



**NIRÁS**

# Evaluation finale – Programme d'appui à la mise en œuvre de la coopération Djibouti - UE

Projet de rapport final  
Version initiale  
Demande de Prestation  
No 2019/406748/1

**COMMISSION EUROPEENNE**

05 SEPTEMBRE 2019

Avertissement: "Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité des auteurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne.,,"

# Sommaire

---

<b>1</b>	<b>Résumé</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Introduction</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Brève présentation du PAMOC</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Méthode</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>Evaluation</b>	<b>11</b>
<b>6</b>	<b>Conclusions, leçons apprises et recommandations</b>	<b>34</b>

---

# 1 Résumé exécutif

- **Pertinence** — si le programme d'appui à la mise en œuvre de la coopération Djibouti - UE (PAMOC) est très pertinent au regard des besoins de la population, de la dynamique institutionnelle et politique en cours, il demeure en revanche peu pertinent au regard des besoins organisationnels et des processus de coordination et de planification à mettre en place pour améliorer l'efficacité de l'appui de l'UE. Le contenu des DP, principalement orienté vers la mise en œuvre d'activités ponctuelles (Composante 1), et un appui financier au fonctionnement de la cellule (Composante 2), n'a pas contribué à s'attaquer comme cela était prévu initialement au problème du renforcement des capacités d'intervention de la cellule et des ministères bénéficiant de l'appui de l'UE à toutes les étapes du cycle de vie d'un projet ou d'une action (planification et cadrage, conception, réalisation, suivi et clôture).
- **Efficacité** — Le niveau de réalisation de la composante 1 n'est pas satisfaisant. La mise en œuvre n'a pas abouti à « Rendre les ministères et agences ciblés capables de générer, de façon autonome, leurs plans sectoriels, plans directeurs et autres documents stratégiques » comme il en était attendu. Les institutions étatiques impliquées dans la mise en œuvre des projets financés par l'UE sont constitués de 6 ministères et de 3 Agences. Les ministères ciblés par le PAMOC n'ont pas, tous, réalisé leur plan stratégique et, au terme de la phase actuelle, sont encore très dépendants du ministère de l'Économie et des Finances pour la gestion de leur programme de développement. Les 5 régions du pays ont bien été dotées de plan de développement (PDR) mais les 3 Communes de la ville de Djibouti n'ont toujours pas réalisé les leurs. Les formations dispensées, et les outils de gestion mis en place ainsi que l'Assistance technique déployée n'ont pas permis le développement de capacités autonomes des ministères sectoriels à la programmation et la planification de leurs propres projets. De surcroît, il n'y a pas de preuves d'utilisation des compétences acquises dans le pilotage des politiques sectorielles. Globalement, les résultats attendus en termes de facilité de gestion et de coordination de l'intervention des bailleurs n'ont pas été réalisés à la fin du PAMOC. Planifié comme objectif spécifique du PAMOC, l'appui déployé à travers de la Composante 2 n'a pas rendu les services de l'ON, en particulier la Cellule d'appui à l'OND pour la gestion du FED, capable de répondre aux besoins de la gestion de l'enveloppe de coopération de l'UE et d'assurer la coordination entre bailleurs des fonds actifs à Djibouti. Bien que fonctionnelle et outillée à volonté, beaucoup de difficultés, liées autant à son ancrage institutionnel qu'à la gestion administrative et financière des ressources humaines, entravent les capacités opérationnelles de la Cellule. Par ailleurs, le relâchement des relations de proximité et du dialogue direct entre la Cellule et la DUE a contribué à ralentir les progrès nécessaires pour l'atteinte de cet objectif, cela malgré les demandes répétées de cette dernière à tenir des réunions mensuelles.
- **Efficiences** — L'appui extérieur, qui constitue un levier déterminant pour le développement du pays n'est toutefois pas valorisé comme il devrait l'être en raison des obstacles qui jalonnent la mise en

œuvre du processus de coopération. La cellule qui joue un rôle pivot dans l'organisation de l'appui de l'UE éprouve des difficultés récurrentes de traitement des dossiers et peine de la sorte à assumer son rôle d'intermédiaire entre les ministères sectoriels et la DUE. Les capacités limitées des personnels de la cellule et l'absence de mécanisme de suivi et de contrôle qualité participent de cette déficience relative. Malgré tout, la cellule, de par son travail, a permis la mise en œuvre de l'ensemble des projets d'appui de l'UE dans le cadre du 11e FED.

- **Durabilité et appropriation** — la durabilité du PAMOC, incertaine pour le moment, pourrait être consolidée lors de la mise en œuvre du PAMOC2 à condition que les déficiences en matière de planification, suivi et contrôle qualité soit comblées. L'appropriation par le personnel de la cellule doit également être renforcée dans le cadre du PAMOC2. Le dynamisme du personnel, principalement du responsable, de la Cellule devrait permettre un tel accomplissement.
- **Impacts** — Au stade actuel, il n'y a pas d'impact significatif directement attribuable à l'action du programme sur le cadre de gestion de l'administration publique du pays. Toutefois, des changements notables ont été obtenus, parmi lesquels il faut relever l'acquisition par la Cellule d'une certaine personnalité institutionnelle. Un état encore perfectible il est vrai, notamment par l'amélioration de sa position au sein du ministère, de la gestion de ses ressources humaines et de son mode opératoire en tant qu'interface entre la DUE et les ministères sectoriels. Mais le PAMOC 1 a été la première action importante, mise en œuvre dans un contexte de faiblesse institutionnelle avérée, qui a permis de soutenir 6 ministères sectoriels et 3 Agences de Djibouti, dans le but de les doter de capacités et d'outils appropriés pour la gestion de la Coopération et du partenariat financier avec l'Union Européenne. Pour cette raison, il faut évaluer l'action dans son évolution au sein du contexte national. C'est-à-dire comme un processus de renforcement dont les effets ne seront perçus qu'à moyen terme mais dont les perspectives s'annoncent, malgré tout, sous de bons auspices. A condition, toutefois, que les recommandations des évaluations externes soient internalisées et mises en pratique selon la méthode de gestion du cycle de projet.
- **Cohérence, plus-value** — Le programme PAMOC vise à améliorer l'effectivité de l'appui de l'UE à Djibouti. Il est donc de facto cohérent avec l'ensemble de ses politiques extérieures de développement et de coopération. Il est de plus consistant avec la politique du gouvernement djiboutien en matière d'amélioration de la coopération internationale et plus particulièrement avec l'UE, notamment dans un cadre d'intégration régionale. Dans la mesure où aucun État membre ne contribue à l'amélioration des processus de mise en œuvre de l'appui international, la plus-value de l'intervention de l'UE est tangible. Elle est double. Elle se situe tout d'abord dans l'amélioration relative de la manière dont la coopération est mise en œuvre. L'appui à la cellule est à ce titre important pour fluidifier les processus de mise en œuvre. La plus-value se manifeste ensuite dans le développement d'une relation avec un interlocuteur unique pour la mise en œuvre des appuis fournis par l'UE. L'investissement de l'UE est donc pertinent.

- **Aspects transversaux** — Les aspects transversaux qui concernent l'égalité des sexes, l'environnement et changement climatique, ne font pas l'objet d'une attention spécifique et ne suscitent pas la mise en œuvre d'activités dans le PAMOC. Ils demeurent toutefois au cœur du programme puisque ces dimensions se retrouvent dans les projets d'appui (projets Femmes, Résilience, Production d'eau potable, usine d'épuration, de traitement des déchets, etc.) auquel le programme contribue à améliorer la mise en œuvre.

**Conclusion et leçons apprises** — Globalement, la Cellule affiche une volonté de bien faire malgré les trop nombreuses erreurs et manquements qui ralentissent l'exécution des dossiers. Les risques de gestion du programme mentionnés dans la convention de financement ont été sous-estimés lors du démarrage et ont conduit à la faible implication des ministères sectoriels dans la programmation de leur besoins/projets et à des lenteurs dans la mise en œuvre de la SCAPE, qui est le mécanisme conçu pour stimuler la coopération et la consommation des fonds mis à la disposition de l'État de Djibouti.

La Cellule se trouve dans un étau institutionnel et constitue un fusible à la coopération UE-Djibouti. En effet, elle ne dispose pas de l'autonomie requise dans son rôle de coordination ni dans celui d'interface attendu d'elle. Étant un service auprès de l'ON, c'est-à-dire le ministère de l'Économie et des Finances, elle est amenée à gérer d'autres portefeuilles de coopération que ceux de la Commission Européenne et pour la gestion desquels l'exclusivité était de mise.

Deux évaluations, de type ROM, ont été réalisées pour évaluer le projet, à mi-parcours, et en améliorer la mise en œuvre par des recommandations spécifiques. Des audits de vérification des dépenses relatives aux activités du projet ont été conduits après l'exécution de chacun des trois DP. Ces opérations font partie des modalités contractuelles de suivi du projet définies par la CF. Mais la cellule a failli à mettre en œuvre les recommandations qui ont été formulées à l'issue de ces opérations, même lorsqu'elles étaient reconnues.

- **Recommandations générales**
  - **Associer les parties prenantes tout au long du processus de mise en œuvre du programme** pour améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de la coopération au développement.
  - **Assurer l'opérationnalité du comité de pilotage et mettre en place le Comité stratégique** en confiant un rôle conséquent à ces deux comités dans l'organisation et les orientations du programme ainsi que dans son fonctionnement.
  - **Mettre en place un système d'archivage des informations et documents générés par le programme** en élaborant une plateforme d'archivage et de partage de l'information.

- **Disposer d'un plan de communication et de visibilité fonctionnel** : bien que figurant au rang des obligations légales pour toute action financée par l'UE, cet aspect n'a pas été pris en compte dans la mise en œuvre du PAMOC.
- **Recommandations spécifiques au PAMOC 2**
  - **Conduire au démarrage de l'action du PAMOC 2 d'un audit institutionnel de la Cellule** d'appui à l'ON en vue d'en améliorer la structure (composition, hiérarchie et sujétion) et le fonctionnement.
  - En matière de personnel, il convient de **procéder au recrutement d'ingénieurs** pour assurer une interface effective entre les départements ministériels sectoriels et la DUE ainsi que le recrutement d'un **spécialiste du suivi et de de l'assurance qualité** (avec un affichage public des postes à pourvoir). Il convient également de veiller à la stabilisation des postes-clé de manière contractuelle et/ou incitative.
  - Promouvoir, d'une part, la **fluidification des mécanismes de transmission** de documents avec notamment une pré-validation des pièces en amont des envois officiels et le **rapprochement opérationnel entre la DUE et la Cellule** pour le travail sur les dossiers (séances de travail communes pour la formulation, revue, contrôle des dossiers, etc.) afin de traiter plus efficacement les dossiers en cours.
  - S'assurer de la **visibilité du programme**, notamment par l'affichage sur les véhicules acquis sur ses fonds, la production d'un rapport annuel d'activités de la cellule, l'organisation de quelques événements de nature communicationnelle avec les ministères sectoriels et agences.

## 2 Introduction

L'évaluation finale du programme d'appui à la mise en œuvre de la coopération Djibouti - UE (PAMOC) intervient dans un contexte d'affirmation de la volonté des autorités de Djibouti de soutenir le développement économique et social du pays ; aidé en cela par la Vision 2035 et la Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE). La faible capacité d'absorption de l'aide extérieure limite toutefois le processus de modernisation de l'appareil d'État et handicape d'autant le processus de croissance économique. L'appui extérieur constitue un levier déterminant pour l'émancipation du pays. Il n'est toutefois pas valorisé comme il devrait l'être en raison des contre-performances de l'administration. A cet égard, le renforcement des capacités humaines et techniques de l'administration demeure une priorité de la coopération entre Djibouti et l'UE. L'appui aux services de l'Ordonnateur National (ON) du FED entre dans ce schéma de mise à niveau des services centraux de l'État.

Objectif du rapport est double. Il consiste tout d'abord à fournir une évaluation du PAMOC en se référant aux 5 critères d'évaluation du CAD (pertinence, efficacité, efficience, durabilité et perspectives d'impact) et aux 2 critères d'évaluation spécifiques de l'UE (valeur ajoutée de l'UE et cohérence de l'action) et aux questions d'évaluation précisées dans le rapport de démarrage. Il vise ensuite à proposer des aménagements et orientations pour améliorer l'efficacité globale de l'appui à la mise en œuvre de la coopération dans le cadre du PAMOC-2, débuté le depuis le 23 juin 2019.

Le rapport est structuré en 4 parties. Dans une première partie est présentée brièvement le PAMOC afin de préciser le contexte d'intervention institutionnel de l'appui à la coopération Djibouti-UE tandis que la méthode de travail et le plan de travail est rappelée dans la seconde partie. L'évaluation du PAMOC, selon les critères énoncés plus haut et les questions d'évaluation, est présentée dans la troisième partie. Les leçons apprises et les recommandations, notamment celles qui concernent la mise en œuvre du PAMOC-2 font l'objet de la quatrième partie.

## 3 Brève présentation du PAMOC

L'objectif global du PAMOC était de contribuer au renforcement de l'efficacité de l'aide de l'UE en République de Djibouti en vue d'assurer une meilleure croissance économique du pays et une réduction de la pauvreté.

Plus spécifiquement, le programme visait à résoudre deux défis majeurs auxquels le Gouvernement de Djibouti faisait face :

- Le premier est l'incapacité partielle du bureau de l'ON de remplir les fonctions stipulées dans les accords de Cotonou et Lomé, principalement à cause d'un manque de ressources humaines qualifiées et d'autres capacités. Le programme devait ainsi réduire cette incapacité en fournissant des ressources humaines qualifiées et des équipements indispensables à la Direction du Financement Extérieur (DFE). La capacité de l'ON à exercer la maîtrise d'ouvrage des ressources communautaires et celle d'assurer la coordination entre les bailleurs de fonds actifs à Djibouti, devaient aussi être renforcées et une attention particulière devait être accordée aux aspects d'efficacité et d'efficience en matière de gestion de projets.
- Le second était une déficience en planification stratégique, en développement de projets et en suivi des interventions en cours dans

les ministères et agences directement impliqués dans la mise en œuvre de la coopération UE – Djibouti. L'intervention devait ainsi contribuer à réduire ce manque de capacité en offrant un programme exhaustif de formation individuelle pour les responsables de la formulation et du suivi de ces plans et systèmes stratégiques.

Le PAMOC était organisé en deux composantes : la Composante 1 a consisté en un renforcement des capacités d'intervention ; la Composante 2 en un appui à la fonctionnalité institutionnelle. Il s'est attelé à remédier aux deux problématiques suivantes :

- La déficience chronique en planification stratégique, en développement de projets et en suivi des interventions dans les ministères et agences directement impliqués dans la mise en œuvre de la coopération UE – Djibouti. La Composante 1 du PAMOC devait à ce titre améliorer la capacité humaine et technique en offrant un programme exhaustif de formation individuelle pour les responsables de la formulation et du suivi de ces plans et systèmes stratégiques.
- La difficulté partielle du bureau de l'ON de remplir correctement ses fonctions institutionnelles, et notamment de coordination, principalement à cause d'un manque de ressources humaines qualifiées. La Composante 2 du PAMOC visait à réduire cette incapacité en fournissant des ressources humaines qualifiées et des équipements indispensables à la Direction du Financement Extérieur. La capacité de l'ON à exercer la maîtrise d'ouvrage des ressources communautaires et celle d'assurer la coordination entre les bailleurs de fonds actifs à Djibouti, ont également été renforcées avec une attention particulière accordée aux aspects d'efficacité et d'efficience en matière de gestion de projets.

Globalement, les résultats attendus du PAMOC étaient, selon les composantes 1 et 2, les suivants :

#### **Pour la composante 1 : Renforcement des capacités d'intervention**

- R1. Les capacités du Gouvernement en matière de planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation sont renforcées.
- R2. Les stratégies sectorielles et les plans d'actions afférents sont formulés et quantifiés selon une méthodologie préétablie pour les ministères ciblés, les cinq régions ainsi que les trois communes de Djibouti.
- R3. Les conditions institutionnelles nécessaires au fonctionnement efficace et pérenne du dispositif de planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation sont disponibles et restaurées.
- R4. Les capacités du Ministère de l'Économie et des Finances en matière de planification et suivi-évaluation des politiques publiques ainsi que la mobilisation et la coordination de l'aide sont renforcées.

#### **Pour la composante 2 : Appui à la fonctionnalité institutionnelle**

- R1. Les services de l'ON sont en mesure de répondre aux exigences de l'UE en termes de développement des projets, planification stratégique, suivi-gestion et évaluation des interventions.
- R2. Les services de l'ON sont en mesure de faciliter la coordination entre bailleurs de manière efficace, tout en contribuant à l'objectif de la réduction de la pauvreté.

Les principaux bénéficiaires ont été :

- Ministère de l'Économie et des Finances et en particulier la Direction du Financement Extérieur (DFE) ;
- Direction de l'Économie ;
- Ministères cibles à avoir le Ministère de l'Énergie, l'Équipement et les Transports, l'Agriculture, la promotion de la Femme, Jeunesse et Sports ;
- Office National de l'Eau et de l'Assainissement de Djibouti (ONEAD) ;
- Électricité de Djibouti (EDD).

Le programme a été mis en œuvre en gestion décentralisée. La logique d'intervention s'appuyait principalement sur le renforcement des capacités, l'amélioration des conditions de travail par l'acquisition d'équipements, l'information et la sensibilisation, le développement d'outils appropriés et l'accompagnement à la mise en œuvre. Une Assistance Technique à long terme est venue en appui à l'exécution de la composante 1. Le PAMOC a bénéficié d'un avenant de prolongation de la période de mise en œuvre d'une année.

Les principales parties prenantes du programme ont été :

- L'ordonnateur national (ON) du FED qui est le ministre de l'économie et des finances chargé de l'industrie (MEFI). Il représente Djibouti dans toutes les activités de la coopération Djibouti-UE, conformément à l'accord de Cotonou ;
- L'ordonnateur national délégué (OND) et en particulier la cellule FED de la Direction de Financement Extérieur qui a la responsabilité de la programmation, l'identification, la formulation, le suivi, l'évaluation et l'audit de tous les projets et programmes sous financement FED en accord avec les ministères, les agences de l'État et la délégation de l'UE ;
- Le Secrétariat technique du cadre de dialogue (STCD) et la Direction de l'Économie qui est responsable de l'opérationnalisation du cadre de dialogue pour la coordination de l'aide ;
- Les ministères et agences : ministère de l'Énergie ; ministère de l'Agriculture (responsable pour l'eau) ; ministère de l'Habitat (responsable de l'environnement) ; Office national de l'Eau et de l'Assainissement de Djibouti (ONEAD) ; Électricité de Djibouti (EDD) ; ministère des Transports.

Doté d'un budget de 2 millions d'euros, le programme a débuté le 12 janvier 2014 pour s'achever le 1<sup>er</sup> décembre 2018. Initialement prévu pour une durée de 36 mois, sa mise en œuvre, essentiellement sous la forme de Devis-Programme (DP) a été étendue de plus de 22 mois (pour un total de plus de 58 mois)<sup>1</sup>. La convention de financement a ainsi fait l'objet de 3 amendements. Un nouveau programme (PAMOC 2) a démarré le 22 juin 2019, avec une durée de mise en œuvre de 60 mois.

---

<sup>1</sup> Trois devis programmes ont été signés sous cette convention de financement. Le premier d'une durée d'un an, a couvert la période du 01 octobre 2014 au 30 septembre 2015. Le deuxième, de 14 mois à compter du 01 octobre 2015 jusqu'au 30 novembre 2016, et le troisième, d'une durée opérationnelle de 24 mois (01/12/2016-31/11/2018).

## 4 Méthode

La méthode suivie s'est conformée aux termes de références et plus particulièrement à l'approche évaluative proposée se basant sur les cinq critères d'évaluation du CAD (pertinence, efficacité, efficience, impact, durabilité), sur ceux spécifiques à l'UE (valeur ajoutée et cohérence de l'action vis-à-vis de la stratégie sectorielle et autres politiques de l'U.E.), et sur les questions évaluatives (QE) listées pour chaque critère. Lorsque possible, une attention a également été portée aux aspects relatifs à l'égalité de sexes, l'environnement, le changement climatique ainsi que les droits.

La mission a ainsi conduite en 3 étapes :

### 1) Phase de démarrage (28 mai au 13 juin 2019)

Lors de la réunion de démarrage, le 28 mai, les échanges ont porté sur la compréhension globale de l'évaluation pour aboutir à une vision partagée de sa portée. Ces échanges ont permis également d'analyser le contexte, de collecter de la documentation, ainsi que de définir la méthode d'évaluation présentée ultérieurement sous forme d'une matrice et déboucher sur la préparation d'un rapport de démarrage reprenant la logique d'intervention à travers une description de la théorie du changement, les outils d'évaluation, un chronogramme affiné de la mission, les caractéristiques des parties prenantes, les objectifs, et les Questions d'évaluation (QE).

Cette étape a également été dédiée à une étude approfondie de la documentation disponible, permettant une analyse des informations manquantes et informations à vérifier, des entretiens complémentaires, aboutissant à une conception affinée de la méthodologie d'intervention sur le terrain.

### 2) Mission sur le terrain (18-29 juin et 17 août – 01 Septembre 2019)

Du fait de contraintes de disponibilité, la mission de terrain a été réalisée en deux parties. Elle a visé tout particulièrement à valider ou changer les réponses préliminaires formulées préalablement et compléter l'information par de la recherche/observation directe. Celle-ci a donc débuté par une série de réunions avec l'ON et les intervenants et bénéficiaires institutionnels clés (Départements du ministère de l'Économie et ministères bénéficiaires du Programme). Elle s'est poursuivie par un travail d'investigation organisé autour de réunions avec l'ordonnateur et les services techniques de chaque ministère concerné. L'appréciation des actions et des résultats obtenus et des processus institutionnels mis en œuvre a été réalisée via des entretiens (interviews individuels, focus groups, tables rondes, etc.) avec les responsables et les parties prenantes associés à des observations directes. Cette phase de terrain a permis de collecter puis d'analyser l'information et de répondre ainsi aux QE. Elle a débouché sur une restitution en fin de mission, le 28 août 2019, des résultats préliminaires et sur la conception d'une note intermédiaire. Cette phase a été soldée par deux réunions de restitution, une avec le DUE et une autre avec l'ON.

### 3) Phase de synthèse

La phase de synthèse et de rédaction du rapport d'évaluation a été organisée autour d'une analyse fine des résultats obtenus (en particulier au niveau du traitement des QE) et de la formulation des recommandations, notamment pour la mise en œuvre du PAMOC 2. Cette phase a nécessité quelques échanges avec l'ON, la DUE afin de compléter les informations et en vérifier certaines. Pour les recommandations, ont été proposées des

pistes de réorientations afin d'offrir un socle solide à la préparation de futurs appuis sectoriels dans le 11<sup>ème</sup> FED.

## 5 Evaluation

### 5.1 Pertinence

La pertinence du PAMOC est étudiée du point de vue social (besoins de la population djiboutienne), institutionnel, politique ainsi que de celui du montage et du contenu du programme. Elle est également appréhendée grâce aux QE, dont les réponses sont présentées ensuite.

- **Pertinence sociale** : le programme apporte un appui à la mise en œuvre de la coopération entre Djibouti et l'UE. Avec une population estimée à 820 000 habitants, la République de Djibouti bénéficie d'un taux de croissance élevé mais fait face à un défi sur le plan du développement durable et partagé. Le PAMOC permet globalement l'amélioration de la mise en œuvre de l'ensemble des projets et initiatives destinées à relever ce défi du développement. En cela, le programme est très pertinent au regard des besoins, très nombreux, de la population djiboutienne, bénéficiaire final de la coopération dont les priorités se situent dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, de la résilience et de la sécurité alimentaire. En cela, le principe *Leave No-One Behind* et une approche basée sur les droits ont bien été pris en compte lors de l'identification/la formulation du programme.
- **Pertinence institutionnelle** : la faible capacité des ministères et des agences à planifier, concevoir, instruire et opérer un suivi les dossiers des activités de coopération entre Djibouti et l'UE nécessite un renforcement en matière de capacité et de savoir-faire. Le PAMOC contribue à l'amélioration des compétences techniques et administratives de l'ON et plus précisément de la Cellule FED (spécifiquement créée en 2014 afin de mieux suivre les dossiers de coopération Djibouti-UE) et ceux des ministères qui bénéficient du soutien de l'UE sous la forme de projets. Il permet surtout de mieux doter la Cellule en ressources humaines et matérielles afin qu'elle puisse remplir au mieux son rôle d'intermédiaire entre les ministères et la DUE. Le PAMOC est à ce titre très pertinent puisque contribue à consolider la Cellule en tant que charnière de la coopération Djibouti-UE. Il permet, de plus, de mieux asseoir la Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE), plan quinquennal (2015-2019) qui décline la Vision Djibouti 2035<sup>2</sup> en apportant un appui, entre autres, à la réalisation des politiques sectorielles<sup>3</sup>.
- **Pertinence politique** : principal bailleur de fonds de l'État djiboutien, l'Union européenne intervient exclusivement sous forme de dons dans les domaines susmentionnés (pertinence sociale) et de l'intégration régionale et la sécurité et de la paix dans la région.

<sup>2</sup> Le Gouvernement de Djibouti a adopté une stratégie de développement à long terme « Vision Djibouti 2035 » en mars 2014. Elle constitue le cadre de référence de la politique gouvernementale par rapport à la lutte contre la pauvreté, le chômage, les flux migratoires et la lutte contre le changement climatique. Il constitue également le cadre stratégique pour la coopération avec tous les partenaires techniques et financiers (PTF). Ce document de stratégie à long terme s'appuie sur cinq piliers principaux : La paix et l'unité nationale ; La bonne gouvernance ; Une économie diversifiée et compétitive, avec comme moteur le secteur privé ; La consolidation du capital humain ; L'intégration régionale et la coopération internationale.

<sup>3</sup> La SCAPE est affinée à travers des documents de stratégies et des plans d'action opérationnels, cadres conceptuels de politiques nationales, sectorielles et régionales de développement.

Dans le contexte actuel de renforcement de la coopération UE-Djibouti avec une enveloppe actuelle de 110 M€ pour le 11<sup>e</sup> FED contre 80 M€ pour le FED précédent, l'appui à la mise en œuvre de la coopération est nécessaire afin d'en augmenter l'efficacité globale. Le PAMOC présente donc une pertinence politique forte cela d'autant plus que la faible capacité d'absorption de l'aide extérieure limite le processus de modernisation de l'appareil d'État et handicape d'autant le processus de croissance économique mis en avant dans la Vision 2035 et la SCAPE qui lui est associée.

- **Adéquation du montage et contenu PAMOC aux besoins de l'ON et des ministères** : le programme a été conçu afin d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre d'une action, en l'occurrence la coopération entre Djibouti et l'UE. Toutefois, de par la formulation des DP selon une logique d'interventions ponctuelles (Composante 1) et support budgétaire (Composante 2), les résultats attendus, sous forme de « livrables », ont été privilégiés au détriment du processus institutionnel (coordination et planification) à mettre en place. En d'autres termes, le programme a été construit à partir d'une logique d'amélioration rapide des outils et des compétences sans que les processus institutionnels n'aient réellement fait l'objet d'une attention particulière. A ce titre, les recommandations du rapport ICE (2014) n'ont pas été prises en compte dans le montage des Devis-Programme, notamment celles relatives au renforcement des processus de coordination et de l'instauration de mécanismes concertés de travail. L'assistance technique de la firme Linpico a pour l'essentiel consisté en la production de manuels de procédures, qui existaient déjà par ailleurs. Ceux-ci n'ont pas été utilisés faute d'ancrage dans le tissu organisationnel existant. Plus globalement, au cours des 3 DP, les deux composantes se sont essentiellement traduites par une énumération d'opérations ponctuelles (cf. Section Efficacité).

Les réponses aux questions d'évaluation sont les suivantes :

- **La planification initiale a-t-elle pris en considération l'état des capacités et des besoins des groupes cibles bénéficiaires, principalement la qualité des ressources humaines et le dispositif de coordination interministérielle ?** Partiellement car les besoins se situaient (et se situent toujours) sur l'amélioration continue des capacités et des processus organisationnels tant internes qu'externes. Ce que le rapport d'évaluation ICE avait souligné dès le démarrage du programme. Le processus de coordination interministérielle n'a pas été pris en compte, en tant que priorité, dans le PAMOC malgré la mise en œuvre de la SCAPE et ses besoins de coordination intersectoriels et globaux.
- **Les activités mises en œuvre par le PAMOC sont-elles cohérentes par rapport au contexte, au cadre institutionnel et aux contraintes des institutions ciblées par le PAMOC ?** Partiellement car la mise en œuvre du PAMOC n'a pas été accompagnée de l'implémentation d'un processus de suivi et d'évaluation et de contrôle qualité, ce qui fait défaut depuis le début du fonctionnement de la Cellule FED. Vis-à-vis du cadre institutionnel, le PAMOC est affiché comme appui à l'ON alors qu'il concerne quasi-exclusivement la Cellule et ses relations avec les structures qui bénéficient des fonds FED. Il y a un amalgame entre Cellule FED et ON qui se fait au détriment de la première, car c'est elle qui est sujette aux critiques de la part des ministères. Qui plus est, ces

derniers, très dépourvus en matière de montage de projets, espèrent trouver auprès de la Cellule les compétences pour le faire, ce qui ne peut être le cas étant donné que personne en son sein ne dispose des qualifications requises pour un tel exercice. En d'autres termes, l'affichage du PAMOC, autour du renforcement des capacités, a donné l'impression aux ministères qu'ils pouvaient compter sur la Cellule pour le montage de projets. La conception du PAMOC a donc fait fi de la réalité institutionnelle et des contraintes auxquelles elle la caractérisaient.

- **Les activités sont-elles cohérentes avec les actions/activités du bailleur UE ?** Les activités du PAMOC s'inscrivent dans une logique d'amélioration de la performance de la Cellule FED afin de mieux mettre en chantier les différents projets d'appui de l'UE (tous engagés sauf 2 dans le cadre du 11<sup>e</sup> FED). Toutefois, les activités énoncées dans les DP constituent d'avantage, pour la composante 1, des concours ponctuels sans nécessaire articulation entre eux et sans réelle force d'intervention pour la mise en œuvre de la SCAPE. Pour la Composante 2, les activités s'apparentent à un appui financier au fonctionnement de la Cellule. La cohérence existe donc sur la forme puisque le programme vise à une amélioration de la mise en œuvre de la coopération Djibouti-UE mais très peu sur le fond puisque celui-ci ne s'est pas attelé au perfectionnement des processus institutionnels de base à même de promouvoir sur le long terme une mise en œuvre effective de la coopération Djibouti-UE.
- **Quelle est la pertinence de mettre à disposition du projet de l'Assistance Technique ?** La pertinence était grande au départ mais le contenu de l'AT s'est trouvé confiné à la production de documents dans l'ensemble peu utiles car trop en décalage avec le contexte organisationnel et procédural des ministères. Il y a donc eu une erreur d'appréciation des besoins (qui étaient au-delà de la production de manuels de procédures) et donc de la forme que pouvait revêtir l'AT. Ce qui s'est soldé par un arrêt prématuré de l'AT.
- **Comment l'Assistance Technique a-t-elle répondu aux besoins du projet et aux défis de mise en œuvre et de sa pérennité ?** La réponse a été de nature mécanique et sans réelle appréciation des besoins et surtout sans prendre en compte le contexte et le fait que le réceptacle à son action faisait défaut. Comment peut-on, en effet, demander à des institutions de se servir d'un manuel de procédure clé en main sans avoir au préalable pris le soin de comprendre et d'utiliser les modes opératoires existants ? Il est plus que difficile de faire greffer un mode opératoire nouveau, aussi bon soit-il, sur un socle pas préparé.
- **Le cadre logique du PAMOC était-il cohérent en lui-même ?** La cohérence d'ensemble existe. Elle s'appuie toutefois sur un processus de mise en œuvre d'activités qui s'apparentent à une suite de micro-actions (Composante 1) et à un simple appui financier au fonctionnement de la Cellule (Composante 2, hormis le volet renforcement des capacités). Par ailleurs, l'absence d'indicateurs et de situation de référence dans le Cadre logique rendent difficile l'appréciation globale et détaillée de la contribution du programme à l'amélioration de la coopération Djibouti-UE (cf. ci-dessous).

- **Les indicateurs d'atteinte des objectifs et résultats du Programme étaient-ils pertinents ?** les Indicateurs Objectivement Vérifiables (IOV) ne sont pas correctement définis dans le temps, ni mesurables ce qui a affecté le suivi de la performance et la planification des devis-programme. Ce que les 2 missions ROM ont déjà mentionné. Dans leur grande majorité, ils ne sont pas précis comme par exemple dans la caractérisation de : la « présence d'un groupe de fonctionnaires qualifiés et établis à long terme dans les ministères » ; ou du « temps requis pour répondre aux demandes de l'UE semblable à celui d'autres ON dans un contexte semblable », etc.). Ils ne peuvent donc pas servir au suivi de la progression de la performance de la mise en œuvre et de l'avancée vers les objectifs planifiés. En outre, comme le programme ne dispose pas de système interne qui permet l'archivage, les sources de vérification de l'exécution des activités ne sont pas en place ni aisément disponibles, lorsqu'elles existent (exemple des guides PPBSE et des rapports AT) ni de bonne qualité (absence de narratifs de DP). Toutefois, un diagnostic assez détaillé a été présenté dans le document de la Convention de Financement du programme qui décrit assez bien les carences identifiées aussi bien au niveau du fonctionnement des services que de la compétence des ressources humaines disponibles auprès de l'ON (DFE) et dans les Ministères sectoriels concernés (l'énergie, l'eau, les transports et l'environnement).
- **Est-ce que l'ensemble des hypothèses de base et des risques avaient été pris en considération dès le démarrage du Programme ?** Globalement, il y a eu une sous-évaluation des difficultés liées, d'une part, à l'implantation de la cellule au sein de la direction du financement extérieur et, d'autre part, au tissage de liens solides avec la DUE et les ministères sectoriels. La mise en place de la Cellule, malgré les recrutements réalisés, n'a pas recouvré la capacité qui était celle de l'unité qui s'occupait des financements extérieurs dont ceux de l'UE au sein de la sous-direction du Plan de la direction de l'Économie<sup>4</sup>.
- **Quelle est la contribution du Programme dans l'atteinte des ODD ?** Le programme a été conçu avant la mise en œuvre des ODD en 2015. S'il ne concourt directement à la réalisation d'aucun des 17 ODD, il y contribue de manière indirecte en permettant à la population djiboutienne de mieux bénéficier de l'appui de l'UE (accès à l'eau et à l'énergie, entre autres).

En résumé, si le programme est très pertinent au regard des besoins de la population, de la dynamique institutionnelle et politique en cours, il demeure en revanche peu pertinent au regard des besoins organisationnels et des processus de coordination et de planification à mettre en place pour améliorer l'efficacité de l'appui de l'UE. Le contenu des DP, principalement orienté vers la mise en œuvre d'activités ponctuelles (Composante 1), et un appui budgétaire au fonctionnement de la cellule (Composante 2), n'a

---

<sup>4</sup> Selon les dispositions de la loi n°160/AN/12/6ème L du 9 juin 2012 portant réorganisation du Ministère de l'Economie et des Finances en charge de l'Industrie et de la Planification (MEFIP), la Direction de l'Economie, du plan et du portefeuille de l'État dispose d'un secrétariat, chargé du courrier, de l'accueil et de l'orientation des usagers et d'une Cellule d'appui technique dirigée par un cadre ayant rang de chef de service. Elle est organisée en quatre Sous-directions : la Sous-direction du Plan, la Sous-direction de Prévision et Modélisation, la Sous-direction du Portefeuille de l'État et la Sous-direction des Assurances et du Suivi du Secteur Financier (cf. article 26). La Direction de l'Economie (DE) a pour missions essentielles la formulation des politiques de développement à court, moyen et long termes et leur traduction en plans et programmes, la coordination et l'évaluation des actions de développement, le suivi du portefeuille de l'Etat et du secteur des établissements financiers"

pas contribué à s'attaquer comme cela était prévu initialement au problème du renforcement des capacités d'intervention de la cellule et des ministères bénéficiant de l'appui de l'UE à toutes les étapes du cycle de vie d'un projet ou d'une action (planification et cadrage, conception, réalisation, suivi et clôture).

## 5.2 Efficacité

Il s'agit, dans cette section, de préciser le niveau de réalisation des activités et résultats des deux composantes (Appui Institutionnel aux Ministères et Agences Djiboutiennes et Appui à l'ON) et d'apprécier dans quelle mesure l'objectif spécifique du PAMOC a-t-il été atteint. Celui-ci consiste pour la Composante 1 à rendre autonome les agences et ministères sectoriels ciblés dans la conception de leurs plans directeurs et stratégies et, pour la Composante 2, à renforcer les services de l'ON pour améliorer l'impact de la coopération entre la République de Djibouti et l'Union Européenne.

La stratégie d'intervention du PAMOC repose sur un ensemble de résultats et d'activités décrits dans la Fiche Action de la Convention de Financement et déclinés dans le cadre logique qui lui est annexée. La formulation et la mise en œuvre du PAMOC, voire le contenu même des différentes articulations de la stratégie d'intervention, ont évolué, induisant une plus grande concentration de l'action sur la Composante 2 et, en conséquence, un déséquilibre assez net de l'action elle-même.

Le niveau de réalisation de chacun de ces résultats, constaté au terme de la phase 1, est présenté ci-après. L'appréciation de l'exécution du programme est faite en comparant les résultats obtenus aux réalisations prévus sur la base de l'analyse de la documentation et information disponibles et des entretiens réalisés avec les parties prenantes.

Les résultats attendus des deux composantes sont tous d'ordre qualitatif avec des indicateurs qui se réfèrent au mode de gouvernance, à la qualité des ressources humaines, à l'organisation et au poids institutionnel des agences et ministères et de la Cellule de l'ON. Certains d'entre eux, R1.C1 (résultat 1 de la composante 1) et R1.C2., par exemple, renferment des activités avec des produits à livrer sous forme de document/rapport. L'existence de ce document ou du rapport lui-même et sa conformité vis-à-vis des termes de référence sert de base à l'appréciation portée. La qualité du rapport n'a, toutefois, pas été prise en compte. Pour ceux dont la nature est d'ordre organisationnel ou institutionnel (mise en place de comité, amélioration de la gouvernance, recrutement, formation, etc., R2.C2 par exemple) le niveau d'atteinte est apprécié en fonction des constats concrets (effectivité des mécanismes développés et des réalisations) et surtout à partir des discussions avec la Cellule FED, la DUE et les bénéficiaires. Pour faciliter la lecture, il est indiqué, dans les tableaux de synthèse, par une couleur comme suit :

- Vert lorsque le niveau de réussite se situe entre : 75 - 100%
- Jaune lorsque la réalisation se situe entre : 50 -75%
- Orange : 25 à 50%
- Rouge : 0 à 25%

### 5.2.1 Niveau de réalisation des résultats de la Composante 1 : Appui institutionnel aux ministères et agences djiboutiennes

La composante 1 vise 4 résultats qui sont pour rappel :

- R1 : Les capacités du Gouvernement en matière de planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation sont renforcées.
- R2 : Les stratégies sectorielles et les plans d'actions afférents sont formulés et quantifiés selon une méthodologie préétablie pour les ministères ciblés, les cinq régions ainsi que les trois communes de Djibouti.
- R3 : Les conditions institutionnelles nécessaires au fonctionnement efficace et pérenne du dispositif de planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation sont disponibles et/ou restaurées.
- R4 : Les capacités du Ministère de l'Économie et des Finances en matière de planification et suivi & évaluation des politiques publiques ainsi que la mobilisation et la coordination de l'aide sont renforcées.

Les activités du **Résultat 1** dédié au renforcement des capacités des ministères et Agences s'inscrivent dans un processus continu afin que les institutions ciblées puissent progressivement se doter de ressources humaines qualifiées, de matériels et d'instruments de gestion propres à assurer, en toute autonomie, une bonne planification efficace des interventions des bailleurs et de l'UE. Dans les devis-programmes (DP), ces activités ont consisté en 1) la mise en place du Secrétariat du suivi de la SCAPE et du Cadre de Dialogue et 2) l'Élaboration et la validation des textes réglementaires pour la mise en place du comité de pilotage. La réalisation de ces activités a été facilitée par l'élaboration et l'adoption de la Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE 2015-2019) fixant l'orientation des interventions des acteurs et partenaires au développement en août 2015, au moment du démarrage du Devis Programme n°1, et par l'adoption du Cadre de Dialogue en novembre 2015 pour renforcer le dialogue et la coordination avec les bailleurs et la mobilisation des ressources. Cependant, elles n'ont été lancées que tardivement, dans la dernière partie de la mise en œuvre du PAMOC, dans le cadre du DP3 déroulé du 01/12/2016 au 31/05/2019.

**Tableau 1 : niveau de réalisation du Résultat 1**

Activités	Commentaires	Niveau de réalisation
Mise en place du Secrétariat du suivi de la SCAPE et du Cadre de Dialogue	L'acquisition des matériels prévus pour la mise en place du Secrétariat n'a eu lieu qu'au cours du DP3, dernier DP de la convention. Les moyens matériels de la <b>Direction de l'économie</b> qui assume la fonction de Secrétariat de la SCAPE ont été renforcés. La direction dispose de 4 ordinateurs de bureau, 4 imprimantes, 4 onduleurs, 1 vidéoprojecteur et 1 ordinateur portable	75 - 100%
Elaboration et validation des textes réglementaires pour la mise en place du comité de pilotage.	Un Comité de Pilotage est en place mais ne fonctionne pas comme prévu avec des réunions de concertation et d'orientation semestrielles (une seule réunion au cours de la période de mise en œuvre du PAMOC).	0 - 25%

Ce résultat appuie l'objectif stratégique de la Convention consistant à renforcer les capacités du Gouvernement en matière de planification, programmation, budgétisation et suivi & évaluation. A ce titre, le programme a permis la réalisation d'un Guide méthodologique de la Chaîne PPBSE complété par son protocole opérationnel. Diverses formations ont été également dispensées auxquelles ont pris part 55 cadres provenant de 22 ministères du gouvernement. La Direction de l'économie a été dotée d'un plan de formation pour le renforcement des capacités de son personnel ainsi que d'un logiciel informatique destiné à la gestion de l'aide au développement. Toutefois, à la fin de la mise en œuvre du PAMOC, l'appropriation des produits et des effets attendus n'ont pas encore permis de rendre autonome la Direction de l'économie.

Le **Résultat 2** relatif au déploiement des stratégies et les plans d'actions sectorielles par les institutions ciblées (selon les compétences acquises) a été reformulé sous forme d'« Appui à l'élaboration de la SCAPE » est mis en opération, par les DP, à travers 2 activités 1) la Production des stratégies sectoriels et thématiques liés à la SCAPE, et 2) l'Organisation de 3 ateliers de travail pour l'élaboration de la SCAPE.

**Tableau 2 : niveau de réalisation du Résultat 2, Appui à l'élaboration de la SCAPE**

Activités	Commentaires	Niveau de réalisation
La Production des stratégies sectoriels et thématiques liés à la SCAPE	La SCAPE comporte une Matrice d'actions prioritaires (MAP), traduction des politiques sectorielles des 4 axes stratégiques. Ainsi, 250 exemplaires de MAP de 100 pages ont été édités et publiés.	25 – 50%
l'Organisation de 3 ateliers de travail pour l'élaboration de la SCAPE	La SCAPE étant déjà élaborée et finalisée, les fonds disponibles ont été réalloués à d'autres lignes de dépenses du DP2	25 – 50%

En lien avec le résultat précédent, le R2 a consisté à renforcer l'autonomisation des ministères sectoriels ciblés par l'action et leur capacité de rendre opérationnelle la planification et la budgétisation de leurs besoins, en vue d'un accès plus fluide aux ressources des partenaires de financement de Djibouti. Capitalisant sur les acquis, le programme a soutenu le fonctionnement régulier du comité de pilotage de la SCAPE et du Cadre de Dialogue et permis la tenue des réunions du comité de pilotage de la SCAPE et du Cadre de Dialogue, d'une Journée de l'Europe et de 21 réunions de groupes sectoriels en vue de la mise en œuvre du cadre de Dialogue.

Le **Résultat 3**, lié à l'amélioration des conditions institutionnelles, ne comporte qu'une seule activité prévue pour rendre fonctionnel la SCAPE : « Organisation de réunions du comité de pilotage de la SCAPE et du Cadre de Dialogue ». Il vise à restaurer les conditions institutionnelles nécessaires au fonctionnement efficace et pérenne du dispositif de planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation au sein des ministères techniques. Dans ce cadre, un calendrier annuel pour la préparation du budget a été élaboré ainsi qu'un plan d'actions annuel des actions de l'État.

**Tableau 3 : niveau de réalisation du Résultat 3**

Activités	Commentaires	Niveau de réalisation
<p>Organisation de réunions du comité de pilotage de la SCAPE et du Cadre de Dialogue</p>	<p>L'organisation d'une importante session du Cadre de Coordination Stratégique (CCS) en présence du Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale, et du Ministre de l'Economie et des Finances, chargé de l'Industrie ainsi que des ambassadeurs, des représentants des agences de coopération bilatérales et multilatérales des PTF et des Secrétaires Généraux et des Directeurs techniques de plusieurs ministères.</p> <p>Deux sessions du Comité de Pilotage ont été tenues, l'une, en 2015, sur les réformes économiques et la mise en œuvre de la SCAPE, appuyée par un atelier de la Banque mondiale ; et l'autre, en novembre 2016, sur la mise en place du nouveau Cadre de Dialogue, et également la première session du Comité d'Orientation Stratégique.</p>	<p>75-100%</p>

Le programme a proposé la création de deux Directions (Études et Suivi-évaluation) au sein de chaque ministère dans le cadre d'un renforcement organisationnel ainsi que la diffusion des documents sur la SCAPE et le Guide méthodologique de la chaîne PPBSE. Cependant, il n'y a pas eu d'avancées importantes étant entendu que les dispositions ne sont pas encore prises pour rendre cela effectif et opérationnel. Les 5 régions du pays sont dotées, chacune, d'un Plan de Développement Régional (PDR) mais le processus de programmation et de planification budgétaire reste à être parachevé.

Le **Résultat 4**, spécifique à la planification et le S&E, vise de manière plus spécifique le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) dont les capacités devraient être renforcées en matière de planification et suivi&évaluation des politiques publiques, de mobilisation et de coordination de l'aide au développement. Abrisant les institutions stratégiques en matière de coordination de la coopération financière entre l'Etat de Djibouti et ses partenaires, le MEF assume aussi la fonction de l'Ordonnateur National des fonds de l'aide de l'Union Européenne. A travers ce résultat, le PAMOC a eu pour but d'ancrer la compétence en matière d'exercice de la maîtrise d'ouvrage de l'aide au développement au sein des services du MEF et de disséminer parmi les agents de la Direction des Finances et de l'Economie les bonnes pratiques de gestion des besoins provenant des ministères et agences et aussi des bailleurs de fonds, dont l'UE en particulier.

**Tableau 4 : niveau de réalisation du Résultat 4**

Activités	Commentaires	Niveau de réalisation
Stratégie de communication sur la SCAPE et lancement CD	350 exemplaires de la SCAPE ont été édités et publiés avec une version numérique gravée sur 300 CD. Le site WEB n'est toujours pas opérationnel	50-75%
Organisation d'ateliers d'information sur la SCAPE et le Cadre de Dialogue	5 ateliers sur 6 prévus dans les régions ont été réalisés. Celui de Djibouti n'a été tenu du fait de contraintes institutionnelles et de disponibilité des acteurs. 2 Rencontres ont été organisées dans le cadre de l'information sur la SCAPE et le Cadre de Dialogue : - 1 réunion le 23 novembre 2015 - et le 1er forum sur le développement le 13 décembre 2015 auquel ont pris part tous les PTF de Djibouti et 250 invités concernés par la coordination de l'aide.	75-100%

Dans ce cadre, le PAMOC a également performé dans l'organisation des formations de haut niveau, à Bruxelles et à Thiais en France, sur les procédures financières et contractuelles du FED qui ont bénéficié aussi bien au personnel interne de la DFE qu'aux fonctionnaires de l'IGAD chargés des questions de l'intégration régionale dans le cadre de la SCAPE. Madame le Régisseur du PAMOC a été formée et outillée pour aider l'OND à évaluer et à améliorer la performance de l'équipe. L'activité relative à « l'Organisation d'un colloque avec les partenaires sociaux (université, secteur privée, société civile) » n'a pas été exécutée. Par ailleurs, la réunion du Comité de Pilotage tenue le 02 février 2015 a statué concernant le rôle de la société civile que les OSC doivent être renforcées par les projets, des campagnes de sensibilisation et éducation dans les quartiers ou encore la mise en place d'un processus de labellisation de ceux-ci.

### 5.2.2 Niveau de réalisation des résultats de la Composante 2

La Composante 2, intitulée « Appui aux services de l'ON du FED » vise à travers deux produits à rendre la DFE capable de répondre aux besoins en planification stratégique, gestion, suivi et évaluation de l'enveloppe de coopération de l'UE et d'assurer la coordination entre bailleurs des fonds actifs à Djibouti. Pour rappel, les résultats attendus sont :

- R1 : les services de l'ON sont en mesure de répondre aux exigences de l'UE en termes de développement des projets, planification stratégique, suivi-gestion et évaluation des interventions ; e
- R2 : les services de l'ON sont en mesure de faciliter la coordination entre bailleurs de manière efficace, tout en contribuant à l'objectif de la réduction de la pauvreté.

Cette composante a requis, au démarrage du Programme, une implication intense de la DUE au sein du Ministère de l'Économie et de la DFE et qui a permis un recrutement satisfaisant des cadres de la Cellule et un transfert progressif de bonnes pratiques concernant le respect des procédures. Mais cette proximité s'est dégradée au fur et à mesure de la mobilité du personnel de la Délégation de UE à Djibouti conduisant à une situation de difficulté en matière dialogue et de collaboration entre les deux parties. Un

résultat complètement opposé à celui escompté par le PAMOC de faire de la Cellule d'appui à l'ON une interface autonome (du fait de l'appui et des formations suivies) entre la Commission de l'UE et l'État de Djibouti. L'analyse des résultats indique que l'appui a consisté à doter la Cellule de l'ON de moyens humains en nombre et qualité adéquats et avec un équipement logistique et informatique propres à assurer le développement des compétences et les capacités pour remplir cette fonction.

Le **Résultat 1** qui vise le renforcement des capacités de planification stratégique et la gestion des interventions selon la gestion du cycle des projets s'est traduit au plan opérationnel en activités consistant au : 1. Renforcement des moyens matériels de l'ON délégué et 2. Renforcement des moyens roulants de l'ON délégué.

**Tableau 5 : Degré de réalisation du R1 de la composante 2**

Activités	Commentaire	Réalisation
Renforcement des moyens MATÉRIELS de l'ON délégué	Le bureau de l'ON est équipé de mobilier de bureau neuf ; Des fauteuils et des bureaux neufs ont aussi été achetés pour remplacer les mobiliers défectueux auprès du bureau de l'ON Délégué ; Renouvellement complet du réseau informatique du bureau de l'ON délégué pour fluidifier l'utilisation du logiciel SIGAD. Équipement du bureau de l'ON de deux (2) photocopieuses neuves Remplacement du matériel informatique au niveau bureau de l'ON Délégué : onduleurs, ordinateurs de bureau et ordinateurs portables Remplacement des climatiseurs en panne	75-100%
Renforcement des moyens ROULANTS de l'ON délégué.	Acquisition de deux véhicules tout terrain au mois de juin 2015.	75-100%

Le **Résultat 2** consacré au renforcement des ressources humaines visait à rendre « les services de l'ON en mesure de faciliter la coordination entre bailleurs de manière efficace, tout en contribuant à l'objectif de la réduction de la pauvreté ». Il a été décliné en deux activités liées aux « renforcement des moyens humains de l'ON Délégué » et au « Renforcement des moyens de fonctionnement de l'OND ».

**Tableau n° 6 : Degré de réalisation du R2 de la composante 2**

Activités	Commentaire	Réalisation
Renforcement des moyens humains de l'ON délégué	Le bureau de l'ON à travers la cellule UE a pu disposer du personnel nécessaire pour accomplir sa mission à l'exception de l'ingénieur dont le recrutement n'a pas été possible : (1 comptable, 3 chargés de projet composé de juriste, économiste et Statisticien, 1 gestionnaire de	75-100%

	programme, 1 secrétaire de direction, 1 chauffeur et 1 femme de ménage Les 4 fonctionnaires bénéficiaires de compléments de salaire depuis le DP1 sont toujours opérationnels	
Renforcement des moyens de fonctionnement de l'ON délégué	Les travaux d'aménagement du bureau de la DFE en vue de la mise en place de la nouvelle équipe de la Cellule UE ont été achevés. Les fonds prévus et mobilisés ont été largement suffisant pour assurer le fonctionnement du bureau de l'ON et l'entretien des matériels de transport.	75-100%

### 5.2.3 Niveau de réalisation des deux composantes au regard de leurs objectifs spécifiques

- **Composante 1 Appui Institutionnel aux Ministères et Agences Djiboutiennes** : Le niveau de réalisation de cette composante n'est pas satisfaisant du point de vue des effets attendus. La mise en œuvre n'a pas été en mesure de permettre de réaliser, ni même d'approcher significativement, l'objectif spécifique de « **Rendre les ministères et agences ciblés capables de générer, de façon autonome, leurs plans sectoriels, plans directeurs et autres documents stratégiques** ». Les institutions étatiques qui assurent ou sont impliqués dans la mise en œuvre des projets financés par l'UE sont constitués de 6 ministères<sup>5</sup> et de 3 Agences. Bien que concernés par l'action du PAMOC, les ministères ciblés n'ont pas, tous, réalisé leur plan stratégique et sont encore très dépendant du Ministère de l'Economie pour la gestion de leur programme de développement. Les 5 régions du pays ont été dotées de plan de développement (PDR) mais les plans stratégiques des 3 Communes de la ville de Djibouti ne sont pas encore établis. Les formations dispensées, et les outils de gestion mis en place ainsi que l'Assistance technique déployée n'ont pas permis le développement de capacités autonomes des ministères sectoriels de programmer et de planifier leurs propres projets. Il n'y a pas de preuves d'utilisation des compétences acquises dans le pilotage des politiques sectorielles. Globalement, les résultats attendus en

<sup>5</sup> Les ministères et agences du Gouvernement djiboutien qui assurent ou sont impliqués dans la mise en œuvre des projets financés par l'UE sont :

- Le Ministère de l'Economie et des Finances, chargé de l'Industrie, le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération internationale, le Ministère de l'Agriculture, de l'Eau, de la Pêche, de l'Elevage et des Ressources Halieutiques, le Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Environnement, le Ministère de l'Equipement et des Transports, le Ministère de l'Intérieur (Renforcement des capacités des élus locaux dans le domaine de la planification), le Ministère délégué auprès du Ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Commerce, des PME, de l'Artisanat, du Tourisme et de la Formalisation ;
- L'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEAD), l'Office de la Voirie (OVD), l'Electricité de Djibouti (EDD)

termes de facilité de gestion et de coordination de l'intervention des bailleurs n'ont pas été réalisés à la fin du PAMOC.

- **Composante 2 Appui aux services de l'ON du FED** : Planifiée comme objectif spécifique du PAMOC, l'appui déployé n'a pas rendu les services de l'ON, en particulier la Cellule d'appui à l'OND pour la gestion du FED, capable de répondre aux besoins de la gestion de l'enveloppe de coopération de l'UE et d'assurer la coordination entre bailleurs des fonds actifs à Djibouti. La cellule n'est toujours pas parvenue à être autonome dans son rôle de coordination des bailleurs des fonds ni à jouer ses fonctions d'interface attendues d'elle. Toutefois, il faut noter que la Cellule n'est qu'un service au sein de la Direction des Finances et de l'Economie et que les moyens humains et, surtout, les ressources allouées à son renforcement sont partagées avec l'ensemble des services rattachés à l'ON, en l'occurrence le Ministère de l'Economie et des Finances. Au terme du PAMOC, bien que la Cellule ait pu améliorer son équipement et cerner ses besoins en personnel, il y subsiste beaucoup de difficultés, liées autant à sa position institutionnelle qu'à la gestion administrative et financière des ressources humaines, qui entravent ses capacités opérationnelles. De surcroît, le relâchement des relations de proximité et du dialogue direct avec la Délégation de l'UE a largement contribué à ralentir le progrès vers l'atteinte de cet objectif, cela malgré les demandes répétées de cette dernière à tenir des réunions mensuelles.

#### 5.2.4 Réponses aux questions d'évaluation relatives à l'efficacité

- **Respect de la cohérence entre les activités planifiées la mise en œuvre** : Se référant à la stratégie d'intervention définie dans la CF, il est notable que le cadre logique n'a pas servi d'outil de planification et de gestion de la mise en œuvre. Les résultats, autant que les activités qu'ils comportent ont évolué dans leur formulation ou ont été minimisés dans les Devis-Programmes, souvent sans consistance avec la logique décrite dans l'action de la Convention de financement. En particulier pour la Composante 1, on peut considérer que les objectifs de résultats planifiés sont des produits dont la livraison ne saurait se faire dans le cadre strict du PAMOC1. D'où les évolutions introduites et qui ont fait glisser l'action vers l'accompagnement de la SCAPE et le renforcement du fonctionnement de la Composante 2 visant l'appui aux services de l'ON. Alors même que l'étude de base<sup>6</sup> insistait sur la nécessité de renforcer des capacités de planification et de décloisonner les structures étatiques chargées de programmation en vue d'améliorer le système de pilotage de la coordination institutionnelle pour une meilleure gestion du service de la coopération.
- **Impact de la formation individuelle pour les cadres des ministères sectoriels** : Les besoins en formation ont été bien ciblés et les formations dispensées répondaient bien aux besoins identifiés par les ministères sectoriels et relatés dans l'étude de référence. Cependant, il n'y a pas eu de preuve que les bénéficiaires des for-

---

<sup>6</sup> « Appui à la mise en œuvre de la coopération Djibouti-UE ». Rapport final provisoire, 24 décembre 2014, M. Patrick Pidault, ICE - International Consulting Expertise

mations aient été les personnes concernées par les tâches de planification et de programmation des projets dans les institutions bénéficiaires. Ni même que ces apprenants aient capitalisé les connaissances acquises et les outils méthodologiques livrés. A l'exemple du guide PPBSE dont l'existence était méconnue de certains agents de la DFE.

- **Mise en œuvre des plans stratégiques dans les ministères et agences** : Tous les ministères visés n'ont pas été touchés et ceux qui l'ont été (Transport, Jeunesse et Sport) ne disposent pas encore de plans stratégiques propres. Les 5 régions du pays disposent de PDR validés officiellement mais pas encore d'action engagée à ce stade (plan d'action, budgétisation, mise en place des instances de suivi évaluation).
- **Niveau d'atteinte des résultats de la Composante 1** : Tel que mentionné *supra*, le niveau de réalisation des résultats de cette composante n'est pas satisfaisant, en raison à la fois d'un faible engagement politique et d'un fonctionnement défaillant de la gouvernance interministérielle caractérisée par des relations peu fluides entre les sectoriels et la Cellule, notamment pour l'élaboration et le suivi des dossiers de projets soumis. Ces questions ont été développées par résultats dans les parties précédentes de ce document.
- **Opérationnalité du système de monitoring des indicateurs du PAMOC pour le suivi** : Il n'y a pas eu de mesures prises pour l'adaptation des indicateurs au contexte d'exécution du PAMOC ni pour la mise en place d'un mécanisme interne de suivi-évaluation au sein des services d'appui à l'ON. Le manque d'indicateurs définis selon le modèle SMART<sup>7</sup>, et l'évolution de la formulation des résultats/activités en cours de projet ne permettent pas un monitoring efficace des progrès du PAMOC vers ses objectifs spécifiques. Les évaluations faites ont été les missions ROM menées en 2016 et 2017, qui ont mis le doigt sur plusieurs facteurs de pesanteurs dans l'exécution du programme. Elles ont été contestées par les parties prenantes pour des raisons liées à la mauvaise qualité des indicateurs, qui ne permettait pas de jugement consensuel, acceptable. Des indicateurs mieux élaborés auraient donné des informations objectives et comparables entre la situation de départ et l'étape de monitoring et permis de mesurer le progrès accompli vers l'objectif spécifique. Il n'existe pas de système de monitoring opérationnel faute d'indicateurs acceptés de tous les acteurs et objectivement vérifiables. Cet état des choses, conjugué au manque de rapports narratifs analytiques de l'exécution des DP, complique le suivi du programme et le dialogue entre les services de l'ON et la DUE et les autres parties prenantes du PAMOC.
- **Adéquation du fonctionnement du bureau de l'ON avec les exigences de résultats/performance** : Les services de l'ON, et plus particulièrement la Cellule FED, font face à de nombreuses sollicitations venant aussi bien de nombreux bailleurs que des ministères sectoriels et Agences étatiques. Au moins un des membres du personnel du bureau de l'ON, précisément la Régisseur, est formé pour le suivi de la performance dans le fonctionnement du service. Mais Il est fort probable qu'il n'y ait pas eu toute

<sup>7</sup> Un indicateur dit SMART est : Spécifique, Mesurable, Acceptable, Réaliste et Temporellement défini.

la latitude nécessaire à appliquer les exigences résultat/performance. Les questions de planification des ressources humaines en fonction de l'adéquation poste/profil et de performance ne sont pas aisées à aborder de manière impartiale. Elles ne peuvent l'être objectivement que de l'extérieur, à travers un audit institutionnel ad hoc, pour rétablir la Cellule dans une position où son efficacité serait accrue. Cet audit permettra aussi de définir les indicateurs de mesure de performance à établir selon la responsabilité et la qualité de chaque agent en vue d'améliorer le fonctionnement de la Cellule et la coordination de l'aide au développement (Cf. Section Recommandations).

En résumé, le niveau de réalisation de la composante 1 n'est pas satisfaisant. La mise en œuvre n'a pas abouti à « Rendre les ministères et agences ciblés capables de générer, de façon autonome, leurs plans sectoriels, plans directeurs et autres documents stratégiques » comme il en était attendu. Les institutions étatiques impliquées dans la mise en œuvre des projets financés par l'UE sont constitués de 6 ministères et de 3 Agences. Les ministères ciblés par le PAMOC n'ont pas, tous, réalisé leur plan stratégique et, au terme de la phase actuelle, sont encore très dépendants du Ministère de l'Economie et des Finances pour la gestion de leur programme de développement. Les 5 régions du pays ont bien été dotées de plan de développement (PDR) mais les 3 Communes de la ville de Djibouti n'ont toujours pas réalisé les leurs. Les formations dispensées, et les outils de gestion mis en place ainsi que l'Assistance technique déployée n'ont pas permis le développement de capacités autonomes des ministères sectoriels à la programmation et la planification de leurs propres projets. De surcroît, il n'y a pas de preuves d'utilisation des compétences acquises dans le pilotage des politiques sectorielles. Globalement, les résultats attendus en termes de facilité de gestion et de coordination de l'intervention des bailleurs n'ont pas été réalisés à la fin du PAMOC. Planifié comme objectif spécifique du PAMOC, l'appui déployé à travers de la Composante 2 n'a pas rendu les services de l'ON, en particulier la Cellule d'appui à l'OND pour la gestion du FED, capable de répondre aux besoins de la gestion de l'enveloppe de coopération de l'UE et d'assurer la coordination entre bailleurs des fonds actifs à Djibouti. Bien que fonctionnelle et outillée ad libitum, beaucoup de difficultés, liées autant à son ancrage institutionnel qu'à la gestion administrative et financière des ressources humaines, entravent les capacités opérationnelles de la Cellule. Par ailleurs, le relâchement des relations de proximité et de dialogue direct avec la Délégation de l'UE a largement contribué à ralentir le progrès vers l'atteinte de cet objectif, cela malgré les demandes répétées de cette dernière à tenir des réunions mensuelles.

### **5.3 Efficience**

L'efficience concerne la relation entre les résultats et les moyens mis en œuvre, à savoir si la qualité et quantité des résultats obtenus justifient la qualité et la quantité des moyens mis en œuvre. Cette section en présente les éléments d'appréciation et les réponses aux QE.

#### **5.3.1 Niveau d'utilisation des moyens financiers par rapport aux objectifs et résultats du programme**

La situation financière du PAMOC, à la clôture des activités, au mois de décembre 2018 se caractérise par un niveau de dépense moyennement satisfaisant pour la composante 1 et très satisfaisant pour la composante

2 : respectivement de 59 et 92% (cf. Tableau ci-dessous). Le tableau complet par DP et activité de chaque composante se trouve à l'annexe 8.

**Tableau 6 : État financier au mois de décembre 2018 (francs djiboutiens)**

Composante	Budget des devis-programmes Initial	Budget des devis-programmes Rectifié	Cumul des mémoires	Solde disponible	Taux exécution (%)
Composante 1	51 810 000	51 140 000	30 235 783	20 904 217	59%
Composante 2	162 943 857	218 360 553	201 386 153	16 974 400	92%
Total	214 753 857	269 500 553	231 621 936	37 878 617	86%

Source : Cellule FED, Août 2019

Globalement le projet affiche un niveau global de décaissement satisfaisant de l'ordre de 86%. Cela traduit un dynamisme d'ensemble de la Cellule et donc une capacité à assumer des fonctions de coordination et de mise en œuvre de la coopération. Ce bon résultat a toutefois été obtenu avec une extension temporelle de l'ordre de 22 mois du fait du démarrage tardif du 1<sup>er</sup> DP (Octobre 2014) et l'extension de la durée opérationnelle du DP 3 de 6 mois (décembre 2016 à mai 2017) à 24 mois (décembre 2016 à novembre 2018, avec une période de clôture au 31 mai 2019).

Il a par ailleurs été obtenu en allégeant la composante 1 de son contenu initial pour en faire une composante accessoire alors qu'elle était la composante substantiellement la plus importante pour la planification et le S&E au début du programme (Cf. tableau ci-dessous). Le nombre et l'ampleur des activités ont ainsi progressivement (au fil des DP) revus à la baisse. Le budget prévu pour cette composante était en effet initialement de près de 1,3 million d'euros (environ 248 millions DJF) contre moins de 600 000 euros pour la composante 2 (environ 112 millions DJF).

Vidée de son contenu, la Composante 1 n'a pas pu apporter l'appui requis à la mise en œuvre de la SCAPE. L'apport du PAMOC à celle-ci a ainsi été des plus réduits : les 3 stratégies élaborées sont restées muettes faute de suivi et travail de coordination en aval. Le travail moteur que devait jouer l'ON s'est transformé en l'organisation d'une série de réunions d'information. La disparition au fil des DP de certaines activités maintes fois reportées a, par ailleurs, contribué à appauvrir le contenu de la composante 1 (A1.2, Élaboration et validation des textes réglementaires pour la mise en place du comité de pilotage ; A2.3 *Costing* de la politique sectorielle et de la stratégie de financement ; A2.4 Définition d'indicateurs d'évaluation consensuels).

**Tableau 7 : Budget prévu initialement à la fin 2013 (euros)**

Catégories	Contribution de l'UE	Total
	EUR (000)	EUR (000)
1.1. Etude de baseline	75	75
1.2 AT international (service)	1 017	1 017
1.3. DP Voyage d'études /seminaires et formations (communication sur les nouvelles stratégies, ateliers d'information, brochures, communication vis à vis de la	184	184

<i>population</i> ) et production/impression des documents (manuels et autres...) élaborés par les agences visées		
<b>Total composante 1</b>		<b>1276</b>
2.1 Renforcement des services de l'ON (composante 2)	306	306
2.2 Gestionnaire pour la Direction de l'Économie (DP)	75	75
2.3.Equipements (DP)	110	110
2.4. Coûts de fonctionnement (DP)	80	80
<b>Total composante 2</b>		<b>571</b>
3.1.Suivi, évaluation externe et audit (Contrat service)	123	123
3.2.Communication/ Visibilité	30	30
Imprévus	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>2 000</b>	<b>2 000</b>

Source : Fiche d'Action, 2014.

La composante 2 qui s'apparente à une subvention directe au financement de la Cellule a, à l'opposé, vu son budget augmenter considérablement, notamment en raison de l'utilisation du reliquat de l'AT (près de 480 000 euros). Globalement, les DP se sont de plus en plus apparentés à un appui financier à la Cellule (80% de fonds des 3 DP ont été alloués à la Composante 2). Cela pose la question de la pertinence de la mise en œuvre d'un tel outil (le DP) pour une opération de nature aussi simple.

La Cellule présente donc une certaine habileté à reformuler les activités de la composante 1 et celles de la composante 2 afin de mieux faire fonctionner la Cellule et notamment assurer les charges de personnel : 51% du budget des DP du PAMOC a été utilisé pour le financement du salaire du personnel (y inclus le complément salarial).

Elle présente en revanche une propension très faible à la visibilité du PAMOC. Par exemple, aucun signalement de la coopération Djibouti-UE se trouve affiché sur les véhicules achetés avec le budget du programme.

### 5.3.2 Amélioration du fonctionnement de la cellule

L'appui aux services de l'ON, dont la Cellule FED entre dans le schéma de mise à niveau des services centraux de l'État. L'ON, et plus spécifiquement la cellule FED, agit à ce titre comme une interface fonctionnelle entre les ministères sectoriels bénéficiant d'un appui de l'UE et la DUE. Elle sert à ce titre de fusible à la coopération et facilite dès lors la mise en œuvre du dialogue politique et des actions de coopération. En matière de coordination avec les ministères et la DUE, les principaux éléments d'attention sont présentés ci-dessous.

- **Coordination avec les ministères sectoriels** : globalement, le rôle de la cellule est apparu comme trop peu actif dû en partie au déficit de compétences, notamment en ingénierie, en matière de suivi, contrôle et de vérification de la conformité et de la qualité des dossiers et pièces justificatives. Les ministères sectoriels et les agences, comme celles de l'eau, se retrouvent ainsi dans une situation où l'appui de la cellule ne permet pas de pallier leur manque de ressources humaines. Le système dans son entièreté se trouve

ainsi ralenti par les difficultés de la Cellule à exercer un appui efficace. Au lieu de faciliter le flux informationnel et décisionnel, la cellule constitue un goulot d'étranglement entre les ministères et agences et la DUE. Souvent débordée dans la gestion et le suivi des dossiers, elle se contente de relayer les demandes sans pouvoir y apposer un regard critique et prendre en concertation avec les ministères les mesures requises. Cela entraîne, sur fond de manque de justification, d'irrégularité et autres motifs, de nombreux va-et-vient entre ces derniers et la DUE. A contrario, la Cellule permet de débloquer des situations difficiles du fait de sa parfaite connaissance des rouages administratifs et politiques djiboutiens. Elle constitue de la sorte une pièce maîtresse de la coopération Djibouti-UE

**Collaboration et Coordination DUE-Cellule** : globalement en demi-teinte ; la collaboration entre la cellule et la DUE souffre de plusieurs maux. Le premier est la lenteur de traitement des dossiers de part et d'autre. Il est lié à une certaine raideur procédurale dans le traitement des dossiers et le recours trop fréquent à la voie formelle pour les transmissions des commentaires, requêtes et autres demandes, ce qui oblige ensuite toutes les parties prenantes à s'aligner sur ce formalisme, alourdissant de la sorte considérablement le temps de traitement et ralentissant d'autant le processus de mise en œuvre de la coopération. La lenteur des dossiers est par ailleurs due au fait que le travail de la cellule n'est pas consacré exclusivement aux dossiers de l'UE comme cela a pu être constaté lors des entretiens avec ses personnels. Il n'a toutefois pas été possible d'établir dans quelles proportions les personnels de la cellule s'affairaient sur les dossiers d'autres bailleurs de fond que l'UE faute de disposer d'éléments tangibles comme les feuilles de temps et autres moyens de contrôle du temps de travail. Dans la même veine, il n'a pas non plus été possible de préciser l'importance des absences au sein de la cellule, tout comme celui à la DUE qui de part et d'autres semblent causer des retards de traitement des dossiers.

Le second est le manque de mécanismes de coordination effectif qui se traduit par un attentisme de part et d'autre. La tenue de réunions informelles entre les personnels des deux institutions a pourtant montré l'intérêt de travailler de concert quelques heures sur un dossier. Ce sont autant de coût de transaction évités. Si cela permet de s'assurer de la qualité des dossiers, cela contribue de plus à améliorer les compétences des uns et des autres par l'acquisition de connaissances sur les mécanismes de l'UE (PRAGE et autres) et du gouvernement djiboutien.

### 5.3.3 Capacité du personnel

Si la qualité du processus de recrutement réalisé dans le cadre du PAMOC a été souligné (affichage public et transparence), celui-ci s'est toutefois révélé peu propice à l'épanouissement de la Cellule car l'accent a été mis sur la diversité des profils et non sur les besoins, notamment en matière de maîtrise des processus et outils de conception, mise en œuvre, suivi et contrôle des projets. Le tableau suivant présente la capacité du personnel telle qu'elle a pu être évaluée sommairement lors du séjour à Djibouti. Pratiquement toutes les personnes ont été interrogées. Pour celles qui n'étaient pas présentes, le responsable de la cellule a émis un avis (indiqué avec un \* à la première colonne du tableau ci-dessous).

**Tableau 8 : Capacités du personnel de la cellule**

Titre du poste	Portefeuille	Statut	Points forts	Points faibles	Besoins en renforcement de capacités
<b>Coordinateur Cellule CAON/FED</b>	Supervision de tous les projets UE et Chargés de Projets Programmation Régionale PEPER	Fonctionnaire/Prime sous ce DP	Maîtrise des procédures et connaissance fine du contexte institutionnel	Difficulté à suivre l'ensemble des dossiers et imposer les normes qualités requises	Gestion des équipes et contrôle qualité
<b>Régisseur du DP</b>	Devis-programme N°3 PAMOC I Devis-programme FCT V Devis-programme PAMOC II	Fonctionnaire/Prime sous ce DP	Maîtrise des procédures de l'ensemble des bailleurs	Maîtrise partielle du PRAG et dynamisme modéré	PRAG et plus particulièrement passation de marchés
<b>Coordinateur Adjoint CAON/FED</b>	Gestion du fonctionnement au quotidien de la Cellule Management opérationnel de la cellule (gestion du personnel, gestion administrative, financière et logistique) Devis-programme N°3 PAMOC I Devis-programme FCT V Devis-programme PAMOC II Devis-programme Résilience Devis-programme MFF	Contractuel du DP	Maîtrise des procédures et du PRAG	Capacité organisationnelle	Compréhension du processus de montage de programmes et projets, de la planification à la clôture
<b>Ingénieur Statisticien (chargé de projet)</b>	PEPER PAMOC II	Fonctionnaire/Prime sous ce DP	Dynamisme et volontarisme	Peu d'expérience de gestion de projet	Amélioration des connaissances et processus liés au PRAG
<b>Juriste (chargé de projet)*</b>	Développement local Autonomisation de la femme Société civile Décentralisation Devis-programme MFF	Contractuel du DP	Maîtrise du volet juridique	Très peu d'expérience en gestion de projet et du PRAG	Missions de terrain pour prendre connaissance des réalités et formation sur les procédures PRAG
<b>Economiste (chargé de projet)</b>	SHARE EAU ASSAINISSEMENT AMCC Sécurité Alimentaire	Fonctionnaire/Prime sous ce DP	Maîtrise du suivi-évaluation et bonne volonté de travail	Difficulté à organiser le travail	Amélioration de la connaissance des procédures PRAG
<b>Gestionnaire de Programme</b>	Projet Appui Institutionnel Opérationnalisation du Cadre de Dialogue Coordination de l'Aide	Fonctionnaire/Prime sous ce DP	-	Difficulté à être intégré à la Cellule	Amélioration de la connaissance des procédures PRAG
<b>Sous-directeur « Décaissement »</b>	Gestion des données – administrateur logiciel SIGAD Suivi et mise à jour permanent des conventions et décaissements UE Analyse périodique des états d'avancements des projets UE sur SIGAD	Fonctionnaire/Prime sous ce DP	Sérieux et compétent dans le travail	Difficultés à gérer son équipe	Formation de gestion d'équipe et PRAG

Titre du poste	Portefeuille	Statut	Points forts	Points faibles	Besoins en renforcement de capacités
<b>Attaché Finance&amp;Contrat</b> (poste non pourvu en 2019)	Vérification contractuelle Contrôle des décomptes, factures et dossiers de paiement Ordonnancement de paiement	Fonctionnaire/Prime sous ce DP	-	-	-
<b>Ingénieur (poste non pourvu en 2019)*</b>	Suivi opérationnel des projets et contrats FED/UE Appui-conseil en ingénierie pour tous les projets FED/UE	Contractuel du DP	-	-	-
<b>Secrétaire</b>	Courrier arrivée Coordination de la logistique des événements et des missions	Fonctionnaire/Prime sous ce DP	Surqualifiée pour le poste occupé	Aucune connaissance procédures PRAG	Amélioration de la connaissance des procédures PRAG

Globalement, les difficultés rencontrées par le personnel de la cellule sont essentiellement d'ordre organisationnel et de nature technique liée au traitement des dossiers. Un besoin récurrent d'approfondissement des procédures de l'UE est manifeste. La présence des personnels de la cellule aux ateliers de formation, notamment celui tenu en juin 2019 à Djibouti, a pourtant été relativement faible. Il existe donc un décalage entre l'affichage des besoins et l'intérêt porté à la formation pour combler les lacunes.

Les réponses aux questions d'évaluation sont les suivantes :

- **Quel est le niveau de connaissances et compétences de chacun des membres de la cellule FED ?** Il est variable tel qu'énoncé ci-avant avec un point commun pour les postes techniques : un besoin significatif de renforcement des capacités en matière de procédures (PRAG) et de délivrer un travail de qualité dans le temps imparti.
- **Quel a été l'impact de la formation individuelle pour les responsables de la formulation et du suivi de ces plans et systèmes stratégiques ?** Conséquent mais insuffisant pour les rendre opérationnels. En n'étant pas assorti de phases de travail permettant de mettre en pratique les acquis, ceux-ci se dissipent rapidement. Le processus d'accumulation des connaissances ne fonctionne donc que très peu et très lentement. D'après les entretiens réalisés avec les personnels de la cellule, il apparaît que l'apprentissage se fasse sur le tas, surtout au contact du personnel de la DUE, et dans une moindre mesure lors des formations.
- **Les mécanismes de rapportage et de pilotage de l'intervention, utilisés, ont-ils permis de soutenir la bonne exécution du projet ?** Globalement le projet PAMOC s'est très peu inspiré des 2 ROM et des rapports d'audit comptable pour changer et améliorer sa manière de procéder. La bonne exécution du PAMOC a surtout été guidée par les bonnes relations entretenues entre la Cellule et la Section Coopération de la DUE. Relations qui, malgré le

relâchement mentionné plus haut, ont assuré une certaine continuité des activités tout au long des 3 DP et une reconduction de l'appui avec le PAMOC2 débuté en juin 2019.

- **Comment auraient-ils dû être complétés et/ou améliorés pour accompagner la mise en œuvre de l'action et renforcer la qualité de la coordination entre les différentes parties prenantes ?**  
Le mise en place d'un mécanisme de suivi et contrôle de la qualité aurait certainement permis de limiter les difficultés de traitement de dossiers et permis à la cellule de jouer pleinement son rôle de charnière de la coopération Djibouti-EU. Par ailleurs, une meilleure appropriation par chacun des membres de la Cellule de son rôle fondamental dans le processus de coopération et de modèle d'exemplarité aurait permis d'éviter de nombreux faux-pas.
- **A chaque vérification de dépenses des PD liés à cette action, des problèmes similaires ont été constatés de manière récurrente, à quoi ces problèmes sont-ils dus ? Quelles mesures devraient être prises pour éviter ces faiblesses relevées lors des audits ?** La principale raison de ce problème est le manque d'un système d'assurance-qualité et à la difficulté de la part du personnel de la Cellule à réaliser d'un seul jet un travail finalisé de qualité.
- **Les raisons pour lesquelles les recommandations des ROM n'ont pas été suivies ?** Elles ont été considérées comme non pertinentes car trop empreintes d'*a priori*. Le personnel de la cellule considère en effet que l'évaluation était faite pour apporter la preuve de dysfonctionnements mentionnés par le DUE et pas pour tenter de comprendre et de contextualiser les difficultés de fonctionnement de la cellule. Seuls les éléments négatifs étaient mis en avant en faisant fi des points positifs. La cellule a dès lors considéré qu'elle pouvait se dédouaner et s'épargner une réflexion sur les vraies causes de dysfonctionnement mentionnées dans les ROM. Qui plus est, le comité de pilotage ne semble pas avoir rempli son rôle. S'étant réuni une seule fois au cours du PAMOC il n'a pu être en mesure d'insuffler les changements nécessaires.
- **Question des recrutements non effectués ?** Les difficultés de recrutement de l'ingénieur semblent, d'après la Cellule, liées au niveau de rémunération trop faible de la fonction publique comparativement à celui du secteur privé, ce qui réduit considérablement l'attractivité des postes de fonctionnaires et explique l'absence du profil recherché dans les ministères techniques. Toutefois dans le cadre d'un recrutement d'un ingénieur contractuel, le niveau de rémunération proposé est attractif et comparable à celui du secteur privé. L'absence de recrutement d'un ingénieur à la suite du départ de celui en poste depuis la création de la Cellule relève donc d'avantage d'un manque d'engagement de la part de la direction de la Cellule.
- **Motivation salariale et intégration fonction publique pour maintenir les agents ?** La motivation par le niveau de salaire est un élément important mais semble-t-il pas le plus déterminant pour les personnels de la cellule. Celle-ci offre en effet une opportunité de premier ordre de s'immiscer dans le processus de coopération, d'en comprendre les rouages et le fonctionnement et de gérer des dossiers d'une certaine importance, ce qui n'est pas permis dans

les ministères sectoriels. Elle constitue en cela une manière de rentrer très rapidement dans un cadre institutionnel très porteur.

- **Motif du faible engagement politique à soutenir le PAMOC ?** L'importance stratégique et fonctionnelle de la Cellule n'est pas perçue et comprise. C'est de plus le maillon qui est considéré comme le responsable des problèmes sur les dossiers, etc. Elle est ainsi d'avantage connue pour les difficultés qu'elle engendre pour les ministères sectoriels que pour son rôle fondamental et effectif de coordonnateur de la coopération. Le manque de publicité fait autour de son travail, l'absence de rapport annuel, etc. nuit gravement à sa reconnaissance et sa justification dans l'édifice institutionnel djiboutien.

En résumé, l'appui extérieur, qui constitue un levier déterminant pour l'émancipation du pays n'est toutefois pas valorisé comme il devrait l'être en raison des obstacles qui jalonnent la mise en œuvre de du processus de coopération. La cellule qui joue un rôle pivot dans l'organisation de l'appui de l'UE éprouve des difficultés récurrentes de traitement des dossiers et peine de la sorte à assumer son rôle d'intermédiaire entre les ministères sectoriels et la DUE. Les capacités limitées des personnels de la cellule et l'absence de mécanisme de suivi et de contrôle qualité participent de cette déficience relative. Malgré tout, la cellule, de par son travail, a permis la mise en œuvre de l'ensemble des projets d'appui de l'UE dans le cadre du 11<sup>e</sup> FED.

#### 5.4 Durabilité et appropriation

L'étude de la durabilité du programme PAMOC est difficile à appréhender dans le sens où un nouveau programme de même nature (PAMOC2) a débuté en juin 2019 au moment du démarrage de cette évaluation. Les réponses aux questions qui suivent tentent ainsi, dans la mesure du possible, d'apporter un éclairage sur le caractère durable du programme et du niveau d'appropriation par les parties prenantes.

- **Quelle appréciation peut-on porter sur le niveau d'appropriation du Programme par les acteurs et/ou bénéficiaires ?** Globalement faible dans la mesure où une très grande partie de l'appui a consisté à pourvoir la cellule en équipements roulants et autres et à assurer un salaire ou un complément de salaire à une partie du personnel. Les activités de la Composante 1 destinées à asseoir la SCAPE ont été négligées avec des résultats plus que mitigés et peu exploitables. Les formations prodiguées ont toutefois permis aux personnels des ministères sectoriels de se former et se familiariser avec les procédures de l'UE. Mais cela demeure embryonnaire et aurait nécessité un travail plus continu pour pouvoir en recueillir les bénéfices et disposer dans chaque institution d'au moins une personne, point focal, à même de prendre en charge la réalisation complète d'un projet d'appui de l'UE.
- **L'action peut-elle être qualifiée de durable ?** Le programme laisse derrière lui peu d'éléments de durabilité pour les raisons évoquées plus haut. Le défi du PAMOC2 sera à ce titre de pouvoir influencer un nouveau paradigme de mise en œuvre de la coopération Djibouti-UE en conférant à la cellule le rôle qui lui revient.
- **Quels changements auraient dû être introduits pour accroître sa pérennité ?** Le programme aurait dû conserver son orientation initiale destinée à renforcer les processus institutionnels et la mise

en œuvre de la SCAPE. A cet égard, les 2 Rom n'ont pas suffisamment insisté sur le changement de cap pris par le programme, dès la fin du premier DP, au détriment de la raison même de son existence. Un recentrage du programme autour des activités de la composante 1 aurait permis d'atteindre de meilleurs résultats et d'accroître sa pérennité de par les traces institutionnelles qu'il aurait laissées, notamment en matière d'organisation de l'appui. La cellule aurait alors pu jouer un véritable rôle d'orchestration de l'appui.

- **Dans quelle mesure les recommandations des missions ROM ont été suivies ?** Elles n'ont pas été suivies pour les raisons évoquées *supra*.
- **Quels ont été les facteurs bloquants dans le cas contraire ?** L'absence de mécanisme de planification, de suivi et contrôle qualité et d'évaluation de la performance du personnel a conduit la cellule à opérer sans bornes ni points de repère. Le travail des uns et des autres a alors consisté à répondre aux demandes pressantes, sans aucune hiérarchisation des priorités. La cellule a donc globalement pâti d'un manque de *leadership* adéquat.

En résumé, la durabilité du PAMOC, incertaine pour le moment, pourrait être consolidée lors de la mise en œuvre du PAMOC2 à condition que les déficiences en matière de planification, suivi et contrôle qualité soit comblées. L'appropriation par le personnel de la cellule doit également être renforcée dans le cadre du PAMOC2. Le dynamisme du personnel de la Cellule devrait permettre un tel accomplissement.

## 5.5 Perspectives d'impact

Dans cette section sont présentés les effets à long terme, positifs et négatifs, du projet sur l'environnement institutionnel de la gestion de l'aide au développement par les acteurs nationaux et les instances compétentes de l'Etat. L'impact se mesure au niveau de la contribution du PAMOC à la réalisation de l'objectif global de l'action décrite dans la Convention de Financement. C'est-à-dire de « contribuer au renforcement de l'efficacité de l'aide de l'UE à Djibouti, en vue de la croissance économique du pays et de la réduction de la pauvreté. L'intervention proposée contribuera de même à la réduction de la pauvreté via une gestion améliorée de l'administration publique au Djibouti. »

Au terme de la phase 1 du PAMOC, il n'y a pas d'impact significatif directement attribuable à l'action du programme sur le cadre de gestion de l'administration publique du pays. La contribution du programme à la SCAPE a essentiellement consisté dans l'organisation et le financement de réunions et de formations mais la revue à mi-parcours de la SCAPE, réalisée en décembre 2018, ne fait aucune mention de la contribution du PAMOC, en tant que telle, dans sa mise en œuvre.

Toutefois, des changements remarquables ont été obtenus, parmi lesquels il faut relever l'acquisition par la Cellule d'une personnalité institutionnelle plus structurée et visible, encore perfectible il est vrai, notamment dans son ancrage au sein du ministère, la gestion de ses ressources humaines et dans son mode opératoire en tant qu'interface entre la DUE et les ministères sectoriels. Les réponses aux questions d'évaluation sont les suivantes :

- **Degré d'implication et de participation des acteurs nationaux et des instances décentralisées dans la mise en œuvre des**

**composantes du Programme** : Il n'y a pas de preuve de la participation directe et effective des acteurs nationaux dans la mise en œuvre. Dans la pratique, il s'agit plus de transmission de dossiers aux services de l'ON et des relations épistolaires qui se créent autour de la gestion de ce dossier. Les possibilités de suivi par les ministères de la gestion de leurs dossiers transmis sont réduites à minima, faute de fluidité dans les relations interinstitutionnelles et de l'opérationnalité du cadre de dialogue créé à cet effet.

- **Impact des formations sur les institutions et acteurs du PAMOC** : La formation et les voyages d'étude ont impliqué autant les services de l'ON que cadres sectoriels et régionaux. Mais les effets de ces formations ne se sont pas traduits en une amélioration de l'efficacité du fonctionnement des institutions bénéficiaires susceptible de générer l'impact attendu sur la coopération Djibouti-UE. Par manque d'un mécanisme de suivi et d'évaluation de la performance du personnel dans les ministères cibles et au sein de la Cellule, la routine a repris le dessus sur les comportements du personnel avec des conséquences négatives sur la gestion des dossiers et la motivation à la performance.
- **Les effets ou les impacts mesurables au terme de la mise en œuvre du Programme** : Bien que non mesurables objectivement, on peut considérer comme tangibles les progrès effectués par le ministère du Transport et celui de la Jeunesse et des Sports qui disposent maintenant de leur plan de stratégie. Toutefois, les effets demeurent encore diffus en ce qui concerne les autres résultats car inscrits dans un processus d'acquisition de compétences et de structuration qui ne pouvaient pas se produire à l'échelle de la durée de ce programme.

En résumé, au stade actuel, il n'y a pas encore d'impact significatif directement attribuable à l'action du programme sur le cadre de gestion de l'administration publique du pays. Toutefois, des changements remarquables ont été obtenus, parmi lesquels il faut relever l'acquisition par la Cellule d'une personnalité institutionnelle plus structurée et visible. Un état encore perfectible il est vrai, notamment par l'amélioration de sa position au sein du ministère, de la gestion de ses ressources humaines et de son mode opératoire en tant qu'interface entre la DUE et les ministères sectoriels. Mais le PAMOC 1 a été la première action importante, mise en œuvre dans un contexte de faiblesse institutionnelle avérée, qui a permis de soutenir 6 ministères et 3 agences de Djibouti, en les dotant de capacités et d'outils appropriés pour la gestion de la coopération et du partenariat financier avec l'Union européenne. Pour cette raison, il faut évaluer l'action dans son évolution au sein du contexte national. C'est-à-dire comme un processus de renforcement dont les effets ne seront perçus qu'à moyen terme mais dont les perspectives s'annoncent, malgré tout, sous de bons auspices. A condition, toutefois, que les recommandations des évaluations externes soient internalisées et mises en pratique selon la méthode de gestion du cycle de projet.

## 5.6 Cohérence et plus-value<sup>8</sup>

Le programme PAMOC vise à améliorer l'effectivité de l'appui de l'UE à Djibouti. Il est donc *de facto* cohérent avec l'ensemble de ses politiques

---

<sup>8</sup> Le terme anglais *Value-added* se traduit en français plus-value dans ce contexte-ci. Le terme valeur ajoutée étant spécifique au domaine économique, et constitue un indicateur qui mesure la valeur ou la richesse créée par une entreprise, un secteur d'activité ou un agent économique au cours d'une période donnée.

extérieures de développement et de coopération. Il est de plus consistant avec la politique du gouvernement djiboutien en matière d'amélioration de la coopération internationale et plus particulièrement avec l'UE, notamment dans un cadre d'intégration régionale.

Dans la mesure où aucun État membre ne contribue à l'amélioration des processus de mise en œuvre de l'appui international, la plus-value de l'intervention de l'UE est tangible. Elle est double. Elle se situe tout d'abord dans l'amélioration relative de la manière dont la coopération est mise en œuvre. L'appui à la cellule est à ce titre important pour fluidifier les processus de mise en œuvre. La plus-value se manifeste ensuite dans le développement d'une relation avec un interlocuteur unique pour la mise en œuvre des appuis fournis par l'UE. L'investissement de l'UE est donc pertinent.

## **5.7 Aspects transversaux**

Les aspects transversaux qui concernent l'égalité des sexes, l'environnement et changement climatique, ne font pas l'objet d'une attention spécifique et n'ont pas donné lieu à la mise en œuvre d'activités dans le PAMOC. Ils demeurent toutefois au cœur du programme puisque ces dimensions se retrouvent dans les projets d'appui (projets Femmes, Résilience, Production d'eau potable, usine d'épuration, de traitement des déchets, etc.) auquel le programme contribue à améliorer la mise en œuvre.

# **6 Conclusions, leçons apprises et recommandations**

## **6.1 Conclusions et leçons apprises**

Globalement, la Cellule affiche une volonté de bien faire malgré les trop nombreuses erreurs et manquements qui ralentissent l'exécution des dossiers. A cet égard, la mise en œuvre du PAMOC a trop souvent été perturbée par l'absence d'un processus d'assurance-qualité dans le fonctionnement interne de la Cellule entraînant la reprise répétée de dossiers de projet transmis à la DUE, parfois pour des omissions mineures comme des erreurs de date, de calcul ou de format de présentation des documents. A cet égard, la qualité des dossiers de coopération autant que la vitesse de leur traitement pourraient être des critères à prendre en considération pour établir des indicateurs appropriés pour le suivi de la gestion des fonds d'aide à la coopération entre Djibouti et ses partenaires techniques et financiers.

Les risques de gestion du programme mentionnés dans la convention de financement ont été sous-estimés lors du démarrage et ont conduit à la faible implication des ministères sectoriels dans la programmation de leur besoins/projets et à des lenteurs dans la mise en œuvre de la SCAPE, qui est le mécanisme conçu pour stimuler la coopération et la consommation des fonds mis à la disposition de l'Etat de Djibouti.

La Cellule se trouve dans un étau institutionnel et constitue un fusible à la coopération UE-Djibouti. En effet, elle ne dispose pas de l'autonomie requise dans son rôle de coordination ni dans celui d'interface attendu d'elle. Étant un service auprès de l'ON, c'est-à-dire le ministère de l'Économie et des Finances, elle est amenée à gérer d'autres portefeuilles de coopération que ceux de la Commission Européenne, ce qui la distrait de la mission sur laquelle elle est jugée. Son positionnement institutionnel actuel est ainsi préjudiciable à son efficacité à gérer la coopération de l'UE tel

qu'escompté. Au plan de l'utilisation des ressources humaines, un recentrage serait opportun, potentiellement, autour d'un noyau dur de compétences avérées, en vue d'une focalisation sur les dossiers UE.

Deux évaluations, de type ROM, ont été réalisées pour évaluer le projet, à mi-parcours, et en améliorer la mise en œuvre par des recommandations spécifiques. Des audits de vérification des dépenses relatives aux activités du projet ont été conduits après l'exécution de chacun des trois DP. Ces opérations font partie des modalités contractuelles de suivi du projet définies par la CF. Mais la cellule a failli à mettre en œuvre les recommandations qui ont été formulées à l'issue de ces opérations, même lorsqu'elles sont justifiées. Ce qui donne quelque peu l'impression d'un manque de volonté de sortir des mauvaises pratiques et de se perfectionner. Le défaut de système interne de suivi et évaluation et de rapportage analytique régulier de ses activités n'a pas permis une appréciation objective de la progression et de la qualité de la mise en œuvre du programme. Le manque d'une base de données fonctionnelle et de système d'archivage dans le cadre du projet empêche toute capitalisation des données utiles au suivi, en plus des autres difficultés de conservation et de circulation des documents (ce qui parfois s'assimile à de la rétention de l'information, même si non intentionnelle).

## 6.2 Recommandations

Les recommandations ci-dessous sont de deux natures : la première est générale et concerne la mise en œuvre de tout nouveau programme ou projet de l'UE instruit par la cellule ; la seconde est spécifique à la mise en œuvre du programme PAMCO 2.

### 6.2.1 Recommandations de nature générale

Les recommandations de nature générale concernent pour l'essentiel la manière de mettre en œuvre le plus efficacement possible un programme d'assistance de même nature que le PAMOC.

- **Associer les parties prenantes tout au long du processus de mise en œuvre du programme** pour améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de la coopération au développement. Pour cela, il est nécessaire que les cadres de dialogue interministériels soient opérationnels afin de décloisonner la collaboration entre les services chargés de la gestion des projets sectoriels.
- **Assurer l'opérationnalité du comité de pilotage et mettre en place le Comité stratégique** en confiant un rôle conséquent à ces deux comités dans l'organisation et les orientations du programme ainsi que dans son fonctionnement. Le comité de pilotage doit ainsi être l'élément central de la prise de décision et doit, en conséquence, être convoqué de manière régulière. Le comité stratégique doit s'assurer du suivi du bon déroulement du programme et, de la même manière, doit se réunir comme prévu.
- **Mettre en place un système d'archivage des informations et documents générés par le programme** en élaborant une plateforme d'archivage et de partage de l'information. Cette faiblesse a été mentionnée dans le rapport d'audit du DP3 du PAMOC1. De nombreux modèles,

simple d'utilisation existent<sup>9</sup> et peuvent être utilisés pour de telles tâches. Un tel système aurait le grand mérite d'établir la mémoire documentaire et informationnelle du programme et de pouvoir en même temps contribuer au partage des données et informations. Il aurait de plus la qualité de pouvoir faire disposer tous les acteurs associés au programme de la même information au même moment.

- **Disposer d'un plan de communication et de visibilité fonctionnel** : bien que figurant au rang des obligations légales pour toute action financée par l'UE, cet aspect n'a pas été pris en compte dans la mise en œuvre du PAMOC. Après vérification, il est en effet apparu que les lignes directrices sur la « Communication et visibilité des actions extérieures financées par l'UE » mises à la disposition des partenaires, et actualisées en 2018, ne sont pas connues et encore moins mises en pratique. Dès le début de la mise en œuvre, les mesures de communication et de visibilité doivent être établies respectivement à la convention de financement et aux lignes directrices de l'UE. De telles activités auraient de plus le mérite de valoriser le travail réalisé par la cellule et son rôle de charnière centrale de la coopération Djibouti-UE.

Les réponses aux 2 QE de nature générale sont précisées ci-dessous.

- **Quelles sont vos recommandations dans ces domaines pour des projets d'une nature similaire ?** La première recommandation porte sur l'importance de disposer d'une bonne identification et connaissance des besoins à la conception du programme et d'une bonne vision de la manière dont les bénéficiaires vont mettre en œuvre les activités. A l'échelle de la cellule, la stabilisation des postes-clé, (contractualisation du personnel ou autre mode de maintien) apparaît comme fondamentale du fait du long apprentissage technique et pratique des procédures de l'UE et du gouvernement djiboutien. Le suivi des performances post-formation et l'étude de l'adéquation poste/emploi doit être fait de manière régulière afin d'être en mesure de disposer des compétences requises en tout temps. La mise en place d'un système de planification et de suivi-évaluation opérationnel mentionné *supra* est un autre prérequis au bon fonctionnement de la cellule. Enfin, il est impératif pour la cellule d'obtenir le soutien politique à la hauteur de la place déterminante de l'aide dans la stratégie de croissance du pays.
- **Quels indicateurs aurait-il fallu établir afin de suivre adéquatement leur travail et leurs responsabilités ?** Il aurait fallu en premier lieu disposer d'un état de référence en bonne et due forme. Il aurait fallu ensuite mettre en place des indicateurs de performances se rapportant aux délais et à la qualité de réalisation des plans stratégiques et des tâches.

### 6.2.2 Recommandations spécifiques au PAMOC 2

Les 4 principales recommandations spécifiques au PAMOC2 sont présentées ci-dessous.

---

<sup>9</sup> L'un des plus utilisés est le système doku wiki (<https://www.dokuwiki.org/dokuwiki#>).

- **Conduire au démarrage de l'action du PAMOC 2 d'un audit institutionnel de la Cellule** d'appui à l'ON en vue d'en améliorer la structure (composition, hiérarchie et sujétion) et le fonctionnement (notamment pour ce qui du contrôle qualité et de l'archivage). Bien qu'un audit financier et système ait été réalisé à l'issue de la fin du DP2, il semble opportun, pour la mise à plat de l'ensemble des difficultés récurrentes de réaliser un travail de fond à partir duquel la cellule s'engage à procéder aux ajustements nécessaires afin de devenir réellement fonctionnelle et assurer les fonctions qui lui sont confiées. L'audit doit avoir pour lignes directrices :
  - L'autonomie institutionnelle et organisationnelle et un portefeuille à 100% consacré à la gestion des projets du FED ;
  - La mise en place d'une assurance qualité des dossiers de projet garantissant une capacité d'intervention avérée sur les dossiers techniques (avec la possibilité de recrutement ou AT pour des dossiers techniques particuliers, voir ci-dessous) ;
  - L'instauration de mécanismes et reflexes de travail quotidiens comme la mise place d'un registre des présence, d'outils de mesure de la performance du personnel en considération du rythme de prise en charge des dossiers traités et de la formation reçue.
- En matière de personnel, il convient de **procéder au recrutement d'ingénieurs** pour assurer une interface effective entre les départements ministériels sectoriels et la DUE ainsi que le recrutement d'un **spécialiste du suivi et de de l'assurance qualité** (avec un affichage public des postes à pourvoir). Il convient également de veiller à la stabilisation des postes-clé de manière contractuelle et/ou incitative ;
- Améliorer la **fluidification des mécanismes de transmission** de documents avec notamment une pré-validation des pièces en amont des envois officiels et contribuer au **rapprochement opérationnel entre la DUE et la Cellule** pour le travail sur les dossiers (séances de travail communes pour la formulation, revue, contrôle des dossiers, etc.) afin de traiter plus efficacement les dossiers en cours. Pour ce second point, il convient de rendre effective la demande de la DEU de tenir au moins une réunion mensuelle pour traiter des différents dossiers en cours.
- S'assurer de la **visibilité du programme**, notamment par l'affichage sur les véhicules acquis sur ses fonds, la production d'un rapport annuel d'activités de la cellule, l'organisation de quelques évènements de nature communicationnelle avec les ministères sectoriels et agences.

Cette évaluation est financée et guidée par la Commission européenne. Son contenu est sous l'entière responsabilité de NIRAS A / S et ne reflète pas nécessairement les vues de l'Union européenne.