominal exchange rate devaluation in Djibouti (English)
 - CAS, 2008-2013
 - CAS, 2003-2007
 - CAS 2001
 - “Challenges or Integrated River Basin Management : A case of a Non-perennial River in Djibouti” Lévitte and Ismael
 - “Regional Integration for Global Competitiveness- The East Africa Region”
 - Conflict Prevention, management and resolution in the ESA region
 - Djibouti river basin management LeviteTabarek
 - Implementation Completion and results Report HIV/AIDS, Malaria and Tuberculosis Control Project IDA-HO420
 - Project Information document Flood Emergency Rehabilitation Project 2006
 - Aggregate Governance Indicators (wgidataset) Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2009). "Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008". World Bank Policy Research June 2009
- BM, PNUD, SESN 2008. **Rapport intérimaire sur les OMD à Djibouti**. Banque Mondiale, PNUD, Secrétariat d'Etat à la Solidarité Nationale, Décembre 2008.
 - Commission européenne et EUCI “Study of electricity interconnections among the Horn of Africa Countries » MERCADOS-Energy Markets International 2009
 - COMMISSION EUROPÉENNE:
 - EDF 8 - Programme Indicatif National (PIN)
 - EDF 8 - Document de stratégie de coopération
 - EDF 9 - Document de stratégie de coopération et Programme Indicatif National (PIN)
 - EDF 9 - Programme Indicatif National (PIN)
 - EDF 10 - Document de stratégie de coopération
 - EDF 10 - Programme Indicatif National (PIN)
 - EDF Forecasts on ongoing decisions Mid 2009-10
 - Évaluation de la coopération régionale de la Commission européenne en Afrique de l'Ouest
 - Monitoring Report: Réhabilitation du Corridor Sud 2009
 - Contrôle technique et comptable du marché de travaux et du marché de services pour la surveillance des travaux du projet routier de réhabilitation du Couloir Sud 2009 (Carrefour d'Arta- Guélilé)
 - Avenant à la Convention de financement n°9138/REG "Réhabilitation du Couloir Sud (Carrefour d'Arta- Guelilé)"
 - Synthèse de projet « Réhabilitation du Couloir Sud (Carrefour d'Arta- Guelilé) » 2004 Niveau Régional 9 ACP RSA 013/014 DI 006

- Stand-alone project identification fiche « Prolongement Réhabilitation du Couloir Sud »
- Financial Agreement 120961 Réhabilitation du Corridor Sud, avec avenants
- Fiches récapitulatives pour conclusions BCS, Réhabilitation du Couloir Sud 2009
- Project synopsis Djibouti Ethiopian Railway Line Minimum Safety Works 2004
- Monitoring Report Djibouti Ethiopian Railway Line Minimum Safety Works 2006, 2007, 2008
- Financial Agreements and riders Djibouti Ethiopian Railway Line Minimum Safety Works
- Fiches recapitulative pour conclusions, Djibouti Ethiopian Railway Line Minimum Safety Works BCS 2009
- Engagement financier 9 ACP DI 04 : Appui à l'Ordinateur National du FED
- Tous les documents du CRIS sur les projets Djibouti
- Monitoring Report Eau et assainissement Quartier 4 2009
- Fiches récapitulatives BCS Eau et assainissement Quartier 4 2009
- Requête ON Avenant 1 et 2 Eau et assainissement Quartier 4 2009, avec fiches explicatives de la Commission européenne
- Convention de Financement « Appui institutionnel pour la mise en œuvre d'une politique sectorielle en eau et réhabilitation du Quartier 4 de la Ville de Djibouti et des systèmes d'approvisionnement d'eau de villages ruraux », et trois annexes
- Fiche d'identification pour une approche au projet : « Programme d'investissement pour l'assainissement liquide et la gestion des déchets solides de la Ville de Djibouti »
- Convention de financement « Programme d'investissement pour l'assainissement liquide et la gestion des déchets solides de la Ville de Djibouti »
- Dispositions Technique et Administratives « Appui institutionnel pour la mise en œuvre d'une politique sectorielle en eau et réhabilitation du Quartier 4 de la Ville de Djibouti et des systèmes d'approvisionnement d'eau de villages ruraux ».
- Convention de financement « Facilité de coopération technique » 9^{ème} FED 9791/DI
- Dispositions Technique et Administratives « Facilité de coopération technique » 9^{ème} FED 9791/DI
- Monitoring Report « Facilité de coopération technique » 9^{ème} FED 9791/DI 2009
- Commission européenne Fiche d'identification de projet « Renforcement des capacités et à l'information des ANE (ARIANE)
- Proposition de Projet « Renforcement des capacités et à l'information des ANE (ARIANE)
- Requête de l'ON « Renforcement des capacités et à l'information des ANE (ARIANE)
- Convention de financement « Renforcement des capacités et à l'information des ANE (ARIANE)
- Dispositions Techniques et Administratives : « Projet d'appui à la décentralisation et aux collectivités locales »

- Accord de Contribution « Projet d'appui à la décentralisation et aux collectivités locales »
- Fiche d'identification pour une approche au projet « Projet d'appui à la décentralisation et aux collectivités locales »
- Requête de l'ON Projet d'appui à la décentralisation et aux collectivités locales »
- CRIS « 3 Rocades urbaines et périurbaines de la ville de Djibouti »
- Convention de financement « 3 Rocades urbaines et périurbaines de la ville de Djibouti » 2007
- Synthèse de Projet « 3 Rocades urbaines et périurbaines de la ville de Djibouti » 2002
- Cahiers des charges Annexes C,D,F Conditions spéciales Commission européenne Convention de financement « 3 Rocades urbaines et périurbaines de la ville de Djibouti » 1990
- Convention de financement « Programme d'appui aux réformes économiques PARE 3 » DI /700/003, et Annexes, 2001
- CRIS Appui ajustement structurel 1996/009-537
- CRIS « Assistance technique successive au programme de réformes économiques » 2001/015/577
- CRIS « Réinstallation des Populations déplacées en République de Djibouti » 2002/015-840
- Accord de financement (avec Annexes) « Programme d'appui à l'ajustement structurel » PAS2/1998/1999
- CRIS « « Programme d'appui à l'ajustement structurel » PAS2/1998/1999 »
- CRIS « Projet d'appui au service de la dette de Djibouti » 1996/013-111
- CRIS « « 3 Rocades urbaines et périurbaines de la ville de Djibouti »
- Monitoring Report : « 3 Rocades urbaines et périurbaines de la ville de Djibouti »
- CRIS Réhabilitation et construction infrastructures vétérinaires et fournitures »
- CRIS « Projet Étude du marché de l'informatique »
- CRIS « Réhabilitation infrastructures scolaires et fournitures »
- CRIS « Appui informatique Mission d'Audit des arriérés de l'État » 2001/015/480
- CRIS « Appui à la Banque Nationale de Djibouti » 1996/012-674
- EAMR report - version du 7 juillet 2009
- EAMR report - version du 28 janvier 2010
- EAMR report - version du 30 juillet 2010
- EAMR report - version du 31 janvier 2011
- Minutes of country team Meeting held 3 June 2009
- Revue Annuelle Conjoint Djibouti 2002,03,04, 06,07, 08, 09
- Revue Mi-Parcours 9^{ème} FED
- Fiches d'évaluation Revue Mi-Parcours 2009
- RSP and RIP – Region of Eastern and Southern Africa and Indian Ocean 2002-2007
- RSP and RIP – Region of Eastern and Southern Africa and Indian Ocean 2008-2013
- RSP and RIP - Southern Africa 2002 -2007

- RSP and RIP - Southern Africa 2008 -2013
- Institutional Assessment of IGAD (Delegation of EC in Ethiopia)
- An EU Policy on the Horn of Africa - towards a comprehensive EU strategy

- Rapport final d'audit technique. Contrôle technique et comptable du marché de travaux et du marché de services pour la surveillance des travaux du projet de réhabilitation du quartier 4 de la ville de Djibouti Octobre 2010 Consortium STTE.
- Rapport final d'audit du volet social. « Contrôle technique et comptable du marché de travaux et du marché de services pour la surveillance des travaux du projet de réhabilitation du quartier 4 de la ville de Djibouti» Septembre 2010. Consortium STTE.
- Mission de Vérification « Aide alimentaire aux réfugiés et aux groupes vulnérables». COMMISSION EUROPEENNE, juillet 2011
- Rapport Final Consolidé: Assistance technique au projet d'Appui au Renforcement des capacités et à l'information des Acteurs Non-Etatiques à Djibouti. (CONTRAT CADRE EUROPEAID/119860/C/SV/multi Lot 7 CONTRAT SPECIFIQUE N°2008/167903 AVEC TRANSTEC). Juin 2010 (KARROUM Fatima.)
- Concept Note: Supporting Food Security in the Horn of Africa. 25 October 2011.

- CIA- The World Factbook

- GOUVERNEMENT DE DJIBOUTI
 - INDS
 - Gouvernement de Djibouti INDS: Report on the Implementation of the INDS-FMI 09/203
 - Schéma Directeur De La Statistique 2006-2010. Djibouti, Décembre 2005
 - Programme d'Action National aux Adaptations aux Changements climatiques Djibouti 2006

- Water Supply and Sanitation Collaborative Council /EAWAG Aquatic Research “Compendium of Sanitation Systems and Technologies”

- HOUMED-GABA, Abdourahman. HYDROGEOLOGIE DES MILIEUX VOLCANIQUES SOUS CLIMAT ARIDE. CARACTERISATION SUR SITE EXPERIMENTAL ET MODELISATION NUMERIQUE DE L'AQUIFERE BASALTIQUE DE DJIBOUTI (CORNE DE L'AFRIQUE). Avril 2009. These- Université de Poitiers France

- HYDEA
 - HYDEA rapport final des travaux Mars 2011

- HYDEA, mars 2010. Rapport Final Volet Social. Assistance technique pour le contrôle et la surveillance des travaux de réhabilitation du Quartier 4 - Ville de Djibouti

- FOND MONÉTAIRE INTERNATIONAL
 - IDA-FMI Joint staff advisory note on the poverty reduction strategy paper
 - FMI: DJIBOUTI 2002-2004 Document de stratégie de coopération – Corrigendum
 - FMI: Djibouti: 2008 Article IV Consultation and Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility—Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Djibouti
 - FMI: National Initiative for Social Development (INDS) (Strategic Framework)

- IGAD:
 - Institutional Strengthening Plan
 - TOR for Road Map for Institutional development
 - Start-up programme estimates

- IQSG Programming fiche on conflict prevention

- MEDIAGLOBAL, “Sustainable economic reform underway in Djibouti” Eric Miller 10 May 2009

- Miles, M. B. et Huberman, A. M., « An Expanded Sourcebook for Qualitative Data Analysis », Sage publications : London, 2004.

- Ministère de l’Habitat, de l’Urbanisme, de l’Environnement et de l’Aménagement du Territoire
 - Communication Nationale Initiale de la République de Djibouti à la Convention des Nations Unies sur les Changements Climatiques. Décembre 2001.

- Ministère de la Santé
 - Direction de l’Epidémiologie et de l’Information Sanitaire (DEIS) - ont confirmé la pénurie de statistiques viables. Selon la DEIS, c’est seulement avec la publication de l’Annuaire Statistique 2009 (« Santé en chiffre »)

- Observatoire pour la Protection des Défenseurs des Droits de l’Homme Rapport de mission d’enquête international, Djibouti 2006

- OCDE Key Economic Indicators-Djibouti

- OMS-
 - Cooperation Strategy for WHO and Djibouti 2006-10

- Technical paper. Health systems priorities in the Eastern Mediterranean Region: challenges and strategic directions. Septembre 2004
- Evaluation of the Basic Development Needs Programme in Djibouti. 2006

- ONEAD
 - Actualisation du plan directeur d'AEP de la ville de Djibouti Mai 2009 – ONEAD – Tecresult
 - Rapport d'activités ONEAD 2009 et 2010 (provisoire)
 - Données ONEAD portant sur les abonnés du Quartier 4
 - Rapport d'activités ONEAD 2009 et 2010 (provisoire)
 - Données ONEAD portant sur les abonnés du Quartier 4

- OVD-Office de la Voirie de Djibouti
 - Projet du Budget Prévisionnel 2011
 - Rapport d'Activités 2010
 - Programme d'actions 2011-2015

- PROGRAMME DES NATIONS UNIS POUR LE DÉVELOPPEMENT
 - PNUD - Rapport d'activité du PADCL Octobre 2009
 - PNUD - Rapport d'activité du PADCL Juin 2010
 - PNUD - Rapport d'activité du PADCL Juillet 2011
 - Convention de Contribution PNUD-UE du 01.09.2008 - « Projet d'appui à la décentralisation et aux collectivités locales (PADCL) ».
 - PNUD: Programme d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales (PADCL), Rapport 2008-09
 - PNUD Objectifs du millénaire pour le développement -Djibouti 2005
 - Rapport de gestion sur l'aide extérieure 2009
 - Djibouti Second MDG Report
 - Regional Food Security and Risk Management Programme for Eastern and Southern Africa (REFORM)
 - Appréciation De L'institutionnalisation Du Genre Dans Les Programmes Du Snu A Djibouti. Mai 2008
 - Appui au renforcement des capacités nationales pour une bonne gouvernance (DJI/03/002/A/01/99). Evaluation du programme (Christian BONIFAS - Consultant) Juin 2007
 - Évaluation Du Programme D'appui À La Lutte Contre La Pauvreté (PLCP) DJI/03/001. Rapport final 2006. (Christian Rémy)
 - PADCL. Rapport d'évaluation. Septembre 2010 (Richelieu, Alexandre)

- PROGRAMME DES NATIONS UNIS POUR LE DÉVELOPPEMENT / Programme Alimentaire Mondial

- Hannusch, Dieter. Octobre 2010. UNE EVENTUELLE CONTRIBUTION DES RESERVES ALIMENTAIRES A LA SECURITE ALIMENTAIRE DE DJIBOUTI

- UNCTAD « Improvement of Transit Systems in the Horn of Africa »

- UNICEF
 - Projet de réhabilitation des systèmes d'alimentation en eau potable de villages ruraux - Rapport d'achèvement. UNICEF, juin 2010
 - Mission Fondation Véolia Environnement. Expertise forages Djibouti. 10 au 30 octobre 2011
 - Convention de Contribution UNICEF-UE du 17.06.2007 - « Réhabilitation des Systèmes d'Alimentation en Eau Potable de villages ruraux ».
 - Rapports d'avancement Trimestriel. (Période couverte : Octobre 2007 - Septembre 2009)

- USAID
 - USAID - EMIS Quest moyen général Djibouti électronique 2009-2010
 - USAID - EMIS Quest primaire Djibouti 2009-2010
 - USAID - EMIS Quest secondaire général Djibouti électronique 2009-2010

ANNEXE 5 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Commission Européenne :

Groupe de Référence:

André LIEBAERT (DEV B1)
Mikolaj KARLOWSKI (DEV E2)
Donatella MONTALDO (AIDCO C1)
Jean-Philippe AUBRY (AIDCO E7)

Unité d'évaluation

Joanna OLECHNOWICZ (Gestionnaire du mandat d'évaluation sur le Djibouti)
Jean Louis CHOMEL (Chef d'unité, évaluation)
Jean-Louis BOLLY (second sur l'évaluation)

Délégation Djibouti (Janvier 2010)

Nicola DELCROIX, Ambassadeur
Claire MERIC, Responsable Section Finance & Contrats
Luc PICAUD, Responsable des programmes infrastructures

Délégation Djibouti (Octobre/Novembre 2011)

Nicola DELCROIX, Ambassadeur
Benoit VERMEERSCH, chef de section Contrats, Finances et Audits et remplace le chef de section opérationnel dont le poste est vacant.
Nicoletta AVELLA en poste depuis le 1/09/2011
Davide BIXIO, Chargé de Projets Eau, Energie, Assainissement, en poste depuis le 15/07/2011
Sergio REGI en poste depuis le 1/03/2011
Corinne DELEU en poste depuis le 1/09/2010
Ali MOHAMED ALI en poste depuis le 1/03/2010
Claire MERIC, Responsable Section Finance & Contrats

Autres :

Murray BIEDLER, Programme Manager, Water Facility Unit (ACP)
Véronique DEHANDSCHUTTER, Anciennement responsable pour le Djibouti à AIDCO C1
Andrea LEONE – Experte en Eau, Unité d'Infrastructure
Claudia BOLDRINI – Agent responsable de la Qualité de l'eau, Unité d'Infrastructures
Kjell LARSSON, Energy Policy Adviser (kjell.larsson1@ec.europa.eu) DG DEV

Bailleurs de Fonds à Djibouti

(Janvier 2010)

Dominique DECHEF, ambassadeur de la France

Jocelyn LEVENEUR, Agence Française de Développement AFD
Adama TOÉ, Chargé de bureau, PNUD
Nicole HOUASSI, Spécialiste en programmation, PNUD
Hassan ALI, Spécialiste en programmation, PNUD
Stephanie FUNK, Directrice USAID
Nasser DJAMA, Chargé de programmes, USAID

(Octobre/Novembre 2011)

Jocelyn LEVENEUR, Directeur. Agence de l'AFD de Djibouti
Adrien ABSOLU, Chargé de Projets AFD
Mme. Fatoumata GUEREKA, Coordonnatrice PADCL/PNUD
Ahmedou Ould SIDI, Spécialiste Eau, Assainissement & Hygiène UNICEF
Mohamed ISSA, Wash Officer UNICEF
Ousmane Jazy, WASH consultant UNICEF

Organisations et agences à Djibouti (non-Bailleurs)

L'AUTORITÉ DES PORTS ET DES ZONES FRANCHES

- M. Aboubaker Omar Hardi, PDG
- Mohamed Aden Cheickh, Operations Manager

ADEPF (Association Djiboutienne de Planning Familiale)

- Mme. Mouna Ahmed ILTIREH, Présidente
- Mme. Fatma Ali CHIREH, Secrétaire Général
- Said Mohamed SAID, Directeur des Programmes
- Bachir MAKI, Assistant Comptable

ARIANE :

- Fatima KARROUM, Responsable Projet ARIANE (Janvier 2010)

BANQUE CENTRALE DE DJIBOUTI

- Malik M. Garad, Chef de services études et relations externes

COMESA

- Isaac Ndahiro, Transport policy expert

FMI

- Samba Thiam , Resident Representative Djibouti

FONDS GLOBAL

- Guy Bourassa, Bureau de l'Inspecteur général
- Jean Piner , Bureau de l'Inspecteur général

HYDEA :

- Ulisse MICHETTI, HYDEA (Chef de Mission, supervision technique des travaux dans le Quartier 4)
- F. PERRON, HYDEA (Agent, supervision technique des travaux dans le Quartier 4)

IGAD :

- Franciso Ramirez-Vasco, Assistance technique, Institutional Strengthening & Capacity Building
- Atnafu TOLA, Assistance Technique, IGAD-conflict prevention RIP 9 RSA 27

MINISTERES :

Ministere de l'Économie, des Finances et de la Planification chargé de la Privatisation.

- Almis Mohamed ABDILLAHI, Directeur du Financement Extérieur et Ordonateur National Suppléant
- Fatima KARROUM, Assistance Technique dans le Bureau de Ordonateur National
- Idriss Ali SULTAN, Directeur de la Direction Nationale de la Statistique et des Etudes Demographique (DISED)

Ministère de l'Energie et de l'Eau

- Dr. Bouh Houssein OFLEH, Directeur de l'Eau

Ministère de l'Interieur et de la Décentralisation

- Omar SIRAG, Direction de la Décentralisation

Ministère de la Santé

- Dr. Ammar Abdo AHMED, Directeur General, Institut National de Santé Publique de Djibouti
- Dr. Mariam Adem YOUSSEF, Medecin Chef, Clinic Einguella

Ministère de Transport.

- Mohammed Ali Hassan, Directeur équipement
- Omar WAHIB, Directeur Transport terrestre

CERD (Centre d'Etudes et de Recherches de Djibouti)

- Mohamed Osman AWALEH, Responsable département Chimie

OBOCK (visite sur le terrain)

- Omar Farada Mohamed Prefet d'Obock:
- Ali Houmad Hassan, President du Conseil General
- Autres membres du Conseil et représentants des ANE

ONEAD

- Youssouf Mirgan BARKAT, Directeur General
- Jean Michel ROUX, Conseiller Technique de DG de l'ONEAD

OVD

- Charmake Youssouf MOUSSA, Directeur, Office de la Voirie de Djibouti

Autres :

- Laurent VIDAL, Maître de conférences en droit public, IRISES-CERSO/CNRS Paris Dauphine
- Issac NDAHIRO, Procurement Expert, COMESA
- Francesca COOK, Security and Civil Society consultant
- Abel Moniem SANAD, Associate Professor and Head, Construction and Building Department, College of Engineering and Technology, Cairo Campus, Arab Academy for Science, Technology and Maritime Transport
- Lars ASKELOF, Vice President and COO, The Transport Group, Stockholm

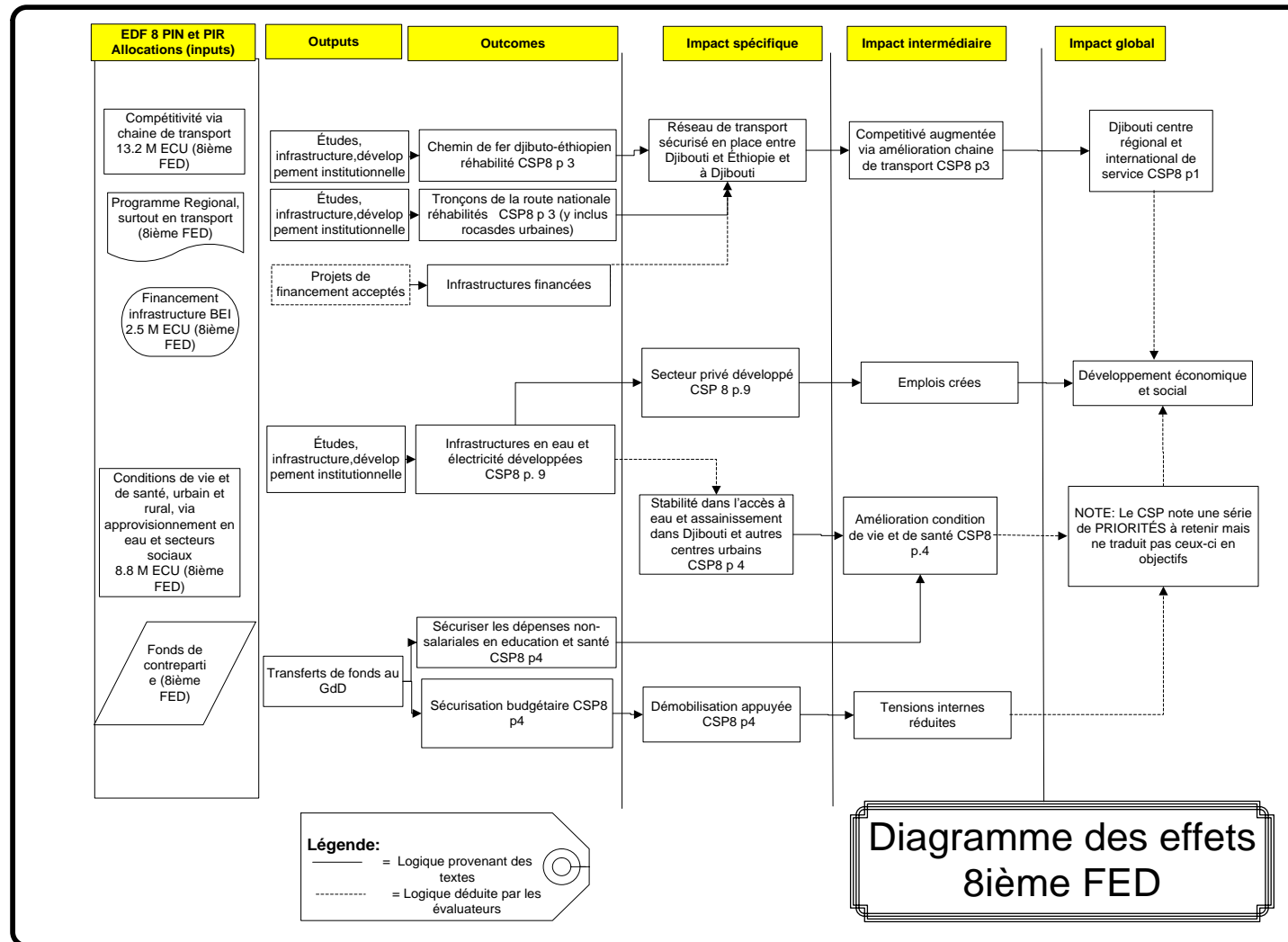
ANNEXE 6 : PROGRES SUR LES OMD AU DJIBOUTI 2009

Objectif	Cible établie pour 2015	Situation (2009)	Probabilité de réalisation d'ici à 2015
1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim			
Population vivant avec moins de 2 dollars par jour (%)	28	42	Peu probable
Prévalence des enfants âgés de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale (%)	..	30	Non connue
2. Assurer l'éducation primaire pour tous			
Taux net de scolarisation primaire (% des deux sexes)	..	66,2	Probable
Proportion d'élèves allant jusqu'à la cinquième année du primaire (% des deux sexes)	84,3	87,7	Réalisable
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes			
Indice de parité des sexes parmi les enfants scolarisés dans le primaire (ratio filles/garçons)	1,0	0,70	Probable
4. Réduire la mortalité infantile			
Ratio de mortalité des enfants de moins de 5 ans (pour 1 000 naissances vivantes)	75	94	Probable
Proportion d'enfants de moins de 1 an vaccinés contre la rougeole (%)	40	67	Probable
5. Améliorer la santé maternelle			
Ratio de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances)	400	550	Possible
6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies			
Proportion de personnes de 15 à 49 ans vivant avec le VIH/SIDA (%)	2,3	2,9	Probable
Prévalence de la tuberculose (pour 100 000 personnes)	400	1 161	Possible
7. Assurer un environnement durable			
Pourcentage de la population totale ayant accès à une source d'eau potable	100	93,5	Probable

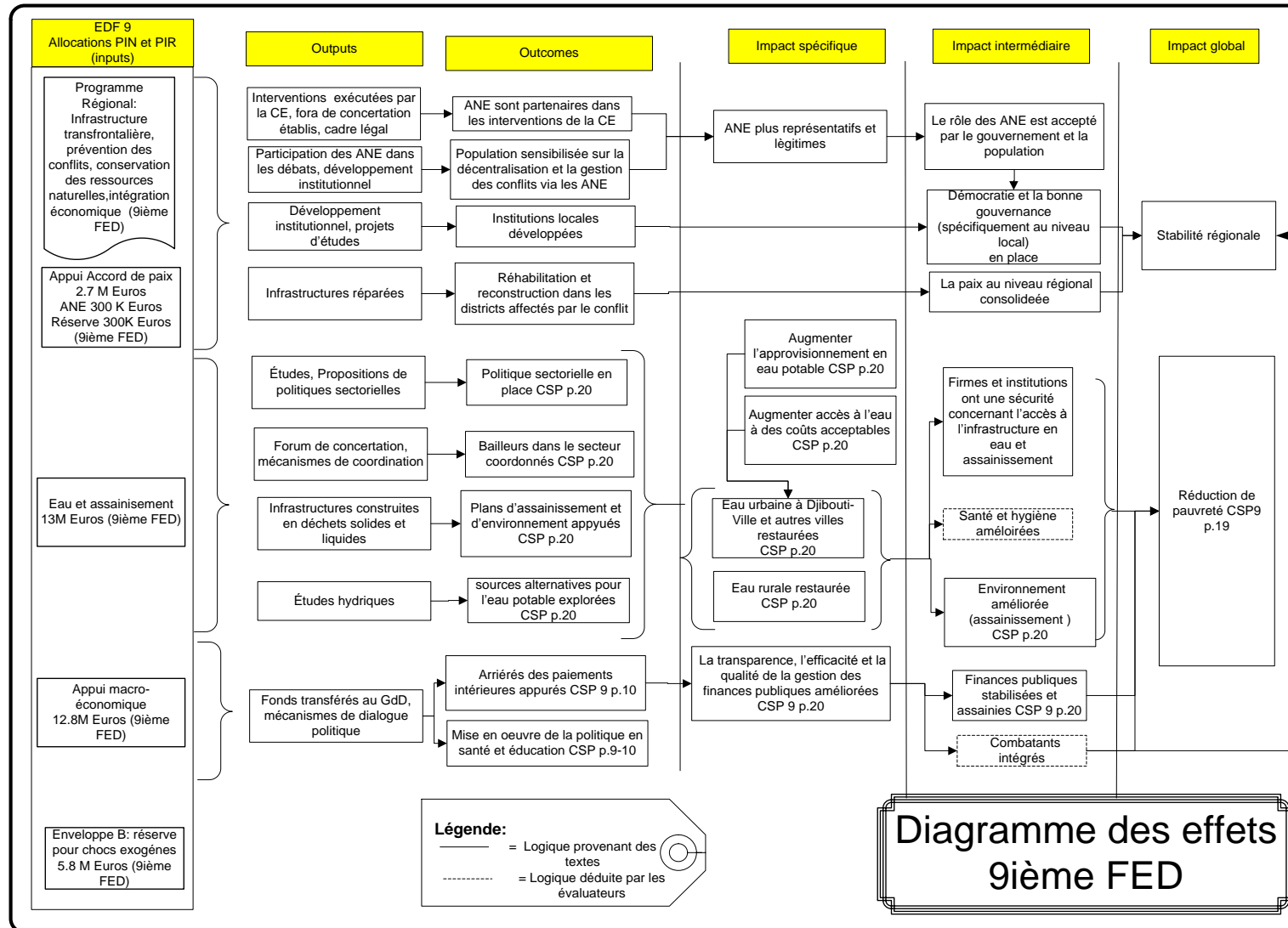
Source : Organisation des Nations Unies, MDG Monitor : Tracking the Millennium Development Goals, www.mdgmonitor.org,

Il faut noter que plusieurs de ces données sont questionnés en ce moment.-Auteurs

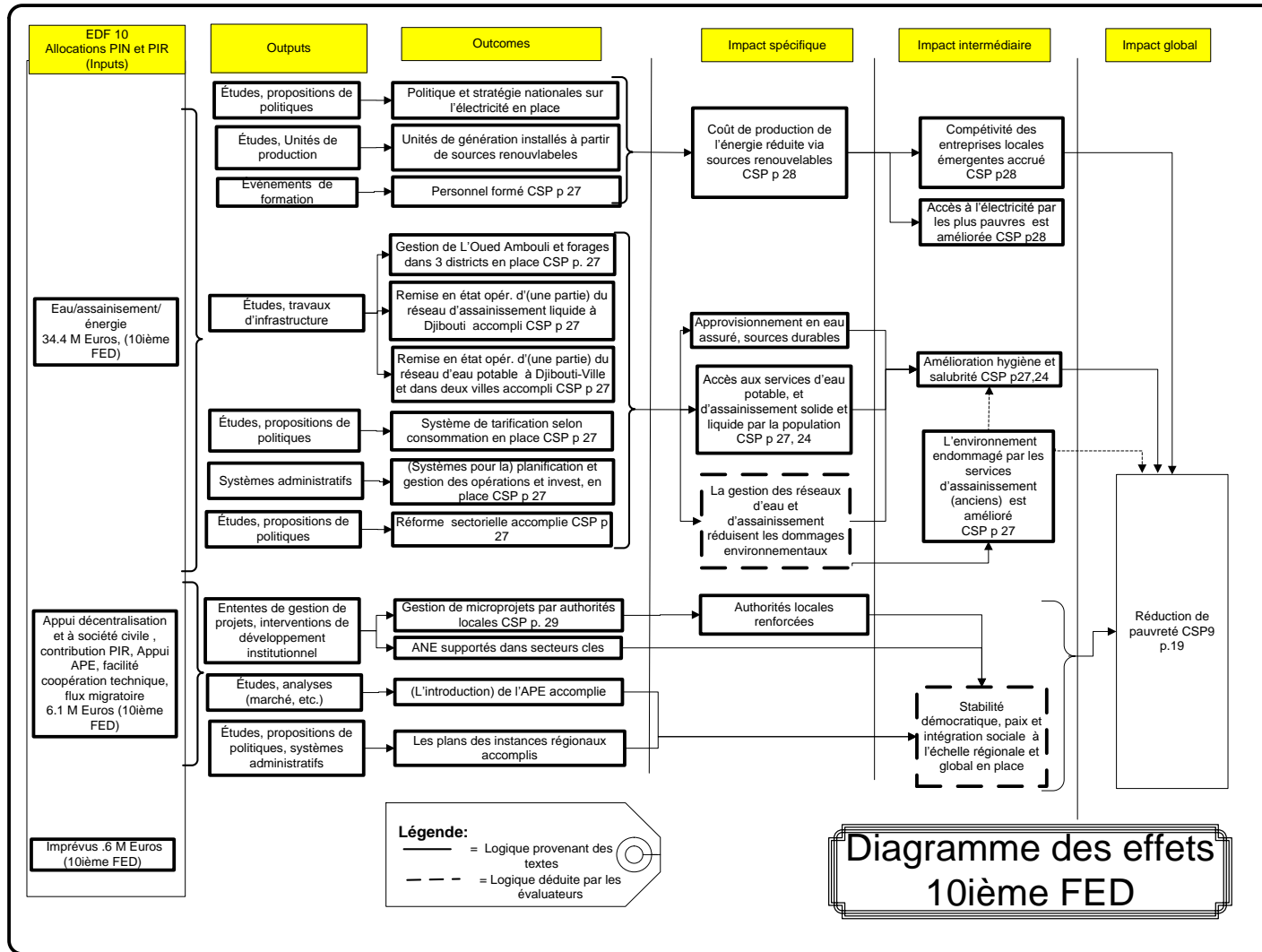
ANNEXE 7: DIAGRAMME DES EFFETS DU SEME FED



ANNEXE 8 : DIAGRAMME DES EFFETS DU 9EME FED



ANNEXE 9 : DIAGRAMME DES EFFETS DU 10EME FED



ANNEXE 10 : INTEGRATION DES LOGIQUES D'INTERVENTION DES TROIS FED¹⁰⁴

Tous les FED Allocations PIN et PIR	Output clusters	Outcomes	Impact spécifique	Impact intermédiaire	Impact global
<p>Programme Régional: Infrastructure transfrontalière, prévention des conflits, conservation ress. naturelles, intégration économique (9ième/10ième FED)</p> <p>Programme Regional, surtout en transport (8ième FED)</p> <p>Compétitivité via chaîne de transport 13.2 M ECU (8ième FED)</p> <p>Eau et assainissement 13M Euros (9ième FED)</p> <p>Conditions de vie et de santé, urbain et rural, via approvisionnement en eau et secteurs sociaux 8,8 M ECU (8ième FED)</p> <p>Eau/assainissement/ énergie 34.4 M Euros (10ième FED)</p> <p>BEI 2.5 M ECU (8ième FED)</p> <p>Appui décentralisation et à société civile, contribution PIR, Appui APE, facilité coopération technique, flux migratoire 6.1 M Euros (10ième FED)</p> <p>Appui Accord de paix 2.7 M Euros ANE 300 K Euros Réserve 300K Euros (9ième FED)</p> <p>Appui macro-économique 12.8M Euros (9ième FED)</p> <p>Fonds de contrepartie (8ième FED)</p> <p>Imprévus .6 M Euros (10ième FED)</p> <p>Enveloppe B: réserve pour chocs exogènes 5,8 M Euros (9ième FED)</p>	<p>Études, infrastructure, construction</p> <p>Études, infrastructure, construction</p> <p>Analyses, propositions de politiques, dév. Institutionnel</p> <p>Dév. Institutionnel, systèmes admin.,</p> <p>Ententes de gestion d'interventions, dév. Institutionnel</p> <p>Transferts de fonds, mécanismes de dialogue</p> <p>Transferts de fonds, mécanismes de dialogue</p>	<p>Chemin de fer djibuto-éthiopien, et la route nationale réhabilités</p> <p>Politiques, stratégies et capacités pour la gestion du secteur améliorées</p> <p>Unités de production d'électricité installés</p> <p>Exploration des sources alternatives pour l'eau potable</p> <p>Gestion Oued Ambouli et forages</p> <p>Remise en état opér. du réseau d'assainissement liquide</p> <p>Remise en état opér. du réseau d'eau</p> <p>Tarifcation selon consommation</p> <p>Politiques, appui aux plans en eau et assainissement</p> <p>Réforme, planification et gestion des opérations et invest, en place</p> <p>Développement des infrastructures en eau</p> <p>Gestion microprojets autorités locales</p> <p>Développement des institutions locales</p> <p>Appui au programme de réhabilitation et de reconstruction dans les districts affectés par le conflit</p> <p>ANE sont partenaires dans les interventions de la CE, et sont plus utilisés</p> <p>ANE supportés dans secteurs clés</p> <p>Appui à l'APE et aux instances régionaux</p> <p>Appui à la démobilisation</p> <p>Appurement des arriérés des paiements intérieurs</p>	<p>Compétitivité améliorée via chaîne de transport</p> <p>Réduire cout de production de l'énergie via sources renouvelables</p> <p>Approvisionnement en eau assuré, sources durables</p> <p>Accès service eau potable, d'assainissement solide et liquide</p> <p>Restauration eau urbaine à Djibouti-Ville et aures villes</p> <p>Amélioration approv. en eau et assainissement</p> <p>Amélioration de l'environnement</p> <p>Restauration secteur eau rurale</p> <p>Amélioration condition de vie/santé</p> <p>Authorities locales renforcies</p> <p>ANE plus représentatifs/légitimes</p> <p>Appui à la démobilisation</p> <p>Amélioration de la transparence, efficacité et qualité de la gestion des finances publiques</p> <p>Sécuriser les dépenses non-salariales en education et santé</p>	<p>Accroître compétitivité des entreprises locales émergentes</p> <p>Accès à l'électricité améliorée pour les plus pauvres</p> <p>Amélioration hygiène et salubrité</p> <p>Approvisionnement et accès en eau potable</p> <p>Améliorer environnement</p> <p>Développement du secteur privé</p> <p>Développement de la démocratie et la bonne gouvernance au niveau local</p> <p>Paix et intégration à l'échelle régionale et global</p> <p>Consolider la paix au niveau régional</p> <p>Assainir les finances publiques</p>	<p>Djibouti centre régional et international de service</p> <p>Réduction de pauvreté (9ième et 10ième FED)</p> <p>Stabilité régionale (9ième et 10ième FED)</p> <p>Le CSP 8ième FED note une série de PRIORITÉS à retenir mais ne traduit pas ceux-ci en objectifs</p>

LÉGENDE:

8ième FED

9ième FED

10ième FED

¹⁰⁴ Le terme « output clusters » utilisé dans ce tableau réfère à la multitude « d'outputs » qui ont été réalisés afin de produire les « outcomes » identifiés. Par exemple les trois outcomes en transport, dont celui du transport de l'électricité, seront définis par les « études et la construction d'infrastructures ». Évidemment, il s'agit d'un résumé analytique et illustratif et non pas d'une liste complète.

ANNEXE 11 : INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT HUMAIN - DJIBOUTI



Djibouti

Indicateurs internationaux de développement humain

Accédé : 10/31/2011,12:52 PM sur <http://hdr.undp.org/fr/>

Indice de développement humain

Year	Djibouti	Développement humain faible	États arabes (BR)	World
2011	0.430	0.456	0.641	0.682
2010	0.427	0.453	0.639	0.679
2009	0.425	0.448	0.634	0.676
2008	0.421	0.443	0.629	0.674
2007	0.416	0.437	0.623	0.670
2006	0.407	0.430	0.617	0.664
2005	0.402	0.422	0.609	0.660

Pour en savoir plus sur l'Indice de développement humain

Santé

Indicateur	Valeur	Note
<u>Dépenses en santé (% du PIB) (%)</u>	5.5	
<u>Taux de mortalité chez les moins de cinq ans (pour 1 000 naissances vivantes)</u>	94	
<u>Espérance de vie à la naissance. (en années)</u>	57.9	
<u>Index de la santé</u>	0.598	

Éducation

Indicateur	Valeur	Note
<u>Dépenses en éducation (% du PIB) (%)</u>	8.4	
<u>Durée attendue de scolarisation (en années)</u>	5.1	11
<u>Taux d'alphabétisation des adultes (en % d'âges de 15 ans et plus)</u>	n.d.	
<u>Durée moyenne de scolarisation (en années)</u>	3.8	12 13
<u>Index de l'éducation</u>	0.294	
<u>Taux brut de scolarisation (%)</u>	30.4	

Revenu

Indicateur	Valeur	Note
<u>PIB par habitant (en PPA en \$ 2005)</u>	2,106	
<u>Revenu national brut (RNB) par habitant (\$ constants de 2005) (Constant 2005 international \$)</u>	2,335	
<u>Index de revenu</u>	0.451	

Inégalité

Indicateur	Valeur	Note
<u>Index de Gini, revenu</u>	n.d.	

<u>Perte due à l'inégalité de l'espérance de vie (Atkinson) (%)</u>	36.9	
<u>Perte due à l'inégalité de la scolarisation (Atkinson) (%)</u>	47	
<u>Perte due à l'inégalité des revenus (Atkinson) (%)</u>	21.3	
<u>Indice du niveau d'instruction ajusté aux inégalités</u>	0.156	
<u>Indice d'espérance de vie à la naissance ajusté aux inégalités</u>	0.377	
<u>Indice de revenu ajusté aux inégalités</u>	0.355	
<u>Indice de développement humain (IDH) ajusté aux inégalités</u>	0.275	
Pauvreté		
Indicateur	Valeur	Note
<u>Indice de pauvreté multidimensionnelle (%)</u>	0.139	14
<u>Intensité de la déprivation</u>	47.3	15
<u>Pauvreté multidimensionnelle, dénombrement (en % de la population)</u>	29.3	16
<u>Population vivant sous le seuil de pauvreté (%)</u>	n.d.	
Genre		
Indicateur	Valeur	Note
<u>Population ayant au moins une éducation secondaire, rapport femme/homme (Ratio femmes/ hommes)</u>	n.d.	
<u>Taux de fécondité, chez les adolescentes (femmes âgées de 15 à 19 ans) (le nombre de naissances pour 1 000 femmes âgées de 15 à 19 ans)</u>	22.9	
<u>Taux d'activité de la population active (Ratio femmes/ hommes)</u>	0.782	
<u>Indice d'inégalité de genre</u>	n.d.	
<u>Nombre de sièges au Parlement, rapport femme/homme</u>	0.161	
<u>Taux de mortalité maternelle (le nombre de décès chez les mères pour 100 000 naissances vivantes)</u>	300	
Durabilité		
Indicateur	Valeur	Note
<u>Espèces menacées (% of all species)</u>	9	
<u>Empreinte écologique (hectares par habitant)</u>	0.9	
<u>Taux d'épargne net ajustée (en % de RNB)</u>	n.d.	
<u>Émissions de gaz à effet de serre par habitant (en tonnes de CO2)</u>	n.d.	
<u>Prélèvements d'eau douce (% of actual total renewable water resources)</u>	n.d.	
<u>Épuisement des ressources naturelles (en % de RNB)</u>	0.3	
<u>Émissions de dioxyde de carbone (taux de croissance annuel moyen 1970-2008) (%)</u>	-0.8	
<u>Surface forestière (thousand ha)</u>	6	17
<u>Évolution de la surface forestière (%)</u>	0	18
<u>Nombre de décès dus aux catastrophes naturelles (average per year per million people)</u>	6	
<u>Population victime de catastrophes naturelles (average per year per million people)</u>	82,450	
<u>Indice de performance environnementale</u>	60.5	
<u>Surface forestière (pourcentage de la surface des sols) (% of total land area)</u>	0.2	19
<u>Émissions de dioxyde de carbone par habitant (tonnes)</u>	0.6	

Indicateur	Valeur	Note
<u>Population, total des deux sexes (en milliers)</u>	905.6	
<u>Population urbaine (%) (en % de la population)</u>	76.3	20
<u>Population, femmes (en milliers)</u>	452.54	
<u>Population, hommes (en milliers)</u>	453.02	

Notes

1: Data refer to 2011 or the most recent year available.

2: Based on data from UNICEF (2000–2010).

3: Data refer to 2011 or the most recent year available.

4: Publié en 2011 en utilisant des données de 2000-2010.

5: Publié en 2011 en utilisant des données de 2000-2010.

6: Publié en 2011 en utilisant des données de 2000-2010.

8: The Change is over the period 1990-2008.

9: Less than 1 percent.

11: Data refer to 2011 or the most recent year available.

12: Based on data from UNICEF (2000–2010).

13: Data refer to 2011 or the most recent year available.

14: Publié en 2011 en utilisant des données de 2000-2010.

15: Publié en 2011 en utilisant des données de 2000-2010.

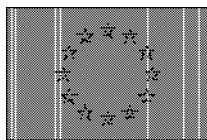
16: Publié en 2011 en utilisant des données de 2000-2010.

18: The Change is over the period 1990-2008.

19: Less than 1 percent.

n.d.: Données non disponibles

ANNEXE 12 : TERMES DE REFERENCE DU MANDAT



COMMISSION EUROPÉENNE

**Évaluation de la coopération de l'Union Européenne
avec
Djibouti
Évaluation de niveau national**

07/09/2009

Termes de référence

1. Mandat et objectifs

L'évaluation systématique et régulière de ses programmes de dépenses est une priorité de l'Union Européenne (COMM), en vue de rendre compte de la gestion des fonds alloués et de promouvoir une culture d'apprentissage de l'expérience dans toute l'organisation. L'accent mis sur *l'impact*, particulièrement dans le cadre des programmes des Directions Générales de la « famille RELEX »¹⁰⁵ s'inscrit dans un contexte de concentration croissante de l'aide extérieure et de généralisation des approches orientées vers les résultats.

L'évaluation de la coopération de la Commission avec **Djibouti** fait partie du programme d'évaluation pour **2009** tel qu'approuvé par les Commissaires des Relations Extérieures et du Développement.

Les principaux objectifs de l'évaluation sont de :

- fournir aux services concernés de la Commission ainsi qu'au grand public une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et présente de la Commission avec **Djibouti** ;
- tirer les principaux enseignements de cette coopération en vue d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de la Commission.

2. Contexte

La République de Djibouti, dotée d'une superficie de 23.200 km², est située dans la Corne de l'Afrique et partage des frontières avec l'Érythrée au Nord, l'Éthiopie à l'Ouest et au Sud et avec la Somalie au Sud - Est. Elle possède une façade maritime longue de 370 km qui donne sur la Mer Rouge et le Golfe d'Aden. La Corne de l'Afrique a toujours été un carrefour culturel et commercial entre l'Afrique et l'Asie et en particulier l'Arabie.

La population de Djibouti est estimée en 1998 à 680.000 habitants dont plus de deux tiers vit dans Djibouti-ville, la capitale du pays. Le taux d'accroissement de la population est très élevé (6%) dont 3% dû au flux migratoire. Les langues officielles du pays sont le français et l'arabe. Le somali et l'afar sont les langues nationales. La majorité de la population (98%) est de religion musulmane de rite sunnite. Les jeunes de moins de 20 ans représentent près de 53% de la population du pays.

Le pays a accédé à l'indépendance le 27 juin 1977 sous le nom de République de Djibouti et HASSAN GOULED APTIDON est désigné le premier Président du pays. Un parti unique, le RPP (Rassemblement Pour le Progrès) dirige les affaires du pays. Une rébellion armée se déclenche en 1991 dans le nord du pays. Une nouvelle constitution, votée en 1992, introduit le multipartisme en République de Djibouti. Un accord de paix a été conclu en décembre 1994 entre le gouvernement et le FRUD (Front pour la Restauration de l'Unité et de la Démocratie). Au bout d'une année de négociations, le gouvernement et la fraction du FRUD - armé ont signé le 12 mai 2001 un accord qui scelle définitivement la paix en République de Djibouti. En 2003, des élections législatives pour la première fois ont été tenues dans le cadre du multipartisme; à noter également l'instauration d'un quota de 10% réservé aux femmes, leur permettant ainsi d'accéder pour la première fois à l'Assemblée.

¹⁰⁵ Directions Générales des Relations Extérieures (RELEX), du Développement (DEV), de l'Élargissement (ELARG), du Commerce (TRADE) et l'Office de Coopération EuropeAid (AIDCO).

Les libertés fondamentales et les principes fondamentaux dont s'inspire la bonne gouvernance sont effectivement repris dans la constitution de 1992, qui peut être même considérée comme un modèle du genre. Or, si la réalité demeure quant à elle plus nuancée, l'Etat en est conscient et entreprend des initiatives destinées à améliorer et à renforcer l'Etat de droit et la bonne gouvernance.

Djibouti est un des pays les moins avancés qui figure toutefois dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire, selon la classification de la Banque mondiale (BM). Le PIB accuse pourtant une répartition très inégalitaire, comme en témoignent les indicateurs de pauvreté extrême et de chômage, fléaux qui affectent respectivement 42 % et 59 % de la population. Djibouti se retrouve à la 148^{ème} place sur 177 pays en ce qui concerne l'indice de développement humain (0,454). L'incidence de la pauvreté s'est accrue dans les dernières années, avec une plus grande concentration des pauvres en milieu rural et dans les zones périurbaines, ainsi que parmi les jeunes et les enfants, étant donné que 42 % de la population de Djibouti a moins de 15 ans.

L'économie de Djibouti repose essentiellement sur les activités tertiaires qui assurent près de 83% du Produit Intérieur Brut. Autour du Port ainsi que du Chemin de fer Djibouto-Ethiopien les activités bancaires, les assurances et le commerce se sont développés. La part de l'Administration dans la formation du PIB reste également très importante. Elle représente environ 30% du PIB en 1998.

Les secteurs primaire et secondaire sont très peu développés. Leurs contributions au PIB s'élèvent respectivement à 4% et 13% en 1998. L'élevage est l'activité principale dans le milieu rural. La rigueur du climat et l'absence de tradition agricole freinent le développement de ce secteur. Toutefois la pêche reste un secteur en croissance. Cette tendance va s'accroître avec l'inauguration récente d'un port de pêche et d'un centre de formation sur le métier de la pêche.

Evolution de la coopération de l'Union Européenne avec Djibouti

Selon les sources disponibles, Djibouti aurait reçu autour de 110 millions d'euro d'aides de l'Union Européenne entre 1986-2007, couvrant les 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} FED. Cette aide a été accordée à travers des instruments différents tels que des dons, de l'assistance technique, de l'aide d'urgence, des prêts ou des lignes budgétaires pour répondre aux besoins spécifiques du pays (ex. les droits de l'homme et la démocratisation, les actions dans le domaine de SIDA, la ligne post-conflit et réhabilitation)... Durant cette période l'Union Européenne a été l'un des principaux bailleurs de fonds de Djibouti sous forme de dons, hors l'assistance humanitaire.

Les 6^{ème} et 7^{ème} FED ont atteint des taux d'engagements et de décaissements satisfaisants, mais la mise en œuvre du PIN 8^{ème} FED a connu des difficultés durant les premières années. Le pays a bénéficié d'une allocation supplémentaire du 8^{ème} FED pour ses efforts de promotion de la paix en Somalie.

Les domaines de coopération principaux ont été le développement rural et urbain ainsi que le développement des ressources humaines. Récemment, les domaines de coopération ont été

complétés avec le transport, l'eau et l'assainissement ainsi que la santé et l'éducation sous les 8^{ème} et 9^{ème} FED.

3. Champ de l'évaluation

Le champ de l'évaluation couvre les stratégies de coopération de la Commission ainsi que leur mise en œuvre pour la période **1996-2009**.¹⁰⁶

L'analyse du Consultant devra porter sur :

- la pertinence, la cohérence et la complémentarité des stratégies de coopération de la Commission pour la période **1996-2009** ;
- la correspondance entre la programmation et la mise en œuvre pour la même période ;
- la mise en œuvre de la coopération de la Commission en mettant particulièrement l'accent sur l'efficacité et l'efficience pour la période **1997-2001** et **2002-2007** et sur les effets attendus de la coopération pour le cycle de programmation en cours **2008-2013**;
- les domaines de coopération suivants :

➤ **Les objectifs le plus importants de la coopération, repris dans le plan quinquennal d'orientation pour la période 1996-2001:**

- l'insertion harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale, en tant que centre régional maritime, commercial et des services;
- la lutte contre la pauvreté;
- le développement économique et social durable;
- le soutien à la démocratie, de l'état de droit et le respect des droits de l'homme;
- la protection de l'environnement;
- l'amélioration des conditions de vie et de santé de la population djiboutienne.

➤ **Le document de stratégie de la coopération pour la période 2002-2007 identifie deux domaines de concentration:**

- L'eau et assainissement;
- L'appui macro-économique: soutien macro-économique et institutionnel à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Un domaine hors concentration:

- Appui à la mise en œuvre de l'accord de la paix et appui à la décentralisation.

➤ **Le document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013 établit l'objectif global:**

- Contribuer au développement économique et social des régions ciblées et à l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants, en assurant l'accès des populations urbaines et rurales à une énergie électrique abordable et en facilitant

¹⁰⁶ Cette période a été étendue au cours de l'étude afin de couvrir les années 1996 à 2010.

l'accès des ménages aux services d'eau potable ainsi que d'assainissement (liquide et solide).

Deux composantes:

- L'eau et l'assainissement
- L'énergie

Les interventions hors secteur de concentration:

- Appui à la décentralisation;
- Appui à la société civile;
- Contributions aux programmes régionaux;
- Appui aux Accords de Partenariats Economiques(APE);
- Facilité de coopération technique.

Dans le cadre de l'analyse de l'appui macro-économique et de manière plus générale, du recours à l'appui budgétaire (global et/ou sectoriel) comme modalité de financement de la coopération de l'Union Européenne avec Djibouti, l'équipe d'évaluation est invitée à appliquer et à tester la méthodologie proposée dans les documents publiés sur ce sujet par l'Unité d'Evaluation¹⁰⁷. Les évaluateurs s'efforceront de mettre en œuvre les principes méthodologiques de l'Unité d'évaluation.

4. Déroulement et méthodologie

Le déroulement de l'évaluation se décompose en **cinq phases** couvrant plusieurs étapes méthodologiques. La zone grise du tableau ci-dessous, à laquelle il convient d'ajouter la production de la note de lancement, concerne essentiellement le Consultant :

Phases de l'évaluation	Étapes méthodologiques ¹⁰⁸
1. Phase de préparation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitution du groupe de référence (GR) ▪ Rédaction des Termes de Référence (TdR) ▪ Note de lancement (Consultant)
2. Phase documentaire ¹⁰⁹ 3. Phase de terrain 4. Phase de synthèse et séminaire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Structuration de l'évaluation ▪ Collecte de données¹¹⁰, vérification des hypothèses ▪ Analyse

¹⁰⁷ En particulier: Methodology for evaluations of budget support. Operations at country level, Issue paper, May 2008

¹⁰⁸ Ces étapes ne sont pas nécessairement séquentielles.

¹⁰⁹ Elle inclut des entretiens à Bruxelles et pourrait comprendre une courte mission dans le pays.

¹¹⁰ Celle-ci comprend toute documentation pertinente et appropriée provenant (i) des services de la Commission, et/ou (ii) d'autres sources (à préciser).

Phases de l'évaluation	Étapes méthodologiques ¹⁰⁸
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jugements
5. Rétroaction et diffusion	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grille de qualité ▪ Résumé pour les Commissaires concernés ▪ EvInfo (résumé pour les bases de données de l'OCDE et de la Commission) ▪ Fiche contradictoire (réponse des services de la Commission)

4.1 Phase de préparation

Le gestionnaire de l'évaluation identifie les services de la Commission à inviter au groupe de référence en veillant à atteindre trois objectifs : l'apport d'expertise et d'information, l'expression de la variété des points de vue pertinents au sein de la Commission et la légitimité du processus d'évaluation.

Le groupe de référence agit comme la principale interface entre le Consultant et les services de la Commission. Les principales fonctions du groupe de référence consistent à :

- émettre un avis sur les termes de références élaborés par l'Unité Evaluation ;
- fournir au Consultant toute l'information et la documentation disponible concernant l'objet de l'évaluation ;
- examiner le rapport de démarrage ainsi que les rapports ultérieurs produits par le Consultant ;
- porter un jugement sur la qualité du travail réalisé par le Consultant ;
- contribuer à assurer la diffusion et la prise en compte des résultats et des recommandations de l'évaluation dans la conception et la mise en œuvre des programmes de coopération futurs.

Le gestionnaire de l'évaluation prépare les termes de référence de l'évaluation et les adresse au Consultant.

Ce dernier présente, dans un délai de 10 jours après réception des TdR, une *note de lancement*¹¹¹ qui contient : (i) la compréhension des TdR ; (ii) la composition

¹¹¹ Dans le cas d'une procédure d'appel d'offre, la note de lancement est remplacée par une proposition technique et financière.

(provisoire) de l'équipe d'évaluation accompagnée des CV ; (iii) une proposition de budget. La note de lancement est transmise au groupe de référence pour commentaires.

4.2 Phase documentaire

4.2.1 Rapport de démarrage

Après approbation de la note de lancement par l'Unité Evaluation, le Consultant procède à l'étape de structuration de l'évaluation, qui conduit à la production d'un rapport de démarrage.

Une grande partie du travail consiste à analyser la documentation clé relative à la coopération (passée et présente) de la Commission avec Djibouti (en particulier les documents de stratégie et de programmation). Le Consultant considère également la documentation produite par les autres donateurs et agences internationales. Sur la base des informations obtenues et analysées, le Consultant :

a. reconstruit la logique d'intervention de la Commission dans le cadre de sa coopération avec **Djibouti**. La reconstruction de la logique d'intervention prend la forme d'un ou de plusieurs diagrammes logiques des effets qui doivent être strictement basés sur des documents officiels. L'élaboration du ou des diagrammes des effets suppose que le Consultant ait préalablement (i) identifié et hiérarchisé les objectifs de coopération recensés dans les documents officiels ; (ii) traduit ces objectifs explicites en effets attendus. Les effets attendus constituent les « boîtes » du ou des diagrammes. Les éventuels « trous » dans la logique d'intervention doivent être indiqués et remplis sur la base d'hypothèses qui seront validées par le groupe de référence. Le ou les diagramme(s) logique(s) des effets sont utiles pour l'identification des principales questions d'évaluation ;

b. propose des questions d'évaluation, chaque question étant assortie de commentaires explicatifs. Le choix des questions est déterminant pour les étapes suivantes de collecte d'information, d'élaboration des méthodes d'analyse et d'élaboration des jugements finaux ;

Une première réunion se tient avec le groupe de référence pour discuter et valider le(s) diagramme(s) logique(s) et les questions d'évaluation.

c. identifie pour chaque question d'évaluation retenue les critères de jugement et indicateurs appropriés. Pour chaque question, au moins un critère de jugement doit être identifié, et à chaque critère doit correspondre un nombre limité d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs ;

d. ajoute une description du contexte de la coopération de la Commission avec **Djibouti** ;

e. propose des méthodes adaptées de collecte de données et d'informations tant au siège de la Commission que sur le terrain et présente une méthode appropriée pour l'analyse des données et informations collectées, en précisant les limites éventuelles de ces méthodes.

Le rapport confirme également, s'il y a lieu, (i) la composition finale de l'équipe d'évaluation ; (ii) le calendrier final. L'approbation du rapport de démarrage fait l'objet d'un échange formel de lettres entre le Consultant et la Commission.

Cette phase peut comprendre une courte visite préparatoire et exploratoire sur le terrain par le Consultant et/ou un représentant de l'Unité Evaluation.

4.2.2. Rapport de phase documentaire

Après validation du rapport de démarrage, le Consultant procède à l'étape finale de la phase documentaire au cours de laquelle il :

- présente les indicateurs quantitatifs et qualitatifs finalisés ;
- présente les premiers éléments de réponse aux questions d'évaluation et les premières hypothèses à tester sur le terrain ;
- présente des méthodes appropriées de collecte de données et d'information dans le pays, en précisant les limites et en décrivant la manière dont ces données seront « croisées » ;
- propose des méthodes d'analyse appropriées des données et informations collectées, en indiquant à nouveau les limites de ces méthodes pour Djibouti ;
- propose une liste d'activités, de projets et de programmes devant faire l'objet d'une analyse approfondie sur le terrain.

A l'issue de ce travail, le Consultant présente au groupe de référence un projet de rapport de phase documentaire présentant les résultats de la première phase de l'évaluation, reprenant toutes les tâches ci-dessus énumérées (le rapport de démarrage constitue une annexe au rapport de phase documentaire). **La mission de terrain ne peut avoir lieu qu'après l'approbation, par le gestionnaire de l'évaluation, de la méthodologie proposée.**

4.3. Phase de terrain

Après l'acceptation du rapport de phase documentaire, le Consultant effectue la mission de terrain. Le travail sur le terrain est entrepris selon la démarche préalablement exposée dans le rapport de phase documentaire et approuvée par le groupe de référence, en accord avec la Délégation. Si, au cours de la mission de terrain, des modifications significatives de la méthodologie et/ou du calendrier sont jugées nécessaires, le Consultant doit obtenir l'approbation de l'Unité Evaluation avant leur mise en œuvre.

A l'issue de l'étude de terrain, le Consultant présente les résultats préliminaires de l'évaluation

- (1) au cours d'une réunion de restitution avec la Délégation ;
- (2) au groupe de référence peu de temps après son retour du terrain.

4.4 Phase de synthèse et séminaire

Le Consultant soumet un projet de rapport final conforme au modèle présenté en annexe 2 et prenant en compte les commentaires émis au cours des réunions de restitution avec la Délégation et le groupe de référence (cf. 4.3).

Si le gestionnaire de l'évaluation considère le rapport de qualité suffisante (cf. annexe 3), il le transmet au groupe de référence qui se réunit afin d'en discuter avec l'équipe d'évaluation.

Sur la base des commentaires exprimés par le groupe de référence et l'Unité Evaluation, le Consultant apportera au rapport les modifications nécessaires. Le projet de rapport final révisé est ensuite présenté lors d'un séminaire à **Djibouti**. Le but du séminaire est de présenter les résultats, les conclusions et les recommandations préliminaires de l'évaluation aux Autorités nationales, à la Délégation ainsi qu'à l'ensemble des parties prenantes concernées par la coopération (organisations représentatives de la société civile, bailleurs de fonds, etc.).

L'unité Evaluation doit recevoir 60 exemplaires imprimés du volume principal du rapport et 10 exemplaires des volumes correspondant aux annexes. Dans le cas où des versions linguistiques s'avèreraient nécessaires, le nombre d'exemplaires total et sa répartition entre les versions linguistiques seront précisés par l'unité Evaluation.

Le Consultant doit préparer une présentation (format *Power Point*, de préférence) pour le séminaire. Le support de cette présentation est considéré comme un produit de l'évaluation au même titre que les rapports.

Sur la base des commentaires exprimés lors du séminaire et des commentaires émis ultérieurement par le groupe de référence, la Délégation et/ou le gestionnaire de l'évaluation, le Consultant rédige le rapport final. Le Consultant peut soit accepter, soit rejeter les commentaires, mais, en cas de rejet, il doit motiver (par écrit) son refus (les commentaires et les réponses du Consultant sont joints en annexe au rapport).

Le support de la présentation (*power point*) est révisé de manière à correspondre au rapport final.

L'unité Evaluation recevra 110 exemplaires imprimés du volume principal du rapport final et 10 exemplaires des volumes correspondant aux annexes. En outre, un CD-Rom contenant l'ensemble des documents sous format électronique sera joint à chaque volume principal imprimé. Dans le cas où différentes versions linguistiques s'avèreraient nécessaires, la quantité ci-dessus sera augmentée et la répartition entre les versions linguistiques sera précisée par l'unité Evaluation.

4.5 Rétroaction et diffusion

Après approbation du rapport final, l'Unité Evaluation procède à la diffusion des résultats (conclusions et recommandations) de l'évaluation. L'Unité Evaluation (i) exprime un jugement formel (cf. annexe 3) sur la qualité de l'évaluation ; (ii) prépare un résumé de l'évaluation conforme au modèle du CAD (EvInfo) ; (iii) prépare et diffuse une *Fiche contradictoire*. Le rapport final, la grille de jugement de qualité, l'EvInfo et la Fiche contradictoire sont publiés sur le site Internet de l'Unité Evaluation.

5. Questions d'évaluation

L'évaluation est basée sur les critères du CAD de l'OCDE : pertinence, impact, efficacité, efficience et durabilité. Ces critères peuvent être pondérés de manière différente, en fonction de la hiérarchisation des questions d'évaluation.

De manière générale, les questions (au nombre de 10, au maximum) font référence aux domaines principaux suivants :

- **Pertinence de la stratégie/du programme d'intervention** : cela comprend la pertinence par rapport aux objectifs généraux de la Commission ainsi que la pertinence par rapport aux besoins et aux priorités de Djibouti (notamment dans le choix de la (des) population(s) cible(s)).
- **Conception de la stratégie/du programme d'intervention** : il s'agit principalement d'analyser l'adéquation entre les objectifs retenus dans les documents de programmation et les ressources prévues pour les atteindre. Le Consultant vérifiera également dans quelle mesure les modalités d'intervention (instruments, canaux de financements, etc.) retenues sont adaptées aux objectifs poursuivis.
- **Adéquation entre la mise en œuvre et la stratégie** : le Consultant doit vérifier dans quelle mesure le calendrier et l'exécution des programmes d'intervention (types d'interventions, répartition géographique et sectorielle de l'aide, instruments et canaux de financements, etc.) correspondent à la stratégie retenue. Il mettra en évidence les véritables bénéficiaires, directs ou indirects, de l'intervention et les comparera avec la (les) population(s) cible(s) retenue(s) dans les documents de programmation.
- **Degré d'atteinte des objectifs principaux** : Le Consultant doit identifier tous les résultats et impacts enregistrés, y compris les impacts inattendus, et les comparer avec les résultats et les impacts attendus. Le Consultant identifiera également les changements produits dans les secteurs sur lesquels les programmes de la Commission sont supposés produire un impact.
- **Efficience de la mise en œuvre** : pour les actions qui se seraient révélées efficaces, il convient de se demander dans quelle mesure les ressources financières, humaines, réglementaires, ou administratives ont favorisé ou au contraire entravé la production des résultats et des impacts.
- **Durabilité des effets** : il s'agit d'analyser dans quelle mesure les bénéfices des actions de coopération sont susceptibles de se maintenir après la fin de l'intervention de la Commission.
- **Priorités transversales** : par exemple, le genre, l'environnement, les droits de l'homme, le VIH/SIDA, le renforcement des capacités institutionnelles, etc. Il convient de vérifier d'une part, dans quelle mesure ces priorités ont été prises en compte dans les documents de programmation ; d'autre part, de quelle manière cette prise en compte s'observe tant dans les modalités de mise en œuvre que dans les effets produits par l'intervention.
- **Les « 3C » (coordination, complémentarité et cohérence)** : coordination et complémentarité avec les autres Etats membres de l'UE et les autres donateurs ; cohérence avec les politiques de l'UE (y compris les politiques propres à chacun des Etats membres et les éventuelles interventions de la BEI).

6. Responsabilité de la gestion et du suivi de l'évaluation

L'Unité Evaluation (AIDCO 03) est responsable de la gestion et du suivi de l'évaluation, avec l'aide du groupe de référence (cf. 4.1).

7. L'équipe d'évaluation

L'équipe d'évaluation doit posséder une connaissance et une expérience approfondie :

- des méthodes et techniques d'évaluation en général et, si possible, de l'évaluation dans le domaine de la coopération et du développement en particulier ;
- du pays et/ou de la région ;
- des domaines suivants : Appui macroéconomique – eau et assainissement
- des langues suivantes: français

L'Unité Evaluation recommande vivement que l'équipe d'évaluation comporte des experts locaux (en particulier, mais non uniquement, pendant la phase de terrain) ayant une connaissance approfondie des secteurs clés de l'évaluation.

Conformément aux règles du contrat cadre, une déclaration d'absence de conflit d'intérêts doit être signée par chaque membre de l'équipe d'évaluation et annexée à la note de lancement.

8. Calendrier

Les dates mentionnées ci-dessous peuvent être modifiées avec l'accord de l'ensemble des parties intéressées.

<i>Déroulement de l'évaluation</i>	<i>Notes et rapports</i>	<i>Dates</i>	<i>Réunions</i>
Constitution du GR	Notes	Juillet 2009	
Rédaction des TdR	TdR provisoires	Juillet 2009	
	TdR finaux	Août/Septembre 2009	
Lancement	Note de lancement	Octobre 2009	
Phase documentaire			
Phase de structuration	Première partie du rapport de démarrage (Diagramme logique des effets + questions d'évaluation)	Novembre 2009	Réunion du GR (réunion de démarrage)
	Rapport de démarrage provisoire	Décembre 2009	
	Rapport de démarrage final	Janvier 2009	
Rapport de phase documentaire	Rapport de phase documentaire provisoire	Février 2010	Réunion du GR
	Rapport de phase documentaire final	Mars 2010	
Phase de terrain		Avril 2010	
Réunion de restitution	Support de présentation PP	Avril 2010	Réunion du GR
Phase de synthèse			
	1 ^{er} rapport final provisoire	Mai 2010	Réunion du GR
	2 ^{ème} rapport final provisoire	Juin 2010	
Séminaire	Support de présentation PP	Juin 2010	Séminaire
	Rapport final	Juillet 2010	

9. Coût de l'évaluation

Le coût global de l'évaluation ne peut, en principe, excéder 200.000 €. **Ce montant inclut les frais liés à l'organisation du séminaire de restitution dans le pays (7.000 € maximum).**

Le budget pour le séminaire (honoraires, per-diem et voyage) est présenté séparément dans la note de démarrage.

10. Modalités de paiements

Les modalités de paiement sont les suivantes : 30% à l'acceptation du rapport de démarrage ; 50% à l'acceptation du projet de rapport final ; 20% à l'acceptation du rapport final.

Les coûts relatifs au séminaire sont facturés et payés séparément.

Annexe 1 : Documentation indicative pour l'évaluation

Attention! La liste de documentation proposée n'est pas exhaustive.

- Programmes indicatifs nationaux et régionaux 8ème FED
- Document de stratégie, programmation du 8ème FED
- Document de stratégie de coopération pour la période 2002-2007, programmation du 9ème FED
- Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013
- OECD sur Djibouti

http://www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en_2649_33721_1_70369_1_1_1,00.html

- CIA The World Factbook

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/DJ.html>

- The World Bank

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/DJIBOUTIEXTN/0,,menuPK:312813~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:312807,00.html>

Annexe 2 : Structure d'ensemble du rapport final

Le plan d'ensemble du rapport est le suivant :

- Synthèse
- Contexte de l'évaluation
- Réponses aux questions évaluatives
- Conclusions (1)
- Recommandations (2)

Longueur : le rapport final devra être court (75 pages hors annexes au maximum). Les informations supplémentaires sur le contexte, le programme ou les aspects globaux de la méthodologie et de l'analyse seront placées dans les annexes.

(1)

- Les conclusions doivent être regroupées par « clusters » (groupes) homogènes. L'organisation des conclusions suivant les 5 critères CAD ne semble pas pertinente.
- Le chapitre « Conclusions » doit contenir un paragraphe ou un sous-chapitre reprenant les 3 à 4 conclusions majeures organisées par ordre d'importance.
- Le chapitre de « Conclusions » doit également permettre de présenter les sujets pour lesquels il existe des bonnes pratiques et les sujets pour lesquels il est nécessaire de réfléchir à des modifications ou à des réorientations.

(2)

- Les recommandations doivent être liées aux conclusions sans être leur calque.
- Les recommandations doivent être hiérarchisées et priorisées au sein des différents clusters (groupes) de présentation retenus.
- Les recommandations doivent être réalistes, opérationnelles et faisables. Dans la mesure du possible, les conditions éventuelles de mise en œuvre doivent être précisées.
- Le chapitre « Recommandations » doit contenir un sous-chapitre ou un paragraphe spécifique correspondant au paragraphe reprenant les 3 à 4 principales conclusions. Doivent ainsi être présentées au regard de chaque conclusion, des options d'actions avec les conditions liées à chaque option ainsi que les conséquences prévisibles de la mise en œuvre de chaque option.

Annexe 3 : Grille synthétique d'appréciation de la qualité des travaux d'évaluation

Concernant ce critère, le rapport d'évaluation est :	Inacceptable	Médiocre	Bon	Très bon	Excellent
1. La satisfaction des demandes: L'évaluation traite-t-elle de façon adéquate les demandes d'information formulées par les commanditaires et correspond-elle au cahier des charges ?					
2. L'adéquation du champ : La raison d'être du programme 6, ses réalisations, ses résultats et ses impacts sont-ils étudiés dans leur totalité, y compris ses interactions avec d'autres politiques et ses conséquences imprévues ?					
3. L'adéquation de la méthodologie : La conception de l'évaluation est-elle adaptée et adéquate pour fournir les résultats nécessaires (avec leurs limites de validité) pour répondre aux principales questions d'évaluation ?					
4. La fiabilité des données : Les données primaires et secondaires collectées et sélectionnées sont-elles adaptées ? Offrent-elles un degré suffisant de fiabilité par rapport à l'usage attendu ?					
5. La solidité de l'analyse : L'analyse des informations quantitatives et qualitatives est-elle conforme aux règles de l'art, complète et adaptée afin de répondre correctement aux questions évaluatives ?					
6. La crédibilité des résultats : Les résultats découlent-ils logiquement et sont-ils justifiés par l'analyse des données et par des interprétations basées sur des hypothèses explicatives présentées avec soin ?					
7. La valeur des conclusions : Les conclusions sont-elles justes, découlent-elles de l'analyse et sont-elles non biaisées par des considérations personnelles ou partisans?					
8. L'utilité des recommandations : Les recommandations sont-elles compréhensibles, utiles, applicables et assez détaillées pour être concrètement mises en œuvre ? Les recommandations découlent-elles des conclusions?					
9. Clarté du rapport : Le rapport décrit-il le contexte et le but du programme évalué ainsi que son organisation et ses résultats de façon telle que les informations fournies soient aisément compréhensibles ?					
Compte tenu des contraintes contextuelles spécifiques qui ont pesé sur cette évaluation, le rapport d'évaluation est considéré comme					

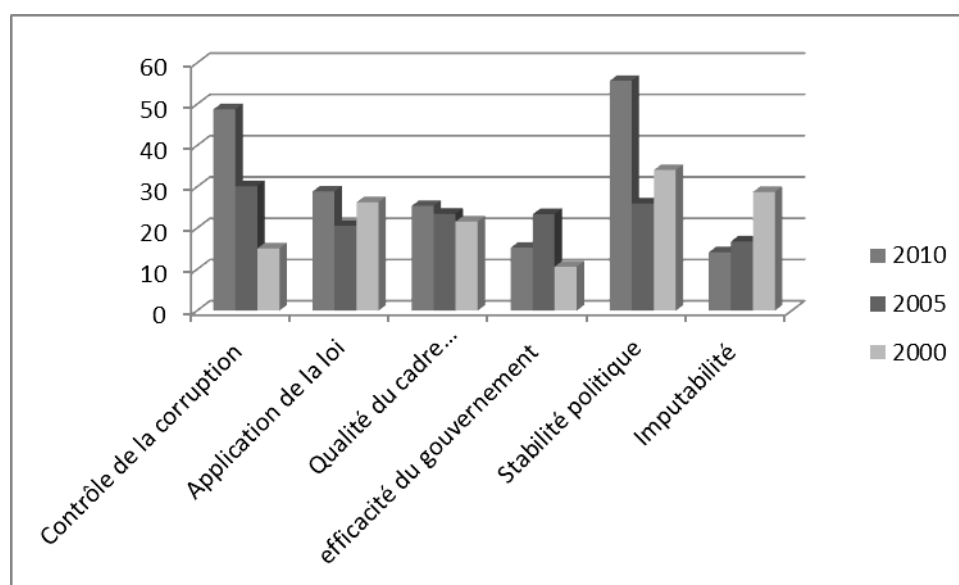
ANNEXE 13 : CONTEXTES SPECIFIQUES DE LA COOPERATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE ET DJIBOUTI

Contexte de la gouvernance et les Acteurs Non-Étatiques (ANE)

Tous les documents traitant de la gouvernance ou du développement social à Djibouti sont unanimes sur un point : il n'y a pas de statistiques ou données dans ce domaine. Le PNUD devait lancer, en 2010, un projet des indicateurs de suivi de la gouvernance démocratique, mais l'équipe d'évaluation n'a pas pu vérifier l'état d'avancement ; d'autres bailleurs nous ont indiqué que l'initiative n'avait pas encore donné des résultats concrets.

Depuis son indépendance, Djibouti n'a pas toujours été bien perçu par la communauté internationale dans le domaine de la gouvernance : le pays s'est souvent fait critiquer sur son traitement des droits humains, son manque de transparence au niveau de son gouvernement, et son niveau de corruption important. La figure suivante démontre que le pays n'avance pas rapidement dans ce domaine : groupée sous six catégories d'indicateurs, la performance *perçue* de pays est identifiée pour les années (du haut vers le bas dans chaque catégorie) 2000, 2005 et 2010¹¹²

Figure 1: Les Indices de Gouvernance de Djibouti 2000, 2005 et 2010



Source: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> Kaufmann, D., Kraay, A. et Mastruzzi, I, « *Governance Matters VIII : Governance Indicators* » http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

Note technique concernant la Figure 2 : Les indices présentés dans l'étude représentent les opinions d'une grande quantité d'individus, d'entreprises, d'organisations et de partenaires publics. Les données de base sont analysées par les auteurs. Bien que cette analyse soit souvent associée à la Banque Mondiale, il n'y a pas de liens de dépendance officiels entre la BM et les auteurs. Il y a 211 pays analysés dans la base de données ; plusieurs pays partagent le même rang. Les valeurs plus élevées (ex : 100) indiquent un état

¹¹² Les données pour la première catégorie, "Control of Corruption" ne sont pas disponibles pour 2008.

On notera que le pays a amélioré sa performance dans les catégories suivantes :

- Contrôle de la corruption
- Stabilité politique

Et que la situation s'est détériorée ou n'a pas changé dans :

- Imputabilité et voix du peuple (significativement détériorée)
- État basé sur la loi
- Qualité du cadre réglementaire
- Efficacité du gouvernement

Le pays a élaboré son premier rapport national sur la gouvernance en 2007, avec l'appui du Conseil économique des Nations Unies pour l'Afrique. Le rapport en question fait état des progrès réalisés dans les domaines de la représentation politique, de l'efficacité institutionnelle et de la gestion économique. En 2008, Djibouti a adhéré à la Déclaration de Paris et s'est soumis au processus du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), qui a présenté son rapport au début de novembre 2011.

Une partie importante de la stratégie du Gouvernement quant à l'accès au gouvernement par ses citoyens (partage du pouvoir) et la gestion des tensions internes sur le territoire est la décentralisation, facteur qui constitue un axe majeur de la politique du gouvernement. Dans ses documents officiels (incluant l'INDS), la décentralisation est présentée comme la base du développement économique des régions et comme une continuation des efforts de renforcement de l'unité nationale, apaisant les revendications qui avaient été à la base du conflit civil. En effet, suite aux élections régionales de mars 2006, le gouvernement de Djibouti met en place des structures administratives dans les différentes régions et districts. Ce programme devra se compléter via, entre autres, le développement de la capacité des instances locales à gérer les aspects administratifs de la décentralisation et par l'appui à un programme de développement économique local pour stimuler la vie économique des régions et districts. Ce dernier implique le développement de plans stratégiques et la coordination entre les acteurs régionaux clés. Lors des visites sur le terrain, l'équipe d'évaluation s'est rendu compte que bien que les structures « décentralisées » aient été mises en place, les délégations financières et les décisions opérationnelles sont encore hautement centralisées.

Le Document de stratégie de coopération du 9^{ème} FED note¹¹³ que la société civile venait de naître à Djibouti, et indique que les associations et ONG locales se sont seulement développées depuis les années '90. Les discussions lors de la visite sur le terrain ont mis de l'avant le fait qu'il y a une centaine d'« ONG » dans le pays, mais seulement un tout petit nombre de ces organisations sont indépendantes financièrement et/ou pas alignées politiquement. Bien qu'il existe des ANE à vocation altruiste (notamment dans le secteur de la santé), la grande majorité est composée d'ONG en structure seulement, n'ayant pas de membres payants, d'objectifs sociaux apparents ou de processus démocratiques pour leur gestion. De plus, la grande majorité existe principalement afin de mettre de l'avant une structure qui permet l'octroi de contrats de service des bailleurs externes.

¹¹³ Page 9

Le cadre juridique régissant la société civile date de 1901. L'influence des ANE sur les instances politiques est négligeable et la stabilité de leur financement est un obstacle important¹¹⁴. Selon les bailleurs de fonds, la capacité administrative et opérationnelle des ANE demeure toujours très faible.

Le contexte de la gestion des conflits

Comparé aux années passées où il y avait des conflits entre Djibouti et l'Érythrée, ce dernier connaît maintenant une période relativement paisible en ce qui concerne sa sécurité intérieure où l'équilibre du pouvoir entre les principaux groupes ethniques du pays reste un élément important. Les Issas et les Afars sont les deux principaux groupes ethniques de la population djiboutienne ; la zone de peuplement des Issas déborde sur la Somalie voisine, les Afars étant présents en Éthiopie et en Érythrée.

Une rébellion armée se déclenche en 1991 dans le nord du pays. Une nouvelle constitution, votée en 1992, introduit le multipartisme et calme les tensions. Un accord conclu en décembre 1994 entre le gouvernement et le FRUD (Front pour la Restauration de l'Unité et de la Démocratie) met fin à la violence, mais ne résout pas tous les problèmes perçus par les ethnies concernant les déséquilibres sociaux et économiques. Plusieurs années passeront avant que les parties s'entendent sur des principes de paix. En 2001, le gouvernement et la fraction la plus importante du FRUD signent un accord qui scelle définitivement la paix en République de Djibouti et des élections législatives dans un cadre du multipartisme ont été tenues pour la première fois en 2003.

Selon la Commission européenne (voir TdR de ce mandat en annexe) les libertés fondamentales et les principes fondamentaux dont s'inspire la bonne gouvernance sont effectivement repris dans la constitution de 1992 :

« Or, si la réalité demeure quant à elle plus nuancée, l'État en est conscient et entreprend des initiatives destinées à améliorer et à renforcer l'État de droit et la bonne gouvernance. »

Termes de référence pour ce mandat

Dans le passé, les liens ethniques étroits unissant la population djiboutienne avec les habitants des pays voisins, dont l'instabilité historique est documentée surtout en Somalie et en Érythrée, mais aussi dans d'autres pays limitrophes, ont encouragé les réfugiés de ces pays à se rendre à Djibouti¹¹⁵, ce qui a eu pour effet d'accroître la concurrence pour des ressources déjà maigres (notée ci-dessus) et de perturber la stabilité politique intérieure du pays. Selon les analystes de la Banque Mondiale et de l'Intergovernmental Authority on Development (IGAD), c'est justement l'instabilité actuelle de la région, les tensions ethniques et les réfugiés qui forcent les dirigeants du pays à trouver des moyens d'éviter de perturber ce qui

¹¹⁴ L'inspection des activités financières du Fonds Global dans le pays a essentiellement arrêté le financement des ONG œuvrant dans le domaine de la santé. Ces ONG n'ont pas accès à d'autres sources de financement.

¹¹⁵ Selon Annexe 4 du Document de stratégie de coopération du 10^{ème} FED, plus de 20% de la population du pays est constituée de réfugiés.

est devenu un équilibre politique précaire. Dans ce contexte, les dirigeants prétendent qu'ils sont moins en mesure d'implanter des réformes économiques et sociales difficiles.

Contexte du transport dans le pays

Un document obtenu du Ministère responsable pour le transport terrestre note que :

« La chaîne des transports constitue l'épine dorsale de l'économie du pays. Profitant de son rôle de plate-forme avancée pour servir de centre de transit et de redistribution, régional et international, Djibouti agit comme si le développement du transport était une priorité nationale. La Loi no. 251/AN/82 du 31 mai 1982 portant sur l'Orientation économique et sociale de la République de Djibouti fixe, comme premier objectif le développement du pays comme « Grande Cité Maritime ».....(mais) ... il faudra attendre jusqu'à 1997/98 pour voir afficher les premières volontés politiques gouvernementales en matière des transports. ». Une lettre de politique générale est ensuite préparée pour définir les réformes de politiques qui sont nécessaires ; cette note se concentre sur la « compétitivité » comme facteur de développement et fait le point sur le désir du pays de devenir le « Grand site intermodal régional¹¹⁶ ».

L'activité des transports dans le pays est clairement concentrée dans le Port Autonome International de Djibouti (PAID) opéré par Dubai World Ports, et par le corridor routier qui permet de transporter les biens vers l'Éthiopie, la Somalie et d'autres pays.

Depuis 2005 environ, les rôles des institutions publiques dans le secteur ont évolué considérablement, surtout afin de gérer les acquis en infrastructure. Le pays a mis sur pied un organisme responsable de la construction des infrastructures, un autre pour les politiques du secteur et un troisième pour gérer les redevances perçues sur les routes (afin de financer les projets d'entretien routier). Ces institutions ont tous besoin de continuer la réforme prévue.

Le chemin de fer entre Djibouti-Ville et Addis Abeba, pourtant nécessaire, est en désuétude complet et même la Banque Centrale indique que le trafic y est négligeable. Les cadres institutionnels et réglementaires sont à refaire.

Djibouti et l'Éthiopie ne s'entendent pas sur une série de modalités et instruments de gestion des réseaux de transport, dont les normes Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) sur le poids à l'essieu et les redevances. En ce moment, la quasi-totalité des camions faisant la navette entre ces deux pays est de provenance éthiopienne et Djibouti ne bénéficie pas pleinement du potentiel économique de sa position géostratégique.

Contexte de l'eau et de l'assainissement dans Djibouti-Ville

L'approvisionnement en eau potable et le bon fonctionnement des systèmes d'assainissement (liquide et solide) sont des éléments clés de l'urbanisation rapide à Djibouti-Ville. Les

¹¹⁶ « La chaîne de transport dans l'économie nationale » pp. 4-5

problèmes de santé (par exemple, des maladies hydriques y compris le choléra) sont étroitement liés à une bonne gestion de ce service public. Djibouti-Ville se caractérise par une infrastructure en mauvais état qui ne suffit pas à combler les besoins croissants dus à l'augmentation rapide de sa population. Les causes de cette croissance n'incluent pas seulement une migration rurale-urbaine classique, mais aussi une population de clandestins et de réfugiés qui se sont installés à Djibouti -Ville en fuyant leurs propres pays (notamment la Somalie). Cette migration a un effet négatif important sur la capacité des organismes du secteur - notamment l'Organisation Nationale pour l'eau et l'assainissement de Djibouti (ONEAD) et l'Office de la Voirie de Djibouti (OVD)- de gérer les infrastructures et fournir les services. La faible performance de ces organismes sectoriels à vocation publique reflète à la fois une carence au niveau de leurs capacités institutionnelles (y compris le développement des politiques, la gestion des avoirs et la gestion technique) ainsi qu'un contexte politique qui encourage le non-paiement par l'État de ses factures d'eau/assainissement ; ces factures constituent environ 30% du chiffre d'affaires de l'ONEAD. Les arriérées ont privé la ville de financement pendant si longtemps que les infrastructures se sont détériorées et ne peuvent être entretenues via des factures payées par les autres abonnés.

Dans les quartiers pauvres de Djibouti-Ville, la juxtaposition d'édifices permanents côte à côte avec des cabanes temporaires ou mal construites pose des problèmes quant aux branchements d'adduction en eau et pour l'évacuation des eaux grises et les déchets liquides. Par conséquent, les quartiers pauvres de Djibouti-Ville sont caractérisés par un réseau de branchements illégaux.

Pour 95% de la population de Djibouti-Ville, l'approvisionnement en eau est assuré par le pompage d'eaux souterraines (aquifères) et, même avant le 8^{ème} FED, on avait déjà constaté des problèmes de recharge de la nappe phréatique liés à l'exploitation excessive en réponse à l'augmentation de la demande causée par l'accroissement des branchements urbains (résidences et industries/commerces).

Le climat aride de Djibouti, le manque d'eau de surface, les problèmes liés à la recharge de la nappe phréatique et l'incursion d'eau salée dans la nappe phréatique constituent les plus grands défis à la résolution du problème d'approvisionnement en eau de Djibouti-Ville. En ce moment, il n'y a aucune solution de rechange quant à l'approvisionnement en eau potable pour Djibouti-Ville ; la qualité de l'eau extraite des forages continue à détériorer et les coupures d'eau sont devenues un phénomène quotidien dans tous les quartiers de Djibouti-Ville.

Finalement, l'eau distribuée via le système d'aqueducs de la ville est d'une très mauvaise qualité (fortement minéralisée) et les ménages, même ceux avec peu de revenus, s'approvisionnent en eau (pour boire ou cuire) via des vendeurs d'eau en bouteilles.

La stratégie djiboutienne pour la réduction de la pauvreté

Lancée en janvier 2007, l'initiative Nationale pour le développement social (l'INDS) est la réponse djiboutienne au besoin d'une stratégie intégrée de réduction de la pauvreté à Djibouti¹¹⁷. Acceptée en janvier 2008, elle remplace l'ancien processus DSRP.

L'INDS propose les objectifs clés suivant: i) porter le taux de croissance économique à environ 7% par an; ii) réduire la pauvreté en ramenant la proportion de pauvres à 28% d'ici à 2012; iii) porter les taux bruts de scolarisation primaire et secondaire à 83% et 61% respectivement, tout en réduisant les disparités entre zones géographiques et entre garçons et filles; et iv) ramener le taux de mortalité infantile à 60 pour 1 000 naissances vivantes et le taux de mortalité maternelle à 400 pour 100 000 naissances vivantes.

Cette stratégie repose sur quatre grands « piliers » :

- Le **premier pilier** vise à assurer la stabilité macroéconomique et à créer les conditions qui se prêtent à une croissance économique durable.
- Le **deuxième pilier** vise à développer des ressources humaines et à améliorer l'accès aux services de base, en particulier pour les femmes et les jeunes.
- Le **troisième pilier** traduit la volonté du gouvernement de promouvoir un développement harmonieux des zones rurales et urbaines.
- Le **quatrième pilier** vise à améliorer la gouvernance et à renforcer la gestion du secteur public.

Le processus INDS est fondé sur un document de stratégie qui définit le cadre général de l'action à mener pour atteindre le principal objectif visant à réduire la pauvreté et l'exclusion. Ce document établit les principes suivants :

- Toutes les actions menées doivent avoir un effet à long terme et permettre de répartir les fruits de la croissance de manière plus équitable au sein de la société.
- L'initiative prévoit de suivre une stratégie plurisectorielle qui s'attaque à la pauvreté sous tous ses aspects (économiques, politiques, sociales, éducatives, culturelles et écologiques).
- L'initiative s'articulera autour de quatre axes : a) améliorer l'accès à des services de base de qualité ; b) restructurer le cadre de la production économique pour générer plus d'emplois ; c) apporter une aide aux segments les plus vulnérables de la société ; et d) définir et mettre en œuvre des principes de bonne gouvernance.
- Les ressources nécessaires au financement de l'initiative proviendront du budget, sans augmentation des impôts ou des charges fiscales.
- L'initiative devrait être un processus permanent.

L'INDS s'appuie donc sur les mêmes principes que ceux qui ont guidé le DSRP. Un plan d'action intérimaire pour la période 2008-2011 a été présenté en janvier 2008. Tel que noté

¹¹⁷ Cette description a été tirée du CAS 2009-2013 de la Banque Mondiale. Quelques ajustements y ont été apportés par les auteurs de ce rapport afin de simplifier et raccourcir le texte.

ci-dessus, le Gouvernement n'a pas mis en place les systèmes nécessaires pour gérer son plan stratégique. Le budget national ne reflète pas le plan ; le plan n'est pas structuré pour permettre la priorisation et les stratégies de financement du plan n'y sont pas développées (dont une stratégie de gestion de la dette). Finalement, les plans des ministères ne sont pas structurés pour refléter ni le DSRP, ni l'INDS. Cette situation est le résultat d'une série de facteurs, incluant : la capacité manquante du Gouvernement, le manque de stratégies et de direction de la part du Gouvernement, un manque de structure pour gérer l'INDS, un manque de coordination parmi les bailleurs, et une approche non-disciplinée à la gestion des investissements publique de la part des dirigeants politiques.

ANNEXE 14 : LES STRATEGIES DE LA COOPERATION ENTRE 1996 ET 2010

8^{ème} FED

Le document stratégique du 8^{ème} FED¹¹⁸ concentre l'appui de la Commission européenne dans le secteur des infrastructures et de l'eau. Cependant, ce même document ne quantifie pas (ex-cibles précis) les résultats voulus. Clairement identifiés comme stratégie de développement économique de Djibouti, les investissements dans ces secteurs devaient transformer le pays en centre de services au niveau national et régional via une augmentation de la compétitivité dans la chaîne de transport. On notera l'accent sur la compétitivité et sur le développement interne.

On note que le DSP du 8^{ème} FED contient aussi une référence à la BEI en précisant que celle-ci « pourra » contribuer, mais le document ne propose pas d'objectifs généraux ou spécifiques. En effet, la BEI n'a apporté que 7 M€ en engagements pendant les 6^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} FED ; de ce montant, seulement 3,8 M€ ont été engagés principalement en électricité et télécommunications. La BEI aura suspendu son appui à Djibouti à la fin du 8^{ème} FED en raison des arriérés dans les paiements bien que la collaboration a cependant été renouvelée. Cependant ce niveau d'appui est négligeable dans le contexte djiboutien.

Il y a un lien étroit entre la logique stratégique de la Commission européenne au niveau national et celle au niveau régional ; en effet, il y un lien très étroit entre le PIR et le PIN car 75% du budget PIR devait être réservé pour « le transport, les échanges et l'intégration régionale »¹¹⁹ tandis que le secteur de concentration principal du PIN est le transport. Effectivement, près de 60% du montant du PIN devait financer des projets dans le secteur du transport, incluant la route nationale, le chemin de fer et le port de Djibouti, tandis que 30% devait financer des projets reliés aux 61 points d'eau, la création d'un plan de développement urbain pour Djibouti-Ville et des projets de drainage d'eaux pluviales¹²⁰.

À partir du 8^{ème} FED il y a eu un changement important dans les secteurs de concentration historiquement supportés par la Commission européenne. Avant, l'appui était concentré sur le développement urbain (50% du budget total) et rural (15%) ainsi que le développement des ressources humaines (25%). Il n'est pas clair dans la documentation pourquoi les « secteurs de concentration » ont été modifiés de façon si importante à partir du 8^{ème} FED, mais il est clair que l'accent a été placé sur les infrastructures et sur les projets de grande envergure.

Le 8^{ème} FED a très peu bénéficié des lignes budgétaires et a essentiellement négligé les secteurs sociaux, les ANE et la gouvernance. De plus, les interventions du 8^{ème} FED n'ont pas traité du développement post-conflit.

¹¹⁸ Le diagramme des effets du 8^{ème} FED se trouve en annexe

¹¹⁹ DSP, Annexe 3

¹²⁰ DSP, Annexe 4

9^{ème} FED

La logique du 9^{ème} FED¹²¹ représente une amélioration notable sur celui du 8^{ème} FED. Les secteurs d'interventions ont été plus ciblés et l'accent a été mis sur la consolidation de la stabilité du pays au niveau des conflits nationaux et régionaux, ainsi que sur la stabilité via la saine gestion macroéconomique. La mise en œuvre du programme n'a cependant pas suivi la logique du DSP.

Contrairement au 8^{ème} FED, le transport a été essentiellement considéré comme une priorité qui devait être gérée au niveau régional. La vision du 9^{ème} FED était alors ancrée dans l'appui macroéconomique et les travaux critiques nécessaires dans le secteur de l'eau et l'assainissement, ces derniers étant justifiés dans les documents de planification par des besoins d'améliorer la santé et les conditions de vie de la population¹²². Il est toutefois notable que les énoncés d'objectifs dans les sections de « stratégie » dans le Document de stratégie-pays (DSP) ne mentionnent plus la condition de vie ou l'amélioration de la santé explicitement.

L'analyse des documents stratégiques de la 9^{ème} FED démontre clairement une approche holistique dans le secteur eau. Il en ressort que la Commission européenne voulait avoir un effet sur toute la chaîne de la gestion de l'eau, à partir de la sécurité en approvisionnements jusqu'à la décharge des usines d'épuration des déchets afin de mieux protéger l'environnement. La Commission européenne affirmait aussi sa vision que la coordination des bailleurs et des parties prenantes de la société civile, notamment les ANE, était nécessaire pour gérer cette question.

La logique d'intervention fait aussi le point sur le lien entre le développement des régions (aussi bien économiquement que socialement via l'intégration de la société civile et la capacité des institutions de gouvernance) et la facilitation des processus de paix et la réduction des tensions dans le pays.

Plusieurs facteurs ont empêché la Commission européenne de réaliser le potentiel de son programme ; par exemple, les efforts en appuis macroéconomiques étant liés aux conditions de progrès du pays au niveau des politiques dans ce domaine (dont plusieurs ayant été conclus avec la FMI), ce secteur de concentration a été éliminé lors de la revue mi-parcours. Des questions de processus contractuels, dont des questions de design en ingénierie, ont aussi retardé considérablement les initiatives dans le secteur de l'eau et l'assainissement. La capacité de la Délégation de l'Union européenne (DUE) à Addis Abeba et de son bureau satellite à Djibouti à gérer ces problèmes étant très limitée, les déboursées du 9^{ème} FED reflète les difficultés rencontrées.

Contrairement au 8^{ème} FED, le DSP du 9^{ème} FED propose d'accélérer l'utilisation des lignes budgétaires, notamment celles qui correspondent aux ONG, des droits de l'homme et de la démocratisation, au VIH/SIDA et la ligne post-conflit. Le DSP ne donne pas plus de détails sur la stratégie envisagée, mais les analyses du CRIS par l'équipe d'évaluation démontrent

¹²¹ Le diagramme des effets du 9^{ème} FED se trouve en annexe

¹²² DSP CSP p. 20, premier paragraphe

que très peu de déboursés non-FED ont été attribués à la coopération de la Commission européenne avec Djibouti.

Au niveau des activités planifiées dans le PIR du 9^{ème} FED pour la région, le DSP fait un rappel des secteurs d'activités qui seraient appuyés par les PIR, mais ne concrétise pas ce qui serait planifié pour Djibouti. Ce qui est clair est que plusieurs secteurs de « concentration » au niveau du PIR sont les mêmes que dans le PIN pour Djibouti : le transport, la paix, et l'environnement. En effet, en ce qui concerne le corridor routier de Djibouti-Ville à la frontière avec l'Éthiopie, le PIR couvrira la majeure partie des travaux (25 M€) tandis que le PIN du 9^{ème} FED contribuera 7 M€ pour un total de 32 M€.

Une étude préliminaire a démontré que la différence entre les plans et la réalité en ce qui concerne les engagements et décaissements de la coopération de la Communauté européenne à Djibouti a longuement été fort acceptable. Cette tendance s'est réalisée même au 8^{ème} FED où les décaissements correspondaient assez bien aux attentes initialement prévues. La mise en œuvre du 9^{ème} FED par contre a connu plusieurs problèmes, causés non seulement par les problèmes de gestion de la DUE d'Addis Abeba, mais aussi par le fait que la Commission européenne a dû attendre que le Gouvernement réponde aux demandes de la Commission européenne pour des informations et des décisions. Par exemple, la coopération de la Commission européenne avec Djibouti a dû attendre la conclusion d'un accord entre le Gouvernement et le FMI avant de commencer son programme d'Appui macroéconomique, ainsi que la promulgation des documents officiels concernant des réformes de politiques sectorielles concernant l'eau et l'assainissement. Pour indiquer la portée de ces retards, les montants engagés du 9^{ème} FED n'était que 25% de l'enveloppe A et 0% de l'enveloppe B en juin 2006 lors de la revue de mi-parcours. Par la suite de cette revue, la dotation financière a été réduite et plusieurs éléments de la stratégie de coopération ont été ajustés. Par exemple¹²³ :

- Le soutien macroéconomique a été supprimé ;
- Les fonds originalement prévus pour le soutien macroéconomique, une partie des fonds prévus pour « eau et assainissement » et une grande partie des fonds pour les secteurs hors-concentration dans l'enveloppe A ont été transférés vers la réserve de développement à long terme ;
- La même réserve a aussi reçu la totalité des fonds de l'enveloppe B

Dans la pratique cependant, un montant important égal à 17,7 M€ a été transféré de la réserve et réattribué au programme « Assainissement liquide et solide de la ville de Djibouti » en 2007.

La stratégie du PIN du 9^{ème} FED d'utiliser les lignes budgétaires s'est avérée impossible à implanter, faute d'absence d'ANE qualifié à Djibouti¹²⁴ et le manque d'attention donnée par la DUE d'Addis Abeba au développement de la société civile.

¹²³ Voir Document de stratégie de coopération 10ème FED, page 15

¹²⁴ DSP 10ème FED, p. 18

Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, appuyé par la Commission européenne, a octroyé une subvention de USD 12 M en 2005 et une autre de USD 30,8 M sur cinq ans afin de lutter contre ces maladies. Cette contribution, et la stratégie d'appui à la santé via, entre autres, la saine gestion de l'eau qu'elle représente, ne sont pas présentées dans le DSP. Une étude récente faite par ce Fonds démontre que les résultats escomptés avaient été largement atteints, même s'il y a eu des cas de mauvaise gestion de la part des agences concernées et des questions de manque de transparence et de collusion de la part des gestionnaires.

Finalement, la Commission européenne a appuyé Djibouti et les instances régionales, avec succès, dans leurs préparations pour les négociations de l'APE et pour les ententes avec l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

10^{ème} FED

Le document de stratégie de coopération entre le Commission européenne et Djibouti pour le 10^{ème} FED¹²⁵ n'a qu'un seul secteur de concentration : « eau/assainissement et énergie »¹²⁶, domaines dans lesquels la Commission européenne note qu'elle possède un certain avantage comparatif¹²⁷ selon la politique sur le « Consensus Européen sur le développement » de la Commission (2006).

La logique d'intervenir dans un seul secteur¹²⁸ s'inscrit dans trois grandes trames : a) œuvrer dans l'eau et l'assainissement représente une continuation des programmes déjà entamés dans ce même secteur ; b) œuvrer dans ce secteur constitue un alignement direct avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement à Djibouti et des plans pour la lutte contre la pauvreté (selon la Commission européenne) ; et c) il est bien documenté qu'un des freins les plus importants au développement du pays est le risque de ne plus avoir un accès garanti à l'eau.

La gestion de l'eau devient alors un des piliers du développement. En effet, sans avoir une garantie d'accès à l'eau en quantités prévisibles et avec une qualité constante, les firmes n'investiront pas dans les infrastructures.

La logique d'intervention dans le secteur « eau et assainissement » représente aussi une approche holistique, identifiant les résultats attendus qui partent de sa gestion administrative et les politiques du secteur, en passant par la gestion de l'approvisionnement, la distribution et le traitement final. Les impacts invoqués concernent l'approvisionnement durable et l'accès aux services sociaux (« hygiène et salubrité ») ainsi que l'amélioration de l'environnement. Ces impacts spécifiques réalisés, la logique veut qu'ils s'ajoutent à un impact intermédiaire (santé et hygiène) afin de contribuer à la réduction de la pauvreté dans le pays.

En ce qui concerne la logique des effets en énergie, la Commission européenne propose d'avoir un impact global sur la réduction de la pauvreté en réduisant le coût de production par

¹²⁵ Le diagramme des effets du 10^{ème} FED se trouve en annexe

¹²⁶ Cette catégorisation est alignée à celle du Gouvernement dans son DSRP.

¹²⁷ DSP 10^{ème} FED, page 21.

¹²⁸ Cette juxtaposition inusitée de sous-secteurs dans un même secteur reflète la typologie utilisée par le Gouvernement

des sources d'énergie renouvelables, ce qui fournirait un stimulus au secteur privé (abaisser le coût de production) et offrirait une possibilité à la population moins nantie d'avoir accès à l'électricité à un coût abordable. La stratégie préconisée (les résultats prévus) respecte les leçons apprises des autres FED (ex. difficulté d'avoir un impact sans encadrement politique) en spécifiant que les politiques, stratégies et institutions nationales devront être en place et capables d'encadrer et de gérer.

En principe, les résultats prévus dans les secteurs hors concentration ne semblent pas directement liés aux résultats ou effets prévus pour le secteur de concentration, à une petite exception près : un appui au développement des ANE est prévu leur permettant de participer aux activités de la Commission européenne dans les domaines clés, telles la santé et la décentralisation.

Une analyse du PIR pour le 10^{ème} FED a fait ressortir plusieurs domaines d'intérêt communs entre le « régional » et le « national »¹²⁹. Par exemple, on note que ces deux niveaux partagent des intérêts en :

- Gestion de la paix et la réduction des conflits ;
- Infrastructure physique (spécifiquement l'élimination des contraintes liées à l'approvisionnement ;
- Politiques énergétiques ;
- La gestion des ressources en eau ;
- Autosuffisance en nourriture ;
- La gestion de l'environnement et les ressources marines ;
- Le développement d'une capacité institutionnelle en statistiques au niveau national ;
- Mise en œuvre des APE, et
- Le mouvement des biens et des personnes.

Dans le domaine du transport, le PIR indique que sous gestion régionale, un plan stratégique pour le transport et les communications ainsi que des propositions de projets d'investissement seront préparés sur la base des plans d'investissements prioritaires qui avaient été préparés pendant le 9^{ème} FED. Par contre, il est clairement indiqué (p. 47) que le PIR ne peut satisfaire aux besoins de la région et que pour des projets de grande envergure, les ressources du PIR ne seront utilisées que pour préparer la base technique et administrative et chercher des fonds d'autres bailleurs, laissant ouvert la question du financement et le rôle futur de la Commission européenne dans la mise en chantier.

Le PIR ne donne pas de détails sur les montants « réservés » pour Djibouti ou les interventions prioritaires qui impliquent ce pays. Le PIR ne précise pas non plus comment les activités du PIR seront coordonnées avec celles du PIN, sauf en termes généraux.

¹²⁹ Voir RSP 10^{ème} FED pour la région, surtout Chapitre 6.3, « Focal Areas ».

ANNEXE 15 : REPONSE DE LA DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE CONCERNANT CE RAPPORT FINAL

Contexte : Après avoir étudié le rapport final (version 5 décembre 2010), la DUE a envoyé une note de service à l'Unité d'évaluation au Siège de la Commission européenne. Cette note faisait le point sur les réalisations de la DUE depuis le début 2011.



UNION EUROPEENNE
DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE EN REPUBLIQUE DE DJIBOUTI

Djibouti, le 21 Janvier 2012

NOTE AU DOSSIER

Commentaire général

La Délégation reconnaît globalement l'analyse et les conclusions jusqu'à fin 2010. Toutefois, sur le plan de la coopération, des changements fondamentaux ont été initiés et réalisés en partenariat avec le Gouvernement Djibouti et l'IGAD depuis début 2011.

Beaucoup d'actions ont été lancées et sont en cours. Ci-joint un inventaire des principales initiatives en réponse aux recommandations. Bien que les recommandations semblent cohérentes (mise à part la recommandation 8 sur les conventions de contributions). L'analyse sur le volet régional est pertinente mais demande à être approfondie.

1) Recommandation 1 : Repenser la direction stratégique du programme de coopération

- Lancement le 5 juillet 2011 d'un cadre de dialogue structuré avec le gouvernement de Djibouti, les partenaires et les associations lors de la visite du Commissaire Piebalgs. Ce cadre fait l'objet d'une mise en place progressive en coordination avec les ministères concernés, en particulier avec le ministère des finances (ON) et le ministère des affaires étrangères (Coordination internationale)
- Le portefeuille de la délégation s'est diversifié. D'une nature initiale et linéaire comme dans le passé, les projets d'infrastructure d'assainissement ont été intégrés dans une dynamique de développement durable. Ces projets ont activement impliqué les partenaires clés de la coopération à Djibouti (AFD et JICA). Par ailleurs, la sécurité alimentaire et le changement

climatique ont été lancés. Un projet de dessalement par énergie renouvelable a été initié. Ces derniers développements s'alignent parfaitement avec les priorités nationales de lutte contre la pauvreté et la crise de la sécheresse.

- Sur le plan des partenaires, la BM et la BAD n'ont pas de bureau résidents à Djibouti. Néanmoins des contacts avec la BEI, BM et BAD sont entretenus régulièrement en vue de renforcer le développement des projets et leurs complémentarités. Le UN sont régulièrement rencontrés.
- La société civile est peu développée à cet instant et des actions de renforcement et d'assistance sont prévues avec la ligne thématique ANE 2011.
- Des mesures d'accompagnement et de renforcement de capacité des ministères techniques et de l'ON sont également préparées.
- Vu l'importance et la priorité des projets, ils permettent d'entrer dans une nouvelle dynamique de dialogue crédible avec le Gouvernement de Djibouti et de préparer une démarche sectorielle grâce à une coopération renforcée et une approche de partenariat avec le Gouvernement. La Délégation a développé une démarche régionale avec la reprise des dossiers IGAD et a inscrit Djibouti au cœur de celle-ci avec Djibouti comme un des pays clés de la corne de l'Afrique.

2) **Recommandation 2 : Travailler un plan économique de développement basé sur les emplois. Se concentrer sur la réduction de la pauvreté via la création d'emplois**

- Séminaire en cours de préparation à la fin mars 2012 avec la UNCEA afin d'analyser les sources de développement économique privé-public dans un contexte régional Djibouti-Ethiopie-Sud Soudan et Somaliland
- La délégation a également des contacts avec FCI de la BM afin de préparer un cadre favorable et de faciliter le développement du secteur privé. « Doing Business » est une des composantes.
- Les projets de développement durable de l'assainissement liquide et solide ont été résolus inscrits dans une recherche de l'emploi social et de l'autonomisation des femmes.
- En appui de l'IGAD, les projets renforcent l'intégration économique et sociale de la région en maintenant un dialogue entre tous les Etats Membres. L'impact économique le sera encore davantage avec la nouvelle programmation de projets qui permettra aux MS de bénéficier directement des fonds régionaux sous la coordination de l'IGAD.

3) **Recommandation 3 : Adopter une approche sectorielle et multi-composantes**

- Le cadre de dialogue structuré du 5 juillet s'appuie sur des clusters sectoriels (Eau, Energie, Sécurité Alimentaire, Renforcement des capacités et gouvernance) établis selon les priorités du gouvernement. Une assistance technique a été lancée en Octobre 2011 afin de coordonner et de mettre en place les secteurs et le comité de pilotage de l'aide au développement. Le design des outils et du reporting de gestion a été élaboré afin d'en assurer la conduite. Une seconde assistance technique a démarré en Novembre 2011 afin d'opérationnaliser les outils de gestion et de suivi.
- L'approche sectorielle doit découler d'un renforcement de l'approche projet et de la mise en place du cadre structuré de dialogue. Sur base des initiatives 2011, des résultats concrets seront obtenues en 2012.
- La BAD a également réalisé un diagnostic approfondi des capacités du gouvernement et a proposé une série de mesures, de même que la BM. La Délégation avait également proposé un renforcement de capacité dès Mai 2011 mais qui est toujours en cours avec le siège. Des

discussions avec la BAD et la BM en vue d'établir une division du travail et la complémentarité des projets.

- La Délégation s'est résolument engagée vers la diversification des fonds (FED, Thématiques, Instrument de Stabilité, Facilité), instruments (projets, co-financement, fonds fiduciaires) et partenaires (AFD, JICA, UN, BM, BAD).
- Dans le cadre de la crise sécheresse, l'exercice du PDNA mené du 14 au 26 Octobre 2011 par la tri-partite BM-EU-UN et accompagnée par le FMI a permis d'établir avec le Ministère djiboutiens un état des lieux complet sur les pertes et la réhabilitation pour chaque secteur concerné. Le rapport (draft) propose pour une série de mesures pour chacun de ces secteurs en coordination avec les partenaires-clés. La démarche renforce la coordination entre l'ensemble des partenaires et alimente le volet sectoriel du cadre structuré de dialogue.
- L'introduction de l'éolien à Djibouti avec le projet de Dessalement a lancé de nombreuses réflexions sur la conduite du secteur de l'énergie (capacité de production, interconnexion, distribution, acteurs). La Délégation a aussi mobilisé des experts de EU-Partnership Dialogue Facility pour l'énergie à mi-octobre 2011. La mission de cadrage devrait déboucher sur la mise à disposition d'experts en Avril 2012 afin d'établir un nouveau schéma directeur de l'énergie et un plan d'action pour la réforme du secteur. Ce volet appuiera les initiatives de la Délégation avec le projet Dessalement et Eolien. Grâce à celui-ci, l'approche sectorielle au niveau de l'eau sera de facto considérée puisque la taille du projet conduit à un dialogue approfondi avec les acteurs du secteur (ONEAD, BAD, Ministère de l'Eau et de l'Energie).
- Le volet sécurité alimentaire qui n'existait pas en 2010 a été mis sur les rails. D'une part des fonds ont été mobilisés via la ligne thématique Sécurité Alimentaire, l'instrument de stabilité et le changement climatique. Les projets de développement durable de Douba préparent également le dialogue sectoriel en avançant sur l'auto-suffisance alimentaire de Djibouti et en réduisant la dépendance des fermes extérieures.

4) Recommandation 4 : Utiliser une vision régionale

- Depuis la reprise des dossiers IGAD de la délégation en Ethiopie en Juin 2011, la Délégation de Djibouti est responsable à la fois pour les aspects nationaux et régionaux. Le dialogue entretenu par la Délégation avec IGAD et Djibouti ainsi que la mise en place de projets significatifs à Djibouti pour la région a permis de renforcer le positionnement de Djibouti comme un acteur clé de la Corne de l'Afrique, pays stable et géostratégique par excellence. La stratégie 'Djibouti sans la région n'est rien et la région sans Djibouti a tout à perdre' progresse rapidement. Suite à la visite avec le Commissaire Piebalgs le 12 Décembre 2011 et dans l'optique d'un développement économique et de stabilité, Djibouti se positionnait davantage en acteur régional et IGAD appuyait Djibouti dans cette démarche ouvrant de nouvelles perspectives dans
- Aussi, la nouvelle orientation des projets impliquant davantage les MS de l'IGAD pour la définition et l'implémentation des projets régionaux devrait apporter davantage d'intérêt de ceux-ci sur le plan régional et venir renforcer l'intégration régionale autour de politiques et de valeurs communes.
- Pour les nouveaux programmes, les capacités de l'IGAD seront renforcées pour la coordination, l'évaluation et le suivi tandis que les MS recevront à leur tour de nouvelles capacités en vue de préparer, implémenter et contrôler les projets.
- La Corne de l'Afrique a été l'objet de nombreuses initiatives avec notamment la sécheresse et la stratégie de l'UE dans la Corne de l'Afrique le 14 novembre dernier pour laquelle l'IGAD a été reconnu comme un des piliers. A noter également l'initiative Piebalgs pour la sécurité alimentaire et la lutte contre la sécheresse, la préparation de la conférence pour l'Initiative de la Corne de l'Afrique de l'IGAD auxquelles la Délégation est étroitement associée. La réorganisation du portefeuille régional des projets IGAD, de la plus grande implication des

MS combinés avec une augmentation des moyens financiers apportera davantage d'impacts et de résultats concrets à l'intégration régionale.

5) Recommandation 5 : Stratégie intégrée pour les ANE

- Les ANE ne sont pas nombreuses (200), pas organisées avec de très faibles capacités. Il s'agit principalement toutes petites d'associations. Elles ont bénéficié de formation aux procédures d'appels à propositions et aux instruments de l'aide au développement de l'UE. Il y a deux ANE internationales principales (Joanniter et Action Contre la faim)
- En 2012, le nouvel appel à propositions des ANE proposera un objectif de renforcement de capacités des ANE.
- Le cadre de dialogue structuré du 5 juillet a établi les bases de participation des associations (ANE locale et internationale) avec le gouvernement et les partenaires techniques et financiers.
- 'appui sur des clusters sectoriels (Eau, Energie, Sécurité Alimentaire, Renforcement des capacités et gouvernance) établis selon les priorités du gouvernement. Une assistance technique a été lancée en Octobre 2011 afin de coordonner et de mettre en place les secteurs et le comité de pilotage de l'aide au développement. Le design des outils et du reporting de gestion a été élaboré afin d'en assurer la conduite. Une seconde assistance technique a démarré en Novembre 2011 afin d'opérationnaliser les outils de gestion et de suivi.
- Sur le plan Djiboutien, toutes les ANE doivent être enregistrées au Ministère de l'Intérieur. Il existe une plate-forme nationale mais qui doit être renforcée. IGAD a également un volet de renforcement des ANE dans le cadre de l'analyse de la prévention des conflits avec un forum régional des ANE. Toutefois les ANE sont désignées par le Ministère des Affaires Etrangères.

6) Recommandation 6 : Développement des zones Post-conflit

- La stratégie en matière de décentralisation s'est traduite par une contribution avec le PNUD sans grand succès. Le nouveau gouvernement Djiboutien devrait être plus enclin à cette démarche.
- L'accès via les ANE de ces régions est plus mobilisateur et les projets des ANE et EIDHR 2010 ont été essentiellement alloués dans les régions grâce aux actions de sensibilisation et de formations financées par la Délégation.
- Deux projets ont été visités par la Délégation dans ces régions mais ces visites sont conditionnées par les ressources disponibles. Par ailleurs, les projets sont toujours en cours.

7) Recommandation 7 : Cohérence entre les ressources et les besoins

- Le siège a effectué en 2011, un workload assessment très complet pour l'ensemble des délégations. Les résultats n'ont pas encore été communiqués.

8) Recommandation 8 : Accord de contribution

- Les relations avec les UN sont régies par le cadre de l'accord financier et administratif (FAFA) du 29 juin 2003. Toute la relation juridique et stratégique est gérée du siège ainsi que la coordination à haut niveau où se déroule la discussion sur les modalités et l'implémentation du FAFA.
- La délégation ne peut qu'appliquer les principes du FAFA et lance les missions de vérification telles que prévues dans les clauses du FAFA.