

**Évaluation de la coopération de la Commission
européenne avec Djibouti**

Évaluation de niveau national

Rapport final

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

Table des matières

RÉSUMÉ	vii
SUMMARY IN ENGLISH	xiii
1. Introduction	1
1.1 Les objectifs de l'évaluation	1
1.2 Les champs de l'évaluation	1
1.3 Structure de ce rapport	2
1.4 Méthodologie de l'évaluation	2
1.5 Contraintes méthodologiques	5
2. Le contexte de la coopération	7
2.1 Survol sociopolitique du pays	7
2.2 Survol du niveau de développement du pays	9
2.3 Contexte économique du pays	12
2.4 Contexte de la gouvernance et les Acteurs Non-Étatiques (ANE)	16
2.5 Le contexte de la gestion des conflits	17
2.6 Contexte du transport dans le pays	18
2.7 Contexte de l'eau et de l'assainissement dans Djibouti-Ville	18
2.8 La stratégie djiboutienne pour la réduction de la pauvreté	19
2.9 Survol de la coopération internationale avec Djibouti pendant la période	20
3. La coopération entre Commission européenne et Djibouti	23
3.1 La coopération en chiffres	23
3.2 Vue d'ensemble de l'évolution des stratégies des 8 ^{ème} , 9 ^{ème} et 10 ^{ème} FED	24
4. Les Réponses aux questions évaluatives	27
4.1 Le choix des Questions évaluatives	27
4.2 Les réponses aux Questions Évaluatives	29
Question évaluative 1 : Stratégie de la Commission européenne et besoins du pays	29
Question évaluative 2 : Programmation et ressources	34
Question évaluative 3 : Transport et échanges économiques	38
Question évaluative 4 : Concernant le transport et le développement de l'économie djiboutienne	45
Question évaluative 5 : L'accès à l'eau potable	51
Question évaluative 6 : L'assainissement	55
Question évaluative 7 : Réduction des maladies liées à l'eau	58
Question évaluative 8 : La décentralisation	61
Question évaluative 9 : Les ANE	65
5. Conclusions	68
6. Recommandations	75

Liste des figures

Figure 1 : Carte géographique de Djibouti.....	xii
Figure 2 : Map of Djibouti	xviii
Figure 3 : Schéma de déroulement de l'évaluation	3
Figure 4 : Diagramme des effets combiné pour les trois FED, avec indication des Questions évaluatives	4
Figure 5 : Indice de développement humain-Djibouti et autres pays 1980-2010	11
Figure 6 : Évolution du PIB réel et de l'inflation 2000-2010	14
Figure 7 : Évolution des parties composantes de la dette extérieure	15
Figure 8 : Les Indices de Gouvernance de Djibouti 2000, 2005 et 2010.....	16
Figure 9 : Extrait du rapport de l'OCDE sur Djibouti.....	22
Figure 10 : Engagements de la Commission européenne par secteur 1996-2009 et par FED en pourcent.....	25
Figure 11 : Liste des Questions évaluatives	28
Figure 12 : Questions évaluatives et critères d'évaluation.....	28
Figure 13 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE1.....	30
Figure 14 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE2.....	35
Figure 15 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE3.....	39
Figure 16 : Carte indiquant les routes principales mentionnées. On note que la Commission européenne a toujours travaillé sur la RN1 (Corridor Nord).....	44
Figure 17 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE4.....	46
Figure 18 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE5.....	52
Figure 19 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE6.....	55
Figure 20 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE7.....	59
Figure 21 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE8.....	62
Figure 22 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE9.....	65

Liste des tableaux

Tableau 1 : Contrats et Paiements Djibouti 1996-2010	viii
Table 2 : Contracts and Payments Djibouti 1996-2010	xiv
Tableau 3 : Évolution de la production sectorielle en millions DJF.....	12
Tableau 4 : Sélection d'indicateurs économiques	13
Tableau 5 : Financement extérieur à Djibouti 2005 à 2009 (en milliers de €).....	21
Tableau 6 : Montants budgétés dans les PIN du 8 ^{ème} , 9 ^{ème} et 10 ^{ème} FED, en €.....	23
Tableau 7 : Réalité des déboursés à l'intérieur des 8 ^{ème} , 9 ^{ème} et 10 ^{ème} FED, en €.....	23

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 Étatiques
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africain de Développement
BCS	Background Conclusion Sheet (Partie intégrale de la méthode ROM)
BDR	Banque de données routières
BEI	Banque Européen 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-Ethiopien
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
CN	Corridor Nord
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
CREDES	Centre de Recherche, d'Études et de Documentation en Économie de la Santé
CRIS	Common Relex Information System
CS	Corridor Sud
DE	Direction de l'Équipement
DEVCO	Development and Cooperation EuropAid
DFID	Department for International Development
DGDEV	Directorat général du développement
DJF	Djibouti Franc
DSP	Document stratégique de coopération. Parfois le sigle utilisé est le DSP
DSP	Document stratégique de coopération pour le programme pays (de la COMM) Voir DSP
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DJF	Djibouti Franc
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
GdD	Gouvernement de Djibouti
GEF	Global Environment Fund
Gouvernement	Gouvernement de Djibouti, voir GdD
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
IEC	Information Éducation Communication
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFI	International Financial Institution
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
INDS	Initiative nationale pour le développement social
IRCC	Inter Regional Coordinating Committee
JICA	Japanese International Cooperation Agency
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	Ordonnateur national
ONEAD	Organisation nationale pour l'eau et l'assainissement de Djibouti
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	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
PAID	Port Autonome International de Djibouti
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 Européenne
UGP	Unité de gestion du programme
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNAIDS	ONUSIDA en français
UNICEF	United Nations Children's Emergency 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

RÉSUMÉ

a) Introduction

L'objectif principal de l'évaluation a été d'analyser la coopération de l'Union européenne (UE) à travers la Commission européenne (CE) avec Djibouti pendant la période 1996-2010¹, afin de mettre en évidence les impacts des programmes et de permettre à la CE de rendre compte de la gestion des fonds alloués. Le mandat s'étendait à tous les instruments et modalités potentiellement utilisables par la CE.

b) Méthodologie

L'évaluation s'est déroulée en quatre grandes phases tel que prescrit par la méthodologie de l'Unité d'évaluation de la Commission européenne.

La trame principale de l'évaluation consiste en neuf questions évaluatives qui couvrent les sept critères d'évaluation requis par la Commission européenne ; celle-ci a aussi spécifié que l'approche devait consister surtout en une analyse documentaire, devant générer des conclusions préliminaires et des hypothèses. Celles-ci furent validées dans le pays en utilisant plusieurs sources de données : des entrevues, des enquêtes, des focus group et des visites sur le terrain.

Quelques contraintes méthodologiques ont été notées pendant l'évaluation, notamment : un manque de données djiboutiennes ; un manque de mémoire institutionnelle, et l'impossibilité de rencontrer quelques intervenants clés. Ces contraintes ne changent cependant pas le niveau de validité des observations.

c) Contexte de la coopération de la CE avec Djibouti

Djibouti est un pays d'environ 23 200 km² et de près de **820 000 habitants**

¹ Les Termes de Référence originaux pour ce mandat spécifiaient que la période devait être 1996-2009. Cette période a été ajustée suite à une demande spécifique de la Délégation de l'Union européenne (DUE).

essentiellement dépourvu de ressources naturelles transformables. Deux tiers de la population du pays vit dans la capitale où une vague importante de réfugiés limite la capacité des organismes publics sociaux à livrer des services de base. Le reste du pays, essentiellement désertique, est peuplé surtout par des pasteurs semi-nomades très pauvres. Le pays doit importer la quasi-totalité de son énergie, limitant ainsi ses options de développement économique. De surcroît, le pays souffre de sécheresses qui ne cessent de s'aggraver en durée et en sévérité. Selon l'Organisation des Nations Unies, le pays occupait le 165^{ème} rang des 169 pays classés en fonction de leur niveau de développement humain en 2010.

Géo-stratégiquement, Djibouti est devenu le seul débouché maritime de l'Éthiopie et cette position lui confère des bénéfices importants. Effectivement, les opérations portuaires font partie intégrante des stratégies politiques et militaires de la communauté internationale qui veut assurer l'élimination de la piraterie d'origine somalienne, et la stabilité de la région en général.

La plupart des revenus nationaux proviennent des taxes sur le transport routier et les loyers payés par les bases militaires, mais le pays s'est beaucoup endetté depuis dix ans. Globalement, la plupart des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ne seront pas atteints, faute de système de gestion et de suivi de ces OMD et de budgets nationaux suffisants pour leur réalisation.

d) La stratégie et la logique des interventions de la CE

Les rapports officiels entre le pays et la Commission européenne n'ont pas souvent été cordiaux, dû à la pauvre qualité de la gestion du programme de coopération jusqu'en 2010 et des retards importants dans la mise en œuvre des initiatives jusqu'à cette date. Selon l'Ordonnateur National, cette relation bilatérale s'est améliorée considérablement depuis l'établissement d'une Délégation officielle

de l'Union européenne (DUE) dans la capitale et l'arrivée de l'ambassadeur et de son équipe en 2010.

Au niveau des financements du Fonds européen de développement (FED) pour le programme national avec Djibouti, la Commission européenne a alloué un total de **106,5M€** pour ses programmes pendant le 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED (30,6M€, 34,8M€ et 41,1M€ respectivement). Cependant, la valeur des contrats pour les initiatives nationales ou régionales financées par le FED ou non-FED pour la même période ne s'élève qu'à **96,5M€²**, dont plus de **47M€** (49%) proviennent de **programmes régionaux**. En réalité, seulement 60,7M€ ou 62,8% ont été déboursés au cours de la période de l'évaluation.

Tableau 1 : Contrats et Paiements Djibouti 1996-2010

Source des fonds	Contractualisé en €	Payé en €
8ème FED	30 107 640	29 675 520
9ème FED	17 683 911	15 785 240
10ème FED	1 472 585	1 278 978
FEDs régionaux	46 386 817	13 964 836
Non-FED	1 044 082	30 778
Total	96 694 035	60 735 352

Source : Données fournies par la DUE le 16 novembre 2011

Depuis le début du 8^{ème} FED, 34% du budget a été alloué au secteur eau/assainissement ; 26% au programme aide (appui budgétaire) ; un autre 26% au secteur transport ; 4% à l'aide humanitaire ; et le reste en agriculture, éducation et santé.

On note que depuis le 8^{ème} FED, il y a eu une continuité importante dans les objectifs voulus (au niveau global). Le transport transfrontalier, la santé et la gestion du cycle de l'eau et l'assainissement, la décentralisation, la démobilisation des combattants suite aux conflits nationaux et le développement des Acteurs non-étatiques (ANE) ont constitué le cœur de la coopération de la Commission européenne à Djibouti. Cependant, la proportion du financement total allouée aux secteurs a varié considérablement.

² Jusqu'au 16 novembre 2011

La stratégie des 9^{ème} et 10^{ème} FED d'utiliser les lignes budgétaires pour le développement des ANE n'a pas porté ses fruits. En effet, la DUE commence seulement, en 2012, à développer des initiatives qui utiliseront des sources de financement non-FED.

e) Les points saillants émanant des questions évaluatives

i) Vue d'ensemble

Le programme de coopération de la CE avec Djibouti a été problématique dans la période 1996-2010. Les objectifs stratégiques établis entre le gouvernement et la CE pour le programme de coopération n'ont pas été réalisés tels que prévus (que ce soit les infrastructures routières et ferroviaires, le support macroéconomique, l'accès à l'eau et à l'assainissement, les objectifs liés à la décentralisation et aux ANE ou encore le développement de la grappe industrielle transport dans le pays).

Le management du programme lui-même a aussi été faible et ce jusqu'à ce qu'une délégation permanente soit installée dans le pays.

ii) Sur les questions évaluatives

Stratégie de la CE et les besoins du pays.

La CE a défini son programme de coopération à l'intérieur d'un cadre stratégique très général, sans pour autant pouvoir créer et hiérarchiser des « priorités » car les politiques du gouvernement de la République de Djibouti (GdD) n'ont été exprimées qu'en termes généraux. Une bonne partie de la contribution de la CE n'a pas généré de bénéfices directs auprès des plus pauvres de la population djiboutienne.

Correspondance entre la programmation et les ressources.

Pendant toute la période où la coopération de l'UE avec Djibouti a été gérée à partir d'Addis Abeba, les ressources appliquées au pays (humaines, management et systèmes principalement) ont manqué, tant pour la programmation que la mise en

œuvre des projets. La disponibilité du financement, cependant, n'a pas été un problème. Les délais ont été très importants à toutes les étapes du cycle de programmation, avec une incidence forte sur les coûts (notamment pour la route) et la mobilisation de l'assistance technique (transport). Le suivi technique et stratégique des projets a été particulièrement déficient, entraînant des prises de décisions inopportunes et des travaux en suspens.

Depuis l'établissement d'une DUE à Djibouti, les perspectives de respect des calendriers se sont nettement améliorées.

Initiatives de la CE dans le secteur transport. Les objectifs de la CE concernant le transport djiboutien explicités dans les Documents Stratégiques de Programmation et les études techniques (y compris celle d'améliorer « la chaîne des transports »), n'ont pas été atteints. La CE devait orienter la circulation entre le port de Djibouti et Addis Abeba de telle façon qu'elle se concentrerait sur le Corridor Sud (au lieu du corridor Nord). Cependant, la CE n'a réussi qu'à réhabiliter une petite partie du Corridor Nord, laissant le Corridor Sud intouché³. Le Corridor Sud n'a jamais été une priorité ni pour les transitaires, ni pour l'Éthiopie qui n'a pas encore cru bon de réhabiliter la route entre sa frontière (Guénilé) et Addis Abeba.

Les résultats des initiatives d'appui technique et de développement des capacités institutionnelles pour le secteur sont marginaux. L'investissement fait par la CE dans le chemin de fer a débuté sans que le cadre institutionnel de l'organisme responsable soit stabilisé entre Djibouti et l'Éthiopie, laissant ainsi le service non

fonctionnel et à la dérive sans plan de développement. Ainsi, l'investissement n'aura été ni durable ni justifié.

Les effets des contributions de la Commission européenne qui auraient stimulé les activités économiques dans le pays en faveur de la population djiboutienne (y compris des emplois) ont essentiellement été limités à la construction elle-même. Les effets stimulants du Corridor Sud, y compris la création d'emplois directs sur des activités hors-construction (ex. hôtels, garages, restaurants), ne se sont pas matérialisés, ces entreprises existant déjà avant l'intervention de la CE. Historiquement, ce sont les effets de la construction initiale du Corridor Nord (financé par la Banque Mondiale) qui ont permis aux prix de transport de baisser et au temps de transit de diminuer. Ces bénéfices ont surtout été appropriés par les firmes éthiopiennes, propriétaires de la grande majorité du matériel roulant⁴.

Les initiatives de la CE dans l'eau, l'assainissement et la santé.

L'approvisionnement en eau se fait à partir des eaux souterraines où des problèmes de recharge de la nappe phréatique et l'intrusion d'eau salée ont été constatés bien avant le 8^{ème} FED. La qualité et la quantité d'eau distribuée sont depuis lors à la baisse et des coupures de service sont fréquentes dans les quartiers pauvres de Djibouti-Ville (mais pas ailleurs).

Dans ce contexte, on observe une dépendance croissante à l'eau embouteillée achetée dans le secteur privé, et les ménages paient largement plus que 5% de leur budget pour l'eau dans Quartier 4⁵. Les réformes institutionnelles suggérées

³ Il faut noter qu'à l'origine, la recommandation sur le choix de corridor à favoriser avait été présentée après que la Banque Mondiale avait déjà commencé à financer la réhabilitation de la RN1. Cette recommandation favorisait le Corridor Sud. Historiquement, et selon le sens donné par le ministère responsable du transport dans le temps, le Corridor Sud passait par Holhol pour se rendre à Ali-Sabieh et ensuite à Guénilé.

⁴ Une analyse de 2005 indique que 80% des camions faisant le trajet entre le port de Djibouti-Ville et l'Éthiopie était d'immatriculation éthiopienne et 20% djiboutien. Une analyse faite par l'équipe d'évaluation indique que les éthiopiens fournissent la quasi-totalité des camions en 2011.

⁵ Selon la Banque Mondiale, un prix d'eau abordable devrait rester en deçà de 5% du revenu familial.

par la CE n'ont été que partiellement mises en œuvre, et concernent surtout les aspects d'organisation. L'autonomie et la durabilité restent précaires. On note un grand retard dans les interventions.

En ce qui concerne les branchements au réseau d'assainissement, seulement environ 10% des ménages en ont bénéficié. Pour ce qui est des travaux « en aval », ni les stations de pompage et de traitement des eaux usées, ni le centre d'enfouissement n'ont été construits tels que prévus.

L'évaluation a constaté que l'eau qui sort du robinet n'est pas de l'eau potable selon les normes de l'Organisation Mondiale pour la Santé, et n'est pas « potable » ou consommable à long terme selon l'opinion publique des habitants du Quartier 4 ou celle des responsables des centres de santé dans le Quartier. Dans ce cadre, les résidents du quartier et des services de santé font état de problèmes rénaux liés à l'eau fortement minéralisée distribuée par l'Organisation nationale pour l'eau et l'assainissement de Djibouti - et les problèmes saisonniers de gastro-entérites liés aux problèmes d'évacuation des eaux pendant la saison des pluies, ainsi qu'un mauvais comportement hygiénique des résidents du Quartier 4. Les travaux d'assainissement dans le Quartier 4 ont récemment contribué à une nette amélioration de la situation sanitaire dans le quartier (notamment la mise en place d'un caniveau central sur 45% de la voirie).

Appui de la CE à la décentralisation et à la stabilité durable post-conflit.

Les interventions de la Commission européenne visant la stabilité post conflit (guerre civile djiboutienne) ont affiché de forts retards et peu de résultats concrets. Le programme multi-bailleur d'appui à la décentralisation a perdu presque toute son efficacité après une série de retards liés surtout à l'incapacité du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de gérer un conflit sur la gestion

du projet avec son homologue principal djiboutien, le Ministère de l'intérieur et de la décentralisation. Une autre initiative, via l'UNICEF, bien que mieux gérée, reste trop limitée à la fourniture de forages et de pompes, généralement sans participation de la communauté. Ces interventions ont été exécutées sans intégrer ou analyser les besoins spécifiques d'une zone post conflit.

Le défi d'une stabilité post-conflit existe toujours, dû à la gestion des migrants clandestins de la Somalie et de l'Éthiopie qui augmentent les tensions et rendent plus difficile l'intégration des déplacés et des « combattants »

L'appui aux ANE. Même si la CE était au courant depuis près de 15 ans du pauvre niveau de capacité des ANE djiboutiens et a constamment indiqué l'importance de cette question, ses programmes n'ont pas eu d'impact perceptible pendant la période sous revue ; ses interventions d'appui aux ANE ont connu des retards importants et ont été de taille et d'étendue marginales. Contrairement aux objectifs planifiés, aucun contrat de prestation avec un ANE n'a été signé suite aux appels de proposition pendant la période sous revue. Les premiers résultats significatifs du travail avec les ANE ont émergé en 2011, après le changement de statut de la DUE.

f) Conclusions principales

Le rapport contient neuf conclusions générales (stratégiques) et cinq conclusions qui traitent des opérations. Ces dernières ne sont pas présentées dans ce résumé, mais peuvent être consultées dans le texte principal du rapport.

C 1. Même si les interventions de la CE ont généralement répondu aux besoins économiques et sociaux du pays, le niveau d'alignement (Accord de Paris) est un concept inconséquent dans le cas de cette coopération, car le GdD n'avait pas établi des priorités pouvant être directement appuyées. Même dans ce contexte, les intentions stratégiques explicitées dans les

Document de stratégie pays (DSP) n'ont pas été mises en œuvre et les objectifs clés n'ont pas été atteints.

C 2. Les plus pauvres n'ont pas été les bénéficiaires principaux des interventions de la CE, dans tous les secteurs clés.

C 3. Les concepts et stratégies qui ont été explicités dans les DSP ont été réduits à une série d'interventions simples et linéaires, moyennant un petit nombre de contrats de construction, sans référence à une approche holistique (sectorielle) de développement national ou régional. Les besoins plus larges (stratégiques) de la société et des institutions djiboutiennes en particulier ont été négligés.

C 4. La DUE d'Addis a manqué à ses obligations de gestionnaire du programme djiboutien et n'a pas pu ni contrôler ses initiatives ni s'engager avec le GdD.

C 5. L'impact de la CE sur la gestion durable par les institutions de l'état a été négligeable faute de stratégie de développement institutionnelle, et d'objectifs pour l'assistance technique, entre autres.

C 6. La CE n'a pas réussi à se faire valoir comme partenaire stratégique vis-à-vis du GdD ou la Société Civile. Le dialogue politique a été relativement inefficace et les programmes d'aide n'ont pas été développés pour renforcer ni la gouvernance ni la société civile.

C 7. Bien que la stabilité post-conflit ait été un des piliers de la stratégie de coopération de la CE avec Djibouti, la CE n'a pas eu d'impact perceptible sur la stabilité post-conflit du pays.

C 8. Le siège de la CE n'a pas bien géré la transition de délégation des autorités pour le programme d'Addis Abeba à Djibouti, le traitant comme un simple cas de transfert administratif (impliquant une simple délégation d'une place à une autre) quand il fut clair que c'était un cas de crise politique et de gestion entre la CE et le GdD.

C 9. La CE a continué à s'engager dans des interventions d'infrastructure sans que

le GdD ait mis en place le cadre juridique et opérationnel qui aurait garanti la durabilité des investissements et la bonne gestion du secteur, leçons que la CE elle-même avait identifiées auparavant pour le pays.

g) Recommandations principales

Ce rapport contient huit recommandations. Celles-ci sont liées à 34 « actions » concrètes proposées par l'équipe d'évaluation.

i) Recommandations stratégiques

R 1 Repenser complètement la nature et la portée du programme de coopération poursuivi par la CE dans le pays, en utilisant les avantages comparatifs (stratégiques) de la CE.

R 2 Dans le but précis de la réduction de la pauvreté et de la création d'emplois permanents dans l'économie djiboutienne (qui est basée largement sur les services), collaborer avec le GdD, le secteur privé, la société civile et les autres bailleurs pour développer une stratégie de développement économique, industriel et commercial pour le pays. Celle-ci pourrait devenir le point de référence pour l'alignement et la mise en place de mécanismes qui supporteront les priorités du gouvernement dans les dossiers clés d'intérêt de la CE.

R 3 S'assurer que toute la planification et la programmation de la coopération de la CE avec Djibouti soient faites selon une approche sectorielle ou programmatique, en intégrant tous les éléments nécessaires pour l'atteinte des objectifs stratégiques pour le développement d'un secteur ciblé.

R 4 Étant donné que le développement futur de Djibouti est directement lié à son rôle géostratégique dans la « Corne » et que ses stratégies de développement dépendent des relations politiques entre plusieurs autres pays dans la région, la CE devrait s'assurer que ses stratégies reflètent cette vision « régionale ».

ii) Recommandations opérationnelles

R 5 Appuyer les instances djiboutiennes afin de créer une stratégie de développement des ANE qui permettrait à la société civile et aux diverses associations de devenir des partenaires proactifs dans le développement du pays.

R 6 La CE devrait arrêter d'intervenir dans le dossier post-conflit via les modalités et instruments qu'elle a déjà utilisés et devrait commencer à appuyer les efforts des bailleurs bilatéraux œuvrant dans les zones rurales.

R 7 Le siège de la CE devrait appuyer la DUE pour la mise en œuvre d'une analyse détaillée qui définirait la capacité installée nécessaire pour le programme de coopération. Le résultat recherché est une concordance entre les besoins et les ressources disponibles, en prenant les risques en compte.

R 8 Reconsidérer l'utilisation des « accords de contribution » pour des interventions qui sont planifiées par la CE dans son programme de coopération.

Figure 1 : Carte géographique de Djibouti



SUMMARY IN ENGLISH

a) Introduction

The principal objective of the evaluation was to analyse the European Union's (EU) cooperation through the European Commission (EC) with Djibouti for the period of 1996-2010⁶, to highlight the impact of the implemented programmes and to permit the EC to account for the allocated funding. The mandate was extended to all instruments and modalities that could have been used by the EC.

b) Methodology

The evaluation was conducted in four main phases as outlined by the methodology of the European Commission's Evaluation Unit.

The main framework of the evaluation consists of nine evaluation questions which cover the seven evaluation criteria required by the European Commission; this also specified that the approach would consist primarily of a documentary analysis to generate preliminary findings and hypotheses. These were, in turn, validated in-country using multiple data sources: interviews, surveys, focus groups and field visits.

Some methodological constraints were noted during the evaluation, particularly: a lack of data on Djibouti, a lack of institutional memory, and the inability of the evaluation team to meet some key players. However, these limitations do not change the level of validity of the observations made.

c) Context of cooperation of the EC with Djibouti

Djibouti is a nation of about 23 200 km², has close to **820 000 inhabitants**, and is essentially devoid of economically viable

natural resources. Two-thirds of the population of the country live in the capital where a major wave of refugees limits the capacity of social agencies to deliver basic services. The rest of the country, largely desert, is populated mostly by very poor semi-nomadic pastoralists. The country must import almost all of its energy, thereby limiting its economic development options. Furthermore, the country suffers from droughts which continue to worsen in duration and severity. According to the United Nations, Djibouti placed 165th of 169 countries ranked on the 2010 Human Development Index.

Geo-strategically, Djibouti has become the only maritime outlet for Ethiopia and this position confers significant benefits to the region. Indeed, port operations are an integral part of the political and military strategies of the international community that wants to ensure the elimination of Somalia-based piracy, along with the stability of the region in general.

The majority of national revenues are derived from taxes on road transport and the rents paid by military bases, but the nation has been heavily indebted for the last ten years. Overall, most of the Millennium Development Goals (MDGs) will not be achieved due to lack of systems management and a poor follow-up (monitoring and adjustment) of the MDGs, and lack of sufficient national budgets for their implementation.

d) The strategy and logic of the EC's interventions

The official relationship between Djibouti and the European Commission have often been less than cordial due to poor management of the cooperation programme up until 2010 and significant delays in implementing initiatives which continue up to the present. According to the National Authorizing Officer, this relationship has improved considerably following the establishment of an official European Union Delegation (EUD) in the

⁶ The original Terms of Reference for this mandate specified that the period would be 1996-2009. This time-frame was adjusted following a specific request from the European Union Delegation (EUD).

capital and the arrival of the ambassador and his team in 2010.

Regarding financial support from the European Development Fund (EDF) for the EC's national programme with Djibouti, the European Commission allocated a total of **€106.5M** for its programmes during the **EDFs 8, 9 and 10 (€30.6M, €34.8M and €41.1M, respectively)**. However, the value of contracts, whether national or regional initiatives financed by the EDF or non-EDF for the same period, amounted to only €96.5M⁷, for which €47M (49%) came from regional programmes. **In fact, only €60.7M or 62.8% was disbursed during the period of assessment.**

Table 2 : Contracts and Payments Djibouti 1996-2010

Source of funds	Contracted in €	Paid in €
8th EDF	30,107,640	29,675,520
9th EDF	17,683,911	15 785,240
10th EDF	1,472,585	1,278,978
Regional EDFs	46,386,817	13,964,836
Non-EDF	1,044,082	30,778
Total	96,694,035	60,735,352

Source: Data provided by the EUD November 16, 2011

Since the beginning of the 8th EDF, 34% of the budget has been allocated to the water/sanitation sector; 26% to budget support; another 26% to the transport sector; 4% to humanitarian aid; and the rest shared between agriculture, education and health.

One can note that since the 8th EDF, there has been an important continuity in the desired objectives (seen from a global perspective. Trans-border transport, health and management of the water cycle and sanitation, decentralization, demobilization of displaced peoples following the civil war, and the development of Non-State Actors (NSAs) were the core of the European Commission's cooperation with Djibouti. However, the proportion of total allocated funds to each of these areas varied considerably.

The strategy of the EDFs 9 and 10 to use EU budget lines for the development of NSAs has not been successful. Indeed, the EUD is only beginning, in 2012, to develop initiatives that will use non-EDF funding sources.

e) Highlights from the evaluation questions

i) Overview

The EC's cooperation programme with Djibouti was problematic throughout the 1996-2010 period. The strategic objectives established between the government and the EC for the cooperation programme have not been achieved to the level at which they were initially planned (whether regarding road and rail infrastructure, macroeconomic support, access to water and sanitation, objectives related to decentralization and the NSAs or, furthermore, development of the transportation industry cluster in the country).

Management of the programme itself was also weak and has remained so until a permanent delegation was installed.

ii) Regarding the evaluative questions

EC strategy and the needs of the country. The EC defined its cooperation programme within a very general strategic framework, unable to create and rank "priorities" because the Government of Djibouti's (GoD) policies were themselves expressed only in very general terms. A large part of the EC's contribution did not generate direct benefits for the poorest of Djibouti's population.

The relationship between programming and resources. Throughout the period where the EU's cooperation with Djibouti was managed from Addis Abeba, resources made available to support the country programme (human, management, and adequate management and technical support systems, primarily) were lacking, as much for programming as for the implementation of projects. Availability of

⁷ Until 16 November 2011

funds, however, was never an issue. Significant delays were suffered at all stages of the programming cycle, having a strong impact on costs (particularly for the highway) and on the mobilization of technical assistance (transportation). Technical and strategic monitoring of projects was particularly impaired, resulting in inappropriate decisions and uncompleted work.

Since the establishment of an EUD in Djibouti, respect for established timelines has significantly improved.

The EC's initiatives in the transport sector. The EC's objectives regarding transport in Djibouti, which were outlined in the Strategic Programming Document (Document Stratégique de Programmation) and the technical studies (including that which identifies improving "the transport chain"), have not been met. The EC interventions should have re-directed traffic between the port in Djibouti-Ville and Addis Abeba such that it would focus on the Southern Corridor (instead of on the Northern Corridor). However, the EC has only succeeded in restoring a small part of the Northern Corridor, leaving the Southern Corridor untouched⁸. The Southern Corridor had never been a priority, neither for the transport operators nor for Ethiopia, who has still not seen fit to upgrade the road between its border (Guélilé) and Addis Abeba (the Ethiopian portion of the Southern Corridor).

The results of initiatives for technical support and institutional capacity development for the sector are marginal. The investment made by the EC into the railway began without the responsible agency's institutional framework having

⁸ It should be noted that the original recommendation regarding the choice of which corridor to support was presented after the World Bank had begun to fund the rehabilitation of RN1. This recommendation favoured the Southern Corridor. Historically, and according to the direction given by the minister responsible for transportation at the time, the Southern Corridor passed through Holhol to arrive at Ali-Sabieh and then went on to Guélilé.

been stabilized between Djibouti and Ethiopia, leaving the service non-functional and adrift without a development plan. As such, this investment has been neither sustainable nor justified.

The impacts of contributions from the European Commission that would have stimulated economic activities in the country in favour of the Djiboutian population (including jobs) have been mainly limited to the initial construction phase. The stimulating effects of the Southern Corridor, including the creation of direct jobs on activities after the construction phase (e.g. hotels, garages, restaurants), did not materialize as these enterprises already existed before the EC's intervention. Historically, it was the effects of the initial construction of the Northern Corridor (funded by the World Bank) that allowed transport prices to fall and to reduce transit time. These benefits have been appropriated primarily by the Ethiopian firms, who own the vast majority of rolling stock⁹.

The EC's initiatives in water, sanitation, and health.

Djibouti-Ville's urban water supply is sourced from groundwater, where problems of both water table recharge and saltwater infiltration were recognized long before the 8th EDF. The quality and the quantity of water distributed have been in decline since then and service cuts are common in the poor neighbourhoods of Djibouti-Ville (but not elsewhere).

In this context, there is an observed growing dependence on bottled water purchased from the private sector and households spend significantly more than 5% of their budget on water in Quartier 4¹⁰. Institutional reforms suggested by the EC have only been partially implemented

⁹ A 2006 analysis indicates that 80% of trucks in Djibouti held Ethiopian registration and 20% held Djiboutian registration. An analysis by the evaluation team indicates that Ethiopians made-up almost all of the trucks in 2011.

¹⁰ According to the World Bank, an affordable price of water should remain below 5% of family income.

and largely concern only those aspects linked to how the sector is organised. Autonomy and sustainability remain precarious. Long delays in implementation have been observed.

Concerning connections to the sanitation network, only about 10% of households have benefitted. Regarding the work “downstream”, neither the pumping and sewage treatment stations nor the waste disposal facility have been constructed as planned.

The evaluation found that tap water is not potable by World Health Organization standards and is not “drinkable” or consumable in the long-term according to public opinion of the residents of Quartier 4. Within this context, local residents and health services have reported kidney problems associated with highly mineralized water that has been distributed by the National Water and Sanitation Organization of Djibouti – in addition to seasonal problems of gastroenteritis associated with issues of wastewater drainage during the rainy season, as well as the bad hygienic practices of the residents of Quartier 4. Sanitation works in Quartier 4 have recently contributed to an apparent improvement of the health situation in the neighbourhood (including the establishment of a central gutter on 45% of the streets in Quartier 4).

EC support to decentralization and sustainable post-conflict stability.

Interventions by the European Commission aimed at post-conflict stability (following the Djiboutian civil war) have demonstrated significant delays and few concrete results. The multi-donor programme of support to decentralization has lost almost its entire efficacy after a series of delays related mainly to the inability of the United Nations Development Programme (UNDP) to handle project management conflicts with its main Djiboutian counterpart, the Ministry of Interior and Decentralization. Another initiative, through UNICEF,

although better managed, remains too limited to provision of boreholes and pumps, often without community participation. These interventions were performed without integrating or analyzing the specific needs of the post-conflict area where interventions were to take place.

The challenge of post-conflict stability still exists, in large part due to illegal migrants from Somalia and Ethiopia who increase tensions and make the integration of displaced persons and “ex-combatants” more difficult.

Support to NSAs. Although the EC has been aware for nearly 15 years of the poor capacity level of Djiboutian NSAs and has consistently indicated the importance of this issue, its programmes have not had a noticeable impact during the period under review; its interventions to support NSAs have experienced delays and were of marginal in size and scope. Contrary to the planned objectives, not a single service contract with a NSA was signed following calls-for-proposals during the period under review. The first significant results of work with NSAs emerged in 2011, after the change of status of the EUD.

f) Principal conclusions

The report contains nine general (strategic) conclusions and five conclusions that address operations. The latter are not presented in this summary, but can be found in the main text of the report.

C 1. Even though the EC interventions did generally respond to the economic and social needs of the country, the level of alignment (Paris Agreement), the GoD had not established priorities to be directly supported, so “alignment” to national strategies is a non-relevant concept in this case. Even in this context, the strategic intentions made explicit in the Country Strategy Paper (CSP) have not been implemented and the key objectives were not met.

C 2. In all the key sectors, the nation's poorest populations were not the primary beneficiaries of the EC's interventions.

C 3. The concepts and strategies spelled out in the CSP have been reduced to a series of simple and linear interventions with a small number of construction contracts without any reference to a holistic (sectorial) approach at either the national or regional levels. The broader needs (strategic) of Djiboutian society and institutions in particular have been neglected.

C 4. The Addis EUD was unable to either control its initiatives in Djibouti or engage positively with the GoD.

C 5. The EC's impact on sustainable management of state institutions was negligible due to lack of an institutional development strategy and lack of objectives for technical assistance, among other factors.

C 6. The EC has failed to assert itself as a strategic partner vis-à-vis the GoD or Civil Society. The political dialogue has been relatively ineffective and aid programmes have not been developed to strengthen either governance or civil society.

C 7. Although post-conflict stability had been one of the strategic pillars of the EC's cooperation with Djibouti, the EC had no perceptible impact on this situation.

C 8. The EC, from Brussels, did not manage well the transition of delegated authority for the programme from Addis Ababa to Djibouti, treating it as a simple case of administrative transfer (involving a single delegation moving from one place to another) when it was clear that this was a case of political and management crisis between the EC and the GoD.

C 9. The EC continued to engage in infrastructural interventions without the GoD having established the legal and operational framework that would have ensured the sustainability of investments and the sound management of the sector, lessons that the EC had itself previously identified for the country.

g) Key Recommendations

This report contains eight recommendations. They are linked to 34 concrete "actions" proposed by the evaluation team.

i) Strategic Recommendations

R 1 Completely rethink the nature and scope of the cooperation programme pursued by the EC in the country, using the EC's comparative (strategic) advantages.

R 2 Within the specific aim of reducing poverty and the creation of permanent employment opportunities in the Djiboutian economy (which is based largely on services), collaborate with the GoD, the private sector, the civil society and other donors to develop an economic, industrial and commercial development strategy for the country. This could become the point of reference for alignment and for the establishment of mechanisms that will support the Government's priorities in key areas of interest to the EC.

R 3 Ensure that all planning and programming of EC cooperation with Djibouti is made following a sectorial or programmatic approach that integrates all the elements necessary to achieve the strategic objectives for the development of a targeted sector.

R 4 Given that the future development of Djibouti is directly linked to its geostrategic role in the Horn of Africa and that its development strategies depend on the political relations between several other countries in the region, the EC should ensure that its strategies reflect this "regional" vision.

ii) Operational Recommendations

R 5 Support the Djiboutian authorities to create a NSA development strategy that would allow civil society and various associations to become proactive partners in the development of the nation.

R 6 The EC should halt its post-conflict related interventions via the methods and instruments that it has used in the past, and

should, instead, begin to support the efforts of bilateral donors working in rural areas.

R 7 The EC Headquarters in Brussels should support the EUD to implement a detailed analysis that would define the institutional capacity required in the Delegation to support the cooperation

programme. The desired result would be a match between needs and available resources, taking risks into account.

R 8 Reconsider the use of "Contribution Agreements" for interventions that the EC plans as a part of its future cooperation programme.

Figure 2 : Map of Djibouti



1. INTRODUCTION

1.1 Les objectifs de l'évaluation

L'objectif principal de l'évaluation est d'analyser la coopération de la Commission européenne (CE) avec Djibouti pour la période 1996-2010¹¹, et ce afin de faire ressortir les effets des programmes de sa coopération et de rendre compte de la gestion des fonds alloués, en vue de présenter des conclusions et des recommandations opérationnelles. Afin d'éviter toute duplication d'efforts, cette évaluation tient compte des principales conclusions et recommandations des principaux rapports préparés dans le cadre du programme de coopération de la Commission européenne dans ce pays au cours de la période d'évaluation et des rapports jugés valides commandités par les bailleurs, les Organisations non-gouvernementales (ONG), le Gouvernement de Djibouti (Gouvernement) et d'autres organisations ou individus (voir bibliographie dans Volume 2 de ce rapport).

Les résultats de cette évaluation serviront :

1. à fournir aux services concernés de la Commission européenne ainsi qu'au grand public une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et présente de la Commission européenne avec Djibouti et de son impact,
2. à tirer les principaux enseignements de cette coopération en vue d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de la Commission européenne.

1.2 Les champs de l'évaluation

Le champ temporel de l'évaluation, selon les Termes de Référence (TdR) amendés, couvre les stratégies de coopération de la Commission européenne ainsi que leur mise en œuvre pour la période 1996-2010.

Suite aux discussions qui ont eu lieu auprès des gestionnaires de la Commission européenne à Bruxelles et à Djibouti, ainsi qu'avec les autres bailleurs de fonds dans le pays et l'Ordonnateur National (ON), les Termes de Référence ont été interprétés et des priorités établies quant aux domaines précis d'analyse évaluative. Ces priorités ont ensuite été davantage précisées suite à l'analyse de la coopération effectuée grâce aux diagrammes de logique lors de la préparation du rapport de démarrage.

Dans le cadre précis des Questions évaluatives (QE), les TdR précisent que l'évaluation portera sur :

- « la pertinence, la cohérence et la complémentarité des stratégies de coopération de la Commission pendant la période¹² **1996-2010**, particulièrement dans les secteurs de concentration ;
- la correspondance entre la programmation et la mise en œuvre pour la même période ;
- la mise en œuvre de la coopération de la Commission, avec une emphase sur l'impact de sa contribution. »

¹¹ Les Termes de Référence originaux pour ce mandat spécifiaient que la période devait être 1996-2009. Cette période a été ajustée suite à la demande spécifique de la Délégation de l'Union européenne (DUE).

¹² Afin d'éviter toute confusion, l'équipe a interprété la date « 1996 » comme étant l'année de la signature du 8^{ème} FED. La période « 1996-2009 » ne couvre pas le 7^{ème} Fonds européen de développement (FED).

1.3 Structure de ce rapport

Ce document est composé de deux volumes qui, dans leur ensemble, correspondent à l'approche de l'évaluation de la coopération au niveau national acceptée par la Commission européenne¹³.

Ce premier volume contient :

- Un survol des contextes économiques et sociaux de la coopération djiboutienne ;
- Un résumé de la stratégie de coopération et de la logique d'intervention de la Commission européenne dans le pays ;
- Un survol des améliorations apportées au programme de coopération et sa gestion depuis la création d'une Délégation indépendante à Djibouti en 2010.
- Une réponse à chacune des neuf Questions évaluatives acceptées par le Groupe de Référence et l'Unité d'évaluation de la Commission européenne ;
- Les conclusions de l'évaluation ;
- Les recommandations de l'équipe d'évaluation.

Un deuxième volume d'annexes contient des documents de référence.

1.4 Méthodologie de l'évaluation

Phases successives d'évaluation

L'évaluation s'est déroulée en quatre grandes phases avec des tâches bien précises. La figure ci-dessous illustre graphiquement ces phases et l'approche globale.

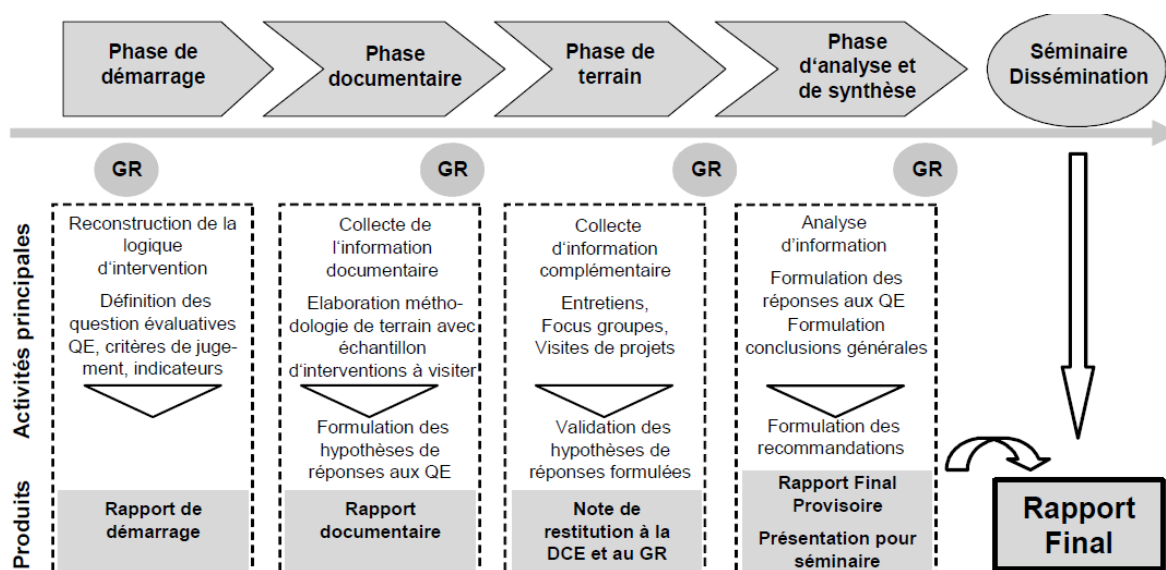
La trame principale de l'évaluation consiste en neuf questions évaluatives qui couvrent les cinq critères d'évaluation du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (CAD-OCDE)¹⁴ et les deux critères de la Commission européenne¹⁵. Ces questions ont été validées par le Groupe de référence qui a piloté l'évaluation et qui a commenté et validé les produits aux différentes étapes.

¹³ Voir Annexe 8

¹⁴ Pertinence, Impact, Efficience, Efficacité et Durabilité

¹⁵ Cohérence et Valeur Ajoutée

Figure 3 : Schéma de déroulement de l'évaluation ¹⁶



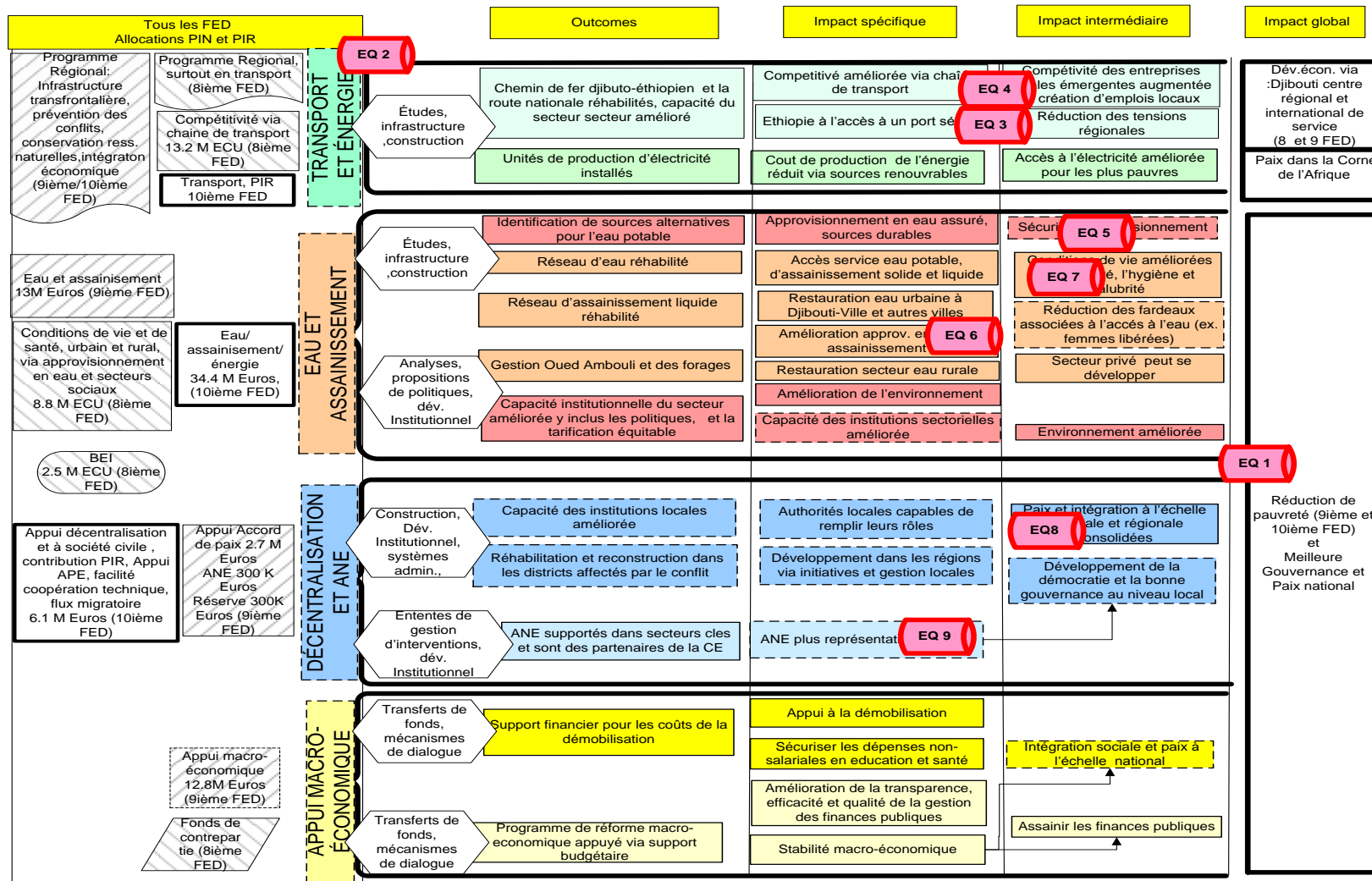
Questions d'évaluation, critères de jugement et indicateurs

Un schéma de la logique d'intervention composée des trois FED a servi de base à la formulation des questions d'évaluation et des critères de jugement. Neuf Questions évaluatives ont été validées par le groupe de référence qui a suivi le processus d'évaluation depuis son début. Chaque question évaluative est composée de plusieurs critères de jugement qui ont été, à leur tour, mesurés par des indicateurs objectivement vérifiables. Une matrice d'évaluation (voir Volume 2) a permis d'identifier les données associées aux critères de jugement et leurs indicateurs. Le choix de s'arrêter sur neuf Questions évaluatives (au lieu d'un autre nombre) a été fait afin de couvrir le plus largement possible les secteurs ayant bénéficié de l'appui de l'Union européenne (UE).

Les annexes 7, 8 et 9 du Volume 2 contiennent des diagrammes des logiques d'intervention pour les 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED respectivement. Un diagramme indiquant la combinaison de la reconstruction de la logique d'intervention des 3 FED a été préparé par l'équipe afin de bien comprendre la stratégie que la Commission européenne voulait utiliser dans le pays pendant la période de l'évaluation ; les questions évaluatives ont été positionnées sur ce diagramme afin d'indiquer les domaines clés qui devraient être évalués. Ce dernier diagramme est reproduit à la fin de cette section (Figure 4).

¹⁶ Contrairement à ce qui est montré dans le schéma générique du déroulement des évaluations, ce Rapport n'a pas été restitué sur le terrain par le truchement d'un Séminaire. Son contenu 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.

Figure 4 : Diagramme des effets combiné pour les trois FED, avec indication des Questions évaluatives



Source : auteurs

1.5 Contraintes méthodologiques

Manque de données djiboutiennes

Il y a des problèmes importants quant à la disponibilité et la fiabilité des informations/données concernant Djibouti. Le site web officiel du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Planification ne contient que des données qui datent d'au moins 5 ans et pour plusieurs secteurs, de 8-10 ans. Plusieurs données utilisées par un ministère contredisent ceux d'un autre. La direction responsable de la statistique fait actuellement l'objet d'un programme de développement institutionnel. Il n'y a pas de données sur la tendance des maladies dans le secteur de la ville où la Commission européenne a concentré ses interventions en eau et assainissement, et les données sur le trafic du chemin de fer ne sont pas fiables.

Le « Country Assistance Strategy (CAS) » 2009-2013 de la Banque Mondiale indique clairement qu'il y d'énormes problèmes avec les statistiques, rendant difficile des analyses précises. Les mêmes réserves sur la qualité des données statistiques ont été notées dans plusieurs Rapports Annuels Conjointes (RAC) produits par la Commission européenne sur le terrain.¹⁷ Il faut aussi noter que la Commission européenne a choisi des institutions multilatérales pour exécuter quelque unes de ses interventions et celles-ci ne produisent pas de rapports qui sont vérifiables et dont certains, dans le cas de Djibouti, sont questionnables.

Finalement, les divers rapports de suivi de la Commission européenne à Djibouti pendant la période 1996-2010 ont été orientés sur les activités et le progrès en ce qui concerne les extrants directs des interventions. Il y a une carence quasi complète de données de référence (anglais : « baselines ») qui auraient pu servir pour analyser les impacts ou les effets des interventions. De plus, les systèmes de suivi n'ont pas été orientés sur la captation d'informations sur les effets ou impacts dans une chaîne de causalité, même si les objectifs des interventions sont explicitement exprimés dans ces termes.

Manque de mémoire institutionnelle

L'équipe d'évaluation a dû faire face à une lacune importante dans la mémoire institutionnelle concernant ce programme, c'est-à-dire le manque de disponibilité de certaines informations ou d'interlocuteurs clés dus à une rotation du personnel au Siège, à la DUE, ainsi que dans les départements ministériels et autres organisations concernés. Les systèmes que sont typiquement associés à la « gestion des connaissances » n'étaient pas présents (ex. impossibilité de suivre la trace de la logique et des opinions exprimées par les partenaires dans la préparation des Documents stratégiques de coopération pour le programme pays (DSP)).

¹⁷ Par exemple, voir le RAC, 2002, Annexe G1.

Manque de documentation provenant de la Délégation de l'Union européenne en Éthiopie

Toute la documentation obtenue provient de sources disponibles sur le Web, à Bruxelles ou à Djibouti-Ville. Des demandes d'information dirigées à Addis Abeba dans les phases antérieures du mandat n'ont pas été répondues. Cependant, l'équipe responsable d'une évaluation du programme de coopération entre la Commission européenne et l'Éthiopie a partagé des documents relatifs au transport dans ce pays et dans la région de la Corne de l'Afrique. À la date de rédaction de ce rapport, il n'existe aucune mémoire institutionnelle concernant le programme de coopération entre la Commission européenne et Djibouti : les fonctionnaires ont été mutés et les dossiers, quoiqu'incomplets¹⁸, ont été envoyés à la DUE à Djibouti.

Impossibilité de rencontrer des intervenants clés

Quelques institutions et organisations situées à Djibouti, n'ont pas accordé de rendez-vous à l'équipe d'évaluation. Face à ce problème, l'équipe a dû se satisfaire de données fournies par des tiers, ou des données équivalentes ou similaires.

¹⁸ Ni les agents à la DUE ni les membres de l'équipe d'évaluation n'ont pu trouver des dossiers concernant plusieurs interventions, dossiers qui auraient dû normalement se trouver dans les archives. En effet, une copie de plusieurs documents que l'équipe a obtenu sur le terrain a été partagée avec la DUE.

2. LE CONTEXTE DE LA COOPÉRATION

2.1 Survol sociopolitique du pays

Djibouti¹⁹ est un pays d'environ 23 200 km² essentiellement dépourvu de ressources naturelles ou de produits de fabrication ayant une valeur économique importante sur les marchés internationaux. Cependant, le pays occupe une position géostratégique cruciale dans la Corne de l'Afrique, à l'entrée sud de la Mer Rouge et, en plus de son rôle important de port de mer commercial desservant plusieurs pays, est impliqué de façon importante dans les efforts de paix et de gestion des conflits dans la région, soit par ses efforts de médiation ou via son support aux bases militaires qui s'y retrouvent.

Ses terres arables sont très limitées en superficie et en qualité, et il ne pleut que rarement sur ces terres ; les eaux souterraines sont insuffisantes pour fournir aux besoins de la population et encore moins des activités agricoles. De surcroît, le pays a souffert de sécheresses qui ne cessent de s'aggraver en durée et en sévérité depuis plus de vingt ans. Le résultat de ces vecteurs veut que le pays doive importer la quasi-totalité de ses denrées alimentaires en plus de faire face à une situation de gestion de crise causée par les effets de la sécheresse.

Les sources djiboutiennes de pétrole et d'électricité renouvelable sont inexistantes en ce moment, forçant le pays à importer la quasi-totalité de son énergie.

La population de la République de Djibouti a été arrêtée à **818.159 habitants**²⁰ à l'issue du 2^{ème} Recensement Général de la Population et de l'Habitat, tenu en 2009. Plusieurs bailleurs et ANE questionnent ce chiffre en indiquant que le recensement n'avait pas capté une bonne partie des réfugiés et des travailleurs illégaux. Un document de la Banque Mondiale estime que 87% de la population vit en zones urbaines, plus particulièrement dans la capitale, Djibouti-Ville, où se trouvent les deux tiers de la population du pays et où une vague importante de réfugiés mine la capacité des organismes publics à mandats sociaux de livrer des services de base tels la santé, l'éducation, l'eau, etc. Le pays compte aussi cinq petites agglomérations, très pauvres et sans infrastructures essentielles pouvant desservir la population : (Tadjourah, Obock, Arta, Ali-Sabieh et Dikil). Les deux premières ont été particulièrement affectées lors de la guerre civile et du conflit avec l'Érythrée. Le reste du pays, complètement désertique, est peuplé surtout par des pasteurs nomades très pauvres.

Djibouti est souvent exposé à différents types de catastrophes naturelles dont les inondations qui surviennent plus ou moins tous les dix ans et qui ont un effet dévastateur sur la capitale et sur les villages situés près des oueds (cours de rivières normalement asséchés). Les tremblements de terre causent aussi des dégâts dans les zones urbanisées où les bâtiments ont été construits sur des sols instables. La crise d'approvisionnement en eau que connaît présentement Djibouti a été exacerbée par la diminution de la quantité et la fréquence de pluies et une sécheresse qui dure depuis six ou sept ans. Le pays vit une véritable catastrophe écologique causée par la pollution urbaine et l'effet de cette sécheresse sur la flore et la faune. Dans ce dernier cas, les mangroves sont en danger et cela entraîne des risques d'inondation et d'érosion.

¹⁹ L'essentiel de cette section a été réédité à partir du Document de stratégie-pays 2009-13 de la Banque Mondiale.

²⁰ Le Conseil des ministres en sa séance du 16 mars 2010 a adopté le projet de décret portant publication des résultats du 2ème Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2009.

Géo-stratégiquement²¹, Djibouti essaie de se définir par une position politiquement neutre ou conciliatoire dans la Corne de l'Afrique, région où les tensions politiques sont fréquentes et de longue durée. Il est devenu le seul débouché maritime de l'Éthiopie depuis le déclenchement des hostilités entre l'Éthiopie et l'Érythrée en 1998, et cette position lui confère des bénéfices importants. Effectivement, les opérations de son port qui, par extension, devient le port de l'Éthiopie font partie intégrale des stratégies politiques et militaires de la communauté internationale qui veut assurer la stabilité de la région en général et celle de l'Éthiopie en particulier (dont la gestion de la sécurité maritime et l'élimination de la piraterie).

Djibouti a longtemps entretenu des relations paisibles avec l'Érythrée jusqu'à l'émergence d'un problème frontalier en mi-2008. Les deux pays ne sont pas présentement engagés dans des négociations bilatérales pour résoudre leurs problèmes, mais la situation est stable, dans le sens « non-violent ».

Djibouti est activement impliqué dans les discussions internationales visant une solution aux problèmes qui déchirent la Somalie. Un effet direct du conflit en Somalie (et dans une certaine mesure les autres pays de la région) est le nombre important de personnes déplacées qui se retrouvent à Djibouti et qui consomment une partie grandissante des ressources limitées du pays. Un deuxième effet est le besoin d'une grande quantité d'aide alimentaire qui, de nécessité, doit passer par le port de Djibouti et prendre la route vers l'Éthiopie pour ensuite se rediriger vers la Somalie. Ce même besoin s'applique aussi pour l'aide alimentaire destinée au Soudan.

En définissant sa place dans le contexte de la Corne de l'Afrique, Djibouti s'extériorise en renforçant ses relations et ses partenariats avec des pays clés. Par exemple, le pays renforce les liens étroits qu'il a toujours eus avec la France en ajustant les bénéfices de l'appui militaire de cette dernière ainsi que les éléments clés du programme de coopération de l'Agence Française de Développement (AFD). Les liens avec les États-Unis se sont également renforcés avec la présence accrue des forces armées américaines dans la région et plus particulièrement l'établissement par les États-Unis d'une base militaire près de la capitale Djiboutienne. Djibouti maintient aussi des relations avec l'Allemagne qui a créé une base navale dans le pays en 2002. Le Japon a commencé à installer sa première base navale (militaire) depuis la Deuxième Guerre mondiale à Djibouti et participe au développement du pays via un programme de coopération important.

Les pays arabes, y compris les Émirats Arabes Unis et l'Arabie Saoudite, sont devenus d'importants alliés économiques et politiques de Djibouti, diminuant ainsi la dépendance historique sur les pays européens. Par exemple, Dubaï Ports World a remporté un contrat de gestion de 20 ans pour le port de Djibouti en 2000 et s'est ensuite vu confier l'administration des douanes et des opérations de l'aéroport de Djibouti. Le résultat a été un accroissement considérable des investissements, de l'efficacité, de l'activité et des recettes des ports djiboutiens depuis 2000. Malgré la crise économique, plusieurs projets d'investissement visant l'agrandissement du système portuaire sont en préparation.

²¹ Une partie de cette section a été tirée, avec réédition, des documents de la Banque Mondiale, du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et d'USAID.

La Chine a commencé à développer des relations commerciales et politiques plus étroites avec Djibouti. Selon le Ministère responsable du transport terrestre, la Chine a offert de reconstruire le chemin de fer entre le port de Djibouti et Addis-Abeba (avec des branchements vers les autres parties du pays et vers la Somalie), et veut s'impliquer dans les dossiers de développement minier en Éthiopie, projets qui devront être desservis par un port à caractère minier et un chemin de fer reliant Tadjourah dans Djibouti avec les mines en Éthiopie. Aucun accord financier n'a cependant été signé.

2.2 Survol du niveau de développement du pays

Selon les rapports du PNUD et la Banque Mondiale, les conditions de vie pour la population djiboutienne n'ont pas vu d'améliorations importantes depuis plusieurs années. Cependant, le pays réalisera probablement quelques Objectifs de Développement pour le Millénaire (OMD), dont ceux concernant la scolarisation primaire universelle ; la parité hommes-femmes, et la mortalité infantile. Par contre les analyses faites par la Banque Africaine pour le développement (BAD) confirment que Djibouti n'a jamais mis sur pied des mécanismes de suivi pour les OMD et n'a pas alloué les budgets nationaux nécessaires pour réaliser son propre plan. De plus, les statistiques, même celles du PNUD, doivent être considérées comme suspectes, surtout en ce qui concerne l'eau et la santé ; ce problème sera examiné en détail dans les analyses des Questions évaluatives plus loin dans le rapport. Les Agences Non-Étatiques (ANE) questionnent le succès indiqué sur la question de la parité entre les sexes, laissant aussi comprendre que Djibouti n'a pas rencontré ses objectifs de développement clés.

Le manque quasi complet d'actions concrètes du Gouvernement depuis la rédaction du INDS (plan de réduction de la pauvreté) afin de réduire la pauvreté dans les « secteurs » qu'il avait indiqué démontre aussi que le Gouvernement n'avait pas établi de priorités valides, et n'avait pas la capacité de gérer son propre plan.

Il existe quelques rapports qui traitent du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP) du pays (notamment de la Banque Mondiale, de l'UNICEF, de l'USAID et des autres bailleurs). Ces rapports font état de quelques progrès sur le front de l'amélioration des conditions de vie, mais ceux-ci demeurent minimes considérant la magnitude du problème.

- les taux d'abandon et de redoublement restent élevés chez les élèves inscrits dans le système scolaire ;
- le taux net de scolarisation dans le primaire a considérablement augmenté pour atteindre 66,2% en 2009 (voir OMD) contre 34,7% en 2002²²;
- Djibouti semble être bien parti pour éliminer les disparités entre les sexes au niveau de la scolarisation, avec un indice de parité (ratio filles/garçons) de 0,70 au niveau primaire, et un taux accru d'alphabétisation des filles ;
- les taux de mortalité infantile et post-infantile se sont améliorés, mais demeurent beaucoup trop élevés quand ils sont comparés avec ceux de la région et du monde ;

²² Il faut questionner ce chiffre car la définition de « scolarisation » implique une quantité et non pas une qualité.

- la malnutrition (mesurée par la proportion d'enfants âgés de moins de cinq ans présentant une insuffisance pondérale) est tombée à de 32 % en 2000 à 26% en 2006 ;
- le PNUD indique que la proportion de la population ayant accès à l'eau potable a augmenté pour atteindre 96% à Djibouti-Ville²³, mais l'équipe d'évaluation a fait une recherche poussée sur cette question et confirme que l'eau distribuée par les systèmes publics à Djibouti-Ville n'est pas du tout « potable » et est même potentiellement une source de maladies rénales. En effet, 0% de la population de la capitale a accès à l'eau « potable » municipale, et ceux qui peuvent, achètent de l'eau en bouteille pour la consommation humaine.
- l'accès à l'eau des populations rurales s'est amélioré, mais reste encore faible. L'UNICEF, financée en bonne partie par la Commission européenne, fourni des puits ruraux dans l'arrière-pays depuis quelques années, mais indique que les nappes phréatiques baissent, phénomène largement attribué à la sécheresse.

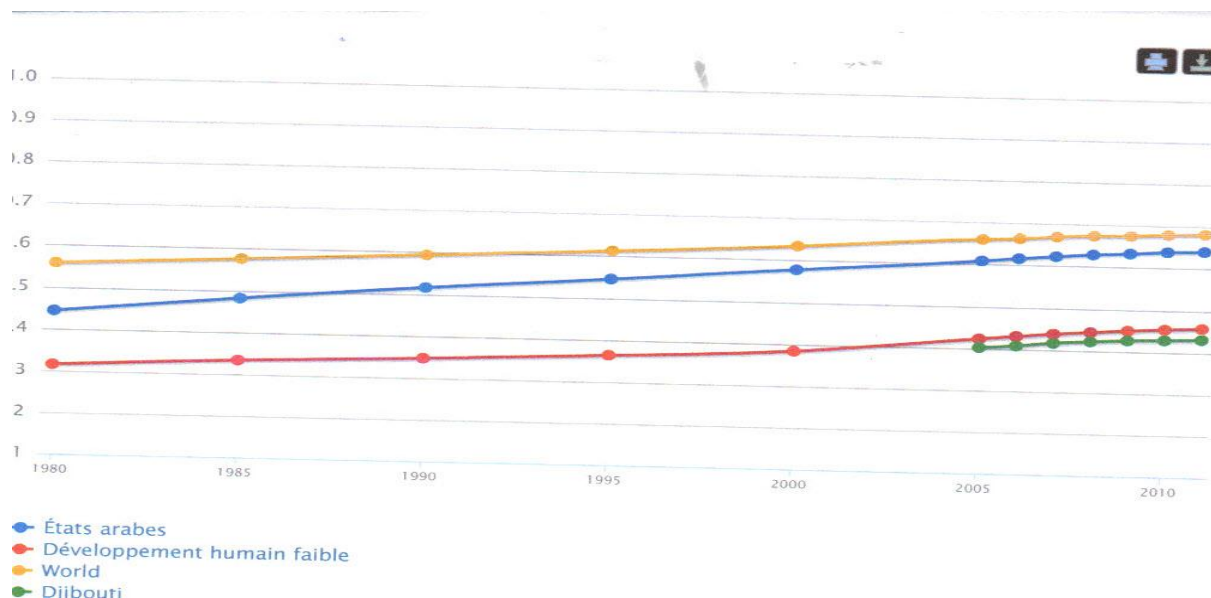
Djibouti se situe, en 2009, au 147^{ème} rang des 169 pays classés en fonction de leur niveau de développement humain, selon les rapports des Nations Unis. En 2010 il a baissé jusqu'au 165^{ème}. Placée en contexte, cette analyse indique que Djibouti fait déjà partie des pays sur la liste des États ayant « un niveau de développement humain très faible ». ²⁴ L'indice global de Djibouti quant à l'indice de développement humain est de 0,430 en 2010, indiquant que le niveau de développement (humain) du pays est nettement inférieur à l'indice moyen pour les pays arabes (0,641). Voir diagramme suivant.

En 2010, l'ONU a introduit un raffinement à l'index afin de mieux prendre en considération les effets de l'inégalité économique entre les pauvres et les riches. Ce nouveau calcul démontre que l'indice de développement humain de Djibouti (ajusté) tomberait de 0,430 à 0,275, soit une perte de 36%. Comparé aux autres pays avec le même niveau de développement humain, Djibouti note une perte plus importante que la moyenne (31%) et beaucoup plus que les pays arabes (26,4 %).

²³ Il est recommandé par les auteurs de ce rapport de porter une attention particulière aux statistiques décrivant la situation de l'eau potable. L'eau livrée par les instances gouvernementales n'est pas, proprement dite, « potable » et des études ont démontrées que consommer l'eau livrée aura certainement des effets néfastes sur la santé à moyen terme dont des problèmes rénaux.

²⁴ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Human Development Report 2010.

Figure 5 : Indice de développement humain-Djibouti et autres pays 1980-2010



Source : Site Web ONU « Indices du développement humain 2011 »

Le pays est composé d'une très forte proportion de pauvres ²⁵(42% en valeur absolue et 75% en valeur relative en 2010) et affiche les indicateurs sociaux parmi les plus bas du monde.

Plus de 50% des pauvres et 72% des très pauvres vivent à Djibouti-Ville, où les manifestations de la pauvreté sont exacerbées par la présence d'un nombre important de réfugiés qui, tel qu'expliqué antérieurement, exercent une pression importante et déterminante sur la capacité des services sociaux du pays.

La Banque Mondiale considère que parmi la population active cherchant du travail en 2009 (dernière année disponible), le taux de chômage aurait été entre 45% et 60%. De ces chômeurs, près des deux tiers auraient moins de 30 ans, et la proportion tend à augmenter. La grande majorité des femmes ne peuvent trouver du travail. Du point de vue socio-économique, ces tendances dans le chômage sont importantes parce que le pays est entièrement dépendant des importations de produits alimentaires, même des produits de base que les familles djiboutiennes urbaines doivent acheter. La situation n'est guère meilleure dans les zones rurales qui dépendent en majorité de l'élevage ; là ce sont les manques critiques d'eau et de terres de pâturage qui limitent considérablement les revenus des ménages. De plus, Djibouti fait face à près d'une décennie de sécheresse (avec quelques années d'exception), ce qui a considérablement réduit la productivité agricole dans le pays. Cette situation s'empire depuis 2008, car le nombre d'immigrants illégaux venant de la Somalie et du Soudan augmente, les emplois dans le secteur transport qui devaient se matérialiser suite au succès du Port de Djibouti n'ont pas eu lieu, et le taux d'urbanisation augmente dans le pays suite à la sécheresse et le manque quasi-complet de développement économique dans les régions.

²⁵ Est « Pauvre » une famille vivant avec moins de USD 2,50 par jour. Est « Très Pauvre » une famille vivant avec moins de USD 1,25 par jour.

2.3 Contexte économique du pays

Presque unique en son genre dans le monde moderne, Djibouti est essentiellement une économie de rentes. De par son emplacement stratégique, le gouvernement du pays obtient ses revenus sous forme de recettes portuaires et militaires et d'apports d'aide extérieure. En 2010, la production primaire (agricole surtout) et le secteur manufacturier (industries) ne représentent respectivement que 3,3% et 2,37% du PIB nominal, et les services 68,51%.

Tableau 3 : Évolution de la production sectorielle en millions DJF

Évolution de la production sectorielle en millions DJF							
Composantes	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var. 2010/09
PRIMAIRE	4.017	4.367	5.475	6.089	6.537	6.764	3,5%
SECONDAIRE	18.158	20.340	24.078	30.979	33.102	36.974	11,7%
Industries	3.134	3.374	3.643	3.924	4.217	4.761	12,9%
Bâtiment et travaux publics	8.517	9.960	12.744	18.769	20.326	22.998	13,1%
Électricité et eau	6.507	7.006	7.691	8.286	8.559	9.215	7,6%
TERTIAIRE	89.848	96.425	104.880	120.273	128.838	137.489	6,7%
Commerce et tourisme	23.216	23.024	25.983	29.376	31.512	33.584	6,6%
Transports et communications	29.951	32.232	36.027	43.785	47.772	50.846	6,4%
Banques et assurances	14.835	16.119	17.905	21.638	23.273	25.816	10,9%
Services non marchands	19.705	22.809	22.478	22.789	23.457	24.257	3,4%
Autres services marchands	2.141	2.241	2.487	2.685	2.800	2.986	6,6%
PIB au coût des facteurs	112.023	121.132	134.433	157.341	168.453	181.227	7,6%
Taxes indirectes nettes	13.916	15.472	16.260	17.276	17.994	19.451	8,1%
PIB Nominal	125.939	136.604	150.693	174.617	186.471	200.678	7,6%

Source : Rapport Annuel, Banque Centrale Djibouti, 2011

En effet, l'économie djiboutienne repose principalement sur les activités économiques reliées au port international de Djibouti et les opérations commerciales connexes. Environ 95% du trafic à destination et en provenance de l'Éthiopie passent par le port de Djibouti²⁶. Ce trafic « Éthiopien » représente plus de 80 % des activités du port, le reste étant relié aux importations et exportations des autres pays de la région et des acteurs militaires situés à Djibouti.

²⁶ L'importance relative du port de Djibouti peut être comprise en considérant qu'un nouveau terminal vient d'être construit à Doraleh (près de Djibouti-Ville) pour la manutention de conteneurs, de produits pétroliers, de gaz de pétrole liquéfié (GPL), d'huiles alimentaires et de bitume. La deuxième phase du projet prévoit l'aménagement d'un port à conteneurs en eau profonde (18 à 20 m) qui pourra accueillir les porte-conteneurs de la dernière génération. Grâce à ces nouveaux aménagements, le port de Doraleh pourra satisfaire à des exigences croissantes au cours des 20 prochaines années et porter sa productivité au niveau de celle de ports sophistiqués comme Dubaï ou Singapour.

La santé économique du pays s'est considérablement améliorée dans la dernière décennie. Le taux de croissance du PIB réel s'est accéléré, passant de 3% par an en moyenne entre 2001 et 2005 à 4,8% en 2006 à 5,1% en 2007 ; 5,8% en 2008 et 5% en 2009 (voir Tableau 4).

Tableau 4 : Sélection d'indicateurs économiques

Indicateur						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010(est)
Inflation annuelle moyenne à la consommation (%)	3,1	3,5	5,0	12,0	1,7	4,0
Croissance du PIB réel (%)	3,2	4,8	5,1	5,8	5,0	Pas disponible
Investissement (% du PIB)						
Investissement intérieur brut	23,2	35,0	42,1	50,5	29,2	Pas disponible
Investissement public	9,3	7,5	11,2	10,3	12,0	Pas disponible
Investissement privé	13,9	27,5	30,9	40,2	17,2	Pas disponible
Indicateurs externes (% du PIB)						
Solde courant (dons compris)	-3,2	-14,7	-25,6	-40,4	-12,5	Pas disponible
IDE (% du PIB)	8,3	21,3	23,0	31,3	8,1	Pas disponible
Réserves officielles (mois d'importations)	2,2	2,2	1,8	3,3	3,1	2,6
Finances publiques (% du PIB)						
Recettes intérieures	20,0	20,3	20,5	18,1	18,0	17
Dons	17,1	14,6	14,6	14,4	14,1	13,5
Dépenses courantes	27,5	29,9	26,5	24,1	22,8	23,3
Solde budgétaire (ordre de paiement)	0,2	-2,5	-2,6	-1,9	-2,2	-0,7
PIB en prix courants (DJF milliards)	126,0	136,6	151,0	175,0	197,6	249,4
Taux de change (DJF pour 1 USD)	177,7	177,7	177,7	177,7	177,7	177,7

Source : Autorités djiboutiennes, Banque Mondiale et FMI, novembre 2010
<http://data.worldbank.org/indicator>, et <http://data.worldbank.org/country/djibouti>

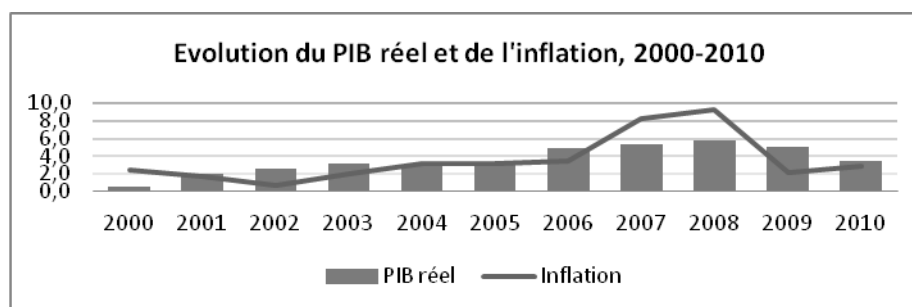
Cette croissance économique est largement due aux investissements directs étrangers (IDE) dans les secteurs des ports et du tourisme. Les IDE, mesurés en terme de leur contribution au PIB, sont passés de 8,3% en 2005 à 23% en 2007 et à 31,3% en 2008, et les investissements intérieurs ont plus que doublé en trois ans pour atteindre 50,5% en 2008 contre 23,2% en 2005. Marquant les contrecoups du ralentissement des IDE dans le monde, la part des investissements dans le PIB a reculé à près de 21% en 2010, contre plus de 36% du PIB en 2009. En 2010, dans un contexte international marqué par les incertitudes liées à la crise financière internationale et les tensions sur les marchés des matières premières, la croissance de l'économie djiboutienne a progressé en termes réels à un rythme de 3,5%, tiré essentiellement par la poursuite de programmes d'investissements dans le secteur de la construction et le développement rapide du secteur financier.

Ces investissements provenant de sources internes et externes, mettent en évidence le besoin de créer et d'entretenir les réseaux de transports ainsi que la capacité interne des autorités djiboutiennes de gérer l'économie en général et les investissements en particulier, ce qui coïncide parfaitement avec les choix stratégiques de la Commission européenne dans le pays (voir l'analyse dans le Chapitre 3 de ce document).

La santé macroéconomique du pays semble s'améliorer lentement avec le temps, mais il y a des problèmes structurels importants :

- l'inflation s'est accélérée en 2008 en raison principalement de la flambée des prix mondiaux des produits énergétiques et alimentaires. La majorité de ces biens devant être importée, le taux d'inflation a augmenté de 3,1% en 2005, à 5,0% en 2007, et 9% en 2008. Une baisse importante a été notée (jusqu'à environ 3%) pour 2009 et ce taux a été essentiellement le même en 2010.

Figure 6 : Évolution du PIB réel et de l'inflation 2000-2010



Sources : Autorités djiboutiennes et FMI

- le déficit budgétaire a été progressivement négatif en 2005 (0,2% du PIB), 2006 (-2,5% du PIB) et 2007(-2,6% du PIB), mais s'est amélioré en 2008. L'augmentation des dépenses pendant ces années n'a été que partiellement compensée par les recettes publiques, qui sont restées stables (20,3% du PIB en 2006 et 20,5% en 2007). Le déficit s'est stabilisé en 2008 et 2009 à environ 2% du PIB. Selon la Banque Mondiale, le déficit budgétaire devrait rester stable à moyen terme, en supposant que le Gouvernement continue à maintenir la masse salariale de la fonction publique à un niveau constant en terme réel et en continuant à introduire une Taxe sur la valeur Ajoutée (TVA) tel que prévu. Ce fut dans ce contexte que la Commission européenne avait programmé un support budgétaire, justement pour réduire les arriérées.

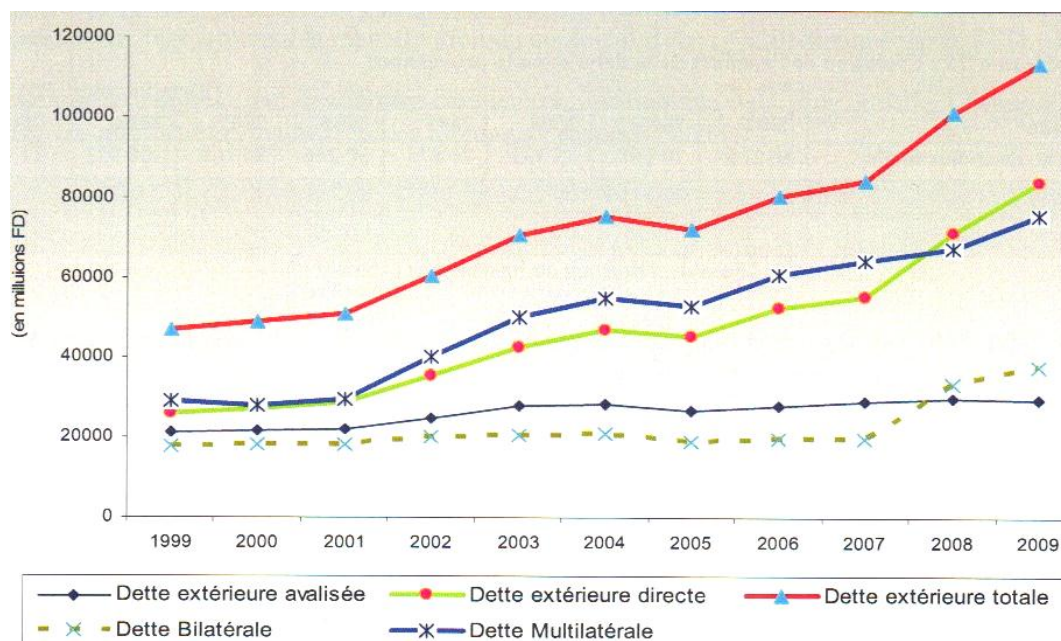
Le déficit courant croît et cela est principalement dû à l'augmentation des importations financées par les IDE et l'augmentation des prix des produits alimentaires et du pétrole. Le déficit du solde courant extérieur a atteint 25,6% en 2007 et, d'après les estimations, atteindra près de 40% en 2008 (cette estimation de la Banque Mondiale et du FMI n'a pu être vérifiée). Cependant, le compte de capital et d'opérations financières a augmenté considérablement durant la même période s'ajoutant aux réserves publiques brutes ayant dépassé 130 millions de dollars à la fin de 2007 et 174 millions de dollars à la fin de 2008.

La dette extérieure reste très élevée, passant de 437 millions de dollars en 2006 à 504 millions de dollars en 2007 à 614 millions de dollars en 2008 et à 640 millions de dollars en 2009.

- La dette externe est composée à environ 90% d'une dette concessionnelle à long terme ;
- Le ratio de la dette au PIB est passé de 55,9% en 2007 à 58,4% en 2008 et à 60,6% en 2009²⁷;
- Rapporté aux recettes fiscales, le service de la dette se maintient à un niveau stable de 14,5% en 2006 et 2007 et de 15,9% en 2008 et 2009 ;

²⁷ Ministère de l'économie, des finances et de la planification, « Situation économique et sociale », rapport 2010

Figure 7 : Évolution des parties composantes de la dette extérieure



Source : Djibouti Ministère de l'économie et finances et de la planification chargé de la privatisation, Direction de l'économie, « Situation économique et sociale 2010 »

Le franc Djibouti s'est déprécié vis-à-vis de l'euro entre 2000 et 2009, mais a commencé à apprécier lentement en 2010²⁸. En principe, cet ajustement aurait dû rendre plus compétitives les exportations de marchandises djiboutiennes vers l'Europe, mais certains facteurs retardent l'exportation des biens et services (autres que les activités associées aux services portuaires et de transport) :

- les faiblesses structurelles telles que les maigres ressources naturelles ;
- des coûts d'électricité élevés ;
- des coûts de main-d'œuvre élevés ;
- un niveau de qualification de la main-d'œuvre insuffisant ;
- la faible productivité de la main-d'œuvre, et
- un cadre institutionnel peu porteur.

Le secteur bancaire est en plein essor, les banques étant, selon le FMI, bien capitalisées et rentables.

L'économie commerciale de Djibouti est ouverte et il n'y a pas d'entraves dues aux barrières tarifaires.

Mais la stabilité macro-économique du pays n'est pas garantie et il y a plusieurs hypothèses dans les prévisions préparées par les agences du Bretton Woods. Selon le CAS de la Banque Mondiale (2009) :

« Le principal risque pour le maintien de la stabilité macroéconomique serait que la dette augmente et que, dans le même temps, l'activité économique ralentisse. À la date de préparation de la CAS, il semble qu'en dépit des problèmes liés à la crise mondiale et à la persistance du conflit frontalier avec l'Érythrée, les objectifs de croissance énoncés dans le programme d'ajustement appuyé par le FMI ont de bonnes chances d'être atteints. Le

²⁸ <http://www.oanda.com/currency/graph>, recherche effectuée par les auteurs le 13 septembre 2010

ralentissement de la croissance économique couplé à l'accroissement de la dette poserait alors un risque considérable pour la viabilité macroéconomique à long terme, surtout en cas de renchérissement du coût des nouveaux emprunts. »

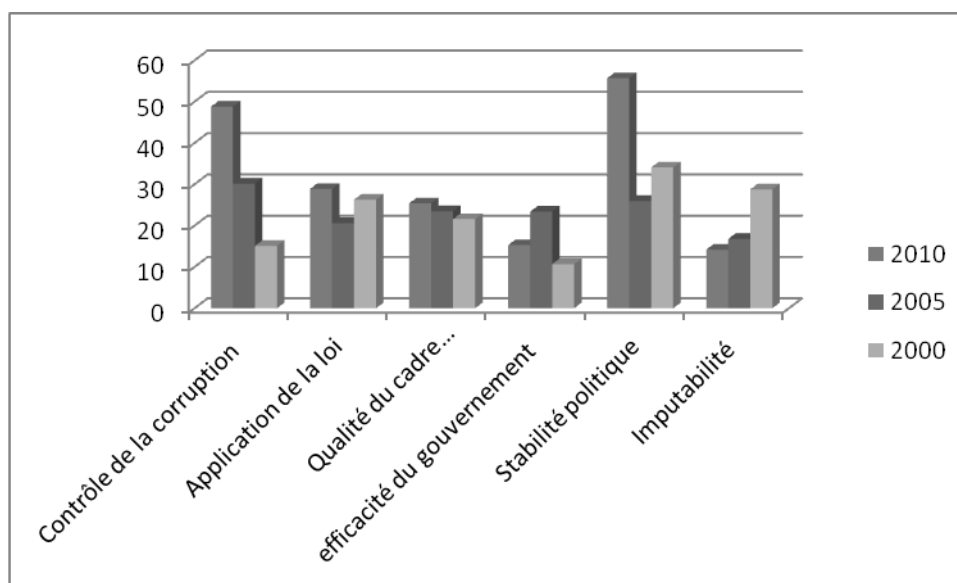
Banque Mondiale, (CAS 2009), p. 10

Selon la Commission européenne, à cette analyse de risque on doit ajouter que le Gouvernement ne perçoit pas une rente suffisante de ces investissements (c'est-à-dire en comparaison avec sa valeur)²⁹ et le fait que les conflits associés à sa guerre civile ne s'intériorisent pas aussi rapidement qu'espéré³⁰.

2.4 Contexte de la gouvernance et les Acteurs Non-Étatiques (ANE)

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 2010³¹

Figure 8 : 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 8 : 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 plus avantageux.

²⁹ Stratégie de la Commission européenne pour le 10^{ème} FED

³⁰ Discussions avec la Délégation et les bailleurs de fonds en janvier 2010.

³¹ 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 : a) Contrôle de la corruption et b) Stabilité politique. La situation s'est détériorée ou n'a pas changé dans : a) Imputabilité et voix du peuple (significativement détériorée), b) État basé sur la loi, c) Qualité du cadre réglementaire, et d) 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. 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.

Le Document de stratégie de coopération du 9^{ème} FED note³² 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 financièrement indépendantes 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.

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 important³³. Selon les bailleurs de fonds, la capacité administrative et opérationnelle des ANE demeure toujours très faible.

2.5 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. Ce n'est qu'en 2001 que le GdD signe un accord qui scelle définitivement la paix et des élections législatives dans un cadre du multipartisme ont été tenues pour la première fois en 2003.

³² Page 9

³³L'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.

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 Djibouti³⁴ ce qui a eu pour effet d'accroître la concurrence pour des ressources déjà maigres et de perturber la stabilité politique intérieure du pays.

2.6 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.³⁵ ».

L'activité des transports dans le pays est clairement concentrée dans le Port Autonome International de Djibouti (PAID), 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 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.

2.7 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 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. La faible performance des organismes sectoriels à vocation publique dans le secteur reflète à la fois une carence au niveau de leurs capacités institutionnelles ainsi qu'un contexte politique qui encourage le non-paiement par l'État de

³⁴ 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.

³⁵ « La chaîne de transport dans l'économie nationale » pp. 4-5

ses factures d'eau/assainissement ; ces factures constituent environ 30% du chiffre d'affaires de l'ONEAD.

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 recharge en construction 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.

2.8 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 Djibouti³⁶. 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 » : a) assurer la stabilité macroéconomique et à créer les conditions qui se prêtent à une croissance économique durable, b) développer des ressources humaines et à améliorer l'accès aux services de base, en particulier pour les femmes et les jeunes, c) un développement harmonieux des zones rurales et urbaines et d) améliorer la gouvernance et renforcer la gestion du secteur public.

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 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

³⁶ Cette description est fondée sur le contenu du CAS 2009-2013 de la Banque Mondiale. Des ajustements y ont été apportés par les auteurs de ce rapport afin de simplifier et raccourcir le texte.

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.

2.9 Survol de la coopération internationale avec Djibouti pendant la période

Bien que l'équipe d'évaluation ait fait des recherches dans toutes les bases de données typiquement utilisées (Common Relex Information System [CRIS], CAD-OCDE, PNUD, etc.) elle n'a pas trouvé de rapports concis et récents sur la répartition de l'aide au développement dans ce pays. Le tableau suivant, daté du mois de juin 2008 et tiré du Rapport Annuel Conjoint (RAC) de l'aide de la Commission européenne avec le pays et, indique les montants programmés par les bailleurs³⁷ de 2005 à 2007 et les prévisions de 2007 à 2009. On notera que :

- Huit bailleurs multilatéraux n'avaient pas prévu de continuer leur collaboration après 2005
- Sur les 10 bailleurs multilatéraux qui planifiaient continuer leur collaboration avec Djibouti, neuf allaient réduire leur contribution, dont quatre de ceux-ci par un pourcentage égal ou supérieur à 50%.
- Un seul bailleur multilatéral (la BAD) planifiait augmenter sa contribution, et ce de 6%.
- En total, les contributions provenant de sources multilatérales baissent de plus d'un tiers entre les deux périodes, une somme qui représente plus de 55 millions d'euros.
- Six des 15 bailleurs bilatéraux ne planifiaient pas continuer leur programme de coopération après 2005.
- Trois autres bailleurs bilatéraux réduisaient leurs contributions de plus de 50%.
- Seule la France augmentait le niveau de sa contribution, soit de 14% (AFD) et 117% du Service de coopération et d'action culturelle (SCAC), ce qui se traduit par une augmentation de 7,6 millions d'euros en aide provenant de la France.
- En total, l'aide bilatérale serait réduite de 21% dans la période 2007-2009, comparée avec 2005-2007.

Le tableau ci-dessous présente les détails de cette analyse :

³⁷ En réalité ce sont des « sources de financement provenant de l'extérieur, bien que le BEI est inclus dans le tableau comme « source de financement externe »

Tableau 5 : Financement extérieur à Djibouti 2005 à 2009 (en milliers de €)

Bailleur	2005-2007	2007-2009	Différence	% différence
ACBF	733	387	-346	-47,20%
BAD	28 462	30 378	1 916	6,73%
BEI	849	0	-849	-100,00%
BID	11 102	6 271	-4 831	-43,51%
FADES	58 576	27 907	-30 669	-52,36%
FAQ	280	0	-280	-100,00%
FEM	271	89	-182	-67,16%
FIDA	1 627	1 333	-294	-18,07%
FNUAP	1 116	0	-1 116	-100,00%
IDA	33 284	21 858	-11 426	-34,33%
GLOBAL FUND	8 067	7 040	-1 027	-12,73%
OMS	413	0	-413	-100,00%
ONUDI	142	0	-142	-100,00%
OPEP	8 373	3 671	-4 702	-56,16%
PNUD	1 236	164	-1 072	-86,73%
PNUE	44	0	-44	-100,00%
UNICEF	613	0	-613	-100,00%
UA	40	0	-40	-100,00%
Sous-total multilatéral	155 228	99 098	-56 130	-36,16%
Abu Dhabi	5 627	0	-5 627	-100,00%
Arabie Saoudite	5 778	2 742	-3 036	-52,54%
Chine	2 884	0	-2 884	-100,00%
COMM	46 947	22 053	-24 894	-53,03%
USA	18 329	5 289	-13 040	-71,14%
Éthiopie	178	0	-178	-100,00%
France (AFD)	15 307	17 498	2 191	14,31%
France (SCAC)	4 720	10 244	5 524	117,03%
Inde	0	0	0	n.a
Iran	0	7 040	7 040	n.a
Italie	9 022	8 000	-1 022	-11,33%
Japon	1 040	0	-1 040	-100,00%
Kuwait	11 898	24 693	12 795	107,54%
Maroc	400	0	-400	-100,00%
Autres	1 578	0	-1 578	-100,00%
Sous-total bilatéral	123 708	97 559	-26 149	-21,14%

Source : Analyse préparée par les auteurs de ce rapport à partir de données extraites du RAC daté juin 2008

Une autre façon de visualiser la coopération internationale avec Djibouti est de subdiviser les montants par secteur. L'OCDE publie des diagrammes sur ce genre d'analyse, mais l'équipe d'évaluation n'a pas pu avoir accès aux données elles-mêmes. Le rapport OCDE est reproduit ci-dessous :

Figure 9 : Extrait du rapport de l'OCDE sur Djibouti

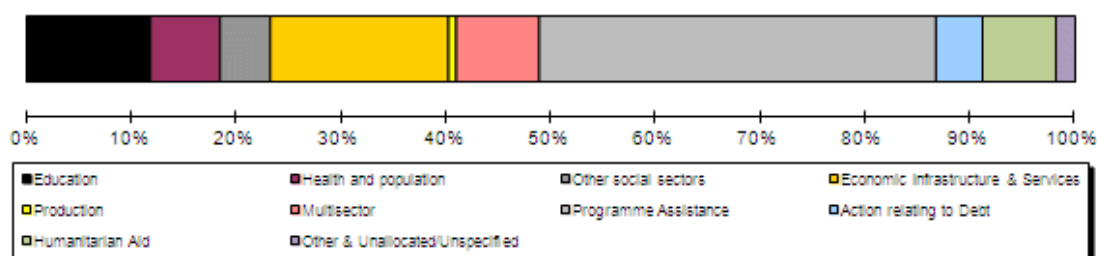
Djibouti

Receipts	2007	2008	2009
Net ODA (USD million)	112	121	162
Bilateral share (gross ODA)	63%	60%	64%
Net ODA / GNI	12.0%	11.3%	14.5%
Net Private flows (USD million)	21	33	50

For reference	2007	2008	2009
Population (million)	0.8	0.8	0.9
GNI per capita (Atlas USD)	1 110	1 210	1 280

Top Ten Donors of gross ODA (2008-09 average) (USD m)	
1	France 47
2	Japan 16
3	AfDF 16
4	Arab countries 13
5	EU Institutions 11
6	IDA 9
7	United States 7
8	Italy 6
9	Arab agencies 5
10	IMF (SAF,ESAF,PRGF) 4

Bilateral ODA by Sector (2008-09)



Sources: OECD, World Bank.

Source : <http://www.oecd.org/dataoecd/1/55/1880632.gif>, tirage du 15 novembre 2011

Il est difficile de comparer ce tableau au précédent. Les montants sont en devises différentes dans une période de flux important de taux d'échange, et les années (périodes) sont différentes. De plus le tableau de l'OCDE traite de l'Aide Publique au Développement (APD) brut et celui du RAC traite du « financement extérieur ». Cependant, ce qui est intéressant dans ce diagramme est la division entre les secteurs. L'éducation (environ 25%) et l'assistance programme (anglais : programme assistance) (environ 38%) consomment la majorité des fonds disponibles, suivis de loin par les investissements dans la santé et les autres secteurs sociaux (environ 10%), et l'infrastructure et les services économiques (environ 7%).

La coordination entre les bailleurs demeure un défi dans le pays. La *Note de couverture* de la Revue annuelle 2009 de la Commission européenne indique : « Pourtant, un grand nombre de bailleurs continuent à se focalisent sur les mêmes secteurs, notamment ceux de l'éducation et de la santé, ce qui entraîne une certaine confusion, voire une paralysie au sein de ces secteurs, compte tenu de la faible capacité d'absorption et de la faiblesse des ressources humaines du pays ». La DUE participe maintenant à un processus de coordination qui regroupe la Commission européenne, la Banque Mondiale et le FMI. Elle réunit aussi les ambassadeurs des autres pays membres qui ont des ambassades dans le pays, soit la France et l'Allemagne, pour des discussions d'ordre politique.

3. LA COOPÉRATION ENTRE COMMISSION EUROPÉENNE ET DJIBOUTI

Les rapports officiels entre le pays et la Commission européenne n'ont pas toujours été cordiaux, surtout pendant le 9^{ème} FED, et ce dus à la pauvre qualité de la gestion du programme de coopération jusqu'en 2010 et des retards importants dans la mise en œuvre des initiatives jusqu'à cette date. Selon l'Ordonnateur National, cette relation s'est améliorée considérablement suite à l'établissement d'une Délégation officielle de l'UE dans la capitale et l'arrivée de l'ambassadeur et de son équipe.

3.1 La coopération en chiffres

Tel qu'illustré dans le tableau suivant, la Commission européenne a alloué 106,5M€ pour ses programmes à Djibouti pendant le 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED.

Tableau 6 : Montants budgétés dans les PIN du 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED, en €

FED	Période	Allocation PIN (M€)
8 ^{ème} FED	1997-2001	30,6
9 ^{ème} FED	2002-2007	34,8
10 ^{ème} FED	2008-2013	41,1
Total FED 8-10	1997-2013	106,5

Source : CRIS

Mais les montants réellement déboursés ne représentent qu'une partie de ces budgets. Le Tableau 7 ci-dessous indique les montants qui ont été réservés pour des initiatives spécifiques, les montants qui ont fait partie des contrats pour ces initiatives et les montants payés (déboursés). Ces statistiques venant du CRIS, il se peut que les montants déboursés indiqués soient plus élevés que ceux de la période de référence.

Tableau 7 : Réalité des déboursés à l'intérieur des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED, en €

	Budget alloué aux initiatives	Valeur des Contrats	Payé
8^{ème} FED	37 317 512	30 107 640	29 675 520
9^{ème} FED	33 600 000	17 682 911	15 785 240
10^{ème} FED	1 300 000	1 472 585	1 278 978
FED Régional	6 508 974	46 386 817	13 964 836
Non-FED	814 938	1 044 082	30 778
Total	79 541 424	96 694 035	60 735 352

Source : Données fournies par la DUE le 16 novembre 2011

Depuis le début de son programme avec le Gouvernement de Djibouti, la Commission européenne s'est surtout concentrée sur le développement rural et urbain (6^{ème} et 7^{ème} FED). Depuis le 8^{ème} FED, cette concentration s'est faite dans la construction et l'entretien des infrastructures de transport et, plus tard, dans le secteur eau et assainissement. Pendant le 9^{ème} FED, une partie importante des ressources a été allouée à l'appui macro-économique. Le secteur de concentration du 10^{ème} FED a été identifié comme « eau/assainissement et énergie » (85% du total de l'enveloppe A).

3.2 Vue d'ensemble de l'évolution des stratégies des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED

L'intégration des trois diagrammes de logique³⁸ produit un ensemble qui révèle plusieurs tendances et constats intéressants, dont :

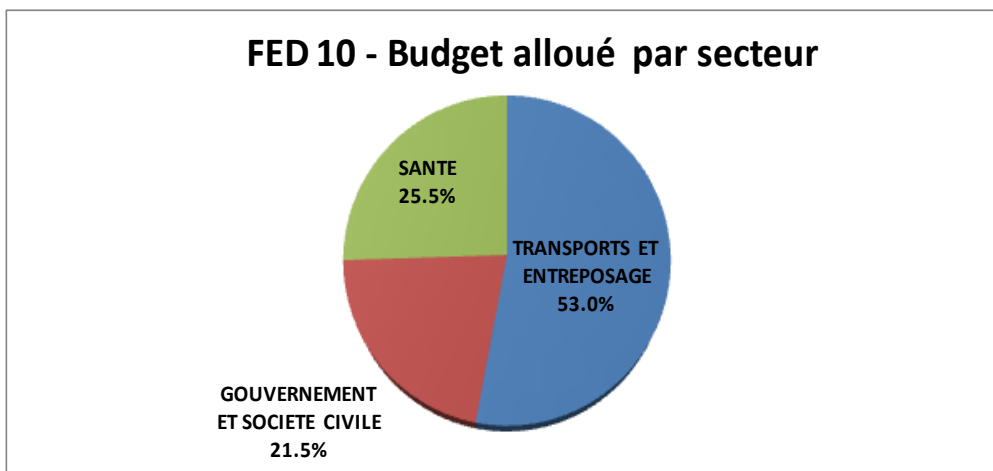
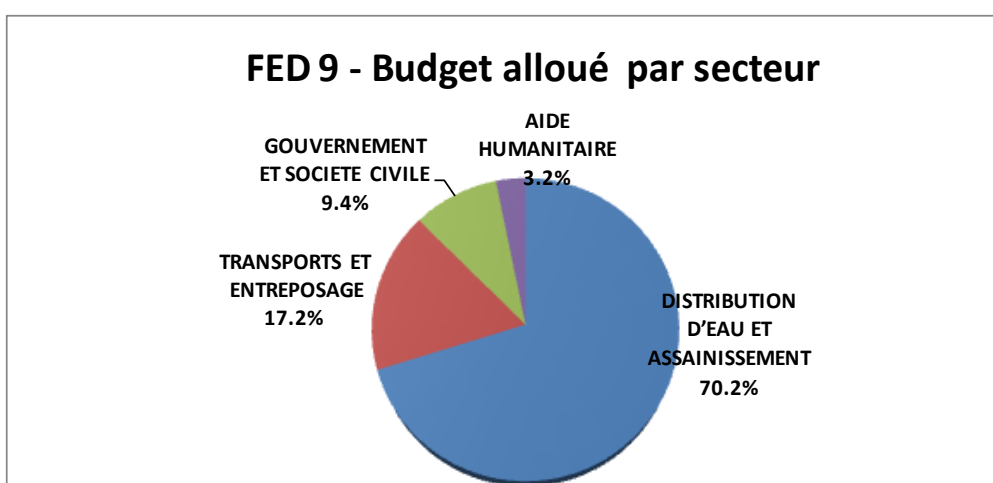
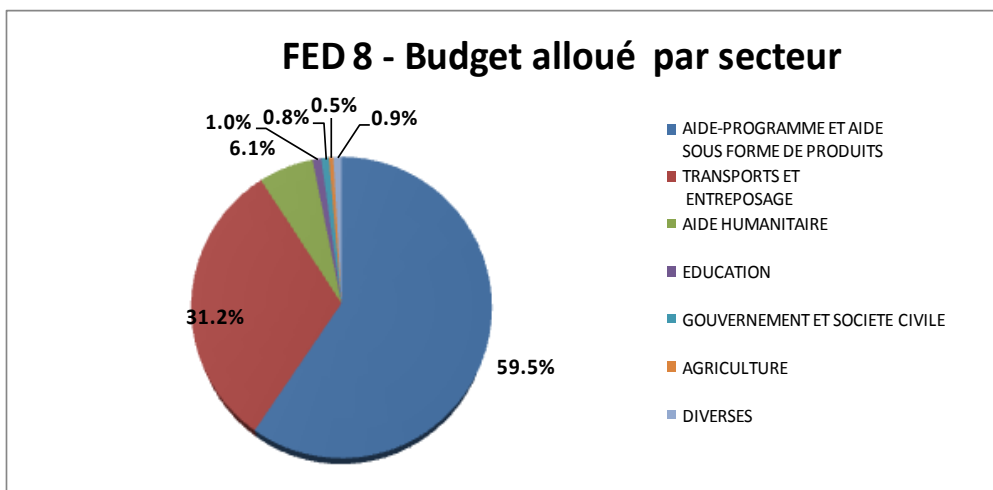
1. Depuis le 8^{ème} FED, il y a eu une continuité importante dans les objectifs voulus au niveau d'impacts intermédiaires et globaux. En effet, la santé (via l'eau et l'assainissement) et la stabilité régionale et nationale ont toujours été au centre de la stratégie de la Commission européenne.
2. Il y a eu une continuité dans les stratégies de la Commission européenne quant aux secteurs de concentration et leurs justifications au niveau de leur potentiel pour améliorer le bien-être de la population et la stabilité. En effet, le transport transfrontalier, la santé et la gestion du cycle de vie de l'eau et l'assainissement, la décentralisation, la démobilisation et le développement des ANE ont constitué le cœur de la coopération de la Commission européenne à Djibouti.
3. D'un FED à l'autre, plusieurs objectifs (dans la forme d'impacts) ont fait partie de la logique d'intervention. Par exemple, la restauration de réseaux d'eau/assainissement et la recherche de sources durables d'eau font partie des trois FED. L'appui aux ANE et aux autorités locales en sont d'autres exemples.
4. Il y a une continuité dans la stratégie d'assurer des corridors de transport sécuritaires (dans le sens que les pays peuvent assurer la continuité de leur utilisation) entre Djibouti et l'Éthiopie, d'abord via le PIN et ensuite via la combinaison PIR/PIN.
5. La logique de développement du 9^{ème} FED qui a fait référence à l'appui budgétaire général n'a duré que peu de temps, sa justification étant fondée sur des hypothèses de performance de tiers qui se sont révélées fausses.
6. Même si la BEI a figuré dans les logiques d'intervention de la Commission européenne, elle n'a jamais été intégrée au niveau de coordination pour leur mise en œuvre.

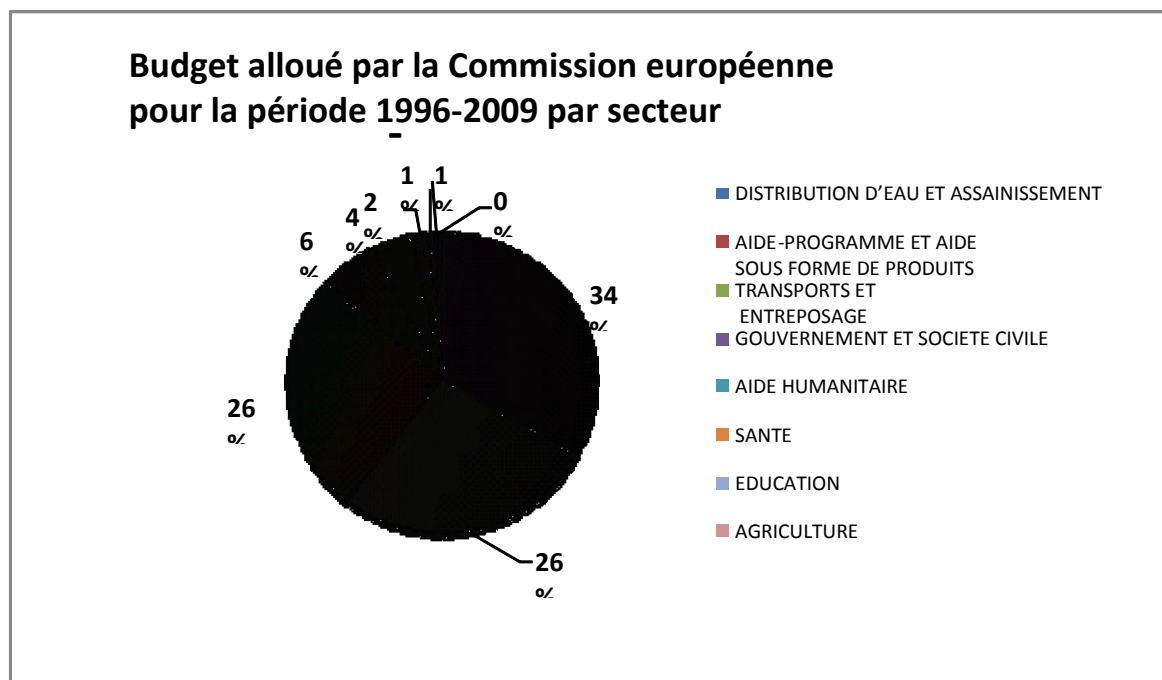
Les diagrammes de Figure 10 ci-dessous indiquent les secteurs dans lesquels la Commission européenne a voulu investir (fonds engagés) pendant la période 1996-2009³⁹:

³⁸ Le diagramme en question se trouve en annexe

³⁹ La période temporelle de l'évaluation a été changée après que ces diagrammes furent construits.

Figure 10 : Engagements de la Commission européenne par secteur 1996-2009 et par FED en pourcent





Source : auteurs à partir des données CRIS

Cette représentation visuelle nous indique clairement qu'entre les différents FED, les secteurs dans lesquels l'aide de la Commission européenne a réellement eu lieu ont changé drastiquement. Étant donnée la nature des secteurs choisis comme étant prioritaire, et surtout le besoin de s'engager à long terme dans ces secteurs, l'évolution erratique de la stratégie de la Commission européenne doit être questionnée, particulièrement en ce qui concerne l'impact de cette évolution sur le développement des capacités nationales.

4. LES RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES

4.1 Le choix des Questions évaluatives

Lors de la formulation des QE, les facteurs suivants⁴⁰ ont été pris en considération :

- Les attentes et les directions de la Commission européenne exprimées dans les TdR ;
- L'importance relative des différents domaines ou secteurs dans lesquels la Commission européenne s'est engagée avec Djibouti ;
- L'évolution des stratégies de coopération entre le 8^{ème} et le 10^{ème} FED ;
- Le besoin de mettre l'accent sur les résultats obtenus et la contribution de la Commission ;
- Le besoin d'avoir une vue d'ensemble la Coopération de la Commission Européenne avec Djibouti ;
- Les plus récentes instructions et directions sur la formulation des QE émises par la Commission européenne.

L'analyse qui suit repose sur la logique suivante :

1. Dans le Volume 1, la réponse de chaque QE repose sur l'analyse des Critères de Jugement. En conséquence, on ne trouvera pas, d'analyses au niveau des indicateurs dans ce volume, bien que des exemples, provenant des indicateurs, servent à concrétiser les analyses présentées
2. Chaque Critère de Jugement et ses indicateurs est analysé en profondeur dans l'Annexe 1 du Volume 2.

Les neuf Questions évaluatives retenues pour cette évaluation sont indiquées dans la figure suivante.



⁴⁰ Les évaluations des programmes pays intègrent habituellement une référence aux évaluations de niveau national précédentes, pour analyser le niveau de la mise en œuvre des recommandations. Étant donné que la Coopération de la Commission Européenne avec Djibouti n'a jamais été évaluée auparavant, les QE proposées ne peuvent refléter un cadre de conclusions et recommandations qui auraient été présentées antérieurement.

Figure 11 : Liste des Questions évaluatives

Questions Évaluatives - Djibouti	
QE 1	Dans quelle mesure la stratégie de coopération de la Commission européenne reflète-t-elle les besoins de la population et les priorités officiellement explicitées du pays ?
QE 2	Dans quelle mesure la programmation des activités de la Commission européenne, ainsi que leur mise en œuvre, ont-elles pris en compte les ressources institutionnelles et organisationnelles disponibles de la Commission européenne ?
QE 3	Dans quelle mesure les interventions de la Commission 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 ?
QE 4	Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne dans le transport routier et le chemin de fer, associées à la présence du port de Djibouti, ont-elles contribué au développement des activités économiques en faveur de la population djiboutienne ?
QE 5	Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne concernant l'hydraulique urbaine dans la ville de Djibouti ont-elles contribué de façon durable à l'accès de la population à un volume d'eau suffisant et d'une qualité respectant les normes reconnues ?
QE 6	Dans quelle mesure les interventions de la Commission 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 ?
QE 7	Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne en eau et assainissement ont-elles contribué à la réduction des maladies causées par des vecteurs aquatiques ?
QE 8	Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne dans le soutien à la décentralisation ont-elles contribué à une stabilité durable post-conflit ?
QE 9	Dans quelle mesure la Commission européenne a-t-elle favorisé l'émergence des Acteurs Non-Étatiques (ANE) et le développement de leurs capacités ?

Les liens entre ces questions et les critères/points-clé d'évaluation de la Commission européenne sont indiqués dans le tableau suivant :

Figure 12 : Questions évaluatives et critères d'évaluation

	QE 1	QE 2	QE 3	QE 4	QE 5	QE 6	QE 7	QE 8	QE 9
Thème principal de la QE 	Rencontrer les priorités du pays	Programmation et mise en oeuvre de la CE	Transport et échanges économiques int/ext	Transport et activités économiques en Djibouti	Eau-qualité et quantité	Assainissement et accès	Eau/assainissement et santé	Décentralisation et post-conflit	ANE
Critères 									
<i>Pertinence</i>	X								
<i>Efficacité</i>			X	X	X	X	X	X	X
<i>Efficience</i>		X							
<i>Impact</i>			X	X	X		X	X	
<i>Durabilité</i>					X	X			X
<i>Cohérence (interne)</i>		X						X	
<i>Valeur ajoutée</i>			X	X					

4.2 Les réponses aux Questions Évaluatives

Question évaluative 1 : Stratégie de la Commission européenne et besoins du pays

Dans quelle mesure la stratégie de coopération de la Commission européenne reflète-t-elle les besoins de la population et les priorités officiellement explicitées du pays ?

La réponse à cette question peut être résumée par l'énoncé suivant : « La Commission européenne n'a pas su répondre aux besoins des plus pauvres du pays via sa stratégie de coopération dans le pays, bien qu'elle ait contribué à financer des projets d'infrastructure importantes dans deux secteurs clés (routes et infrastructures urbaines).

Dans la mesure où des plans de développement explicites auraient été publiés (pendant une partie du 9^{ème} et pendant tout le 10^{ème} FED), la stratégie de coopération de la Commission européenne à Djibouti s'est alignée sur les documents de planification sectorielle des autorités nationales. Ces politiques du gouvernement n'ont été exprimées qu'en termes généraux et jamais en termes de « priorités » spécifiques⁴¹. Dans ce contexte, la Commission européenne a défini son programme de coopération à l'intérieur d'un cadre stratégique très général, sans pour autant pouvoir hiérarchiser des « priorités ». Les programmes de la Commission européenne sont sous-tendus par une approche macroéconomique du développement (ex. les pauvres bénéficieront in fine des infrastructures et des interventions macroéconomiques). Cette approche n'a pas bien fonctionné pour la réduction de la pauvreté, mais a aidé à stabiliser le pays au point de vue géostratégique et macroéconomique. (CJ 1.1)

Les DSP du 8^{ème} et du 9^{ème} FED n'ont pas donné lieu à une démarche participative. La Commission européenne indique que le DSP 10^{ème} FED a été élaboré dans le cadre d'une démarche participative incluant la société civile. Cette vision est mise en doute par des partenaires qui considèrent que la programmation était déjà arrêtée. Il n'a pas été trouvé d'exemples d'inflexion des propositions initiales de la Commission européenne sur la base des recommandations des autorités ou des ANE. (CJ 1.2)

Une bonne partie de la contribution de la Commission européenne n'a pas généré de bénéfices directs auprès des plus pauvres de la population djiboutienne, même si cela faisait partie de l'objectif du 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED (spécifiquement la « réduction de la pauvreté via le support au DRSP »). (CJ 1.3)

La Commission européenne n'a pas réussi à mettre en place une approche de développement qui combinerait plusieurs instruments. Ses interventions ont été linéaires et n'avaient pas de liens entre elles.

Les mécanismes de contrôle centralisés de la Commission européenne (dans le Siège) ont été les seuls à être utilisés pour assurer la cohérence entre la stratégie et les interventions à Djibouti d'une part et les politiques générales et sectorielles de la Commission européenne d'autre part. Ce genre d'analyse ne se retrouve pas dans les dossiers du terrain et on ne

⁴¹ Le DSP du 10^{ème} FED (p. 12) fait le point que le DRSP repose sur quatre axes, et que la *feuille de route*, confirmée comme la stratégie de développement de Djibouti, fut annoncée par le Gouvernement après l'élection de 2005. Ce dernier est fondé sur cinq autres axes et une série d'objectifs d'administration publics, exprimés sans priorités. Le DSP (p.23) indique aussi que bénéficiaires des appuis de la Commission européenne seront « .. les populations les plus démunies. »).

retrouve que sporadiquement des justifications d'interventions qui mettent l'emphase sur les pauvres ou même sur les stratégies plus larges qui se retrouvent dans les DSP. Par contre, l'évaluation n'a pas identifié d'incohérences au niveau de politiques communautaires. (CJ 1.4)

Le diagramme suivant illustre le niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour cette question évaluative :

Figure 13 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE1

		<i>A rencontré de façon insuffisante</i>	<i>A rencontré de façon satisfaisante</i>	<i>A dépassé les attentes</i>
<i>CJ 1.1</i>	<i>Les priorités stratégiques de la Commission européenne sont un sous-ensemble logique des priorités publiées de Djibouti.</i>	—————→		
<i>CJ 1.2</i>	<i>Les priorités stratégiques de la Commission européenne sont le résultat d'un processus de consultation entre la Commission européenne, les autorités djiboutiennes et les acteurs non-étatiques.</i>	→		
<i>CJ 1.3</i>	<i>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.</i>	→		
<i>CJ 1.4</i>	<i>La Commission européenne a mobilisé ses divers instruments de coopération de façon qu'ils aient tous eu un effet de levier positif l'un sur les autres afin de répondre aux besoins de la population et du pays tout en respectant les politiques de développement communautaire.</i>	→		

Analyse : Concernant l'alignement du programme de la Commission européenne et les priorités des autorités djiboutiennes

Cette analyse fait l'hypothèse d'une correspondance directe entre « les besoins de la population » et « les besoins des pauvres » dans la mesure où (i) la grande majorité de la population djiboutienne est très pauvre et il n'y a qu'une très petite classe moyenne, (ii) les statistiques et analyses disponibles traitent des besoins des pauvres, sans distinction de classe économique, et (iii) répondre aux besoins des pauvres est une des priorités des autorités.

Les objectifs stratégiques du gouvernement ont pour la plupart été exprimés en termes généraux, sans lien spécifique avec les résultats à atteindre. Les « priorités stratégiques » de la Commission européenne sont tout simplement alignées sur les orientations générales des énoncés stratégiques provenant des autorités djiboutiennes, et non pas spécifiquement à des priorités précises. Les priorités régionales de la Commission européenne ont également pris en compte les orientations et stratégies du « Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et de l'IGAD (du moins quand elles sont spécifiées pour Djibouti. La mise en œuvre des interventions de ces instances régionales a rencontré des carences importantes de vision commune, de coordination et de capacité institutionnelle ; par conséquent, les résultats des efforts des instances régionales n'ont pas souvent supporté les besoins spécifiques de Djibouti (ex. pauvre harmonisation des procédures de transport et non-existence d'une stratégie régionale de transport ferroviaire).

Le manque de coordination entre les bailleurs de fonds, et entre les autorités djiboutiennes et les bailleurs est constaté par la Commission européenne et les autres bailleurs. Cette situation ne permet pas de trouver des effets de levier. Des mécanismes efficaces de coordination entre les bailleurs, et entre eux et le Gouvernement ont été essentiellement non-existants pendant la période couverte. La Commission européenne tenait des réunions régulières avec le seul État membre de l'UE ayant une présence permanente dans le pays (la France). Cette coordination est peu documentée. Son efficacité ne peut donc être évaluée.

Les priorités du pays et les besoins des plus pauvres ne sont pas couverts par un cadre de politique sectorielle ou la réglementation en vigueur, ce qui rend l'alignement difficile pour la Commission européenne. Elle a souvent assumé un rôle pilote dans ces secteurs et a dû parfois limiter son appui, comme pour le chemin de fer, l'appui macroéconomique et la route. (Cf. Volume 2, Annexe 1, Indicateur 1.1.1)

Djibouti avait aussi créé un Comité de Concertation État-Donateur (CCED), une structure organisationnelle qui correspondait aux besoins que le pays avait identifiés pour améliorer la coordination et la complémentarité de l'aide extérieur jugé nécessaire (par le GdD) pour la mise en œuvre de son INDS. Le mécanisme était surtout orienté vers des échanges d'information plutôt que la prise de décision concernant la coordination ou la complémentarité. Ce mécanisme n'a pas duré et n'a pas eu d'effet sur les orientations du pays ou des bailleurs. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 1.1.2)

La Commission européenne n'a pas mis en place des mécanismes efficaces de capitalisation et de gestion des risques associés à la programmation, par exemple en continuant à appuyer les interconnexions électriques en l'absence d'une stratégie sectorielle dans le secteur « énergie » par le Gouvernement, en contradiction avec ce que la Commission européenne avait été les « leçons apprises » dans d'autres secteurs. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 1.1.3) La mémoire institutionnelle (essentiellement fondée sur la mémoire des individus au lieu d'être systématisée tel que décrite dans la politique de la Commission européenne sur la gestion des connaissances) est trop dispersée pour être utile.

Concernant les consultations avec le gouvernement et les ANE

Afin d'assurer que les priorités du pays sont intégrées dans les documents stratégiques de la Commission européenne, la bonne gouvernance⁴² voudrait qu'il y ait eu des consultations entre la Commission européenne, les autorités et la société civile. Il y a effectivement eu des efforts dans ce sens pour le 10^{ème} FED mais la démarche de consultation a été assez superficielle (voir Question évaluative 9). Les ANE ou le gouvernement n'ont eu qu'une influence marginale sur les décisions de la Commission européenne du fait de la nature de la consultation (ateliers de présentation et de feed-back sur le travail déjà fait par la Commission européenne). (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 1.2.1)

De plus, la documentation ne donne aucune lumière sur la nature ou le contenu des consultations entre le Gouvernement et les ANE afin de se préparer pour les négociations avec la Commission européenne. Il n'est donc pas possible de conclure sur l'influence des

⁴² La Commission européenne a publié une Communication sur la gouvernance en 2003. Depuis lors, plusieurs organisations internationales ont précisé les concepts reliés à la gouvernance afin de pouvoir mieux les analyser dans un cadre rigoureux. Par exemple, voir l'approche socio-politique incorporée dans les méthodes d'analyse de la gouvernance utilisée par le Royaume Uni -« Drivers of Change » et les Pays-Bas –SGACA, entre autres.

ANE sur la (les) position(s) qu'aurait pu adopter le Gouvernement. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 1.2.2)

Concernant le rapport entre le programme de la Commission européenne et les plus pauvres

Une grande partie de l'investissement de la Commission européenne dans le pays n'a pas touché principalement les plus pauvres : en ce qui concerne les routes par exemple, il convient de noter que presque 95% des camions qui traversent la frontière Éthiopie-Djibouti sont immatriculés en Éthiopie, conduite par des Éthiopiens, achetés en Éthiopie, et transportant des biens de l'étranger vers l'Éthiopie ou des exportations éthiopiennes vers d'autres pays que Djibouti. Les Djiboutiens n'ont pas bénéficié d'une augmentation dans le nombre d'emplois dû à la réhabilitation de la RN 1 faite par la Commission européenne, et les commerces qui desservent l'industrie de transport du pays existaient avant l'intervention de la Commission européenne. Il est clair que l'investissement dans cette infrastructure a privilégié l'Éthiopie comme bénéficiaire principal et non pas les pauvres de Djibouti.. Par contre, Djibouti reçoit des rentes de l'autorité portuaire et des redevances des utilisateurs de la RN 1, mais ces derniers sont utilisés pour l'entretien de la route via le fonds d'Entretien Routier (FER). Les deux mécanismes génèrent des fonds qui sont insuffisants, selon les IFI (International Financial Institutions) et les évaluateurs, pour générer des bénéfices pour les pauvres du pays, situation qui pourrait changer avec des revenus plus élevés. L'investissement dans la construction de la route et du chemin de fer n'a pas touché les plus pauvres sauf pour les ouvriers djiboutiens directement employés dans la construction

L'investissement de la Commission européenne dans l'eau et l'assainissement dans le Quartier 4 a eu des répercussions directes sur un nombre assez restreint de résidences (voir QE 5 et 6) ; de plus, les familles vivant dans le Quartier 4, quoique pauvres en soi, ne sont pas les « plus » pauvres de la ville.

Les bailleurs de fonds, les ANE et le gouvernement considèrent la Commission européenne comme un partenaire privilégié pour le pays, mais surtout au niveau des projets d'infrastructure. Ils ne connaissent guère ses interventions d'ordre social ou humanitaire. La DUE ne peut pas allouer de ressources conséquentes à la visibilité. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 1.3.1)

En effet, bien que les budgets **alloués** entre 1996 et 2009 pour les secteurs transport d'une part et eau et distribution d'autre part indiquent que 26 % des budgets seraient réservés pour le transport et 34% pour l'eau et assainissement, la réalité veut que 66 millions d'euros aient été engagés contractuellement dans le secteur transport pendant cette même période comparée à 8.6 millions d'euros pour l'eau et assainissement. Il est alors clair que ce ne sont pas les pauvres qui ont été ciblés, un argument qui est développé dans la QE 4 ⁴³. Il n'y a pas de statistiques sur le revenu des familles qui bénéficient directement des interventions de la Commission européenne dans le secteur eau/assainissement, mais il est apparu que les résidents du Quartier 4 ne sont pas les plus pauvres de la ville (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 1.3.2)

⁴³ Se référer à l'inventaire des projets de la COMM, Annexe 3, Rapport de démarrage.

Concernant l'utilisation de la combinaison d'instruments de la Commission européenne

La politique de la Commission européenne indique qu'afin de répondre aux besoins des populations ciblés par les interventions de la Commission européenne et de répondre aux priorités des pays partenaires, ses programmes doivent représenter un maximum de complémentarité entre ses instruments (interventions) et ceux des autres, surtout des pays-membres. Dans ce contexte, la Commission européenne met une gamme complète d'instruments et de modalités à la disposition de ses gestionnaires, dont des fonds programmables, des lignes budgétaires et des instruments spécialisés (ex. stabilité). Les entrevues avec la DUE, des bailleurs de fonds et des représentants du gouvernement indiquent que la Commission européenne n'a pas utilisé une logique de gestion de programme fondée sur les effets de levier. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateurs 1.4.1 et 1.4.2). En somme, les interventions qui ont eu lieu dans le pays n'ont que peu de liens entre eux (exception faite de l'infrastructure routière ou l' « effet levier » entre les rocadés et la RN1 est plutôt la somme d'actions séquentielles). (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 1.4.3)

Les interventions programmables via le FED, par exemple, n'étaient pas liées à des lignes budgétaires. Le support de la BEI n'avait rien en commun avec les interventions FED. L'aide alimentaire et la gestion post-conflit n'ont pas été gérées comme une stratégie « d'empowerment » de la population. En conséquence, la majorité des interventions de la Commission européenne ont seulement eu des effets sur des cibles restreintes :

- le projet au Quartier 4 n'a eu des effets que sur l'accès à l'eau et non pas sur les comportements des gens face à la santé ;
- la construction routière n'a pas touché au développement économique dû au transport excepté pour la mise en place d'une chaussée ;
- la « population » et la société civile n'ont pu ni bénéficier ni participer à la grande majorité des interventions, dont celles qui les auraient le plus touchées (comme la décentralisation et la sensibilisation à la bonne gestion de l'eau et de son impact sur la santé).

Pendant la période couverte par l'évaluation, les programmes de coopération des bailleurs n'ont pas été coordonnés sur le terrain, ni à l'intérieur de l'Union européenne (entre la Commission européenne et la France), ni dans la famille plus large des bailleurs (ex. La Commission européenne, la Banque Mondiale, la JICA, GTZ, AFD), en partie dû au fait que les visites au pays par les responsables de la DUE à Addis Abeba furent peu fréquentes. Cette situation a ouvert la porte aux risques d'inefficience et a surtout limité les occasions de trouver des effets de levier⁴⁴. L'évaluation n'a pas décelé des exemples de mécanismes internes au sein de la Commission européenne pour gérer la complémentarité entre les interventions et mécanismes appliqués à Djibouti. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 1.4.4)

⁴⁴ Le concept de levier est utilisé en management afin d'indiquer l'influence d'une variable sur d'autres variables. Dans son sens simple il incorpore le sens « influence » (ex. La Corée du Nord exploite la possibilité d'utiliser des armes nucléaires comme levier pour obtenir la reconnaissance diplomatique). Dans son sens stratégique le terme indique qu'une action peut créer une opportunité afin qu'une autre se concrétise. Voir Crener, M. « Principes d'économie managérial » la « Seconde partie – Le rôle du gouvernement », Éditions Morin.

Question évaluative 2 : Programmation et ressources

Dans quelle mesure la programmation des activités de la Commission européenne, ainsi que leur mise en œuvre, ont-elles pris en compte les ressources institutionnelles et organisationnelles disponibles de la Commission européenne ?

Pendant toute la période où la coopération de l'UE avec Djibouti a été gérée à partir d'Addis Abeba, les ressources (humaines, principalement) ont manqué tant pour la programmation que la mise en œuvre des projets. Le niveau de priorité accordé à Djibouti a été très faible. Les résultats escomptés en ont grandement souffert. Les délais ont été très importants à toutes les étapes du cycle de programmation, avec une incidence forte sur les coûts (notamment pour la route) et la mobilisation tardive de l'assistance technique (transport). Le suivi des projets a été particulièrement déficient. (CJ 2.1)

Le choix de la Commission européenne de se concentrer sur de grands projets d'infrastructures exigeait une présence permanente de Chargés de programme et de contractuels/financiers de la Commission européenne pour en garantir la bonne mise en œuvre, ce qui pourtant n'a pas été le cas.

Le délai entre l'identification d'un problème et la décision permettant de le résoudre a été systématiquement très long du fait de facteurs organisationnels, autant pour la programmation que la mise en œuvre. Un exemple récent concerne le projet déchets solides, commencés en 2007 et qui n'a pas encore démarré, entraînant une plainte officielle de l'ON. Le personnel de la Commission européenne en poste à Djibouti était affecté, pendant ses séjours à Addis Abeba, à d'autres priorités que le programme de coopération avec Djibouti. Les orientations stratégiques et la coordination n'ont pas été suffisamment assurées par la DUE pendant cette période.

Depuis l'établissement d'une DUE à Djibouti, les perspectives de respect des calendriers se sont nettement améliorées. L'ON a aussi indiqué qu'après une longue période caractérisée par des relations difficiles, les liens de coopération avec la Commission européenne sont en train de se transformer en « partenariat » depuis la mise en place d'un niveau plus élevé de délégation d'autorité à Djibouti.

L'ensemble des procédures, politiques administratives et hiérarchie structurelle de la Commission européenne a fait (et fait encore) que la gestion des interventions au niveau stratégique et opérationnel a été beaucoup plus difficile que prévue et plus onéreuse que nécessaire.

Pendant la transition d'Addis Abeba à Djibouti-Ville, la Commission européenne n'a pas adopté une approche de « gestion de crise » alors que la situation exigeait une approche adaptée, dans la mesure où elle avait perdu le contrôle sur son programme de coopération et qu'elle hasardait ses relations avec le gouvernement. (CJ 2.2)

Le diagramme suivant illustre le niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour cette question évaluative :

Figure 14 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE2

		<i>A rencontré de façon insuffisante</i>	<i>A rencontré de façon satisfaisante</i>	<i>A dépassé les attentes</i>
<i>CJ 2.1</i>	<i>La programmation des interventions de la Commission européenne est proportionnée à ses ressources disponibles (ex. financières, humaines, techniques, institutionnelles)</i>	➔		
<i>CJ 2.2</i>	<i>La mise en œuvre des interventions de la Commission européenne a tenu compte de ses ressources disponibles (financières, humaines, techniques et réglementaires).</i>	➔➔		

Analyse : Concernant la cohérence entre la programmation et les ressources

Les interventions du 9^{ème} FED ont connu des retards très importants de mise en œuvre et des problèmes fondamentaux dans leur exécution, dus largement au manque de ressources humaines sur place en permanence, à une programmation trop ambitieuse par rapport à la capacité du pays, et à une carence de suivi et de gestion de la part de la Commission européenne :

- La route du Corridor Sud a eu des problèmes importants de conception, de gestion du dossier et de gestion intégrée parmi les organismes impliqués sur ressources PIN et PIR ;
- Le projet des déchets n'a pas démarré du fait de problèmes de conception et de suivi du dossier ;
- Le projet de chemin de fer ne donne pas les résultats prévus (problème important de design institutionnel) ;
- L'appui macroéconomique a été annulé (mauvaise analyse et conclusions hâtives sans analyse de risque).

Chaque exemple ci-dessus a engendré des problèmes importants pour le pays et/ou la région, qui n'étaient pas liés à des carences budgétaires, ni à des questions de coordination avec le Gouvernement. La Commission européenne n'a pas su mener à bien le dialogue de politique et les négociations qui auraient pu débloquer ces situations. Une collaboration plus étroite avec le siège aurait pu résoudre certains de ces problèmes avant qu'ils ne deviennent des crises. Un exemple en est la poursuite de la réhabilitation du Corridor Sud, intervention jugée importante (par la Commission européenne) tant pour Djibouti que pour l'Éthiopie, et plus largement la région, mais qui a été mal conçue (ce n'était la priorité ni de Djibouti ni de l'Éthiopie). À la fin de la période d'intervention, la Commission européenne n'avait toujours pas identifié les moyens de prolonger le corridor de transit jusqu'à la frontière, et s'assurer que la partie éthiopienne soit également réalisée. Étant donné que la Commission européenne croyait à l'importance stratégique de la route, ces questions de programmation et de conception auraient dû être résolues depuis longtemps au moyen d'une gestion plus dynamique du dossier et de la mobilisation de ressources humaines plus conséquentes.

Les trois DSP couvrant la période de référence étaient beaucoup trop ambitieux. La Commission européenne savait déjà, et ce avant le 8^{ème} FED, que le pays avait des problèmes importants de capacité institutionnelle de tous les organismes impliqués dans le NIP, en particulier dans les secteurs de la gestion eau et des routes (le besoin d'Assistance Technique [AT] pour pallier l'incapacité des organismes en place de gérer l'entretien, la planification du réseau, les revenus et le cadre juridique). De plus, le pays avait déjà eu des problèmes importants de gestion des finances publiques et avait besoin d'un support pour stabiliser ses finances et sa situation macroéconomique. La Commission européenne avait réussi à bien exécuter les 6^{ème} et 7^{ème} FED mais commençait déjà à rencontrer des problèmes d'exécution vers la fin de la période couverte par le 8^{ème} FED.

La nature fondamentale de la stratégie de la Commission européenne, c'est-à-dire la mise en place d'infrastructures (ce qui nécessite, dans ce pays, l'utilisation systématique de l'approche « projet ») exige une présence permanente sur le terrain de fortes compétences techniques et de gestion contractuelle lors de la programmation. Ces ressources humaines n'ont pas été mobilisées, ce que confirme le gouvernement. La qualité du suivi est questionnable et, finalement, le Gouvernement a exigé que la seule ressource technique sur le terrain soit renvoyée, suite à un processus assez long. Les missions de programmation de la Commission européenne à Djibouti ont été sporadiques, avec une rotation fréquente des chargés de programme. Finalement, la situation s'est détériorée à tel point qu'une exemption a été demandée au plus haut niveau de la Commission européenne afin de permettre l'exécution d'un projet de construction de route, et ce en partie parce que la Commission européenne n'avait pas alloué ni la priorité nécessaire ni les ressources adéquates au problème et avait attendu à la dernière minute. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 2.1.1)

Étant donné que la Commission européenne n'utilise pas de systèmes de gestion qui permettrait le monitoring de l'utilisation du temps de ses ressources humaines, il n'a pas été possible de fixer avec précision le niveau de mobilisation pour la planification, la programmation et la gestion de la coopération de la Commission européenne avec Djibouti. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 2.1.2)

Les interventions du 8^{ème} et 9^{ème} FED ne reflètent pas toujours les objectifs stratégiques de la Commission européenne exprimés dans les DSP et ne donnent aucune indication d'un effet de levier entre eux. Mise à part les interventions au niveau du PIR (dont celles associées à la RN1), aucun projet des trois DSP n'est fondé sur un avantage comparatif de la Commission européenne ou d'une plus-value qui pourrait être tirée de l'UE (c'est-à-dire la Commission européenne et les Pays Membres⁴⁵). Le CRIS indique qu'il y a peu d'interventions directement liées au bien-être des Djiboutiens (ex. projets déchets solides, Quartier 4, décentralisation). La coopération de la Commission européenne avec Djibouti a généralement bénéficié des ressources financières nécessaires, mais a souvent sous-estimé le coût des interventions (ex, routes, chemin de fer, Quartier 4, hydraulique rurale et puits d'eau, barrages de contrôle). (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 2.1.3)

⁴⁵ Pendant la période couverte par l'évaluation, seulement la Commission européenne et la France avaient une présence physique à Djibouti. D'autres Pays-Membres, tels l'Allemagne et l'Italie, avaient des interventions en place.

Concernant la cohérence entre la mise en œuvre et les ressources

Pour la majorité de ses projets à Djibouti, la Commission européenne n'a pas pu rester dans les délais initiaux (ex. route nationale, eau et assainissement dans le Quartier 4, gestion des déchets, etc.), généralement du fait de l'absence d'un cadre réglementaire adéquat ou de garanties que le gouvernement tiendrait ses engagements (chemin de fer, routes, eau, gestion macro- économique). Cette pratique se poursuit avec l'interconnexion électrique.

Un des projets que la Commission européenne jugeait important, le Corridor Sud, a souffert des augmentations de prix liées aux retards accumulés et n'a été que très partiellement exécuté. La Commission européenne n'a pas su appliquer des mécanismes financiers appropriés pour prévoir et résoudre ces risques (ex. budget corporatif de contingence, fonds de réserve, etc.) afin de réaliser une liaison routière critique au niveau régional. De plus, la Commission européenne a attendu beaucoup trop tard avant d'essayer de résoudre ce problème, indiquant que les systèmes de gestion et de suivi n'ont pas été performants. Les retards trop importants dans la mise en œuvre de la stratégie de développement et des problèmes importants de sous-estimation des paramètres techniques et financiers des interventions en infrastructure indiquent qu'il y a des problèmes importants qui sont dus soit à la gestion de la coopération de la Commission européenne avec Djibouti, soit aux ressources (qualité ou quantité) mobilisées.

La coopération de la Commission européenne avec Djibouti n'a pas reçu l'attention nécessaire pendant la période où elle était gérée d'Addis Abeba, les priorités ayant été autres (Éthiopie, conflits régionaux, etc.). De plus, l'analyse des secteurs dans lesquels les fonds ont été alloués dans les trois DSP indiquent une absence de continuité stratégique dans la mise en œuvre du programme. Lors de la première visite sur le terrain, l'équipe d'évaluation s'est rendu compte que la Délégation sur place n'avait pas les ressources humaines ni les systèmes de suivi pour gérer les dossiers courants, et la perception du Gouvernement vis-à-vis la Commission européenne comme partenaire stable et prévisible était négative. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateurs 2.2.1 et 2.2.2)

La période de temps écoulé entre l'identification et l'exécution a toujours été très longue, jusqu'à plusieurs années, sauf pour le 8^{ème} FED. Ces délais ont eu des conséquences négatives importantes allant de frustration (ex. lettres échangées quant aux solutions proposées pour des barrages qui prenaient trop de temps à gérer selon le GdD), à des problèmes diplomatiques (ex. le GdD a dû faire intervenir les Commissaire pour trancher sur un point litigieux concernant les routes et des limites temporelles imposées par la Commission) et finalement à des dépassements budgétaires (ex. seulement une petite partie de la route a pu être construite à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire). (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 2.2.3)

Sauf les mécanismes centralisés pour l'approbation des projets et des contrôles, l'équipe d'évaluation n'a pas identifié un mécanisme pour s'assurer de l'intégration des questions transversales dans les interventions de la Commission européenne. Il y a eu, dans les dernières années, des fonds alloués pour les ANE et les droits humains, par exemple, mais ces initiatives ne sont pas des exemples d'intégration (« mainstreaming »). (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 2.2.4).

Question évaluative 3 : Transport et échanges économiques

Dans quelle mesure les interventions de la Commission 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 ?

Étant donné que les stratégies de la Commission européenne concernant les infrastructures routières ont été fixées sur le Corridor Sud, il faut conclure que les objectifs de la Commission européenne n'ont pas du tout été réalisés tel qu'explicités dans les DSP et les études techniques concernant le transport djiboutien. Ces documents indiquent clairement que la Commission européenne devait réorienter la circulation entre le port de Djibouti et Addis Abeba de telle façon qu'elle se concentrerait sur le Corridor Sud (au lieu du corridor Nord) afin de se rendre à la capitale Éthiopienne via Dire Dawa (en Éthiopie). Cependant, la Commission européenne n'a réussi à réhabiliter qu'une petite partie du Corridor Nord, laissant le Corridor Sud intouché⁴⁶. Le Corridor Sud n'a jamais été une priorité ni pour les transitaires, ni pour l'Éthiopie. Ce dernier n'a pas cru bon de réhabiliter la route entre sa frontière (Guénilé) et Addis Abeba (projet dispendieux et clairement pas une priorité éthiopienne qui favorise les routes vers les autres parties du pays). La Commission européenne n'a pas analysé la logique du Corridor Sud dans un contexte régional avant de s'engager, car il est clair que l'investissement de la Commission européenne n'a pas « augmenté les échanges économiques » avec son intervention, même si la RN1 est en meilleure condition maintenant.

De plus, étant donné la concentration élevée des activités commerciales et économiques dans quelques zones du pays seulement, il n'y a que très peu d'échanges entre les régions du pays sauf entre les plus grandes villes et la capitale. La grande majorité de ces échanges auraient eu lieu avec ou sans la réhabilitation de la partie de la route RN1 faite par la Commission européenne. Il n'y a pas de justification pour l'hypothèse voulant que le niveau des services publics livrés aux citoyens ait augmenté pour des raisons liées aux infrastructures. **(CJ 3.1)**

Les interventions de la Commission européenne en infrastructure routière et ferroviaire n'ont pas eu d'impact sur le niveau ou le type d'échanges en marchandise ou passagers entre Djibouti et l'Éthiopie. Les camions optent presque tous pour une autre route (Corridor Nord) et le chemin de fer n'est toujours pas fonctionnel. Le projet de la Commission européenne de réhabilitation sur le « tronc commun » est incomplet et la construction reprendra dans les années à suivre via des nouveaux contrats. De plus, le projet déjà réalisé n'a pas affecté les coûts d'opération, ni le coût de transport international. **(CJ 3.2)**

Bien que la Commission européenne ait tenu (et continu de tenir) un dialogue avec le GdD et l'IGAD concernant la mise sur pied de dispositifs organisationnels et d'un cadre réglementaire pour assurer la bonne gestion du réseau de transport et la pérennité des routes,

⁴⁶ Il faut noter qu'à l'origine, la recommandation sur le choix de corridor à favoriser avait été présentée après que la Banque Mondiale avait déjà commencé à financer la réhabilitation de la RN1. Cette recommandation favorisait le Corridor Sud qui, dans le temps, voulait dire la route passant de Djibouti-Ville à Guénilé via Holhol et Ali Sabieh. La Commission européenne a interprété cette recommandation en assumant que le « Corridor Sud » passerait plutôt par le Carrefour d'Arta pour se rendre à Ali Sabieh et ensuite Guénilé. Historiquement, et selon le sens donné par le ministère responsable du transport dans le temps (MET), le Corridor Sud passait par Holhol pour se rendre à Ali-Sabieh et ensuite à Guénilé.

ces facteurs n'étaient pas encore efficacement mis en place à la fin de la période de l'évaluation. La Commission européenne a lancé des initiatives d'appui technique et de développement des capacités institutionnelles pour le secteur, mais les résultats sont très mitigés. Une utilisation inappropriée des fonds disponibles par le FER (ex. utilisation des revenus pour constructions urbaines) a eu comme résultat qu'une partie la RN1 est de nouveau en état de décrépitude. L'investissement fait par la Commission européenne dans le chemin de fer a été entamé sans que le cadre institutionnel de l'organisme responsable soit stabilisé entre le Djibouti et l'Éthiopie, laissant ainsi le service non fonctionnel et à la dérive sans plan de développement. (CJ 3.3)

Le diagramme suivant illustre le niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour cette question évaluative :

Figure 15 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE3

		<i>A rencontré de façon insuffisante</i>	<i>A rencontré de façon satisfaisante</i>	<i>A dépassé les attentes</i>
<i>CJ 3.1</i>	<i>Les interventions de la Commission 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.</i>	→		
<i>CJ 3.2</i>	<i>Les interventions de la Commission européenne dans les routes et le chemin de fer ont contribué à l'augmentation des échanges en marchandises entre Djibouti et l'Éthiopie.</i>	→		
<i>CJ 3.3</i>	<i>Les interventions de la Commission européenne dans les routes et le chemin de fer ont contribué à la mise en place d'un dispositif institutionnel garantissant la pérennité des améliorations apportées.</i>	→		

Analyse : Concernant l'augmentation des échanges en marchandises et en passagers à l'intérieur du pays

Le Corridor Nord (la Route Nationale 1 ou RN1) étant maintenant la voie principale reliant le port de Djibouti avec l'Éthiopie et les autres pays d'Afrique, le projet de construction routière de la Commission européenne a contribué à rendre la partie réhabilitée de la RN1 plus stable et durable (ex. mieux construit, bon drainage), le trajet plus facile (ex. signalisation, élimination de courbes difficiles à manœuvrer) et plus sécuritaire (ex. route plus large). Mais la partie de la route qui a été réhabilitée n'a pas été un facteur déterminant dans la nature ou le volume de trafic interne ou international.

De plus, étant donné la concentration des activités commerciales et économique élevée dans peu de zones du pays, il n'y a en conséquence que très peu d'échanges entre les régions du pays sauf entre les villes et la capitale. La grande majorité des échanges entre les villages sont le fruit de traditions historiques et, selon le ministère responsable de la planification, ces échanges auraient eu lieu avec ou sans la réhabilitation de la partie de la route RN1 faite par la Commission européenne. Il n'y a donc pas de justification pour affirmer que le niveau des services publics livrés aux citoyens ait augmenté pour des raisons liées aux infrastructures. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 3.1.1)

Selon les discussions avec les Conseils régionaux et les ministères du pays, l'augmentation des services était en train de se faire avant la réhabilitation de la RN1 par la Commission européenne. Ceci serait attribuable au processus de décentralisation et (plus probable) à l'augmentation du niveau de développement du pays suite au développement du port lui-même. Malheureusement, il n'y a jamais eu une analyse de la nature et de l'évolution du trafic de passagers sur les routes à Djibouti. L'organisme Djiboutien responsable du chemin de fer ne fonctionne plus et l'augmentation du trafic des passagers en général n'a pu être déterminée, la partie liée à la contribution de la Commission européenne encore moins. Ce qui ressort clairement des études disponibles est qu'il n'y a pas plus de passagers sur le Corridor Sud qu'avant, et que le chemin de fer n'offre que peu de services « passagers » depuis deux ans. (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 3.1.2 et 3.1.3)

Concernant l'augmentation des échanges en marchandises et en passagers entre Djibouti et l'Éthiopie

Strictement parlant, les interventions de la Commission 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 du Corridor Sud n'est pas terminée et la grande majorité des camions prennent une autre route (Corridor Nord, financé originalement par la BM et amélioré par la BM après que la Commission européenne ait indiqué son support pour la Route du Sud). Le chemin de fer ne fonctionne pas pour plusieurs raisons, y inclus la désuétude des équipements, le manque de cadre institutionnel et le manque d'infrastructures sécuritaires et surtout capables de supporter le trafic. Les rocares ont permis aux camions de bénéficier d'une plus grande facilité routière pour entrer et sortir de la ville, mais cela n'a pas nécessairement l'effet d'augmenter les échanges. En effet, étant donné que la grande majorité des camions sont d'origine éthiopiennes, les rocares et la route construites par la Commission européenne bénéficient surtout les Éthiopiens et non pas les Djiboutiens en réduisant le temps de transit entre les deux pays et en facilitant la logistique à Djibouti-Ville.

La Banque Mondiale (en 2004) et USAID (en 1997) ont publié des statistiques sur l'achalandage du corridor Nord, donnant un point de référence de près de 800 camions par jour utilisant le Corridor. En 2011, ce chiffre est maintenant plus de 1500 camions par jour en 2010 et 1200 en 2009, en dépit de la baisse importante de tonnage de géré par la PAID dans ces années. La somme de tous les transferts (marchandise import et export et hydrocarbures en import) a augmenté de 4 982 000 tonnes métriques (TM) en 2005 à 5 095 000 en 2010 après avoir atteint un maximum de près de 9 millions en 2009.

Le design du Corridor Nord prévoyait un maximum de 1000-1100 véhicules par jour. Le résultat était prévisible : des embouteillages dangereux de camions et des pertes de temps. La mise en opération du pont bascule saura ralentir le flux encore plus.

En ce qui concerne le chemin de fer, les données obtenues indiquent que le total du trafic, exprimé en tonnes métriques, est de 27 000 en 2009 (soit 1% du montant transporté internationalement), ayant eu un maximum de 141 000 en 2003 (5%). (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 3.2.1)

En ce qui concerne l'augmentation des passagers entre l'Éthiopie et Djibouti, les autorités djiboutiennes ne collectent pas ces données sauf pour son administration du contrôle de

l'émigration à la frontière aérienne. Ces données n'ont pas été captées pour les routes. (Voir Indicateur 3.2.2)

Les calculs des coûts et des prix sont assez complexes, car le GdD ne capte pas les données et la quasi-totalité des camions est d'origine éthiopienne. Un document (2004) de 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 pour un camion non chargé. Le coût de transport entre Djibouti et Addis Abeba a diminué d'USD 0,07 T/km en 1997 à USD 0,045 T/km en 2004. Le coût d'opération d'un camion articulé (anglais VOC) entre Galafi et Djibouti ont diminués de USD 460,61 par camion 40 tonnes en 2000 à USD 184,60 et près de USD 1200 pour le voyage jusqu'à Addis Abeba. USAID avait calculé que le voyage PAID-Addis Abeba aurait coûté USD 683 en 1997, mais ceci était pour un camion de 15 tonnes seulement.

Selon des discussions avec des transitaires, le temps n'a pas diminué sauf pour plus ou moins quinze minutes, mais il n'arrive jamais de ne pas avoir beaucoup de circulation. De plus les camions partent d'Arta au coucher du soleil afin d'éviter les problèmes reliés à la chaleur. Des files interminables en résultent. Le temps de transit Djibouti-Addis peut prendre plus de deux semaines parce que, sur le côté éthiopien, il y a trois stations de contrôles complètement inadéquates pour le volume de trafic. Le coût de transport pour un camion de 40 tonnes est d'environ 100 000 birrs éthiopiens, soit près d'USD 2 000, en 2011. Avec la demande, ce montant fluctue entre 90 000 et 110 000 birr.

Les transitaires nous ont informés que le coût d'opération par kilomètre (ex-gasoil) des camions avait beaucoup baissé depuis huit ans. Cela est principalement attribuable aux nouvelles technologies, mais également parce que les camions de 30 ou 40 tonnes peuvent maintenant faire le trajet tandis que seulement les camions de 15-20 tonnes pouvaient le faire avant la réhabilitation de la RN1 par la BM. Selon eux, la partie de la route réhabilitée par la Commission européenne n'a pas changé les calculs. (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 3.2.3)

Sur la question de la décision de la Commission européenne de se concentrer sur le Corridor Sud (CS), la décision originale de construire le CS dans sa forme actuelle nous paraît mal fondée. En résumé, le rapport de préfaisabilité indiquait que le CS était la solution préconisée entre trois options proposées. Il s'avère que la décision de construire le CS fut prise en dépit du fait que la Commission européenne et la BM s'étaient mis d'accord sur une stratégie à long terme impliquant le Corridor Nord. Selon ce plan, la BM avait accepté de stabiliser temporairement (rendre carrossable avec une durée de vie de 5-8 ans) le Corridor Nord (CN). La Commission européenne devait réhabiliter le Corridor Nord une fois que la BM l'aurait stabilisé (c'est-à-dire améliorer la base et la surface, améliorer les accès et la signalisation, construction, etc.). Suite à un rapport technique qui avait été publié une fois que la BM a commencé la réhabilitation du corridor Nord, la Commission européenne avait changé d'idée en optant pour le CS. Les raisons exactes qui ont justifié cette décision ne sont pas documentées. La BM avait alors eu à changer ses plans et à investir des sommes additionnelles pour renforcer le CN en visant une durée de vie utile de 15 à 20 ans, et ce en attendant que la route du CS soit construite par la Commission européenne. La version la plus pessimiste de la période de construction indiquait que la route via le CS serait en opération en

2010 ; la réalité est fort différente. Il est utile de consulter le Volume 2, Annexe 1, QE 3 pour bien comprendre les différences entre ces divers « corridors » et pour voir pourquoi l'évaluation doit conclure que la Commission européenne n'a pas travaillé sur le Corridor Sud.

Selon l'analyse faite par l'équipe d'évaluation, le fait que la Commission européenne ait toujours investi sur la RN1 a été fortuit. En effet, la RN1 est maintenant en meilleur état et le pays n'aura pas à gérer deux routes alors qu'il rencontre des difficultés à en gérer une. La RN1 pourra (et, selon tous les interlocuteurs, devra) continuer à être améliorée afin de mieux desservir la demande et la rendre plus sécuritaire. De plus, selon instances interviewées, le fait d'avoir une seule route pourrait aider dans les négociations sur l'harmonisation et la simplification des procédures avec l'Éthiopie. Les camions qui transitent vers Addis Abeba rencontrent trois postes de contrôle en Éthiopie, et peuvent attendre plusieurs journées avant d'en sortir. Les transitaires djiboutiens se plaignent d'abus procéduraux et des coûts que peuvent représenter ces contrôles. D'habitude il n'y a pas de postes illégales ou d'arrêts par des fonctionnaires qui ont pour but le paiement d'une somme « en otage », mais les transitaires ont décrit des situations où un paiement offert simplifie grandement l'administration. (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 3.2.4).

Concernant la mise en place d'un dispositif institutionnel garantissant la pérennité des améliorations apportées

La partie de la RN1 réhabilitée par la BM arrive déjà vers la fin de sa vie utile et le FER n'a pas investi suffisamment dans son entretien. La partie réhabilitée par la Commission européenne aurait, selon les documents techniques, une durée de vie illimitée moyennant un programme d'entretien rigoureux. La qualité de la construction faite par la Commission européenne est jugée « excellente » selon les rapports techniques et le GdD. (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 3.3.1)

Bien que la Commission européenne ait tenu (et continu de tenir) un dialogue avec le GdD et l'IGAD concernant la mise sur pied de dispositifs organisationnels et un cadre réglementaire qui assurerait la bonne gestion du réseau de transport et la pérennité des routes, ces facteurs n'étaient pas encore mis en place efficacement à la fin de la période de l'évaluation. La Commission européenne a créé des initiatives d'appui technique et de développement des capacités institutionnelles pour le secteur, mais les résultats sont très mitigés. Effectivement, le Fonds d'Entretien Routier proposé par la Commission européenne mise en place par le GdD n'a pas été efficace (pour l'entretien de la route), et il y a question d'une mauvaise utilisation des fonds disponibles (ex. utilisation des revenus pour constructions urbaines). L'investissement fait par la Commission européenne dans le chemin de fer ne sera probablement jamais profitable, car le cadre institutionnel de l'organisme responsable n'est pas stable. Une entente avec l'Éthiopie pour la gestion de la voie n'est pas en place et le projet de réhabilitation de la voie a été entamé sans garantie des deux pays quant à la gestion des acquis (inventaire roulant et voies) et d'un cadre réglementaire.

Il n'y a pas encore de dispositifs en place garantissant la pérennité des investissements en infrastructures routières. Le Fonds Entretien Routier n'applique toujours pas les budgets nécessaires, et le GdD n'a pas encore mis sur pied les dispositifs organisationnels ou le cadre réglementaire qui soit en mesure de gérer adéquatement le réseau routier. De plus, les efforts

de développement des capacités institutionnels de la Commission européenne (et de la BM entre autres) n'ont pas rendu les résultats escomptés, le GdD ne mettant toujours pas en place des réformes basées sur une Stratégie Nationale pour le secteur. Il est intéressant de constater que la note adressée au Directeur du Development and Cooperation Europaid (DEVCO) le 16 mars 2011 indiquait que la nouvelle loi portant sur la réorganisation du Ministère de l'Équipement et des Transports devait entrer en vigueur, réglant ainsi une des conditions imposées pour la réhabilitation du corridor Sud. L'évaluation indique que cette loi est encore au stage de proposition et il n'y a pas de date prévue pour sa promulgation. Cette même lettre traite du contrôle des charges et un alignement de la redevance du Corridor Sud sur les normes du Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA). Bien que le pont bascule ait été physiquement installé au point de contrôle situé près de la borne du KM 20 (PK20), l'équipe prédit des embouteillages importants sur la route dû au design de l'accès. De même, la question de l'harmonisation n'a pas encore été réglée ni pour le Corridor Sud ou le Corridor Nord. (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 3.3.2)

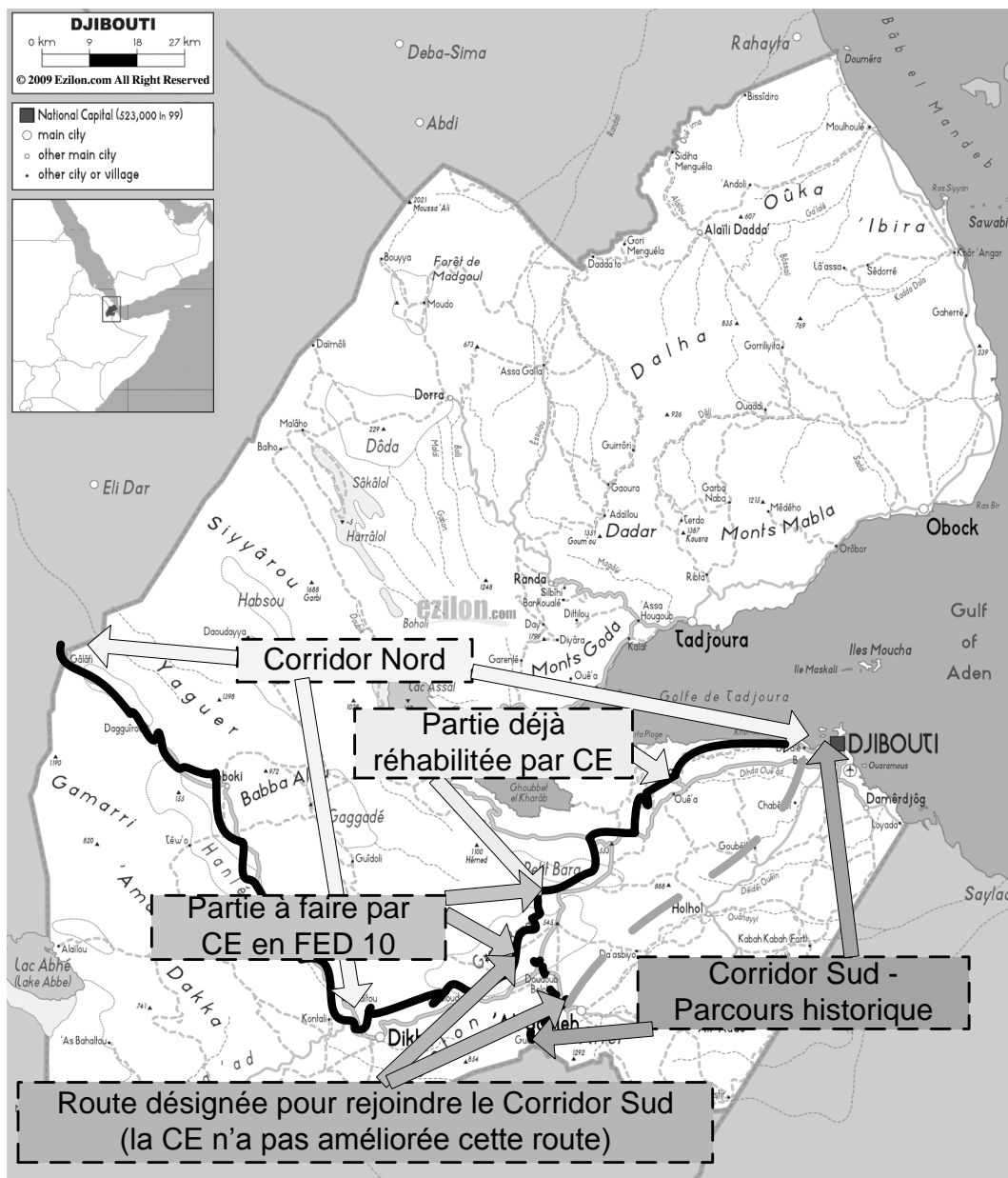
Il n'y a pas encore de stratégie de transport officiel dans le pays (c'est-à-dire approuvée par le gouvernement avec des mécanismes de suivi et de coordination). Bien qu'il y ait des « directions » ou des « axes » indiqués dans les documents des ministères sectoriels, ces documents sont assez généraux et n'ont pas la rigueur d'une stratégie de transport typiquement trouvée ailleurs. Dans la même veine, il n'y a pas non plus une stratégie qui définit comment le pays propose de développer le « secteur » incluant les services connexes et les industries. (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 3.3.3)

Le FER ayant refusé de traiter avec l'équipe d'évaluation, indiquant qu'ils étaient actuellement étudiés par la Cour des Comptes nationales, il fut impossible d'obtenir des documents qui dresseraient un lien entre un cadre d'investissements pour les infrastructures et les dépenses encourues. Le ministère responsable des transports terrestres a cependant indiqué que le FER devait préparer un nouveau plan d'investissement (pour la RN1) et que les documents existants n'avaient plus de valeur. Les entrevues ont aussi fait ressortir que le FER n'avait pas investi dans la RN1 depuis la création du Fonds, mais avait utilisé les « redevances de transport » pour payer des réparations et des constructions dans la Ville de Djibouti. Il faut noter qu'un rapport d'expert conseil avait été proposé (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 3.3.4 et 3.3.5)

À partir du 8^{ème} FED, la documentation indique qu'il n'y a pas eu de groupe de coordination dans le secteur transport et cette situation est encore valide (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 3.3.6).

En ce qui concerne la gestion environnementale, l'analyse effectuée par l'équipe d'évaluation indique clairement que toutes les obligations corporatives (c'est-à-dire de la Commission européenne) concernant l'environnement ont été remplies pendant les parties de l'identification, la programmation, le design technique et le processus contractuel (ex. voir rapport « Mesures environnementales –Réhabilitation de la RN - Carrefour d'Arta-Guélibé). Une fois l'exécution commencée, la documentation mène à la conclusion que la Commission européenne n'a pas fait le suivi vu qu'il n'y a pas de références à la gestion de l'environnement, ni dans les rapports de supervision technique, ni dans les rapports de la Commission européenne. (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 3.3.7)

Figure 16 : Carte indiquant les routes principales mentionnées. On note que la Commission européenne a toujours travaillé sur la RN1 (Corridor Nord)



Question évaluative 4 : Concernant le transport et le développement de l'économie djiboutienne

Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne dans le domaine du transport routier associé à la présence du port de Djibouti ont-elles contribué au développement des activités économiques en faveur de la population djiboutienne ?

Jusqu'à la fin de la période d'évaluation, les effets des contributions de la Commission européenne dans le secteur transport qui auraient stimulé les activités économiques dans le pays en faveur de la population djiboutienne (y compris des emplois) ont essentiellement été limités aux retombés directement liés à la construction. Le chemin de fer étant pratiquement non-fonctionnel, et la route du Corridor Sud⁴⁷ n'étant pas terminée, les retombés dus à ces interventions sont très limités. Dans cette réalité, les camions (opérés par des Éthiopiens à plus de 80 pour cent⁴⁸) utilisent le Corridor Nord ; les effets stimulants du Corridor Sud, y compris les emplois directs sur des activités hors-construction, ne se sont donc pas matérialisés. Il n'y a pas plus ni moins d'activités commerciales sur les routes (Nord ou Sud) dû à l'investissement de la Commission européenne, car celles-ci (restaurants, petits hôtels, mécaniciens, postes de pompage de gasoil, etc.) existaient avant l'investissement européen. Il n'y a pas non plus eu d'augmentation du nombre de commerces ou d'activité économique sur le Corridor Sud entre le carrefour sur la RN1 allant vers Ali Sabieh et Guénilé dû à l'investissement de la Commission européenne.

L'évaluation démontre que l'objectif principal fixé par la Commission européenne pour le secteur transport en Djibouti, qui était d'améliorer « la chaîne des transports », et ce par une approche intégrée et cohérente (voir DSP du 8^{ème} et du 9^{ème} FED), n'a pas été réalisé et les emplois ne se sont pas matérialisés. Économiquement, ce sont les effets de la construction initiale du Corridor Nord (financé par la Banque Mondiale) qui ont permis aux prix de transport de baisser et au temps de transit de diminuer (comparé avec la situation pré-conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée), mais ces bénéfiques (y compris les emplois) ont surtout été appropriés par les firmes éthiopiennes, propriétaires de la grande majorité de l'inventaire roulant⁴⁹. (CJ 4.1)

Il n'y a pas d'analyses qui étudient le lien entre les prix à la consommation et la route principale entre Djibouti et Éthiopie, mais il a été démontré par une étude publiée en 2006 que les prix du transport (trafic international) en direction du port avaient augmenté depuis la guerre entre Éthiopie et Érythrée. Les transitaires indiquent que la partie de la route réhabilitée par la Commission européenne n'a pas eu une influence sur ces prix, ceux-ci étant déterminés surtout en fonction de la distance, le poids et de la demande et non pas l'augmentation de la qualité d'une partie de route qui était déjà carrossable. L'équipe considère qu'il n'a pas valu la peine de voir si le chemin de fer a eu un impact sur les prix de

⁴⁷ Voir QE 3, Volume 2, Annexe 1. Une compréhension commune de ce qui constitue le « Corridor Sud » est importante dans cette analyse.

⁴⁸ Il est difficile d'être précis car plusieurs camions sont immatriculés au Djibouti sans pour autant être en mesure de faire le trajet international. Les transitaires ont proposé 90% mais ce rapport utilise un chiffre plus conservateur par prudence.

⁴⁹ Une analyse de 2005 indique que 80% des camions étaient d'immatriculation éthiopienne et 20% djiboutienne. Une analyse faite par l'équipe d'évaluation indique que les Éthiopiens fournissent la quasi-totalité des camions en 2011.

transport dans le pays, si ce n'est que maintenir élevés les tarifs routiers par manque de compétition. (CJ 4.2)

Faute de points de comparaisons au début de l'intervention (*baselines*) concernant la route il n'a pas été possible de conclure sur les effets directs sur la santé (surtout le SIDA) occasionnés par la construction ou l'utilisation de la route ; cependant, d'autres initiatives ont réussi à faire baisser l'incidence de cette maladie dans le pays, en outre en installant plusieurs centres d'information sur le SIDA le long de la route RN 1. Finalement, la documentation indique que les analyses appropriées traitant de la gestion des impacts environnementaux se font lors de la programmation. Cependant, les rapports techniques ne contiennent pas de références à l'application lors de la mise en œuvre (soit par les firmes ou par le GdD). (CJ 4.3)

L'évaluation doit conclure que l'objectif principal fixé par la Commission européenne pour le secteur transport en Djibouti, qui était d'améliorer « la chaîne des transports » par une approche intégrée et cohérente en utilisant le transport comme levier pour le développement économique n'a pas été réalisé (voir DSP du 8^{ème} et du 9^{ème} FED). Seules des interventions de construction ont été développées ; d'autres interventions dans la « chaîne » n'ont pas vu le jour. L'« industrie » du transport dépasse largement les infrastructures, mais la Commission européenne ne s'est pas penchée sur le développement de la « grappe » sectorielle. Il faut noter que Djibouti ne possède pas encore une stratégie de développement du secteur et n'a jamais publié ses plans pour prendre avantage de ses facteurs comparatifs sectoriels.

Le diagramme suivant illustre le niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour cette Question évaluative :

Figure 17 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE4

		<u>A rencontré de façon insuffisante</u>	<u>A rencontré de façon satisfaisante</u>	<u>A dépassé les attentes</u>
CJ 4.1	Le nombre d'emplois directs et indirects dans le pays associé au transport routier lié au port a augmenté.	➔		
CJ 4.2	Les Djiboutiens ont profité de la baisse des coûts induite par la construction de la route.	➔➔		
CJ 4.3	L'amélioration des infrastructures du système de transport routier par la Commission européenne n'a pas eu d'effets néfastes sur l'environnement ou sur l'incidence du SIDA.	➔➔➔		

Analyse : Concernant la création d'emplois

Le port de Djibouti a été un pôle de croissance économique et un générateur d'emplois importants. La réhabilitation de la route a été un *sine qua non* pour l'investissement national et international dans l'infrastructure portuaire. Le projet de réhabilitation de la route de la Commission européenne a amélioré les conditions de transit, mais n'a pas été un générateur d'emplois en soi : les firmes et commerces (PME et quelques grandes sociétés) étaient déjà en place. Des entrevues sur le terrain ont porté à l'attention de l'équipe que le projet de réhabilitation des rocares financée par la Commission européenne dans la zone littorale près

du port aurait contribué à un certain regain des activités économiques, une fois que les voies ont été ouvertes au public, grâce à l'amélioration des conditions de circulation et une amélioration environnementale (ex. bruit, boue, danger d'accidents avec camions, etc.). Il est aussi clair que ces rocade, une fois intégrées au réseau du Corridor Nord, facilitait l'évacuation et l'alimentation des camions vers le port. Mais ce ne sont pas les rocade qui ont stimulé le développement économique ; ils ont tout simplement facilité l'accès. Toutes les firmes qui longent le littoral y étaient déjà. Finalement, toutes les analyses pointent au fait que le secteur du transport (mais pas le port lui-même) est essentiellement contrôlé par les Éthiopiens et que la grande majorité des emplois liés au transit sont détenus par des Éthiopiens. Très peu de chauffeurs djiboutiens conduisent des véhicules éthiopiens, l'achat et l'entretien des véhicules se font en Éthiopie, le gasoil est acheté là-bas, le financement et l'assurance des camions éthiopiens se font en Éthiopie et les chauffeurs dorment dans leurs camions et consomment très peu de produits djiboutiens.

Il n'est pas logique de vouloir analyser les emplois permanents créés par la Commission européenne avec son investissement planifié sur le Corridor Sud, quand a) la Commission européenne n'a pas travaillé sur le Corridor Sud et b) la quasi-totalité des camions utilise le Corridor Nord et passent sur la partie de la route réhabilitée par l'UE. Dans cette réalité, les camions utilisent essentiellement le Corridor Nord et les effets stimulants du Corridor Sud sur des activités hors-construction ne se sont pas matérialisés (se référer aux CSP du 8^{ème} et 9^{ème} FED). Il n'y a pas plus ou moins de commerces sur la route (Nord ou Sud) dû à l'investissement de la Commission européenne car celles-ci existaient avant l'investissement européen. Il n'y a pas eu de commerces ou d'activité économique du tout sur le Corridor Sud entre le carrefour sur la RN1 allant vers Ali Sabieh et Guélilé dû à l'investissement de la Commission européenne sur la RN1. L'investissement de la Commission européenne dans le chemin de fer n'a pas créé d'emplois non plus, car il est non-fonctionnel (manque d'équipements roulants adaptés aux containers, piètre état de la chaussée, manque de cadre institutionnel entre Djibouti et l'Éthiopie). Jusqu'à la fin de la période d'évaluation, les effets des contributions de la Commission européenne dans le secteur transport qui auraient stimulé les activités économiques dans le pays (en faveur de la population djiboutienne) ont été essentiellement limités à la construction qui n'est pas un objectif de développement en soi.

L'équipe d'évaluation a examiné les composantes des contrats de construction et a consulté des économistes locaux et la Banque Centrale à Djibouti et a déterminé que les multiplicateurs économiques dans le pays sont de l'ordre de 1,6 dans un projet de construction routière de ce genre. Étant donné que le projet (PIN et PIR) a une valeur d'environ 35M€, on peut estimer les bénéfices économiques indirects et induits de la construction à environ 56M€ (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 4.1.1)

Pendant la période couverte par l'évaluation, le FER n'a entrepris aucun projet d'entretien sur la partie de la route réhabilitée par la Commission européenne. Il n'y a pas eu, alors, d'emplois créés par l'entretien sur les routes nationales. (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 4.1.2) Le Ministère responsable du transport terrestre a publié un document qui indique que près de 10 000 personnes sont employées dans le secteur du transport. Ce chiffre n'est pas qualifié et le ministère n'a pas pu fournir les données sur le type d'emplois et les salaires payés (permanent, temporaire, professionnel, support) ou encore le lien entre l'emploi et le transport physique (ex. chauffeur de camion, manutention, financement, administration, vente

au détail). Il est intéressant de noter qu'il n'y a pas d'analyse stratégique valide du secteur. (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 4.1.3 et 4.1.4)

Les entrevues de l'équipe d'évaluation ont indiqué que les Djiboutiens n'ont souvent pas la formation technique de base pour travailler dans ce secteur (c'est d'ailleurs un problème général dans le pays), mais aucun bailleur n'appuie la formation technique dans ce secteur autre que des cours de mécanique de base. Selon les intervenants rencontrés lors de la mission sur le terrain, ce sont surtout des Éthiopiens qui ont bénéficié des emplois techniques dans ce secteur. Pendant la période couverte par l'évaluation, le PAID avait embauché des Éthiopiens et des expatriés de plusieurs pays pour les postes techniques. Les firmes de construction avaient aussi utilisé des sous-traitants et des employés éthiopiens pour les analyses en génie et l'opération des équipements lourds. (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 4.1.5)

Concernant la baisse des coûts

Dans son rapport 2010, le « Ministère de l'Économie, des finances de la planification chargé de la privatisation », fait le point sur l'évolution des prix à la consommation. Leurs tableaux indiquent que les prix des denrées, services et autres éléments de consommation dans le pays ont augmenté significativement depuis 2006 où l'indice composé était à 116,8, comparée à 141,0 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. Il faut aussi noter que l'indice de la catégorie qui inclut l'eau a monté de 130 à 140 et celui du transport (pas sur les corridors, mais sur les voies clés de la ville et les rocade), a augmenté de 118 à 137. Les augmentations sur trois ans de 8% à 18% sont onéreuses pour les pauvres, mais représentent les tendances globales. Les intervenants ont tous été d'accord que la partie de la route réhabilitée par la Commission européenne n'a pas eu d'influence sur le prix à la consommation. (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 4.2.1)

Ce sont les effets de la construction initiale du Corridor Nord qui ont permis aux prix de transport de baisser et au temps de transit de diminuer (comparé avec la situation pré-conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée), cependant ces bénéfices ont surtout été appropriés par les firmes éthiopiennes, propriétaires de la grande majorité de l'inventaire roulant⁵⁰. La partie de la route RN1 réhabilitée par la Commission européenne n'a pas raccourci la durée ou le coût du trajet, même si elle est plus sécuritaire (moins accidents) et plus stable (plus de problèmes de fermetures des routes dus aux bris causés par l'eau de surface lors des déluges). Les services de soutien dans ce secteur (réparations, hôtels, restaurants, pièces, etc.) existaient déjà avant que la route réhabilitée par la Commission européenne soit en opération.

En ce qui concerne la baisse des prix du transport, une série d'entrevues avec des transitaires sur le terrain a démontré que les prix du transport n'ont pas changé suite au projet de construction financé par la Commission européenne. L'équipe considère qu'il n'a pas valu la peine de voir si le chemin de fer a eu un impact sur les prix de transport dans le pays, si ce n'est que maintenir élevés les tarifs routiers par manque de compétition. Rappelons que ce

⁵⁰ Une analyse de 2005 indique que 80% des camions étaient d'immatriculation éthiopienne et 20% djiboutien. Une analyse faite par l'équipe d'évaluation indique que la majorité des camions djiboutiens ne sont plus utiles et que les éthiopiens fournissent la quasi-totalité des camions en 2011.

service n'opère pas au niveau international et seulement sporadiquement nationalement. (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 4.2.2)

Concernant l'environnement et les taux du Syndrome de l'Immunodéficience Acquise (SIDA)

Malheureusement, l'amélioration des infrastructures routières sur le continent africain a aussi occasionné l'augmentation du taux de SIDA, et Djibouti ne fait pas l'exception. Le « Joint United Nations on HIV/AIDS (UNAIDS) indique que le taux du SIDA a augmenté constamment depuis 2001 et que le nombre de personnes atteintes aurait été près de 16 000 en 2007 (13 000 en 2001). Les décès auraient été vers 1,100 en 2007, une augmentation de 500 par rapport à 2001.

Un diagramme de l'UNAIDS (voir Indicateur 4.3.1 dans le Volume 2, Annexe 1) indique clairement que la grande majorité des cas du SIDA dans le pays se trouve là où les transporteurs rencontrent la population sur la route principale nord-sud. Certes, ce diagramme n'indique pas une causalité, mais confirme quand même une corrélation. Il faut noter que les incidences sont évidentes à partir de Dikhil, le premier point d'arrêt pour les camionneurs. Il faut aussi noter que l'incidence du SIDA entre Arta et Obock (c'est-à-dire une route est-ouest) est insignifiante. Selon l'hypothèse voulant que ce soit les routes de communication qui favorisent la transmission, l'absence du SIDA à Tadjourah et Obock pourrait s'expliquer parce que les camions qui font la navette Addis- Djibouti-Ville n'y vont pas.

Les études de l'OMS indiquent que la distribution du SIDA est plus prononcée le long des axes de transport, et les statistiques pour Djibouti indiquent que le pays a eu un taux du SIDA élevé⁵¹. 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 2009) que dans le pays, et les activités liées au transport représentent alors un vecteur de prévalence important⁵². Les facteurs les plus importants, en ce qui concerne le risque d'infection, étaient identifiés comme étant ceux reliés au transport et les échanges commerciaux, la migration, l'inégalité concernant le genre et un taux de tuberculose élevé.⁵³ (Voir Annexe 1, Indicateur 4.3.1)

En ce qui concerne l'environnement, 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, le design technique et l'octroi des contrats. Par contre, les rapports de suivi technique et les rapports de gestion de la Commission européenne ne contiennent pas de références quant au suivi des mesures d'atténuation ou du suivi environnemental pendant la mise en œuvre. (Voir Annexe 1, Indicateurs 4.3.2 et 4.3.4)

Selon le Global Environment Fund (GEF) et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), l'état de l'environnement djiboutien s'est détérioré depuis les derniers vingt ans (depuis la Conférence sur l'environnement et la Biodiversité de Rio de Janeiro en 1992). Le GdD n'a encore que peu de capacité scientifique et technique pour gérer

⁵¹ Le taux de SIDA parmi les patients ayant une maladie transmise sexuellement était de 22% en 2002 et reste encore élevé à 10% en 2006 selon le rapport IDA H 0420 mai 2009.

⁵² *Implementation Completion Report IDA H0420, mai 2009, p.38*

⁵³ *Implementation Completion Report IDA H0420, mai 2009, p.1*

l'environnement et les politiques environnementales manquent de spécificité et d'application. La documentation disponible indique que la Commission européenne avait contribué à renforcer la capacité de gestion environnementale dans le pays (spécifiquement dans le secteur eau et assainissement où l'ONEAD a été ciblé). L'Assistance Technique fournit au Ministère d'Équipements et de Transport (MET) et les autres agences du secteur n'ont pas poursuivi cette question. Il est clair que les interventions de la Commission européenne concernant l'infrastructure nécessaire au contrôle des pluies près de Djibouti-Ville ont aidé au GdD à développer des stratégies pour contrôler les effets de l'environnement, et que les rocares ont aussi aidé à contrôler les dégâts causés par les inondations tout en améliorant la qualité de la vie des citoyens (moins de poussière et de bruit, notamment)⁵⁴. Puisque la contribution est dans la forme de projets d'infrastructures, les impacts environnementaux sont essentiellement limités aux zones d'influence de ces initiatives. (Voir Annexe 1, Indicateur 4.3.3)

⁵⁴ *Réf : MTR 2009 et RAC 2007, 2008 et 2009.*

Question évaluative 5 : L'accès à l'eau potable

Dans quelle mesure les interventions de la Commission 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 qui est d'une qualité respectant les normes reconnues ?

L'appui de la Commission Européenne dans le quartier 4 de Djibouti-Ville n'a pas amélioré l'accès à l'eau potable.

L'accès à l'eau potable à des prix abordables pour la population est un facteur important de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la santé dans le contexte particulier de Djibouti. En outre, depuis le 8^{ème} FED (et même avant) la Commission européenne a mis l'accent sur le secteur eau et assainissement avec un programme orienté sur l'approvisionnement des branchements dans les banlieues pauvres de Djibouti-Ville (spécifiquement le Quartier 4 à partir du 8^{ème} FED). Le défi principal auquel le pays et la Commission européenne doivent faire face est que l'approvisionnement en eau se fait à partir des eaux souterraines (aquifères) où des problèmes de recharge de la nappe phréatique et l'intrusion d'eau salée ont été constatés bien avant le 8^{ème} FED. Les conséquences de cette dépendance à cette seule unique source aquifère sont : une alimentation en eau distribuée par le réseau qui n'est pas potable au sens des normes de l'OMS ; une nappe dont la qualité diminue d'année en année et qui ne sera bientôt plus utilisable ; une qualité d'eau distribuée en constante dégradation ; et des coupures de service quotidiennes dans les quartiers pauvres de Djibouti-Ville. (CJ 5.1 ; CJ 5.2)

Dans ce contexte, l'augmentation des branchements se traduit par une meilleure répartition de la pénurie d'eau du réseau (de l'ONEAD) et une dépendance croissante à l'eau embouteillée (appelée couramment « eau minérale » à Djibouti) achetée à des vendeurs du secteur privé. (CJ 5.1) Si on inclut l'achat de l'eau minérale pour avoir accès à l'eau potable dans la maison, les prix dépassent largement les 5% du budget moyen des ménages du Quartier 4. ⁵⁵ (CJ 5.2)

Les réformes institutionnelles suggérées par la Commission européenne pour le secteur n'ont été que partiellement implantées, et ce sont surtout les aspects d'organisation qui ont été adoptés et non les aspects de gestion stratégique ou d'autonomie, qui auraient dû garantir l'autonomie et la durabilité. La gestion du réseau de l'eau municipale a été confiée à l'ONEAD (organisme opérationnel depuis 2007, suite aux demandes de la Commission européenne et d'autres bailleurs pour une restructuration institutionnelle du secteur). Sa capacité à gérer au quotidien les infrastructures existantes est jugée 'adéquate' par les firmes qui ont exécuté les travaux et fourni l'assistance technique dans le Quartier 4. Cependant, l'organisme se retrouve avec un déficit financier dû au non-paiement par l'État de ses factures et, en conséquence, l'ONEAD se retrouve dans l'incapacité de dégager les ressources nécessaires pour la mise en œuvre d'une stratégie durable pour l'alimentation en eau de Djibouti-Ville, y compris pour la mise en œuvre de solutions pour des sources alternatives en quantité et qualité d'eau. (CJ 5.3)

⁵⁵ Selon la Banque Mondiale, un prix d'eau abordable devrait être égal ou inférieur à 5% du revenu familial.

Le diagramme suivant illustre le niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour cette question évaluative :

Figure 18 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE5

		<i>A rencontré de façon insuffisante</i>	<i>A rencontré de façon satisfaisante</i>	<i>A dépassé les attentes</i>
<i>CJ 5.1</i>	<i>Toute la population ciblée par la Commission européenne dans le secteur « eau » a accès à l'eau potable directement ou indirectement.</i>	→		
<i>CJ 5.2</i>	<i>La qualité de l'eau accessible (à un prix abordable⁵⁶) à la population ciblée par la Commission européenne via les systèmes municipaux s'est améliorée depuis le début du 8^{ème} FED.</i>	→		
<i>CJ 5.3</i>	<i>Les infrastructures créées par la Commission européenne concernant l'eau sont gérées de façon durable et équitable.</i>	→		

Analyse : Concernant l'accès à l'eau potable

La Commission européenne avait l'intention de fournir l'eau potable (c'est-à-dire pour la consommation humaine) aux pauvres de Djibouti-Ville (le Quartier 4, précisément), mais cet objectif n'a pas été atteint. Les enquêtes sur le terrain ont démontré qu'un grand nombre de ménages ayant un branchement ONEAD sont les moins pauvres et que ceux-ci revendent l'eau aux voisins sans branchements. Cependant, à moins de ne pas avoir de moyens suffisants pour acheter de l'eau minérale vendue par de petits opérateurs privés (considérée comme la seule eau vraiment « potable ») les ménages n'utilisent pas l'eau du réseau l'eau de boisson et de cuisine mais pour d'autres objets (lessive, ...). (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateurs 5.1.1 ; 5.1.2).

Suite aux interventions de l'UE -qui a permis la réalisation de 350 branchements-, il y a actuellement 826 abonnés (dont 515 actifs, sur environ 3 000 à 4 000 ménages) dans le quartier 4. Environ la moitié de ces 350 branchements sont en fait des vieux branchements réhabilités. Avec l'évolution de la population du Quartier 4, les 350 branchements ont eu un effet sur environ 11% de la population du quartier (5.1.4). Du fait des connexions illégales existantes, et de la non potabilité de l'eau, il n'y a pas eu un grand enthousiasme pour payer un branchement, et à peu près la moitié des branchements étaient des changements de compteurs plutôt que de nouveaux branchements. Étant donné que l'aquifère desservant la ville ne suffit plus et que l'eau dans l'aquifère est de plus en plus salée via l'infiltration de l'eau de la mer, la salinité est suivie de près et les coupures d'eau sont devenues un phénomène quotidien. L'expérience démontre que ces coupures affectent surtout les parties pauvres de la ville tandis que le centre et les parties plus nanties n'ont pas de coupures. L'ONEAD se trouve incapable de planifier ces coupures en avance, entre autres facteurs parce que ces coupures sont liées à la conductivité de l'eau qui sort des forages. Dès que la conductivité dépasse un certain seuil, l'ONEAD « stoppe les pompes et/ou ferme les valves⁵⁷ ». Dans ce contexte, il est clair que toute la population ciblée (le Quartier 4) n'a pas

⁵⁶ La BM propose que la proportion du revenu familiale ne doive pas dépasser 5% pour l'eau et les services connexes.

⁵⁷ Cette action fut décrite par l'AT attaché à l'ONEAD à l'équipe d'évaluation

accès à l'eau potable, dans le sens où l'accès est limité aux résidences qui ont le revenu nécessaire pour se payer un branchement et que l'alimentation est imprévisible et hors du contrôle des utilisateurs (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 5.1.5)

Concernant la qualité et le coût de l'eau

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 qui est depuis plusieurs années bien au-delà des normes de l'OMS. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 5.2.1) La salinité de l'eau produite par ces forages est due à deux facteurs :

- La faible pluviométrie de la zone, ne permettant pas une recharge suffisante de la nappe ;
- L'augmentation constante 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) (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 5.2.1)

Les enquêtes ménages effectuées pendant l'évaluation ont fait ressortir les différentes sources d'approvisionnement en eau utilisées par la population. La population a eu un besoin de se créer des alternatives car (i) pas tout le monde n'est branché sur le réseau de l'ONEAD, (ii) les coupures quotidiennes sont imprévisibles, importantes et durent longtemps (iii) personne ne considère l'eau du réseau comme étant « eau potable ». (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 5.2.2)

Dans ce contexte, l'enquête a montré que la moitié des ménages possédant un branchement ONEAD achètent également de l'eau embouteillée ou prise dans des réservoirs mis à leur disposition par de petits opérateurs privés. (5.2.2). Mais cette eau minérale n'est pas accessible à un prix abordable pour la majorité des habitants du Quartier 4. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 5.2.3)

Concernant la gestion des infrastructures

Suite aux périodes de restructuration du secteur eau/assainissement pendant le 8^{ème} FED (qui a vu la création de l'ONEAD), l'UE a repris son intervention dans le secteur avec des projets d'extension des branchements (dans le Quartier 4) et un appui institutionnel à l'ONEAD. La Commission européenne, avec une contribution en assistance technique, a permis à l'ONEAD d'être maintenant capable d'un bon suivi des indicateurs d'entretien des infrastructures et de pouvoir ainsi faire l'entretien nécessaire. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 5.3.1)

Cependant, l'appui institutionnel fourni à l'ONEAD à travers l'UE s'est montré tardif (comme toutes les autres interventions sur le terrain dans ce secteur) et peu adapté aux besoins réels de l'ONEAD, essentiellement parce que ceux-ci étaient trop concentrés sur une période courte (une année), alors qu'un appui institutionnel sur plusieurs années aurait été nécessaire selon les experts impliqués dans les phases de préparation et d'exécution des interventions dans le secteur. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 5.3.2)

Effectivement un tel appui n'est véritablement efficace que sur le moyen et long terme (de 3 à 10 années) car il s'agit essentiellement pour l'assistance technique de transmettre un savoir-

faire, des « bonnes habitudes » de gestion et des outils pour effectivement réaliser cette amélioration de la gestion. Ces activités de « formation » se font en parallèle à la gestion effective de « l'entreprise ONEAD » et doivent donc s'adapter aux difficultés quotidiennes rencontrées. De plus, le pays devait faire face à des nouvelles technologies et façons de faire (ex. désalement) qui nécessitent des expertises en conception, en supervision de travaux et en gestion tarifaire. Il est alors essentiel que cette assistance technique s'inscrive dans la durée pour être en mesure de répondre à la plupart des contraintes de gestion d'une telle « entreprise ».

Néanmoins, le plus grand problème à résoudre pour l'ONEAD et le pays afin d'améliorer et pérenniser l'alimentation en eau de la ville serait de trouver en amont des quantités suffisantes d'eau de bonne qualité. Ce problème a été signalé bien avant le 8^{ème} FED ; pourtant, les projets mis en œuvre n'ont pu qu'aggraver la situation en pompant davantage une ressource qui est en train de s'épuiser. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 5.2.1, et 5.3.6)

Finalement, l'évaluation a pu constater que l'État et les organismes sous tutelle ne payaient pas leurs factures d'eau (ni d'électricité d'ailleurs). Ces clients représentent en moyenne 30% du volume annuel consommé dans le réseau ONEAD, ce qui a compromis son équilibre budgétaire. C'était pourtant une des conditionnalités de la mise en œuvre du projet, qui n'a donc jamais été appliquée et qui n'a pas fait partie du suivi de la Commission européenne. Finalement, les utilisateurs de l'eau se plaignent que les riches, les industries et le gouvernement ne paient pas pour l'eau de façon équitable (soit pas du tout, à des tarifs réduits ou selon une base de tarification qui n'est pas proportionnelle à l'utilisation). L'équipe a pu valider ces perceptions avec ces observations :

- dans le cas du non-paiement, il est clair que les institutions publiques n'honorent pas leurs factures ;
- Concernant la tarification (compteurs), elle est certes proportionnelle au volume consommé, mais s'y ajoute des frais supplémentaires, 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 au total 9990 FDJ pour qu'un ménage puisse avoir accès au réseau ONEAD. Ces montants sont très élevés pour un ménage pauvre et se pose donc une question d'équité (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 5.3.4.)

Question évaluative 6 : L'assainissement

Dans quelle mesure les interventions de la Commission 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 ?

Les interventions dans le secteur eau/assainissement ont été retardées en raison des délais dus en partie au long processus de la passation des marchés. Ces délais ont aussi retardé l'appui institutionnel nécessaire pour augmenter les capacités des ressources humaines et des systèmes dans le secteur qui est maintenant restructuré selon un nouveau cadre juridique (ONEAD).

Les travaux de canalisations pour l'assainissement dans le Quartier 4 n'étaient pas terminés avant octobre 2010 et, depuis lors, ont contribué à une nette amélioration de la situation sanitaire dans le quartier (surtout par la mise en place d'un caniveau central sur 45% de la voirie). En ce qui concerne les branchements au réseau assainissement, seulement environ 10% des ménages en ont bénéficié. (CJ 6.1). Par contre, en ce qui concerne les travaux « en aval » ni les stations de pompage, ni la station de traitement des eaux usées, et ni le centre d'enfouissement n'ont été construits, avec des contrats pour des interventions prévues pour le 9^{ème} FED qui n'ont pas été signés avant octobre 2011. (CJ 6.1)

Le traitement des déchets liquides, vu comme une priorité pour cause d'incidences négatives sur l'environnement, n'a donc pas encore été mis en œuvre et, par conséquent, ne peut pas être analysé (CJ 6.2). Les problèmes sont loin d'être résolus.

L'ONEAD, opérationnelle depuis juin 2007, a cependant une bonne capacité à gérer au quotidien les infrastructures existantes, malgré un déficit financier important, dû essentiellement au non-paiement par l'État 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'assainissement liquide de Djibouti, risquant ainsi de mettre en cause la pérennisation des acquis et leur future capacité de gérer les nouvelles infrastructures. (CJ 6.3) L'Office de la Voirie de Djibouti (OVD), connaissant les mêmes problèmes de déficit financiers peine aussi à s'impliquer dans des interventions au-delà de la gestion quotidienne. (CJ 6.3)

Le diagramme suivant illustre le niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour cette question évaluative :

Figure 19 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE6

		<i>A rencontré de façon insuffisante</i>	<i>A rencontré de façon satisfaisante</i>	<i>A dépassé les attentes</i>
<i>CJ 6.1</i>	<i>Cent pour cent de la population ciblée à accès à une forme de service d'assainissement liquide et au réseau de traitement des déchets solides.</i>	→		
<i>CJ 6.2</i>	<i>Le traitement des déchets liquides dans les quartiers de Djibouti ciblé par la Commission européenne n'a pas d'incidences négatives sur l'environnement.</i>	→		
<i>CJ 6.3</i>	<i>La Commission européenne a veillé à ce que les infrastructures générées par ces interventions concernant l'assainissement soient gérées de façon durable et équitable.</i>	→		

Analyse : Concernant l'accès à des services d'assainissement liquide et déchets solides.

La demande pour l'accès à un branchement assainissement est élevée, ce qui signifie que la mise en place d'un réseau d'assainissement dans un quartier comme le Quartier 4 suscite une forte demande. Elle n'a pu être totalement satisfaite par la mise en place de 320 connexions assainissement (sur environ 3 000 à 4 000 ménages)⁵⁸ donnant un total de 515 branchements actifs après l'intervention de l'UE (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 6.1.1). En outre, ce sont uniquement les logements « en dur » qui ont été connectés, et non pas les logements « précaires ». ⁵⁹(Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 6.1.2)

Par contre, en ce qui concerne les caniveaux (pour l'évacuation des eaux de pluie et de l'eau grise), l'évaluation a estimé qu'environ 45% de la population du Quartier 4 a pu en bénéficier. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 6.1.2)

Concernant le traitement des déchets et l'impact sur l'environnement.

Le traitement des déchets liquides reste un des plus grands défis pour éviter des effets négatifs sur l'environnement. Malheureusement, l'évaluation ne se voit pas dans une position de faire des commentaires sur les interventions de l'UE parce que la passation des marchés avait pris un tel retard qu'aucune intervention n'a eu lieu pendant la période de l'évaluation en ce qui concerne le traitement des déchets. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 6.2.1).

Le système des caniveaux pour évacuer les déchets liquides de Q4 existe, mais rien n'a changé au niveau de la capacité de la ville de traiter ces déchets. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 6.2.2). En somme, les constructions financées par la Commission européenne ont réussi à évacuer les déchets liquides des zones habitées pour les déposer dans un lieu où il n'y a pas d'infrastructures de traitement. Les travaux concernant l'amélioration du système d'égouts primaires, la construction de stations de pompage et de la station d'épuration n'avaient pas encore débutés à la fin 2011.

Les interventions de la Commission européenne dans le secteur eau/assainissement ont pris des retards très importants et ces interventions n'ont débuté que pendant les derniers mois de la période couverte par l'évaluation.

Malheureusement, les eaux usées ne sont pas traitées avant d'être jetées à la mer, un problème qui date de bien avant le début du 8^{ème} FED. Ces eaux mettent en danger l'environnement marin. L'atténuation des effets néfastes de cette pratique n'est cependant pas une priorité pour la ville même si elle va à l'encontre des politiques de la Commission européenne concernant l'atténuation des impacts environnementaux (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateurs 6.1.1 ; 6.2.1).

Concernant la gestion durable et équitable des infrastructures.

L'évaluation a pu constater que l'ONEAD et l'OVD ont des capacités à suivre et à gérer les acquis au quotidien (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateurs 6.3.2 ; 6.3.3), mais sont dans

⁵⁸ Le nombre exact des ménages dans Q4 est difficile à estimer avec précision étant donné le pourcentage élevé des cabanes et résidences « non permanentes ». Un rapport de recherche universitaire fixe le nombre de résident à plus de 11000 en 2009 Voir Volume 2, Annexe 1, QE 1, CJ 1.3

⁵⁹ Les habitations, caractérisées en Djibouti avec le terme « en dur » sont des habitations permanentes, construites en brique ou en parpaing et donc, plus aptes - selon l'ONEAD - d'être raccordées aux réseaux d'eau et assainissement.

l'incapacité de gérer à long terme du fait de leurs déficits financiers et leur dépendance envers les bailleurs de fonds pour toute nouvelle infrastructure. De plus, selon les opinions des entreprises qui ont travaillé dans le pays sur des interventions de la Commission européenne, la capacité de l'ONEAD à développer des plans stratégiques ou des programmes de connexion à long terme est faible. Ils notent que les plans de développement du secteur se contredisent, que les prix sont irréalistes, que les stratégies d'interconnexion manquent de direction pour la construction, etc. C'est en quelque sorte la capacité de maître d'ouvrage de l'ONEAD qui fait défaut lorsqu'il s'agit de lister les travaux par ordre de priorité, de dialoguer avec les bailleurs de fonds et de coordonner leur interventions sur le moyen et long terme (3 à 10 ans)(Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 6.3.1). Étant donné que ces organisations ne maîtrisent pas en particulier le cycle de gestion des projets des bailleurs, ceci implique d'énormes retards dans les programmes d'investissement comme dans le cas des interventions de l'UE dans Quartier 4, qui a vu des délais au-delà du raisonnable par exemple avec la signature des contrats en octobre 2011. En ce qui concerne la gestion « équitable », la recherche sur le terrain indique que tous les gens faisant partie de la « cible » visée par l'UE (i.e. dans le Quartier 4) ont accès aux mêmes services, et qu'il n'y a pas de biais quant à la gestion ou le paiement des services. Les rapports annuels de l'ONEAD démontrent en effet que le service de gestion des infrastructures « assainissement » est similaire sur l'ensemble des quartiers. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 6.3.2)

Question évaluative 7 : Réduction des maladies reliées à l'eau

Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne en eau et assainissement ont-elles contribué à la réduction des maladies causées par des vecteurs aquatiques ?

Les conclusions du PNUD et de l'OMS notent une certaine amélioration pour le pays en ce qui concerne les OMD 4 et 5⁶⁰. Cependant, les rapports du PNUD et de l'OMS mettent en garde contre les conclusions hâtives sur l'amélioration de la santé par manque de statistiques fiables⁶¹. (CJ 7.1) De plus, il n'est pas possible d'attribuer une partie de cette amélioration aux interventions de la Commission européenne, du fait que celles-ci n'ont commencé qu'à la fin de la période couverte par l'évaluation et certainement après la date des données collectées par le PNUD.

Les premières interventions dans le secteur eau/assainissement ont démarré en 2010 et les résultats, en particulier les impacts initiaux, ne se manifesteront pas avant la fin de l'évaluation. Même dans une situation idéale, c'est-à-dire une situation où toutes les interventions de l'UE sont achevées et fonctionnent, l'attribution d'une réduction des maladies à ces interventions serait difficile étant donné qu'il existe de nombreux autres facteurs qui contribuent à la santé. Cela s'avère encore plus difficile dans une situation où les interventions ne sont même pas achevées.

Par ailleurs, l'équipe d'évaluation a constaté que l'eau qui sort du robinet n'est pas de l'eau potable selon les normes de l'OMS, l'opinion publique des habitants du Quartier 4 et celles des responsables des cliniques de santé dans le Quartier. Les réponses anecdotiques des résidents du quartier et des services de santé font référence à des problèmes rénaux qui seraient liés à l'eau fortement minéralisée distribuée par l'ONEAD - et les problèmes saisonniers des gastro-entérites liés aux problèmes d'évacuation d'eaux pendant la saison des pluies et un mauvais comportement hygiénique des résidents du Quartier 4. (CJ 7.1 ; CJ 7.2).

Le programme d'hygiène et éducation sanitaire, prévu par le Volet Information Education Communication (IEC) du programme de l'UE, a en fait fonctionné comme organisation de médiation entre l'entrepreneur et les riverains du Quartier 4 pour résoudre des conflits liés au chantier ; il n'y a pas eu d'éducation sanitaire, et n'a donc pas pu avoir d'incidence sur le comportement des ménages par rapport à l'hygiène, et donc la prévalence des maladies hydriques. La Commission européenne n'a pas suivi cette composante pourtant essentielle pour l'atteinte des objectifs du projet. (CJ 7.2)

Le diagramme suivant illustre le niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour cette question évaluative :

⁶⁰ OMD 4 : Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans : OMD 5 : Améliorer la santé maternelle.

⁶¹ Le jugement du PNUD est très clair : « En effet, la faiblesse de la production statistique et l'absence de chiffres rendent tout processus de suivi évaluation stérile. En d'autres termes, sans indicateurs fiables et courants (sic), il est très difficile, voir (sic) impossible, de mesurer les progrès accomplis dans le cadre des programmes de développement ... » (OMD - Djibouti. PNUD (2005), p59)

Figure 20 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE7

		<i>A rencontré de façon insuffisante</i>	<i>A rencontré de façon satisfaisante</i>	<i>A dépassé les attentes</i>
<i>CJ 7.1</i>	<i>Le taux d'infection causé par l'insalubrité de l'eau est réduit d'au moins 50% parmi la population ciblée</i>	Pas assez de données pour conclure adéquatement		
<i>CJ 7.2</i>	<i>Les familles résidant dans les zones ciblées par les interventions de la Commission européenne en eau et assainissement ont adopté des comportements sanitaires qui diminueraient davantage le taux d'infection causé par l'insalubrité de l'eau.</i>	➔		

Analyse : Concernant la réduction des taux de maladies.

Il reste impossible d'analyser des tendances dans une situation où il n'existe pas des données fiables sur une période de plusieurs années. En effet, c'est seulement avec la publication de l'Annuaire Statistique de 2009 (« Santé en chiffre ») que Djibouti a vu ses premières données un peu fiables sur l'état de santé de la population. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 7.1.1). Étant donné qu'il s'agit d'une seule année à la fin de la période d'évaluation, il s'avère impossible de se prononcer sur n'importe quelle tendance - sauf des tendances basées sur les enquêtes sur le terrain. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 7.1.2)

Les enquêtes sur le terrain n'ont pas pu mettre en évidence une amélioration de la santé de la population du quartier 4 (Q4). Au contraire les ménages enquêtés se plaignent de problèmes rénaux plus ou moins graves qui seraient liés à la qualité de l'eau dans le réseau. Ces témoignages sont confirmés par le Centre de Santé communautaire (sur la base des analyses urinaires). (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 7.1.2)

La « santé en chiffre » basée sur les données des centres de santé communautaire avait quand même signalé pour le centre de santé du Quartier 4, une prévalence de diarrhées la plus élevée du pays après le bidonville de Balbala. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 7.1.3). Mais, comme c'est la première année chiffrée, il est impossible d'en dégager une tendance applicable au projet de l'UE, qu'elle soit positive, ou négative.

Concernant les changements des comportements.

Les autorités de santé avaient souligné le problème de la pénurie d'eau (fréquentes coupures), et le manque d'hygiène (lié aux pénuries d'eau, mais aussi du fait que les liens entre hygiène et santé sont mal compris). Le volet IEC prévu dans les interventions de l'UE aurait dû être focalisé sur cette problématique. Au lieu de cela, ce volet a été critiqué (notamment par une mission d'audit de l'UE) pour non seulement n'avoir rien entamé en ce qui concerne les objectifs principaux liés aux comportements sanitaires, mais surtout aussi d'avoir fonctionné comme intermédiaire social pour le bon déroulement des travaux de l'entrepreneur chargé des travaux du programme de l'UE (branchements, canalisations, caniveaux). (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 7.2.1)

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 Q4. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 7.2.2). Il n'y a pas eu un changement des

comportements sanitaires dans les zones ciblées qui soit lié au projet de l'UE. Un grand nombre des maladies, constatées dans les centres de santé, continue d'être lié à un « mauvais comportement hygiénique», mais aussi lié aux pénuries quotidiennes d'eau (ouvrir et fermer les valves comporte un risque de contamination), aux problèmes d'étanchéité dans les branchements illégaux (se brancher et débrancher en utilisant des tuyaux contaminés) et à la qualité d'eau elle-même. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 7.2.3)

Question évaluative 8 : La décentralisation

Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne dans le soutien à la décentralisation ont-elles contribué à une stabilité durable post-conflit ?

De façon globale, le soutien à la décentralisation se positionne dans l'optique d'une stabilité post-conflit après la guerre civile dans le pays. Dans ce contexte, les interventions de la Commission européenne visant la stabilité post conflit ont affichées de forts retards. Ces retards peuvent être attribués dans une certaine mesure aux problèmes liés aux exigences administratives des bailleurs, mais aussi à une certaine résistance du gouvernement de Djibouti et de ses services techniques à s'impliquer entièrement dans un processus de la décentralisation.

Le soutien de l'UE « aux autorités décentralisées » a surtout été à travers une contribution financière au programme multi bailleurs intitulé le Programme d'appui à la décentralisation et aux collectivités (PADCL) (à travers une convention de financement avec le PNUD) - et à travers une convention de financement avec l'UNICEF, dans le secteur hydraulique rural, mise en œuvre dans les zones « post-conflit ». Du côté du programme PNUD/PADCL, ce programme a perdu presque toute sa crédibilité après une série de retards liés surtout à l'incapacité du PNUD de sortir d'un conflit sur la gestion du projet avec son homologue principal, le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID). (CJ 8.1) Dans le cas de l'UNICEF, le point focal de son intervention a été la réhabilitation et l'entretien des points d'eau. Ni le PNUD ni l'UNICEF ne sont vraiment rentrés dans une analyse des besoins spéciaux, et par extension à l'exécution de ceux-ci qui sont liés à une situation post-confliktuelle. (CJ 8.1).

La volonté du Gouvernement de se lancer dans un vrai processus de décentralisation ne s'est pas concrétisée sur le terrain en appui aux projets de l'UE. (CJ 8.2). En outre, les interventions de l'UE qui devraient contribuer à une réduction des tensions sont toutes des interventions à travers des conventions de contribution (avec leurs propres procédures et leurs propres exigences souvent difficiles à satisfaire) et à travers un appui général à l'amélioration de la capacité de l'IGAD, qui a surtout ciblé ses interventions à l'extérieur de Djibouti. (CJ 8.3).

Les interventions dans les zones post-confliktuelles ont été exécutées comme des projets classiques de « développement local » et « hydraulique rurale » sans intégrer ou analyser les besoins spécifiques liés à une zone de post conflit. (CJ 8.4). Avec l'implication du PNUD, de l'UNICEF et même du Programme Alimentaire Mondial (PAM (via une convention de contribution pour un programme d'aide alimentaire) on aurait pu s'imaginer une approche selon la vision "**Unis dans l'action**" ("Delivering as One"), avec l'UE comme interlocuteur et partenaire. Dans ce cas cette communauté de partenaires aurait pu rentrer dans un dialogue de politique avec les autorités sur les défis d'une stabilité post-conflit et les solutions adaptés.⁶² Cela n'a pas eu lieu et doit être considéré comme une occasion manquée. (CJ 8.1).

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

Considérant que le gouvernement (de son côté) a aussi été lent à mettre en œuvre sa politique de décentralisation (qui était une conditionnalité dans les accords de paix), le défi d'une stabilité post-conflit existe toujours. Les zones post-conflits sont devenues des couloirs de passage pour les migrants clandestins de Somalie et de l'Éthiopie vers le Yémen et l'Arabie Saoudite, augmentant les risques de nouvelles tensions et rendant plus difficile l'intégration des déplacés et des « combattants ».

Le diagramme suivant illustre le niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour cette question évaluative :

Figure 21 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE8

		<u>A rencontré de façon insuffisante</u>	<u>A rencontré de façon satisfaisante</u>	<u>A dépassé les attentes</u>
CJ 8.1	<i>La Commission européenne a mis en place des activités qui ont permis aux autorités décentralisées de développer leur capacité de gestion administrative et stratégique..</i>	—————→		
CJ 8.2	<i>L'ensemble des interventions de la Commission européenne a soutenu les besoins des autorités d'intégrer les participants au conflit dans la vie économique et sociale du pays.</i>	————→		
CJ 8.3	<i>L'ensemble des stratégies et interventions de coopération de la Commission européenne reflète le besoin de soutenir les initiatives pour la réduction des tensions dans le pays.</i>	————→		
CJ 8.4	<i>Les bailleurs de fonds ont coordonné leurs interventions destinées à la stabilité post-conflit.</i>	——→		

Analyse : Concernant le développement des capacités des autorités locales.

Même avec les retards, l'appui à la décentralisation de la Commission européenne avait donné une certaine « prise de conscience des membres de collectivités locales relatives au processus de décentralisation administrative » et au niveau national, le PADCL a contribué dans le cadre de l'élaboration du Document de Politique Nationale de Décentralisation (DPND). (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateurs 8.1.1 ; 8.1.2). Cependant, il y a aussi été noté que, au niveau gouvernemental, il reste encore un travail important de révision du cadre législatif à faire en ce qui concerne les transferts de compétences afin de préciser les attributions et les rôles des entités décentralisées. Le PADCL n'a pas eu la possibilité d'appuyer ce travail en raison de la situation conflictuelle et de la méfiance qui existe toujours entre le PNUD et ses principaux partenaires - le MID et les acteurs locaux. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 8.1.4)

Par contre, l'UNICEF avait réussi à mettre en place une coopération étroite (et respectueuse) avec ses partenaires du Gouvernement, notamment avec la Direction de l'Eau (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 8.1.4).

Cependant, ni le PNUD ni l'UNICEF ne sont vraiment rentrés dans une analyse des besoins particuliers pour une zone de post-conflit. Ils ont raté l'occasion de travailler ensemble sur ces enjeux dans le contexte « Unis dans l'action » des Nations Unies. L'UE, plutôt absentéiste, ne s'est pas impliquée non plus dans une discussion avec les organisations des Nations Unies sur

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>

ces enjeux en se cantonnant aux questions d'exécution du PADCL. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 8.1.5).

Le travail du PNUD, à part certaines formations, n'a pas abouti à un financement des ANE, et le travail de l'UNICEF/Direction de l'Eau s'est surtout focalisé sur des appuis ponctuels auprès des villages comme prestataire de service. Par contre, le travail du Programme d'appui au renforcement des capacités des agences non-gouvernementales (ARIANE) montre les premiers signes d'une amélioration des capacités des ANE. (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 8.1.7)

Concernant l'intégration des participants au conflit dans la vie économique et sociale du pays.

Un des fils conducteurs des interventions de la Commission européenne était d'intégrer les participants au conflit dans la vie économique et sociale du pays. La réalité sur le terrain a montré des retards importants avec peu d'interventions directement associées à cet objectif. Un élément dans ces retards a été la lenteur des procédures et le défi de mettre en place des conventions de contribution ; un autre facteur important était la lenteur de la mise en œuvre de la politique de décentralisation du pays de la part de Gouvernement (par exemple, la capacité de gérer des ressources financières propres et de décider les priorités qui seraient adressées avec ces ressources) (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 8.2.1).

Il n'y avait pas une grande importance qui était donnée *sur l'intégration des participants au conflit dans la vie sociale et économique du pays* sauf dans l'optique d'un tout petit projet (en termes de budget) classique de développement local ou d'hydraulique rurale. L'aspect spécifiquement post-conflit n'a pas été pris en compte dans l'évaluation des besoins. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 8.2.2)

Les impasses, les retards, un suivi irrégulier et absentéiste de la Commission européenne à partir de sa base à Addis Abeba, et l'absence des évaluations à mi-parcours ont perturbé le suivi de ces projets. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 8.2.1). Ce n'est qu'avec la déconcentration de la délégation à Djibouti, que la DUE a commencé à suivre de plus près ces deux projets. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 8.2.3)

Concernant le soutien aux initiatives pour une réduction des tensions.

Les appuis aux interventions « post-conflits » sont restés dans le secteur « hors concentration » avec des conventions de contributions avec les organisations des Nations unies sans que la Commission européenne soit impliquée davantage dans le suivi de ces programmes. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 8.3.1). Les programmes d'infrastructure (transports, infrastructure urbaine) reflètent aussi les besoins d'avoir un pays stable avec des infrastructures qui fonctionnent - même si cela se voit surtout dans un contexte de soutien *indirect* à une réduction des tensions. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 8.3.1).

Par contre, l'engagement de la Commission européenne avec l'IGAD, qui se trouvait dans un processus de renforcement institutionnel au moment où Djibouti (pays relativement stable) se trouvait au plein milieu d'une région instable, était un choix important et stratégique. (8.3.2). Le choix de mettre l'accent sur le renforcement des capacités de cette organisation et de soutenir son rôle dans la gestion et prévention des conflits dans la région était important. Néanmoins, le plus grand défi pour l'IGAD reste de se dégager d'une dépendance trop prononcée des bailleurs de fonds et de s'orienter sur les priorités de ses membres. Les fonds

propres de l'IGAD sont insuffisants et ses pays membres ne paient pas leurs contributions. Cela laisse l'organisation dans une situation de pénurie financière qui peut mettre en cause son indépendance et sa capacité de fonctionner comme médiateur impartial. Cela peut également compromettre sa capacité à intervenir rapidement dans des situations de conflit ou tension. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 8.3.2)

Jusqu'en 2009, la coopération de la Commission européenne avec l'IGAD a été coordonnée par la Délégation en Éthiopie. La modification du statut de la Délégation à Djibouti en délégation déconcentrée a permis de commencer un engagement de proximité vis-à-vis l'IGAD. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 8.3.2).

L'IGAD ne s'est pas impliqué dans la gestion post-conflictuelle des accords de paix djiboutiens ; clairement cela a été une occasion manquée étant donné que le siège de l'IGAD se trouve à Djibouti-Ville. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 8.3.2).

Concernant la coordination des bailleurs de fonds.

Pour la plupart, les interventions de la Commission européenne dans des zones post-conflit à l'intérieur du pays ont été prises en charge par des organisations multilatérales internationales (UNICEF, PNUD, PAM) via des conventions de contribution où la Commission européenne est représentée dans des comités de pilotage qui se réunissent rarement. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 8.4.1).

Au niveau de coopération entre les bailleurs de fonds sur la stabilité post-conflit, l'évaluation n'a vu aucune évidence d'un dialogue et ni d'une coopération entre partenaires. Le fait que la coopération régionale de la Commission européenne a essentiellement été coordonnée par la Délégation en Éthiopie a joué un rôle déterminant. Ce n'est qu'avec la décision de la Commission européenne de changer le statut de la Délégation à Djibouti en délégation déconcentrée que la Commission a pu commencer un engagement de proximité avec les autres partenaires. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateurs 8.3.2 ; 8.4.2)

Question évaluative 9 : Les ANE

Dans quelle mesure la Commission européenne a-t-elle favorisé l'émergence et le développement des capacités des Acteurs Non-Étatiques (ANE) ?

Les ANE djiboutiens sont encore à un stade de développement embryonnaire. Ils ne sont pas organisés en réseau, n'ont pas beaucoup de capacité. Ils n'ont pas une participation prévisible et régulière dans le dialogue national de politique de développement. La situation n'ayant pas changé significativement depuis le 8^{ème} FED, la Commission européenne n'a pas eu d'impact perceptible pendant la période sous revue ; ses interventions d'appui aux ANE ont connu des retards importants. En somme, la Commission européenne n'a pas aidé aux ANE à devenir une voix importante dans le développement des politiques dans le pays. (CJ 9.1).

Aucun contrat de prestation suite aux appels de proposition n'a été signé pendant la période de l'évaluation. Les premiers résultats du travail avec les ANE (à travers le projet ARIANE qui, aussi, a été fortement retardé) ont émergé en 2011, après le changement de statut de la DUE. La capacité des ANE à gérer des contrats de service n'a pas été influencée par la Commission européenne (CJ 9.2).

Il n'existe pas encore des acteurs et des organisations non étatiques capables de travailler ensemble en réseau dans les secteurs de la santé et de l'organisation communautaire (urbaine ou rurale). Cependant, la sensibilisation des ANE dans le cadre du projet ARIANE (vers la fin de la période de l'évaluation) et le soutien de la DUE (après son changement de statut en Délégation déconcentrée) suite à une gestion de proximité des appels à proposition, a montré qu'il existe une certaine capacité parmi les ANE djiboutiens, même si cette capacité ne se traduit pas encore dans une participation active et organisée dans la politique nationale. (CJ 9.3).

Le diagramme suivant illustre le niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour cette question évaluative :

Figure 22 : Niveau de réalisation des critères de jugement utilisés pour QE9

		<u>A rencontré de façon insuffisante</u>	<u>A rencontré de façon satisfaisante</u>	<u>A dépassé les attentes</u>
CJ 9.1	<i>Les interventions de la Commission européenne dans ses secteurs de concentration ont permis aux ANE de participer au développement des politiques nationales afférentes.</i>	→		
CJ 9.2	<i>La Commission européenne a développé chez les ANE la capacité de gérer la prestation de services à la population.</i>	→		
CJ 9.3	<i>Les ANE œuvrant dans les secteurs de la santé et de l'organisation communautaire (urbaine ou rurale) ont mis en place des réseaux leur permettant d'avoir accès à l'information nécessaire pour remplir leurs mandats et mobiliser leurs membres.</i>	→		

Analyse : Concernant la participation des ANE au développement des politiques nationales.

Comparé au 8^{ème} et 9^{ème} FED, où la Commission européenne n'a pas consulté les ANE dans le processus de développement de dossiers et de plans stratégiques, la consultation avec les ANE dans le cadre de la préparation et de la programmation du 10^{ème} FED a été améliorée. Néanmoins cette consultation ne s'est pas faite à travers un processus structuré ou via une association représentative d'ANE, mais à l'occasion d'un seul évènement qui avait regroupé les ANE « les plus importants » et les plus actifs pour un atelier pendant lequel la Commission européenne avait présenté l'ébauche de son document stratégique. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateurs 9.1.2 ; 9.1.3) La législation portant sur les ANE est une ancienne loi coloniale en vigueur depuis 1901 qui ne s'est pas transformée avec l'évolution du rôle de la société civile dans le pays (surtout suite aux accords de paix). (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 9.1.2).

Depuis le début de la décentralisation et les élections locales en 2006, les organisations de la société civile ont commencé à établir des partenariats avec les collectivités locales, et à devenir des interlocuteurs privilégiés sur le terrain avec les élus des conseils régionaux. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateurs 9.1.2 ; 9.1.3). Cela n'empêche pas que la plupart des structures associatives du pays choisissent leurs activités selon les demandes en vogue, c'est-à-dire celles qui permettent de capter des ressources financières. De plus, ils n'exercent pas une démocratie interne active : les trois quarts des structures n'ont pas changé de président depuis leur création. La majorité des ANE réalisent des activités qui ne correspondent pas aux objectifs de la structure. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 9.1.4).

Le projet ARIANE, l'intervention principale de l'UE en ce qui concerne l'appui aux ANE, a eu des retards si importants (le contrat-cadre pour l'appui technique n'a pas été signé avant novembre 2008) que les premiers résultats n'ont vu le jour seulement qu'à la toute fin de la période d'évaluation. Les retards dans la mise en œuvre du projet ARIANE ont aussi eu comme résultat la coupure en deux volets de ce projet. La conséquence de cette coupure en deux volets a été que l'AT a travaillé à Djibouti selon ses termes de référence, et a produit un rapport final - mais que la ligne budgétaire de €100.000 pour les appels à proposition (mis dans le deuxième volet) et gérée par la DUE, n'a pas été touchée. En novembre 2011, la DUE commence le travail de clôturer cette ligne et se prépare à renvoyer le montant au siège. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 9.1.5).

Concernant la capacité des ANE de gérer des prestations de service.

Il est prématuré de conclure sur les capacités des ANE de gérer des contrats de prestation de services étant donné qu'aucun contrat de prestation n'a été identifié par l'équipe d'évaluation pendant sa visite à Djibouti. Les premiers résultats des propositions faites suite au soutien de l'AT du projet ARIANE et de l'appui de la nouvelle équipe de la DUE à travers des lignes budgétaires, n'ont pas vu le jour avant 2011. Il n'existe aucun résultat sur le terrain de ces premières interventions qui viennent juste de démarrer. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 9.2.1).

Les formations reçues (par exemple, à travers ARIANE) ont aidé des ANE à préparer des projets. Compte tenu des retards avec le projet ARIANE, et des problèmes que la DUE à

Djibouti a eus avec le projet PNUD/PADCL, ce n'est qu'en 2011 que les appels de propositions sont étudiés. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 9.2.3).

Concernant la mise en place des réseaux des ANE dans les secteurs de la santé et de l'organisation communautaire.

Les projets d'eau/assainissement du Quartier 4 devaient inclure une composante d'hygiène et éducation sanitaire. Celle-ci devait être exécutée via un contrat de mise en œuvre donné à des prestataires de service (des ANE) qui devaient mobiliser les résidents de ce quartier afin qu'ils changent leurs comportements hygiéniques et sanitaires suite à l'investissement en eau et en assainissement. Les seules interventions concrètes sur le terrain où les ANE ont été impliqués étaient avec un prestataire de service agissant comme intermédiaire entre l'entreprise et les riverains pour régler des conflits, et ce comme agence d'emploi. (Voir Volume 2, Annexe 1, Indicateur 9.3.1)

Le projet ARIANE devait mettre en place des réseaux d'ANE dans la période qui correspond à la fin de la période de l'évaluation. Le constat a posteriori est qu'il existe très peu d'acteurs et d'organisations qui coopèrent sur des sujets d'intérêt commun. Le rapport final du projet ARIANE a noté :

« 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. » (Volume 2, Annexe 1, Indicateur 9.3.2).

5. CONCLUSIONS

Les conclusions sont divisées en deux groupes : les conclusions générales et celles qui sont spécifiques à un secteur ou un programme. Les conclusions générales traitent de facteurs qui sont déterminants pour l'atteinte des objectifs de la coopération de la Commission européenne avec le Djibouti, ou encore des questions transversales. Ces dernières, telles que les politiques générales de la Commission européenne ou les questions concernant l'environnement, le genre et la coordination au sein de la Commission européenne doivent être intégrées dans chaque intervention. Les conclusions générales sont surtout orientées au siège de la Commission européenne. Les conclusions spécifiques traitent plutôt de questions techniques et fournissent une rétro-alimentation sur les interventions, les secteurs ou les thèmes abordés dans la programmation ou la mise en œuvre des programmes. Elles seront surtout d'intérêt pour la Délégation à Djibouti.

Parce qu'ils forment un système simple de renvoi, les codes associés aux conclusions servent surtout à faciliter l'analyse des recommandations. Par exemple le code « gCX » (ex. gC4) indique la quatrième conclusion générale. De la même façon, le code « sCY » (ex. sC5) indique la cinquième conclusion spécifique. Un tableau récapitulatif a été placé à la fin de cette section afin d'indiquer tous les liens logiques entre les conclusions et les recommandations.

Conclusions générales

gC1.

Même si les interventions de la Commission européenne ont généralement répondu aux besoins économiques et sociaux du pays, le niveau d'alignement (définition de l'Accord de Paris) est un concept inconséquent, car le GdR n'avait pas établi des priorités pouvant être directement appuyées. Même dans ce contexte, les intentions stratégiques explicitées dans les DSP n'ont pas été mises en œuvre et les objectifs clés n'ont pas été atteints.

Importance : Élevée

Critère(s) : Pertinence, Cohérence

Dérivée des observations des QE : 3, 4, 5, 6, 7, 8

gC2.

Les plus pauvres n'ont pas été les bénéficiaires principaux des interventions de la Commission européenne, et ce dans les interventions impliquant les secteurs transport routier, transport ferroviaire, approvisionnement en eau et assainissement.

Importance : Élevée

Critère(s) : Pertinence, Cohérence

Dérivée des observations des QE : 3, 4, 5, 6, 7, 8

gC3.

Les concepts et stratégies qui ont été explicités dans les DSP ont été réduits à une série d'interventions simples et linéaires moyennant un petit nombre de contrats de construction, sans regard à une approche holistique (sectorielle) de développement national ou régional qui était pourtant nécessaire dans ce pays. Les besoins plus larges (stratégiques) de la société en général et des institutions djiboutiennes en particulier

Importance : Élevée

Critère(s) : Cohérence, efficacité

Dérivée des observations des QE : 3, 4, 5, 6, 7, 8

ont été négligés. Ainsi, un volet de vulgarisation concernant le lien entre la santé et l'eau dans le Quartier 4 n'a pas eu lieu tel que prévu alors les impacts planifiés ne se sont pas manifestés. Ce même projet a manqué une chance de développer les ANE dans le secteur. Les projets de route se sont concentrés sur la construction au lieu de développer un secteur ou une industrie. Finalement, l'intention clairement exprimée dans le 10^{ème} FED de porter une attention particulière aux questions transversales y compris le genre et l'environnement n'a pas été respectée.

gC4.

La DUE d'Addis Abeba a démontré une grande faiblesse quant à sa gestion du programme djiboutien et n'a pas pu ni contrôler ses initiatives ni s'engager avec le GdD. La performance sur le terrain de la Commission européenne (en termes de mettre en place les mécanismes qui vont générer les résultats présentés dans les stratégies) a été très faible jusqu'à la fin 2009, mais augmente considérablement après l'ouverture de la DUE à Djibouti-Ville. D'ailleurs, la Commission européenne a proposé un plan stratégique dans ses DSP pour le 9^{ème} et 10^{ème} FED trop ambitieux pris en compte les ressources disponibles pour la gestion à la DUE.

Importance : Élevée

Critère(s) : Efficacité, efficience

Dérivée des observations des QE : 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 9

gC5.

L'impact de la Commission européenne sur la gestion durable des institutions de l'État djiboutien a été négligeable (ONEAD, MTT, Dir. Équipements), faute de stratégie de développement institutionnelle, de suivi et de cibles pour l'assistance technique, entre autres. Le développement de la capacité des institutions djiboutiennes n'a pas été un objectif en soi, sinon une arrière-pensée. Ces institutions souffrent encore d'un manque de capacité chronique, et ce à tous les niveaux et dans toutes les fonctions (ex. administratifs, techniques et développement des politiques), cette faiblesse étant exacerbée par le fait que les institutions étatiques et paraétatiques du GdD ne paient pas leurs factures d'eau ou d'électricité et les agences sectorielles n'ont alors pas assez de revenus pour la gestion à moyen et long terme ou pour la gestion des crises.

Importance : Élevée

Critère(s) : Efficacité, durabilité, valeur ajoutée

Dérivée des observations des QE : 3, 4, 5, 6

gC6.

Un grand besoin du pays était, et est toujours, la gouvernance (avec questions afférentes de droits de l'homme, développement des institutions démocratiques, etc.), mais la Commission européenne n'a pas réussi à se faire valoir comme partenaire stratégique vis-à-vis du GdD et la Société Civile. Le dialogue politique a été relativement inefficace et les programmes d'aide n'ont pas été développés pour renforcer ni la gouvernance ni la société civile, domaines dans lesquels la Commission européenne s'affiche comme ayant un avantage comparatif. La consultation avec les ANE n'a pas aidé ni à développer les organisations de la société civile ni à améliorer le résultat de la planification entreprise par la Commission européenne.

Importance : Moyenne

Critère(s) : Pertinence, cohérence, Valeur-ajoutée

Dérivée des observations des QE : 5, 6, 7, 8

gC7.

Bien que la stabilité post-conflit ait été un des piliers de la stratégie de coopération de la Commission européenne avec le Djibouti, la Commission européenne n'a pas eu d'impact perceptible sur la stabilité post-conflit du pays, son approche étant trop limitée en termes de ressources allouées et très concentrée sur des démarchent qui ne furent pas adaptées aux réalités djiboutiennes ni aux contextes post-conflit. Les actions entreprises par ses agences d'exécution n'ont pas été suffisantes, efficaces ou durables.

Importance : Moyenne

Critère(s) : Impact, Efficacité, durabilité

Dérivée des observations des QE : 3, 4, 8, 9,

gC8.

En ce qui concerne la gestion de ses ressources internes, le siège de la Commission européenne n'a pas bien géré la transition de délégation des autorités pour le programme d'Addis Abeba à Djibouti, qu'elle prenait comme un simple cas de transfert administratif (déménager une délégation d'un endroit à un autre) quand il s'affirmait que c'était un cas de crise politique et de gestion de coopération entre la Commission européenne et le GdD. Les délégations financières ne sont pas encore réglées et ont causé des problèmes avec des interventions, y inclus celles avec l'IGAD.

Importance : Élevée

Critère(s) : Efficience

Dérivée des observations des QE : 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8,

<p>gC9. La Commission européenne a continué à s'engager dans des interventions d'infrastructure sans que le GdD ait mis en place le cadre juridique et opérationnel qui aurait garanti la durabilité des investissements et la bonne gestion du secteur (ex. routes, eau et assainissement). La leçon apprise de l'histoire concernant les négociations de ce genre avec le GdD est qu'il faut constamment faire le suivi du progrès dans cette trame, installer l'assistance technique au début des interventions, et être prêt à arrêter le travail si la performance des partenaires n'est pas à la hauteur des engagements, si l'on veut assurer la durabilité des effets.</p>	<p>Importance : Moyenne</p> <p>Critère(s) : Durabilité, Efficacité</p> <p>Dérivée des observations des QE : 3, 4, 5, 6, 7</p>
--	--

Conclusions sectorielles.

Conclusions ayant trait au secteur transport et infrastructure :

<p>sC1 Concernant : L'objectif global pour le développement du secteur transport dans le pays Priorité : Moyenne Critères d'évaluation touchés : Efficacité, cohérence (externe)</p>
<p>L'objectif énoncé pour le développement du secteur transport dans les DSP a été mis de côté. Au lieu de développer le secteur, la Commission européenne s'est restreint à réhabiliter une partie de route et du chemin de fer. Bien que la réhabilitation ait laissé en place une partie de routé plus sécuritaire et plus durable, les effets stratégiques pour le développement du pays ont été neutres.</p> <p>Le transport a été géré dans un contexte national au lieu de régional, y inclus pour le chemin de fer et les routes, et cette conclusion s'applique non seulement aux aspects physiques, mais aussi de la réglementation et l'harmonisation de son administration.</p> <p>La stratégie suivie par la Commission européenne consistant à mettre l'emphase sur le Corridor Sud au lieu du Corridor Nord n'était pas justifié et une analyse plus approfondie par la Commission européenne aurait démontré que l'Éthiopie ne considérait pas le Corridor Sud comme une de ses priorités. On aurait dû considérer une stratégie nationale plus élargie, ce qui nous aurait amenés à la conclusion que le Corridor Nord était la clé.</p>

<p>sC2 Concernant : Les effets de la contribution de la Commission européenne dans le secteur transport sur l'économie djiboutienne Priorité : Moyenne Critères d'évaluation touchés : Impact</p>
<p>Dans le contexte d'un port qui devient le centre de l'économie national, les effets économiques (directs, indirects et induits) des interventions de la Commission européenne dans le secteur transport ont été négligeables, car elles n'ont pas créé des emplois sauf pendant la construction, et les interventions n'ont pas eu d'influences sur le développement</p>

d'entreprises ou de commerces, ou sur la quantité de biens, passagers ou services échangés entre le Djibouti et Éthiopie. D'ailleurs dans le secteur du transport routier, les grands bénéficiaires sont les firmes et associations éthiopiennes.

Conclusions ayant trait à eau, l'assainissement et la santé :

sC3 Concernant : Les interventions de la Commission européenne dans la gestion des services publics en eau, assainissement et déchets solides

Priorité : Élevée

Critères d'évaluation touchés : Pertinence, Efficacité, Durabilité

La Commission européenne a conçu sa stratégie d'intervention dans le secteur eau de façon trop circonscrite, n'attaquant qu'une petite partie d'un grand problème et laissant de côté les autres parties qui, dans le temps, sont devenues des problèmes critiques. En devenant financier au lieu de partenaire et champion, la Commission européenne a compliqué une crise qui aurait pu être atténuée si elle avait adopté un rôle de leadership pour aider au Djibouti à gérer le cycle complet de l'eau. Une analyse faite par l'équipe d'évaluation est concluante sur le fait que l'impact de la contribution de la Commission européenne sur les résidents du Q4 a été marginal. L'approvisionnement (amont) et l'épuration (aval) ont été négligés. Depuis longtemps, la Commission européenne avait reconnu ce défi, les DSP ayant signalé les problèmes d'une dépendance municipale sur une seule nappe phréatique avec des problèmes de recharge et une qualité d'eau en train de se dégrader.

En effet, chaque nouveau branchement diminue la quantité d'eau potable dans la nappe et contribue à une détérioration de la qualité. Néanmoins, la Commission européenne a continué avec son programme de branchements en ville, sachant - en continuant avec ces interventions dans le secteur - qu'il était en train de contribuer à un potentiel désastre environnemental. Aucun effort n'a été fait pendant le 8^{ème} et le 9^{ème} FED d'adresser les problèmes d'amont - de trouver des alternatives sources d'eau en quantité et qualité pour être capable d'approvisionner Djibouti-Ville en eau potable. Déjà l'eau qui sort des robinets en Djibouti-Ville n'est pas « d'eau potable » et les coupures fréquentes montrent aussi que la nappe n'est plus capable d'approvisionner la ville dans une façon durable. Les problèmes en aval n'ont pas été résolus non plus et la ville continue à verser des égouts directement dans la mer. Faisant partie du même problème est le fait que la Commission européenne commence maintenant, à la fin 2011, de mettre en place une intervention dans les déchets solides qui note des années de retard.

Un autre aspect de ce problème est que la Commission européenne n'a pas fait un suivi pour s'assurer qu'il y ait un programme de vulgarisation, ou éducation publique, concernant la santé et l'eau. Non seulement voit-on que les résidents du Quartier 4 ont des comportements qui nuisent à leur santé (face à l'eau et l'assainissement), mais la Commission européenne a manqué une opportunité de développer la capacité des ANE dans le secteur en donnant la responsabilité pour les liaisons avec la communauté à une entreprise du secteur privé (et dans le secteur de la construction). Cette entité a alors modifié les TdR pour ce volet et a cédé un sous-contrat à une ONG qui n'avait qu'à agir en intermédiaire entre la firme et les résidents pour les questions de construction, et non pas des questions de santé.

Conclusions ayant trait à la gestion des conflits :

sC4 Concernant : Le pauvre niveau de gestion de la part de la Commission européenne dans son dossier post-conflit

Priorité : Moyen

Critères d'évaluation touchés : Efficacité, Valeur Ajoutée

La Commission européenne a mal conçu et ensuite mal géré les éléments de son programme concernant la gestion du dossier post-conflit à Djibouti.

Les Accords de Paix après la guerre civile avaient prévu un appui à la décentralisation dans l'optique d'intégrer davantage les régions affectées pour arriver à une stabilité post-conflit. La Commission européenne avait voulu soutenir cette stratégie avec un programme visant les districts qui étaient touchés par la guerre civile avec un soutien au programme de décentralisation et de réhabilitation des points d'eau, mais cette approche n'a pas tenu compte du fait que ce type de problématique nécessite une approche très intégrée et coordonnée de la part de tous les intervenants. La Commission européenne aurait dû, alors, être beaucoup plus présente auprès du GdD car elle connaissait le pauvre niveau de capacité de celui-ci.

Au lieu d'une approche intégrée, la Commission européenne a choisi de faire deux actions distinctes gérées par deux organismes différents. Le choix fait par la Commission européenne était de canaliser son soutien à travers des conventions de contributions avec le PNUD et l'UNICEF ; la Commission européenne n'a pas suivi ces deux programmes - ni par le bureau de Djibouti, ni par la DUE à Addis Abeba. Le manque de contrôle et suivi a eu comme résultat que la Commission européenne ne s'est pas rendu compte (et n'a pas pris d'actions pour corriger) le programme du PNUD qui a sérieusement dérapé (retards, conflits avec le Ministère de l'Intérieur de la Décentralisation). Non plus la Commission européenne n'est pas intervenue quand les deux interventions ont pris la forme d'une intervention classique (de développement local et hydraulique rural), sans y ajouter des éléments nécessaires pour les adapter à un contexte post-conflituel. En effet, tout le travail avec le post conflit peut être vu comme une occasion manquée : au lieu de travailler ensemble selon la vision de l'ONU « unis dans l'action », les deux agences ont exécuté leur projet indépendamment, la Commission européenne n'est pas intervenue dans le design ou le suivi et l'IGAD (aussi avec des programmes financés par la Commission européenne) ne s'est pas impliqué non plus. Même présentement, il est clair que la situation est loin d'être résolue étant donné les retards avec la mise en œuvre de la décentralisation, et avec les nombreux clandestins qui utilisent ces mêmes zones comme couloirs de passage vers le Yémen, causant, selon les intervenants, plusieurs problèmes de santé, de logement et de crime pour les administrateurs et les citoyens dans la région où le défi « post-conflit » est le plus accru.

Conclusions ayant trait aux ANE :

sC5 Concernant l'appui de la Commission européenne au développement de la société civile

Priorité : Élevée

Critères d'évaluation touchés : Pertinence, Efficacité

En dépit des intentions stratégiques énoncées dans les DSP pendant la période de l'évaluation, la Commission européenne n'a pas mis sur pied des mécanismes ou des activités qui auraient pu augmenter la capacité des ANE du pays.

Le programme d'appui aux ANE était surtout composé d'une série de formations ponctuelles visant la capacité des membres des ANE, et non pas la capacité des organismes comme telle. La Commission européenne n'a pas développé une stratégie pour le développement des ANE au niveau national et n'a pas développé des objectifs précis fondés sur une analyse de la situation des ANE dans le pays. De plus, elle n'a pas utilisé les instruments spécifiquement conçus pour aider au développement des ANE, y inclus les lignes budgétaires. Aucun fonds n'a été identifié pour financer des activités à travers des appels à propositions ou des lignes budgétaires mobilisables pendant le 8^{ème} et 9^{ème} FED - même avec le projet d'appui aux ANE où, par la faute d'une gestion laxiste, le montant total de la ligne budgétaire pour les appels à proposition a été renvoyé au siège. Deux autres occasions manquées sont a) l'utilisation (par la Commission européenne) du PNUD et de l'UNICEF pour des projets communautaires sans un sous-objectif de développement de la société civile, et b) l'octroi d'un contrat à une firme d'ingénieurs-conseils pour exécuter un programme de vulgarisation sociale dans le Quartier 4.

L'expérience globale indique qu'un des éléments critiques pour le développement de capacité est le besoin de renforcer la formation par une application aussi tôt que possible après celle-ci. Cette opportunité d'utiliser les acquis de la formation ne s'est pas matérialisée dans le cas de l'appui de la Commission européenne aux ANE, que ce soit à travers le programme ARIANE ou le PNUD/PADCL.

Il est bien documenté que les ANE djiboutiens sont très faibles et souvent ne rencontrent pas les conditions minimums pour recevoir un don ou un contrat de service (ex. compte en banque, enregistrement dans le système « Potential Applicant Data Online Registration » (PADOR)). Connaissant bien cette lacune, la Commission européenne aurait eu presque quinze ans pour créer des modalités de support, mais n'a fait qu'un minimum.

6. RECOMMANDATIONS

L'équipe d'évaluation a préparé huit recommandations stratégiques. Chacune est accompagnée de plusieurs notes explicatives et des sous-recommandations opérationnelles. Le tableau suivant indique la relation entre les conclusions et les recommandations.

Les huit recommandations sont groupées selon leur nature. Quatre sont stratégiques (concernant la nature ou la portée de la coopération entre la Commission européenne et le pays) et quatre sont reliées aux programmes ou secteurs (concernant des aspects plus opérationnels).

Liste des recommandations stratégiques (énoncé raccourci)

- SLR 1** **Repenser le programme de coopération historiquement poursuivi par la Commission européenne dans le pays**, en utilisant les avantages comparatifs (stratégiques) de la Commission européenne (ex. développement des capacités institutionnelles, approche sectorielle, gestion et administration publique, développement de la compétitivité du secteur privé, approche régionale et transfrontalière au développement, etc.) pour définir les interventions individuellement et entre-elles.
- SLR 2** **Dans le but précis de la réduction de la pauvreté, et dans le contexte de la création d'emplois permanents dans l'économie djiboutienne qui est basée largement sur les services, collaborer avec le GdD, le secteur privé la société civile et les autres bailleurs pour développer une stratégie de développement économique, industriel et commercial pour le pays.** Ensuite, mettre en place les mécanismes qui supporteront les priorités du gouvernement dans le dossier, y compris un plan de collaboration et de coordination des bailleurs qui financent les actions. Cet effort doit se faire conjointement avec le secteur privé et le GdD et nécessitera un support considérable de la communauté internationale ; il aura des répercussions à court, moyen et long terme en termes d'initiatives et de besoin d'appui.
- SLR 3** **S'assurer que toute la planification et la programmation de la coopération de la Commission européenne avec le Djibouti soit fait selon une approche sectorielle ou programmatique, en intégrant tous les éléments nécessaires pour l'atteinte des objectifs stratégiques pour le développement d'un secteur ciblé ou d'un programme donné.** Cette recommandation préconise l'intégration (c'est-à-dire, l'utilisation simultanée) de diverses modalités, instruments et stratégies d'appui de la Commission européenne, tout en y associant des ressources nationales et externes provenant d'autres partenaires.
- SLR 4** **Étant donné que le développement futur de Djibouti est directement lié à son rôle géostratégique dans la Corne de l'Afrique et que ses stratégies de développement dépendent des entrejeux des politiques de plusieurs autres pays dans la région, la Commission européenne devrait s'assurer que ses stratégies reflètent cette vision « régionale ».** La Commission européenne doit aussi définir quels autres intervenants régionaux doivent jouer un rôle dans le développement du Djibouti (ex. IGAD, DUE d'Addis Abeba, le Gouvernement de l'Éthiopie, l'Union Africaine et COMESA) et s'organiser pour développer des moyens d'intervenir avec ou à travers eux.

Liste des recommandations reliées aux programmes et aux opérations
(énoncé raccourci)

- SLR 5** Appuyer les instances djiboutiennes afin de créer une stratégie de développement des ANE qui permettrait à la société civile et les diverses associations de devenir des partenaires proactifs dans le développement du pays. Favoriser une approche qui intègre a) la création d'interfaces de partenariat entre le pays et les ANE b) la mise en place des capacités institutionnelles des ANE à contribuer au processus de développement des politiques et des priorités nationales, et c) la capacité des ANE à gérer des contrats de services et des dons qui pourraient leur être attribués.
- SLR 6** Parce qu'elle n'a pas de ressources internes spécialisées dans le contexte du développement des régions djiboutiennes et leurs besoins en appui post-conflit, et que ses partenaires historiques n'ont pas été efficaces dans le dossier, **la Commission européenne devrait arrêter d'intervenir dans le dossier post-conflituel via les modalités et instruments qu'elle a déjà utilisés et devrait commencer à appuyer les efforts des autres bailleurs bilatéraux œuvrant dans les zones rurales.**
- SLR 7** Le siège de la Commission européenne devrait examiner de près les stratégies proposées par la DUE à Djibouti et ensuite, si elle est d'accord, **appuyer la DUE à mettre en place une analyse détaillée qui définirait la capacité installée (systèmes, infrastructure, ressources humaines et financières, support spécialisé, etc.) que cela exigerait pour la planification, la programmation et l'exécution du programme de coopération.** Le résultat recherché est une concordance entre les besoins et les ressources disponibles, en tenant les risques en ligne de compte.
- SLR 8** **Reconsidérer l'utilisation des accords de contribution pour des interventions qui sont planifiées par la Commission européenne pour son programme de coopération.** Une intervention planifiée et programmée par la Commission européenne ne devrait pas être mise en œuvre via un accord de contribution si le partenaire n'est pas prêt à : a) adopter les priorités de la Commission européenne établies dans la programmation, b) fournir à temps des rapports de progrès fondés sur les résultats, c) revoir le progrès avec la Commission européenne sur une base régulière (processus de suivi) et d) se soumettre aux vérifications et évaluations typiquement exigées par la Commission européenne.
- SLR 9** **Avec l'appui explicite du GdD, assurer que les résidents et commerces de Djibouti-Ville ont accès à une source permanente d'eau potable; en même temps, le système de gestion d'eau dans Djibouti-Ville doit être appuyé par des services nécessaires, y compris l'adduction à tous les résidents, d'assainissement des eaux grises et noires et la récupération et de traitement des eaux usées.**

Matrice identifiant les liens entre les conclusions et les recommandations

	R 1 Repenser le programme Djibouti	R 2 Travailler d'un plan de dév. Economique base sur les emplois	R 3 Adopter une approche sectorielle	R 4 Utiliser une vision régionale	R 5 Stratégie intégrée pour les ANE	R 6 Dossier post-conflit	R 7 Cohérence entre ressources et besoins	R 8 Accords de contribution	R 9 Eau ,assainissement et santé
CONCLUSIONS STRATÉGIQUES									
gC1	✓	✓	✓	✓	✓				✓
gC2	✓	✓	✓		✓	✓			✓
gC3	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓
gC4	✓		✓				✓		
gC5	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓
gC6	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓
gC7	✓	✓		✓	✓	✓			
gC8	✓						✓	✓	
gC9	✓		✓	✓			✓		✓
CONCLUSIONS SECTORIELLES									
sC1		●	●	●			●		
sC2	●		●						
sC3	●		●		●		●		●
sC4	●					●		●	
sC5		●			●		●	●	

LES RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES

RECOMMANDATION R1

<u>La recommandation réfère à quel sujet :</u> Repenser la direction stratégique du programme de coopération	<u>Priorité :</u> Très Élevée
<u>Niveau(x) hiérarchique(s) dans la Commission européenne auquel (auxquels) la recommandation est particulièrement dirigée.</u> Siège et DUE	

Énoncé :

Repenser le programme de coopération historiquement poursuivi par la Commission européenne dans le pays, en utilisant les avantages comparatifs (stratégiques) de la Commission européenne (ex. développement des capacités institutionnelles, approche sectorielle, gestion et administration publique, développement de la compétitivité du secteur privé, approche régionale et transfrontalière au développement, etc.) pour définir les interventions individuellement et entre-elles. Quand des investissements en infrastructure seront appropriés, celles-ci pourront être planifiés par les efforts de la Commission européenne et être financés soit par la BEI, ou d'autres banques de développement en étroite collaboration avec la Commission européenne. Cette stratégie devrait se faire strictement dans le contexte de la capacité institutionnelle et l'importance géostratégique de Djibouti dans la région de la Corne de l'Afrique, avec la Commission européenne adoptant une approche de chef de file pour la mise sur pied d'approches multi-bailleurs.

Actions à court et moyen termes suggérées :

- Entreprendre un programme de recherche et d'analyse pour identifier la meilleure façon de répondre aux besoins stratégiques de développement du pays, en se basant sur les plans du GdD et les perceptions de la société civile et du secteur privé. Cette étude devrait être assez détaillée pour servir de point de référence (baseline) et le cadre pour le suivi et l'évaluation.
- Aider au GdD à mettre sur pied un forum où les divers intervenants possibles dans le développement du pays (GdD, secteur privé, organisations internationales et bailleurs, citoyens, chercheurs académiques, etc.) puissent échanger sur la problématique (contextualisée) du développement dans le pays et trouver des consensus sur les solutions et directions possibles.
- Avec les bailleurs et les chercheurs, créer un observatoire du développement au pays, pouvant fournir des analyses et des suggestions aux décideurs.
- Entreprendre des discussions avec la BEI et les autres banques de développement afin qu'elles trouvent un mécanisme qui permettrait d'intervenir plus en amont dans les projets d'infrastructure. La Commission européenne pourrait peut-être défrayer des coûts des analyses via les facilités de coopération technique.
- Analyser toutes les interventions du 9^{ème} et 10^{ème} FED afin d'analyser leurs cadres d'imputabilité et leurs profils de risques. S'assurer que ces cadres et profils sont à jour et qu'ils font partie d'un suivi régulier. Il ne vaut pas la peine d'examiner le 8^{ème} FED car la mémoire corporative n'est plus disponible pour cette période de temps.
- Créer une stratégie qui guidera le dialogue politique avec le GdD. Cette stratégie sera fondée sur les cadres d'imputabilité et les profils de risques et son suivi se concentrera sur la performance du GdD dans la mise en œuvre de ses engagements.

RECOMMANDATION R2

<u>La recommandation réfère à quel sujet :</u>	<u>Priorité :</u>
Se concentrer sur la réduction de la pauvreté via la création d'emplois	Élevée
<u>Niveau(x)hiérarchique(s) dans la Commission européenne auquel (auxquels) la recommandation est particulièrement dirigée.</u>	
La DUE	

Énoncé

Dans le but précis de la réduction de la pauvreté, et dans le contexte de la création d'emplois permanents dans l'économie djiboutienne qui est basée largement sur les services, collaborer avec le GdD, le secteur privé la société civile et les autres bailleurs pour développer une stratégie de développement économique, industriel et commercial pour le pays. Ensuite, mettre en place les mécanismes qui supporteront les priorités du gouvernement dans le dossier, y inclus un plan de collaboration et de coordination des bailleurs qui financent les actions. Cet effort doit se faire conjointement avec le secteur privé et le GdD et nécessitera un support considérable de la communauté internationale ; il aura des répercussions à court, moyen et long terme en termes d'initiatives et de besoin d'appui. Basée sur une approche semblable à celle des « grappes industrielles » et de la « planification stratégique basée sur les ressources », elle se concentrera sur un maximum d'une grappe industrielle et commencera par le développement d'un cadre institutionnel pour la compétitivité dans un contexte régional.

La Commission européenne devrait adopter un rôle de champion technique et devenir assez proactive dans le dossier, cependant, la gestion de cette approche se fera en très étroite collaboration avec, et suivant le leadership du secteur privé afin de prendre avantage du dynamisme de ce secteur et des investissements fondés sur la « valeur partagée créée » (anglais : shared value creation). Ce processus de développement devrait rapidement se transformer en approche « dirigé par le secteur privé » et non pas « dirigé par le secteur public ».

Actions à court et moyen termes suggérées :

- Via un atelier de planification stratégique, préparer un document qui illustre les possibilités et les priorités d'investissement pour le développement. Obtenir un consensus sur les directions à retenir prioritairement.
- Mettre sur pied un groupe de direction pour prendre en charge la planification et la mise en œuvre d'un processus de développement.
- Créer un plan multi-intervenant pour le développement basé sur le concept des grappes industrielles (clusters). Identifier des leaders pour chaque élément.
- Mettre l'emphasis sur le leadership du secteur privé. S'il y a des investissements à faire, utiliser les ressources de la Commission européenne pour l'organiser. Adopter une approche « privée » et non « publique ». Les APE et les autres « parapluies » seront très utiles, mais ne sont pas la seule solution.
- S'assurer que le cadre compétitif du pays est simplifié et encourage d'innovation et l'investissement.

RECOMMANDATION R3

<u>La recommandation réfère à quel sujet :</u> Le développement d'une stratégie impliquant une approche sectorielle et multi-composante.	<u>Priorité :</u> Très élevée
<u>Niveau(x) hiérarchique(s) dans la Commission européenne auquel (auxquels) la recommandation est particulièrement dirigée.</u> Siège et DUE	

Énoncé

S'assurer que toute la planification et la programmation de la coopération de la Commission européenne avec le Djibouti soit fait selon une approche sectorielle ou programmatique, en intégrant tous les éléments nécessaires pour l'atteinte des objectifs stratégiques pour le développement d'un secteur ciblé ou d'un programme donné. Cette recommandation préconise l'intégration (viz. l'utilisation simultanée) de diverses modalités, instruments et stratégies d'appui de la Commission européenne, tout en y associant des ressources nationales et externes provenant d'autres partenaires. Les objectifs à atteindre devraient être définis par la somme des effets de plusieurs initiatives et non seulement ceux d'une intervention individuelle, et refléter le court, moyen et long terme.

Une partie importante de cette approche est le fait que le développement des capacités doit répondre aux besoins de tous les acteurs dans les secteurs (concept de business eco-system).

Actions à court et moyen termes suggérées :

- Exprimés en termes de normes de performance (organisationnelles ou individuelles), les stratégies et plans pour le développement de la capacité des secteurs devraient découler d'une étude approfondie du contexte et des performances requises, et l'exécution devrait se faire en collaboration étroite entre le GdD et les autres bailleurs afin de créer, autant que possible, un macro-plan pour la capacité.
- Cette recommandation préconise que le concept utilisé pour « capacité » soit un qui correspond au « Backbone Strategy » de la Commission européenne, ce qui implique non seulement les cadres réglementaires et les politiques, mais aussi les systèmes, infrastructures, gestion et autres éléments.
- Éventuellement, le GdD devrait devenir le « chef d'orchestre » de toutes les initiatives de développement de capacité, et la Commission européenne devrait l'appuyer fortement dans le design, l'exécution et le suivi et ce en collaborant avec le secteur privé et les ANE.

RECOMMANDATION R4

<u>La recommandation réfère à quel sujet :</u> Rayonnement régional des intervenants dans le développement du Djibouti	<u>Priorité :</u> Élevée
<u>Niveau(x)hiérarchique(s) dans la Commission européenne auquel (auxquels) la recommandation est particulièrement dirigée.</u> <i>Siège et les DUE de Djibouti-Ville et d'Addis Abeba</i>	

Énoncé

Étant donné que le développement futur de Djibouti est directement lié à son rôle géostratégique dans la Corne de l'Afrique et que ses stratégies de développement dépendent des entrejeux des politiques de plusieurs autres pays dans la région, la Commission européenne devrait **s'assurer que ses stratégies reflètent cette vision « régionale »**. La Commission européenne doit aussi définir quels autres intervenants régionaux doivent jouer un rôle dans le développement du Djibouti (ex. IGAD, DUE d'Addis Abeba, le Gouvernement de l'Éthiopie, l'Union Africaine et COMESA) et s'organiser pour développer des moyens d'intervenir avec ou à travers eux.

Actions à court et moyen termes suggérées :

- La Commission européenne doit s'assurer que l'IGAD est en mesure de jouer un rôle déterminant sur les dossiers clés tels que le transport routier et l'énergie, la migration humaine, les effets environnementaux et la prévention et gestion des conflits internes et internationaux.
- Continuer à développer les capacités de gestion de l'IGAD afin que cette organisation soit en mesure de devenir partenaire privilégié de la Commission européenne via l'utilisation des accords de contribution.
- La Commission européenne et ses Délégations devraient entreprendre une approche de dialogue de politiques auprès des pays membres de l'IGAD afin qu'ils définissent bien leurs priorités et qu'ils puissent identifier les résultats qu'ils cherchent. Cet effort devrait aussi inciter fortement ces pays à payer les frais de membres qu'ils ont eus beaucoup de problèmes à payer depuis quelques années. Si ces pays ne veulent pas supporter leur propre OIR, la Commission européenne devrait développer d'autres partenariats ou renforcer des OIR qui pourraient intervenir efficacement.
- Supporter IGAD à jouer son rôle d'interlocuteur régional sur les questions et dossiers qui sont prioritaires pour le Djibouti. Par exemple, les dossiers des corridors de transport et leur administration ou ceux de l'énergie ou de la migration ont besoin de solutions bilatérales, mais sont difficiles à régler sans intermédiaire.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU DES PROGRAMMES ET INTERVENTIONS (RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES)

RECOMMANDATION R5

<u>La recommandation réfère à quel sujet :</u>	<u>Priorité :</u>
Développement des ANE via une stratégie à trois éléments	Moyenne
<u>Niveau(x) hiérarchique(s) dans la Commission européenne auquel (auxquels) la recommandation est particulièrement dirigée.</u>	
La DUE	

Énoncé

Appuyer les instances djiboutiennes afin de créer une stratégie de développement des ANE qui permettrait à la société civile et les diverses associations de devenir des partenaires proactifs dans le développement du pays. Favoriser une approche qui intègre a) la création d'interfaces de partenariat entre le pays et les ANE b) la mise en place des capacités institutionnelles des ANE à contribuer au processus de développement des politiques et des priorités nationales, et c) la capacité des ANE à gérer des contrats de services et des dons qui pourraient leur être attribués. Ensuite, assurer que les ressources sont en place afin que la stratégie soit exécutée, impliquant un suivi de près, un programme de capacité faite sur mesure et une collaboration multipartenaire.

Cette recommandation préconise que le développement se fasse non seulement via le transfert des connaissances et des habilités, mais aussi en y intégrant un élément de renforcement dans la pratique. Le renforcement se ferait via l'utilisation de contrats, de contributions ou de dons octroyés (suite à un appel de proposition) aux ANE et pour lesquels la Commission européenne fournira des appuis techniques en gestion stratégique et opérationnelle.

Actions à court et moyen termes suggérées :

- Identifier et confirmer avec le GdD le rôle que les ANE pourraient jouer dans la stratégie de la Commission européenne et dans la stratégie de la réduction de la pauvreté du pays.
- Définir, en collaboration avec le GdD et les ANE du pays, les systèmes, fora et autorités qui doivent être en place afin de permettre aux ANE de participer activement à l'élaboration des politiques dans le pays. Si ce n'est pas déjà en place, créer un cadre juridique moderne définissant le rôle des ANE. Ce dernier n'a pas besoin d'être en place que ce premier soit fait.
- Définir un plan pour le développement de la capacité des ANE qui auront un rôle stratégique selon les analyses de la Commission européenne.
- Associer tous les bailleurs au programme de développement des capacités des ANE

RECOMMANDATION R6

<u>La recommandation réfère à quel sujet :</u>	<u>Priorité :</u>
Le développement des zones post-conflit (guerre civile et conflit Djibouti-Érythrée)	Moyenne
<u>Niveau(x) hiérarchique(s) dans la Commission européenne auquel (auxquels) la recommandation est particulièrement dirigée.</u>	
La DUE	

Énoncé

Comme elle n'a pas de ressources internes spécialisées dans le contexte du développement des régions djiboutiennes et leurs besoins en appui post-conflit, et que ses partenaires historiques n'ont pas été efficaces dans le dossier⁶³, **la Commission européenne devrait arrêter d'intervenir dans le dossier post-conflituel via les modalités et instruments qu'elle a déjà utilisés, et devrait commencer à appuyer les efforts des autres bailleurs bilatéraux œuvrant dans les zones rurales** (ex. USAID, la France) dans leurs efforts, soit d'améliorer l'accès aux services publics dans les zones post-conflit, ou de mitiger les effets des changements climatiques sur les sociétés. De toute façon, ce dossier devrait demeurer marginal pour la Commission européenne. Cette recommandation implique l'utilisation du concept de subsidiarité avec des partenaires qui ont démontré une capacité de gérer ce genre d'intervention.

Actions à court et moyen termes suggérées :

- Identifier quels objectifs la Commission européenne veut atteindre dans les dossiers visant la décentralisation, le développement rural, la prévention et la gestion post-conflit ou autres, et identifier quels instruments doivent être utilisés qui favoriseraient l'exécution par d'autres agences bilatérales.
- Faire le design des interventions conjointement avec les partenaires et négocier avec eux sur les dossiers contractuels et la gestion.
- N'importe quelle intervention dans laquelle la Commission européenne s'engage doit faire l'objet d'un suivi de contenu, de gestion, de suivi technique et de financement.
- Si un partenaire refuse de fournir des justifications ou des analyses tel que prévu, la Commission européenne doit refuser le(s) paiement(s) demandé(s) et chercher des options pour la continuation de l'intervention.

⁶³ Aucune intervention financée par la Commission européenne et exécuté par des partenaires n'incorporait les approches semblable au LRRD (Linking Relief, Rehabilitation and Development, ou encore, selon Eurolex : liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement).

RECOMMANDATION R7

<u>La recommandation réfère à quel sujet :</u> Concordance entre les stratégies de la DUE et les ressources disponibles	<u>Priorité :</u> Très élevée
<u>Niveau(x) hiérarchique(s) dans la Commission européenne auquel (auxquels) la recommandation est particulièrement dirigée.</u> Siège et DUE	

Énoncé

Le siège de la Commission européenne devrait examiner de près les stratégies proposées par la DUE à Djibouti et ensuite, si elle est d'accord, **appuyer la DUE à mettre en place une analyse détaillée qui définirait la capacité installée (systèmes, infrastructure, ressources humaines et financières, support spécialisé, etc.) que cela exigerait pour la planification, la programmation et l'exécution du programme de coopération.** Le résultat recherché est une concordance entre les besoins et les ressources disponibles, en tenant les risques en ligne de compte. Il est entendu que cette concordance doit être définie dans le temps et que, par exemple, une personne absente de son poste à long terme ne constitue pas une « ressource » disponible, ou encore que la DUE devra attendre une ou deux années avant que les ressources soient physiquement en place. Le problème de la différence entre les besoins et les ressources doit être résolu afin que le programme proposé ne soit pas démesurément optimiste et inaccessible.

Actions à court et moyen termes suggérées :

- La DUE doit continuer à développer sa stratégie pour le pays et la région afin que la Commission européenne soit en mesure de projeter le nombre et les qualifications des ressources dont elle aura besoin pour la mise en œuvre.
- Effectivement, la stratégie identifiée ci-haut devrait devenir la colonne vertébrale du DSP pour le 11^{ème} FED
- Le siège devrait envoyer une mission d'analyse sur le terrain avec mandat de faire un audit opérationnel de la DUE. L'efficacité, l'efficience et l'utilité des systèmes devraient faire partie de l'étude ainsi que la correspondance entre les quantités et qualités des ressources humaines disponibles pour exécuter la stratégie que la DUE va proposer pour le 11^{ème} FED et les 5 prochaines années.
- Le « manque à gagner » des ressources devrait être analysé par la DUE qui prépare des recommandations pour le siège
- Il est crucial qu'à la fin de l'exercice, les ressources nécessaires soient mises à la disposition de la DUE. S'il manque de ressources et que le siège ne veut/peut pas les fournir, l'échelle du programme et la stratégie doit être réduite.

RECOMMANDATION R8

<u>La recommandation réfère à quel sujet :</u> La gestion des accords de contribution	<u>Priorité :</u> Moyenne
<u>Niveau(x)hiérarchique(s) dans la Commission européenne auquel (auxquels) la recommandation est particulièrement dirigée.</u> La DUE	

Énoncé

Reconsidérer l'utilisation des accords de contribution pour des interventions qui sont planifiées par la Commission européenne pour son programme de coopération. Une intervention planifiée et programmée par la Commission européenne ne devrait pas être mise en œuvre via un accord de contribution si le partenaire n'est pas prêt à : a) adopter les priorités de la Commission européenne établies dans la programmation, b) fournir à temps des rapports de progrès fondés sur les résultats, c) revoir le progrès avec la Commission européenne sur une base régulière (processus de suivi) et d) se soumettre aux vérifications et évaluations typiquement exigées par la Commission européenne. Les paiements prévus devraient dépendre sur le fait que les partenaires rencontrent les exigences de la Commission européenne, de la même manière que n'importe quel autre organisme dans la même situation. Si la Commission européenne veut contribuer à un projet proposé par un tiers et qui demanderait un accord de contribution, cette recommandation n'est pas applicable qu'à la mesure où ils ne nient pas les politiques de la Commission européenne dans le sujet.

Actions à court et moyen termes suggérées :

- Entreprendre un audit opérationnel (et non pas seulement financier) des interventions qui ont utilisé des accords de contribution avec les institutions multilatérales
- Engager les agences multilatérales dans la préparation d'un contrat-cadre qui définira les modalités et conditions pour la collaboration entre elles et la Commission européenne. Signer un contrat-cadre qui aura une durée de vie de 10 ans.
- Chaque intervention qui impliquera une agence multilatérale devra se conformer, par écrit, aux exigences du contrat-cadre. Toute transgression fera l'objet du même examen approfondi qu'aurait eu lieu si ce fut une firme, et les sanctions seraient identiques.

RECOMMANDATION R9

<u>La recommandation réfère à quel sujet :</u> La priorité à accorder à la problématique de la gestion de l'eau et l'assainissement	<u>Priorité :</u> Très Élevée
<u>Niveau(x) hiérarchique(s) dans la Commission européenne auquel (auxquels) la recommandation est particulièrement dirigée.</u> La DUE et le Siège	

Énoncé

Avec l'appui explicite du GdD, assurer que les résidents et commerces de Djibouti-Ville ont accès à une source permanente d'eau potable; en même temps, le système de gestion d'eau dans Djibouti-Ville doit être appuyé par des services nécessaires, y compris l'adduction à tous les résidents, d'assainissement des eaux grises et noires et la récupération et de traitement des eaux usées.

L'évaluation a démontré qu'il y a maintenant une crise nationale en ce qui concerne la qualité et la quantité d'eau potable distribuée aux résidents. En effet, la survie à long terme de Djibouti-Ville dépend de sa capacité de bien gérer le cycle de l'eau comme élément fondamental des services publics. Il faut se concentrer sur les priorités : identifier des sources alternatives pour l'eau potable, et mettre en place des programmes qui feront en sorte que cette ressource soit utilisée de façon durable (ex. récupération et recyclage), dans un contexte d'équité sociale (accès à tous à un prix socialement justifiable). En même temps, un programme d'action sociale devrait être mise sur pied pour assurer la bonne gestion de l'eau (i.e. son utilisation) et les bénéfices qui peuvent découler des sources pérennes d'eau potable (ex. hygiène et les ramifications sur la santé).

Actions à court et moyen termes suggérées :

- Identifier les options stratégiques clés qui assureront une source pérenne de l'eau potable. Choisir parmi ces options (il peut y avoir deux ou trois options complémentaires), et demander au GdD de formaliser le(s) choix.
- La Commission européenne devrait adopter une position de leadership quant à la gestion des infrastructures, par exemple en préparant une stratégie de financement multi-bailleur et en appuyant les négociations pour la mise en place d'un projet final.
- La Commission européenne devrait chercher à créer une entente avec le GdD qui assurerait que tous les efforts et investissements dans le secteur soient orientés selon les priorités établis dans cette recommandation (spécifiquement, l'identification et l'exploitation de nouvelles sources doivent obligatoirement être la priorité, et non, par exemple, d'autres raccordements).
- Intégrer les composantes stratégiques nécessaires afin qu'il y ait un plan d'investissement holistique (contrôle des inondations via barrages, unité de dessalement, usine d'épuration en aval, systèmes adéquats de pompage et de purification en amont etc.)
- Aider au GdD à préparer un cadre juridique et un cadre tarifaire pour le secteur afin d'assurer l'équité et la pérennité du service.
- Entreprendre une étude approfondie des besoins en développement institutionnel de l'ONEAD et des autres instances institutionnelles qui gèrent le secteur. Cet effort

devrait être fondé sur le travail déjà entamé par les AT de la Commission européenne dans le 9^{ème} FED.

- Obtenir un engagement, de la part du GdD, que toutes les agences et institutions de l'État paieront leurs factures directement à l'ONEAD.
- Un programme complet d'entretien, faisant clairement la distinction entre l'entretien préventif (assurer que les choses ne se briseront pas dans le futur) et l'entretien réactif (réparer les choses qui se sont brisées avec l'usage quotidien) doit être préparé par l'ONEAD. Un comité de direction (composé de membres internes et externes) devrait être créé pour assurer que le programme est mis en marche.
- Avec les ANE et les professionnels de la santé du pays, préparer un programme de vulgarisation de l'hygiène et de la santé pour les résidents de la ville.