

n° 02

août 2007

Série Evaluation et capitalisation

exPost
EXPost



Projet urbain dans les quartiers défavorisés du PK12 de Djibouti

Evaluation rétrospective

République de Djibouti

Claude BRIAND

Yves FICATIER



Département de la Recherche
Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France
www.afd.fr

PREAMBULE

L'objet de l'évaluation rétrospective est de formuler une opinion motivée sur la pertinence, l'efficience, l'efficacité, l'impact et la viabilité du projet financé au regard du contexte, de la politique et des procédures d'intervention du groupe AFD. L'évaluateur examine les réalisations du projet en fonction des objectifs qui étaient fixés et des finalités de développement de l'AFD. Il procède à l'examen du processus de préparation et d'exécution du projet dans ses différentes phases d'identification, d'instruction, de mise en œuvre et de suivi.

La mission d'évaluation du projet d'appui aux quartiers défavorisés du PK 12 s'est déroulée en avril-mai 2006.

Les observations, appréciations et recommandations exprimées le sont sous la seule responsabilité de la Division Evaluation et Capitalisation de l'AFD.



SOMMAIRE

1.	CONTEXTE GENERAL	7
1.1.	LA VILLE DE DJIBOUTI : UNE CAPITALE- ÉTAT EN PLEINE TRANSFORMATION.....	7
1.2.	DIFFÉRENTS PROJETS D'AMÉNAGEMENTS URBAINS SE SONT SUCCÉDÉS DEPUIS 20 ANS.	7
1.3.	LE NOUVEAU PROJET DU PK12.....	8
2.	PERTINENCE ET CONTENU DES PROJETS FINANCES PAR L'AFD	8
2.1.	PERTINENCE DU PROJET.....	8
2.2.	CONTENU ET ORGANISATION DU PROJET.....	9
3.	INSTRUCTION ET EXECUTION DU PROJET	9
3.1.	L'INSTRUCTION ET LA MISE EN ŒUVRE.....	9
3.2.	L'EXÉCUTION.....	10
3.2.1	Les travaux.....	10
3.2.2	Fonds de Développement Communautaire (FDC).....	12
3.2.3	Exécution financière.....	12
4.	IMPACT DU PROJET	14
4.1.	LA CRÉATION, PUIS LE RENFORCEMENT D'UNE FORTE DYNAMIQUE SOCIALE JUSQUE LÀ INCONNUE À DJIBOUTI.....	14
4.2.	LA CONSTRUCTION DES ROUTES A LARGEMENT CONTRIBUÉ AU DÉSENCLAVEMENT DU QUARTIER ET À AMÉLIORER LES ACCÈS AU CENTRE VILLE.....	15
4.3.	LA RELATIVE LENTEUR DE LA DENSIFICATION DES COMMERCES LE LONG DES VOIRIES TRADUIT LA FAIBLESSE DES REVENUS DU PK12.....	15
4.4.	L'AMÉLIORATION TRÈS SENSIBLE À TERME DE LA COUVERTURE SANITAIRE.....	16
5.	PERSPECTIVES	16
5.1	L'INSUFFISANTE IMPLICATION DE L'ADMINISTRATION DJIBOUTIENNE.....	17
5.2	LE RÔLE LIMITÉ DES SERVICES PUBLICS JUSQU'À AUJOURD'HUI.....	17
6.	LES PREMIÈRES CONCLUSIONS	18

1. Contexte général

1.1 La ville de Djibouti : une capitale-Etat en pleine transformation ¹

La ville de Djibouti, bien que l'on ne dispose pas de statistiques récentes, regroupe probablement aujourd'hui près de 70 % de la population totale du pays (650 000 ha). C'est dire que le développement économique et social du pays est largement lié à celui de la capitale.

La République de Djibouti, est un pays indépendant depuis une trentaine d'années (1977). Il a connu au cours des quinze dernières années des événements majeurs qui ont modifié sensiblement son développement :

- négativement avec la guerre civile (1991-1994) dont les conséquences ont été catastrophiques pour le pays : difficile retour au calme ethnique (accord de paix de mai 2001) et affaiblissement financier et économique du pays et notamment des sociétés publiques (EDD, ONED, PAID...), laminées financièrement par l'effort de guerre,
- positivement par la suite, le conflit érythro-éthiopien (1998-2000) provoquant le transfert intégral du trafic éthiopien du port d'Assab (Erythrée) vers le port Djibouti, ce qui permet aujourd'hui à ce dernier de retrouver son rôle de corridor d'échange et de point stratégique, objet de toutes les attentions tant des forces armées (américaines, françaises..) que des gros intérêts financiers de la région (Emirats arabes Unis).

La nouvelle donne liée au nouvel axe de transport vers Addis Abeba et l'Ethiopie et aux lourds investissements réalisés par le port de Dubaï (600 à 650 millions US\$) avec la construction d'un terminal pétrolier et d'un terminal conteneurs (à plus de 20m de tirant d'eau), a définitivement fixé le développement de la ville sur l'axe Addis Abeba (S-O), alors que le dernier schéma directeur prévoyait un futur développement de la ville vers le Sud.

¹ Voir annexes n° 1 et 2.

Différents projets d'aménagements urbains se sont succédés depuis 20 ans

Depuis 1984 deux grands projets de développement urbain (PDUD) se sont succédés à l'initiative de la Banque Mondiale. Si lors du premier projet (PDUD1), réhabilitation de quartier et extension de viabilisation de parcelles vers Balbala, l'AFD (CCCE) n'a joué qu'un rôle marginal (6,6 % d'un financement global de 120 MFF) par contre elle a eu un rôle plus important dans le deuxième projet PDUD2.

Ce deuxième projet regroupait la plupart des bailleurs de fonds concernés par le secteur (BM, UE, Fonds OPEP) et la France (CCCE et ministère de la coopération) y jouait un rôle majeur avec une contribution financière de 15,5 millions US\$ soit 38,5 % du montant total du projet (40 millions US\$). L'AFD et le MCD finançaient les extensions du quartier Balbala alors que les autres bailleurs de fonds finançaient des travaux de réhabilitation dans les anciens quartiers.

Ce PDUD2 « viabilisation de 3600 parcelles Balbala » (sur 137 hectares, en réalité seules 2900 parcelles ont été aménagées²), s'est traduit par un relatif échec sur le plan de la lutte contre la pauvreté, même si les réalisations techniques ont été satisfaisantes. Ce projet était basé sur un système de recouvrement des coûts³ lors de la cession de terrains et d'abondement d'un fonds urbain.

Dans les faits aucune parcelle n'a été achetée et les 2900 parcelles dûment équipées sont restées vides jusqu'en 2005. Depuis un programme de lotissement de logements non sociaux par la Société Immobilière de Djibouti (SID) a été financé par des fonds arabes.

² Une partie de la zone avait été occupée de manière spontanée, ces populations n'ont pas accepté d'être déplacées, d'où l'impossibilité d'y effectuer des aménagements.

³ Plus de 55 % des coûts devaient être récupérés, 45 % par la vente des parcelles viabilisées, et 10 % par les tarifs eau /électricité, taxes et impôts.

Le nouveau projet du PK12

Le projet PK12 a donc tourné le dos à l'approche précédente et s'est inscrit dans la problématique de la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des populations. Il s'est appuyé sur le projet de développement social et de travaux d'intérêt public (PDSTIP) de la Banque mondiale, rompant elle aussi avec ses précédentes approches, ce projet reposait sur le développement d'infrastructures économiques et sociales, et sur le développement communautaire, notamment basé sur la création dans les quartiers de pôles de rencontres et de discussions pour les populations résidentes appelés Centres de Développement Communautaire (CDC).

Le quartier retenu pour l'intervention de l'AFD a été celui du PK12. Il a été créé officiellement en 1993 pour accueillir des populations exclues d'autres quartiers, mais aussi des migrants et réfugiés (guerre civile interne, Somaliens, Ethiopiens...). Il s'agit donc d'un quartier où la diversité ethnique est très prononcée (Issas, Afars, Somalis etc). On peut estimer que la population dépasse largement les 15 000 habitants et devrait croître rapidement compte tenu des nouveaux aménagements.

Ce site avait fait l'objet d'un plan de lotissement d'environ 4500 parcelles (des permis d'occupation provisoire (POP) avaient été délivrés pour chaque parcelle) et d'ouverture de voies sommaires. Ce quartier ne présentait donc pas, a priori, de difficultés sur le plan foncier. Les seuls équipements existants

étaient un petit dispensaire et un système de distribution d'eau très sommaire (4 bornes fontaines) réalisés avec l'aide de l'UNICEF. De par la dureté des conditions de vie, une solidarité s'est développée entre les habitants, et un tissu associatif s'est créé, et ce en dépit d'une grande diversité d'ethnies et de précarité sur la zone. Ce quartier du PK12 porte d'ailleurs le nom symbolique de quartier de l'Union.

C'est au travers du projet de la Banque mondiale (PDSTIP) qu'une association a travaillé sur le renforcement de cette cohésion sociale en l'aidant à constituer et structurer des associations. Ainsi, durant six mois (juillet-décembre 2000) cette association a travaillé étroitement avec la population du PK12 pour la sensibiliser, la consulter, l'impliquer, et l'aider à se structurer.

L'originalité et la pertinence du projet de l'AFD auront été de s'appuyer sur cette cohésion et sur une participation des populations à la définition de leurs besoins. Les deux priorités qui ont émergé, suite à la consultation des habitants, ont été l'amélioration de l'accès à l'eau et le désenclavement du quartier, situé à plus de 12 km du centre ville et isolé de 3 ou 4 km de la zone habitée la plus proche à savoir l'ouest de Balbala et le lotissement resté vide des « 3600 parcelles ».

Une subvention de 3,5 millions d'euros a été accordée à la République de Djibouti, qui a délégué le rôle de la maîtrise d'ouvrage à l'Agence Djiboutienne pour les Travaux d'Intérêts Publics (ADETIP).

2. Pertinence et contenu des projets financés par l'AFD

2.1 Pertinence du projet

A la fin des années 90, l'activité de l'AFD a fortement baissé en termes de nouveaux engagements à Djibouti, son rôle consistant à essayer :

- de terminer les projets en cours (« 3600 parcelles » Balbala, Programme d'actions prioritaires de l'ONED...),
- de gérer des rapports difficiles avec différentes entreprises publiques (EDD, ONED, PAID,...) autrefois partenaires, soit

pour cause d'impayés soit par impossibilité de leur accorder des financements en raison de leur situation financière catastrophique⁴.

⁴ Il convient de rappeler également que durant cette période il y a eu de nombreuses « Aides Budgétaires » classiques ou ayant trait à des problèmes particuliers (démobilisation des « militaires recrutés » pendant la guerre civile, compensation de la présence de l'armée française).

Dans ces conditions, le ré-engagement de l'AFD dans le développement urbain n'était pas évident. Mais le choix délibéré de s'appuyer sur une approche participative radicalement différente des précédentes, s'inscrivant dans une nouvelle démarche également de la Banque mondiale, a été tout à fait pertinent et s'est inscrit totalement dans les objectifs de lutte contre la pauvreté assignés au début des années 2000 tant au pays lui-même qu'aux différents bailleurs de fonds ⁵.

2.2 Contenu et organisation du projet

C'est au travers du projet de la Banque mondiale (PDSTIP) qu'une association a travaillé sur le renforcement de la cohésion sociale dans le quartier du PK12, en l'aidant à constituer et structurer des associations.

L'originalité et la pertinence du projet de l'AFD a été de s'appuyer sur cette cohésion et sur une participation des populations à la définition de leurs besoins. Les deux priorités retenues, issues de la « consultation assistée » des populations, ont été l'amélioration de l'accès à l'eau et le désenclave-

ment du quartier, très éloigné de tout.

Une subvention de 3,5 millions d'euros a été accordée à la République de Djibouti. La composante eau, au demeurant primordiale pour le quartier, ne pouvait être retenue en raison de difficultés financières persistantes (arriérés de paiement) entre l'Office National des Eaux de Djibouti (ONED) et l'AFD.

Pour ne pas retomber sur le montage institutionnel trop compliqué et finalement inefficace des précédents projets⁶, l'Etat a délégué le rôle de la maîtrise d'ouvrage à l'Agence Djiboutienne pour les Travaux d'Intérêts Publics (ADETIP).

L'ADETIP a été créée en 1999 pour le projet PDSTIP ; il s'agit de la deuxième génération d'AGETIP ajoutant, aux objectifs de la première génération, une composante association des populations aux décisions.

Un comité de pilotage a été également créé associant le District, l'Administration, les services publics (eau, électricité) et les représentants d'associations du quartier du PK12. Il convient d'insister sur le travail extrêmement positif de ce comité et sur le fait qu'il soit un lieu d'échanges entre l'Administration, les services publics, les entreprises et les représentants de la population.

3. Instruction et exécution du projet

3.1 L'instruction et la mise en œuvre

Le projet de viabilisation du quartier du PK12 (quartier de l'Union) a fait l'objet d'une identification en juin 2000 et d'une première ébauche de projet définie avec les autorités djiboutiennes.

Sur ces bases une étude de faisabilité a été réalisée de juin à septembre 2001. Le Comité de direction opérationnel a

donné son accord à la poursuite de l'instruction le 2/10/2001 et l'évaluation du projet a suivi en novembre 2001.

Le projet d'équipement et de développement communautaire du PK12 d'un montant de 3,5 millions d'euros a été octroyé par le Conseil de Surveillance du 13 juin 2002. La convention de financement a, quant à elle, été signée le 10/07/2002.

Le projet a deux composantes principales :

- des investissements physiques (voirie et équipements communautaires) d'un montant de 2 615 000 euros ;
- un appui à la communauté du PK12 avec la mise en place d'un Fonds de Développement communautaire d'un montant de 312 500 euros ;

⁵ La réalisation d'un tel projet était inscrit comme une priorité dans le CIP Djibouti 2000.

⁶ Comité interministériel présidé par le premier ministre associant plusieurs administrations (ministère des travaux publics, urbanisme et logement, ministère des finances, (Domaines), ministère de l'intérieur (District) etc.

3.2 L'exécution

3.2.1 Les travaux

Le projet comportait deux types de travaux : des routes et des équipements communautaires.

● Les routes⁷

Les travaux ont débuté à la mi-avril 2005, soit plus de trente mois après la signature de la convention. A ce jour 7,7 km de voies ont été réalisés. Les travaux ont été effectués par deux entreprises de niveau international.

La première entreprise a quasiment terminé ses travaux (routes n° 17 et n° 2 bitumées, et évacuation des eaux de pluie) donnant accès aux équipements prévus, y compris une gare routière pour minibus. Elle intervient maintenant sur les voies en terre. Le taux d'avancement des travaux est de 85 %.

Par contre, la seconde entreprise rencontre des difficultés pour réaliser la voie 11 (parallèle à la route nationale vers l'Ethiopie). En effet, les emprises de la voie vers la route de Doraleh sont partiellement occupées par des commerces et autres constructions en chantier ; cette partie de route devra être abandonnée. En attente de décision, celle-ci a enchaîné sur les travaux de topographie des voies 10 et 19.

Ceci reflète bien le problème général du foncier dans cette zone et des permis d'occupation provisoires (largement distribués par le District et le Chef d'arrondissement)⁸. Le maillage complet du quartier n'a pu être réalisé en raison des coûts d'excavation trop élevés, mais le maillage intérieur du quartier devrait être réalisé sur une grande partie de la zone, à l'exception de certaines parties inoccupées (et qui le resteront sans gros travaux d'aménagement), avec les reliquats sur les contrats en cours.

⁷ Voir annexe n° 3.

⁸ En principe, ces permis d'occupation provisoires (POP) sont illégaux depuis 1999. Au total plus de 5900 POP ont été distribués alors que 4900 permis avaient été attribués.

● Les bâtiments⁹

Les travaux de construction des bâtiments ont commencé en novembre 2003 soit seize mois après la signature de la convention. Ils ont été réalisés par des entreprises djiboutiennes de petite taille (une quinzaine de salariés).

Les études concernant la construction du Centre de Développement Communautaire et du pôle Santé ont débuté en octobre 2002 et se sont terminées en juin 2003, date de lancement des appels d'offres.

La construction du Centre de Développement Communautaire a été retardée par le décès de l'entrepreneur, les travaux ont été repris par une nouvelle entreprise et ont été achevés en 2005. Le CDC a fonctionné dès son achèvement.

Le pôle Santé est achevé depuis 2005, les travaux de construction ayant débuté pour la première tranche en février 2004, et pour la seconde tranche en août 2004. Le pôle Santé ne fonctionne malheureusement que depuis son inauguration par le Président de la République, il y a un mois. Le retard dans sa mise en service vient du fait que les équipements (financés par la Banque Africaine de Développement) ont été livrés avec un retard d'un an¹⁰. De même, le personnel soignant a été mis à la disposition du pôle Santé par le Ministère de tutelle avec beaucoup de retard. Les travaux supplémentaires sont également achevés y compris les accès, inclus dans les travaux de voirie.

Les études relatives à l'Antenne Administrative, au Poste de Police, au Marché Central, ainsi qu'à la Maison des Jeunes ont démarré en juin 2003 et se sont achevées en décembre 2003, date de lancement des appels d'offres. Les marchés ont été signés fin juillet et début août 2004, et les travaux ont commencé en octobre 2004, sauf pour le Marché Central pour lequel les travaux ont été entrepris dès la signature du contrat.

Concernant l'Antenne Administrative, le Poste de Police et la Maison des Jeunes, les travaux sont terminés depuis plusieurs mois. Mais à ce jour, ces bâtiments ne sont pas opérationnels : pas de personnel, ni de mobilier pour les deux premiers, pas

⁹ Voir annexes n° 4 et 5.

¹⁰ Impayés de Djibouti envers la BAD.

d'eau ni d'électricité pour la Maison des Jeunes.

Quant au Marché Central, il n'est pas totalement achevé. Ce projet a pris du retard en raison de la construction d'une mosquée qui empiétait sur l'espace dévolu au marché (la mosquée a dû être déplacée et reconstruite à côté). De plus, le premier contrat a dû être interrompu, laissant un certain nombre de malfaçons constatées par l'ADETIP. Une nouvelle entreprise a été retenue pour reprendre l'ensemble des malfaçons, le financement de ce nouveau contrat étant assuré par la retenue de garantie du marché initial. Ces travaux sont terminés à 75 %.

Les travaux concernant la construction de la gare routière ont débuté en décembre 2005. Le bâtiment est aujourd'hui en cours de finition ainsi que les aménagements extérieurs (parking pour les minibus). L'entreprise chargée des travaux rencontre tout de même quelques difficultés concernant la réalisation du complexe d'assainissement dues à la nature rocheuse du terrain. Le taux d'avancement des travaux est de 90 %.

Il faut noter que la construction de l'Antenne administrative, non prévue à l'origine mais demandée par la population, a entraîné la réduction significative (20 à 25 %) de l'emplacement destiné au parking de la gare routière, ce qui risque de rendre difficile l'utilisation de ce parking par les minibus et de les encourager à continuer de stationner au carrefour. S'il en est encore temps, il conviendrait de revoir cette aire pour la rendre plus opérationnelle.

L'alimentation électrique telle que prévue à la convention (éclairage des voiries) est terminée ainsi que la pose des compteurs, sauf celui du marché central et de l'aire de prière.

Enfin quelques travaux supplémentaires ont été réalisés tels que la réalisation d'une aire de jeux et d'une aire de prière.

● Premières conclusions

Dans l'ensemble ces travaux ont été bien réalisés en ce qui concerne les routes ; par contre les équipements communautaires sont d'une qualité parfois médiocre. Il semble que cela soit lié à une relative faiblesse de la maîtrise d'œuvre chargée de la surveillance des travaux, et au manque d'informations disponibles pour l'implantation des bâtiments¹¹. Il convient d'indi-

¹¹ Pas de plan détaillé de la zone, difficulté d'obtenir le cadastre pour l'implantation des bâtiments

quer que l'étude de faisabilité n'allait pas jusqu'à l'APD (Avant Projet Sommaire), et que des modifications sont intervenues lors des APS¹², d'où un retard important dans le lancement de travaux. De même le choix de l'ADETIP de faire travailler le maximum d'entreprises djiboutiennes a conduit à de nombreux lots et écarte peut-être les meilleures entreprises pour lesquelles des lots sont trop petits. Les résultats des offres ont été souvent inférieurs aux prévisions d'où l'ajout sur certains bâtiments de constructions supplémentaires (Centre de Santé). L'objectif d'une meilleure qualité des bâtiments doit être recherché, notamment en matière d'isolation thermique pour des bâtiments comme les centres de santé. Ce serait un gage supplémentaire de durabilité dans un pays où les dégradations et l'absence de maintenance vont de pair. Les travaux ont été réalisés :

- pour les voiries par de grosses entreprises ;
- pour les bâtiments communautaires par des entreprises de type PME (environ 15 personnes, CA 50 millions de FDJ).

Trois observations, concernant ces travaux, peuvent être faites pour expliquer le rallongement des délais :

- le recrutement de la main-d'œuvre sur le site, clause des contrats ADETIP, qui entraîne de grosses difficultés : aucune qualification des populations, surnombre des demandeurs d'emploi, la demande étant trois fois supérieure à l'offre et entraînant des conflits¹³. Tous ces problèmes entraînent des retards pour le démarrage des travaux et peuvent occasionner des malfaçons.

- la non réalisation ou les retards dans l'installation des réseaux des services publics (eau, électricité...);

- pour les routes des occupations de terrain qui bloquent ou annulent les travaux.

¹² Ajout, à la demande des populations, d'un bâtiment pour une antenne administrative, ce qui a également entraîné une modification du parking de la gare routière.

¹³ Cela peut conduire pour une même tâche à l'embauche successive de plusieurs personnes.

3.2.2 Fonds de Développement Communautaire (FDC)¹⁴

Le FDC est géré par un Comité de gestion composé de :

- six membres permanents (un représentant du district et cinq représentants du quartier PK12 choisis par la communauté) ;
- cinq membres consultatifs, représentants de diverses administrations ;
- un représentant de l'ADETIP.

Ce comité décide de l'affectation des fonds du FDC à des projets (actions immatérielles) proposés par les populations du PK12.

Ce fonds a été doté à hauteur de 312 500 euros et constitue une source de financement pour prendre en compte des actions souhaitées par les populations¹⁵. Depuis 2003, huit actions ont été entreprises essentiellement consacrées à :

- l'alphabétisation ;
- la formation professionnelle (hommes, femmes) ;
- l'équipement du CDC ;
- le nettoyage des dépotoirs sauvages.

Au total environ un tiers de l'enveloppe a été utilisé. Les associations ont des idées de financements mais ont des difficultés à les formuler, même si un consultant engagé par l'ADETIP essaie de les appuyer.

Les projets proposés touchent la plupart du temps à des formations professionnelles, l'emploi et la recherche de revenus monétaires étant une préoccupation permanente des habitants du PK12.

Des actions pour renforcer et valoriser les capacités de travail acquises par le quartier et pour en informer les entreprises djiboutiennes est un système à mettre au point au niveau du CDC.

¹⁴ Voir annexe n° 6.

¹⁵ Le Comité de gestion est constitué de 11 membres (un représentant du District de Djibouti, cinq représentants de la communauté du PK12 et cinq représentants consultatifs de l'administration publique).

Il n'y a actuellement que des projets en cours de gestation : une demande de formation de chauffeurs pour faire face à une éventuelle demande émanant des chantiers du port de Doraleh, une campagne de sensibilisation pour la prévention du paludisme (traitement des gîtes...).

Le comité de gestion du FDC, à l'instar du comité de gestion du CDC, aurait besoin d'appui pour se structurer et se doter de moyens pour suivre les actions engagées (fichier des formations par secteurs, emplois trouvés...).

3.2.3 Exécution financière

Le projet PK12, et en général les projets de ce type, font souvent appel à de petites entreprises locales pour des marchés de faibles montants. Il est donc important qu'une procédure simple de non objection soit définie au préalable entre l'Agence locale de l'AFD et le siège, de même en ce qui concerne le traitement des petits paiements locaux.

● Procédure sur les avis de non objection (ANO)

Il avait été convenu en juillet/août 2002, entre l'agence de Djibouti et le siège de l'AFD que les ANO pour les marchés d'études d'un montant inférieur à 30 000 USD, et les marchés de travaux d'un montant inférieur à 150 000 USD pourraient être donnés directement par l'agence¹⁶, sans accord préalable du siège (montants identiques à ceux fixés par la Banque mondiale).

Pour les actions financées sur le Fonds de Développement Communautaire qui portent sur de faibles montants, il avait été convenu en mai 2005 que l'ANO serait donné par le siège sur une convention type, et que l'agence donnerait ensuite des ANO « à la carte » sur les différentes conventions.

En pratique, le siège a été beaucoup plus sollicité que prévu quant à la délivrance des ANO. En effet, à part les petits marchés financés par le FDC et qui font l'objet systématiquement

¹⁶ Il faut noter que cet accord provient d'une proposition de l'agence lors de l'ANO à émettre pour le premier marché d'études relatif au CDC et au Pôle santé. Il en résulte que les seuils fixés pour ce premier marché ont été appliqués ensuite aux autres marchés, à partir de août 2002.

d'ANO donnés directement par l'agence de Djibouti, on constate que pour les marchés de travaux et d'études, il n'est pas tenu compte par l'agence des seuils retenus et que cette dernière demande implicitement à chaque fois l'avis du siège, en employant une formulation telle que « sans commentaire de votre part » accompagnée du projet de marché.

Il est donc nécessaire dans un souci d'efficacité que dorénavant, les termes de l'accord passé entre l'agence et le siège soient réellement respectés.

● Décaissements

Les petites entreprises qui ont construit les bâtiments disent avoir souffert de délais de paiement trop longs atteignant parfois deux à trois mois. L'entreprise qui a effectué les travaux de voirie estime, quand à elle, avoir été payée pour chaque décompte dans des délais tout à fait raisonnables. Seul, le dernier paiement de fin d'année a posé un petit problème lié aux variations des prix par sous-lots (certains sous-lots dépassaient les montants initialement prévus par le marché, en contrepartie de quoi les montants d'autres sous-lots avaient diminué) sans incidence toutefois sur le montant global du marché. Finalement un avenant a été signé pour régularisation et le paiement a été effectué. Cette entreprise ne paraît pas avoir été particulièrement gênée par ce retard.

La nouvelle application « versements » depuis son installation contribue fortement à réduire les délais de paiement. Cependant certains délais restent incompressibles, notamment celui de l'approvisionnement du compte de l'AFD à la Paierie Générale de Djibouti pour lequel il faut compter environ une semaine.

En fait, le délai total de paiement est aujourd'hui d'une dizaine de jours, à partir de la date de remise de la demande de règlement par l'ADETIP, en passant par l'examen du dossier par l'agence de Djibouti jusqu'au versement effectif sur le compte du bénéficiaire. Ce délai peut être considéré comme très correct.

Par contre, concernant les versements imputables sur le Fonds de Développement Communautaire, l'ADETIP rencontre des difficultés liées aux procédures de l'AFD. Il faut rappeler que ce fonds n'est utilisable que pour des prestations immatérielles telles des actions de formation, transport des stagiaires, de programmes d'alphabétisation etc., et de faibles montants.

Le demandeur doit remplir un formulaire. Il faut souvent plusieurs mois pour que celui-ci soit correctement établi, le demandeur devant être aidé dans cette démarche. La demande est ensuite transmise au Comité de gestion du FDC puis fait l'objet comme on l'a vu précédemment d'une convention avec l'ADETIP soumise systématiquement à l'ANO de l'AFD.

Les difficultés proviennent du fait que l'AFD ne peut effectuer des paiements en faveur des bénéficiaires des conventions que s'ils sont titulaires d'un compte bancaire. Or, dans la majorité des cas les bénéficiaires ne disposent pas d'un compte bancaire et l'obligation d'ouvrir un compte est souvent problématique pour eux.

Pour remédier à ce problème qui porte tout compte fait sur des petites sommes, mais qui retarde considérablement les paiements en faveur des bénéficiaires, l'ADETIP a décidé de faire l'avance de ces versements, et d'en demander en suite le remboursement auprès de l'AFD, ce qui ne s'est pas passé sans difficultés pour l'ADETIP et aurait pu poser des problèmes de remboursement à l'AFD. Il est donc recommandé pour un prochain projet d'étudier la mise en place d'une caisse d'avance pour faciliter ce genre de décaissements, ou éventuellement de prévoir des versements par tranches renouvelables au fur et à mesure de la présentation des justificatifs de dépenses par l'ADETIP.

● L'estimation actuelle des reliquats

Cette évaluation intervient alors que le projet n'est pas terminé puisque la date limite de versement des fonds est fixée au 30 juin 2008 (cette date avait été fixée avec largesse en prévision d'un engagement relativement long du FDC). Cette hypothèse se vérifie, le tiers seulement du FDC étant aujourd'hui engagé.

Concernant les travaux, selon les hypothèses retenues, de change notamment, le reliquat total oscillerait entre 68 et 81 millions de FDJ.

L'hypothèse la plus basse équivaut à 340 000 euros ce qui inclut l'ensemble des imprévus physiques initiaux à hauteur de 220 000 euros, le reste 120 000 euros constituant la plus value de change (3,5 % du montant total). Il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur les éventuelles affectations sauf à indiquer l'intérêt majeur de renforcer l'AEP (Adduction d'Eau Potable) du quartier. Hormis le reliquat travaux, il apparaît que

On trouvera ci-dessous le tableau de l'évolution du financement AFD.

Tableau 1. Réalisation et utilisation des financements AFD

POSTES	CONVENTION du 10 juillet 2002 (1)	REALISATIONS (marchés engagés) (2)	RESTE à VERSER (sur marchés engagés)	ECARTS (1) - (2)
Etudes techniques et contrôle	171 100	224 980 (1)	25 063	- 53 880
Voirie et gare routière	1 412 000	1 229 474 (1)	293 574	182 526
Bâtiments	810 100	844 409 (1)	149 225	- 34 309
Imprévus physiques	222 200			222 200
Sous-Totaux	2 615 400	2 298 863	467 862	316 537
Imprévus financiers	221 400			221 400
Rémunération ADETIP	234 200	243 082	106 173	- 8 882
Appui technique, Etudes et Divers	116 500	13 500	6 750	103 000
Fonds de développement communautaire	312 500	77 244	49 164	235 256
TOTAUX	3 500 000	2 632 689	629 949	867 311

Sources : ADETIP

4. Impact du projet¹⁷

les imprévus financiers non utilisés constitueront également un reliquat utilisable.

Pour mieux apprécier les « impacts des projets sur la vie du quartier », la mission d'évaluation a fait réaliser par une consultante djiboutienne un certain nombre d'enquêtes tant quantitatives (comptage) que qualitatives permettant ainsi de renseigner certains indicateurs propres à argumenter les observations et analyses de la mission. Bien évidemment cette étude reste succincte mais elle a permis de chiffrer les observations et aussi de faciliter un dialogue plus approfondi avec les populations.

4.1. La création, puis le renforcement d'une forte dynamique sociale jusque là inconnue à Djibouti

Comme cela a déjà été mentionné, un des objectifs du projet était d'associer le plus étroitement possible les populations résidentes. Entre 1999 et 2001, un travail important d'intermédi-

ation sociale a été assuré par l'ADETIP pour assurer l'émergence de plusieurs associations. Il en existe six aujourd'hui regroupant près de 300 membres¹⁸. La mise en place du projet avec la participation des associations a impulsé une nouvelle dynamique associative et la création de trois nouvelles associations. La croissance du nombre d'associations et surtout du nombre de leurs membres est un indicateur en matière d'impact social et à ce titre mérite d'être suivi.

La mission a pu s'assurer de la réalité et de l'activisme de ces associations au travers de leurs propositions au FDC, et au suivi des actions de formation entreprises via ses financements. Ce sont les associations qui ont demandé l'adjonction aux équipements sociaux de proximité d'une antenne administrative pour le PK12.

A cet égard le Centre de Développement Communautaire joue un rôle de catalyseur pour la vie associative du quartier. L'équipement progressif des locaux (salle de télévision, baby-foots, tables de ping pong...) a renforcé son attrait, notamment au niveau des jeunes.

Une dynamique sociale est en marche et les habitants parais-

¹⁷ Voir annexe n° 7.

¹⁸ Voir annexes n° 8 et 9.

sent vouloir rester solidaires, comme la mission a pu le constater au niveau des jeunes suivant des formations, lesquels souhaitent à la fin de leur stage former l'équivalent de syndicats de métiers. Néanmoins la capacité de proposition des associations doit être confortée et le Centre de Développement Communautaire doit développer sa capacité de centre d'information et de promotion du quartier. De même tout au long du processus l'ADETIP, via le financement Banque Mondiale, a mis à disposition du quartier un animateur professionnel chargé d'appuyer les démarches des associations. Cet animateur a eu un rôle prépondérant dans l'animation sociale. La nécessité de lui trouver un relais, son contrat arrivant à terme, paraît nécessaire pour conforter les activités du CDC.

Aujourd'hui l'accès aux activités du centre relève d'une participation financière ; il ne faudrait pas que cela se fasse au détriment des plus démunis.

4.2. La construction des routes a largement contribué au désenclavement du quartier et à améliorer les accès au Centre Ville¹⁹.

Le maillage du quartier est aujourd'hui réalisé soit avec des voies bitumées, soit avec des voies améliorées²⁰. Ceci permet des accès de sorties du quartier soit vers la route nationale n° 1 (axe vers l'Ethiopie) et le centre ville de Djibouti, soit vers Balbala grâce à une voie d'accès au quartier des « 3600 parcelles ».

Cela a fortement changé le comportement des populations qui ont un temps d'accès plus raisonnable au centre ville²¹, ou à d'autres quartiers qu'elles fréquentaient peu ou pas face aux difficultés de transport²². Par contre, il n'y a pas eu de réduction

¹⁹ Voir annexes n° 10 et 10 bis.

²⁰ Non bitumées.

²¹ Les temps de déplacement ont été réduits par trois ou quatre.

²² Selon les résultats de l'enquête d'opinion réalisée par Mme Amina Chiré seulement 33 % des personnes interrogées estiment qu'il y a eu une nette amélioration des transports, ceci indique que le coût de transport reste encore très prohibitif pour de nombreux habitants de la zone.

²³ Un A/R centre ville coûte 150 à 200 FDJ (0,75 à 1 euro) ce qui est très lourd pour des populations à très faibles revenus.

des coûts de transports, qui restent importants car il faut emprunter plusieurs minibus²³.

Aujourd'hui 20 minibus assurent leur service dans le quartier. A priori selon l'enquête, les propriétaires/chauffeurs habiteraient le quartier et empêcheraient d'autres minibus (souvent en meilleur état) de venir au PK12, ce qui réduit d'autant l'offre de transport. D'autre part la réalisation de routes facilite le passage des camions vers les chantiers en cours (lotissement de Garbaar) et à terme le contournement partiel de la RN1 (vers l'Ethiopie) là où le trafic de camion est le plus important (gare routière).

La construction de ces routes et surtout la mise en place d'un éclairage public le long des deux axes goudronnés ont, selon la population, contribué à améliorer la sécurité dans la zone. Le poste de police devrait conforter cette situation. La population est dans son ensemble très satisfaite du maillage intérieur et surtout des parties goudronnées qui permettent des déplacements à pied facilités (notamment la nuit grâce à l'éclairage) mais aussi une meilleure hygiène (diminution de la poussière, amélioration sensible des conditions de marche).

4.3 La relative lenteur de la densification des commerces le long des voiries traduit la faiblesse des revenus du PK12²⁴.

Depuis janvier 2003, seulement 10 petits commerces formels nouveaux se sont implantés, ce qui traduit bien le manque de solvabilité de la zone. Certes de nombreux petits commerces informels (une centaine selon l'étude) prolifèrent çà et là dans la zone mais ils sont instables (dans le temps) en cela qu'ils dépendent soit des quelques FDJ détenus par le vendeur soit d'une opportunité à un moment donné.

Par contre, la densification des commerces le long de la route nationale N1 est significative (plus d'une quinzaine de commerces formels : restaurants, hôtels..), mais ces derniers sont

²⁴ Voir annexes n° 11 et 11bis.

destinés aux chauffeurs éthiopiens et ne sont donc pas créateurs d'emplois (ils sont tenus par des Ethiopiens qui louent le terrain à des Djiboutiens non résidents du PK12).

4.4 L'amélioration très sensible à terme de la couverture sanitaire²⁵.

Le Centre de Santé comprenant une maternité, un laboratoire, un siège dentaire et un dépôt pharmaceutique a été inauguré par le Président de la République le 15 avril dernier.

Il s'agit d'un centre d'un niveau réellement supérieur aux centres de santé des autres quartiers. Il reçoit d'ores et déjà environ 80 patients par jour (consultations adultes et consultations enfants) et dispose d'une vraie maternité. Ce centre contribue à une amélioration sanitaire sensible des populations et à leur information en matière de santé²⁶ et d'hygiène. La mission a visité à plusieurs reprises ce centre, et n'a pas constaté une parfaite assiduité du personnel médical mis en place par le ministère de la santé. Il est absolument impératif que le personnel mis à disposition soit présent de manière régulière. Les déchets (seringues, prélèvements, pansements, rejets d'opéra-

tions) sont stockés dans un petit container sans autre forme de précautions²⁷. Il apparaît urgent que le ministère de la santé mette en place une procédure de traitement de ces déchets conforme à celle des hôpitaux de la ville (traitement des déchets de l'hôpital Pelletier) ou que le Centre de Santé soit doté d'un système propre (incinérateur. ...). Cette remarque doit s'appliquer à tout futur projet incluant de tels centres.

Le PK12 est aujourd'hui au niveau sanitaire une zone encore plus fragilisée en raison de sa contiguïté avec le parc de stationnement des camions éthiopiens. D'ores et déjà le nouveau Centre de santé du PK12 enregistre de nombreuses MST en raison des échanges entre les chauffeurs éthiopiens et les jeunes femmes du PK12. Les programmes HIV/SIDA doivent être extrêmement vigilants.

5. PERSPECTIVES

5.1 L'insuffisante implication de l'Administration djiboutienne

La réalisation des équipements a enregistré de nombreux retards, leur mise en service a été et reste laborieuse en raison des difficultés de l'Administration à financer ses contreparties (équipements, mobilier...) et à fournir le personnel nécessaire au fonctionnement des services (le Poste de Police et l'Antenne Administrative ne fonctionnent toujours pas !). Il sera nécessaire dans des projets futurs d'essayer de mieux se prémunir (même si cela paraît extrêmement difficile à Djibouti) contre ce type de dysfonctionnements.

²⁵ Voir annexe n° 12.

²⁶ Une enquête sur un jour montre l'importance sur cette zone des pneumopathies chez les enfants et des MST chez les femmes. Le dépistage du HIV n'a pas encore démarré.

Il conviendrait avant la fin du projet de s'assurer de la pérennité des services de l'Etat (personnel, maintenance) sur le PK12, d'autant qu'au système administratif de gestion par le District et les ministères de tutelle va se substituer (partiellement) l'administration municipale à court terme sans que de nouvelles modalités de gestion soient encore définies (les conseillers municipaux sont élus et ont ou devaient élire le maire de Djibouti).

²⁷ Récemment ce container, étant plein, a été vidé dans une fosse creusée à cet effet et les déchets ont été brûlés (à l'air libre) !! . Pour pallier les rejets liés aux accouchements, le personnel du Centre a fait savoir aux femmes qui doivent accoucher de prévoir un sac en plastique pour récupérer leur placenta (ce qui constitue une très mauvaise solution et un risque supplémentaire de dissémination des rejets).

5.2 Le rôle limité des services publics jusqu'à aujourd'hui

- l'insuffisance de la distribution d'eau potable, problème majeur pour ces quartiers pauvres

Lors de la consultation des populations sur l'élaboration du projet, bien évidemment le problème de l'accès à l'eau constituait une priorité majeure. Les rapports difficiles de l'AFD avec l'ONED (impayés persistants) n'ont probablement pas conduit l'AFD à inclure ce problème dans le projet d'autant que 4 bornes fontaines avaient été installées par l'UNICEF²⁸.

Aujourd'hui l'alimentation journalière du quartier ne dépasse pas les 100 à 120 m³, ce qui pour une population probablement largement supérieure à 15000 habitants représente moins de 10 litres/jour²⁹. La situation à la période très chaude (juin-juillet-août) est difficilement supportable pour les populations.

Il existe des possibilités de nouveaux forages au PK12 (deux au total). La mission appuie fortement l'agence de Djibouti dans son intention de financer l'équipement d'un de ces deux forages³⁰ qui pourrait procurer de l'ordre de 500 m³ au PK12 (forage 25m³/heure)³¹. Cette opération apporterait un plus sensible à ce projet particulièrement apprécié des Djiboutiens. La Banque Mondiale étudie la possibilité de financer la connexion du nouveau forage à la conduite d'alimentation du réservoir et le développement du réseau à l'intérieur du PK12.

Il n'en demeure pas moins que l'alimentation en eau potable du PK12 et de certains quartiers de Balbala, notamment les plus pauvres où l'AFD souhaiterait intervenir, reste un problème majeur.

²⁸ La conduite d'alimentation à partir du réservoir construit pour les « 3600 parcelles » a été financée par l'AFD sur un reliquat PAQ.

²⁹ Les 4 bornes fontaines sont gérées par des fontainières qui n'acquittent pas ou peu leurs factures à l'ONED, alors que les populations règlent leurs consommations (30FDJ/fût de 200l soit 150FDJ/m³). De plus, des systèmes de pénalités sont instaurés en cas de fuites. Les fûts sont remplis à domicile à l'aide de réseau de tuyaux (600 à 800m). Le prix du m³ vendu par l'ONED au fontainier est de 62fdj/m³ soit 2,5 fois moins cher !

³⁰ Voir annexe n° 13.

³¹ Reste à régler le financement de la connexion du forage à la conduite d'alimentation du réservoir et à développer le réseau de distribution.

De même la gestion des bornes fontaines devra être revue³², une gestion communautaire par le quartier, type comité de l'eau³³ serait peut-être une solution à envisager avant une éventuelle gestion communale.

- l'accès à l'électricité

Le projet AFD a permis d'apporter l'éclairage public dans le quartier le long des voiries en dépit des difficultés d'EDD à mobiliser des ressources financières. Aujourd'hui l'éclairage des voies principales a été étendu à la cité Garga où des branchements ont été réalisés. EDD estime les potentialités non négligeables dans le quartier (500 à 600 abonnés potentiels) à condition de faire des branchements sociaux (les prix des branchements classiques étant a priori hors de portée des habitants).

- le flou dans l'allocation du foncier contribue à fragiliser les populations les plus défavorisées

Le quartier du PK12 vit sous le régime de permis d'occupation provisoire (POP) délivrés par le District de Djibouti alors que ces permis n'ont plus cours depuis 1999.

Au départ le quartier de l'Union (PK12) a fait l'objet d'un premier tracé délimitant 4500 parcelles. Aujourd'hui, selon l'enquête réalisée par notre consultante, il y aurait près de 6000 POP. Cette situation s'explique par l'implantation, relativement anarchique, de nouvelles populations « décasées » (quartier d'Arhiba en ville) ou quittant leur quartier d'origine (Balbala) pour obtenir des parcelles.

³² Les 4 bornes fontaines sont gérées par des fontainières, en général désignées par les chefs de quartiers avec l'accord du district. Malheureusement les fontainières ne reversent à l'ONED qu'à peine 25 % des sommes dues à ce dernier au terme du contrat

³³ Un comité ad hoc constituerait le client pour l'ONED, chargé à ce comité de gestion de gérer lui-même ces bornes fontaines (ce système a particulièrement bien réussi à Haïti, au Sénégal).

Selon l'enquête menée par notre consultante moins de 40 % des parcelles sont occupées³⁴, les zones sur la colline sont difficiles à lotir sans aménagement (enlèvement des roches, planage...), ce qui traduit encore plus le laxisme en matière de POP.

Plus récemment la cité Gargar en bordure du PK12 a accueilli des familles de réfugiés suite aux inondations de 2004. La zone du PK12 est depuis sa création officielle en 1993 une zone où se retrouvent les exclus du centre ville, de Balbala, de même que les réfugiés venant de l'intérieur du pays (des populations du Hol Hol³⁵ sont venues s'installer au PK12 il y a 3 mois). La récente transformation de la zone contribue à l'installation de population n'arrivant plus à payer les loyers en Ville ou à Balbala. Déjà de nombreuses parcelles sont louées.

De plus, il existe en bordure du PK12 le long de la route nationale n° 1 une densification importante de commerces, restaurants³⁶ liée à l'activité routière vers Addis-Abeba (500 à 600 camions par jour).

Le développement prochain du port de Doraleh (terminal pétrolier aujourd'hui construit, terminal à containers à venir et à terme zone franche) ne sera pas neutre. Si le développement actuel de la zone peut constituer une aubaine en termes d'em-

ploi, à condition qu'il y ait adéquation entre l'offre et la demande, par contre le risque de voir des populations une nouvelles fois déplacées n'est pas nul. Le coût du terrain va très vite augmenter et les spéculations foncières vont déjà bon train.

Le développement inéluctable de la ville de Djibouti (Balbala) le long de la RN1 n'a jusqu'à présent pas été pris en compte par un quelconque plan d'aménagement. Le dernier schéma directeur réalisé par le BCEOM prévoyait un développement de la ville de Djibouti vers le sud et la zone de l'aéroport. La guerre erithréo-éthiopienne et la fermeture aux Ethiopiens du port érythréen de Assab a totalement changé la donne, redonnant à Djibouti son rôle de « corridor » d'évacuation des importations éthiopiennes. Et l'énorme investissement (500 à 600 millions US\$) du port de Doraleh (Port de Dubaï) fixe définitivement le développement de Djibouti sur cet axe. L'AFD a proposé un financement pour la réalisation de ce plan d'orientation, mais il semble que les Autorités djiboutiennes tardent à réagir. Aujourd'hui des achats de terrain se font bien au delà du PK12 et dépasseraient le PK20, selon le Commissaire de la République, Chef de District.

6. Les premières conclusions

L'évaluation de ce projet a différé quelque peu d'une évaluation ex post traditionnelle dans la mesure où le projet est inachevé et que, comme on l'a vu, il est difficile d'en évaluer les impacts, le recul étant insuffisant.

La mission a essayé de faire une large revue de la problématique de développement urbain du PK12 et des nouvelles données par rapport à 2001, certaines remarques étant exten-

³⁴ Voir annexe n° 14.

³⁵ Région du sud (Dikhil) frontalière avec l'Éthiopie où sévit la sécheresse.

³⁶ Un terrain de l'ordre de 6000 à 8000 hectares hébergera bientôt un hôtel pour routiers c'est à dire en bordure de la RN1.

sibles aux problèmes des autres quartiers. Ainsi on peut formuler les remarques suivantes :

- Ce projet, basé sur une nouvelle approche associant les populations de base, bénéficie d'un accueil très favorable tant de la population que des autorités administratives et ce jusqu'au plus haut niveau de l'Etat, comme en témoigne l'inauguration récente du centre de Santé par le Président de la République. Ce projet a entraîné une dynamique entre les services de l'Administration, les entreprises publiques (EDD, ONED...) et les représentants du PK12 comme en témoigne la qualité des discussions au sein du Comité de pilotage. De même il a montré

une coordination entre bailleurs de fonds, l'AFD s'appuyant sur la démarche PDSTIP de la Banque Mondiale et pour l'exécution du programme sur l'ADETIP. Cette cohésion devrait être maintenue et développée. Ceci constitue un acquis extrêmement positif pour l'AFD en vue d'un prochain projet, tant pour affermir ses vues dans ses relations avec les autorités que vis-à-vis des autres bailleurs, principalement la Banque Mondiale qui s'interroge sur le contenu de son futur projet compte tenu de l'évolution institutionnelle en cours.

- La démarche participative des populations du PK12 constitue à ce jour un réel succès mais il conviendra de l'entretenir et de consolider les acquis. L'ouverture déjà constatée au sein d'une partie de la population du PK12, jusque là cantonnée dans une problématique de survie, est significative (CDC, associations...). La création du FDC constitue à cet égard un outil déterminant au service de la population, mais le CDC via le FDC doit se doter à terme d'une capacité de capitalisation des actions entreprises (fichier emplois liés aux stages réalisés, emplois trouvés...) mais aussi de communication tant à l'intérieur du PK12 (beaucoup de personnes demeurent mal informées), qu'à l'extérieur (contact avec les entreprises, l'Administration...). Il conviendrait d'accentuer l'intermédiation sociale dès le début du projet et de la poursuivre de manière durable. A ce titre un financement complémentaire pour le suivi du projet, en liaison avec le suivant permettrait une meilleure pérennisation de la démarche. De même, des reliquats pourraient être affectés au FDC. En effet aujourd'hui il n'est prévu aucune action d'accompagnement à la fin du projet (juin 2008) alors que cela s'avérerait Indispensable. Concernant ces FDC, il serait peut être utile de réfléchir à une approche plus globale dans la mesure où l'AFD intervient par quartier ou regroupement de certains quartiers (PK12).

Cependant de nombreuses améliorations sont possibles en ce qui concerne la contraction des délais de mise en service des équipements à savoir :

- terminer la faisabilité des projets en allant jusqu'aux APD du projet, assurer une meilleure surveillance des travaux,

- s'assurer du synchronisme de la mise à disposition des services publics de base (eau, électricité) avec les infrastructures du projet,

- s'assurer que l'Administration remplira ses engagements tant pour la mise en service des équipements (personnel mis à disposition, mobilier..) que pour la durabilité de leur fonctionnement. Ainsi, alors que les bâtiments sont terminés, les délais de mise en service sont trop longs. Ni le poste de police, ni l'antenne administrative ou le parking ne sont en service alors que les travaux sont terminés depuis plus de six mois. De même, il est absolument essentiel que les problèmes fonciers afférents à la mise en place des infrastructures soient réglés au démarrage de tout investissement, surtout si un nouveau projet s'installe dans les zones densifiées de Balbala.

Les constructions réalisées sont d'un standard très moyen, leur entretien s'avérera donc encore plus nécessaire, or il ne semble pas que les contreparties financières pour leur maintenance existent. Il est cependant à noter qu'une sensibilisation des usagers à la nécessité de garder les installations en état a été entreprise. De même concernant la maintenance des routes, sera-t-elle du ressort du Ministère de l'équipement, de la commune ?

D'une manière générale pour ce type de projets, et plus particulièrement à Djibouti après les élections, se pose le problème de la propriété des ouvrages à leur réception et donc à terme de leur maintenance. Il conviendrait que cette question soit réglée lorsqu'on accorde le financement.

- d'autres problèmes sont liés au développement urbain du PK12 et plus généralement de la ville de Djibouti :

- la collecte et l'enfouissement des déchets et l'assainissement.

Même si au niveau du PK12 une association de femmes assure une collecte des déchets, ces derniers sont versés dans une fosse et plus ou moins brûlés. Concernant le Centre de Santé, aucune action spécifique n'a été envisagée pour les déchets contaminants (seringues, pansements souillés, rejets d'accouchements..). Les camions poubelles ne passent quasiment jamais, et le projet de dotation par la compagnie TOTAL

de petites bennes à ordures reste sans suite faute de camions bascules pour les ramasser. Il est bien évident que la collecte des déchets est un problème grave pour l'ensemble de la ville et relève d'une solution globale.

- l'amélioration de l'habitat reste une priorité.

Le PK12, à cet égard, en est l'illustration. Bordé par la cité Hodane, dotée de logements « haut de gamme » (37000 à 45000 FDJ /mois) gérés par la Société Immobilière de Djibouti (SID) sur le site des « 3600 parcelles » (viabilisation initiale financée par l'AFD), et la nouvelle cité Gargaar d'un standard nettement inférieur qui accueille les réfugiés des inondations (8000FDJ/mois), la précarité des habitations « bidonvilles »³⁷ du PK12 aujourd'hui viabilisé, n'en apparaît que plus évidente.

Les problèmes du PK12 demeurent l'importance du chômage, et les faibles revenus de la majorité de la population vivant le plus souvent à une dizaine de personnes sur la retraite d'un docker ou d'un démobilisé (60000 FDJ/trimestre). Des revenus aussi faibles ne permettent pas d'accéder à des habitations même de type Gargaar (8000 FDJ/mois). Une réflexion devrait être entreprise par l'Administration djiboutienne (Fonds de l'Habitat) concernant cette délicate question directement liée à l'obtention de titres fonciers. A cet égard, le programme habitat Barwaquo³⁸ mis en œuvre dans les années 90 paraît très intéressant et peut constituer une base de réflexion dans un quartier du type PK12 où l'associativité est réelle et où de nombreux jeunes ont reçu et recevront des formations pour le BTP. L'auto construction assistée pourrait être une piste à suivre pour ces quartiers.

³⁷ Voir annexe n° 15.

³⁸ Il s'agissait d'un package acquisition foncière et autoconstruction d'un logement d'un coût de 5000 FDJ.

- l'intégration dans les programmes urbains de la nouvelle responsabilité incombant aux communes.

Djibouti se trouve aujourd'hui à la transition de l'ancien système administratif et du nouveau système sorti des urnes. La mission n'a pas réussi à se faire une idée très claire des responsabilités qui incomberont aux nouveaux élus municipaux et surtout comment seront effectués les transferts financiers du budget de l'Etat aux nouveaux budgets des communes. Cette situation pourrait s'avérer problématique si elle dure trop longtemps. Ainsi concernant le marché du PK12, la mise en place de sa nouvelle gestion incombera à la nouvelle municipalité. Il paraît difficile d'envisager un nouveau projet en dehors de la nouvelle administration municipale.

Une large réflexion doit être menée tant par l'Administration, les nouvelles collectivités, que par les bailleurs de fonds intervenant dans le développement urbain. Lorsque la mission a rencontré la Banque Mondiale, cette dernière semblait s'interroger sur sa prochaine intervention, réplique du PDSTIP, en appui à la nouvelle réforme institutionnelle. Quoiqu'il en soit, l'AFD devra intégrer cette nouvelle problématique.

- sur un plan méthodologique, il est clair que cette évaluation a souffert du manque de données de base concernant les populations (emploi, niveau des revenus...). Ces données s'avèrent pourtant essentielles pour envisager son développement à terme. Des enquêtes socio/économiques prépareraient le terrain. L'utilisation, comme nous l'avons fait, de consultants locaux parlant « les langues », permettrait ce type de démarche à des coûts modestes, tout en développant une capacité d'expertise locale qui, de plus, serait profitable aux bailleurs de fonds de la place.

- de même pour un futur projet de ce type, il conviendrait de réfléchir sur la pertinence des indicateurs à mettre en place et sur la manière d'y parvenir (statistiques de base dans le CDC). L'étude menée par la consultante a permis de renseigner certains indicateurs qu'il conviendrait de suivre (via le CDC ?).

- sur un plan opérationnel, il serait important que l'étude de faisabilité aille jusqu'aux APD, de manière à faciliter la mise en œuvre des travaux et que l'intermédiation sociale intervienne très tôt.

- la mission n'a pas étudié de manière approfondie le fonctionnement de l'ADETIP mais cette structure a beaucoup d'activités et semble souvent en limite de charge. Il sera intéressant d'avoir le rapport d'audit (organisationnel) de cette structure, réalisé dans les prochaines semaines par la Banque Mondiale. Il semblerait nécessaire, pour un futur projet, que pour la partie intermédiation sociale l'ADETIP soit appuyée par un bureau d'étude local spécialisé sur ces questions (responsable de projet et animateurs).

Annexes

Annexe 1	Carte de Djibouti (Pays)
Annexe 2	Carte de la ville de Djibouti
Annexe 3	Plan du PK12 (Revêtement et amélioration des voies)
Annexes 4 et 5	Aménagements réalisés (photos)
Annexe 6	Organisation du FDC
Annexe 7	Niveau de satisfaction des populations du PK12
Annexes 8 et 9	Les différentes associations
Annexes 10 et 10bis	Trafic et carte d'accessibilité au réseau de transport
Annexes 11 et 11bis	Densification des activités commerciales et carte de synthèse
Annexe 12	Fréquentation du centre de santé
Annexe 13	Schémas du nouveau forage et connexion au réseau
Annexe 14	Occupation des parcelles selon les zones
Annexe 15	Habitat (photos)

CARTE DE DJIBOUTI



DISTRICTS

① ALI SABIEH

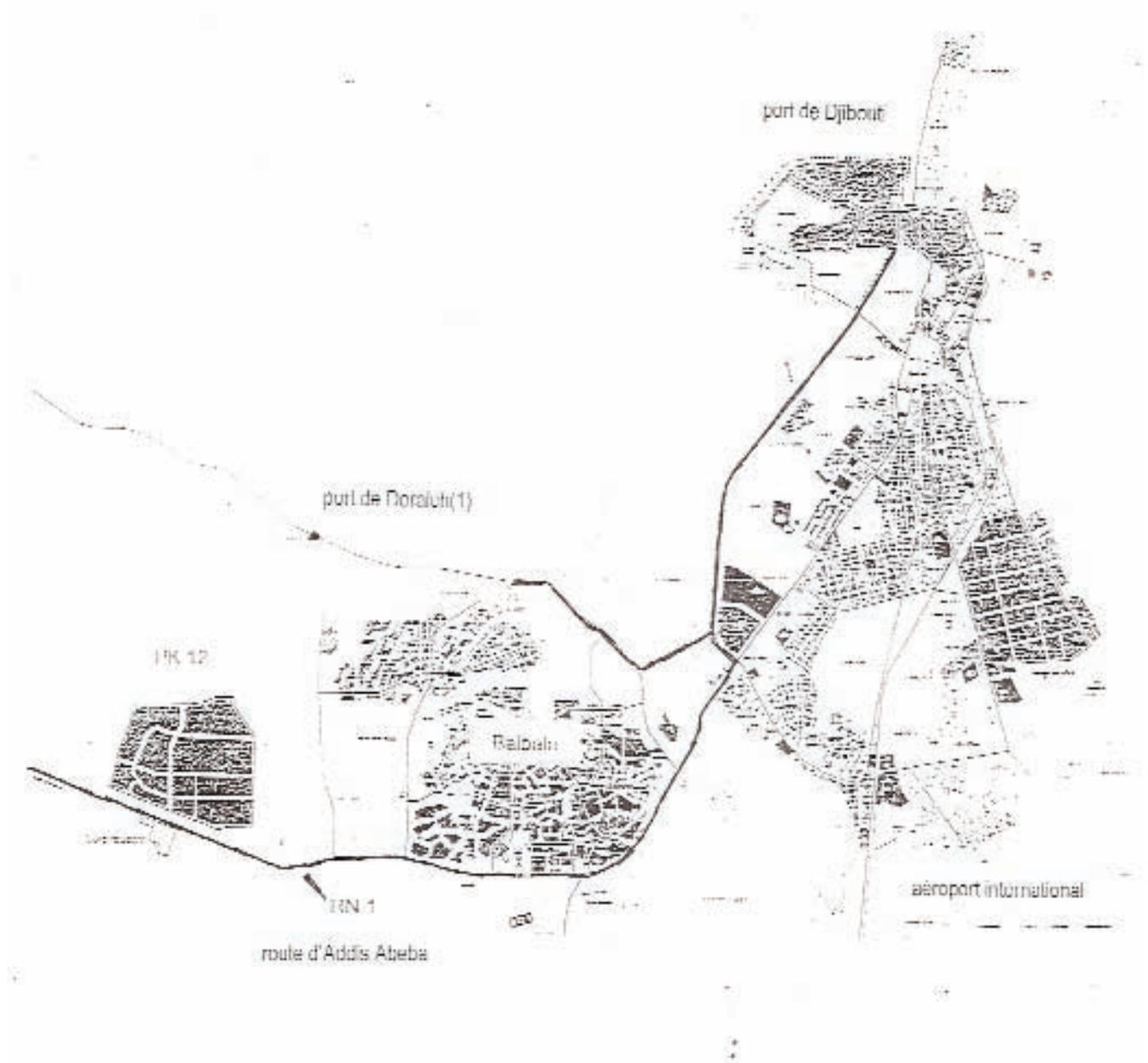
② DIKHIL

③ DJIBOUTI

④ OBOCK

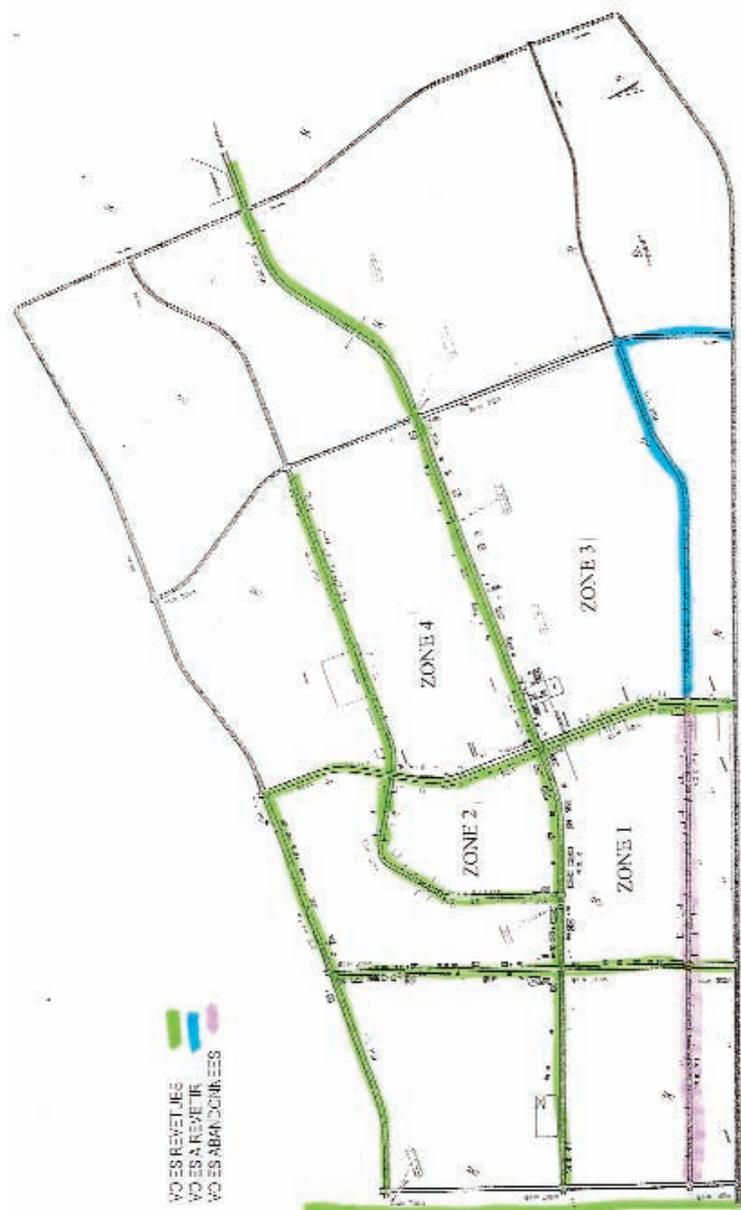
⑤ TADJOURA

VILLE DE DJIBOUTI



(1) Terminal pétrolier
Porte conteneurs

REVETEMENT ET AMELIORATION DE VOIES AU PK12



LES EQUIPEMENTS



Marché



CDC



Antenne administrative de police



Pôle santé

LES EQUIPEMENTS



Marché



Intérieur marché

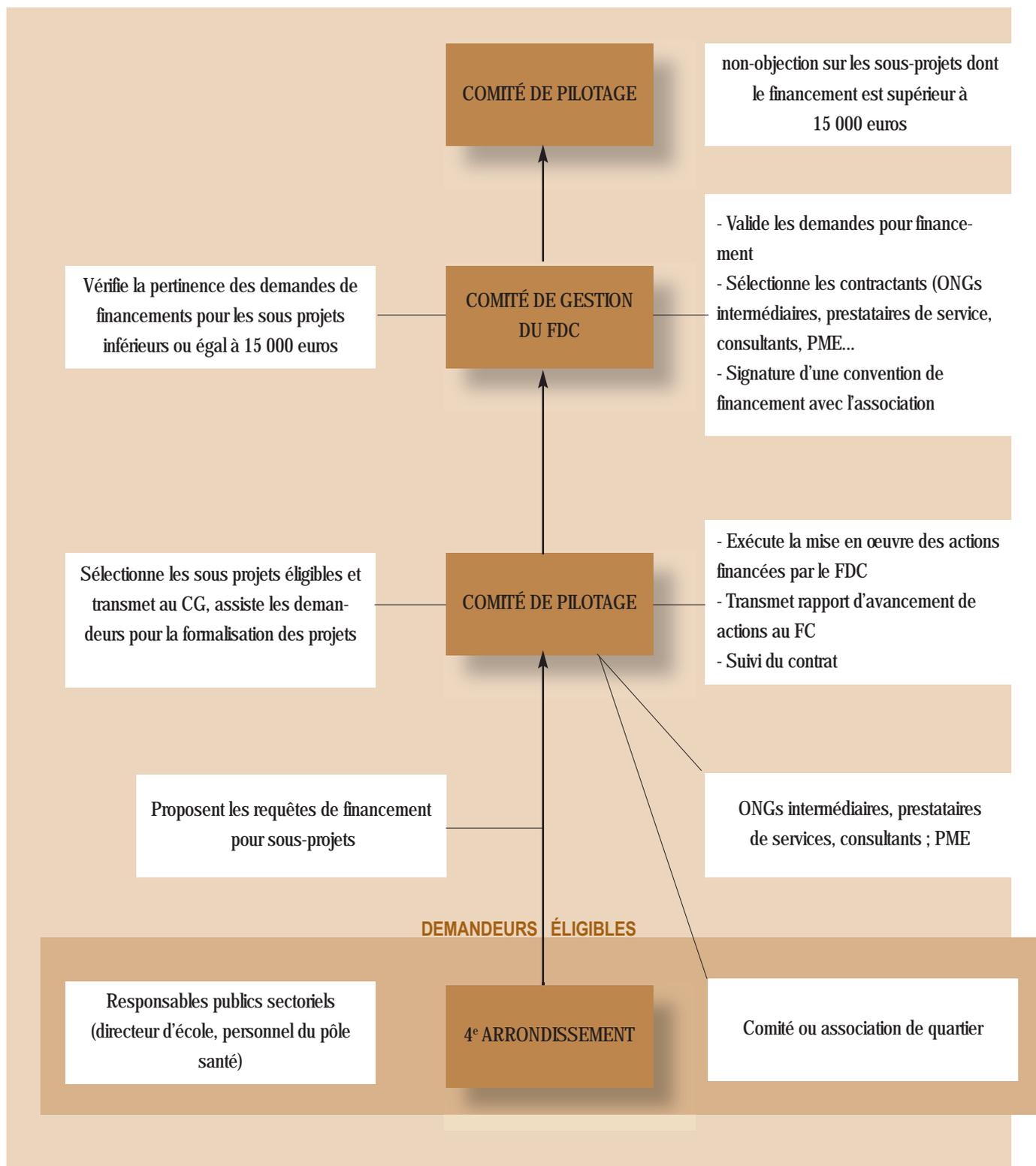


Maison des jeunes



Eclairage voie 17

IDENTIFICATION ET SOUMISSION DES SOUS-PROJETS AU FINANCEMENT FDC



NIVEAU DE SATISFACTION CONCERNANT LES EQUIPEMENTS

Echantillon de 151 personnes

Caractéristiques	Effectif	Pourcentage
CDC		
Très satisfait	118	78,00
Moyennement satisfait	10	6,67
Pas du tout satisfait	23	15,33
Maison de jeunes		
Très satisfait	113	74,84
Moyennement satisfait	15	9,93
Pas du tout satisfait	23	15,23
Centre de santé		
Très satisfait	125	82,78
Moyennement satisfait	14	9,27
Pas du tout satisfait	12	7,95
Nouveau marché		
Très satisfait	95	62,92
Moyennement satisfait	15	9,93
Pas du tout satisfait	41	27,15
Total	151	100

LES ASSOCIATIONS

Nom : ASD (Association pour la Solidarité et le Développement)

Date de création : 2000

Président : Mahdi Aouled Iyeh

Nombre des membres : 50 jeunes afar et somali

Cotisation : 50FDJ / mois

Objectifs :

lutte contre la pauvreté,

lutte contre l'oisiveté

organisation d'activités sportives

Actions :

- ASD a été retenue dans le cadre du programme d'appui au développement communautaire par l'ONG Dar-el-islam missionnée par l'ADETIP. Cette ONG était venue identifier les besoins de la population locale. ASD a pris part aux différents ateliers participatifs organisés par l'ADETIP pour recenser les besoins des différentes catégories de la population. Pendant ces ateliers, les habitants de PK12 ont exprimé leurs besoins avant de les prioriser. Ces ateliers ont eu lieu dans chaque zone. Le désenclavement est arrivé en tête des attentes des habitants suivis par la construction d'un hôpital.

Le président d'ASD est membre du comité de gestion du CDC et de celui du FDC. Il est président du comité de gestion du CDC

Nom : Al-hamdi

Date de création : 2003

Président : Madino Olow Warfa

Total membres : 50 femmes somali (150 au départ)

Cotisation : 50FDJ / mois

Objectifs :

participer à la gestion de la vie communautaire,

recenser les besoins et les attentes de la population pour adresser des doléances à l'Etat et aux ONG qui interviennent sur le PK12.

Actions :

Suite à ses contacts, Al-hamdi a réussi à obtenir

des micro-crédits pour 40 femmes,

un don de 40 colis de denrées alimentaires,

un don américain d'ustensiles de cuisine,

un don de serviettes hygiéniques

Al-hamdi a organisé des campagnes de ramassage des ordures, participé à des campagnes de sensibilisation à la vaccination.

Al-hamdi fabrique des produits artisanaux. L'association vient de commencer une formation à la couture.

Madino Olow fait partie du comité de gestion du CDC et de celui du FDC dont elle est la première vice- présidente.

Nom : Massaba

Date de création : 26 février 2006

Président : Houssein Houmed

Total membres : 150 membres (jeunes afar et somali habitant la zone 4)

Objectifs :

mieux vivre ensemble,

aider la communauté à s'en sortir,

aider les jeunes à s'en sortir et à trouver des emplois

Actions : L'association a mené des campagnes de ramassage des ordures dans sa zone.

Le président de Massaba était membre d'ASD qu'il a quittée pour créer sa propre association, une association de proximité à la demande des jeunes de la zone 4.

LES ASSOCIATIONS

Nom : Espoir

Date de création : 2001

Président : Kamil Hassan Abakari

Total membres : 25 membres

Objectifs :

Se mettre au service de la communauté,

Participer à l'éducation des habitants et les aider.

Actions : l'association a demandé à Caritas le financement de cours d'alphabétisation. 120 jeunes sont aujourd'hui scolarisés dans cette école qui a lieu dans les locaux de l'école coranique Dar es-Salam. Cette alphabétisation concerne surtout des enfants qui n'ont pas accès à l'école publique parce qu'ils n'ont pas de papier. Les fournitures scolaires et les enseignants sont payés par Caritas. Cette association est membre du comité de gestion du CDC.

Nom : ADC (Association Développement Communautaire)

Date de création : 2001

Président : Abdirahman Ibrahim

Total membres : 6

Cotisation : 150FDJ

Objectifs :

aider à améliorer les conditions de vie des habitants de PK12,

devenir l'interlocuteur de l'ADETIP sur le quartier

Actions :

ADC à participer aux ateliers consultatifs qui sont à l'origine de tous les équipements,

Elle a proposé que l'on forme les jeunes du quartier

Divers : ADC est membre du comité de gestion du CDC

Nom : Entraide

Date de création : 2004

Président : Nour Mohamed Guelleh

Total membres : 6

Cotisation : 100FDJ/mois

Objectifs :

favoriser le développement communautaire par zone par quartier

favoriser le développement culturel de PK12

favoriser le développement socio-économique de PK12

favoriser le développement environnemental de PK12

Actions :

projets culturels : organisation de toumois de chants, de pièces de théâtre,

organisation de campagnes de ramassages d'ordures,

plantation d'arbres dans le quartier,

Entraide est membre du comité de gestion du CDC.

Nom : Koulmis

Date de création : 1999

Président : Samireh Robleh

Nombre des membres : 1

Cotisation : néant

Objectifs : - lutter contre la pauvreté,

Actions : organisation d'une journée de ramassage des ordures

TRAFIC

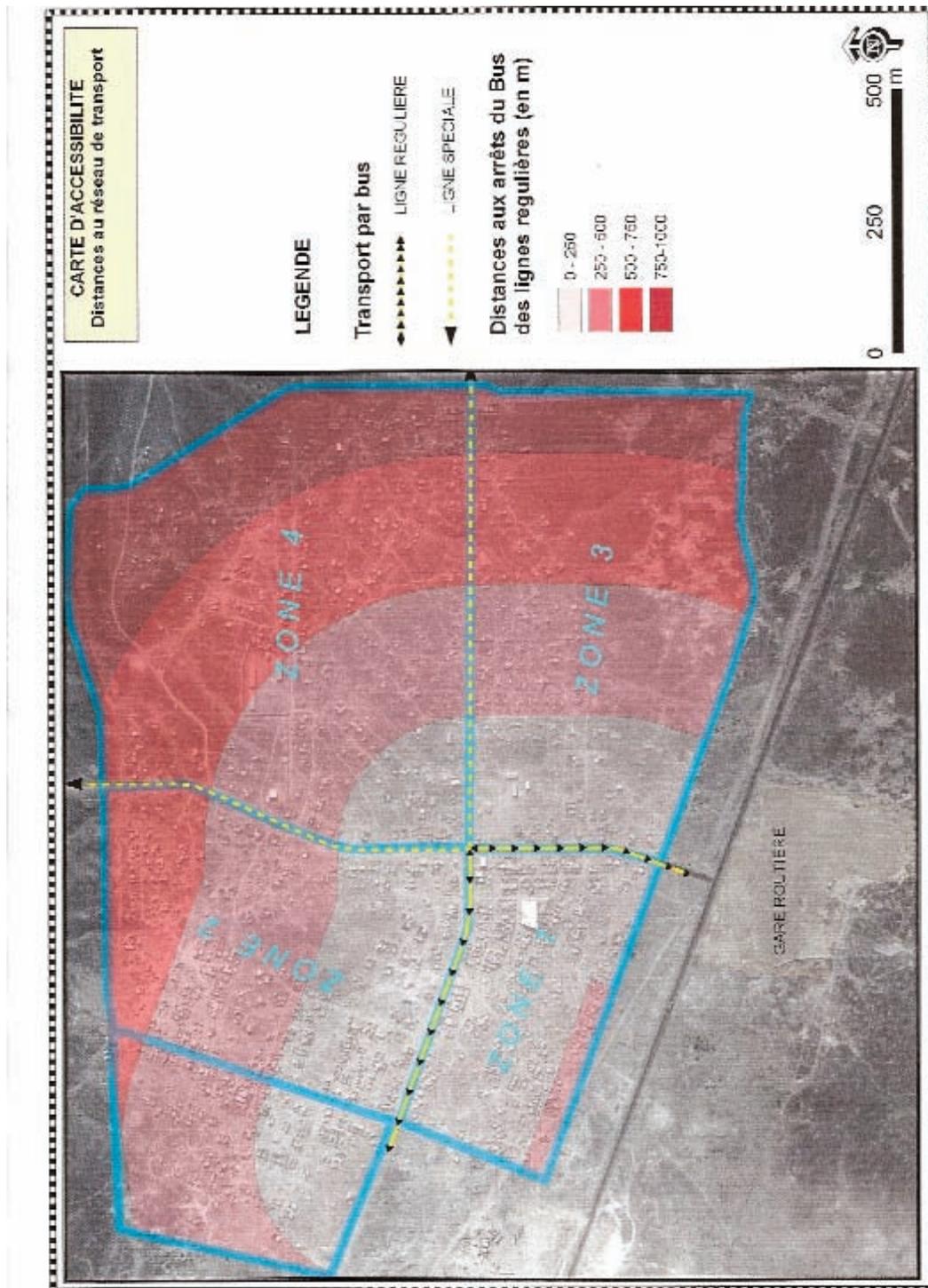
**Trafic sur la voie n°17
(axe Nord-Sud reliant le PK12 à la route d'Arta)**

Type de véhicule	PERIODE 1 6h00-9h00	PERIODE 2 10h00-14h00	PERIODE 3 15h00-19h00
Bus	0	6	7
Camions	41	59	50
Minibus	34	47	59
Taxis	1	3	3
Vélos/motos	11	16	14
Autres véhicules	40	59	45
Totaux	127	190	178

**Trafic sur la voie n°2
(axe Ouest-Est reliant le PK12 à la cité Hodane)**

Type de véhicule	PERIODE 1 6h00-9h00	PERIODE 2 10h00-14h00	PERIODE 3 15h00-19h00
Bus	0	8	6
Camions	44	46	19
Minibus	9	23	31
Taxis	2	4	2
Vélos/motos	10	8	5
Autres véhicules	29	44	24
Totaux	94	133	8

CARTE D'ACCESSIBILITE

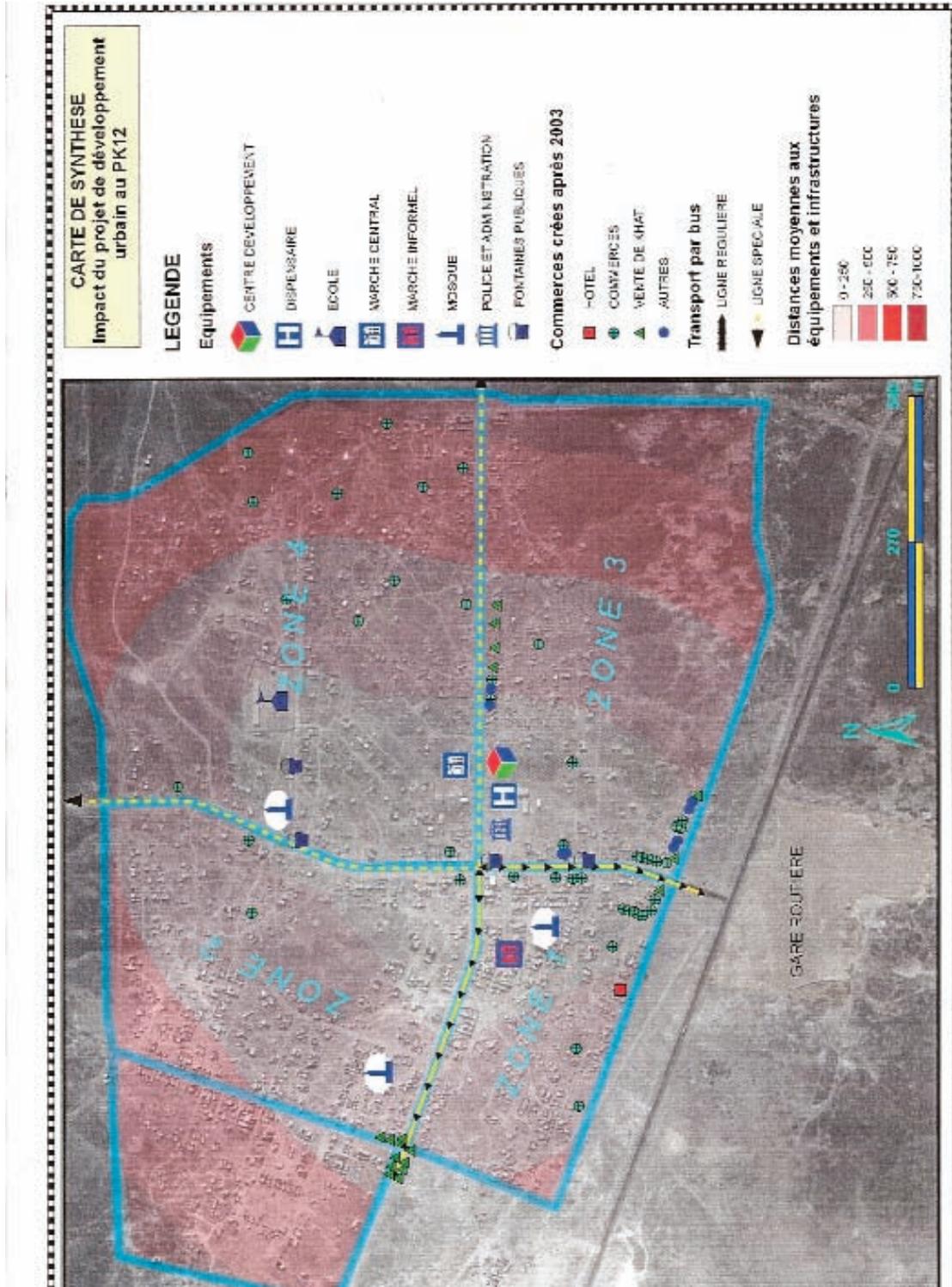


DENSIFICATION DES ACTIVITES COMMERCIALES

Annexe 11

Nature de l'activité	ØNE 1			ØNE 2			ØNE 3			ØNE 4			TOTAL							
	Formel	Informel	Total	Formel	Informel	Total	Formel	Informel	Total	Formel	Informel	Total	Formel	Informel	Total					
Services		13	13		7	7		6	8		2	8		8	10		4	4	34	38
Point privé/pts		7	7					2	2			2		2	7			7	16	16
Borne-fontaine							2		2					2	2		4	4		4
Calbre téléphonique		1	1																1	1
Éol		2	2																2	2
Restaurants/Bist. Bûche		3	3		7	7		4	4					1	1			15	15	15
Commerces	3	13	16		8	8	3	31	34					19	19		6	6	71	77
Bûche	2	11	13		7	7	3	7	10					13	13		5	5	8	8
Point de vente de Nat								18	18					4	4				2	2
Point de vente de légumes																				0
Point de vente de bis		1	1					2	2					1	1				4	4
Autres	1	1	2		1	1		4	4					1	1		1	1	7	8
TOTAUX	3	26	29		15	15	5	37	42		2	27	29	10	105		10	105	115	115

CARTE DE SYNTHÈSE

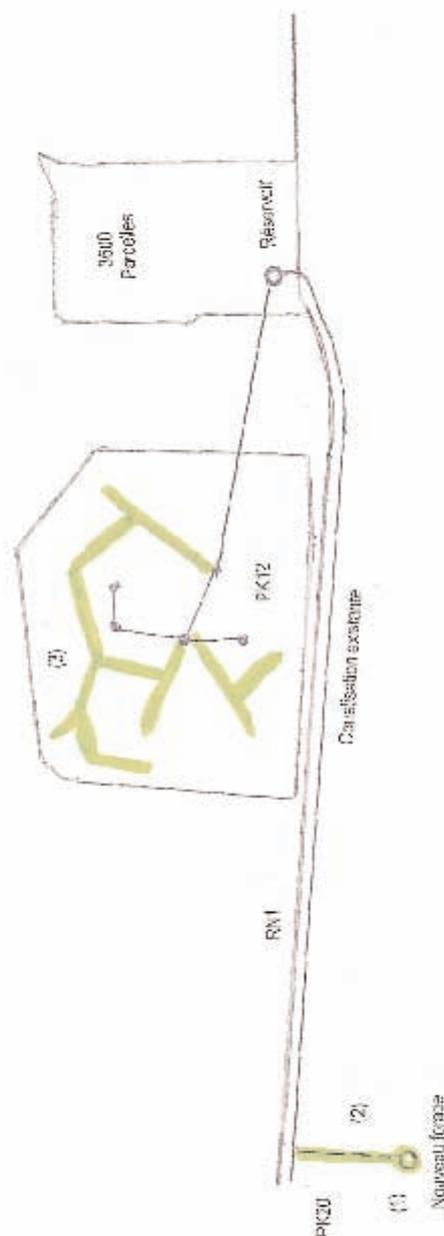


ANNEXE 12

FREQUENTATION DU CENTRE DE SANTE SELON LE SEXE, LA TRANCHE D'AGE ET LE TYPE DE SOINS DISPENSES DEPUIS SON OUVERTURE LE 1 AVRIL 2006

Genre Type de soins	Pneumopathie	Fièvre d'origine inconnue	Maladies diarrhéiques	M.S.T. (Maladies sexuellement transmissibles)	Autres (douleurs, blessures, etc)	Total Fréquentation du centre de santé / jour
Homme						243
Enfants	135	22	11		2	170
Adultes	21	9		8	30	68
Personnes âgées	3				2	5
Femme						245
Enfants	113	12	9		6	140
Adultes	29	14		21	33	97
Personnes âgées	5	2			1	8
Total	306	59	2	29	74	488

SCHEMAS DU NOUVEAU FORAGE ET CONNEXION AU RESEAU



- (1) Forage
- (2) Contrôle de l'assèchement
- (3) Développement du réseau

Le nouveau forage permettra de fournir 600m³jour d'eau au PK12, dès qu'il sera possible de développer le réseau dans le PK12.

OCCUPATION DES PARCELLES SELON LES ZONES

	<i>Parcelles avec POP attribuées</i>	<i>Parcelles avec POP réellement occupées</i>	<i>Taux d'occupation des parcelles en %</i>
Zone 1	600	503	83,83
Zone 2	1373	597	43,48
Zone 3	1100	289	26,27
Zone 4	1904	534	28,04
Total	4977 ¹	1923	38,63

Malgré l'engouement que suscite actuellement le quartier, le taux d'occupation réel des parcelles est curieusement faible. Il ne dépasse pas 38,63%. En effet, sur les 5000 ou 4977 parcelles aménagées (selon les sources), seules 1923 sont réellement habitées. Cela signifie que des bénéficiaires sont restés en ville soit parce que le PK12 était trop loin et trop enclavé, soit parce qu'ils avaient déjà une autre parcelle à Balbala ou en ville (stratégie de constitution d'un capital foncier).

L'HABITAT AU PK12



Liste des sigles

ADETIP:	Agence Djiboutienne pour les Travaux d'Intérêts Publics
APD :	Avant Projet Détaillé
APS :	Avant Projet Sommaire
BM :	Banque mondiale
CDC :	Centre de Développement Communautaire
DLVF :	Date Limite de Versement des Fonds
EDD :	Electricité de Djibouti
FSP :	Fonds Solidarité Prioritaire
FDC :	Fonds de Développement Communautaire
FDJ :	Franc Djibouti
NPC :	Note de Prise en Considération
OMS :	Organisation Mondiale de la Santé
ONED :	Office National des Eaux de Djibouti
PDSTIP:	Programme de Développement Social et de Travaux d'Intérêts Publics
PDU :	Programme de Développement Urbain
PK12 :	Point Kilométrique 12
POP :	Permis d'Occupation Provisoire