

REPUBLIQUE DE DJIBOUTI

*Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID)*

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

---



**PROJET D'APPUI A LA DECENTRALISATION  
ET AUX COLLECTIVITES LOCALES**

**Rapport final d'évaluation**

**Rapport préparé par**

**Alexandre RICHELIEU  
Consultant international**

Djibouti, 25 septembre 2010

## SOMMAIRE

<b>Abréviations.</b>	<b>3</b>
<b>I. Introduction.</b>	<b>4</b>
<b>II. Présentation analytique du « Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales »</b>	<b>6</b>
<b>III. Le mandat du consultant.</b>	<b>9</b>
<b>IV. Le déroulement de la mission.</b>	<b>10</b>
<b>V. La trajectoire du projet.</b>	<b>11</b>
<b>VI. Les acquis et les atouts.</b>	<b>14</b>
<b>VII. Les déficiences, difficultés et contraintes.</b>	<b>14</b>
<b>VIII.L'évaluation :</b>	<b>15</b>
<b>1. Conclusions.</b>	<b>15</b>
<b>2. Recommandations.</b>	<b>20</b>
<b>3. Résumé recommandations.</b>	<b>25</b>
<b>IX. Les axes stratégiques prioritaires à court terme.</b>	<b>26</b>
<b>X. Remerciements.</b>	<b>27</b>

### Annexes :

**Annexe 1 : Liste des documents consultés.**

**Annexe 2 : La méthodologie de la mission.**

**Annexe 3 : Le plan de travail.**

**Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées.**

**Annexe 5 : Décentralisation et développement local.**

**Annexe 6 : La matrice suggérée.**

**Annexe 7 : L'organigramme d'une structure institutionnalisée au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation pour la coordination du processus de décentralisation et un cadre suggéré pour une politique nationale de décentralisation.**

**Annexe 8 : Le rôle et les tâches du « Project Manager »**

## ABREVIATIONS

ADDS :	Agence Djiboutienne de Développement Social
CCDR :	Comité de Coordination du Développement Régional
CE :	Commission Européenne
CLD :	Comité Local de Développement
CSLP :	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DSRP :	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
EDIM :	Djibouti Multiple-Indicator Survey
FENU :	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FIL :	Fonds d'Investissement Local
IDE :	Investissements Directs Etrangers
INDS :	Initiative Nationale pour le Développement Social
MID :	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
PADCL :	Programme d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales
PIB :	Produit Intérieur Brut.
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
TBS :	Taux Brut de Scolarisation
TMI :	Taux de Mortalité Infantile
TMIJ :	Taux de Mortalité Infanto-Juvenile
UGP :	Unité de Gestion du Programme (PADCL)
UNDAF :	United Nations Development Assistance Framework
VNU :	Volontaire des Nations Unies

## I. INTRODUCTION.

La République de Djibouti a accédé à l'indépendance le 27 juin 1977. Elle est située à l'entrée sud de la Mer Rouge et couvre une superficie de 23 000 km<sup>2</sup>, avec 370 km de côtes maritimes. Elle partage ses frontières avec l'Erythrée, l'Ethiopie et la Somalie. Le climat y est de type désertique, et les températures sont élevées, notamment entre mai et septembre où la moyenne dépasse 40°C.

La République de Djibouti occupe une position stratégique qui présente des intérêts socio-économiques et politiques importants au niveau régional et international. Sa population est estimée à 800 000 habitants et son économie repose essentiellement sur le secteur des services qui représente plus de 80% du PIB et qui occupe près de 60% de la population active. Les secteurs primaire (environ 3% du PIB) et manufacturier (environ 16.3% du PIB) sont faibles et doivent faire face à de fortes contraintes et concurrences. Depuis 2006, le taux de croissance du PIB dépasse la croissance démographique; le PIB par habitant serait de l'ordre de 800 \$EU en parité avec le pouvoir d'achat. Selon le rapport de l'ONU sur le Développement Humain, Djibouti était classé 154<sup>ème</sup> sur 177 pays en 2007.

Djibouti est classée dans le groupe des PMA. La structure de l'économie qui n'a pas connu une évolution notable pendant près de vingt ans enregistre des transformations importantes avec la croissance économique notée au cours des années 2000. Elle continue à être marquée par les caractéristiques d'une économie duale où cohabitent une économie moderne de rentes et une économie informelle. L'économie moderne s'appuie sur les rentes provenant directement ou indirectement du port international de Djibouti et de la position stratégique sous forme de rentes portuaires, de recettes militaires et de l'aide extérieure. L'économie informelle constitue une proportion majeure des activités économiques du pays et permet de faire vivre une grande partie de la population Djiboutienne. Les entreprises informelles entretiennent des relations actives avec le secteur formel en tant que clients et fournisseurs de biens et services. La majeure partie des activités économiques du secteur formel reste encore sous le contrôle de l'Etat soit directement, soit indirectement à travers les entreprises publiques. Le secteur privé étranger et national connaît un essor rapide.

La croissance enregistrée au cours des cinq dernières années est essentiellement due à l'accroissement des investissements directs étrangers (IDE) mais surtout par les activités du Port de Djibouti notamment grâce à la récente ouverture du port de Doraleh, du développement du centre de réexportations de bétail et de l'extension de la zone franche. En 2009, la croissance de l'économie Djiboutienne a été robuste. La croissance du PIB est estimée à environ 5 pourcent, ce qui témoigne de la forte progression du secteur privé et des effets relativement limités de la crise financière internationale. Les investissements directs étrangers (IDE) demeurent importants, et l'activité du port a montré une forte dynamique soutenue par les taux élevés de croissance en Ethiopie et le rôle grandissant de l'activité du transbordement. L'inflation en 2009 a nettement baissé par rapport à 2008 à la suite d'une contraction marquée des prix internationaux des produits alimentaires et des produits de base. L'économie Djiboutienne a connu au cours des deux dernières décennies une évolution heurtée et marquée par la succession de crises politiques (guerres régionales, conflit armé dans le pays) et de chocs économiques (sécheresse, notamment) qui se sont traduits par une dégradation continue de la compétitivité du pays, de sa situation financière et de ses infrastructures économiques et sociales.

Comme conséquences, le revenu par tête a baissé de plus de 25 % par rapport à son niveau de 1984, tandis que le déficit du budget de l'Etat atteignait 10,1 % du PIB en 1995. Dans le même temps les

principaux indicateurs du Développement Humain Durable, le taux de scolarisation brut, les taux de mortalité infantile, infanto-juvénile et maternelle et l'accès à l'eau potable enregistraient une dégradation continue.

Pour faire face à cette situation, le gouvernement s'est engagé en 1996 dans des programmes d'ajustement et de restructuration économiques appuyés par le FMI et la Banque Mondiale et mis en œuvre des réformes dans plusieurs domaines clés : les finances publiques, la sécurité sociale, les entreprises publiques, l'éducation, la santé, notamment. En mai 2004, le gouvernement a adopté un DSRP dont les principaux objectifs étaient de : (i) soutenir la croissance économique ; (ii) développer les ressources humaines, (iii) renforcer les filets de sécurités sociales ; et (iv) moderniser l'Etat et promouvoir la bonne gouvernance.

Ce DSRP a été adopté dans un contexte marqué par une avancée inquiétante du phénomène de pauvreté, avec une incidence de la pauvreté monétaire extrême qui est passée de 34,5% en 1996 à 42,2% en 2002 et une incidence de la pauvreté relative qui est passée de 64,9% à 74,4% dans la même période.

De plus, malgré l'amélioration des indicateurs sociaux, la situation demeurait préoccupante, puisque, en 2002, le Taux Brut de Scolarisation (TBS) dans le primaire atteignait seulement 42,7%, le taux d'alphabétisation des personnes âgées de 15 ans ou plus 18,3% et les Taux de Mortalité Infantile (TMI) et Taux de Mortalité Infanto-Juvénile (TMIJ) respectivement 94,6‰ et 106,2‰. Il s'y ajoute une aggravation des disparités criardes, avec notamment un milieu rural nettement défavorisé.

Pour faire face à cette situation alarmante, le DSRP de Djibouti avait fixé des objectifs à long terme qui se rapprochent de ceux établis par la Communauté Internationale lors du Sommet du Millénaire. Il avait également fixé des objectifs à moyen terme (horizon 2006) qui visaient notamment : (i) de porter le taux de croissance moyen du PIB sur la période 2004-2006 à 4,6%, (ii) de ramener l'incidence de l'extrême pauvreté à 36,1%, (iii) de porter le TBS à 73%, et (iv) de ramener le TMI à 90‰ et le TMIJ à 110‰.

Au terme de trois années de mise en œuvre du DSRP, force est de constater que des avancées significatives ont été réalisées. Ainsi, la croissance économique s'est établie à 3,7% en moyenne sur la période 2004-2006, en deçà de l'objectif du DSRP (4,6% en moyenne), mais reste supérieur à la croissance démographique (environ 3%). En outre, les données de l'EDIM de 2006, montrent notamment que : (i) le taux net de scolarisation au cycle primaire est de 66,2%, avec un indice de parité des sexes de 0,98, (ii) le taux d'alphabétisation des femmes âgées de 15 à 24 ans est de 47,5%, et (iii) le TMI est de 67‰ et le TMIJ est de 94‰.

Cependant, ces progrès encourageants ne sauraient masquer la réalité encore persistante de la pauvreté et des inégalités sociales. En effet, même en l'absence de données récentes sur la pauvreté notamment monétaire, l'observation des conditions de vie dans les quartiers précaires de Djibouti-Ville et en milieu rural permet de constater que de larges franges de la population continuent à vivre dans des conditions difficiles de pauvreté et de marginalisation. Tout porte à croire que l'augmentation sensible du flux des Investissements Directs Etrangers (IDE) et le renforcement en cours de la position de Djibouti comme plateforme de transit ont très peu profité à ces populations.

L'ampleur de la pauvreté observée en 2006 (enquête EDIM) confirme le caractère structurel et massif de la pauvreté à Djibouti relevé en 2002. De manière générale, la pauvreté est généralisée, et elle touche toutes les zones géographiques et toutes les catégories sociales. En termes de concentration, c'est la ville de Djibouti qui abrite le plus grand nombre de pauvres, avec une contribution de 65,2% et 57,4% respectivement pour la pauvreté relative et extrême.

L'analyse de la pauvreté montre que celle-ci est devenue structurelle. La pauvreté monétaire, liée à l'insuffisance de revenus et à l'accès à l'emploi apparaît, en effet, fortement corrélée à la pauvreté dans les conditions de vie, liée à l'insuffisance dans l'accès à l'éducation, à la santé, à l'eau potable et aux

infrastructures de base. La pauvreté à Djibouti, par son ampleur et sa profondeur, n'est donc pas seulement un problème social mais constitue un véritable défi de développement. Ce qui souligne l'importance cruciale de clarifier la vision d'avenir du pays et de mettre en œuvre de façon soutenue les politiques et les réformes permettant de créer les conditions d'une croissance économique forte et équitable, et de réduire durablement le chômage. Cette vision a été énoncée par le Président de la République, le 09 janvier 2007 qui a lancé officiellement la deuxième génération de DSRP auto appropriée et dénommée « **Initiative Nationale pour le Développement Social : INDS** ».

**« L'INDS est un projet de Société qui a pour ambition de faire de Djibouti d'ici à 2015, un pays paisible, moderne, équitable, ouvert, économiquement performant, mieux géré et où la fracture sociale, la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion sont combattues et à terme supprimées »  
Président de la République, janvier 2007**

L'Initiative Nationale pour le Développement Social (INDS) réaffirme l'obligation des Pouvoirs Publics à agir de manière soutenue et intégrée, non seulement pour accélérer la croissance économique, mais aussi, et surtout, pour créer les conditions d'un véritable développement durable dont les populations pauvres peuvent tirer pleinement profit et aspirer, ainsi, à des conditions de vie décentes.

Un tel développement contribuera à instaurer davantage de justice sociale et à renforcer l'unité nationale. L'INDS couvre la période 2008-2012 et sera régulièrement mis à jour sur une base glissante.

## **II. PRESENTATION ANALYTIQUE DU « PADCL »**

Le PADCL s'inscrit dans le Cadre de programmation du plan cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF, 2008-2012), dont le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) s'articulera autour de quatre axes :

- a) Relancer la croissance économique ;
- b) Promouvoir un développement progressif des ressources humaine;
- c) Susciter un développement local durable ;
- d) Promouvoir une bonne gouvernance.

Le programme s'inscrit également dans le Cadre de Coopération de pays pour le Djibouti du PNUD qui, a retenu, deux domaines d'intervention, à savoir :

- i. la lutte contre la pauvreté,
- ii. la Gouvernance et les droits de l'homme.

De manière générale, les résultats attendus du programme sont les suivants:

- Capacités d'institutions locales renforcées;
- Accès aux ressources financières amélioré;
- Participation accrue de populations locales dans la gestion des entités décentralisées;
- Mise en œuvre plus efficace de politiques, stratégies et outils de la décentralisation.

Il s'agit d'un programme novateur dans la mesure où il opérera au niveau central et au niveau local, en visant à la fois :

- (i) fournir un appui technique approprié aux autorités centrales, en particulier la Direction de la Décentralisation du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, à définir une vision stratégique du développement local décentralisé, ainsi que les principes directeurs, les procédures et les outils nécessaires à sa mise en place ;
- (ii) appuyer la Direction de la décentralisation à conduire parallèlement une expérience pilote à l'échelle réelle initialement dans deux Districts de l'intérieur (Obock et Dikhil), ayant une population totale d'environ 90.000 habitants), représentatifs de la variété socio-culturelle et écologique du pays.

Le Programme comporte trois produits opérationnels, qui mettent l'accent sur la mise en place d'institutions démocratiques, le renforcement des capacités des acteurs institutionnels, les capacités des organes locaux de réaliser des investissements identifiés de manière participative et transparente. Les bénéficiaires des différentes activités du programme sont en premier lieu les populations de zones concernées et, en deuxième lieu, les administrations locales et le Ministère de l'intérieur et de la décentralisation (les représentants des bénéficiaires font partie du comité de pilotage du programme).

**Produit 1 : Cadre institutionnel. Les organes en charge du développement local décentralisé sont mis en place et/ou rendus opérationnels au niveau central et régional.**

D'un point de vue institutionnel, le Produit 1 concerne à la fois:

- (i) L'affermissement des organisations susceptibles d'impulser et d'animer le processus de développement local, à la fois au niveau central (particulièrement au sein du MID) et au niveau régional (organes régionaux).
- (ii) La définition des normes de conduite ou des principes directeurs permettant aux acteurs institutionnels d'agir individuellement et collectivement en matière de planification, programmation et exécution du développement local ;
- (iii) Le renforcement des capacités techniques et administratives des acteurs institutionnels impliqués dans le développement local (à la fois au niveau central et au niveau local), pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités en matière de développement local et de lutte contre la pauvreté. Parmi les organisations il faut rappeler le rôle essentiel que sont appelés à avoir les Comités locaux de développement (CLD), réunissant les représentants des différentes catégories sociales, qui seront progressivement mis en place pour constituer des structures résidentielles de base (village et campements), dont le rôle principal sera l'animation du développement local, la conduite du processus de planification locale et de mise en œuvre des actions de développement local.

**Produit 2 : Les capacités des collectivités territoriales en matière de programmation budgétaire et d'accès aux ressources financières et aux services de base sont renforcées.**

Ce produit concerne trois volets, dont :

- (i) Outil financier : le programme appuiera le MID, en concertation avec le Ministère des Finances, à établir et mettre en place un dispositif financier expérimental permettant des investissements au niveau des collectivités locales : la nature et les principales caractéristiques d'un outil financier (Fonds d'Investissement Local, FIL) - distinct de tout éventuel fonds d'équipement ou de budget de fonctionnement des collectivités locales – seront ainsi définies ;

- (ii) Code de Financement : le programme appuiera le MID à formuler de manière participative un Code de Financement du FIL expérimental (qui sera testé dans les deux Districts pilotes d'Obock et de Dikhil, avant son élargissement éventuel aux autres districts) ;
- (iii) Fiscalité locale : le programme renforcera les capacités contributives des organisations locales au financement du développement local. Les investissements permettront de couvrir une période totale de 3 ans. A condition bien entendu qu'elles remplissent certaines conditions minimales, les deux collectivités locales de Dikhil et d'Obock pourront recevoir une allocation forfaitaire initiale de base calculée en fonction de la population estimée, corrigée par des coefficients concernant la pauvreté des infrastructures. Dès le début du programme, des plafonds pluri-annuels seront notifiés aux collectivités, de manière à leur permettre de définir une vision à long terme de leur propre développement. La condition essentielle permettant aux Collectivités d'accéder aux plafonds annuels sera la préparation participative d'un Plan de développement de la collectivité régionale. Au sein de chaque district, des groupes homogènes de bénéficiaires (porteurs de micro-projets) peuvent soumettre des propositions de micro-projets, à condition qu'elles soient conformes aux priorités du Plan de développement local. Les 'porteurs de projets' seront assistés par les services techniques locaux, les ONG ou autres prestataires de services. A titre indicatif, un maximum de 40% du FIL sera utilisé par les Collectivités pour des infrastructures et services socio-collectifs; et un minimum de 60% pour des investissements productifs, concernant l'agriculture, l'élevage, la pêche, la gestion et protection des ressources naturelles, l'aménagement de périmètres agro-pastoraux, la construction de retenues d'eau, l'aménagement et la gestion de petits marchés locaux, la promotion de petites entreprises locales, etc. (dès le début, avec l'appui des services techniques concernés, il y aura l'identification de toute une gamme et du coût des initiatives possibles). Priorité sera donnée aux initiatives qui créent des emplois et génèrent des revenus pour les ménages, surtout celles qui utilisent l'approche dite de Haute intensité de Main-d'Oeuvre (HIMO).

**Produit 3 : Les acquis de l'expérience pilote au niveau régional sont documentés, capitalisés et disséminés.**

Ce produit concerne la contribution de l'expérience du programme à la réflexion sur les politiques nationales en matière de reconstruction, de décentralisation, de développement communautaire, de lutte contre la pauvreté et de gestion durable de l'environnement.

Le programme favorisera :

- (i) La création au niveau central d'un système de gestion d'information approprié au sujet des Districts ;
- (ii) La création d'espaces de rencontre et de concertation efficaces ;
- (iii) La préparation et la publication de la documentation concernant les résultats du programme ;
- (iv) La tenue d'ateliers régionaux et nationaux de restitution des résultats et de capitalisation des leçons apprises.



### **III. LE MANDAT DU CONSULTANT**

Le mandat de la mission d'évaluation, conformément aux prescriptions des Termes de référence se définit comme suit :

- a) revoir et analyser l'impact ou la contribution du projet à la mise en œuvre d'activités permettant d'atteindre les objectifs fixés initialement ;
- b) mesurer l'impact et les enjeux du projet, conformément aux objectifs du document de projet et selon les différents axes d'intervention (développement local, décentralisation) ;
- c) évaluer la qualité et la pertinence de la conception du projet et son adéquation avec la problématique actuelle que rencontre le projet ;
- d) déterminer les orientations actuelles du projet en étayant les analyses et les raisons qui ont favorisé les changements et l'adaptabilité du projet face aux contraintes ;
- e) évaluer la pertinence du cadre institutionnel de suivi et le rôle des intervenants dans le projet ;
- f) faire un constat sur les mécanismes de collaboration mis en place avec les autres intervenants au projet, et les initiatives de la coopération internationale ;
- g) examiner la contribution du projet au renforcement des capacités locales et nationales ;
- h) évaluer le rôle et l'apport des mécanismes et structures chargés de la mise en œuvre du projet ;
- i) analyser les efforts entrepris pour la mobilisation des ressources et les possibilités de partenariat avec des partenaires potentiels ;
- j) donner des nouvelles orientations quant aux perspectives futures du programme de réhabilitation ;
- k) reformuler la matrice des résultats du projet ;
- l) établir une analyse approfondie à partir des leçons tirées afin de formuler des recommandations sur l'impact du projet, pouvant servir pour sa mise en œuvre dans le futur.

Les résultats attendus de la mission :

Le consultant chargé de la mission d'évaluation a la responsabilité du rapport final qu'il devra établir. Le rapport final comporterait :

- i) un résumé sur le déroulement de la mission.
- ii) des conclusions ainsi que des recommandations concernant chaque élément du projet.
- iii) la mission devra déterminer les possibilités de collaboration avec les différents partenaires dans le cadre de la décentralisation.

- iv) produire une ébauche résumée du rapport incluant les principales conclusions et recommandations avant la fin de la mission à Djibouti.

#### **IV. LE DEROULEMENT DE LA MISSION.**

La mission s'est déroulée en conformité avec les Termes de référence, ainsi qu'avec les orientations du PNUD en matière d'évaluation, telles que définies dans les documents suivants :

- UNDP – 2009 Handbook on planning, monitoring and evaluation for development results ;
- La politique du PNUD en matière d'évaluation (Genève 12 – 23 juin 2006) ;
- Standards for Evaluation in the UN System (April 2005) ;
- UNDP – capacity Assessment (July 2006) ;
- Supporting Capacity Development – The UNDP approach. (January 2009).

**La première étape de la mission** a eu comme objectif la revue et l'analyse du cadre légal régissant le processus de décentralisation en République de Djibouti, celui du **Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales (PADCL)**, diverses lois, décrets et arrêtés relatifs aux structures institutionnelles gouvernementales, leurs rôle et fonctionnement, au transfert des compétences, ainsi que portant sur la création des autres intervenants dans ce processus, tels que les Comités de Coordination du Développement Régional (CCDR), Comités Locaux de Développement, l'Agence Djiboutienne de Développement Social (ADDS), etc.

La revue de la documentation relative au processus de décentralisation et au Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales, a pu nous permettre aussi de prendre connaissance des divers rapports portant sur l'état d'avancement et des activités entreprises dans le cadre du projet. (la liste des documents consultés figure à l'annexe 1).

En même temps, un briefing avec le PNUD et le MDI a eu lieu, afin de permettre au consultant d'exposer les lignes directrices d'une méthodologie suivant laquelle la mission devait se dérouler, ainsi que les composantes du plan de travail, corroboré à l'approche méthodologique. La méthodologie de la mission (présentée en annexe 2) et le plan de travail (présenté en annexe 3) ont été élaborés, soumis à l'approbation du PNUD et du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, et approuvés par ces derniers.

**La deuxième étape de la mission** a constitué un élément d'une particulière importance, visant de respecter le caractère participatif de l'évaluation, soit d'entreprendre une large consultation avec tous les acteurs impliqués dans le processus de décentralisation, dont : les ministères et institutions gouvernementales (au niveau central et local), les bailleurs de fonds et les représentants de la société civile et des collectivités locales (liste des personnes rencontrées à l'annexe 4).

Cette consultation a permis de :

- établir la trajectoire suivie par le projet depuis ses débuts et jusqu'à maintenant, comparativement aux prescriptions contenues dans le document de projet ;
- faire ressortir les réalisations du projet ;

- identifier les difficultés, déficiences et contraintes rencontrées dans le déroulement du projet.

Sont les éléments qui nous ont permis, de prime abord, à établir un diagnostic de la situation.

**La troisième étape** a été constituée par l'élaboration d'une évaluation, dont les composantes sont :

- le cadre légal et institutionnel relatif au processus de décentralisation et au projet ;
- les capacités techniques et opérationnelles des ressources humaines impliquées dans le processus de décentralisation et le projet « PADCL » ;
- les capacités de mobilisation des ressources fiscales ;
- la dotation des collectivités locales ;
- l'appui des bailleurs de fonds dans chacune des régions.

**La quatrième étape** nous a permis de tirer les leçons relatives à l'appui du PADCL au processus de décentralisation et aux collectivités locales, ainsi que d'élaborer les conclusions et les recommandations.

**La cinquième étape** a été l'élaboration du draft de l'évaluation, son analyse par le PNUD et le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et finalisation de ce draft, en incluant les commentaires et remarques faites par ces derniers.

L'atelier de validation a constitué **la sixième étape** de l'évaluation, suite auquel les suggestions, remarques et commentaires formulés lors de cet atelier ont été inclus dans le rapport final.

Il est à noter que dans le cadre de son mandat, en plus du rapport d'évaluation, le consultant remettra au PNUD, au plus tard le 2 octobre 2010, les documents suivants :

- la problématique de la décentralisation : l'analyse du processus dans les pays de l'Afrique Sub-saharienne.
- la problématique du transfert des compétences.
- l'analyse comparative de la décentralisation au Sénégal et Mali.

## **V. LA TRAJECTOIRE DU PROJET.**

Lors de la consultation effectuée avec les représentants du MID, des ministères sectoriels et des collectivités locales, nous avons eu l'occasion de discuter les réalisations du projet par rapport aux produits mentionnés dans le document de projet, afin d'identifier les acquis et les atouts apportés par le projet, mais aussi les déficiences, les difficultés et les contraintes rencontrés dans l'exécution du PADCL. Ce qui nous a permis, par la suite, d'aborder l'évaluation du projet sur une base participative, prenant en considération les points de vue exprimés par les acteurs-mêmes impliqués dans le processus de décentralisation en République de Djibouti.

Quant à la compatibilité des activités déroulées avec le document de projet, l'analyse comparative est la suivante :

**PRODUIT 1 : Les organes en charge du développement local décentralisé sont mis en place et/ou rendus opérationnels :**

### **CADRE INSTITUTIONNEL**

Au niveau central :

- **Appui à la Direction de la Décentralisation (Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation) :** De prime abord, il faut préciser qu'il n'y a pas de Direction de la Décentralisation au MID et il n'y a pas eu une identification préalable des besoins en matière de renforcement des capacités des représentants du MID impliqués dans le processus de décentralisation. Au niveau du MID il n'y a pas une structure institutionnelle définie, mais seulement des personnes qui suivent (sans description des tâches, sans définition de leur rôle et sans un plan d'activités concret), le déroulement du processus de décentralisation dans les régions et, individuellement, sont en contact avec l'UGP.

Au niveau local (Région) :

- **La formation et l'opérationnalisation des Comités de Coordination du Développement Régional (CCDR) dans chaque région du pays et mise en place des Comités locaux de développement (CLD).** – Ces comités sont mis en place et opérationnels.
- **Mise en place d'un Comité d'Attribution des Financements :** cette action n'a pas été réalisée.
- **Mise en place des antennes de l'Unité de Coordination du Programme, UGP (dans les deux districts de Dikhil et d'Obock) :** Effectivement, ces antennes ont été mises en place et sont opérationnelles.
- **Mise en place d'un Comité Local de Développement (CLD) :** Ces comités ont été formés et ils sont opérationnels dans les 4 régions.

### **RENFORCEMENT DES CAPACITES :**

Préparation des outils et instruments de formation :

- **Inventaires manuels/modules existants :** Aucun inventaire spécifique préalable des besoins, n'a pas été fait.
- **Préparation de guides et manuels (planification, passation des marchés, suivi, etc.) :** Pour la passation des marchés, un guide définissant la procédure à suivre a été élaboré. Aussi, un guide de planification a été élaboré par un consultant international et c'est ce guide qui a permis d'élaborer les plans de développement régionaux (PDR) et les plans d'investissement pluriannuels (PIP). Ces guides ont aussi le mérite d'appliquer l'approche participative des acteurs dans les régions.

Formation :

- **Techniciens de l'UGP :** Pas de formation pour renforcement des capacités en matière d'élaboration des projets, de gestion des projets, de suivi et évaluation, pour permettre la formation des formateurs au niveau local.
- **Réseau d'expertise local (ONG, prestataires de services) :** Cette activité n'a pas été réalisée.
- **Membres du conseil du CCDR :** Oui, une formation en matière de planification locale et sensibilisation sur le Code de Financement, documents élaborés par le consultant international.
- **Membres du conseil du CLD :** Il n'y a pas eu de formation, mais il est prévu leur renforcement des capacités dans le PTA 2010

- **Sensibilisation et formation du personnel des services déconcentrés** : cette activité n'a pas été réalisée.
- **Appui technique au Ministère** : cette activité n'a pas été réalisée et elle ne pourra pas être, avant que le MID défini et met en place une structure institutionnelle, dont le rôle, tâches et fonctionnement seront clairement définis.

**PRODUIT 2 : Les capacités des organes locaux en matière de planification, programmation budgétaire et d'accès aux ressources financières internes et externes sont renforcées.**

AU NIVEAU CENTRAL :

- **Mise en place du FDL (avec le Gouvernement et les autres donateurs)** : Activité non réalisée parce que le financement sera assuré en 2011.
- **Définition participative d'un Code de financement (à l'intention des collectivités locales)** : le Code de financement a été élaboré par le consultant international en consultation avec UGP et analysé avec organes locaux à Dikhil, où la séance de formation a présenté la manière dans laquelle il va falloir travailler l'année prochaine.
- **Préparation participative d'un Manuel d'entretien et de maintenance des infrastructures** : activité non réalisée.
- **Conduite d'études référentielles de base (études pauvreté, diagnostics environnementaux, analyse des potentialités et contraintes de l'économie local, etc.)** : lors de la préparation des PDR, des monographies ont été élaborées.

AU NIVEAU REGIONAL ET LOCAL :

- **Planification et programmation des investissements** : activité non réalisée.
- **Plan d'investissement pluri-annuel** : ces plans ont été élaborés en consultation avec les organes régionaux pour une période de 2 ans.
- **Plan d'investissement annuel** : cette activité n'a pas été réalisée.
- **Budget annuel** : Il n'y a pas de budget annuel établi pour les régions.
- **Auto-évaluation des activités de développement de la part des parties concernées** : aucune auto-évaluation n'a été faite.
- **Evaluation annuelle de la réalisation des plans d'investissement (évaluation de la performance des collectivités)** : activité non réalisée.

**PRODUIT 3 : Les acquis du programme sont documentés, capitalisés et disséminés.** - Aucune activité n'a été réalisée.

Quant aux raisons de non-réalisation de certaines activités, ci-haut mentionnées, dans le chapitre VIII « Déficiences, difficultés et contraintes rencontrées », ainsi que dans les « Conclusions » du présent rapport, ces raisons sont expliquées clairement.

## **VI. LES ACQUIS ET LES ATOUTS.**

L'analyse de la trajectoire suivi par le projet nous a permis de définir les atouts et les acquis suivants :

- A. Le projet a permis une prise de conscience des membres de collectivités locales et une sensibilisation relativement au processus de décentralisation administrative, dont le début a été marqué, en juin 2008, par un atelier de réflexion, impliquant les acteurs de la décentralisation sur l'ensemble du pays, qui a eu lieu à Djibouti.
- B. L'Unité de Gestion du Projet (UGP) a été créée et devenue opérationnelle, avec des chefs d'antenne à Obock et Dikhil et un assistant affecté au développement communautaire auprès du MID. UGP a débuté ses activités par un atelier de sensibilisation dans les deux régions pilote, afin de présenter l'équipe du projet, organiser un atelier de sensibilisation sur le plan d'action 2009 et promouvoir la participation des collectivités locales dans la mise en œuvre du projet.
- C. Le Comité de Pilotage, mécanisme de coordination des activités du projet, établi par le Décret no. 2008 – 0275/PR/MID du 26 novembre 2009, a débuté ses activités.
- D. Le projet, par le biais des documents élaborés par un consultant international, a défini le mandat, la composition et le fonctionnement des Comité de Coordination du Développement Régional (CCDR) et des Comités Locaux de Développement (CLD).
- E. Le projet a apporté son appui à la création et la mise en place des « Comités d'Analyse de Projets » (CAP) dans les régions de Dikhil et Obock.
- F. Le projet a fourni son appui technique à l'autorité régionale, par l'entremise d'un expert international, pour l'élaboration, en octobre 2009, en concertation avec les représentants des services techniques déconcentrés et des collectivités locales, des Plans de Développement Régional (PDR) pour une durée de 5 ans, qui respectent les indications générales de la politique de développement social et économique du gouvernement djiboutien contenues dans l'Initiative Nationale pour le Développement Social (INDS) et des Plans d'Investissement Pluriannuels (PIP) couvrant le dernier trimestre de 2009 et la période 2010 – 2011. Vu le fait que ces documents ont trait à la planification locale, ils ont été approuvés par les Conseils Régionaux des régions respectives et validés par la préfecture.
- G. Des séances de formation des membres des collectivités locales de prendre connaissance du cadre légal régissant le processus de décentralisation, leur permettant d'enrichir leur bagage de connaissance à l'égard de la décentralisation et le développement local décentralisé.

## **VII. LES DEFICIENCES, DIFFICULTES ET CONTRAINTES RENCONTREES.**

- A. La principale difficulté constatée a été le fait que pendant plus de 10 mois (de septembre 2008 à mars 2009 et de décembre 2009 à avril 2010) les activités du projet ont été interrompues.
- B. Le Comité de Pilotage du projet n'a tenu qu'une seule réunion (à part celle de mars 2009).
- C. Les Comités de Coordination du Développement Régional (CCDR) et les Comités Locaux de Développement (CLD) n'ont pas de statut légal, parce que les documents portant sur leur création, rôle et responsabilités n'ont pas été validés par les Assemblées Régionales.
- D. Les délais dans la prise de décisions au niveau du MID, concernant les activités du projet (approbation des plans et programmes, mise à disposition des locaux au MID pour l'UGP, organisation d'analyses périodique avec les Conseils Régionaux sur l'exécution des diverses activités prévues, etc).
- E. Les retards causés par les procédures du PNUD (particulièrement en ce qui concerne le décaissement).
- F. Le manque d'un interlocuteur institutionnalisé du PNUD au niveau du MID. Dans le document de projet et plusieurs rapports analysés, il est question d'une « Direction de la Décentralisation » du MID, structure institutionnelle qui, en fait, n'existe pas.

## **VIII. L'EVALUATION.**

### **1. CONCLUSIONS.**

De prime abord, il faut souligner le fait que les interruptions temporaires des activités du projet, à deux reprises, ont conduit à un arrêt du dialogue qui venait de commencer, entre UGP, d'une part, et le MID et les organes régionaux, d'autre part, et a créé aussi une confusion pour tous les acteurs, autant au niveau national que local, sur l'appui effectif du projet au processus de décentralisation.

C'est pourquoi, nous croyons opportun de rappeler que la décentralisation est un processus de longue durée, dont la continuité, les relations institutionnalisées entre les divers acteurs et le respect des attributions définies clairement et des engagements pris, sont une condition de sa réussite.

Dans l'élaboration des conclusions et recommandations, nous avons pris en considération trois principes fondamentaux de la décentralisation administrative, dont :

- A. La décentralisation administrative est une garantie de la stabilité politique.
- B. Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation doit jouer le rôle de leader non pas seulement du processus lui-même, mais aussi de sa préparation et

l'élaboration et la mise en place d'un cadre légal cohérent et réaliste, de la définition des mécanismes, outils et procédures à la disposition des organes régionaux et locaux dans l'accomplissement de leurs tâches et assurer un suivi permanent par le biais des procédures que tous les acteurs doivent connaître et respecter.

- C. Les autorités décentralisées élues doivent constituer l'élément moteur d'un dialogue permanent avec le MID et avec les autres acteurs prenant part au processus. Le renforcement des capacités de ces élus est la clé du succès du processus de décentralisation et la définition de leur mission n'est pas définie.

### **Relativement au MID et aux autorités locales :**

- A) concernant le cadre légal et procédural :

**C-1. Le cadre légal actuel (loi no.174/AU/02/4L du 7 juillet 2002 portant sur la décentralisation et le statut des régions, loi no. 139/AN/06/5L portant modification de la loi no.174/AU/02/4L du 7 juillet 2002, portant sur la décentralisation et le statut des régions, Décret no. 2007 -0100/PR/MID du 3 mai 2007 relatif aux pouvoirs des Préfets, Décret no. 2007 0099/PR/MID du 3 mai 2007 portant sur le transfert et la répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales, etc) doit être révisé et actualisé.**

**A titre d'exemple : la loi 174/AU/02/AL a créé au niveau local une institution bicéphale, en donnant à l'Assemblée Régionale le pouvoir d'émettre une motion de censure sur les décisions du Secrétaire Exécutif (art.6).**

**La revue du cadre légal relatif à la décentralisation devrait être accompagnée par une révision de la loi constitutive du MID. Les autorités du Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation nous ont fait savoir que cette loi, (qui date de 1981 et qui n'était pas disponible, comme d'ailleurs l'organigramme du MID) inclurait des prescriptions sur des structures inexistantes ou qui ont subi des modifications depuis. A l'article 13 du Décret no. 2007 -0100/PR/MID du 3 mai 2007 relatif aux pouvoirs des Préfets, il est précité que « le Préfet de région s'appuie dans l'exercice de ses fonctions sur un service des affaires juridiques et du contentieux administratif et un service en charge des élections ». Or, ces fonctions n'existent pas.**

**A ce même égard, il n'y a pas une vision claire de la loi de la décentralisation, ce qui se justifie par l'absence d'une politique nationale de la décentralisation.**

**En 1995, il avait été discuté de la mise en place d'un Comité de réflexion sur le contenu des textes légaux, qui est resté au niveau du « draft ».**

**C-2. Nous n'avons pas pu obtenir ni la loi portant création du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, ni son organigramme.**



**C-3. Il n'y a pas une description claire et précise des tâches qui reviennent aux élus locaux et une procédure de la mise en œuvre de la décentralisation, définissant :**

- les lignes directrices du processus,
- les étapes à suivre,
- les structures institutionnelles par niveau d'autorité, leurs attributions, rôle et fonctionnement,
- la description des tâches de chaque agent de ces structures,
- les interrelations entre différents acteurs nationaux,
- un système de coordination au niveau du Gouvernement.

**Il n'y a pas une stratégie de mise en œuvre de la décentralisation, établissant le cadre institutionnel, opérationnel et les interrelations entre les acteurs, ainsi qu'un manuel de procédure la de la méthodologie à suivre.**

B) concernant les aspects opérationnels et fonctionnels :

**C-3. Le transfert des compétences dévolues aux régions n'est pas effectif.**

**C-4. Au niveau du MID, il n'y a pas une structure institutionnelle spécifique, chargée de la coordination du processus de décentralisation et des relations avec les structures institutionnelles des autorités locales déjà en place. En absence d'un tel cadre institutionnel les CCDR ne sont pas consultés dans la prise de décision par le MID. D'ailleurs, ce manque de cadre institutionnel au niveau du MID est du au fait que les capacités institutionnelles de ceux qui sont chargés du suivi de la décentralisation ne sont pas suffisantes pour assurer l'accompagnement des jeunes collectivités sur le terrain.**

**C- 5. Le processus de décentralisé est piloté, par le MID, sans liens étroits avec les autres composantes de l'administration, qui sont les ministères sectoriels et leurs services techniques décentralisés. D'ailleurs, l'ensemble des participants à la concertation ont souligné le fait que des « malentendus récurrents et incompréhensibles » régissent les relations entre les diverses structures institutionnelles de l'autorité centrale et qu'une remise en cause permanente a été constatée. Le MID n'a pas une méthodologie de collaboration et coordination, dans la réalisation du processus de décentralisation, avec les ministères sectoriels.**

**C-6. Les agents du MID, au niveau central, qui suivent le processus de décentralisation, ainsi que les membres des diverses structures institutionnelles au niveau régional et local, n'ont pas une description de leurs attributions.**

**C-7. Aucune évaluation des compétences et connaissances des agents du MID et des organes décentralisés n'a été faite, afin de pouvoir identifier les modules de formation requis pour le renforcement de leurs capacités, dans l'exercice de leurs fonctions dans le processus de décentralisation.**

**C-8. Les projets proposés par les organes régionaux et locaux n'ont pas d'étude de faisabilité préalable et les dossiers de présentation des projets ne respectent pas le cadre (contenu) qui est requis par de tels documents.**

**C-9. Au niveau de régions, il n'y a pas une stratégie de politique fiscale en fonction de la capacité d'absorption de chaque région, ni une liste exhaustive des impôts à couvrir par la région.**

**C-10. Le MID n'a pas établi le contenu des rapports que les autorités locales doivent lui transmettre, ni la périodicité de ces rapports.**

**C-11. Les agents des organes régionaux et locaux n'ont pas les connaissances nécessaires dans la planification du développement, la programmation des activités, l'élaboration des dossiers de projets, la budgétisation et la mobilisation sociale.**

**C-12. Au niveau régional, il n'y a pas une stratégie en matière de l'éducation, santé et gestion financière. Egalement, la nomenclature budgétaire n'est pas établie au niveau des régions, ce qui est un obstacle à l'élaboration des budgets et leur gestion.**

**C-13. Le MID n'a aucune relation institutionnalisée établie avec l'Unité de Gestion du Projet.**

**C-14. Ni au niveau du MID ni à celui des organes régionaux et locaux, il n'y a pas un système de gestion et dissémination de l'information relative au déroulement du processus de décentralisation.**

**C-15. Les PAT 2010 ne sont pas encore validés par les Préfectures.**

Relativement au « Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales ».

**C-16. La première conclusion qui doit être mise en évidence, conformément aux résultats obtenus jusqu'à maintenant et à la vocation dévolue, est que le « Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales » est d'une utilité incontestable à la décentralisation en République de Djibouti et qu'il est en mesure de fournir l'appui nécessaire à ce processus. Cet aspect a été souligné par toutes les personnes consultées. Il est évident que pour réaliser ses objectifs et jouer le rôle qui lui revient, en conformité avec la Convention de Financement et le Document de Projet, certaines mesures doivent être prises par le projet, mais aussi par les autorités nationales, que nous allons suggérer dans les recommandations.**

**C.-17. Il n'y a pas une méthodologie de travail, ni une procédure établie définissant comment les activités du projet doivent être planifiées, suivies et évaluées.**

**C-18. Le projet ne s'est pas créé une visibilité au niveau régional et local, pour que la population voie son apport concret à la décentralisation.**

**C-19. Il est clairement établi par l'expérience des plusieurs pays africains, que le développement local doit impliquer les fournisseurs locaux dans la réalisation des divers projets. Or, le projet ne prend pas en considération ces capacités locales potentielles et ne leur donne pas la chance de s'impliquer.**

**C-20. Le contenu des formations organisées par le projet n'a pas été défini dans une vision intégrée des besoins spécifiques de chaque région et n'ont pas abordés les sujets prioritaires à chacune des régions, tels que mentionnés à la conclusion (C-2). Il a été souligné lors de la concertation des divers acteurs que les CCDR n'ont pas reçu une formation spécifique pour être vraiment opérationnels.**

**C-21. Il y a un document transmis à l'UGP par le CCDR Dikhil qui identifie les besoins spécifiques de formation des élus locaux, resté sans suite.**

**C-22. Le projet n'a pas entrepris des actions visant à appuyer le MID et les autorités locales pour la mise en place d'un système de collecte, gestion et dissémination de l'information, dont préalablement une identification (en concertation avec le MID et les CCDR) de la nature des informations.**

C-23. L'Unité de Gestion du Projet n'a pas une relation institutionnalisée, ni avec le MID, ni avec les autorités régionales et locales.

C-24. Les concertations eues avec les bailleurs de fonds et avec les autorités nationales (MID et ministères sectorielles, services décentralisés, ADDS), élus locaux et représentants de la société civile et de la population ont fait ressortir une déficience importante dans l'ensemble du processus de développement, en général, et de la décentralisation, en particulier. Il s'agit de l'absence d'un système de coordination, d'abord, entre les bailleurs de fonds et, par la suite, entre le Gouvernement et les représentants de la Communauté Internationale. Il est à noter qu'aucun système de concertation périodique entre les bailleurs de fonds n'est en place, dans les deux cas.

## 2. RECOMMANDATIONS.

### Relativement au MID et aux autorités locales :

#### A) concernant le cadre légal et procédural :

R-1. Il est recommandé la mise en place d'un Comité interministériel technique, formé des juristes nationaux, pour réviser l'ensemble des textes légaux relatifs à la décentralisation et qui devra proposer les amendements et modification de ces textes, afin d'assurer leur harmonisation et leur cohérence. Par la même occasion ce Comité devra définir et proposer la mission, les attributions et le rôle de chaque palier administratif impliqué dans le processus de décentralisation (au niveau central et local), dans une vision intégrée et compatible avec une politique nationale, dont le Gouvernement devra clairement définir. Il est aussi recommandé que le PADCL fourni son appui pour la mise en forme de ces nouveaux textes légaux en conformité avec les exigences et les pratiques internationales. Egalement, il serait souhaitable qu'un Comité technique de la décentralisation, présidé par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, soit mis en place, afin de coordonner et suivre le déroulement du processus. Cette recommandation exige un préalable, soit l'élaboration d'une procédure de mise en œuvre de la décentralisation

R-2. Nous recommandons qu'une revue du statut actuel du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, de son mandat, de ses prérogatives et de son rôle soient faite et que la loi portant sur sa création et l'organigramme du ministère soient révisés.

R-3. Après la révision de l'ensemble des textes légaux qui régissent la décentralisation, il est recommandé qu'une stratégie concrète, définissant les étapes à suivre dans le processus de décentralisation soit élaborée et soumise au Gouvernement. Le PADCL devra fournir l'appui technique requis.

B) concernant les aspects opérationnels et fonctionnels :

**R-3. On recommande que le Gouvernement établisse une procédure concrète du transfert effectif des compétences aux autorités régionales et locales, accompagnée des ressources financières afférentes. Une telle action constituera un excellent outil pour la motivation des élus dans l'accomplissement de leur rôle et responsabilités et contribuera à la redynamisation des membres des CCDR.**

**R-4. Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation devrait élaborer et mettre en place une structure institutionnelle pour la coordination et la gestion du processus de décentralisation, définissant par des termes de références le rôle, attributions et responsabilités de chaque membre de cette structure. Nous apprécions que de la mise en place d'une telle structure dépend la réussite du projet. Des termes de référence clairs et précis devront être élaborés aussi pour chacune des fonctions des élus régionaux et locaux. Le projet devra fournir son appui à la réalisation de cette recommandation. A cet égard, à l'annexe 7 du présent rapport nous présentons un organigramme suggéré pour cette structure, ainsi qu'une cadre à suivre dans l'élaboration d'une politique nationale de développement.**

**R-5. Un élément indispensable au développement économique et social, en général, et au déroulement du processus de décentralisation, en particulier, est la coordination interministérielle de ce processus. Il est indispensable qu'une structure institutionnelle gouvernementale, habituellement sous l'autorité du Premier Ministre (dans plusieurs pays africains il y a un Vice-Premier Ministre chargé des problèmes économiques, financiers et monétaires) soit mise en place pour assurer, non pas seulement la coordination du processus de décentralisation, mais l'ensemble des actions gouvernementales en matière de développement et, aussi, les relations avec la Communauté Internationale. C'est un préalable requis pour assurer la cohérence des décisions et activités dans le pays et la cohérence entre les interventions des bailleurs de fonds. A titre d'exemple, dans plusieurs pays africains ( RD Congo, Mauritanie, Cameroun, Tchad, Rwanda, Guinée-Bissau), la mise en place d'un système de coordination a eu comme effet l'augmentation de la capacité d'absorption de l'aide internationale par les pays respectifs et la cohérence et la complémentarité dans l'appui fourni par les bailleurs de fonds. Le projet devrait fournir son appui et expertise à cet égard.**

**R-6. Dans le cadre du renforcement des capacités, tel que défini au Produit 2 de la matrice du cadre logique, une évaluation des connaissances et compétences professionnelles, basée sur des critères clairement établis, doit être effectuée à partir de la structure qui sera mise en place au niveau du MID et celles déjà en place dans les régions, afin d'identifier spécifiquement les modules de formation requis pour que les membres de ces structures soient en mesure d'accomplir les tâches qui leurs seront établies par les termes de références, tels que mentionnés à la recommandation R-4.**

**R-7. C'est une priorité de renforcer les capacités des CCDR et CDL dans le domaine de l'identification des projets et de l'élaboration des dossiers de projets en conformité avec les exigences des bailleurs de fonds. Le PADCL devrait inclure dans son cadre logique cette action d'appui à ces organes.**

**R-8. Nous recommandons que l'ensemble des aspects relatifs à la budgétisation et la fiscalité fasse l'objet d'une urgente concertation entre le Ministère des Finances (qui n'a actuellement pas de représentant au Comité de Pilotage) et le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, afin d'établir concrètement les procédures à suivre et les domaines de compétence des autorités locales dans ces domaines. Cette recommandation a un caractère profondément prioritaire et constitue une condition essentielle pour que les organes régionaux et locaux puissent exercer le rôle qui leur est dévolu par la loi.**

**R-9. Il est recommandé que le PADCL fournisse au MID des modèles de rapports périodiques relativement au déroulement des activités de décentralisation et assume la formation des élus locaux, afin d'assurer une uniformisation dans l'élaboration des rapports.**

**R-10. Dans son plan d'actions prioritaires, le PADCL devrait inclure des modules de formation dans la planification du développement, la programmation des activités, l'élaboration des dossiers de projets, la budgétisation et la mobilisation sociale. Cependant les activités de formation doivent (pour respecter l'esprit de cohérence) être précédées par l'évaluation du niveau de connaissances et compétences proposées en R-6.**

**R-11. Le MID et l'Unité de Gestion du Projet doivent se concerter en vue d'institutionnaliser leurs relations en conformité avec les prescriptions du document de projet. Nous recommandons que l'institutionnalisation de cette relation définisse :**

- les interventions qui incombent à chaque partie pour assurer leur cohérence et leur complémentarité ;
- les modalités de mise en œuvre des activités ;
- la gestion de l'information et sa dissémination entre les parties et avec les autorités régionales et locales (pour la réalisation de cette action, il faudra préalablement effectuer un état des besoins logistiques et en équipement à partir des moyens déjà acquis) ;
- un mécanisme de concertation permanente.

**R-12. Le MID doit intervenir dans les plus brefs délais afin que les PTA 2010 soient validés par les Préfectures respectives. (il faut tenir compte du fait que nous sommes déjà rendus au mois de septembre 2010).**

Relativement au projet, en particulier, et au PNUD, en général :

**R-13. Vue l'importance du projet et afin d'assurer son succès, il est recommandé qu'un « Project Manager » de très haut niveau soit nommé. (la description des tâches du Project Manager est présentée en annexe 7). Il est recommandé que le projet élabore et met en application une méthodologie de travail avec les acteurs impliqués dans la décentralisation et une procédure à mettre en place pour la réalisation de ses activités. En même temps, le projet devrait, après consultation avec le MID et les élus locaux, institutionnaliser ses relations avec le MID et les organes locaux, et élaborer la structure institutionnelle à mettre en place et les procédures de fonctionnement.**

**R-14. Il est évident que le rôle dévolu par le cadre légal au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation est d'assumer la coordination du processus de décentralisation administrative. Cependant, le ministère n'a pas la vocation, la mission et le rôle de faire du développement local. A cet égard, pour définir une structure institutionnelle claire et précise, avec des capacités certes de faire du développement local, nous recommandons que l'UGP et l'ADDS établissent un partenariat spécifique en matière de développement local et entreprennent une réflexion conjointement afin de mettre en place une relation institutionnalisée entre ces deux structures, dans une vision de corroboration des actions, d'assurer leur complémentarité et réunir leurs efforts. Une telle institutionnalisation de leurs relations, devrait constituer aussi un outil important en appui à la mise en œuvre d'un système de coordination entre les bailleurs de fonds, L'ADDS bénéficiant du financement de la BAD.**

**R-15. En ce qui concerne le Fonds de Développement Local, nous recommandons que son utilisation soit faite à travers l'ADDS, qui a déjà une bonne expérience dans la gestion financière acquise dans le financement de la BAD. Le système de gestion de ce fonds devrait être établi par une large concertation impliquant le projet, l'ADDS, le MID et les autorités locales (CCDR, CLD et Conseils Régionaux).**

**R-16. Afin d'assurer sa visibilité et son appui au processus de décentralisation aux autorités locales et à la population, nous recommandons que le projet élabore et fait une large dissémination, ensemble avec les autorités locales et d'après un plan établi, des brochures et dépliant « visuels » pour vulgariser les différents textes légaux, les modules de formation, les activités du projet en appui au processus. Il est souhaitable que la distribution de ces documents soit faite lors des rencontres ad-hoc avec les organisations de la société civile, des fournisseurs locaux et de la population. Cette action mettra en valeur le projet et ses activités, ainsi que son apport à la décentralisation.**

**R-17. Nous recommandons que le projet organise, ensemble avec les élus locaux, une action d'identification des fournisseurs locaux, par profil des produits, et prend en considération les capacités potentielles locales lors des appels d'offres dans la passation des marchés.**

**R-18. En étroite collaboration avec les CCDR et CDL, le projet devrait, dans un premier temps, effectuer un état de leurs besoins en formation, et, ensuite, développer et organiser la formation. Relativement à la formation nous recommandons que l'UDP forme les membres de son équipe, lesquels à leur tour formeront les membres des CCDR. Ces derniers devront former à leur tour les membres des CLD et ceux-ci organiseront les campagnes de sensibilisation de la population concernant le cadre légal et le processus de décentralisation. A cette action, les membres des Conseils Régionaux devraient être associés.**

**R-19. Il est urgent que l'UGP prenne connaissance des propositions de formation faites par le CCDR Dikhil et organise une consultation avec ses membres pour évaluer les priorités dans l'organisation de cette formation.**

**R-20. Que le projet inclut dans son plan de travail 2010 une concertation avec le MID et les élus locaux, afin d'identifier les informations utiles pour la création d'une base de données sur le processus de décentralisation, la méthodologie de leur collecte, leur gestion et leur dissémination. Suite à la concertation eue avec différents acteurs nationaux, il est ressorti qu'il serait important et utile de réaliser une banque de données sur les techniques agricoles et agropastorales.**

**R-21. Il est recommandé que le projet organise une concertation spécifique avec le MID et les autorités régionales et locales en vue de définir une approche méthodologique pour la création des effets multiplicateurs dans la mobilisation sociale.**

**R-22. Le projet devrait évaluer les besoins concrets et donner de la formation spécifique aux antennes de Dikhil et Obock, pour le renforcement de leurs capacités en ce qui a trait aux relations avec les organismes de la société civile et la population, dans leur sensibilisation au processus de décentralisation et les activités du projet.**

**R-23. Il est recommandé que le projet prenne en compte l'évaluation, pour que son appui à la décentralisation devienne visible.**



**R-24. Une recommandation qui s'adresse au PNUD Djibouti concerne la coordination de l'aide extérieure qui est une prérogative qui lui est dévolue. Nous recommandons que le PNUD Djibouti, prenne l'initiative de mettre en place un système de coordination visant à établir la cohérence et la complémentarité des actions entreprises par l'ensemble des bailleurs de fonds, présents à Djibouti. Il est aussi recommandé que l'ADDS soit impliquée dans cette action. Il serait souhaitable que de groupes thématiques soient formés pour la coordination des bailleurs de fonds. En même temps, il est du devoir du PNUD d'appuyer le Gouvernement de la République de Djibouti pour qu'une telle coordination se fasse entre les ministères, ainsi qu'un système de coordination entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds. C'est à notre avis la clé d'un développement du pays, intégré et durable.**

### **3. RESUME DES RECOMMANDATIONS.**

#### **A) Relativement au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation :**

- a) Révision de la loi sur la décentralisation et de la loi constitutive du ministère et élaboration d'une stratégie de sa mise en œuvre ;
- b) Mise en place d'une structure institutionnelle de coordination du processus de décentralisation, définition de son rôle, ses responsabilités et ses prérogatives ;
- c) Elaboration des termes de référence pour les membres de la nouvelle structure institutionnelle ;
- d) Faire les interventions nécessaires pour que le transfert des compétences aux autorités locales devient effectif et qu'elles soient accompagnées des ressources financières nécessaires au déroulement des activités ;
- e) Mettre en place au niveau du ministère, un Comité technique de la décentralisation sous la présidence du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

#### **B) Relativement au projet :**

- a) Créer un poste de « Project Manager » du PADCL, et embaucher un professionnel de très haute niveau afin d'assurer la coordination des activités du projet et les relations avec les autres acteurs de la décentralisation, ainsi qu'avec les bailleurs de fonds, en vue de la mise en place d'un système de coordination ;
- b) Institutionnaliser ses relations avec le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, ainsi qu'avec les autorités locales ;
- c) Définir les préalables requis et les conditions d'un partenariat avec l'ADDS pour une approche commune relativement au développement local et réaliser sa mise en place ;
- d) Elaborer et mettre en application une campagne de sensibilisation à l'intention des citoyens, pour assurer la visibilité du projet et de ses actions ;
- e) Appuyer le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et les autorités locales dans la définition d'un programme de renforcement des capacités, basé sur une évaluation préalable des besoins réels ;
- f) Effectuer une large concertation avec le MID et les autorités locales, en vue de l'implantation d'un système de collecte, gestion et dissémination de l'information.

## IX. LES AXES STRATEGIQUES PRIORITAIRES A COURT TERME.

Suite aux leçons tirées, aux conclusions et aux recommandations, nous suggérons que les axes prioritaires suivants soient considérés à court terme dans le déroulement futur du PADCL :

**AS-1. Le Ministère devra analyser et réviser sa loi constitutive et son organigramme en redéfinissant la vision, la mission, le rôle et le fonctionnement du Ministère dans le contexte actuel.**

**AS-2. Le projet devrait considérer une priorité son support au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation dans l'établissement et la mise en place d'une structure institutionnelle chargée de la coordination de la décentralisation, dans une vision réaliste, viable et concrète. (un modèle d'organigramme suggéré est présenté à l'annexe 7).**

**AS-3. Le projet devrait appuyer le MID dans l'élaboration des Termes de Référence pour chaque membre de cette structure, ainsi qu'une procédure de fonctionnement et les interrelations avec les ministères sectoriels et les autorités locales.**

**A-4. En consultation avec le MID, le projet élaborer un manuel des procédures à suivre dans le cadre de ses activités et des relations avec les autres acteurs impliqués dans le processus de la décentralisation.**

**AS-4. Le projet devrait accorder l'appui nécessaire aux autorités gouvernementales et aux bailleurs de fonds pour établir et mettre en place une procédure permanente de concertation entre les ministères et organisation gouvernementales, entre le Gouvernement et la Communauté Internationale, ainsi qu'un système de coordination entre les bailleurs de fonds.**

**AS-5. Le projet doit organiser une large consultation avec le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et les autorités locales, pour établir et rendre opérationnel un système de collecte de l'information relative au processus de décentralisation, définir le chemin à suivre pour sa gestion et sa dissémination.**

## **X.REMERCIEMENTS.**

Pour l'organisation de la mission, son appui permanent et les moyens logistiques mis à notre disposition, nous voudrions adresser nos sincères remerciements au Bureau du PNUD à Djibouti.

Egalement, nous tenons à remercier la haute direction et les cadres du Ministère de l'Intérieur, qui nous ont fourni les informations dont nous avons exprimé le besoin.

Enfin, nous remercions tous les acteurs impliqués dans le processus de décentralisation que nous avons rencontré (représentants des ministères sectoriels, les autorités régionales et locales, les citoyens et les organisations de la société civile), pour leur disponibilité et leur intérêt pour le projet et pour l'accroissement de l'appui fourni par le PNUD.

Fait à Djibouti, le 25 septembre 2010.