



FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

Rapport de Diagnostic des 5 conseils régionaux de la république de Djibouti

Octobre 2020

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	2
Approche.....	4
Descriptif de la prestation.....	4
RAPPORT DE DIAGNOSTIC ARTA.....	12
RAPPORT DE DIAGNOSTIC ALI SABIEH.....	40
RAPPORT DE DIAGNOSTIC DIKHIL.....	66
RAPPORT DE DIAGNOSTIC TADJOURAH.....	93
RAPPORT DE DIAGNOSTIC OBOCK.....	121

Introduction

Malgré une croissance forte au cours des 15 dernières années et qui ne semble pas faiblir (prévision de 8 % en moyenne sur 2020-2023¹), la République de Djibouti fait encore face à des défis importants en matière de développement humain, de protection sociale et de réduction des inégalités territoriales. En effet cette croissance est portée essentiellement par le secteur tertiaire, les investissements publics et est captée principalement par la capitale Djibouti-ville. Cette structure de l'économie favorise la désertification des 5 régions du pays et accentue les inégalités territoriales. Face à ces défis, le gouvernement a élaboré une stratégie de moyen et long terme « **Djibouti 2035** » dont un des outils clefs est la décentralisation. Il ambitionne de renforcer le processus de décentralisation et faire des régions des acteurs clefs du développement national. En effet les régions disposent de potentialités importantes et variées. Elles peuvent jouer un rôle important à condition que ces potentialités soient exploitées efficacement, durablement et de façon inclusive. L'Etat a donc reconnu la décentralisation et la gouvernance locale comme des instruments efficaces pour mieux appréhender les défis territoriaux et apporter des réponses adéquates en matière d'emploi, d'inclusion des femmes et d'adaptation au changement climatique.

Malgré cette volonté et des avancées notable, le processus de décentralisation peine à se concrétiser. Créées en juillet 2002 par la loi N°174/AN/02/4ème L portant Décentralisation et Statut des Régions, les Conseils Régionaux font face à des défis majeurs en termes d'autonomie financière, d'opérationnalité de leurs administrations et de capacités d'actions de façon générale.

C'est dans ce contexte que le **programme d'Appui à la Décentralisation et aux Initiatives Locales (ADIL) en République de Djibouti** vient s'inscrire dans la stratégie du gouvernement. Il vise à appuyer la réforme de la décentralisation et accompagner les régions afin qu'elles deviennent de véritables acteurs du développement du pays. Son objectif général est de favoriser le développement local inclusif dans les régions de l'intérieur du pays. Plus spécifiquement, le programme ADIL a pour objectif de renforcer le système local de gouvernance à travers la mise en œuvre d'activité portant sur trois composantes :

- Composante 1: L'amélioration du financement du développement local, par la mise à disposition des Conseils Régionaux (CR) de ressources d'investissements sous leur maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre des Plans d'investissement annuels (PIA) dans leurs domaines de compétences. Ces investissements devraient privilégier la conservation de l'eau et la lutte contre le changement climatique.
- Composante 2: Les appuis institutionnels nécessaires pour l'utilisation de ces ressources et l'atteinte des performances en termes de développement local (inclus la budgétisation sensible au genre; les droits humains, la lutte contre le changement climatique et le processus participatif). Ces appuis concerneront (i) les collectivités dans leur fonction de maîtres d'ouvrage, (ii) les services déconcentrés directement en charge de l'accompagnement des CR (STD et Administration territoriale);
- Composante 3: Appui à la conduite et au pilotage global de la réforme de la décentralisation.

¹ Banque Mondiale – Djibouti, rapport de suivi de la situation économique, avril 2019

La présente activité s'inscrit dans le cadre des composantes 1 et 2.

Contexte et objectif

L'objectif général du diagnostic institutionnel des 5 régions de Djibouti est de **produire de la connaissance** sur l'environnement institutionnel, organisationnel, financier et économique des régions et sur les capacités des différentes parties prenantes.

Démarche méthodologique

Approche

Afin de s'assurer du renforcement de la gestion des ressources publiques et du développement des institutions locales, une compréhension fine du fonctionnement des organisations locales est nécessaire. La production de cette connaissance passe par la mise en œuvre d'un diagnostic institutionnel et organisationnel et par l'évaluation des capacités et des besoins des acteurs locaux. L'activité se déroulera en suivant 4 phases :

- ✓ La collecte des informations secondaires (télétravail + informations disponibles dans les Plans de Développement Régional)
- ✓ Le diagnostic participatif (réunion d'informations sur le projet + réunion sur la méthodologie + entretiens individuels et collectifs + réunion concertée d'analyse des forces et faiblesses)
- ✓ Le dépouillement, le traitement et l'analyse des données et la proposition du plan de renforcement de capacités
- ✓ La validation des résultats (en interne, auprès des régions, auprès du SED)

Descriptif de la prestation

L'approche se fera selon différentes modalités dont du travail à distance, des missions sur le terrain et du travail d'analyse et de formulation selon les 4 phases décrites plus haut.

- 1. La collecte des informations secondaires**, cette phase se fera à distance et permettra d'obtenir les documents et informations suivantes. A cette étape la collectivité locale a un rôle crucial parce qu'une importante partie des données doit être produite par l'équipe de la collectivité locale elle-même.

Fiche à remplir

- Grille de données élus
- Etat du personnel
- Organigramme formel
- Fiche d'identité pour le contrat de subvention
- Expérience du conseil régional pour la gestion de projets d'envergure

Eléments à envoyer

- Budgets et comptes administratifs depuis 2017
- Liste exhaustive des commissions techniques
- PV des réunions des commissions techniques depuis 2017
- PV des sessions ordinaires et extra-ordinaire depuis 2017
- Liste des destinataires des budgets prévisionnels et comptes communaux
- Etat de l'inventaire patrimonial
- Exemplaire de PDR
- Tableau de bord du système de suivi du PDR
- Correspondances éventuelles avec la préfecture
- Actes de collaboration ou de partenariat avec d'autres institutions
- Rapport Recensement Patente
- Rapport recensement Foncier bâti/ non bâti

L'ensemble des informations recueillis par cette intermédiaire sera saisi dans notre outil de collecte décrit dans la phase suivante. Une première analyse des données collectées permettra de mieux orienter la suite du processus.

2. Le diagnostic participatif, se fera à travers une mission de 5 jours dans chaque région permettant ainsi de répondre aux différents objectifs assignés à cette mission. Cette phase de diagnostic sera donc partagée en 3 parties, présentation du projet et la méthode diagnostic, récolte des informations sur le terrain et restitution des premiers éléments sous forme de réunion participative.

- **Ainsi afin de S'assurer d'une bonne compréhension des dynamiques du projet par les acteurs territoriaux**, deux présentations du projet (1 pour la préfecture et 1 pour le CR) seront réalisées selon la même méthodologie que celle employée avec le SED en montrant le détail des activités et l'implication attendue des acteurs. Cette présentation donnera également l'occasion de présenter la méthode de diagnostic.



- **Le diagnostic en lui-même s'organisera autour de 4 composantes, organisationnelle, économique, financière et sur les services étatiques. La collecte des informations se fera à travers 4 outils représentant chacun spécifiquement une partie.**

✓ **La Composante organisationnelle**

Cette partie de l'analyse devra faire ressortir les caractéristiques de la vie démocratique au sein de la collectivité. Elle concerne donc la représentativité et le fonctionnement de l'organe délibérant (conseil communal) et le rôle du citoyen dans la prise de décision locale. On s'entend généralement pour dire qu'une bonne gestion communale est caractérisée par un pouvoir politique pourvu d'une vision et qui sait dans quelle direction il veut orienter le développement de la collectivité. Or, ces choix ou ces orientations découlent d'une bonne connaissance des contraintes avec lesquelles il faut composer et des ressources sur lesquelles on peut compter. Enfin, les choix doivent être légitimés par une participation et une implication effective de la population tout au long du processus.

Trois paramètres principaux seront donc questionnés : Démocratie locale, organisation de la collectivité et niveau de services fournis et enfin le niveau d'exercice des compétences.

	Niveau atteint	Maximum
Représentation (spatiale, genre, socio-professionnelle) des élus	4	5
Fonctionnement des organes élus (Conseil, Bureau, Commissions)	3	
Communication de la collectivité et accès des citoyens à l'information	4	
Implication des citoyens dans la prise de décision	2	
Démocratie locale	3	5
Existence de services adaptés aux réalités et aux missions	1	5
Adéquation des ressources humaines (qualité et quantité)	2	
Equiperment des services (mobilier, locaux et matériel)	1	
Fonctionnement effectif des services de la collectivité	2	
Organisation de la collectivité et niveau de services fournis aux citoyens	1,5	5
Etat d'exercice des compétences transférées	1	5
Etat d'exercice des compétences des autres domaines	1	
Degré de satisfaction des citoyens des services offerts par la	2	
Niveau d'exercice des compétences et qualité des	1,333333333	5

✓ La Composante économique

L'objectif poursuivi par le diagnostic de l'économie locale est de cerner autant que possible les potentialités économiques locales et de mesurer la vigueur et l'engagement du milieu face au développement de son économie. Elle vise d'une part à mieux connaître la force de cette économie en termes d'implantation de production et de marché et, d'autre part, à mesurer l'engagement réel des acteurs locaux à en faire la promotion dans le cadre d'une vision économique clairement établie.

Deux paramètres principaux seront donc questionnés : potentialités économiques et Dynamique des principaux acteurs locaux en matière de développement économique locale.

	Niveau atteint	Maximum
Développement économico-spatial du territoire	2	5
Dynamiques des activités de base	2	
Dynamique des activités induites / effets d'entraînement	2	
Potentialités économiques	2	5
Dynamique entrepreneuriale	2	5
Dynamique des associations locales	3	
Dynamique de population	2	
Dynamique de services et de soutien à l'entrepreneuriat	1	
Dynamique des principaux acteurs locaux en matière de développement économique local	2	5

✓ La Composante financière

L'objectif poursuivi par le diagnostic financier est de présenter la situation financière de la collectivité sans complaisance afin d'identifier les problèmes qui minent les finances locales. Il s'agit d'identifier les voies et moyens permettant d'engager la collectivité locale dans un processus durable d'amélioration de ses finances et de sa gestion afin qu'elle soit en mesure d'assumer les compétences qui lui ont été transférées et de pourvoir aux principaux besoins de base de sa population

Trois paramètres principaux seront donc questionnés : performances fiscales, performances budgétaires et maîtrise financière et juridique. Les performances financières seront également questionnées après un travail préalable avec le ministère du budget

	Niveau atteint	Maximum
Procédures d'assiette	1	
Procédure de recouvrement	1	
Performance fiscale	1,0	5,0
Processus de budgétisation intégrant PDC	2	
Respect des règles de gestion des finances	1	
Gestion du patrimoine d'infrastructure	3	
Performance budgétaire	2,0	5,0
Maitrise financière et juridique	2,0	
Maitrise financière et juridique	2,0	5,0

✓ La Composante services d'états

L'importance du rôle des services de l'Etat sur le territoire est indéniable. Outre leur fonction de contrôle, ils doivent également accompagner les collectivités par un appui-conseil de proximité pour les guider pour une bonne gestion et une maîtrise adéquate des compétences transférées. L'appui des services déconcentrés à la collectivité : Présenter les grandes tendances qui ont une influence sur le fonctionnement de la collectivité. Les services déconcentrés ont deux fonctions essentielles : une fonction de contrôle des collectivités territoriales et une fonction d'appui-conseil. Dans cette partie du diagnostic, on doit mesurer le niveau d'accompagnement et de contrôle effectué par les services déconcentrés. Cela est d'autant plus important lorsque l'on connaît la faiblesse des structures locales surtout celles en milieu rural où le besoin d'accompagnement et de supervision est encore plus important.

Trois paramètres principaux seront donc questionnés : Appui conseil, Services rendus et Suivi contrôle

	Niveau atteint	Maximum
Existence des services déconcentrés adaptés à l'appui conseil	1	
Adéquation des ressources humaines à l'appui conseil	1	
Adéquation des moyens matériels pour l'appui conseil		
Appui conseil	1,0	5,0
relations avec le comptable public		
Appui aux procédures d'assiette	2	
Appui aux procédures de recouvrement	1	
niveau de satisfaction des CT/organisation des services offerts/ programmes	3	
Services rendus	2,0	5,0
Légalité des actes et de la performance budgétaire de la CT	3	
Missions et services des ministères sectoriels (vertical et horizontal)	2	
Suivi contrôle	2,5	5,0

✓ L'organisation De La Gouvernance Traditionnelle

Le programme ADIL suit le principe de l'approche territoriale du développement local. Il est donc conçu comme un laboratoire permettant d'expérimenter, à l'échelle des conseils régionaux, des solutions institutionnelles innovantes « par le bas » pouvant être à terme institutionnalisées.

Cette approche oblige à réfléchir à la place de l'organisation traditionnelle dans la future organisation institutionnelle des territoires. Une analyse des modes de gouvernance traditionnelle et des spécificités culturelles et ethniques dans les prises de décisions collectives et les choix de modes de vie (la question du nomadisme) apportera une vision plus proche des réalités locales. Ce travail de compréhension du territoire permettra également de s'assurer d'une mise en œuvre de la décentralisation plus facilement appropriable par les acteurs locaux.

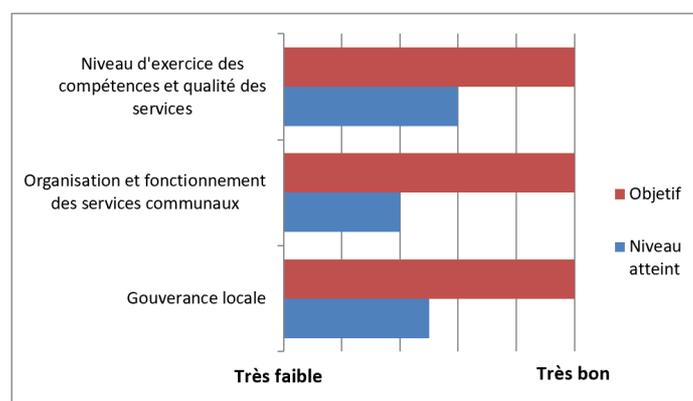
Ces mécanismes traditionnels devront donc être décrits et des propositions devront être faites pour les intégrer dans les logiques de gouvernance qui seront mis en œuvre sur le territoire.

- **A la fin de la mission terrain**, un travail d'analyse sera fait avec une équipe restreinte au sein des régions afin de mettre en avant les forces et faiblesses, dans chacune des composantes. Cette démarche se fera donc de manière participative sur la base des informations récoltés et constituera ainsi le socle du plan de renforcement de capacités.

Tableau 8: Récapitulatif des forces et faiblesses de la composante services étatiques

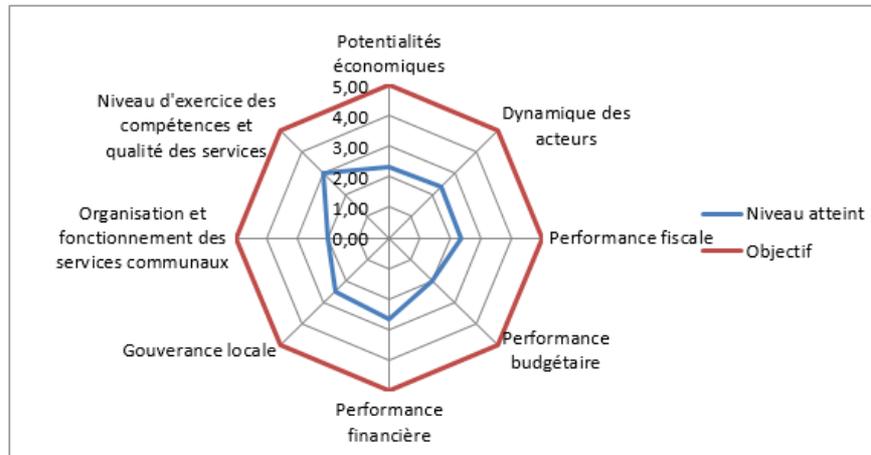
COMPOSANTE SERVICES ÉTATIQUES	Forces	Faiblesses	Cotation/Appréciation En quelques mots fournir une explication de l'appréciation faite)
Appui-conseil			
Coordination des échelles de décisions			(Très faible, Faible, Moyen, Bon, Très bon)
Appui à la planification régionale intégrant les orientations sectorielles			(Très faible, Faible, Moyen, Bon, Très bon)
Coordination des politiques/programme/projet sectorielles			(Très faible, Faible, Moyen, Bon, Très bon)
Services rendus			
Appui aux procédures d'assiette et de recouvrement			(Très faible, Faible, Moyen, Bon, Très bon)
Niveau d'investissement sectoriel sur le territoire régionale			(Très faible, Faible, Moyen, Bon, Très bon)
Niveau de satisfaction des CT/organisations des services offerts/programmes			(Très faible, Faible, Moyen, Bon, Très bon)
Niveau de satisfaction des citoyens des services offerts/programmes par les services étatiques			(Très faible, Faible, Moyen, Bon, Très bon)
Niveau de satisfaction des services étatiques vis-à-vis la collectivité			(Très faible, Faible, Moyen, Bon, Très bon)

Figure 9 : Synthèse de l'analyse de la composante organisationnelle



3. **Le dépouillement, le traitement et l'analyse des données, permettront de faire ressortir les éléments essentiels liés aux collectivités** et la proposition du plan de renforcement de capacités. Les outils développés au cours du diagnostic deviendront des outils de référence et permettront d'engager avec les collectivités des logiques de tableau de bord qui pourront être renseignés annuellement. Un profil territorial sera défini dans le cadre du rapport voir figure ci-dessous. Ce profil sera réévalué chaque année et permettra de constater les évolutions produites par le plan de renforcement de capacités.

Figure 3 : Exemple fictif d'un Profil territorial de développement de la collectivité



La **conclusion** devrait faire ressortir les axes sur lesquels la collectivité devra s'orienter son pacte territorial.

4. **La validation des résultats (en interne, auprès des régions, auprès du SED),** pourra être faite de manière concertée et ainsi être validé collégialement par les différents acteurs. Une mission d'une journée sera réalisée dans chacune des régions afin de finaliser les rapports et intégrer les derniers commentaires des principales parties prenantes.



FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

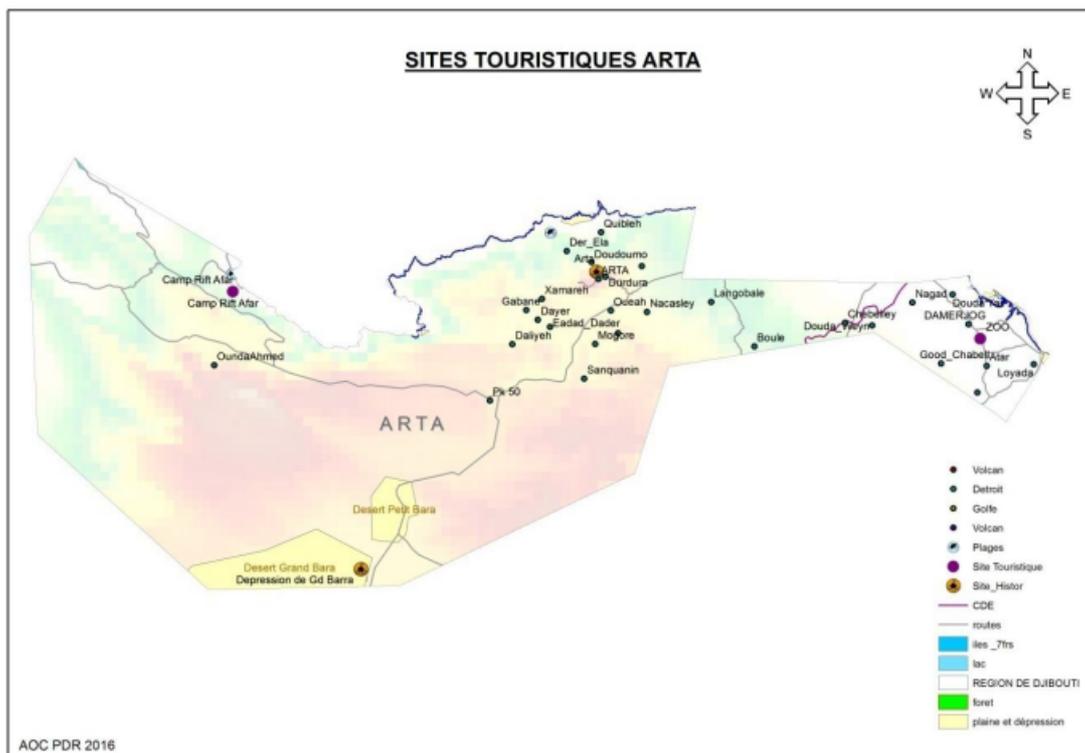
Rapport de Diagnostic du conseil régional D'Arta

Octobre 2020

1. COMPOSANTE ORGANISATIONNELLE.....	14
Etat de la vie démocratique.....	14
Organisation et fonctionnement des services.....	17
Synthèse : Organisation de la collectivité locale.....	21
2. COMPOSANTE : FISCAL ET FINANCIER.....	24
Performance Budgétaire.....	24
Performance fiscal.....	25
Synthèse composante financière.....	30
3. DIAGNOSTIC DE L'ÉCONOMIE LOCALE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	32
Economie et emploi.....	32
Le secteur primaire.....	32
Le secteur tertiaire.....	33
Potentialités économiques.....	33
Problématiques des acteurs économiques et de la société civile locale.....	34
Synthèse composante économique.....	35
4. RELATIONS AVEC LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT.....	36
EVALUATION DE L'APPUI DES SERVICES DECONCENTRES.....	36
5. BILAN DIAGNOSTIC GLOBALE DU CONSEIL REGIONAL.....	39
Le Profil territorial du conseil régional d'Arta.....	39

Diagnostic institutionnel et organisationnel du conseil régional d'Arta

Figure 1: Carte Touristique d'Arta



Le diagnostic institutionnel et organisationnel porte sur une analyse descriptive des différents organes élus, services et commissions techniques du conseil régional. Il met l'accent sur le fonctionnement interne des organes, le respect des normes établies, la qualité des ressources humaines, ainsi que leurs conditions de travail. Il abordera également le niveau de mise en œuvre de l'appui-conseil des services déconcentrés de l'Etat.

1... COMPOSANTE ORGANISATIONNELLE

Etat de la vie démocratique

Fonctionnement des organes élus

La région d'Arta est administrée par deux organes dotés chacun d'attributions spécifiques définies par la loi. Il s'agit de :

L'organe délibérant ou assemblée régionale. Il est composé de 9 membres élus au suffrage universel direct pour une durée de 5 ans. Il se réunit quatre fois par an en session ordinaire et chaque fois que nécessaire en session extraordinaire. Ces sessions permettent de discuter de toutes les questions entrant dans leur champ de compétences.

L'organe exécutif ou bureau exécutif. Il est élu par l'assemblée régionale. Il s'agit du président du conseil régional assisté par un vice-président, 2 secrétaires et 1 questeur.

Les missions qui sont attribués au président du bureau exécutif sont les suivantes :

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

Extrait de l'avant-projet de loi organique portant code général des collectivités, article 46

- Superviser l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement régional ;
- Préparer et exécuter le budget de la région dont il est l'ordonnateur ;
- Tenir les comptes de la région ;
- Établir les rôles des impôts, taxes et redevances dévolus à la région, conformément aux textes en vigueur ;
- Recevoir les dons et legs acceptés par le conseil régional ;
- Passer les marchés publics régionaux de travaux, fournitures et services conformément à la réglementation des marchés publics et, après approbation du conseil régional pour les seuils relevant de sa compétence, et veiller à leur bonne exécution ;
- Conserver et administrer les biens du domaine public et du domaine privé de la région ;
- Procéder aux actes de location, vente, partage, transaction et acquisition autorisés par la réglementation ;
- Surveiller les services publics régionaux ;
- Gérer le personnel de la collectivité régionale ;
- Faire tenir et conserver les archives de la collectivité régionale ;
- Négocier et signer, après accord du conseil régional, les contrats plans Etat-région ;
- Négocier et signer les accords de coopération de la région avec d'autres collectivités nationales ou étrangères et d'autres organismes publics ou privés

Répartition géographique

Tableau 1 : Répartition des élus par sous-préfecture

	Distance au Chef lieu	Nbre d'élus au Conseil régional	%
Sous préfectures			
Arta	0	5	55,56%
Damerjog	50	3	33,33%
Karta	50	1	11,11%
TOTAL GENERAL		9	100,00%

Les membres du conseil proviennent des 2 sous-préfecture de Damerjog et Karta et du chef-lieu Arta. L'ensemble du territoire régional est donc représenté au sein du conseil régional. Toutefois il est utile d'observer que la majorité élus proviennent du chef-lieu de région et que seulement 1 personne provient de la sous-préfecture de Karta.

	Effectif total/Nombre	Nombre d'hommes	Nombre de femmes	% femmes
Conseil Régional	4	4	0	0%
Bureau exécutif	5	4	1	20%

La représentativité en termes de genre révèle la présence d'une seule femme au sein du conseil régional. Pourtant la loi Djiboutienne impose la présence d'au moins 20% de femmes parmi les élus. En revanche au conseil régional d'Arta, la seule femme présente occupe le poste de vice-présidente qui dans l'ordre protocolaire est le second en importance.

Fonctionnement du conseil régional

En matière de fonctionnement du conseil régional, les sessions ordinaires ont été tenus de manière irrégulière (cf. tableau ci-dessous)

	2017	2018	2019	2020
Nombre de sessions du CR	3	2	4	

Ces sessions ordinaires sont marquées par un taux de présence très important. Ce taux de présence s'explique notamment par le paiement d'une prime de session de 20 000 fdj à chacun des élus.

Fonctionnalité des commissions techniques

Dans le cadre du fonctionnement normal de la collectivité locale et afin de traiter les questions techniques et de saisir des compétences transférées, il est nécessaire de travailler sur la logique des commissions techniques dont l'objectif est d'apporter un avis consultatif sur des sujets techniques et de soulager ainsi le conseil régional.

La Loi 149, prévoit à cet effet dans son article 41 les sujets sur lesquelles les commissions doivent émettre des avis.

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

L149 Article 41 : le Conseil Régional forme, de droit, cinq commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises :

- commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur ;
- commission de l'éducation, de la santé et de l'eau ;
- commission des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports
- commission des finances, du plan et du développement économique ;
- commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat.

Le conseil régional d'Arta n'a pour le moment pas mis en place ces commissions techniques. Il semblerait que ce travail n'a pas été fait à cause du manque de moyens dont dispose les régions et donc par conséquence de son incapacité à travailler sur les sujets techniques.

Organisation et fonctionnement des services

Rappel et analyse de l'exercice des compétences du conseil régional

Le transfert des compétences aux collectivités locales a été décrété par le décret n°2007 – 0099 – PR – MID portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ; Ils peuvent être synthétisés sous la forme de paquets de compétences comme dans le récapitulatif ci-dessous :

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

Les paquets de compétences transférées par le **décret n°2007 – 0099 – PR – MID** sont :

1. Le développement économique
2. L'environnement et la gestion des ressources naturelles
3. La planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat
4. La santé et l'action sociale
5. La jeunesse, les sports et loisirs
6. La culture et la promotion des langues nationales
7. L'éducation, l'alphabétisation et la formation professionnelle
8. La voirie, l'assainissement et la gestion des marchés
9. L'état civil

Domaines/paquets	Priorisation du domaine dans le PDR	Principales actions programmées	Niveau de réponse et de service offert par la région
Développement économique			
Environnement et gestion des ressources naturelles			
planification, aménagement du territoire, Urbanisme, et habitat			
Education, alphabétisation et formation professionnelle	budget cantine et transport scolaire	contrôle et signature des dépenses	fonctionne
Santé et action sociale			
jeunesse, sports et loisirs			
culture et promotion des langues nationales			
voirie, assainissement et gestion des marchés	gestion voirie déchets		géré par la préfecture
état civil	établissement des actes		fonctionne
Fiscalité locale	recensement et recouvrement	mission géré par le ministère du budget	fonctionne

L'analyse des paquets de compétences permet de mettre en évidence la faible appropriation des compétences par les collectivités locales. Aucune compétence n'est réellement totalement transférée.

Ainsi l'état civil qui est une des premières compétences à avoir été transféré par le ministère de l'intérieur et dont le conseil régionale d'Arta s'est vraiment saisi reste encore perfectible. Car même si les agents de l'état civil ont été placés sous le contrôle du conseil régional et que le système de l'état civil fonctionne bien au niveau du chef-lieu, il n'en est rien au niveau des sous-préfecture de la région où le sous-préfet conserve toujours son rôle dans la mise en œuvre de l'état civil. Par ailleurs jusqu'à présent aucun budget n'a été transféré aux collectivités locales pour assumer cette mission. La mise en œuvre d'un système de gestion numérisé de l'état civil (par l'intermédiaire de la direction de la population) a marqué une avancée significative dans la capacité de maîtrise de cette compétence transférée. Toutefois ces avancées sont aujourd'hui entravées par le manque de moyens informatique et l'incapacité d'accéder à internet (alors que le système repose sur l'accès à une connexion internet régulière)

Le ministère de l'éducation qui a débuté le transfert des compétences aux régions s'est lui limité à un système de co-signature pour les décaissements concernant la gestion des cantines scolaires et le transport scolaire. Les régions sont sollicitées pour opérer un contrôle de ces montants attribués aux établissements scolaires mais là aussi cela est fait sans budget spécifique pour cette activité.

Il est à noter qu'en ce qui concerne les autres ministères sectoriels peu d'efforts ont été réalisés afin de transférer les compétences qui relèvent de leurs tutelles.

Adéquation des RH

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

La loi L174, portant décentralisation et statut des régions (ainsi que les lois modificatives 139 et 149), définit la règle en matière de gestion des ressources humaines pour les collectivités locales. En premier lieu l'article 5 de la loi L139, défini que les collectivités régionales disposent de leurs propres personnels.

L'article 71, de la loi L149, précise le recrutement du secrétaire général du conseil régional, animateur des services de l'administration et supérieur hiérarchique du personnel administratif et technique de la région.

L'article 102 de la loi L142, précise quant à lui que le transfert de compétences de l'état aux collectivités territoriales doit être concomitant à la mise à disposition de moyens humains, financiers et technique.

✓ Présence effective des ressources humaines - Constat dans la région

A l'inverse des modalités inscrites dans la loi, le conseil régional est globalement dépourvu de personnel. Le meilleur exemple étant le secrétaire général, qui joue le rôle d'animateur des services administratifs et qui n'est pour le moment pas présent dans les conseils régionaux (en cours de nomination).

En outre, le peu d'effectivité du transfert des compétences aux collectivités territoriales a comme conséquence directe la non mise à disposition des moyens humains dans le cadre de ce transfert.

Ainsi les effectifs les plus importants au niveau administratif correspondent aux personnels transférés dans le cadre de l'état civil.

Enfin selon l'étude qui avait été faite dans le cadre de la feuille de route sur la décentralisation, un état des lieux des effectifs des régions avait été réalisé en 2016. Toutefois le diagnostic ne permet pas de retrouver les mêmes effectifs sur le terrain et incite à s'interroger sur l'adéquation entre les moyens mis à disposition théoriquement par le ministère du budget et les personnes réellement à disposition des collectivités locales.

Tableau : Le personnel administratif de la région d'Arta (XX voulant dire existe)

Fonctions pourvues	Etat des lieux 2016	Etat des lieux 2020 – mission diagnostic
Juriste/cadre	XX	Oumalkhaire Abdillahi Darar, elle était absente lors du diagnostic pour cause de grossesse
Secrétaire de direction	XX	Mane Mohamed Hassan, a été recruté comme secrétaire de direction mais a été transféré au service de l'état civil à partir de 2018.
Secrétaire	XX	Zahra Abdo Ahmed était absente au moment du diagnostic pour cause de maladie
Planton	XX	Ali Farar Robleh, il était absent lors du diagnostic
Chauffeur	XX	Mohamed Elmi Miguil
Agent de sécurité	XX	Said Djama aden
Agent état civil		Yacine Houssein Farah est chef du service état civil, il est bel et bien présent. Il est à noter que celui-ci est pressenti pour occuper le poste de Secrétaire général de la collectivité.
Technicien froid	Non	Non
Femme de ménage	XX	Elles sont au nombre de 2
Gardien	XX	Absent
Standardiste	XX	Absent
Stagiaire	Non recensé	Awa ismael Abdoulaye
Chef de service réglementation	Non recensé	Ali darrar Gaddi

✓ Définition des tâches et statuts

La question de l'adéquation des ressources humaines se pose en fonction de l'expression d'un besoin et de la convenance à ce besoin. Or dans le cas de notre conseil régional se pose la question de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En effet le conseil régional ne dispose pas aujourd'hui de cadre organique ou d'un plan de recrutement clair. Il n'existe pas de fiche de poste explicite pour le personnel administratif (en dehors de celle présente dans la loi et concernant le secrétaire général) et par conséquent peu ou pas de moyens de management de ces ressources humaines.

Se pose également la question des statuts du personnel administratif dans les régions. En effet plusieurs cas se présentent en régions où le personnel a un statut tantôt sous la forme de fonctionnaire détaché, de conventionné ou de contractuel. Le diagnostic a permis de mettre en évidence une certaine confusion au sein des services administratifs sur la compréhension de ces statuts et un manque de cohérence en termes de grille de salaire.

Adéquation avec les moyens matériels et logistique

Les conseils régionaux disposent d'un siège qui a été construits pour les accueillir et équipés pour répondre à leurs missions. Toutefois ce bâtiment a manqué d'entretien depuis sa création et nécessite aujourd'hui une réhabilitation afin d'être parfaitement fonctionnel.

Par ailleurs, se pose le problème de l'occupation de ce bâtiment. En effet de nombreux ministères sectoriels ne disposant pas de bâtiments en région ont fait la requête auprès du conseil régional d'être logés au sein de ce bâtiment. Cette pratique cautionnée par les conseils régionaux se voulait « gagnant – gagnant » dans la mesure où en échange de cette mise à disposition de locaux, les conseils régionaux espéraient une implication plus grande des ministères sectoriels. Toutefois aujourd'hui avec le développement des moyens des conseils régionaux et la nécessaire appropriation des compétences à transférer, de nouveaux services devront être créés et logés au sein du conseil régional. Deux solutions existent, délogés les services déconcentrés pour réattribuer les bureaux aux acteurs du conseil régional ou reconstruire de nouveaux bâtiments. Cette dernière solution reviendrait à amputer les CR d'une partie des subventions qui leur sont attribués et de se substituer aux ministères sectoriels qui devraient en théorie investir pour pouvoir loger leurs agents en région.

En termes d'équipement du bureau du conseil régional, le constat a pu être fait d'un niveau global d'équipement perfectible. En effet le mobilier est basique et ne permet pas d'envisager correctement le travail d'archivage nécessaire, notamment à la vue du manque de lieu de stockage. Les meubles présents étant pour un certain nombre d'entre eux vétuste, il est également nécessaire de rafraîchir le parc mobilier des bureaux du conseil régional. Enfin le parc informatique a besoin d'un renouvellement et de compléments comme des capacités de connexion internet ou de projection en salle de réunion afin de rendre les conseils régionaux pleinement opérationnels.

Le diagnostic a permis également de mettre en évidence les capacités limitées du CR à couvrir physiquement son territoire. Ce constat s'explique dans un premier temps par l'enclavement

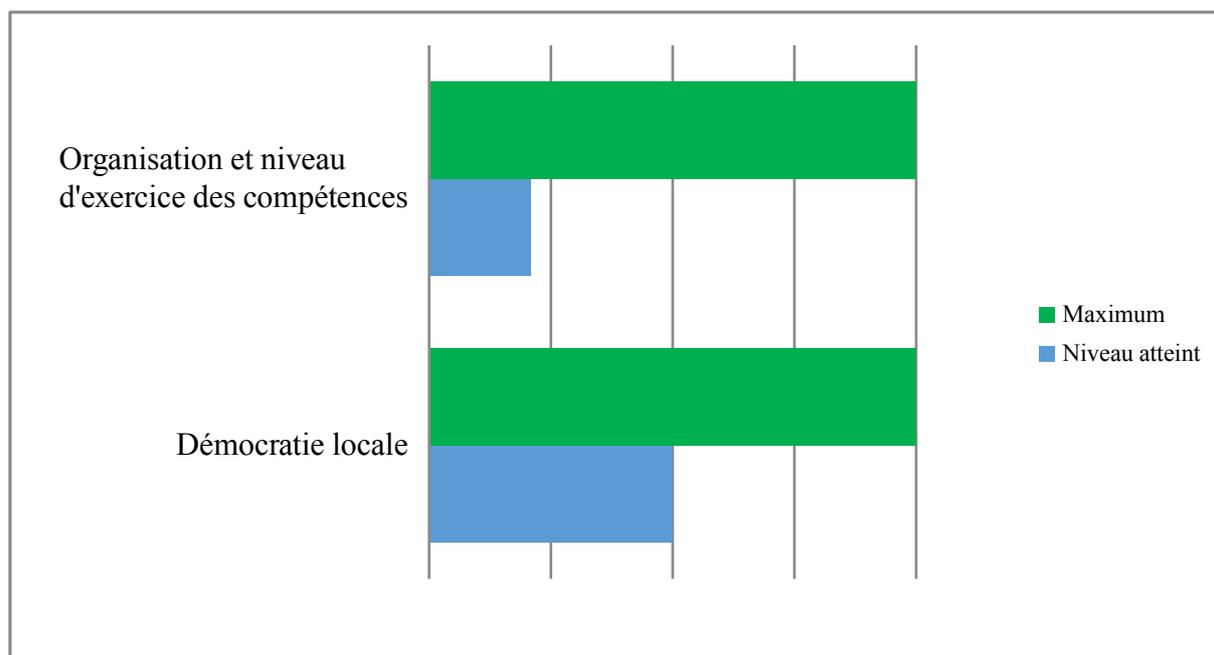
d'une partie du territoire d'Arta, l'étalement de la région de Karta à Loyada mais aussi et surtout par le manque de moyens logistique. En effet le CR ne dispose à ce jour que d'un véhicule pick-up, attribué au président du conseil régional, et de moyens limités en termes de fonctionnement pour financer le carburant nécessaire.

Synthèse : Organisation de la collectivité locale

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation mené par le bureau exécutif du CR d'Arta lors de la dernière journée de la mission Diagnostic.

COMPOSANTE INSTITUTIONNELLE ET ORGANISATIONNELLE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation Note sur 5
Etat de la gouvernance locale			
Représentation	Les élus sont bien repartis géographiquement et représente l'ensemble du territoire.	Il existe un manque de femmes dans les élus. L'objectif de 25% n'est pas atteint. tous les élus doivent résider dans la région	3
Fonctionnement des organes élus (y compris la participation des citoyens)	Les tenues des sessions se font de manière régulière	Absence de commission technique Absence de PV lors des réunions du bureau	2,5
Concertation, Communication et accès des citoyens à l'information sur la gestion de la collectivité	La communication extérieure est bonne La concertation est bonne	RAS	3,5
Organisation de la collectivité et niveau de services fournis aux citoyens			
Existence de services adaptés aux réalités et aux missions	RAS	Le transfert de compétences est moyen voir insuffisant Le transfert de l'état civil n'ait fait que partiellement. Il n'est pas fait dans les sous-préfecture. Il existe un problème à l'informatisation du système (problème de réseau)	1
Adéquation des ressources humaines (qualité et quantité)	personnel avec diplôme universitaire	transfert secretaire et planton a l'Etat civil absence de SG manque de personnel pour le service état civil	2,5

<p>Equipement des services (mobilier, locaux et matériel)</p>	<p>1 bâtiment 1 véhicule pick up</p>	<p>Le bureau date de 2007 et certains bureaux sont délabrés manque de matériel bureautique/ informatique tx d'occupation faible</p>	<p>2</p>
---	--	---	----------



Points d'Attentions

- **Représentation du genre au sein des élus**
- **Absence de commissions techniques**
- **Organisation du service d'état civil perturbé par le transfert du chef de service vers le poste de SG**
- **Modalités d'élaboration des documents administratifs (PV)**
- **Pas de définition de stratégie de communication interne et de communication externe**
- **Pas de stratégie d'appropriation des compétences transférés et de stratégie de développement de services publics régionaux**
- **Siege du conseil régional nécessitant une réhabilitation**
- **Manque de moyens logistiques**
- **Problèmes de l'occupation des bureaux du conseil régional**
- **Manque de ressources humaines qualifiées**
- **Manque d'un cadre organique clair**

2... **COMPOSANTE : FISCAL ET FINANCIER**

Performance Budgétaire

Tel que précisé dans la loi L174 en son article 59 : « le conseil régional vote le budget de la collectivité et délibère sur les comptes administratifs. »

Ainsi l'adoption du budget obéit à un processus qui fait intervenir plusieurs acteurs. Ce processus se doit également de répondre à des principes budgétaires inaltérables.

Analyse du processus de budgétisation

Durant la phase de préparation budgétaire, les besoins de la collectivité locale sont identifiés et l'état d'exécution des comptes des années précédentes étudiés. Toutefois dans le cas du conseil

régional d'Arta, plusieurs problèmes se posent. En effet les conseils régionaux n'ont pas connu de préparation budgétaire à proprement parlé avant l'année 2020. Le premier exercice d'élaboration budgétaire s'est en effet fait cette année. Précédemment le budget se cantonnait à un budget de fonctionnement élaboré par le ministère du budget sans concertation avec les élus. Ce budget préparé par le ministère du budget comprend des affectations en dépenses prédéterminées. Il est également à noter que depuis 2018, un transfert de fiscalité a été réalisé et qu'un service d'impôts est mis à disposition des collectivités afin de collecter la patente. L'année 2018 et 2019 ont donc vu la patente collectée sans pour autant avoir l'autorisation pour les collectivités d'utiliser ces fonds. Cette autorisation a été donnée en 2020 (aucun document formel ne nous a été présenté dans ce sens). Ces ressources permettant d'alimenter le budget 2020, à priori sans règle d'affectation particulière.

Aucun **phase d'approbation budgétaire** n'a donc été mise en place avant 2020, les conseils régionaux n'étant pas maître de leurs budgets. L'étude des PV de session ordinaires fait état d'informations relayés sur les montants des budgets affectés par le ministère du budget mais jamais de débats sur le contenu ou les montants de ces budgets.

Enfin en dehors de l'année 2020, aucune **approbation du budget** n'a été réalisé par la tutelle de la préfecture. Le contrôle de légalité ne s'exerçant pas ici dans la mesure où les budgets ne sont pas transmis à la préfecture et où la préfecture n'est pas en capacité technique de faire ce contrôle de l'égalité par manque de connaissance et de moyens techniques pour le faire.

Analyse du respect des principes budgétaires

Il existe 4 principes qui régissent les finances publiques :

- *Le principe d'annualité budgétaire*

Ce principe est bien respecté au conseil régional d'Arta qui dispose d'un budget annuel tel que défini par le ministère du budget

- *Le principe d'unité budgétaire*

Le principe d'unité budgétaire est problématique au sein du conseil régional d'Arta, en effet il existe aujourd'hui différents niveaux de budget. Ces budgets ne sont pas tous rassemblés en un seul budget unique. Ainsi le budget 2020 comprend les dotations de l'état et les recettes fiscales cumulés de 2018, 2019 et les prévisions de 2020. Toutefois ne sont pas présents les ressources propres générés par le patrimoine du conseil régional.

- *Le principe d'universalité budgétaire*

Le principe d'universalité budgétaire est globalement bien respecté. Il faut rester attentif à l'intégration des ressources propres de la collectivité locale dans le budget globale. La règle de non-affectation est elle aussi bien respecté.

- *Le principe de l'équilibre budgétaire*

Le principe d'équilibre budgétaire est bien respecté, avec en 2020, un total de recettes à 32 172 000 FDJ et un total de dépenses à 32 172 000 FDJ.

Performance fiscale

Tel que précisé dans la loi L174 en son article 80, le budget de la région est composé « notamment » de ressources fiscales.

Par ailleurs le code général des impôts prescrit dans son titre 2, que la contribution des patentes de leurs territoires revient aux conseils régionaux. En outre depuis la loi de finances 2018, l'ensemble des classes de 1 à 10 des entreprises patentables sont concernés par ce transfert aux conseils régionaux. Le code prescrit également la contribution foncière sur le bâti et le non bâti et enfin depuis la loi de finances 2020, existe également une taxe sur les matériaux de construction qui revient aux collectivités locales.

Ainsi dans le cadre du diagnostic, la performance fiscale se mesure notamment vis à vis de la maîtrise des procédures d'assiette et des procédures de recouvrement.

Procédures d'assiette

D'un point de vue légal, comme vu ci-dessus, la loi permet d'assurer la légitimité de l'impôt et donc de réaliser dans de bonnes conditions la procédure d'assiette.

Des enquêtes fiscales préalables ont été réalisés conjointement entre le ministère du budget et les collectivités locales en 2017 et ont porté sur la patente et sur les taxes foncières bâti et non bâti.

En ce qui concerne Arta, le cumul des recettes 2018 et 2019 est égal à 8 127 000 Fdj. Les prévisions pour 2020 étaient de 7 000 000 FDJ. Les prévisions des recettes fiscales représentent 21,8% des prévisions des recettes du budget de Arta.

Régions	Impôt Foncier				Patente d'activité		
	Propriétés bâties	Propriétés non Bâties	Propriétés de l'État	Propriétés loués	Boutiques 9 ^{ème} et 10 ^{ème} classe	Bus	Poids lourds
ARTA	735	0	20	263	113	47	0

Un travail de recensement similaire doit être maintenant réalisé pour les classes 1 à 7 de la patente et pour les matériaux de construction.

Depuis ce recensement initial les données sont mis à jour régulièrement par la direction des impôts. L'établissement des rôles se fait de manière mensuelle. Ils sont cosignés par le directeur des impôts, le directeur du trésor et le président du conseil régional.

Le bilan est à nuancer en ce qui concerne les procédures d'assiette en matière de nouveaux impôts. Ainsi les classe 1 à 7 de la patente n'ont pas l'objet de recensement en régions. Les matériaux de construction qui entre dans le domaine de la fiscalité locale depuis la loi de finance 2020 n'ont pas non plus été recensés.

Procédures de recouvrement

L'analyse des procédures de recouvrement a mis en exergue, la bonne maîtrise de ce processus. Les rôles étant établis correctement, il est plus aisé de procéder au recouvrement.

Les avis de paiement sont ainsi préparés par la direction des impôts et les paiements se font au niveau de la direction du trésor.

Il est à noter que des mécanismes de contrôle sont mis en œuvre chaque année avec la participation des forces de l'ordre (gendarmerie). Ceux-ci sont mobilisés en échange d'une prime et cela permet ainsi de réaliser les contrôles dans de bonnes conditions vis-à-vis des contribuables récalcitrants.

La bonne performance fiscale de la région d'Arta est malgré tout à relativiser à plusieurs niveaux :

-Il n'y a aucun recouvrement qui se fait en matière de contribution foncière sur le patrimoine bâti ou non bâti. Cela s'explique par le fait que cet impôt est mal compris et qu'il est impopulaire, les élus n'insistant pas sur l'importance de faire son recouvrement.

- les recouvrements sur les patentes de classe 1 à 7 ne sont pas réalisés ou seulement à la marge

- les recouvrements des taxes sur les matériaux de construction

Enfin un problème se pose dans le cadre des patentes « régime de droits commun » qui sont perçus à Djibouti et non reversés en régions. C'est un manque à gagner qui devrait être reversé aux régions.

Les capacités et le potentiel du personnel (bilan sur l'ensemble des régions)

Dans chacune des régions, après une présentation détaillée du programme ADIL et des exigences attendues dans sa gestion, il a été demandé au Président de désigner au sein de son équipe, 4 personnes (dont 2 agents administratifs et 2 élus) qui auraient les meilleurs potentiels pour assimiler la formation à la gestion administrative et financière des contrats, et la mettre en pratique dans le cadre de la gestion des contrats de subvention qui seront signés par les CR. Les critères de choix ont été la formation de base, les formations continues, l'expérience pratique.

Il convient de noter que l'exigence d'avoir au moins 2 agents administratifs est lié au fait qu'ils sont plus stables que les élus qui peuvent au terme de leur mandat, être remplacés. Le choix des élus tient compte des dispositions de l'article 27 du CGCT qui stipule : « *Il est interdit aux membres des Conseils des Collectivités Territoriales, en dehors des exécutifs, d'exercer au-delà de leur rôle*

délibérant au sein du Conseil ou des commissions qui en dépendent, des fonctions administratives au sein de la Collectivité, de signer des actes administratifs, de gérer ou de s'immiscer dans la gestion des services publics locaux, sous peine de poursuites judiciaires pour usurpation de fonctions »

Un entretien individuel a eu lieu avec chacune de ces personnes désignées par le Président. L'entretien visait à évaluer les compétences de la personne dans le domaine de la gestion de projets, mais aussi son potentiel à assimiler la formation aux procédures de passation des marchés, de gestion des contrats, de gestion financière et budgétaire, et à devenir rapidement opérationnelle pour la mise en œuvre des contrats de subvention que signeront les CR. Plusieurs éléments ont ainsi été questionnés :

- La formation de base,
- L'expérience professionnelle,
- Les compétences acquises par la pratique
- Le lien avec le CR (élu exécutif ou personnel administratif)
- La connaissance des textes juridiques nationaux en matière de passation des marchés publics (Code national des marchés publics, Manuel de procédures de passation des marchés)
- La connaissance des procédures des bailleurs de fonds
- La maîtrise de l'outil informatique (Word, Excel, PowerPoint)

En raison de la recherche du meilleur compromis entre l'efficacité, l'équilibre entre les deux catégories de personnel (élu et administratif) et l'équilibre sociologique (dans certaines régions), c'est finalement 5 personnes (y compris le Président) qui ont été sélectionnées par région.

Au terme des entretiens individuels qui ont touché environ 30 personnes dont 25 finalement retenues, plusieurs constats se dégagent :

- **Formation de base** : les niveaux de formation de base sont relativement bons. 17 personnes sur 25 ont au moins le BAC. Les moins qualifiées ont le BEPC ;
- **Formations continues pertinentes** : 9 personnes sur 25 ont déjà participé à des formations continues pertinentes (gestion administratives et financières, passation des marchés, gestion des projets). Toutefois, ils estiment que ces formations ont été trop théoriques, peu adaptées à leurs besoins et par conséquent, n'ont jamais été mises en pratique ;
- **Compétences acquises par la pratique** (expérience pratique de gestion de projet ou d'association, de passation des marchés ou de gestion des contrats) : les membres du bureau exécutif du CR de Dikhil présents depuis 2010 ont, dans le cadre de la phase expérimentale du Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales (PADCL), acquis une expérience pratique de gestion de projet, de passation des marchés et de gestion des contrats.

Ceux d'Obock qui ont participé à la même expérience ne sont plus membres du CR. L'équipe a été renouvelée à l'occasion des dernières élections. Certains parmi les membres présents ont quant à eux, participé à la mise en œuvre de projets de développement sur financement de PTF, notamment de l'Ambassade du Japon au profit des associations régionales.

Il convient de noter que dans les deux cas, les procédures de passation des marchés telles que édictées par le Code des marchés publics n'ont pas été appliquées soit parce que les montants des marchés étaient inférieurs au seuil de 5 millions de FDJ, soit parce que des procédures spécifiques ont été utilisées dans le cadre des activités des associations.

- **La connaissance des textes juridiques nationaux en matière de passation des marchés publics** (Code national des marchés publics, Manuel de procédures de passation des marchés) : Hors mis le président de la région de Tadjourah, personne n'a aucune connaissance relative à ces textes juridiques nationaux. En effet, ils n'en n'ont jamais eu besoin dans le cadre de leurs activités.
- **La connaissance des procédures des bailleurs de fonds** (passation des marchés et gestion des contrats) : 2 personnes sur 25 ont bénéficié de formations des procédures de bailleurs (Union européenne et Banque mondiale), mais n'ont jamais eu l'occasion de les mettre en pratique.
- **Expérience en gestion financière et budgétaire** : Seuls les Présidents, assistés de leur questeur ou de leur secrétaire assurent la gestion financière au sein du CR. Cette gestion se limite à l'enregistrement des dépenses dans un cahier ou dans une feuille de calcul Excel. Les autres membres ont quelques expériences issues de leurs activités antérieures ou de leurs activités aux sein de diverses associations auxquelles ils appartiennent.
- **La maîtrise de l'outil informatique** (Word, Excel) : Le niveau de maîtrise constaté est de manière générale insuffisant pour assurer les tâches attendues dans la gestion des subventions. Tous ont besoin d'un renforcement des capacités d'utilisation de ces deux applications.

Au terme de cette évaluation, le potentiel des personnes désignées a été classifié comme « Très bon », « Bon », « Moyen », « Faible » ou « Très faible ». Les personnes jugées très faibles ont été remplacées. Nous avons ainsi pu identifier 5 personnes par région qui, après formation, constitueront le vivier dans lequel chaque région trouvera les ressources pour assurer la mise en œuvre des contrats de subvention. Le tableau Récapitulatif de l'évaluation des capacités juridiques et financières est en annexe.

La synthèse de l'évaluation du potentiel du personnel sélectionné au sein des CR se présente comme suit :

Région	Potentiel des personnes à assimiler la formation			
	Très bon	Bon	Moyen	Faible
Obock	1	2	1	1
Tadjourah	2		1	2
Dikhil		3	2	
Ali Sabieh	1		4	
Arta	1		2	2
Total	5	5	10	5

Les capacités des CR en matière de mise en œuvre des projets

Les capacités juridiques en matière de passation des marchés publics des Conseils régionaux sont faibles. Ils n'ont pas d'expérience véritable en la matière. Seuls les CR de Dikhil et de d'Obock ont, dans le cadre de la phase expérimentale du Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales (PADCL) procédé à la mise en concurrence sur la base de consultation d'au moins 3 entreprises, pour des marchés de montant inférieur à 5 millions de FDJ.

Il convient de noter que cette phase expérimentale du PADCL a permis aux deux CR de se familiariser avec les principes essentiels de la dépense publique (transparence, égalité de traitement, liberté d'accès, bonne utilisation des deniers publics et efficacité économique de l'achat) et de s'exercer à la gestion contractuelle.

En effet, pour la mise en œuvre des activités du PIA financées par le PADCL, les marchés ont été passés dans le respect des règles communément admises : publication d'un avis d'appel d'offres, élaboration d'un dossier d'appel d'offres, constitution d'un comité d'évaluation des offres, signature d'un contrat contenant les clauses essentielles (modalités de paiements, les obligations des contractants, le délai de validité du contrat, les conditions de modification et de résiliation). Les régions de Tadjourah, Ali Sabieh et Arta n'ont malheureusement pas bénéficié de cette expérience.

L'expérience en matière de maîtrise d'ouvrage a touché à divers aspects de la mise en œuvre des projets, notamment l'identification des projets, la formulation des cahiers des charges, la mise en concurrence à travers des consultations formelles (avis de marché, instructions aux soumissionnaires, commission d'analyse des offres, notification d'attribution, suivi des travaux, réception des travaux, mise en paiement des factures (double signature avec la DFE). Toutefois, ces tâches de maîtrise d'ouvrage ont été très allégées en raison des coûts relativement faibles des contrats.

Malgré l'expérience acquise par les régions de Dikhil et Obock en matière de mise en œuvre de projets, le besoin de renforcement des capacités du personnel reste entier pour les 5 régions. En effet, cette expérience très ancienne (2009-2013) a été limitée à des marchés de montant inférieur au seuil au-dessus duquel la procédure formelle de passation des marchés est exigée et n'a pas touché toutes les régions. Aussi, plusieurs membres des CR sont recrutés ou élus après 2013.

Les capacités des CR en gestion financières et budgétaires

Le service des impôts travaille en proche collaboration avec le CR. Ainsi les rôles sont co-signés par le président du CR, le directeur des impôts et le directeur du trésor. Le mécanisme de contrôle fiscal fonctionne également avec la possibilité pour le directeur des impôts de faire appel à la gendarmerie contre une prime indexée à la pénalité. Les recettes fiscales sont versées, sous la supervision du Directeur régional des impôts, du Trésorier payeur régional et du Président du CR, sur le compte bancaire du Trésor. Les dépenses quant à elles sont conjointement gérées par le Président du CR et le Trésorier régional. Ce dernier procède au contrôle de la légalité des dépenses engagées par le CR (vérification de l'existence des pièces justificatives, conformité des pièces aux règles), à la vérification de la réalisation effective de l'objet de la dépense, au paiement et à l'archivage des documents originaux.

Les recettes parafiscales quant à elles sont entièrement gérées par le Conseil régional. Toutefois, ces recettes restent très modestes pour l'instant.

Les CR essaient eux aussi d'assurer le suivi des dépenses qu'ils engagent, mais de manière très imparfaite. Ils archivent les pièces justificatives des dépenses avec inscription de la ligne budgétaire correspondante à chaque dépense. Faute de maîtrise de l'outil informatique et de connaissance des procédures, le suivi n'est pas fait de manière appropriée : pas de journal de dépense (dans certains cas), pas de suivi budgétaire. En conséquence, les soldes par ligne budgétaire ne sont pas connus, les engagements sont quelques fois faits en dépassement des ressources disponibles par ligne budgétaire.

Aucun des 5 CR n'a jamais en tant que maître d'ouvrage, été soumis à une gestion rigoureuse et complète de projet de grande envergure nécessitant le respect scrupuleux des procédures formellement définies. Aussi, leurs gestions n'ont jamais été soumises à la vérification d'un auditeur indépendant.

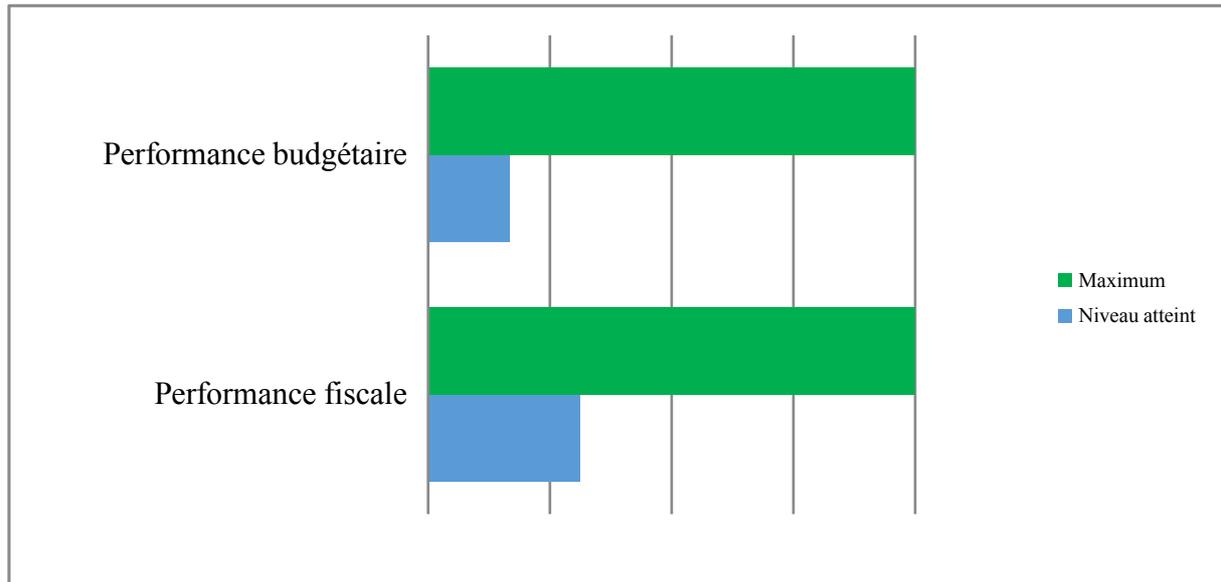
Ainsi, les CR ont pour l'instant une pratique très limitée en matière de gestion financière et budgétaire.

Synthèse composante financière

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation mené par le bureau exécutif du CR d'Arta lors de la dernière journée de la mission Diagnostic.

COMPOSANTE FINANCIÈRE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation
Performance fiscale			
Procédures d'assiette des impôts et taxes locaux	rôles co-signés par le président, le directeur des impôts, le directeur du trésor, mensuellement. Rôle primitif existant	RAS	2,5
Procédures de recouvrement des impôts et taxes locaux	0	peu d'informations délivrés par la direction des impôts pas de recouvrement dans les zones rurales	2
Performance budgétaire			
Processus de budgétisation et intégration des orientations du plan de développement communal et des principes d'équité	0	Elaboration budgétaire très basique pour le moment. Pas d'approbation par la tutelle. Pas d'orientation ou de collège budgétaire;	2
Respect des principes et règles de gestion des finances et de la comptabilité publique locale	0	faiblesse générale le principe d'unité budgétaire n'est pas respecté	1
Gestion du patrimoine d'infrastructures publiques locales	0	faiblesse général mauvaise maitrise du patrimoine du CR problème	2

récurrent au
niveau du
bureau du
conseil régional



Points d'Attentions

- **Présence physique insuffisante du directeur du trésor**
- **Absence de recouvrement de l'impôt dans les zones rurales**
- **Faible mobilisation des ressources propres**
- **Processus d'élaboration budgétaire non maîtrisé**
- **Pas de nomenclature budgétaire**
- **Principe d'unité budgétaire non respecté**
- **Non maîtrise du budget fonctionnement sous tutelle du ministère du budget**
- **Pas de stratégie de gestion du patrimoine régional**
- **Méconnaissances des textes**

Economie et emploi

L'agriculture, l'élevage, la pêche et les petits commerces constituent des piliers de l'économie actuelle de la région et génèrent des centaines d'emploi directs et indirects. Le secteur des services, dont les activités sont essentiellement informelles et peu efficaces, constitue aussi un secteur significatif pour l'économie de la région. Sa modernisation est vitale pour le bon fonctionnement et la compétitivité des autres activités économiques. La création de richesse et d'emplois sont des enjeux majeurs du développement économique souhaité. Cependant, le décollage rapide souhaité nécessite, à court terme, de (i) développer l'agropastoralisme et la pêche par la mise en place d'une main-d'œuvre qualifiée, adapté à l'offre ; (ii) poursuivre et développer l'industrialisation embryonnaire mais génératrice de richesse, de croissance et d'emplois, surtout dans le bassin de Damerjog ; (iii) saisir l'opportunité que peut offrir le développement du tourisme. L'emploi total dans la région est estimé à 1062 personnes dont 52% du secteur privé. Les emplois journaliers (plus de 25%) représentent une opportunité pour plusieurs demandeurs d'emploi non qualifiés, notamment dans le bassin Damerjog. Notons la présence d'une seule banque dans la région d'Arta. Il y a 564 entreprises du secteur privé.

Le secteur primaire

La région d'Arta se caractérise par une activité orientée vers la production animale. Il s'agit de l'élevage de chèvre et de dromadaire. Le mode de conduite est extensif.

La valorisation de la production se fait par la vente du lait cru dans des bouteilles de récupération et la vente des animaux vifs pour la viande. La tradition de l'agriculture est bien ancrée dans l'Est de la région et tout particulièrement sur les principaux villages de la localité de Damerjog.

Sur le reste de la région, c'est plus les contraintes exogènes qui ont poussé la population à travailler la terre. En effet, la sécheresse qui a sévit sur l'ensemble du pays a décimé les biens animaliers des nomades.

La région dispose des ressources halieutiques extrêmement abondantes, néanmoins l'activité de pêche est plus concentrée sur la partie Est de la région (localité de Damerjog) où la population vit de la pêche.

Le secteur tertiaire

Ce secteur se caractérise par une généralisation des unités informelles ; la région jouit de sa position, le Secteur Ouest et Wea, d'un accès au cœur de l'axe routier allant de Djibouti vers les régions de l'intérieur et l'Ethiopie. L'Est de la région se trouve à proximité de la frontière somalienne, ce qui lui permet d'en tirer profit. L'autre atout de la localité de Damerjog, est que depuis plus de cinq ans est installée une base militaire américaine qui emploie environ quatre cent

jeunes, un parc régional de bétail qui, en plus de 100 jeunes, fait appel aux plus âgées pour le gardiennage de nuit et enfin un centre de refuge animalier qui fait appel à cinq ouvriers.

L'activité touristique est marginale, pourtant la région et tout particulièrement la localité d'Arta ville dispose de trois atouts majeurs à savoir un climat frais, des résidences de haute standing et une plage pouvant servir de baignade et de plongée sous-marine.

Potentialités économiques

La rencontre de différents acteurs économiques et d'acteurs de la société civile a permis de comprendre la dynamique économique de la région et les dynamiques des acteurs en présence.

En ce qui concerne les acteurs économiques et acteurs de la société civile, les entités suivantes ont été rencontrés :

- 3 commerçantes du centre-ville d'Arta, une restauratrice, une pâtissière et la propriétaire d'un magasin de quincaillerie
- L'association des pêcheurs d'Arta plage pour le tourisme et l'environnement
- L'association pour le développement de la pêche et pour l'environnement du littoral
- Le syndicat des bus et des minibus

Ces entretiens ont permis de faire les constats consignés dans le tableau ci-dessous :

Problématiques des acteurs économiques et de la société civile locale

	FINANCEMENT	APPROVISIONNEMENT	RESSOURCES HUMAINES	PRODUCTION ET TECHNOLOGIE	COMMERCIALISATION ET MARCHES
CONTEXTE	<ul style="list-style-type: none"> · Critères d'accessibilité aux institutions financières · Adaptabilité des des nismes 	<ul style="list-style-type: none"> · Accessibilité et approvisionnement en intrants externes 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse de l'environnement externe de formation et de préparation des ressources humaines 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse de la capacité de l'offre en technologie et capacité des entreprises à les intégrer 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse relative à l'information sur les marchés et pratiques commerciales
ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE GENERAL RELATIF A LA REGION	Pas de financement / Les bailleurs présents offrent des financements d'une faible envergure	Arta s'approvisionne essentiellement à partir de Djibouti. Il y a donc peu de grossiste et de magasin d'approvisionnement en centre-ville d'Arta empêchant ainsi le développement de commerces satellites.	Manque de qualification ici (mécano, installation panneau solaire, maintenance photocopieur)	difficulté internet - pas de cyber café - manque d'électricité par endroit	Peu de débouchés sur Arta. Beaucoup de consommateurs s'approvisionnent à partir de Djibouti

La conclusion qui peut être tiré de ce tableau est qu'il existe un certain nombre de freins aux potentialités économiques. La structuration du tissu économique local est faible et se heurte à des problématiques majeures pour son développement.

Ainsi le financement du secteur économique est faible et les bailleurs de fonds se concentrent sur des logiques de fonds d'amorçage pour lancer des activités économiques. Les structures permettant d'obtenir du micro crédit se résument au CPEC (Caisse Populaire d'Épargne et de Crédit). Peu de demandes de microcrédit leur sont adressées, probablement dû à une déconnexion entre les exigences qu'ils ont en matière de garantie et les capacités réelles des acteurs économiques. La méso finance est également peu présente et les banques commerciales présentes en région servent pour le moment d'avantage au paiement du salaire des fonctionnaires plus qu'au financement de l'économie.

La problématique de l'approvisionnement est également très présente à Arta. La proximité du chef-lieu Arta avec la capitale Djibouti (42 km) entraîne à la fois un effet d'entraînement économique et à la fois une dépendance forte à l'économie de Djibouti ville. Ainsi en matière d'approvisionnement, il n'existe pas ou peu de grossistes dans la région d'Arta, les populations ou les détaillants allant s'approvisionner directement dans la capitale.

En matière de ressources humaines, la même problématique de la proximité avec la capitale se pose également. En effet la fuite des personnes qualifiées et des métiers spécialisés est très présente. Des métiers de base sont absents du chef-lieu parce que leurs implantations souffriraient trop de la proximité avec la capitale.

Les problèmes d'accès à la technologie sont assez présents dans la région d'Arta. Les acteurs économiques sont assez isolés et dans de nombreux endroits n'ont pas accès à l'énergie. Par ailleurs il a été constaté un accès difficile à internet.

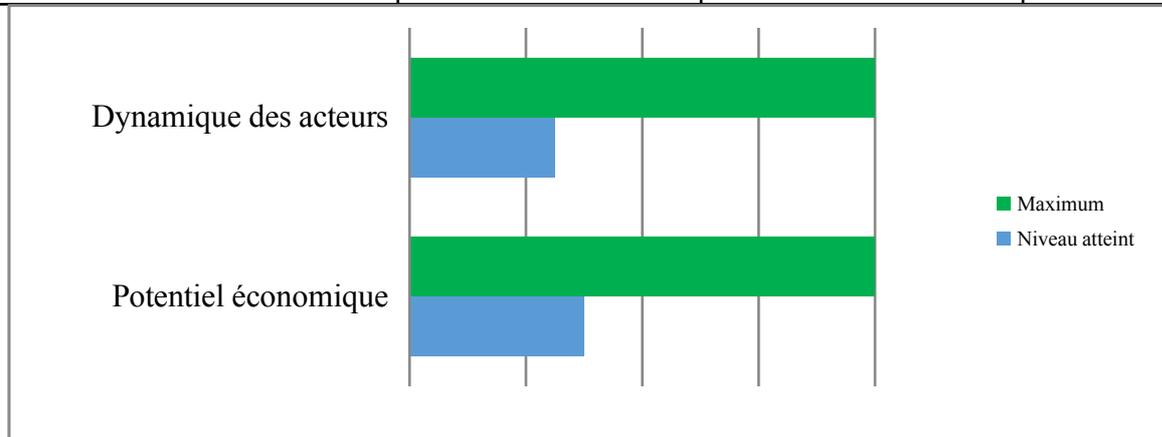
Enfin la question de la commercialisation et de l'information sur les marchés à Arta semble être très difficile. Encore une fois la région souffre de la concurrence avec la capitale. Les débouchés commerciaux sont faibles sur Arta et de fait les opportunités de création d'activités plus difficiles d'accès. Il semble que les zones franches et les zones industrielles soient peu profitables à Arta malgré une superficie importante de son territoire occupées par de telles zones.

Synthèse composante économique

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation menée par le bureau exécutif du CR d'Arta lors de la dernière journée de la mission Diagnostic.

COMPOSANTE ÉCONOMIQUE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation
Potentialités économiques			
Développement économique-spatial du territoire	industrie à Damerjog projet de port pétrolier	manque d'activités économiques	2,5

	à venir		
Dynamique des principaux acteurs locaux en matière de développement économique local			
Dynamique entrepreneuriale	projet d'entreprises centre de formation hôtellerie et centre d'apprentissage polyvalent CAPA	manque d'emplois manque de clients probleme d'accessibilité les habitants d'arta vont à Djibouti faire leurs achats	2,5
Dynamique des associations locales	Existence d'organisations de la société civile	OSC peu structuré Faiblesse structurelle des financements des OSC Manque de structure d'accompagnement	2



Points d'Attentions

- **La stratégie de développement économique à Arta est d'avantage piloté par le gouvernement que par le conseil régional. Quel rôle et quelle intégration du CR dans la stratégie de pôle de développement régional**
- **Faiblesse de l'appui aux acteurs économiques locaux**
- **Faiblesse de la structuration des OSC**
- **Manque de communication sur les opportunités d'appui pour les acteurs économiques et les OSC**

4... RELATIONS AVEC LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

EVALUATION DE L'APPUI DES SERVICES DECONCENTRES

Présence des services déconcentrés

Les services déconcentrés ne sont pas tous représentés dans la région d'Arta. En effet certains ministères clés comme l'habitat non pour le moment pas mis en œuvre la déconcentration.

Toutefois la mission de diagnostic a permis de rencontrer un certains nombres d'entre eux mobilisés par l'intermédiaire du préfet de la région. A savoir :

- Le ministère de l'agriculture, de l'eau, de la pêche, de l'élevage et des ressources halieutiques
- Le Secrétariat d'état à la jeunesse et aux sports
- Le ministère Des Affaires Musulmanes, De La Culture Et Des Biens Wakfs
- Le ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle
- Le ministère du budget
- Le ministère de la santé
- L'ANEFIP
- Le ministère des affaires sociales

Capacités des services à assurer l'appui-conseil

Les services techniques présents dans la région d'Arta ont des moyens d'intervention limités. Les moyens humains sont également faibles. On ne note que peu d'agents par service, ce qui limite leur capacité d'intervention compte tenu de la superficie à couvrir. A côté des ressources humaines largement insuffisantes, s'ajoute aussi le manque de moyens matériel des agents techniques intervenant dans la région. Ainsi peu d'entre eux disposent de moyens leur permettant de couvrir le territoire qui leur est dévolu. Par ailleurs se pose la question pour les services techniques déconcentrés de leurs bureaux. En effet certains d'entre eux sont logés au sein du conseil régional ou dans des bâtiments loués transitoirement. Il serait souhaitable que ces services disposent de leurs propres bureaux.

Effectivité et efficacité de l'appui-conseil et du contrôle de légalité

La préfecture et les services techniques déconcentrés (STD) sont responsable de deux missions vis-à-vis du conseil régional, une mission d'appui-conseil et une mission de contrôle de légalité.

La mission d'appui conseil n'est tenu que partiellement par les services déconcentrés de la région d'Arta. En effet la plus-value que pourrait apporter ces services n'est pas toujours effective pour

diverses raisons. En dehors des questions logistiques, les services déconcentrés doivent être les tenants de leurs stratégies sectoriels. Ainsi ils doivent appuyer les conseils régionaux dans leurs politiques de développement de telle sorte qu'elles soient cohérentes avec les stratégies des ministères. Toutefois nous avons pu constater que la plupart des STD ne disposent pas de leurs stratégies sectorielles ou que celles-ci ne sont tout bonnement pas développés au niveau des ministères.

Par ailleurs les cadres en charge dans les services déconcentrés n'ont pas été formés à ce rôle d'appui conseil. Les profils sont par ailleurs par moment incomplets et ne permettent pas de couvrir l'ensemble des prérogatives des ministères. Ainsi à Arta le sous-directeur régional du ministère en charge de l'agriculture, de l'eau, de la pêche, de l'élevage et des ressources halieutiques est vétérinaire. Il lui est donc plus difficile de suivre les autres thématiques. Cela pose évidemment la question de la structuration des services déconcentrés et donc l'impérieuse nécessité pour les ministères de doter conséquemment les services préfectoraux afin d'assurer un service de qualité sur le terrain.

Il nous a été par ailleurs signifier une déconnexion importante entre les ministères et les services déconcentrés à tel point que des missions pouvaient être organisés sur le terrain par les ministères sans que les STD en soi informés.

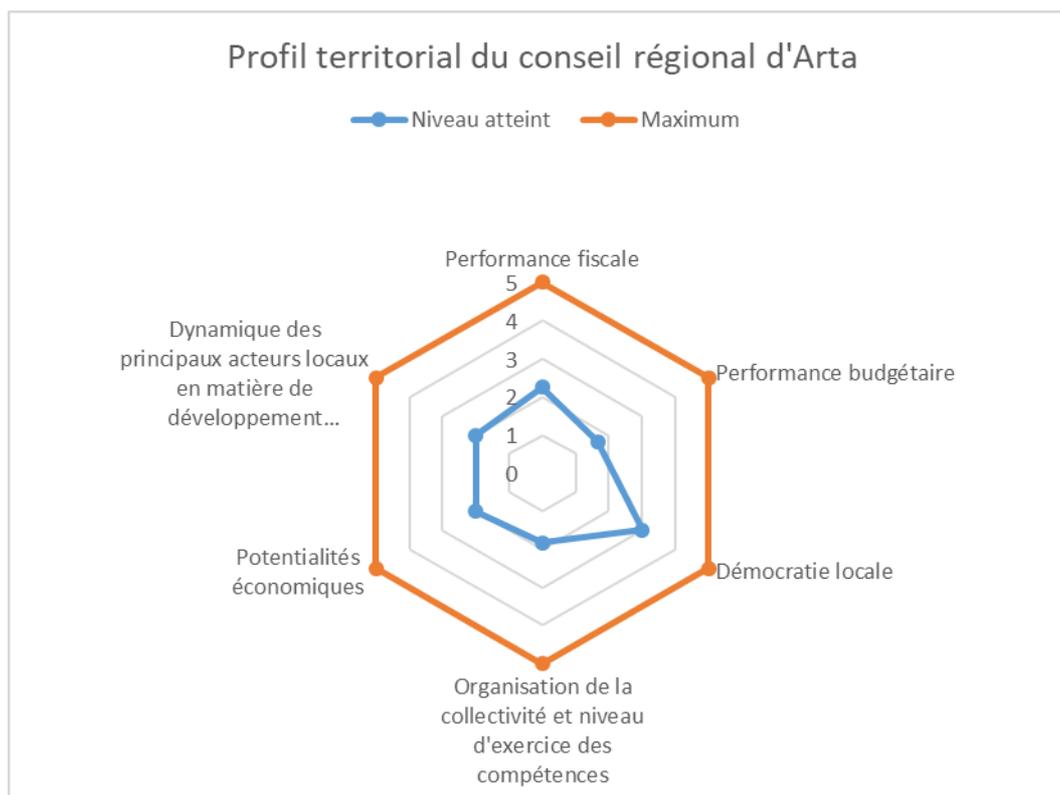
En ce qui concerne le contrôle de légalité, notamment sur les documents essentiels de la collectivité locale comme le budget primitif ou le compte administratif. L'avènement récent de ces documents n'a pas permis à la préfecture de jouer correctement son rôle. Le préfet devrait être formé sur son rôle avec le soutien de la direction régionale du trésor qui effectue déjà un contrôle à priori et qui devra réaliser un contrôle à posteriori validé par la signature du préfet.

Points d'Attentions

- **Méconnaissance ou absence de stratégies sectoriels auprès des STD**
- **Méconnaissance sur les stratégies de décentralisation sectoriels par les STD**
- **Méconnaissance sur le rôle d'appui conseil**
- **Absence de contrôle de légalité des actes budgétaires par la préfecture**
- **Manque de moyens matériels et logistique des STD pour assurer leurs missions**

5... BILAN DIAGNOSTIC GLOBALE DU CONSEIL REGIONAL

Le Profil territorial du conseil régional d'Arta



Le profil territorial du conseil régional d'Arta, a été dressé sur la base d'une auto-évaluation réalisé à l'issue de la mission de diagnostic par les membres du bureau exécutif. Cette évaluation s'est faite sur la base d'un échange autour des points constatés sur le terrain durant la période de diagnostic. L'idée est de pouvoir faire un constat global et de mesurer le chemin à parcourir pour les équipes du conseil régional. Ce profil territorial s'inscrit donc dans une logique d'outil de pilotage de la collectivité.

En analysant les 6 indicateurs de ce profil territorial du conseil régional d'Arta, on peut constater 2 tendances, à savoir une faible performance budgétaire mais une démocratie locale qui revêt un certain dynamisme.

Les autres indicateurs montrent même s'ils sont en dessous de la moyenne, un socle de base intéressant et permettant d'envisager une collectivité locale qui va monter en puissance à travers le plan de renforcement de capacités et l'accompagnement d'ADIL dans les 4 années à venir.

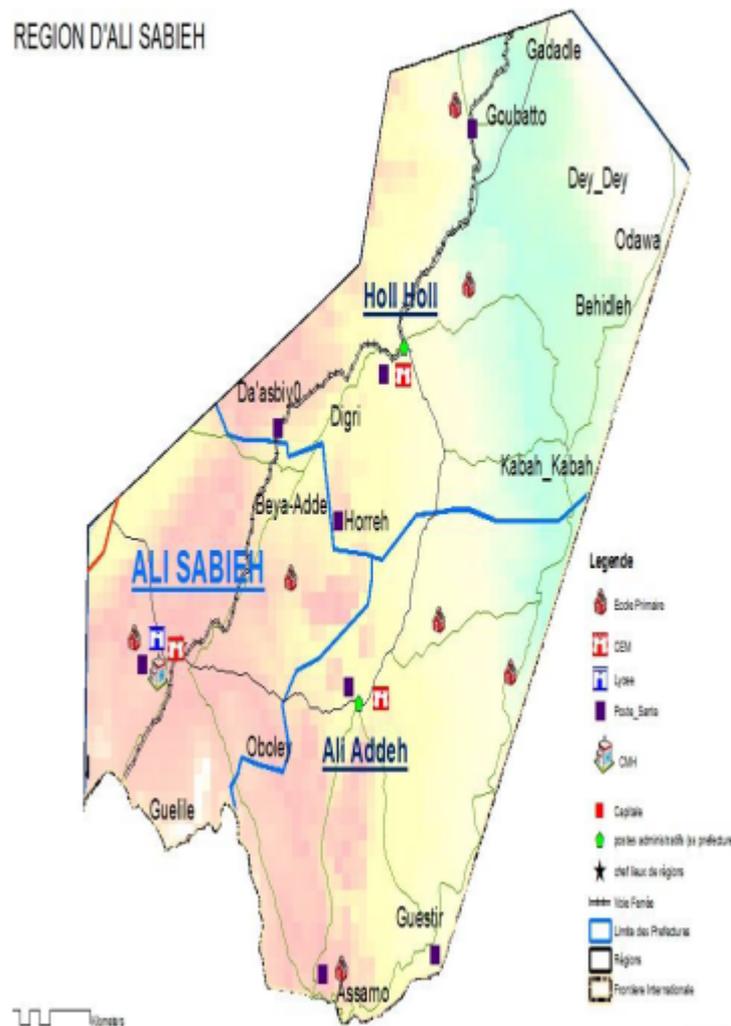


FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

Rapport de Diagnostic du conseil régional d'Ali Sabieh

1. COMPOSANTE ORGANISATIONNELLE.....	43
Etat de la vie démocratique.....	43
Synthèse : Organisation de la collectivité locale.....	51
2. COMPOSANTE : FISCAL ET FINANCIER.....	52
Performance Budgétaire.....	52
Performance fiscal.....	54
Synthèse : composante financière.....	59
3. DIAGNOSTIC DE L'ÉCONOMIE LOCALE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	60
Economie et emploi.....	60
Le secteur primaire.....	60
Le secteur secondaire.....	61
Le secteur touristique.....	61
Problématiques des acteurs économiques et de la société civile locale.....	62
Synthèse : composante économique.....	63
4. BILAN DIAGNOSTIC GLOBALE DU CONSEIL REGIONAL.....	65

Diagnostic institutionnel et organisationnel du conseil régional d'Ali Sabieh



Le diagnostic institutionnel et organisationnel porte sur une analyse descriptive des différents organes élus, services et commissions techniques du conseil régional. Il met l'accent sur le fonctionnement interne des organes, le respect des normes établies, la qualité des ressources humaines, ainsi que leurs conditions de travail. Il abordera également le niveau de mise en œuvre de l'appui-conseil des services déconcentrés de l'Etat.

1... COMPOSANTE ORGANISATIONNELLE

Etat de la vie démocratique

La région d'Ali Sabieh est administrée par deux organes dotés chacun d'attributions spécifiques définies par la loi. Il s'agit de :

L'organe délibérant ou assemblée régionale. Il est composé de 12 membres élus au suffrage universel direct pour une durée de 5 ans. Il se réunit quatre fois par an en session ordinaire et chaque fois que nécessaire en session extraordinaire. Ces sessions permettent de discuter de toutes les questions entrant dans leur champ de compétences.

L'organe exécutif ou bureau exécutif. Il est élu par l'assemblée régionale. Il s'agit du président du conseil régional assisté par un vice-président, 2 secrétaires et 1 questeur.

Les missions qui sont attribués au président du bureau exécutif sont les suivantes :

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

Extrait de l'avant-projet de loi organique portant code général des collectivités, article 46

- Superviser l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement régional ;
- Préparer et exécuter le budget de la région dont il est l'ordonnateur ;
- Tenir les comptes de la région ;
- Établir les rôles des impôts, taxes et redevances dévolus à la région, conformément aux textes en vigueur ;
- Recevoir les dons et legs acceptés par le conseil régional ;
- Passer les marchés publics régionaux de travaux, fournitures et services conformément à la réglementation des marchés publics et, après approbation du conseil régional pour les seuils relevant de sa compétence, et veiller à leur bonne exécution ;
- Conserver et administrer les biens du domaine public et du domaine privé de la région ;
- Procéder aux actes de location, vente, partage, transaction et acquisition autorisés par la réglementation ;
- Surveiller les services publics régionaux ;
- Gérer le personnel de la collectivité régionale ;
- Faire tenir et conserver les archives de la collectivité régionale ;
- Négocier et signer, après accord du conseil régional, les contrats plans Etat-région ;
- Négocier et signer les accords de coopération de la région avec d'autres collectivités nationales ou étrangères et d'autres organismes publics ou privés dans les conditions

Répartition géographique

Tableau 1 : Répartition des élus par sous-préfecture

	Distance au Chef lieu	Nbre d'élus au Conseil régional	%
Sous préfectures			
Ali Sabieh	0	6	46,15%
Ali Addé	30	3	23,08%
Holl Holl	50	4	30,77%
TOTAL GENERAL		13	100,00%

Les membres du conseil proviennent des 2 sous-préfecture de Holl-Holl et Ali Addé et du chef-lieu Ali Sabieh. L'ensemble du territoire régional est donc représenté au sein du conseil régional. Toutefois il est utile d'observer que la majorité élus proviennent du chef-lieu de région.

	Effectif total/Nombre	Nombre d'hommes	Nombre de femmes	% femmes
Conseil Régional	13	11	2	15%
Bureau exécutif	5	5	0	0%

La représentativité en termes de genre révèle la présence de seulement 2 femmes au sein du conseil régional. Pourtant la loi Djiboutienne impose la présence d'au moins 20% de femmes parmi les élus. A fortiori, aucune femme n'est présente dans le bureau exécutif qui n'est représenté que par des hommes.

Fonctionnement du conseil régional

En matière de fonctionnement du conseil régional, les sessions ordinaires ont été tenus de manière irrégulière (cf. tableau ci-dessous)

	2017	2018	2019	2020
Nombre de sessions du CR	3	3	4	2

Ces sessions ordinaires sont marquées par un taux de présence très important. Ce taux de présence s'explique notamment par le paiement d'une prime de session de 20 000 FDJ à chacun des élus.

Il est à noter que les sessions ordinaires n'ont pas toutes fait l'objet d'un PV ou alors que ceux-ci n'ont pas été l'objet d'un archivage permettant de les retrouver.

Fonctionnalité des commissions techniques

Dans le cadre du fonctionnement normal de la collectivité locale et afin de traiter les questions techniques et de saisir des compétences transférées, il est nécessaire de travailler sur la logique des commissions techniques dont l'objectif est d'apporter un avis consultatif sur des sujets techniques et de soulager ainsi le conseil régional.

La Loi 149, prévoit à cet effet dans son article 41 les sujets sur lesquelles les commissions doivent émettre des avis.

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

L149 Article 41 : le Conseil Régional forme, de droit, cinq commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises :

- commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur ;
- commission de l'éducation, de la santé et de l'eau ;
- commission des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports
- commission des finances, du plan et du développement économique ;
- commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat.

Le conseil régional d'Ali Sabieh s'est saisi de la question de la mise en place des commissions dès la seconde session ordinaire de l'année 2017. En effet à travers le procès-verbal n°2 de l'année 2017, le conseil régional a approuvé la création de 5 commissions :

- Commission Logistique et Jeunesse ;
- Commission Voirie et Assainissement ;
- Commission Genre et Affaire Sociale ;
- Commission Education et Culture ;
- Commission développement rural ;

Ces commissions ont été conçu par le conseil régional d'Ali Sabieh, pour le conseil régional d'Ali Sabieh. Ces commissions ne respectent donc pas parfaitement les prescriptions de la loi en matière de créations de commissions, toute fois elle témoigne d'une volonté du conseil régional de ses saisir des compétences qui lui ont été transférés et d'avancer sur les questions techniques.

Dans la pratique et depuis la création de ces commissions en 2017, celles-ci sont restés quasi inactive par manque de moyens, de structuration et de formation sur le fonctionnement de ces fonctionnements avec ces membres.

Rappel et analyse de l'exercice des compétences du conseil régional

Le transfert des compétences aux collectivités locales a été décrété par le décret n°2007 – 0099 – PR – MID portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ; Ils peuvent être synthétisé sous la forme de paquets de compétences comme dans le récapitulatif ci-dessous :

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

Les paquets de compétences transférées par le **décret n°2007 – 0099 – PR – MID** sont :

10. Le développement économique
11. L'environnement et la gestion des ressources naturelles
12. La planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat
13. La santé et l'action sociale
14. La jeunesse, les sports et loisirs
15. La culture et la promotion des langues nationales
16. L'éducation, l'alphabétisation et la formation professionnelle
17. La voirie, l'assainissement et la gestion des marchés
18. L'état civil

Domaines/paquets	Priorisation du domaine dans le PDR	Principales actions programmées	Niveau de réponse et de service offert par la région
Développement économique			
Environnement et gestion des ressources naturelles			
planification, aménagement du territoire, Urbanisme, et			

habitat			
Education, alphabétisation et formation professionnelle	Budget cantine et transport scolaire	contrôle et signature des dépenses	fonctionne
Santé et action sociale			
jeunesse, sports et loisirs			
culture et promotion des langues nationales			
voirie, assainissement et gestion des marchés	gestion voirie déchets	Mise en place de la structure AVAS (Agence de Voirie d'Ali Sabieh)	Fonctionne mais doit être appuyé sur la partie recette et fiscalité
état civil	établissement des actes		fonctionne
Fiscalité locale	recensement et recouvrement	mission gérée par le ministère du budget	fonctionne

L'analyse des paquets de compétences permet de mettre en évidence la faible appropriation des compétences par les collectivités locales. Aucune compétence n'est réellement totalement transférée.

Ainsi l'état civil qui est une des premières compétences à avoir été transféré par le ministère de l'intérieur et dont le conseil régionale d'Ali Sabieh s'est vraiment saisi reste encore perfectible. Car même si les agents de l'état civil ont été placés sous le contrôle du conseil régional et que le système de l'état civil fonctionne bien au niveau du chef-lieu, il n'en est rien au niveau des sous-préfecture de la région où le sous-préfet conserve toujours son rôle dans la mise en œuvre de l'état civil. Par ailleurs jusqu'à présent aucun budget n'a été transféré aux collectivités locales pour assumer cette mission. La mise en œuvre d'un système de gestion numérisé de l'état civil (par l'intermédiaire de la direction de la population) a marqué une avancée significative dans la capacité de maîtrise de cette compétence transférée. Toutefois ces avancées sont aujourd'hui entravées par le manque de moyens informatique et l'incapacité d'accéder à internet (alors que le système repose sur l'accès à une connexion internet régulière)

Le ministère de l'éducation qui a débuté le transfert des compétences aux régions s'est lui limité à un système de co-signature pour les décaissements concernant la gestion des cantines scolaires et le transport scolaire. Les régions sont sollicitées pour opérer un contrôle de ces montants attribués aux établissements scolaires mais là aussi cela est fait sans budget spécifique pour cette activité.

Dans le cadre du paquet de compétences « voirie, assainissement et gestion des marchés », l'entretien des rues et places publiques ainsi que la voirie et l'enlèvement des ordures revient aux conseils régionaux. Le conseil régional d'Ali Sabieh s'est saisi de cette compétence à travers la création de l'AVAS (Agence de la Voirie d'Ali Sabieh).

Cette Agence qui a été initiée en 2019, par un arrêté régional, et financée à hauteur de 7 000 000 de fdj par le CR a la responsabilité de l'assainissement de la ville d'Ali Sabieh. Cette structure qui compte en son sein un directeur et un comptable a recruté 24 agents techniques initialement et en dispose de 13 au moment du diagnostic. Le matériel de ramassage à ordures qui était à disposition de la préfecture a été transféré au conseil régional qui l'a lui-même transféré à AVAS.

AVAS ne dispose pas aujourd'hui de statuts clairs en dehors de l'arrêté régionale. L'agence ne s'est pour le moment pas rattaché au statut d'établissement public local. Elle ne dispose pas de règlement intérieur, de stratégie à moyen et long terme ni d'approche économique du coût d'un service public et donc d'évaluation des recettes nécessaires pour faire fonctionner ce service public.

Fiscalité locale

Le cas de la fiscalité locale à Ali Sabieh mérite d'être souligné. En effet le diagnostic a permis d'analyser le fonctionnement entre le service des impôts et le conseil régional qui est excellent dans cette région.

Ainsi le recouvrement de la patente à Ali Sabieh est le meilleur des 5 régions de l'intérieur. Cela s'explique par le dynamisme économique de la Région, mais également par un effort conjugué du service des impôts, du service du trésor et du conseil régional.

Adéquation des RH

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

La loi L174, portant décentralisation et statut des régions (ainsi que les lois modificatives 139 et 149), définit la règle en matière de gestion des ressources humaines pour les collectivités locales. En premier lieu l'article 5 de la loi L139, définit que les collectivités régionales disposent de leurs propres personnels.

L'article 71, de la loi L149, précise le recrutement du secrétaire général du conseil régional, animateur des services de l'administration et supérieur hiérarchique du personnel administratif et technique de la région.

L'article 102 de la loi L142, précise quant à lui que le transfert de compétences de l'état aux collectivités territoriales doit être concomitant à la mise à disposition de moyens humains, financiers et technique.

✓ Présence effective des ressources humaines - Constat dans la région

A l'inverse des modalités inscrites dans la loi, le conseil régional est globalement dépourvu de personnel. Le meilleur exemple étant le secrétaire général, qui joue le rôle d'animateur des services administratifs et qui n'est pour le moment pas présent dans les conseils régionaux (en cours de nomination).

En outre, le peu d'effectivité du transfert des compétences aux collectivités territoriales a comme conséquence directe la non mise à disposition des moyens humains dans le cadre de ce transfert.

Ainsi les effectifs les plus importants au niveau administratif à Ali-Sabieh correspondent aux personnels de l'Agence de Voirie (AVAS). En seconde position viennent les cadres de l'état civil. Ces 2 compétences transférées concentrent donc à elles deux l'essentiel des ressources humaines d'Ali Sabieh. La particularité pour Ali Sabieh vient du personnel d'AVAS qui n'est pas du personnel pris en charge par l'état mais bien directement par la collectivité locale à travers une subvention attribuée en 2020. AVAS comptait au début de son activité près de 24 salariés.

Enfin selon l'étude qui avait été faite dans le cadre de la feuille de route sur la décentralisation, un état des lieux des effectifs des régions avait été réalisé en 2016. Toutefois le diagnostic ne permet pas de retrouver les mêmes effectifs sur le terrain et incite à s'interroger sur l'adéquation entre les moyens mis à disposition théoriquement par l'intermédiaire de la dotation de fonctionnement du ministère du budget et les personnes réellement à disposition des collectivités locales.

Tableau : Le personnel administratif de la région d'AL Sabieh (XX voulant dire existe)

Fonctions pourvues	Etat des lieux 2016	Etat des lieux 2020 – mission diagnostic
Juriste/cadre	XX	Moussa Ahmed Moussa est juriste mais mis à disposition de l'état civil
Secrétaire de direction	XX	Ifrah Mohamed Djama, secrétaire et assistante de direction
Secrétaire	XX	Kaireh Daher
Planton	XX	Non rencontré pendant le diagnostic
Chauffeur	XX	Non rencontré pendant le diagnostic
Agent de sécurité	XX	Non rencontré pendant le diagnostic
Agent état civil		Mohamed Omar
Secrétaire état civil		Ibrahim Ali, secrétaire en poste à l'état civil
Technicien froid	Non	Non
Femme de ménage	XX	Elles sont au nombre de 2
Gardien	XX	Non rencontré pendant le diagnostic
Standardiste	XX	Amina Said Mohamed

✓ Définition des tâches et statuts

La question de l'adéquation des ressources humaines se pose en fonction de l'expression d'un besoin et de la convenance à ce besoin. Or dans le cas de notre conseil régional se pose la question de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En effet le conseil régional ne dispose pas aujourd'hui de cadre organique ou d'un plan de recrutement clair. Il n'existe pas de fiche de poste explicite pour le personnel administratif (en dehors de celle présente dans la loi et concernant le secrétaire général) et par conséquent peu ou pas de moyens de management de ces ressources humaines.

Se pose également la question des statuts du personnel administratif dans les régions. En effet plusieurs cas se présentent en régions où le personnel a un statut tantôt sous la forme de fonctionnaire détaché, de conventionné ou de contractuel. Le diagnostic a permis de mettre en évidence une certaine confusion au sein des services administratifs sur la compréhension de ces statuts et un manque de cohérence en termes de grille de salaire.

Adéquation avec les moyens matériels et logistique

Les conseils régionaux disposent d'un siège qui a été construits pour les accueillir et équipés pour répondre à leurs missions. Toutefois ce bâtiment a manqué d'entretien depuis sa création et nécessite aujourd'hui une réhabilitation afin d'être parfaitement fonctionnel.

Par ailleurs, se pose le problème de l'occupation de ce bâtiment. En effet de nombreux ministères sectoriels ne disposant pas de bâtiments en région ont fait la requête auprès du conseil régional d'être logés au sein de ce bâtiment. Cette pratique cautionnée par les conseils régionaux se voulait « gagnant – gagnant » dans la mesure où en échange de cette mise à disposition de locaux, les conseils régionaux espéraient une implication plus grande des ministères sectoriels. Toutefois aujourd'hui avec le développement des moyens des conseils régionaux et la nécessaire appropriation des compétences à transférer, de nouveaux services devront être créés et logés au sein du conseil régional. Deux solutions existent, délogés les services déconcentrés pour réattribuer les bureaux aux acteurs du conseil régional ou reconstruire de nouveaux bâtiments. Cette dernière solution reviendrait à amputer les CR d'une partie des subventions qui leur sont attribués et de se substituer aux ministères sectoriels qui devraient en théorie investir pour pouvoir loger leurs agents en région.

En termes d'équipement du bureau du conseil régional, le constat a pu être fait d'un niveau global d'équipement perfectible. En effet le mobilier est basique et ne permet pas d'envisager correctement le travail d'archivage nécessaire, notamment à la vue du manque de lieu de stockage. Les meubles présents étant pour un certain nombre d'entre eux vétuste, il est également nécessaire de rafraîchir le parc mobilier des bureaux du conseil régional. Enfin le parc informatique a besoin d'un renouvellement et de compléments comme des capacités de connexion internet ou de projection en salle de réunion afin de rendre les conseils régionaux pleinement opérationnels.

Le diagnostic a permis également de mettre en évidence les capacités limitées du CR à couvrir physiquement son territoire. Ce constat s'explique dans un premier temps par l'enclavement d'une partie du territoire d'Ali Sabieh, ainsi les sous-préfectures d'Hol-Hol et d'Ali Adde ne sont accessibles que par des pistes mais aussi et surtout par le manque de moyens logistique. En effet

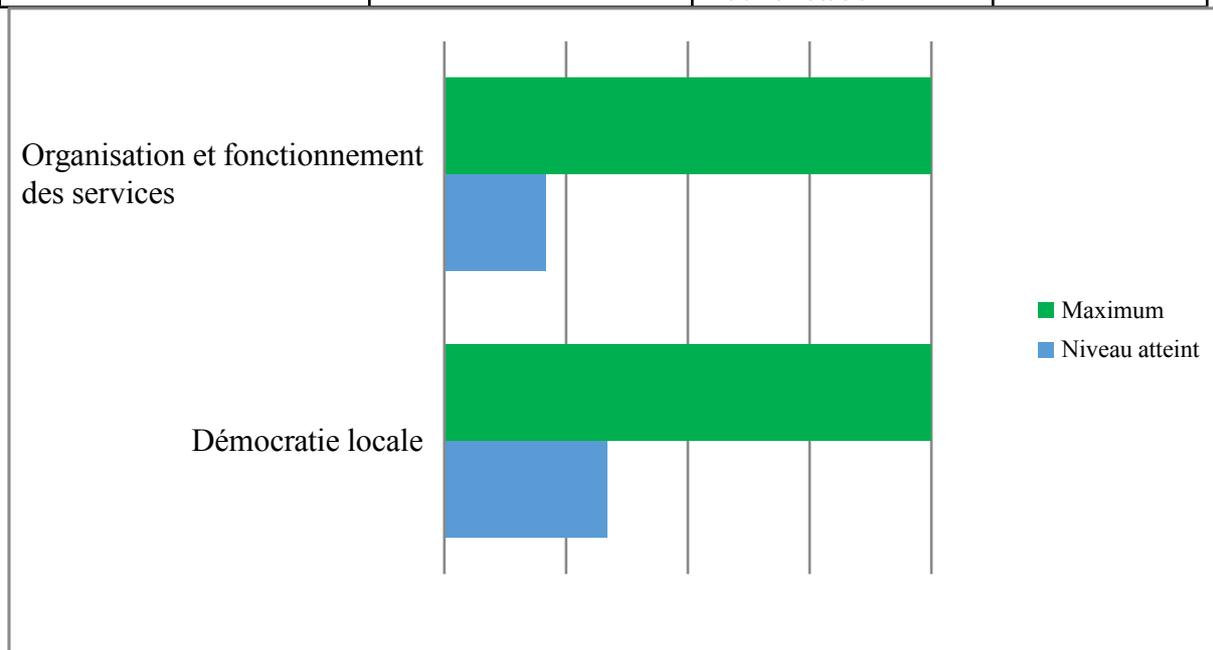
le CR ne dispose à ce jour que d'un véhicule pick-up, attribué au président du conseil régional, et de moyens limités en termes de fonctionnement pour financer le carburant nécessaire.

Synthèse : Organisation de la collectivité locale

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation mené par le bureau exécutif du CR d'Ali Sabieh lors de la dernière journée de la mission Diagnostic.

COMPOSANTE INSTITUTIONNELLE ET ORGANISATIONNELLE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation
Etat de la gouvernance locale			
Représentation	chaque sous-préfecture est représenté	Genre pas respecté- ça peut s'améliorer. Certaines localités sont plus représentées que d'autres. Ajouter des locaux dans les localités	3
Fonctionnement des organes élus (y compris la participation des citoyens)	désignation point focaux commissions- ils ont entamé la réflexion sur les commissions	les 4 assemblées instaurer les commissions redynamiser le travail pas de bureau pour les commissions ajouter les commissions qui manquent ou adapte	2
Concertation, Communication et accès des citoyens à l'information sur la gestion de la collectivité	réunion a Holhol pour le marché	améliorer la communication face au public. Manque de journée porte ouvertes manque de bulletins d'informations manque de réseau sociaux	2
Organisation de la collectivité et niveau de services fournis aux citoyens			
Existence de services adaptés aux réalités et aux missions	fiscalité, état civil, voirie(avas)	faible	1,5
Adéquation des ressources humaines (qualité et quantité)	existence de 2 services état civil répond bien au besoin d'AS - ils ont fait beaucoup d'efforts	besoin d'améliorer le service couverture géographique état civil	2

Equipped des services (meubler, locaux et matériel)	1 pick-up bureau antenne des députés	matériel roulant insuffisant informatique insuffisant salle de conférence (vidéoconférence - sonorisation - mobilier) mobilier état civil	2
--	--	---	---



Points d'Attentions

- **Représentation du genre au sein des élus**
- **Déconnexion des commissions techniques existantes avec celles prévue par la loi**
- **Pas de stratégie d'appropriation des compétences transférés et de stratégie de développement de services publics régionaux**
- **Manque de moyens logistiques**
- **Manque de ressources humaines qualifiées**
- **Manque d'un cadre organique clair**
- **Spécificité d'AVAS en matière de structuration, de recrutement et de fonctionnement**

2... COMPOSANTE : FISCAL ET FINANCIER

Performance Budgétaire

Tel que précisé dans la loi L174 en son article 59 : « le conseil régional vote le budget de la collectivité et délibère sur les comptes administratifs. »

Ainsi l'adoption du budget obéit à un processus qui fait intervenir plusieurs acteurs. Ce processus se doit également de répondre à des principes budgétaires inaltérables.

Analyse du processus de budgétisation

Durant la phase de préparation budgétaire, les besoins de la collectivité locale sont identifiés et l'état d'exécution des comptes des années précédentes étudiés. Toutefois dans le cas du conseil régional d'Ali Sabieh, plusieurs problèmes se posent. En effet les conseils régionaux n'ont pas connu de préparation budgétaire à proprement parlé avant l'année 2020. Le premier exercice d'élaboration budgétaire s'est en effet fait cette année. Précédemment le budget se cantonnait à un budget de fonctionnement élaboré par le ministère du budget sans concertation avec les élus. Ce budget préparé par le ministère du budget comprend des affectations en dépenses prédéterminées. Il est également à noter que depuis 2018, un transfert de fiscalité a été réalisé et qu'un service d'impôts est mis à disposition des collectivités afin de collecter la patente. L'année 2018 et 2019 ont donc vu la patente collectée sans pour autant avoir l'autorisation pour les collectivités d'utiliser ces fonds. Cette autorisation a été donnée en 2020 (aucun document formel ne nous a été présenté dans ce sens). Ces ressources permettant d'alimenter le budget 2020, à priori sans règle d'affectation particulière.

Aucune **phase d'approbation budgétaire** n'a donc été mise en place avant 2020, les conseils régionaux n'étant pas maître de leurs budgets. L'étude des PV de session ordinaires fait état d'informations relayés sur les montants des budgets affectés par le ministère du budget mais jamais de débats sur le contenu ou les montants de ces budgets.

Enfin en dehors de l'année 2020, aucune **approbation du budget** n'a été réalisé par la tutelle de la préfecture. Le contrôle de légalité ne s'exerçant pas ici dans la mesure où les budgets ne sont pas transmis à la préfecture et où la préfecture n'est pas en capacité technique de faire ce contrôle de l'égalité par manque de connaissance et de moyens techniques pour le faire.

Analyse du respect des principes budgétaires

Il existe 4 grands principes qui régissent les finances publiques que nous allons analyser ci-dessous :

- *Le principe d'annualité budgétaire*

Ce principe est bien respecté au conseil régional d'Ali Sabieh qui dispose d'un budget annuel tel que défini par le ministère du budget

- *Le principe d'unité budgétaire*

Le principe d'unité budgétaire est problématique au sein du conseil régional d'Ali Sabieh, en effet il existe aujourd'hui différents niveaux de budget. Ces budgets ne sont pas tous rassemblés en un seul budget unique. Ainsi le budget 2020 comprend les dotations de l'état et les recettes fiscales cumulés de 2018, 2019 et les prévisions de 2020. Toutefois ne sont pas présents les ressources propres générés par le patrimoine du conseil régional.

- *Le principe d'universalité budgétaire*

Le principe d'universalité budgétaire est globalement bien respecté. Il faut rester attentif à l'intégration des ressources propres de la collectivité locale dans le budget global. La règle de non-affectation est elle aussi bien respecté.

- *Le principe de l'équilibre budgétaire*

Le principe d'équilibre budgétaire est bien respecté, avec en 2020, un total de recettes à 56 145 000 FDJ et un total de dépenses à 56 145 000 FDJ.

Performance fiscal

Tel que précisé dans la loi L174 en son article 80, le budget de la région est composé « notamment » de ressources fiscales.

Par ailleurs le code général des impôts prescrit dans son titre 2, que la contribution des patentes de leurs territoires revient aux conseils régionaux. En outre depuis la loi de finances 2018, l'ensemble des classes de 1 à 10 des entreprises patentables sont concernés par ce transfert aux conseils régionaux. Le code prescrit également la contribution foncière sur le bâti et le non bâti et enfin depuis la loi de finances 2020, existe également une taxe sur les matériaux de construction qui revient aux collectivités locales.

Ainsi dans le cadre du diagnostic, la performance fiscale se mesure notamment vis à vis de la maîtrise des procédures d'assiette et des procédures de recouvrement.

Procédures d'assiette

D'un point de vue légal, comme vu ci-dessus, la loi permet d'assurer la légitimité de l'impôt et donc de réaliser dans de bonnes conditions la procédure d'assiette.

Des enquêtes fiscales préalables ont été réalisés conjointement entre le ministère du budget et les collectivités locales en 2017 et ont porté sur la patente et sur les taxes foncières bâti et non bâti.

Régions	Impôt Foncier				Patente d'activité		
	Propriétés bâties	Propriétés non Bâties	Propriétés de l'État	Propriétés loués	Boutiques 9 ^{ème} et 10 ^{ème} classe	Bus	Poids lourds
ALI-SABIEH	2169	0	61	185	326	124	13

Un travail de recensement similaire doit être maintenant réalisé pour les classes 1 à 7 de la patente et pour les matériaux de construction.

Depuis ce recensement initiale les données sont mis à jour régulièrement par la direction des impôts. L'établissement des rôles se fait de manière mensuelle. Ils sont cosignés par le directeur des impôts, le directeur du trésor et le président du conseil régional.

Le bilan est à nuancer en ce qui concerne les procédures d'assiette en matière de nouveaux impôts. Ainsi les classe 1 à 7 de la patente n'ont pas l'objet de recensement en régions. Les matériaux de construction qui entre dans le domaine de la fiscalité locale depuis la loi de finance 2020 n'ont pas non plus était recensé.

En ce qui concerne Ali Sabieh, le cumul des recettes 2018 et 2019 est égal à 25 000 000 Fdj. Les prévisions pour 2020 étaient de 13 000 000 FDJ. Les prévisions des recettes fiscales représentent 23,2% des prévisions des recettes du budget de Ali Sabieh.

Procédures de recouvrement

L'analyse des procédures de recouvrement a mis en exergue, la bonne maitrise de ce processus. Les rôles étant établis correctement, il est plus aisé de procéder au recouvrement.

Les avis de paiement sont ainsi préparés par la direction des impôts et les paiements se font au niveau de la direction du trésor.

Il est à noter que des mécanismes de contrôle sont mis en œuvre chaque année avec la participation des forces de l'ordre (gendarmerie). Ceux-ci sont mobilisés en échange d'une prime

et cela permet ainsi de réaliser les contrôles dans de bonnes conditions vis-à-vis des contribuables récalcitrants.

La bonne performance fiscale de la région d'Ali Sabieh est malgré tout à relativiser à plusieurs niveaux :

-Il n'y a aucun recouvrement qui se fait en matière de contribution foncière sur le patrimoine bâti ou non bâti. Cela s'explique par le fait que cet impôt est mal compris et qu'il est impopulaire, les élus n'insistant pas sur l'importance de faire son recouvrement.

- les recouvrements sur les patentes de classe 1 à 7 ne sont pas réalisés ou seulement à la marge

- les recouvrements des taxes sur les matériaux de construction

Enfin un problème se pose dans le cadre des patentes « régime de droits commun » qui sont perçus à Djibouti et non reversé en régions. C'est un manque à gagner qui devrait être reversé aux régions.

Les capacités et le potentiel du personnel (bilan sur l'ensemble des régions)

Dans chacune des régions, après une présentation détaillée du programme ADIL et des exigences attendues dans sa gestion, il a été demandé au Président de désigner au sein de son équipe, 4 personnes (dont 2 agents administratifs et 2 élus) qui auraient les meilleurs potentiels pour assimiler la formation à la gestion administrative et financière des contrats, et la mettre en pratique dans le cadre de la gestion des contrats de subvention qui seront signés par les CR. Les critères de choix ont été la formation de base, les formations continues, l'expérience pratique.

Il convient de noter que l'exigence d'avoir au moins 2 agents administratifs est lié au fait qu'ils sont plus stables que les élus qui peuvent au terme de leur mandat, être remplacés. Le choix des élus tient compte des dispositions de l'article 27 du CGCT qui stipule : « *Il est interdit aux membres des Conseils des Collectivités Territoriales, en dehors des exécutifs, d'exercer au-delà de leur rôle délibérant au sein du Conseil ou des commissions qui en dépendent, des fonctions administratives au sein de la Collectivité, de signer des actes administratifs, de gérer ou de s'immiscer dans la gestion des services publics locaux, sous peine de poursuites judiciaires pour usurpation de fonctions* »

Un entretien individuel a eu lieu avec chacune de ces personnes désignées par le Président. L'entretien visait à évaluer les compétences de la personne dans le domaine de la gestion de projets, mais aussi son potentiel à assimiler la formation aux procédures de passation des marchés, de gestion des contrats, de gestion financière et budgétaire, et à devenir rapidement opérationnelle pour la mise en œuvre des contrats de subvention que signeront les CR. Plusieurs éléments ont ainsi été questionnés :

- La formation de base,
- L'expérience professionnelle,
- Les compétences acquises par la pratique
- Le lien avec le CR (élu exécutif ou personnel administratif)
- La connaissance des textes juridiques nationaux en matière de passation des marchés publics (Code national des marchés publics, Manuel de procédures de passation des marchés)
- La connaissance des procédures des bailleurs de fonds
- La maîtrise de l'outil informatique (Word, Excel, PowerPoint)

En raison de la recherche du meilleur compromis entre l'efficacité, l'équilibre entre les deux catégories de personnel (élu et administratif) et l'équilibre sociologique (dans certaines régions), c'est finalement 5 personnes (y compris le Président) qui ont été sélectionnées par région.

Au terme des entretiens individuels qui ont touché environ 30 personnes dont 25 finalement retenues, plusieurs constats se dégagent :

- **Formation de base** : les niveaux de formation de base sont relativement bons. 17 personnes sur 25 ont au moins le BAC. Les moins qualifiées ont le BEPC ;
- **Formations continues pertinentes** : 9 personnes sur 25 ont déjà participé à des formations continues pertinentes (gestion administratives et financières, passation des marchés, gestion des projets). Toutefois, ils estiment que ces formations ont été trop théoriques, peu adaptées à leurs besoins et par conséquent, n'ont jamais été mises en pratique ;
- **Compétences acquises par la pratique** (expérience pratique de gestion de projet ou d'association, de passation des marchés ou de gestion des contrats) : les membres du bureau exécutif du CR de Dikhil présents depuis 2010 ont, dans le cadre de la phase expérimentale du Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales (PADCL), acquis une expérience pratique de gestion de projet, de passation des marchés et de gestion des contrats.

Ceux d'Obock qui ont participé à la même expérience ne sont plus membres du CR. L'équipe a été renouvelée à l'occasion des dernières élections. Certains parmi les membres présents ont quant à eux, participé à la mise en œuvre de projets de développement sur financement de PTF, notamment de l'Ambassade du Japon au profit des associations régionales.

Il convient de noter que dans les deux cas, les procédures de passation des marchés telles que édictées par le Code des marchés publics n'ont pas été appliquées soit parce que les montants des marchés étaient inférieurs au seuil de 5 millions de FDJ, soit parce que des procédures spécifiques ont été utilisées dans le cadre des activités des associations.

- **La connaissance des textes juridiques nationaux en matière de passation des marchés publics** (Code national des marchés publics, Manuel de procédures de passation des marchés) : Hors mis le président de la région de Tadjourah, personne n'a aucune connaissance relative à ces textes juridiques nationaux. En effet, ils n'en n'ont jamais eu besoin dans le cadre de leurs activités.
- **La connaissance des procédures des bailleurs de fonds** (passation des marchés et gestion des contrats) : 2 personnes sur 25 ont bénéficié de formations des procédures de bailleurs (Union européenne et Banque mondiale), mais n'ont jamais eu l'occasion de les mettre en pratique.
- **Expérience en gestion financière et budgétaire** : Seuls les Présidents, assistés de leur questeur ou de leur secrétaire assurent la gestion financière au sein du CR. Cette gestion se limite à l'enregistrement des dépenses dans un cahier ou dans une feuille de calcul Excel. Les autres membres ont quelques expériences issues de leurs activités antérieures ou de leurs activités aux sein de diverses associations auxquelles ils appartiennent.
- **La maîtrise de l'outil informatique** (Word, Excel) : Le niveau de maîtrise constaté est de manière générale insuffisant pour assurer les tâches attendues dans la gestion des

subventions. Tous ont besoin d'un renforcement des capacités d'utilisation de ces deux applications.

Au terme de cette évaluation, le potentiel des personnes désignées a été classifié comme « Très bon », « Bon », « Moyen », « Faible » ou « Très faible ». Les personnes jugées très faibles ont été remplacées. Nous avons ainsi pu identifier 5 personnes par région qui, après formation, constitueront le vivier dans lequel chaque région trouvera les ressources pour assurer la mise en œuvre des contrats de subvention. Le tableau Récapitulatif de l'évaluation des capacités juridiques et financières est en annexe.

La synthèse de l'évaluation du potentiel du personnel sélectionné au sein des CR se présente comme suit :

Région	Potentiel des personnes à assimiler la formation			
	Très bon	Bon	Moyen	Faible
Obock	1	2	1	1
Tadjourah	2		1	2
Dikhil		3	2	
Ali Sabieh	1		4	
Arta	1		2	2
Total	5	5	10	5

Les capacités des CR en matière de mise en œuvre des projets

Les capacités juridiques en matière de passation des marchés publics des Conseils régionaux sont faibles. Ils n'ont pas d'expérience véritable en la matière. Seuls les CR de Dikhil et de Obock ont, dans le cadre de la phase expérimentale du Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales (PADCL) procédé à la mise en concurrence sur la base de consultation d'au moins 3 entreprises, pour des marchés de montant inférieur à 5 millions de FDJ.

Il convient de noter que cette phase expérimentale du PADCL a permis aux deux CR de se familiariser avec les principes essentiels de la dépense publique (transparence, égalité de traitement, liberté d'accès, bonne utilisation des deniers publics et efficacité économique de l'achat) et de s'exercer à la gestion contractuelle.

En effet, pour la mise en œuvre des activités du PIA financées par le PADCL, les marchés ont été passés dans le respect des règles communément admises : publication d'un avis d'appel d'offres, élaboration d'un dossier d'appel d'offres, constitution d'un comité d'évaluation des offres, signature d'un contrat contenant les clauses essentielles (modalités de paiements, les obligations des contractants, le délai de validité du contrat, les conditions de modification et de résiliation). Les régions de Tadjourah, Ali Sabieh et Arta n'ont malheureusement pas bénéficié de cette expérience.

L'expérience en matière de maîtrise d'ouvrage a touché à divers aspects de la mise en œuvre des projets, notamment l'identification des projets, la formulation des cahiers des charges, la mise en concurrence à travers des consultations formelles (avis de marché, instructions aux soumissionnaires, commission d'analyse des offres, notification d'attribution, suivi des travaux, réception des travaux, mise en paiement des factures (double signature avec la DFE). Toutefois, ces tâches de maîtrise d'ouvrage ont été très allégées en raison des coûts relativement faibles des contrats.

Malgré l'expérience acquise par les régions de Dikhil et Obock en matière de mise en œuvre de projets, le besoin de renforcement des capacités du personnel reste entier pour les 5 régions. En effet, cette expérience très ancienne (2009-2013) a été limitée à des marchés de montant inférieur au seuil au-dessus duquel la procédure formelle de passation des marchés est exigée et n'a pas touché toutes les régions. Aussi, plusieurs membres des CR sont recrutés ou élu après 2013.

Les capacités des CR en gestion financières et budgétaires

Le service des impôts travaille en proche collaboration avec le CR. Ainsi les rôles sont co-signés par le président du CR, le directeur des impôts et le directeur du trésor. Le mécanisme de contrôle fiscal fonctionne également avec la possibilité pour le directeur des impôts de faire appel à la gendarmerie contre un prime indexé à la pénalité. Les recettes fiscales sont versées, sous la supervision du Directeur régional des impôts, du Trésorier payeur régional et du Président du CR, sur le compte bancaire du Trésor. Les dépenses quant à elles sont conjointement gérées par le Président du CR et le Trésorier régional. Ce dernier procède au contrôle de la légalité des dépenses engagées par le CR (vérification de l'existence des pièces justificatives, conformité des pièces aux règles), à la vérification de la réalisation effective de l'objet de la dépense, au paiement et à l'archivage les documents originaux.

Les recettes parafiscales quant à elles sont entièrement gérées par le Conseil régional. Toutefois, ces recettes restent très modestes pour l'instant.

Les CR essaient eux aussi d'assurer le suivi des dépenses d'ils engagent, mais de manière très imparfaite. Ils archivent les pièces justificatives des dépenses avec inscription de la ligne budgétaire correspondante à chaque dépense. Faute de maîtrise de l'outil informatique et de connaissance des procédures, le suivi n'est pas fait de manière appropriée : pas de journal de dépense (dans certains cas), pas de suivi budgétaire. En conséquence, les soldes par ligne budgétaire ne sont pas connus, les engagements sont quelques fois faits en dépassement des ressources disponibles par ligne budgétaire.

Aucun des 5 CR n'a jamais en tant que maître d'ouvrage, été soumis à une gestion rigoureuse et complète de projet de grande envergure nécessitant le respect scrupuleux des procédures formellement définies. Aussi, leurs gestions n'ont jamais été soumises à la vérification d'un auditeur indépendant.

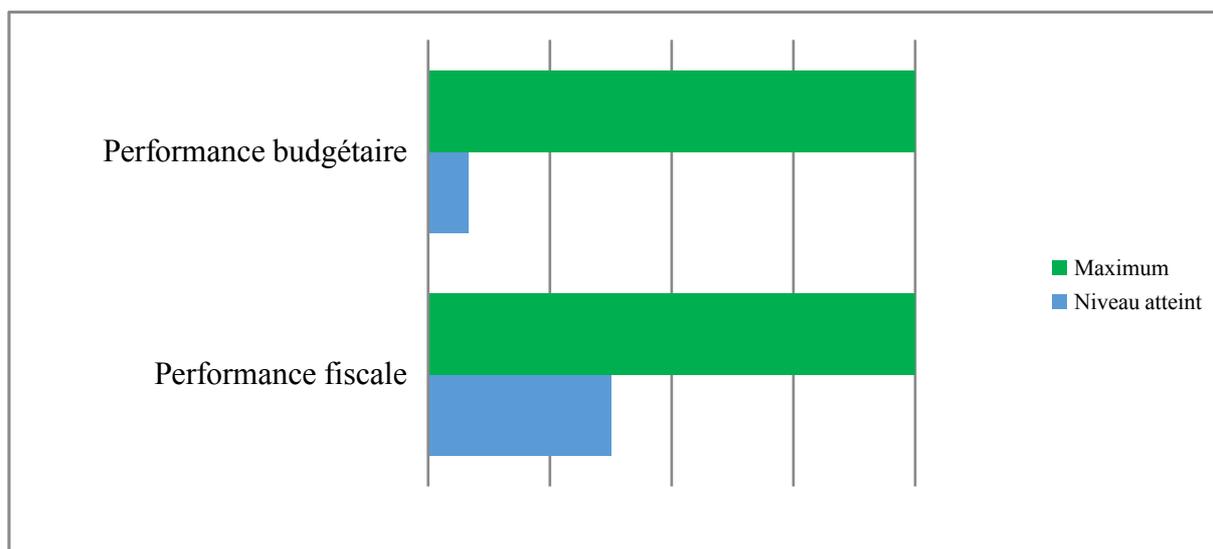
Ainsi, les CR ont pour l'instant une pratique très limitée en matière de gestion financière et budgétaire.

Synthèse : composante financière

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation mené par le bureau exécutif du CR d'Arta lors de la dernière journée de la mission Diagnostic.

COMPOSANTE FINANCIÈRE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation
------------------------------	---------------	-------------------	------------------------------------

Procédures d'assiette des impôts et taxes locaux	recensement réalisé rôle partagé et mis à jour mensuellement	0	3
Procédures de recouvrement des impôts et taxes locaux	un taux de recouvrement important et des contrôles fiscaux qui fonctionnent accompagnés de la police	pas de recouvrement de la taxe foncière bâti et non bâti pas de recouvrement dans les localités rurales en dehors du chef-lieu	2
Processus de budgétisation et intégration des orientations du plan de développement communal et des principes d'équité	0	faiblesses	1
Respect des principes et règles de gestion des finances et de la comptabilité publique locale	0	faiblesse générale	1
Gestion du patrimoine d'infrastructures publiques locales	0	faiblesse général	2



Points d'Attentions

- **La sous-direction des impôts d'Ali Sabieh est particulièrement dynamique**
- **Absence de recouvrement de l'impôt dans les zones rurales**
- **Faible mobilisation des ressources propres**
- **Processus d'élaboration budgétaire non maîtrisé**
- **Pas de nomenclature budgétaire**
- **Non maîtrise du budget fonctionnement sous tutelle du ministère du budget**
- **Pas de stratégie de gestion du patrimoine régional**
- **Méconnaissances des textes**
-

3... **DIAGNOSTIC DE L'ÉCONOMIE LOCALE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

Economie et emploi

Le secteur primaire

Le développement de l'agriculture, de l'élevage et de l'agroalimentaire constitue des enjeux stratégiques pour l'amélioration de la situation socioéconomique et l'avenir de la région. Cependant, aujourd'hui, l'agriculture perçue par la population comme l'un des plus importants secteurs pourvoyeurs d'emplois dans l'avenir est peu développée tout comme l'élevage et l'agroalimentaire. Selon les données disponibles, elle fournit 9 % des emplois tous secteurs confondus (source données : AR-CCD), toutefois, ce chiffre est un peu plus élevé en milieu rural (ex : la production de la seule coopérative d'Assam est estimée chaque année, en volume, à 286 000kg composés de fruits et légumes, ce qui fait en valeur 32 420 000FD d'excédent vendu en ville : source données GPAA 1 , septembre 2014). Les potentiels agricoles de la région sont menacés par divers processus que sont les changements climatiques, le manque d'eau et la désertification. Les agriculteurs travaillent généralement avec des outils rudimentaires. La modernisation des équipements nécessite un financement qui est actuellement difficilement accessible. S'ajoutent, l'insuffisance d'investissement, le manque d'intrants agricoles, le manque de formation.

Les systèmes d'irrigation ne fonctionnent pas toujours de manière efficiente et sont loin de satisfaire les besoins des exploitations. Le système d'irrigation goutte à goutte est

récemment introduit, mais reste encore à développer. Le potentiel d'irrigation par gravité se situerait entre 135 000 et 150 000 ha. Actuellement, la superficie aménagée dans le territoire d'Ali-Sabieh est estimée à environ 134 ha (source : données GPAA).

Le secteur secondaire

Le secteur industriel qui, durant les dernières années, a connu un développement notable, est victime actuellement une évolution négative due à l'arrêt de deux entreprises industrielles (Eau embouteillée Ilan et l'unité de production de carrelage). Par contre la cimenterie d'Ali Sabieh est toujours en fonctionnement. La promotion industrielle autour de produits locaux en particulier les matériaux de construction dont le pays a fortement besoin est un atout à développer. Cette valorisation des ressources utiles permettra à la région de construire un tissu industriel assez significatif répondant aux besoins du marché national dans le BTP. Ce tissu industriel peut également s'appuyer sur les matières premières dont disposent les régions voisines telles que les roches basaltiques utilisables pour l'urbanisation des principales localités, de roches de coloration rougeâtre à Saïd-Gaba contribuant à l'embellissement de l'immobilier urbain et de la terre cuite. Le développement du secteur des carrières détient un fort potentiel économique et est indiscutablement lié à celui de la construction. Cependant, l'extraction des sables des oueds (sable, gravier et cailloux) est anarchique et souvent abusive ce qui aggrave considérablement les risques de non infiltration de l'eau de la pluie. Les besoins de la construction de la région vont donc exercer une forte pression sur ce secteur et il est primordial, tant dans un souci de durabilité que de gestion des désastres, d'aboutir rapidement à une normalisation effective et à la rationalisation du secteur des carrières.

Le secteur touristique

Ali-Sabieh a un climat et un niveau d'ensoleillement permanent et avantageux. Elle est idéalement située dans le bassin de la terre rouge, à la proximité de l'énigmatique Abyssinie offrant plusieurs destinations de renom international dont les plus populaires sont le plateau de Harar, la ville de Dire Dawa et la montagne Bourgade d'Oromo. Elle est bien positionnée par rapport à la Capitale Djibouti (90km) pour profiter d'importants marchés de clientèle touristique dont les forces étrangères stationnées dans la Capitale (France, États-Unis, Italie, Japon, Espagne, Allemagne...), les représentants des organismes internationaux et les Djiboutiens aisés, qui sont d'ailleurs les principaux clients qui devront être ciblés pour le développement touristique de la région. Elle compte une riche diversité d'attraits, dont plusieurs ont la qualité requise pour attirer une clientèle régionale et internationale et accroître le tourisme interne.

Certaines zones et certains sites ont le potentiel requis pour être aménagés pour le tourisme régional et international, telle celles d'Assam et Larrey pour le tourisme d'excursion, de randonnées et des colonies de vacances ou celle de Grand Barra, déjà développée (char à voile) en passant par la redynamisation et la revitalisation des patrimoines tels que la grotte historique d'Abouta. L'offre d'hébergement et de restauration est actuellement déficiente. Elle l'est encore plus eu regard aux besoins d'un développement touristique futur. La réglementation visant à établir et à faire respecter des standards est inexistante. Le parc hôtelier est insuffisant et inadapté. La chaîne d'approvisionnement en matières premières est fragile.

Emploi

La région d'Ali Sabieh connaît une dynamique économique prometteuse, mais qui reste toute fois à développer. En effet, il y a 1 040 entreprises du secteur privé 2. L'emploi total dans la région est estimé à 3 440 dont 61% du secteur privé (source données : Antenne CCD). Le secteur des services est de loin le premier en termes de nombre d'entreprises dans la région (616), par contre, c'est le commerce qui accueille le plus en termes d'emplois salariés (796). Les emplois journaliers (341) représentent une opportunité pour plusieurs demandeurs d'emploi non qualifiés. Le commerce et le service détiennent à eux seuls, 76% des emplois de la région et constituent les premiers en termes de création d'entreprises. Le secteur financier avec une seule banque (BCI), la Caisse Populaire d'Épargne et de Crédit (CPEC) et 3 entreprises de transfert d'argent, constitue le maillon faible. Le secteur de la construction est constitué d'entrepreneurs individuels, toute fois, générateurs d'emplois journaliers. Enfin, faute de données, la création d'entreprise dans la région n'a pas pu être estimée. Toutefois, il se crée chaque année plusieurs entreprises notamment dans les secteurs du commerce et des services (y compris le secteur informel), mais il y en a autant qui font faillite.

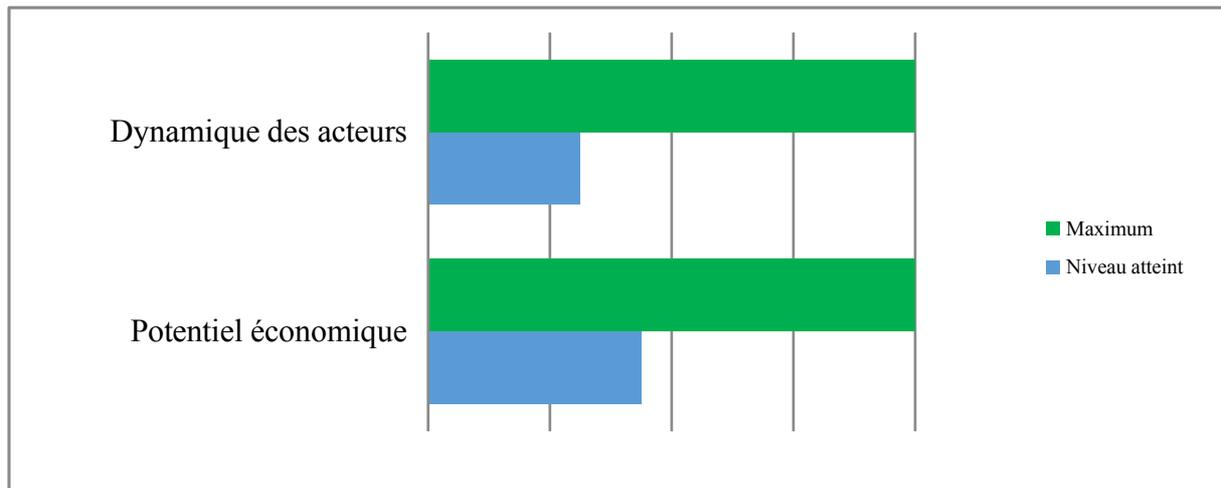
Problématiques des acteurs économiques et de la société civile locale

	FINANCEMENT	APPROVISIONNEMENT	RESSOURCES HUMAINES	PRODUCTION ET TECHNOLOGIE	COMMERCIALISATION ET MARCHÉS
CONTEXTE	<ul style="list-style-type: none"> · Critères d'accessibilité aux institutions financières · Adaptabilité des mécanismes 	<ul style="list-style-type: none"> · Accessibilité et approvisionnement en intrants externes 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse de l'environnement externe de formation et de préparation des ressources humaines 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse de la capacité de l'offre en technologie et capacité des entreprises à les intégrer 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse relative à l'information sur les marchés et pratiques commerciales
ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE GENERAL RELATIF A LA REGION	<ul style="list-style-type: none"> problème d'accès au financement - problème d'accès au crédit parce que pas de garantie - problème usai sur le projet de lauréat - pas d'ONG ou de bailleurs qui donnent des financements 	<ul style="list-style-type: none"> Problème d'approvisionnement - chaîne de froid - moyen de transport - problème de produits endommagés sur le trajet. Pas de camion frigo 	<ul style="list-style-type: none"> Manque de formation technique. Manque de RH qualifié. 		<ul style="list-style-type: none"> Commercialisation de médias. Pas d'accès à la RTD. Produits agricoles se vendent à Djibouti - pas d'aide pas d'ONG sur la commercialisation. Pas de formation marketing - accès à l'information difficile

Synthèse : composante économique

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation mené par le bureau exécutif du CR d'Ali Sabieh lors de la dernière journée de la mission Diagnostic.

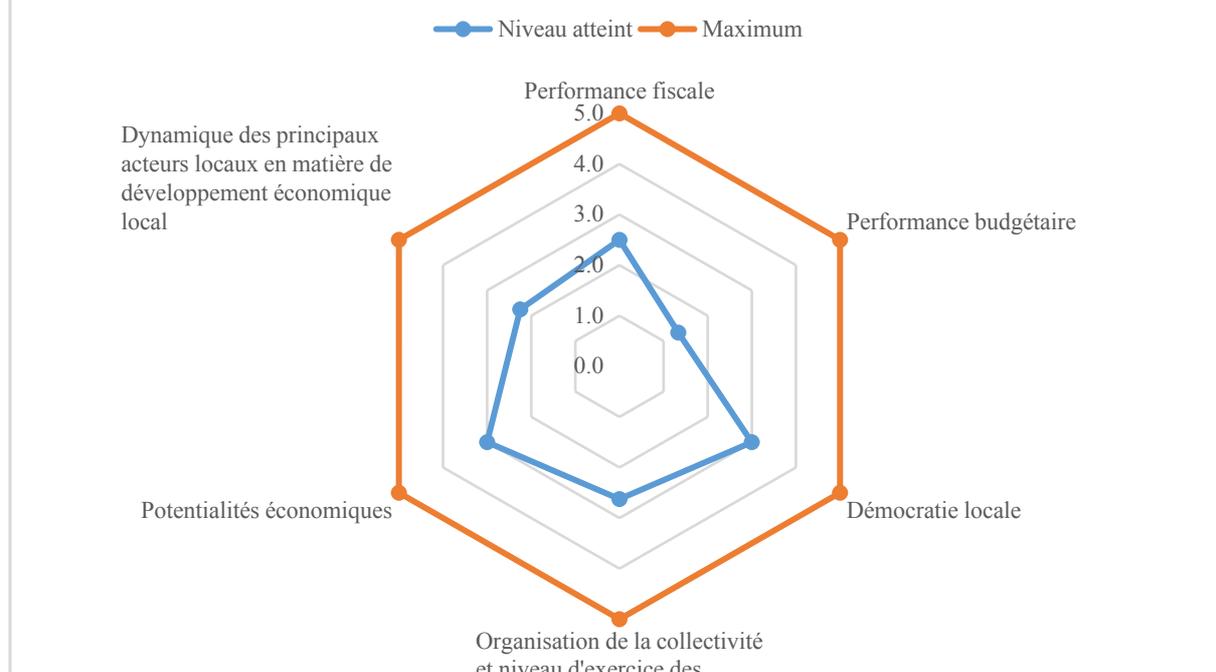
COMPOSANTE ÉCONOMIQUE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation
Potentialités économiques			
Développement économique-spatial du territoire	Ali sabieh devait être une capitale industrielle de l'intérieur Frontière avec l'Ethiopie par Guelilé	des usines ne fonctionne plus comme la marbrerie	3
Dynamique des principaux acteurs locaux en matière de développement économique local			
Dynamique entrepreneuriale	Pôle industriel à Ali Sabieh	manque d'emplois manque de clients problème d'accessibilité	2,5
Dynamique des associations locales	Existence d'OSC En rapport avec le conseil régional	Manque d'appui Manque financement Manque d'informations sur les financements existants Faiblesse dans la structuration des OSC	2



Points d'Attentions

- **Volonté du gouvernement de faire d'Ali Sabieh un pôle industriel**
- **Faiblesse de l'appui aux acteurs locaux**
- **Faiblesse de la structuration des OSC**
- **Manque de communication sur les opportunités d'appui pour les acteurs économiques et les OSC**
- **Accès économique à l'Ethiopie par la route**

Profil territorial du conseil régional d'ALi Sabieh



Le profil territorial du conseil régional d'Ali Sabieh, a été dressé sur la base d'une auto-évaluation réalisée à l'issue de la mission de diagnostic par les membres du bureau exécutif. Cette évaluation s'est faite sur la base d'un échange autour des points constatés sur le terrain durant la période de diagnostic. L'idée est de pouvoir faire un constat global et de mesurer le chemin à parcourir pour les équipes du conseil régional. Ce profil territorial s'inscrit donc dans une logique d'outil de pilotage de la collectivité.

En analysant les 6 indicateurs de ce profil territorial du conseil régional d'Ali Sabieh, on peut constater 2 tendances, à savoir une faible performance budgétaire mais une démocratie locale qui revêt un certain dynamisme.

Les autres indicateurs montrent même s'ils sont en dessous de la moyenne, un socle de base intéressant et permettant d'envisager une collectivité locale qui va monter en puissance à travers le plan de renforcement de capacités et l'accompagnement d'ADIL dans les 4 années à venir.



FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

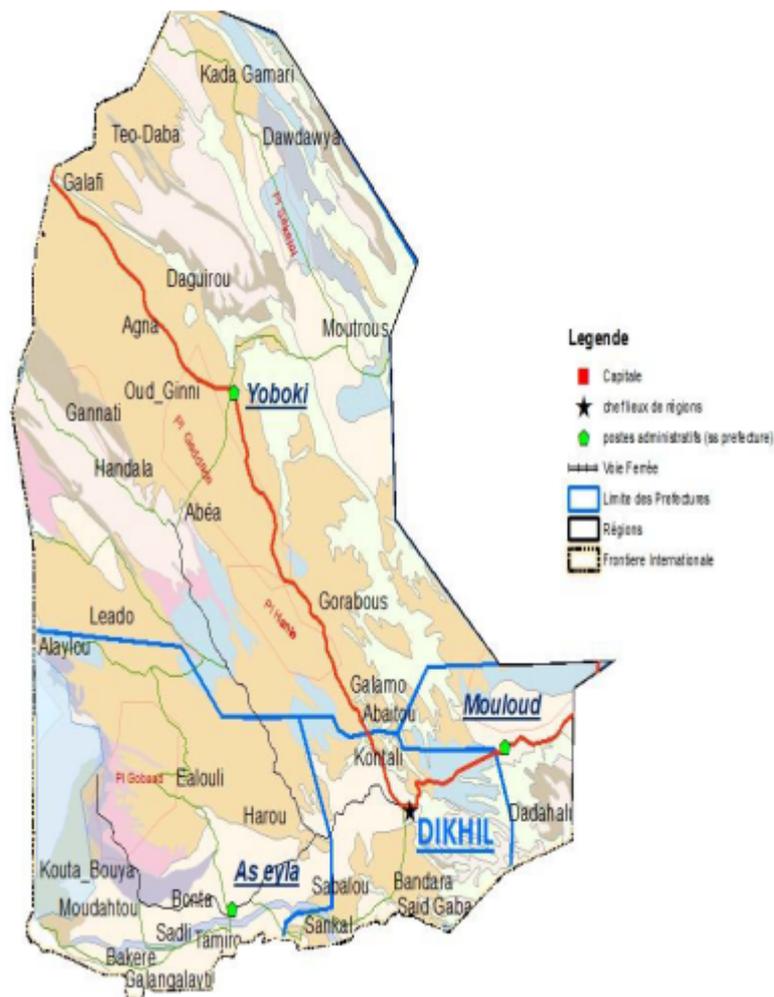
Rapport de Diagnostic du conseil régional de Dikhil

Octobre 2020

1. COMPOSANTE ORGANISATIONNELLE.....	68
Etat de la vie démocratique.....	69
Organisation et fonctionnement des services.....	71
Synthèse : Organisation de la collectivité locale.....	75
2. COMPOSANTE : FISCAL ET FINANCIER.....	77
Performance Budgétaire.....	77
Performance fiscale.....	79
Synthèse : composante financière.....	83

3. DIAGNOSTIC DE L'ÉCONOMIE LOCALE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	85
Problématiques des acteurs économiques et de la société civile locale.....	87
Synthèse : composante économique.....	88
4. RELATIONS AVEC LES SERVICES DÉCENTRÉS DE L'ÉTAT.....	89
5. BILAN DIAGNOSTIC GLOBALE DU CONSEIL REGIONAL.....	92

***Diagnostic institutionnel et
organisationnel du conseil régional
de Dikhil***



Le diagnostic institutionnel et organisationnel porte sur une analyse descriptive des différents organes élus, services et commissions techniques du conseil régional. Il met l'accent sur le fonctionnement interne des organes, le respect des normes établies, la qualité des ressources humaines, ainsi que leurs conditions de travail. Il abordera également le niveau de mise en œuvre de l'appui-conseil des services déconcentrés de l'Etat.

1... COMPOSANTE ORGANISATIONNELLE

Etat de la vie démocratique

Fonctionnement des organes élus

La région de Dikhil est administrée par deux organes dotés chacun d'attributions spécifiques définies par la loi. Il s'agit de :

L'organe délibérant ou assemblée régionale. Il est composé de 18 membres élus au suffrage universel direct pour une durée de 5 ans. Il se réunit quatre fois par an en session ordinaire et chaque fois que nécessaire en session extraordinaire. Ces sessions permettent de discuter de toutes les questions entrant dans leur champ de compétences. **L'organe exécutif ou bureau exécutif.** Il est élu par l'assemblée régionale. Il s'agit du président du conseil régional assisté par un vice-président, 2 secrétaires et 1 questeur. Les missions qui sont attribués au président du bureau

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

Extrait de l'avant-projet de loi organique portant code général des collectivités, article 46

- Superviser l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement régional ;
- Préparer et exécuter le budget de la région dont il est l'ordonnateur ;
- Tenir les comptes de la région ;
- Établir les rôles des impôts, taxes et redevances dévolus à la région, conformément aux textes en vigueur ;
- Recevoir les dons et legs acceptés par le conseil régional ;
- Passer les marchés publics régionaux de travaux, fournitures et services conformément à la réglementation des marchés publics et, après approbation du conseil régional pour les seuils relevant de sa compétence, et veiller à leur bonne exécution ;
- Conserver et administrer les biens du domaine public et du domaine privé de la région ;
- Procéder aux actes de location, vente, partage, transaction et acquisition autorisés par la réglementation ;
- Surveiller les services publics régionaux ;
- Gérer le personnel de la collectivité régionale ;
- Faire tenir et conserver les archives de la collectivité régionale ;
- Négocier et signer, après accord du conseil régional, les contrats plans Etat-région ;
- Négocier et signer les accords de coopération de la région avec d'autres collectivités nationales ou étrangères et d'autres organismes publics ou privés

exécutif sont les suivantes :

Répartition géographique

Tableau 1 : Répartition des élus par sous-préfecture

	Distance au Chef lieu	Nbre d'élus au Conseil régional	%
Sous préfectures			
Dikhil	0	8	44,44%
Mouloud	18	2	11,11%
AS Seyla	45	2	11,11%
Yoboki	60	6	33,33%
TOTAL GENERAL		18	100,00%

Les membres du conseil proviennent des 3 sous-préfecture de Mouloud, Yoboki et As Seyla et du chef-lieu Dikhil. L'ensemble du territoire régional est donc représenté au sein du conseil régional.

	Effectif total/Nombre	Nombre d'hommes	Nombre de femmes	% femmes
Conseil Régional	13	10	3	23%
Bureau exécutif	5	4	1	20%

La représentativité en termes de genre révèle la présence d'une seule femme au sein du conseil régional et 4 au sein du conseil. Ainsi la loi Djiboutienne qui prescrit 20 % de femmes au sein du conseil régional est bel et bien respecté.

Fonctionnement du conseil régional

En matière de fonctionnement du conseil régional, les sessions ordinaires ont été tenus de manière irrégulière (cf. tableau ci-dessous)

	2017	2018	2019	2020
Nombre de sessions du CR	4	4	4	

Ces sessions ordinaires sont marquées par un taux de présence très important. Ce taux de présence s'explique notamment par le paiement d'une prime de session de 20 000 fdj à chacun des élus.

Fonctionnalité des commissions techniques

Dans le cadre du fonctionnement normal de la collectivité locale et afin de traiter les questions techniques et de saisir des compétences transférées, il est nécessaire de travailler sur la logique

des commissions techniques dont l'objectif est d'apporter un avis consultatif sur des sujets techniques et de soulager ainsi le conseil régional.

La Loi 149, prévoit à cet effet dans son article 41 les sujets sur lesquelles les commissions doivent émettre des avis.

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

L149 Article 41 : le Conseil Régional forme, de droit, cinq commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises :

- commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur ;
- commission de l'éducation, de la santé et de l'eau ;
- commission des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports
- commission des finances, du plan et du développement économique ;
- commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat.

Le conseil régional de Dikhil a mis en place des commissions mais celles-ci ne correspondent pas aux textes. En revanche il est intéressant de constater que ces commissions sont corrélés aux compétences transférés aux conseils régionaux.

Les 5 commissions créées à Dikhil :

- 1) Commission de l'Education, de l'Alphabétisation et de la formation professionnelle
- 2) Commission de la Santé et de l'Action Sociale
- 3) Commission de l'Aménagement du territoire, de la Voirie, de la Gestion des marchés et de l'Assainissement
- 4) Commission de l'agriculture et de l'Environnement et Ressources Naturelles
- 5) Commission de la Jeunesse, des Sports, de la Culture et la promotion de la femme

Ces commissions sont pilotées par de élus du conseil régional mais le manque de moyens ne leur permet pas d'assumer correctement leur travail.

Rappel et analyse de l'exercice des compétences du conseil régional

Le transfert des compétences aux collectivités locales a été décrété par le décret n°2007 – 0099 – PR – MID portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ; Ils peuvent être synthétisés sous la forme de paquets de compétences comme dans le

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

Les paquets de compétences transférées par le **décret n°2007 – 0099 – PR – MID** sont :

19. Le développement économique
20. L'environnement et la gestion des ressources naturelles
21. La planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat
22. La santé et l'action sociale
23. La jeunesse, les sports et loisirs
24. La culture et la promotion des langues nationales
25. L'éducation, l'alphabétisation et la formation professionnelle
26. La voirie, l'assainissement et la gestion des marchés
27. L'état civil

récapitulatif ci-dessous :

Domaine/secteur	Priorisation du domaine dans le PDR	Principales actions programmées	Niveau de réponse et de service offert par la région
Développement économique			
Environnement et gestion des ressources naturelles	Gestion des points d'eau	travail avec l'ONG SOS Sahel pour la gestion communautaire des points d'eau	Implication du conseil régional mais peu de moyens d'actions
planification, aménagement du territoire, Urbanisme, et habitat			
Education, alphabétisation et formation professionnelle	budget cantine et transport scolaire	contrôle et signature des dépenses	fonctionne
Santé et action sociale			
jeunesse, sports et loisirs			
culture et promotion des langues nationales			

voirie, assainissement et gestion des marchés	gestion voirie déchets		Géré par la préfecture. Transfert de subvention vers la préfecture pour la gestion de cette compétence
état civil	établissement des actes		fonctionne
Fiscalité locale	recensement et recouvrement	mission gérée par le ministère du budget	fonctionne

Adéquation des RH

La loi L174, portant décentralisation et statut des régions (ainsi que les lois modificatives 139 et 149), définit la règle en matière de gestion des ressources humaines pour les collectivités locales. En outre l'article 5 de la loi L139, défini que les collectivités régionales disposent de leurs propres personnels.

L'article 71, de la loi L149, précise le recrutement du secrétaire général du conseil régional, animateur des services de l'administration et supérieur hiérarchique du personnel administratif et technique de la région.

L'article 102 de la loi L142, précise quant à lui que le transfert de compétences de l'état aux collectivités territoriales doit être concomitant à la mise à disposition de moyens humains, financiers

A l'inverse des modalités inscrites dans la loi, le conseil régional est globalement dépourvu de personnel. Le meilleur exemple étant le secrétaire général, qui joue le rôle d'animateur des services administratifs et qui n'est pour le moment pas présent dans les conseils régionaux (en cours de nomination).

En outre, le peu d'effectivité du transfert des compétences aux collectivités territoriales a comme conséquence direct la non mise à disposition des moyens humains dans le cadre de ce transfert.

Ainsi les effectifs les plus importants au niveau administratif correspondent aux personnels transférés dans le cadre de l'état civil.

Enfin selon l'étude qui avait été faite dans le cadre de la feuille de route sur la décentralisation, un état des lieux des effectifs des régions avait été réalisé en 2016. Toutefois le diagnostic ne permet pas de retrouver les mêmes effectifs sur le terrain et incite à s'interroger sur l'adéquation entre les moyens mis à disposition théoriquement par le ministère du budget et les personnes réellement à disposition des collectivités locales.

Tableau : Le personnel administratif de la région de Dikhil (XX voulant dire existe)

Fonctions pourvues	Etat des lieux 2016	Etat des lieux 2020 – mission diagnostic
Juriste/cadre	XX	Non rencontré
Secrétaire de direction	XX	Non rencontré
Secrétaire	non	non
Planton	XX	Faycal aboubacar Mohamed, technicien
Chauffeur	XX	Non rencontré
Agent de sécurité	Non	Non
Agent état civil	XX	Omar Houssein Youssef
Agent état civil	Non cité	Aicha Hassan Barreh
Agent état civil	Non cité	Hawa Mohamed Hamed
Agent état civil	Non cité	Mariam Daoud Adou
Technicien froid	Non	Non
Femme de ménage	XX	Elles sont au nombre de 2
Gardien	XX	Absent
Standardiste	XX	Absent

✓ Définition des taches et statuts

La question de l'adéquation des ressources humaines se pose en fonction de l'expression d'un besoin et de la convenance à ce besoin. Or dans le cas de notre conseil régional se pose la question de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En effet le conseil régional ne dispose pas aujourd'hui de cadre organique ou d'un plan de recrutement clair. Il n'existe pas de fiche de poste explicite pour le personnel administratif (en dehors de celle présente dans la loi et concernant le secrétaire général) et par conséquent peu ou pas de moyens de management de ces ressources humaines.

Se pose également la question des statuts du personnel administratif dans les régions. En effet plusieurs cas se présentent en régions ou le personnel a un statut tantôt sous la forme de fonctionnaire détaché, de conventionné ou de contractuel. Le diagnostic a permis de mettre en évidence une certaine confusion au sein des services administratifs sur la compréhension de ces statuts et un manque de cohérence en termes de grille de salaire.

Adéquation avec les moyens matériels et logistique

Les conseils régionaux disposent d'un siège qui a été construits pour les accueillir et équipés pour répondre à leurs missions. Toutefois ce bâtiment a manqué d'entretien depuis sa création et nécessite aujourd'hui une réhabilitation afin d'être parfaitement fonctionnel.

Par ailleurs, se pose le problème de l'occupation de ce bâtiment. En effet de nombreux ministères sectoriels ne disposant pas de bâtiments en région ont fait la requête auprès du conseil

régional d'être logés au sein de ce bâtiment. Cette pratique cautionnée par les conseils régionaux se voulait « gagnant – gagnant » dans la mesure ou en échange de cette mise à disposition de locaux, les conseils régionaux espéraient une implication plus grande des ministères sectoriels. Toutefois aujourd'hui avec le développement des moyens des conseils régionaux et la nécessaire appropriation des compétences à transférer, de nouveaux services devront être créés et logés au sein du conseil régional. Deux solutions existent, délogés les services déconcentrés pour réattribuer les bureaux aux acteurs du conseil régional ou reconstruire de nouveaux bâtiments. Cette dernière solution reviendrait à amputer les CR d'une partie des subventions qui leur sont attribués et de se substituer aux ministères sectoriels qui devraient en théorie investir pour pouvoir loger leurs agents en région.

En termes d'équipement du bureau du conseil régional, le constat a pu être fait d'un niveau global d'équipement perfectible. En effet le mobilier est basique et ne permet pas d'envisager correctement le travail d'archivage nécessaire, notamment à la vue du manque de lieu de stockage. Les meubles présents étant pour un certain nombre d'entre eux vétuste, il est également nécessaire de rafraîchir le parc mobilier des bureaux du conseil régional. Enfin le parc informatique a besoin d'un renouvellement et de compléments comme des capacités de connexion internet ou de projection en salle de réunion afin de rendre les conseils régionaux pleinement opérationnels.

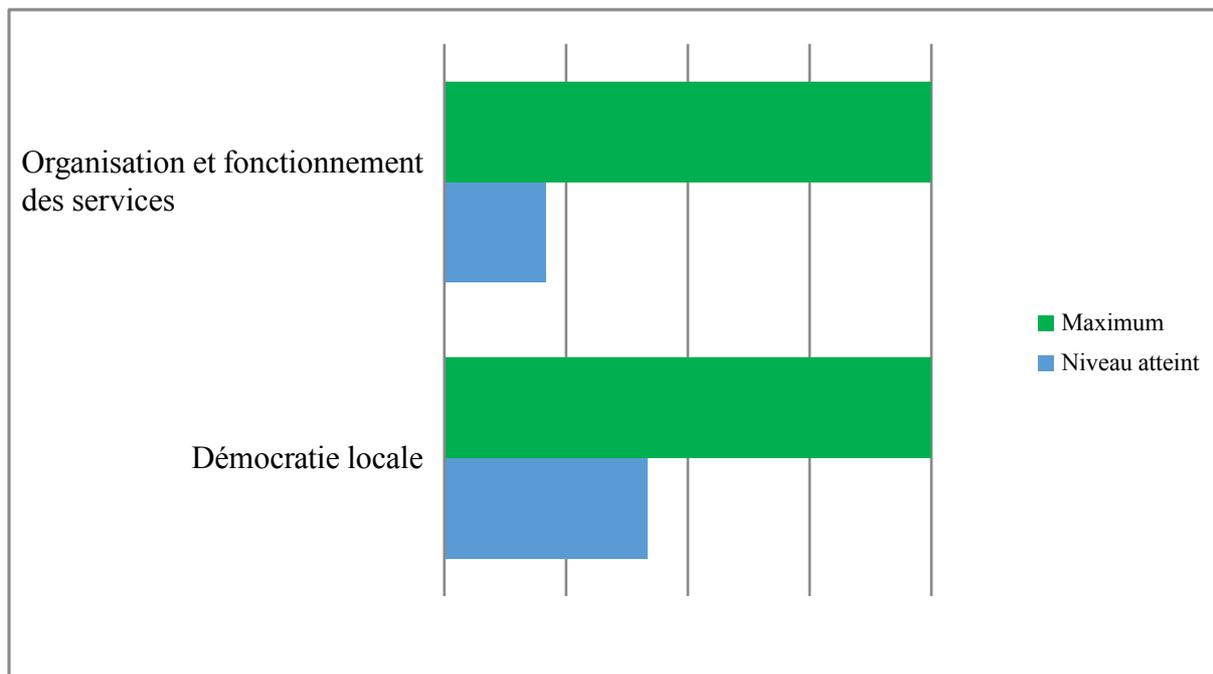
Le diagnostic a permis également de mettre en évidence les capacités limitées du CR à couvrir physiquement son territoire. Ce constat s'explique dans un premier temps par l'enclavement d'une partie du territoire de Dikhil. L'accès à des localités comme Yoboki ou Galafi est difficile et nécessite des moyens logistiques adaptés.

Synthèse : Organisation de la collectivité locale

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation menée par le bureau exécutif du CR d'Arta lors de la dernière journée de la mission Diagnostic.

COMPOSANTE INSTITUTIONNELLE ET ORGANISATIONNELLE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation
Etat de la gouvernance locale			
Représentation	chaque sous préfecture est représenté	genre pas respecté.. Certaines localités sont plus représentés que d'autres. Pas de locaux du conseil	3

		régional dans les localités rurales	
Fonctionnement des organes élus (y compris la participation des citoyens)	les sessions se tiennent	problème de rôles à définir au sein du bureau faiblesses de fonctionnement	3
Concertation, Communication et accès des citoyens à l'information sur la gestion de la collectivité	consultation régulière de la population Les élus sont des relais dans les localités. le bureau exécutif est en place depuis longtemps et maîtrise bien les besoins de la population	pas de séances publiques organisés	2,5
Organisation de la collectivité et niveau de services fournis aux citoyens			
Existence de services adaptés aux réalités et aux missions	état civil	faible	1,5
Adéquation des ressources humaines (qualité et quantité)	état civil répond bien	besoin d'améliorer le service couverture géographique état civil	2
Equipement des services (mobilier, locaux et matériel)	1 pick up bureau	matériel roulant insuffisant informatique insuffisant	2



Points d'Attention

- **Représentation du genre au sein des élus à améliorer**
- **Un conseil régional en avance en matière de fonctionnement dû notamment au passage de PADCL**
- **Nécessité de clarifier les rôles de chacun au sein des élus et des services techniques/ administratifs**
- **Pas de définition de stratégie de communication interne et de communication externe**
- **Manque de moyens logistiques**
- **Manque de ressources humaines qualifiées**
- **Manque d'un cadre organique clair**

2... **COMPOSANTE : FISCAL ET FINANCIER**

Performance Budgétaire

Tel que précisé dans la loi L174 en son article 59 : « le conseil régional vote le budget de la collectivité et délibère sur les comptes administratifs. »

Ainsi l'adoption du budget obéit à un processus qui fait intervenir plusieurs acteurs. Ce processus se doit également de répondre à des principes budgétaires inaltérables

Analyse du processus de budgétisation

Durant la phase de préparation budgétaire, les besoins de la collectivité locale sont identifiés et l'état d'exécution des comptes des années précédentes étudiés. Toutefois dans le cas du conseil régional de Dikhil, plusieurs problèmes se posent. En effet les conseils régionaux n'ont pas connu de préparation budgétaire à proprement parlé avant l'année 2020. Le premier exercice d'élaboration budgétaire s'est en effet fait cette année. Précédemment le budget se cantonnait à un budget de fonctionnement élaboré par le ministère du budget sans concertation avec les élus. Ce budget préparé par le ministère du budget comprend des affectations en dépenses prédéterminées. Il est également à noter que depuis 2018, un transfert de fiscalité a été réalisé et qu'un service d'impôts est mis à disposition des collectivités afin de collecter la patente. L'année 2018 et 2019 ont donc vu la patente collectée sans pour autant avoir l'autorisation pour les collectivités d'utiliser ces fonds. Cette autorisation a été donnée en 2020 (aucun document formel ne nous a été présenté dans ce sens). Ces ressources permettant d'alimenter le budget 2020, à priori sans règle d'affectation particulière.

Aucun **phase d'approbation budgétaire** n'a donc été mise en place avant 2020, les conseils régionaux n'étant pas maître de leurs budgets. L'étude des PV de session ordinaires fait état d'informations relayés sur les montants des budgets affectés par le ministère du budget mais jamais de débats sur le contenu ou les montants de ces budgets.

Enfin en dehors de l'année 2020, aucune **approbation du budget** n'a été réalisé par la tutelle de la préfecture. Le contrôle de légalité ne s'exerçant pas ici dans la mesure où les budgets ne sont pas transmis à la préfecture et où la préfecture n'est pas en capacité technique de faire ce contrôle de l'égalité par manque de connaissance et de moyens techniques pour le faire.

Analyse du respect des principes budgétaires

Il existe 4 principes qui régissent les finances publiques :

- *Le principe d'annualité budgétaire*

Ce principe est bien respecté au conseil régional de Dikhil qui dispose d'un budget annuel tel que défini par le ministère du budget

- *Le principe d'unité budgétaire*

Le principe d'unité budgétaire est problématique au sein du conseil régional de Dikhil, en effet il existe aujourd'hui différents niveaux de budget. Ces budgets ne sont pas tous rassemblés en un seul budget unique. Ainsi le budget 2020 comprend les dotations de l'état et les recettes fiscales cumulés de 2018, 2019 et les prévisions de 2020. Toutefois ne sont pas présents les ressources propres générés par le patrimoine du conseil régional.

- *Le principe d'universalité budgétaire*

Le principe d'universalité budgétaire est globalement bien respecté. Il faut rester attentif à l'intégration des ressources propres de la collectivité locale dans le budget global. La règle de non-affectation est elle aussi bien respecté.

- *Le principe de l'équilibre budgétaire*

Le principe d'équilibre budgétaire est bien respecté, avec en 2020, un total de recettes à 38 037 358 FDJ et un total de dépenses à 38 037 358 FDJ.

Performance fiscal

Ainsi dans le cadre du diagnostic, la performance fiscale se mesure notamment vis à vis de la maîtrise des procédures d'assiette et des procédures de recouvrement.

Procédures d'assiette

D'un point de vue légal, comme vu ci-dessus, la loi permet d'assurer la légitimité de l'impôt et donc de réaliser dans de bonnes conditions la procédure d'assiette.

Des enquêtes fiscales préalables ont été réalisés conjointement entre le ministère du budget et les collectivités locales en 2017 et ont porté sur la patente et sur les taxes foncières bâti et non bâti.

Régions	Impôt Foncier				Patente d'activité		
	Propriétés bâties	Propriétés non Bâties	Propriétés de l'État	Propriétés loués	Boutiques 9 ^{ème} et 10 ^{ème} classe	Bus	Poids lourds
DIKHIL	1113	0	75	333	226	37	107

Un travail de recensement similaire doit être maintenant réalisé pour les classes 1 à 7 de la patente

Tel que précisé dans la loi L174 en son article 80, le budget de la région est composé « notamment » de ressources fiscales.

Par ailleurs le code général des impôts prescrit dans son titre 2, que la contribution des patentes de leurs territoires revient aux conseils régionaux. En outre depuis la loi de finances 2018, l'ensemble des classes de 1 à 10 des entreprises patentables sont concernés par ce transfert aux conseils régionaux. Le code prescrit également la contribution foncière sur le bâti et le non bâti et enfin depuis la loi de finances 2020, existe également une taxe sur les matériaux de construction qui revient aux collectivités locales.

et pour les matériaux de construction.

Depuis ce recensement initiale les données sont mis à jour régulièrement par la direction des impôts. L'établissement des rôles se fait de manière mensuelle. Ils sont cosignés par le directeur des impôts, le directeur du trésor et le président du conseil régional.

Le bilan est à nuancer en ce qui concerne les procédures d'assiette en matière de nouveaux impôts. Ainsi les classe 1 à 7 de la patente n'ont pas l'objet de recensement en régions. Les matériaux de construction qui entre dans le domaine de la fiscalité locale depuis la loi de finance 2020 n'ont pas non plus était recensé.

En ce qui concerne Dikhil, le cumul des recettes 2018 et 2019 est égal à 11 592 358 Fdj. Les prévisions pour 2020 étaient de 7 000 000 FDJ. Les prévisions des recettes fiscales représentent 18,4% des prévisions des recettes du budget de Dikhil.

Procédures de recouvrement

L'analyse des procédures de recouvrement a mis en exergue, la bonne maitrise de ce processus. Les rôles étant établis correctement, il est plus aisé de procéder au recouvrement.

Les avis de paiement sont ainsi préparés par la direction des impôts et les paiements se font au niveau de la direction du trésor.

Il est à noter que des mécanismes de contrôle sont mis en œuvre chaque année avec la participation des forces de l'ordre (gendarmerie). Ceux-ci sont mobilisés en échange d'une prime et cela permet ainsi de réaliser les contrôles dans de bonnes conditions vis-à-vis des contribuables récalcitrants.

La bonne performance fiscale de la région de Dikhil est malgré tout à relativiser à plusieurs niveaux :

-Il n'y a aucun recouvrement qui se fait en matière de contribution foncière sur le patrimoine bâti ou non bâti. Cela s'explique par le fait que cet impôt est mal compris et qu'il est impopulaire, les élus n'insistant pas sur l'importance de faire son recouvrement.

- les recouvrements sur les patentes de classe 1 à 7 ne sont pas réalisés ou seulement à la marge

- les recouvrements des taxes sur les matériaux de construction ne sont pour le moment pas mis en œuvre par manque de moyens et de méthodologie.

Enfin un problème se pose dans le cadre des patentes « régime de droits commun » qui sont perçus à Djibouti et non reversé en régions. C'est un manque à gagner qui devrait être reversé aux régions.

Les capacités et le potentiel du personnel (bilan sur l'ensemble des régions)

Dans chacune des régions, après une présentation détaillée du programme ADIL et des exigences attendues dans sa gestion, il a été demandé au Président de désigner au sein de son équipe, 4 personnes (dont 2 agents administratifs et 2 élus) qui auraient les meilleurs potentiels pour assimiler la formation à la gestion administrative et financière des contrats, et la mettre en pratique

dans le cadre de la gestion des contrats de subvention qui seront signés par les CR. Les critères de choix ont été la formation de base, les formations continues, l'expérience pratique.

Il convient de noter que l'exigence d'avoir au moins 2 agents administratifs est lié au fait qu'ils sont plus stables que les élus qui peuvent au terme de leur mandat, être remplacés. Le choix des élus tient compte des dispositions de l'article 27 du CGCT qui stipule : « *Il est interdit aux membres des Conseils des Collectivités Territoriales, en dehors des exécutifs, d'exercer au-delà de leur rôle délibérant au sein du Conseil ou des commissions qui en dépendent, des fonctions administratives au sein de la Collectivité, de signer des actes administratifs, de gérer ou de s'immiscer dans la gestion des services publics locaux, sous peine de poursuites judiciaires pour usurpation de fonctions* »

Un entretien individuel a eu lieu avec chacune de ces personnes désignées par le Président. L'entretien visait à évaluer les compétences de la personne dans le domaine de la gestion de projets, mais aussi son potentiel à assimiler la formation aux procédures de passation des marchés, de gestion des contrats, de gestion financière et budgétaire, et à devenir rapidement opérationnelle pour la mise en œuvre des contrats de subvention que signeront les CR. Plusieurs éléments ont ainsi été questionnés :

- La formation de base,
- L'expérience professionnelle,
- Les compétences acquises par la pratique
- Le lien avec le CR (élu exécutif ou personnel administratif)
- La connaissance des textes juridiques nationaux en matière de passation des marchés publics (Code national des marchés publics, Manuel de procédures de passation des marchés)
- La connaissance des procédures des bailleurs de fonds
- La maîtrise de l'outil informatique (Word, Excel, PowerPoint)

En raison de la recherche du meilleur compromis entre l'efficacité, l'équilibre entre les deux catégories de personnel (élu et administratif) et l'équilibre sociologique (dans certaines régions), c'est finalement 5 personnes (y compris le Président) qui ont été sélectionnées par région.

Au terme des entretiens individuels qui ont touché environ 30 personnes dont 25 finalement retenues, plusieurs constats se dégagent :

- **Formation de base** : les niveaux de formation de base sont relativement bons. 17 personnes sur 25 ont au moins le BAC. Les moins qualifiées ont le BEPC ;
- **Formations continues pertinentes** : 9 personnes sur 25 ont déjà participé à des formations continues pertinentes (gestion administratives et financières, passation des marchés, gestion des projets). Toute fois, ils estiment que ces formations ont été trop théoriques, peu adaptées à leurs besoins et par conséquent, n'ont jamais été mises en pratique ;
- **Compétences acquises par la pratique** (expérience pratique de gestion de projet ou d'association, de passation des marchés ou de gestion des contrats) : les membres du bureau exécutif du CR de Dikhil présents depuis 2010 ont, dans le cadre de la phase expérimentale du Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales (PADCL), acquis une expérience pratique de gestion de projet, de passation des marchés et de gestion des contrats.

Ceux d'Obock qui ont participé à la même expérience ne sont plus membres du CR. L'équipe a été renouvelée à l'occasion des dernières élections. Certains parmi les membres présents ont quant à eux, participé à la mise en œuvre de projets de développement sur financement de PTF, notamment de l'Ambassade du Japon au profit des associations régionales.

Il convient de noter que dans les deux cas, les procédures de passation des marchés telles que édictées par le Code des marchés publics n'ont pas été appliquées soit parce que les montants des marchés étaient

inférieurs au seuil de 5 millions de FDJ, soit parce que des procédures spécifiques ont été utilisées dans le cadre des activités des associations.

- **La connaissance des textes juridiques nationaux en matière de passation des marchés publics** (Code national des marchés publics, Manuel de procédures de passation des marchés) : Hors mis le président de la région de Tadjourah, personne n'a aucune connaissance relative à ces textes juridiques nationaux. En effet, ils n'en n'ont jamais eu besoin dans le cadre de leurs activités.
- **La connaissance des procédures des bailleurs de fonds** (passation des marchés et gestion des contrats) : 2 personnes sur 25 ont bénéficié de formations des procédures de bailleurs (Union européenne et Banque mondiale), mais n'ont jamais eu l'occasion de les mettre en pratique.
- **Expérience en gestion financière et budgétaire** : Seuls les Présidents, assistés de leur questeur ou de leur secrétaire assurent la gestion financière au sein du CR. Cette gestion se limite à l'enregistrement des dépenses dans un cahier ou dans une feuille de calcul Excel. Les autres membres ont quelques expériences issues de leurs activités antérieures ou de leurs activités aux sein de diverses associations auxquelles ils appartiennent.
- **La maîtrise de l'outil informatique** (Word, Excel) : Le niveau de maîtrise constaté est de manière générale insuffisant pour assurer les tâches attendues dans la gestion des subventions. Tous ont besoin d'un renforcement des capacités d'utilisation de ces deux applications.

Au terme de cette évaluation, le potentiel des personnes désignées a été classifié comme « Très bon », « Bon », « Moyen », « Faible » ou « Très faible ». Les personnes jugées très faibles ont été remplacées. Nous avons ainsi pu identifier 5 personnes par région qui, après formation, constitueront le vivier dans lequel chaque région trouvera les ressources pour assurer la mise en œuvre des contrats de subvention. Le tableau Récapitulatif de l'évaluation des capacités juridiques et financières est en annexe.

La synthèse de l'évaluation du potentiel du personnel sélectionné au sein des CR se présente comme suit :

Région	Potentiel des personnes à assimiler la formation			
	Très bon	Bon	Moyen	Faible
Obock	1	2	1	1
Tadjourah	2		1	2
Dikhil		3	2	
Ali Sabieh	1		4	
Arta	1		2	2
Total	5	5	10	5

Les capacités des CR en matière de mise en œuvre des projets

Les capacités juridiques en matière de passation des marchés publics des Conseils régionaux sont faibles. Ils n'ont pas d'expérience véritable en la matière. Seuls les CR de Dikhil et de d'Obock ont, dans le cadre de la phase expérimentale du Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales (PADCL) procédé à la mise en concurrence sur la base de consultation d'au moins 3 entreprises, pour des marchés de montant inférieur à 5 millions de FDJ.

Il convient de noter que cette phase expérimentale du PADCL a permis aux deux CR de se familiariser avec les principes essentiels de la dépense publique (transparence, égalité de traitement, liberté d'accès, bonne utilisation des deniers publics et efficacité économique de l'achat) et de s'exercer à la gestion contractuelle.

En effet, pour la mise en œuvre des activités du PIA financées par le PADCL, les marchés ont été passés dans le respect des règles communément admises : publication d'un avis d'appel d'offres, élaboration d'un dossier d'appel d'offres, constitution d'un comité d'évaluation des offres, signature d'un contrat contenant les clauses essentielles (modalités de paiements, les obligations des contractants, le délai de validité du contrat, les conditions de modification et de résiliation). Les régions de Tadjourah, Ali Sabieh et Arta n'ont malheureusement pas bénéficié de cette expérience.

L'expérience en matière de maîtrise d'ouvrage a touché à divers aspects de la mise en œuvre des projets, notamment l'identification des projets, la formulation des cahiers des charges, la mise en concurrence à travers des consultations formelles (avis de marché, instructions aux soumissionnaires, commission d'analyse des offres, notification d'attribution, suivi des travaux, réception des travaux, mise en paiement des factures (double signature avec la DFE). Toutefois, ces tâches de maîtrise d'ouvrage ont été très allégées en raison des coûts relativement faibles des contrats.

Malgré l'expérience acquise par les régions de Dikhil et Obock en matière de mise en œuvre de projets, le besoin de renforcement des capacités du personnel reste entier pour les 5 régions. En effet, cette expérience très ancienne (2009-2013) a été limitée à des marchés de montant inférieur au seuil au-dessus duquel la procédure formelle de passation des marchés est exigée et n'a pas touché toutes les régions. Aussi, plusieurs membres des CR sont recrutés ou élus après 2013.

Les capacités des CR en gestion financières et budgétaires

Le service des impôts travaille en proche collaboration avec le CR. Ainsi les rôles sont co-signés par le président du CR, le directeur des impôts et le directeur du trésor. Le mécanisme de contrôle fiscal fonctionne également avec la possibilité pour le directeur des impôts de faire appel à la gendarmerie contre une prime indexée à la pénalité. Les recettes fiscales sont versées, sous la supervision du Directeur régional des impôts, du Trésorier payeur régional et du Président du CR, sur le compte bancaire du Trésor. Les dépenses quant à elles sont conjointement gérées par le Président du CR et le Trésorier régional. Ce dernier procède au contrôle de la légalité des dépenses engagées par le CR (vérification de l'existence des pièces justificatives, conformité des pièces aux règles), à la vérification de la réalisation effective de l'objet de la dépense, au paiement et à l'archivage des documents originaux.

Les recettes parafiscales quant à elles sont entièrement gérées par le Conseil régional. Toutefois, ces recettes restent très modestes pour l'instant.

Les CR essaient eux aussi d'assurer le suivi des dépenses d'investissement, mais de manière très imparfaite. Ils archivent les pièces justificatives des dépenses avec inscription de la ligne budgétaire correspondante à chaque dépense. Faute de maîtrise de l'outil informatique et de connaissance des procédures, le suivi n'est pas fait de manière appropriée : pas de journal de dépense (dans certains cas), pas de suivi budgétaire. En conséquence, les soldes par ligne budgétaire ne sont pas connus, les engagements sont quelques fois faits en dépassement des ressources disponibles par ligne budgétaire.

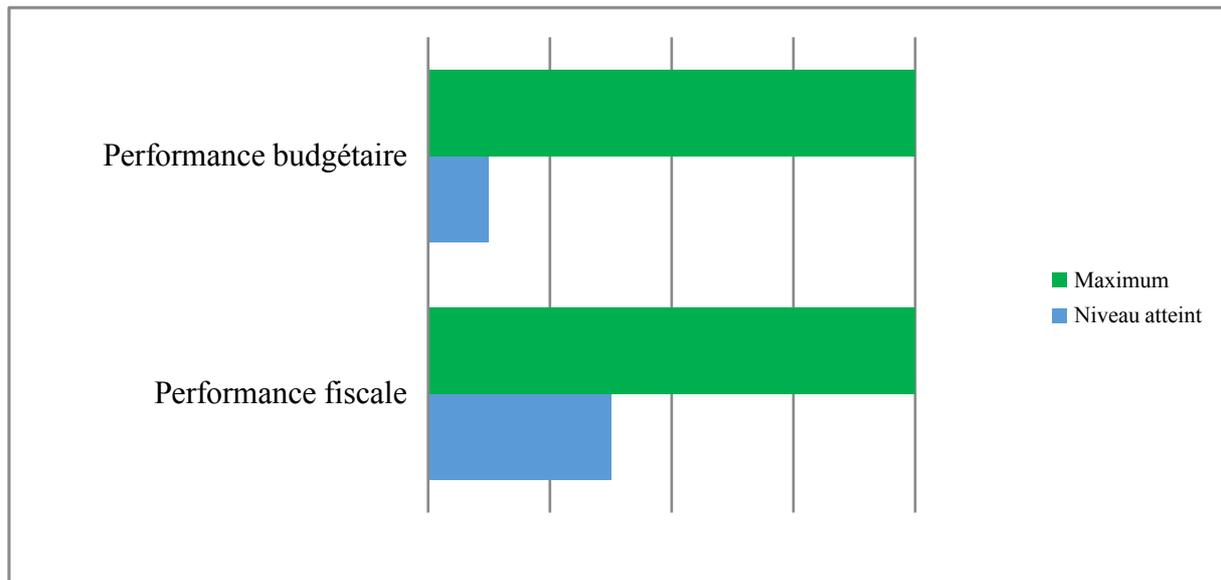
Aucun des 5 CR n'a jamais en tant que maître d'ouvrage, été soumis à une gestion rigoureuse et complète de projet de grande envergure nécessitant le respect scrupuleux des procédures formellement définies. Aussi, leurs gestions n'ont jamais été soumises à la vérification d'un auditeur indépendant.

Ainsi, les CR ont pour l'instant une pratique très limitée en matière de gestion financière et budgétaire.

Synthèse : composante financière

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation mené par le bureau exécutif du CR d'Arta lors de la dernière journée de la mission Diagnostic.

COMPOSANTE FINANCIÈRE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation
Procédures d'assiette des impôts et taxes locaux	recensement réalisé rôle partagé et mis à jour mensuellement	0	3
Procédures de recouvrement des impôts et taxes locaux	un taux de recouvrement important et des contrôles fiscaux qui fonctionne accompagné de la police	pas de recouvrement de la taxe foncière bâti et non bâti pas de recouvrement dans les localités rurales en dehors du chef lieu	2
Processus de budgétisation et intégration des orientations du plan de développement communal et des principes d'équité	collecte des impôts aux marchés	peu de maîtrise budgétaire	1,5
Respect des principes et règles de gestion des finances et de la comptabilité publique locale	0	faiblesse général	1
Gestion du patrimoine d'infrastructures publiques locales	0	faiblesse général	2



Points d'Attentions

- **Présence physique du directeur du trésor et du sous-directeur des impôts insuffisantes**
- **Absence de recouvrement de l'impôt dans les zones rurales**
- **Faible mobilisation des ressources propres**
- **Processus d'élaboration budgétaire non maîtrisé**
- **Pas de nomenclature budgétaire**
- **Non maîtrise du budget fonctionnement sous tutelle du ministère du budget**
- **Pas de stratégie de gestion du patrimoine régional**
- **Méconnaissances des textes**

3... **DIAGNOSTIC DE L'ÉCONOMIE LOCALE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

Les infrastructures économiques de base

A l'heure actuelle, le développement rural se trouve dans une situation d'impasse, car les infrastructures de base économique notamment la construction et réhabilitation des pistes reliant et facilitant la communication entre les sous régions rurales et entre les autres localités urbanisées restent encore insignifiantes et ne sont pas à même de contribuer au décollage de la croissance économique sectorielle. En outre la région de Dikhil est au centre de la stratégie nationale de corridor économique avec l'Éthiopie, pourtant les infrastructures routières ne sont pas à la hauteur.

Près de 1500 camions empruntent chaque jour l'axe Djibouti-Dikhil-Galafi, toutefois la seconde partie de ce trajet ne compte pratiquement plus de goudron et relève du « parcours du combattant » pour les camionneurs.

En outre, il a été constaté que la construction des ouvrages hydrauliques et aménagements, en appui au développement du volet agricole et du volet d'élevage, n'a jamais été entamée.

Le secteur primaire

Le sous-secteur de l'agriculture et celui de l'élevage s'identifient dans l'économie nationale, comme deux composantes d'activités marginales qui participent très modestement à la formation du produit intérieur brut national autour de 4% selon les études. Pourtant 30 % de la population de Djibouti vit en milieu rural et la tradition d'élevage transhumant est bel et bien présente.

Il est capital, de noter par ailleurs que la région de Dikhil bénéficie d'un avantage comparatif, eu égard à la présence de nombreuses plaines et terres présentant un intérêt agricole.

Ainsi en matière d'élevage, le nomadisme se présente comme le type d'élevage le plus pratiqué et exercé à 90% à Djibouti. Les éleveurs d'origine pasteur nomades s'identifient comme le groupe le plus vulnérable et difficile à atteindre surtout qu'ils sont localisés dans des sous régions rurales réputées difficiles d'accès.

Par contre, l'élevage sédentaire reste peu développé. Il est pratiqué à peu près par 10% du monde rural qui se trouve implanté dans les zones périphériques proches de ville et des villages du pays. Ces éleveurs se définissent plutôt comme des opérateurs privés revêtant un statut juridique de PME.

Ressources minières

Durant l'ère coloniale et même durant 2 décennies après l'indépendance du pays, il était officiellement déclaré que l'ensemble du territoire national était dépourvu des ressources Minières.

Mais dès le début du 3^{ème} millénaire, à la suite des plusieurs prospections scientifiques menées Concrètement sur les terrains des différentes sous-régions rurales de la République de Djibouti, il est fait mention que de nombreux et variés indices établissent et confirment l'existence des potentialités minières dans la région de Dikhil et dans les autres parties du pays. Lesquelles ressources minières reconnues sont inventoriées et classées, en 4 gammes des produits suivants :

- Roches et minéraux industriels
- Métaux de base
- Métaux précieux
- Substances énergétiques.

Les résultats des revues littéraires et de l'enquête sur le terrain menée concrètement auprès des acteurs majeurs influents de chacune des sous-régions de la région de Dikhil font ressortir que : Les roches et minéraux industriels qui sont généralement utilisés dans la construction de première nécessité de l'habitat et dans les infrastructures routières, qui

proviennent d'une origine soit sédimentaire, soit volcanique, seraient repérés et découverts dans les sous-régions de la région de Dikhil.

Le Secteur privé

Dans la région de Dikhil, force est de constater que le développement du secteur privé reste à ce jour plutôt à son stade embryonnaire. Cependant, il me semble qu'il est vrai qu'à partir de l'année 2006, Dikhil a connu la prolifération des entreprises privées au nombre d'une trentaine évoluant toutes exclusivement dans le créneau de construction. Hormis cette frange d'opérations privées plutôt tirée par un effet d'entraînement modal, surtout considérant qu'à plus de 90%, ils sont dépourvus d'esprit d'entreprise et d'une formation qualifiante une compétence particulière voire savoir-faire technique ou innovation sociale le démarquant des autres. Il y a lieu de souligner au passage l'existence d'un complexe hôtel/restauration dénommé « le Palmeraie » qui dispose à son actif, un vaste domaine de l'ex-palmeraie publique. Mais la capacité d'accueil de cette petite complexe hôtellerie/restauration s'avère très restreinte. En outre, dans la capitale de la région, il se trouve implanter un grand syndicat des transporteurs qui regroupent en son sein les propriétaires des véhicules. Par ailleurs, dans le créneau de commerce des produits alimentaires, il s'agit de souligner l'existence des grossistes dénommés respectivement AL-BARAKA, OKAR, GOROD.

Problématiques des acteurs économiques et de la société civile locale

Afin de comprendre les problématiques des acteurs économiques de la région de Dikhil, une série d'entretiens a été réalisée.

Ainsi le diagnostic a permis de rencontrer différents acteurs économiques et de la société civile.

Ainsi 6 acteurs du secteur de l'agriculture ont été rencontrés :

- Djama Gueddi
- la coopérative de mouloud
- la coopérative de Hanlé
- la coopérative de cheikati
- la coopérative de Harrou

	FINANCEMENT	APPROVISIONNEMENT	RESSOURCES HUMAINES	PRODUCTION ET TECHNOLOGIE	COMMERCIALISATION ET MARCHES
CONTEXTE	<ul style="list-style-type: none"> · Critères d'accessibilité aux institutions financières · Adaptabilité des mécanismes 	<ul style="list-style-type: none"> · Accessibilité et approvisionnement en intrants externes 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse de l'environnement externe de formation et de préparation des ressources humaines 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse de la capacité de l'offre en technologie et capacité des entreprises à les intégrer 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse relative à l'information sur les marchés et pratiques commerciales

ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE GENERAL RELATIF A LA REGION	les financements dans l'agriculture et l'élevage ne sont pas suffisamment diversifiés Le mêmes groupements sont financés	difficulté d'accès au système d'irrigation pour l'agriculture problème d'accès aux produits vétérinaires dans l'élevage manque de grossistes pour le matériel d'irrigation, d'accès à l'eau et d'intrants	manque de qualification en agriculture – problème d'entretien des panneaux solaires	Difficulté d'accès aux panneaux solaire pour l'irrigation Système de production extensif excluant l'introduction de tout processus de transformation industrielle.	difficulté à vendre les produits agricoles sur le marché de Dikhil
--	--	---	---	--	--

-la coopérative de Goobad
Ainsi que 2 coopératives de transport et un grossiste commerçants.

Ces différents entretiens ont permis de mettre en évidence, les problématiques tel que décrits dans le tableau ci-dessus.

Il est probant de s'attarder sur la question de l'élevage à Dikhil. La région de Dikhil est une région de passage important pour les cheptels venant de Djibouti et d'Ethiopie. Ces cheptels sont rassemblés à Dikhil et ensuite envoyé vers Djibouti ville et vers Obock afin d'être soit consommé sur le marché local soit exportés.

L'ADDS a eu à créer un parc à bétail en partenariat avec le CR et cela a permis aux transporteurs d'accéder à une infrastructure de qualité pour charger les cheptels dans les camions de transports.

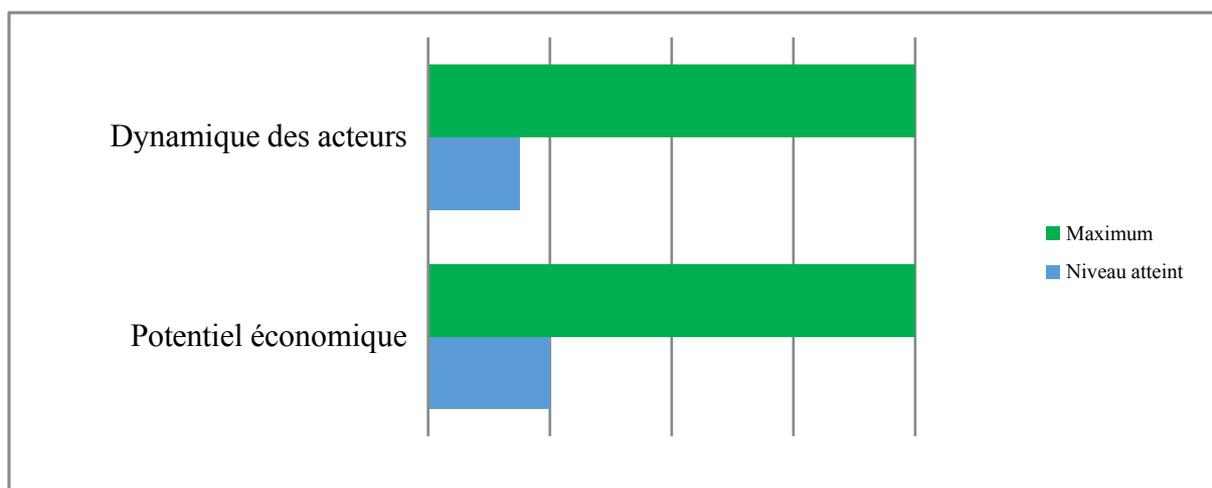
Cette infrastructure qui est nouvellement fonctionnelle appartient au CR est préfigure le rôle d'animateur de la vie économique qu'il pourrait jouer dans le cadre d'investissements structurants pour l'économie locale.

Synthèse : composante économique

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation mené par le bureau exécutif du CR d'Arta lors de la dernière journée de la mission Diagnostic.

COMPOSANTE ECONOMIQUE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation
Potentialités économiques			

Développement économico-spatial du territoire	Dikhil est un carrefour économique au centre du corridor économique national Dikhil est central dans le cheminement des cheptels	manque d'activité économiques peu de projets structurants	2
Dynamique des principaux acteurs locaux en matière de développement économique local			
Dynamique entrepreneuriale	projet pilote en agriculture infrastructure pour l'élevage avec le parc à bétail	difficulté d'accès aux financements difficulté d'accès aux intrants problème de commercialisation	2
Dynamique des associations locales	passage de la caravane du développement qui a permis de structurer les OSC	peu d'acteurs de la société civile manque d'informations pour les OSC sur les opportunités de financements peu de relations avec le CR	1,5



Points d'Attentions

- **La stratégie de développement économique à Dikhil est d'avantage piloté par le gouvernement que par le conseil régional. Quel rôle et quelle intégration du CR dans la stratégie de pôle de développement régional ?**
- **Faiblesse de l'appui aux acteurs économiques locaux**
- **Faiblesse de la structuration des OSC**
- **Manque de communication sur les opportunités d'appui pour les acteurs économiques et les OSC**
-

4... **RELATIONS AVEC LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT**

Présence des services déconcentrés

Les services déconcentrés ne sont pas tous représentés dans la région de Dikhil. En effet certains ministères clés comme l'habitat non pour le moment pas mis en œuvre la déconcentration.

Toutefois la mission de diagnostic a permis de rencontrer un certains nombres d'entre eux mobilisés par l'intermédiaire du préfet de la région, dans le cadre d'une réunion de présentation du projet puis pour certains d'entre eux à travers des entretiens individuels, à savoir :

- Le ministère du budget (sous-direction des impôts et direction du trésor)
- Le ministère de la santé
- le secrétariat d'état à la jeunesse et au sport
- Le ministère des affaires sociales
- le ministère de la femme et de la famille

Capacités des services à assurer l'appui-conseil

Les services techniques présents dans la région de Dikhil ont des moyens d'intervention limités. Les moyens humains sont également faibles. On ne note que peu d'agents par service, ce qui limite leur capacité d'intervention compte tenu de la superficie à couvrir. A côté des ressources humaines largement insuffisantes, s'ajoute aussi le manque de moyens matériels des agents techniques intervenant dans la région. Ainsi peu d'entre eux disposent de moyens leur permettant de couvrir le territoire qui leur est dévolu. Par ailleurs se pose la question pour les services techniques déconcentrés de leurs bureaux. En effet certains d'entre eux sont logés au sein du conseil régional ou dans des bâtiments loués transitoirement. Il serait souhaitable que ces services disposent de leurs propres bureaux.

Effectivité et efficacité de l'appui-conseil et du contrôle de légalité

La préfecture et les services techniques déconcentrés (STD) sont responsables de deux missions vis-à-vis du conseil régional, une mission d'appui-conseil et une mission de contrôle de légalité.

La mission d'appui conseil n'est tenue que partiellement par les services déconcentrés de la région de Dikhil. En effet la plus-value que pourrait apporter ces services n'est pas toujours effective pour diverses raisons. En dehors des questions logistiques, les services déconcentrés doivent être les tenants de leurs stratégies sectoriels. Ainsi ils doivent appuyer les conseils régionaux dans leurs politiques de développement de telle sorte qu'elles soient cohérentes avec les stratégies des ministères. Toutefois nous avons pu constater que la plupart des STD ne disposent pas de leurs stratégies sectorielles ou que celles-ci ne sont tout bonnement pas développées au niveau des ministères. Il ne dispose pas non plus d'une vision claire des enjeux de la décentralisation et par ricochet de la déconcentration.

Par ailleurs les cadres en charge dans les services déconcentrés n'ont pas été formés à ce rôle d'appui conseil. Les profils sont par ailleurs par moment incomplets et ne permettent pas de couvrir l'ensemble des prérogatives des ministères. Cela pose évidemment la question de la structuration des services déconcentrés et donc l'impérieuse nécessité pour les ministères de doter conséquemment les services préfectoraux afin d'assurer un service de qualité sur le terrain.

Il nous a été par ailleurs signifié une déconnexion importante entre les ministères et les services déconcentrés à tel point que des missions pouvaient être organisés sur le terrain par les ministères sans que les STD en soi informés.

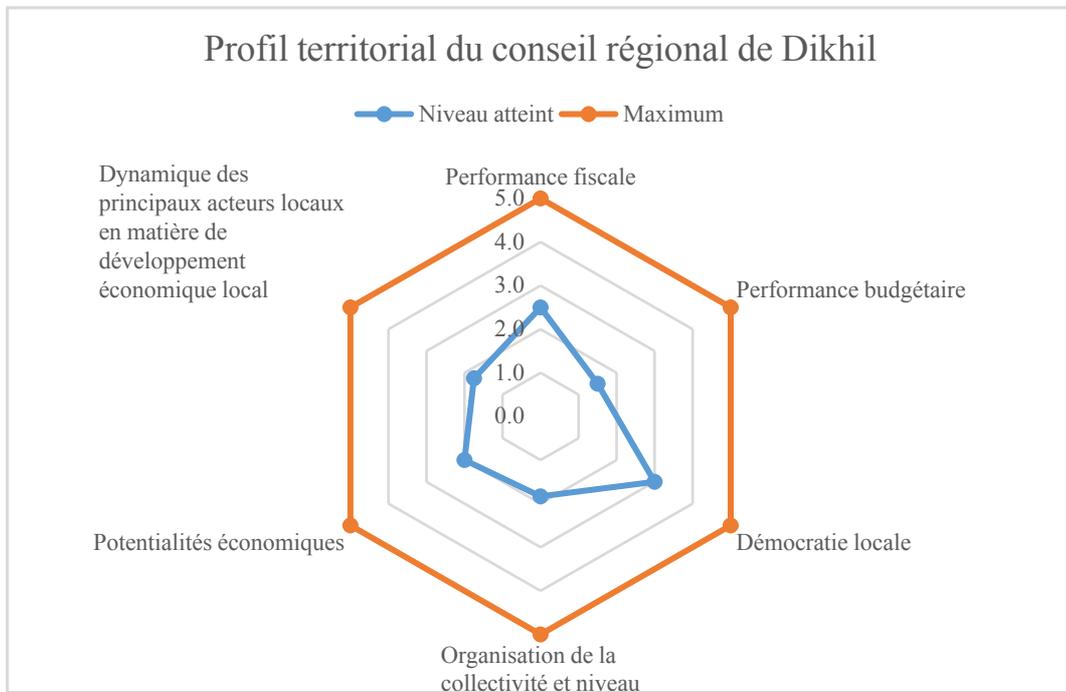
En ce qui concerne le contrôle de légalité, notamment sur les documents essentiels de la collectivité locale comme le budget primitif ou le compte administratif. L'avènement récent de ces documents n'a pas permis à la préfecture de jouer correctement son rôle. Le préfet devrait être formé sur son rôle avec le soutien de la direction régionale du trésor qui effectue déjà un contrôle à priori et qui devra réaliser un contrôle à posteriori validé par la signature du préfet.

Il est à noter concernant les services du ministère du budget, que ni le sous-directeur des impôts ni le directeur du trésor n'était présent lors de notre diagnostic. Il nous a été rapporté qu'ils étaient le plus souvent présents une seule fois par mois. Cela pose évidemment le problème de leur rôle dans le contrôle de dépenses ou dans la perception des recettes.

Points d'Attentions

- **Manque de maîtrise des stratégies sectoriels par les STD**
- **Méconnaissance du rôle des STD vis-à-vis du CR en appui/conseil**
- **Méconnaissance des procédures de contrôle de légalité**
- **Manque de moyens de projection sur le terrain (logistique)**
- **Présence trop faible des services du ministère du budget**
- **Absence de contrôle de légalité des actes budgétaires par la préfecture**

5... BILAN DIAGNOSTIC GLOBALE DU CONSEIL REGIONAL



Le profil territorial du conseil régional de Dikhil, a été dressé sur la base d'une auto-évaluation réalisé à l'issue de la mission de diagnostic par les membres du bureau exécutif. Cette évaluation s'est faite sur la base d'un échange autour des points constatés sur le terrain durant la période de diagnostic. L'idée est de pouvoir faire un constat global et de mesurer le chemin à parcourir pour les équipes du conseil régional. Ce profil territorial s'inscrit donc dans une logique d'outil de pilotage de la collectivité.

En analysant les 6 indicateurs de ce profil territorial du conseil régional de Dikhil, on peut constater 2 tendances, à savoir une faible performance budgétaire mais une démocratie locale qui revêt un certain dynamisme.

Les autres indicateurs montrent même s'ils sont en dessous de la moyenne, un socle de base intéressant et permettant d'envisager une collectivité locale qui va monter en puissance à travers le plan de renforcement de capacités et l'accompagnement d'ADIL dans les 4 années à venir.



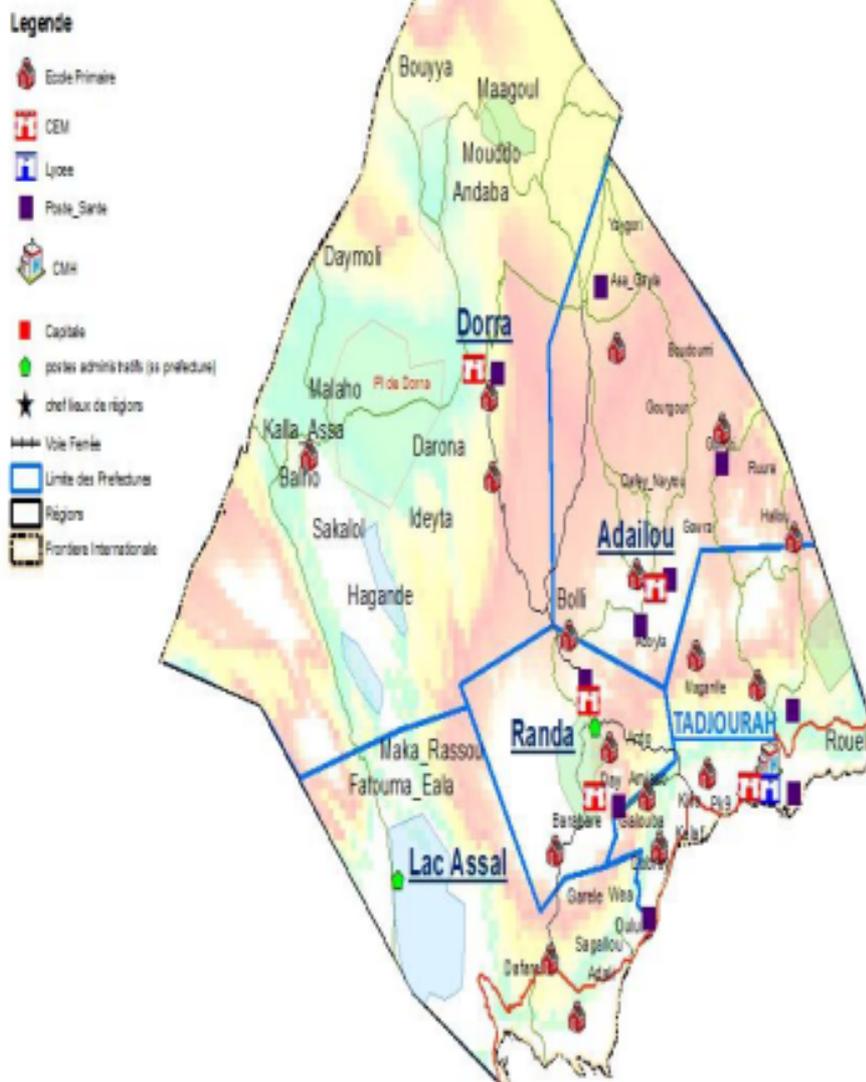
FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

Rapport de Diagnostic du conseil régional de Tadjourah

1. COMPOSANTE ORGANISATIONNELLE.....	96
Etat de la vie démocratique.....	96
Organisation et fonctionnement des services.....	98
Synthèse : Organisation de la collectivité locale.....	102
2. COMPOSANTE : FISCAL ET FINANCIER.....	105
Performance Budgétaire.....	105
Performance fiscal.....	106
Synthèse : Composante financière.....	130
3. DIAGNOSTIC DE L'ÉCONOMIE LOCALE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	113
Problématiques des acteurs économiques et de la société civile locale.....	115
Synthèse : Composante économique.....	116
4. RELATIONS AVEC LES SERVICES DÉCENTRÉS DE L'ÉTAT.....	118
EVALUATION DE L'APPUI DES SERVICES DÉCENTRÉS.....	118
5. BILAN DIAGNOSTIC GLOBALE DU CONSEIL REGIONAL.....	119

Diagnostic institutionnel et organisationnel du conseil régional de Tadjourah

REGION DE TADJOURAH



Le diagnostic institutionnel et organisationnel porte sur une analyse descriptive des différents organes élus, services et commissions techniques du conseil régional. Il met l'accent sur le fonctionnement interne des organes, le respect des normes établies, la qualité des ressources humaines, ainsi que leurs conditions de travail. Il abordera également le niveau de mise en œuvre de l'appui-conseil des services déconcentrés de l'Etat.

1.. **COMPOSANTE ORGANISATIONNELLE**

Etat de la vie démocratique

Fonctionnement des organes élus

La région de Tadjourah est administrée par deux organes dotés chacun d'attributions spécifiques définies par la loi. Il s'agit de :

L'organe délibérant ou assemblée régionale. Il est composé de 14 membres élus au suffrage universel direct pour une durée de 5 ans. Il se réunit quatre fois par an en session ordinaire et chaque fois que nécessaire en session extraordinaire. Ces sessions permettent de discuter de toutes les questions entrant dans leur champ de compétences.

L'organe exécutif ou bureau exécutif. Il est élu par l'assemblée régionale. Il s'agit du président du conseil régional assisté par un vice-président, 2 secrétaires et 1 questeur.

Les missions qui sont attribués au président du bureau exécutif sont les suivantes :

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

Extrait de l'avant-projet de loi organique portant code général des collectivités, article 46

- Superviser l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement régional ;
- Préparer et exécuter le budget de la région dont il est l'ordonnateur ;
- Tenir les comptes de la région ;
- Établir les rôles des impôts, taxes et redevances dévolus à la région, conformément aux textes en vigueur ;
- Recevoir les dons et legs acceptés par le conseil régional ;
- Passer les marchés publics régionaux de travaux, fournitures et services conformément à la réglementation des marchés publics et, après approbation du conseil régional pour les seuils relevant de sa compétence, et veiller à leur bonne exécution ;
- Conserver et administrer les biens du domaine public et du domaine privé de la région ;
- Procéder aux actes de location, vente, partage, transaction et acquisition autorisés par la réglementation ;
- Surveiller les services publics régionaux ;
- Gérer le personnel de la collectivité régionale ;
- Faire tenir et conserver les archives de la collectivité régionale ;
- Négocier et signer, après accord du conseil régional, les contrats plans Etat-région ;
- Négocier et signer les accords de coopération de la région avec d'autres collectivités nationales ou étrangères et d'autres organismes publics ou privés dans les conditions prévues par la loi.

Répartition géographique

Tableau 1 : Répartition des élus par sous-préfecture

	Distance au Chef lieu	Nbre d'élus au Conseil régional	%
Sous préfectures			
tadjourah	0	8	57,14%
randa	50	3	21,43%
adailou	50	1	7,14%
lac assal	63	1	7,14%
dora	82	1	7,14%
TOTAL GENERAL		14	42,86%

Les membres du conseil proviennent des 4 sous-préfecture de Randa, Adailou, lac assal, Dora et du chef-lieu Tadjourah. L'ensemble du territoire régional est donc représenté au sein du conseil régional. Toute fois il est utile d'observer que la majorité élus proviennent du chef-lieu de région.

	Effectif total/Nombre	Nombre d'hommes	Nombre de femmes	% femmes
Conseil Régional	9	8	1	11%
Bureau exécutif	5	4	1	20%

La représentativité en termes de genre révèle la présence de 2 femmes au sein du conseil régional. Pourtant la loi Djiboutienne impose la présence d'au moins 20% de femmes parmi les élus.

Fonctionnement du conseil régional

En matière de fonctionnement du conseil régional, les sessions ordinaires ont été tenus de manière irrégulière (cf. tableau ci-dessous)

	2017	2018	2019	2020
Nombre de sessions du CR	4	4	4	

Ces sessions ordinaires sont marquées par un taux de présence très important. Ce taux de présence s'explique notamment par le paiement d'une prime de session de 20 000 fdj à chacun des élus.

Fonctionnalité des commissions techniques

Dans le cadre du fonctionnement normal de la collectivité locale et afin de traiter les questions techniques et de saisir des compétences transférées, il est nécessaire de travailler sur la logique des commissions techniques dont l'objectif est d'apporter un avis consultatif sur des sujets techniques et de soulager ainsi le conseil régional.

La Loi 149, prévoit à cet effet dans son article 41 les sujets sur lesquelles les commissions doivent émettre des avis.

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

L149 Article 41 : le Conseil Régional forme, de droit, cinq commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises :

- commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur ;
- commission de l'éducation, de la santé et de l'eau ;
- commission des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports
- commission des finances, du plan et du développement économique ;
- commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat.

Le conseil régional de Tadjourah n'a pour le moment pas mis en place ces commissions techniques. Il semblerait que ce travail n'a pas été fait car il fait doublon avec des commissions mis en place par la préfecture ou par des projets. Il apparait qu'une réorganisation de ces commissions seraient pertinentes

Organisation et fonctionnement des services

Rappel et analyse de l'exercice des compétences du conseil régional

Le transfert des compétences aux collectivités locales a été décrété par le décret n°2007 – 0099 – PR – MID portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ; Ils peuvent être synthétisé sous la forme de paquets de compétences comme dans le récapitulatif ci-dessous :

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

Les paquets de compétences transférées par le **décret n°2007 – 0099 – PR – MID** sont :

1. Le développement économique
2. L'environnement et la gestion des ressources naturelles
3. La planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat
4. La santé et l'action sociale
5. La jeunesse, les sports et loisirs
6. La culture et la promotion des langues nationales
7. L'éducation, l'alphabétisation et la formation professionnelle
8. La voirie, l'assainissement et la gestion des marchés
9. L'état civil

Domaine/secteur	Priorisation du domaine dans le PDR	Principales actions programmées	Niveau de réponse et de service offert par la région
Développement économique			
Environnement et gestion des ressources naturelles			
planification, aménagement du territoire, Urbanisme, et habitat			
Education, alphabétisation et formation professionnelle	budget cantine et transport scolaire	moitié transféré.	fonctionne
Santé et action sociale			
jeunesse, sports et loisirs			
culture et promotion des langues nationales			
voirie, assainissement et gestion des marchés	Ramassage des ordures ménagères	Confié à une association locale	
état civil	établissement des actes	à moitié transféré. Salaire transféré. Pas de moyens transférés. depuis 2008 - financement géré par le budget	

Fiscalité locale	recensement et recouvrement	A moitié transféré. Ce qui est versé à Djibouti reste à Djibouti, c'est un problème. Manque l'impôt sur bénéfice.	fonctionne
------------------	-----------------------------------	---	------------

L'analyse des paquets de compétences permet de mettre en évidence la faible appropriation des compétences par les collectivités locales. Aucune compétence n'est réellement totalement transférée.

Ainsi l'état civil qui est une des premières compétences à avoir été transféré par le ministère de l'intérieur et dont le conseil régional de Tadjourah s'est vraiment saisi reste encore perfectible. Car même si les agents de l'état civil ont été placés sous le contrôle du conseil régional et que le système de l'état civil fonctionne bien au niveau du chef-lieu, le système est encore perfectible. Par ailleurs jusqu'à présent aucun budget n'a été transféré aux collectivités locales pour assumer cette mission. La mise en œuvre d'un système de gestion numérisé de l'état civil (par l'intermédiaire de la direction de la population) a marqué une avancée significative dans la capacité de maîtrise de cette compétence transférée. Toutefois ces avancées sont aujourd'hui entravées par le manque de moyens informatique et l'incapacité d'accéder à internet (alors que le système repose sur l'accès à une connexion internet régulière). Il est intéressant de signaler que le conseil régional de Tadjourah a mis en œuvre une initiative pour déployer le dispositif également en dehors du chef lieu. En effet un système basé sur le volontariat permet de faire parvenir des actes d'état civil dans les sous-préfectures, rapprochant ainsi le service d'état civil, des administrés.

Le ministère de l'éducation qui a débuté le transfert des compétences aux régions s'est lui limité à un système de co-signature pour les décaissements concernant la gestion des cantines scolaires et le transport scolaire. Les régions sont sollicitées pour opérer un contrôle de ces montants attribués aux établissements scolaires mais là aussi cela est fait sans budget spécifique pour cette activité.

Il est à noter qu'en ce qui concerne les autres ministères sectoriels peu d'efforts ont été réalisés afin de transférer les compétences qui relèvent de leurs tutelles.

Adéquation des RH

La loi L174, portant décentralisation et statut des régions (ainsi que les lois modificatives 139 et 149), définit la règle en matière de gestion des ressources humaines pour les collectivités locales. En premier lieu l'article 5 de la loi L139, définit que les collectivités régionales disposent de leurs propres personnels.

L'article 71, de la loi L149, précise le recrutement du secrétaire général du conseil régional, animateur des services de l'administration et supérieur hiérarchique du personnel administratif et technique de la région.

L'article 102 de la loi L142, précise quant à lui que le transfert de compétences de l'état aux collectivités territoriales doit être concomitant à la mise à disposition de moyens humains, financiers et technique.

✓ Présence effective des ressources humaines - Constat dans la région

A l'inverse des modalités inscrites dans la loi, le conseil régional est globalement dépourvu de personnel. Le meilleur exemple étant le secrétaire général, qui joue le rôle d'animateur des services administratifs et qui n'est pour le moment pas présent dans les conseils régionaux (en cours de nomination).

En outre, le peu d'effectivité du transfert des compétences aux collectivités territoriales a comme conséquence directe la non mise à disposition des moyens humains dans le cadre de ce transfert.

Ainsi les effectifs les plus importants au niveau administratif correspondent aux personnels transférés dans le cadre de l'état civil.

Enfin selon l'étude qui avait été faite dans le cadre de la feuille de route sur la décentralisation, un état des lieux des effectifs des régions avait été réalisé en 2016. Toutefois le diagnostic ne permet pas de retrouver les mêmes effectifs sur le terrain et incite à s'interroger sur l'adéquation entre les moyens mis à disposition théoriquement par le ministère du budget et les personnes réellement à disposition des collectivités locales.

Tableau : Le personnel administratif de la région de Tadjourah (XX voulant dire existe)

Fonctions pourvues	Etat des lieux 2016	Etat des lieux 2020 – mission diagnostic
Juriste/cadre	XX	Non rencontré
Secrétaire de direction	XX	Saida Mohamed Ahmed, depuis 2008
Secrétaire	XX	Zahra Ambassa Mohamed
Planton	XX	Non rencontré
Chauffeur	XX	Non rencontré
Agent de sécurité	non	non
Agent état civil		Abdalah Laoita Hassan est chef du service état civil
Agent état civil		Halima Houmed maki, secrétaire à l'état civil
standardiste	XX	Moumina Houmed Mahamade, transféré à l'état civil
Technicien froid	XX	Non rencontré
Femme de ménage	XX	Elles sont au nombre de 2
Gardien	XX	Absent

✓ Définition des tâches et statuts

La question de l'adéquation des ressources humaines se pose en fonction de l'expression d'un besoin et de la convenance à ce besoin. Or dans le cas de notre conseil régional se pose la question de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En effet le conseil régional ne dispose pas aujourd'hui de cadre organique ou d'un plan de recrutement clair. Il n'existe pas de fiche de poste explicite pour le personnel administratif (en dehors de celle présente dans la loi et

concernant le secrétaire général) et par conséquent peu ou pas de moyens de management de ces ressources humaines.

Se pose également la question des statuts du personnel administratif dans les régions. En effet plusieurs cas se présentent en régions où le personnel a un statut tantôt sous la forme de fonctionnaire détaché, de conventionné ou de contractuel. Le diagnostic a permis de mettre en évidence une certaine confusion au sein des services administratifs sur la compréhension de ces statuts et un manque de cohérence en termes de grille de salaire.

Adéquation avec les moyens matériels et logistique

Les conseils régionaux disposent d'un siège qui a été construit pour les accueillir et équipés pour répondre à leurs missions. Toutefois ce bâtiment a manqué d'entretien depuis sa création et nécessite aujourd'hui une réhabilitation afin d'être parfaitement fonctionnel.

Par ailleurs, se pose le problème de l'occupation de ce bâtiment. En effet de nombreux ministères sectoriels ne disposant pas de bâtiments en région ont fait la requête auprès du conseil régional d'être logés au sein de ce bâtiment. Cette pratique cautionnée par les conseils régionaux se voulait « gagnant – gagnant » dans la mesure où en échange de cette mise à disposition de locaux, les conseils régionaux espéraient une implication plus grande des ministères sectoriels. Toutefois aujourd'hui avec le développement des moyens des conseils régionaux et la nécessaire appropriation des compétences à transférer, de nouveaux services devront être créés et logés au sein du conseil régional. Deux solutions existent, délogés les services déconcentrés pour réattribuer les bureaux aux acteurs du conseil régional ou reconstruire de nouveaux bâtiments. Cette dernière solution reviendrait à amputer les CR d'une partie des subventions qui leur sont attribués et de se substituer aux ministères sectoriels qui devraient en théorie investir pour pouvoir loger leurs agents en région.

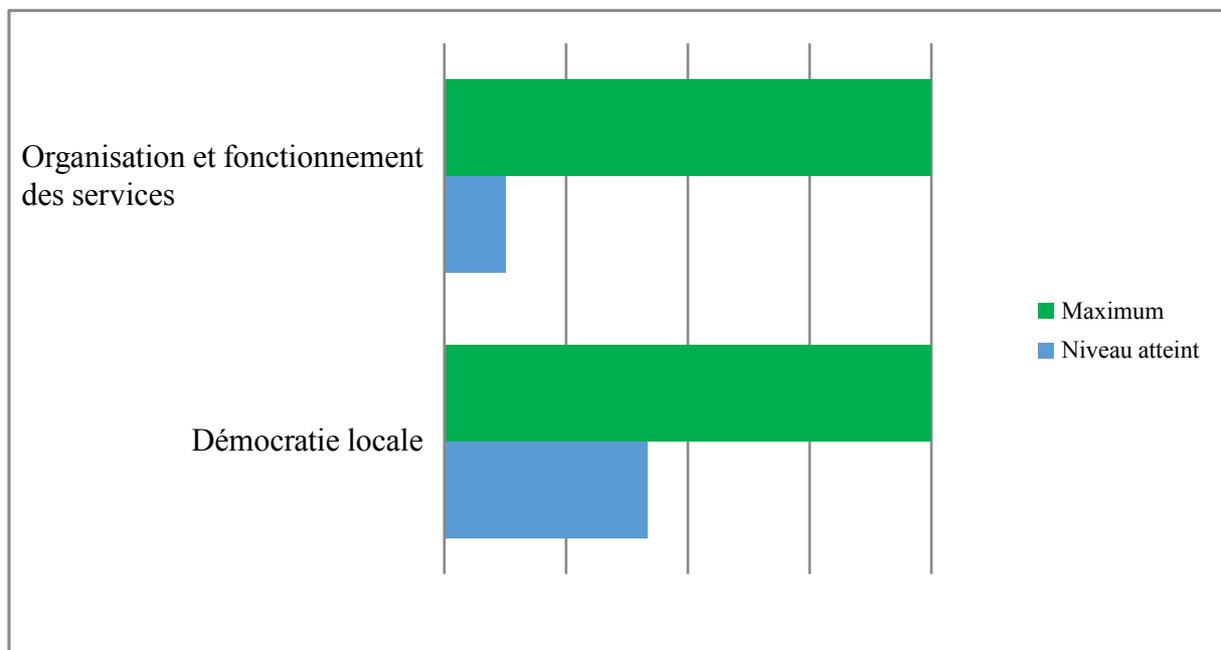
En termes d'équipement du bureau du conseil régional, le constat a pu être fait d'un niveau global d'équipement perfectible. En effet le mobilier est basique et ne permet pas d'envisager correctement le travail d'archivage nécessaire, notamment à la vue du manque de lieu de stockage. Les meubles présents étant pour un certain nombre d'entre eux vétuste, il est également nécessaire de rafraîchir le parc mobilier des bureaux du conseil régional. Enfin le parc informatique a besoin d'un renouvellement et de compléments comme des capacités de connexion internet ou de projection en salle de réunion afin de rendre les conseils régionaux pleinement opérationnels.

Le diagnostic a permis également de mettre en évidence les capacités limitées du CR à couvrir physiquement son territoire. Ce constat s'explique dans un premier temps par l'enclavement d'une partie du territoire de Tadjourah, mais aussi et surtout par le manque de moyens logistiques. En effet le CR ne dispose à ce jour que d'un véhicule pick-up, attribué au président du conseil régional, et de moyens limités en termes de fonctionnement pour financer le carburant nécessaire.

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation menée par le bureau exécutif du CR de Tadjourah lors de la dernière journée de la mission Diagnostic.

COMPOSANTE INSTITUTIONNELLE ET ORGANISATIONNELLE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation	Justification de la cotation
Etat de la gouvernance locale				
Représentation	représentation géographique représentation genre	il y a de la faiblesse parce que c'est plus de la représentation tribal. Manque de compétences. 2 personnes du bureau ne parlent pas français.	3	0
Fonctionnement des organes élus (y compris la participation des citoyens)	ils sont très présent pour le social les sessions sont respectés gestion quotidienne	faible par manque de moyens doublons avec les commissions de la préfecture	1,5	0
Concertation, Communication et accès des citoyens à l'information sur la gestion de la collectivité	présent sur les réseau sociaux/RTD rencontres dans l'arrière pays gestion des doléances proximité avec la population tourné des élus	il manque un communicant et une stratégie	3,5	0
Organisation de la collectivité et niveau de services fournis aux citoyens				
Existence de services adaptés aux réalités et aux missions	état civil	rien n'est fait par l'état. Travail du SED. Mieux travailler avec les impôts	1,5	0
Adéquation des ressources humaines (qualité et quantité)	0	besoin de RH en interne et en externe. En externe c'est pouvoir mobiliser du consulting. En interne faire du renforcement de capacité qui a terme va remplacer l'externe. Il faut s'investir en RH. Manque de main d'œuvre technique.	1,5	0

Equipped des services (meubler, locaux et matériel)	0	manque de bureaux. Manque de capacité d'accueil, Une plus grande capacité pour les salles de réunion. Besoin de construction d'un bureau. Manque de moyens matériel roulant.	1,5	0
---	---	--	-----	---



Points d'Attentions

- **Représentation du genre au sein des élus**
- **Absence de commissions techniques**
- **Pas de définition de stratégie de communication interne et de communication externe**
- **Pas de stratégie d'appropriation des compétences transférés et de stratégie de développement de services publics régionaux**
- **Manque de moyens logistiques**
- **Problèmes de l'occupation des bureaux du conseil régional**
- **Manque de ressources humaines qualifiées**
- **Manque d'un cadre organique**

2.. COMPOSANTE : FISCAL ET FINANCIER

Performance Budgétaire

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

Tel que précisé dans la loi L174 en son article 59 : « le conseil régional vote le budget de la collectivité et délibère sur les comptes administratifs. »

Ainsi l'adoption du budget obéit à un processus qui fait intervenir plusieurs acteurs. Ce processus se doit également de répondre à des principes budgétaires inaltérables.

Analyse du processus de budgétisation

Durant la phase de préparation budgétaire, les besoins de la collectivité locale sont identifiés et l'état d'exécution des comptes des années précédentes étudiés. Toutefois dans le cas du conseil régional de Tadjourah, plusieurs problèmes se posent. En effet les conseils régionaux n'ont pas connu de préparation budgétaire à proprement parlé avant l'année 2020. Le premier exercice d'élaboration budgétaire s'est en effet fait cette année. Précédemment le budget se cantonnait à un budget de fonctionnement élaboré par le ministère du budget sans concertation avec les élus. Ce budget préparé par le ministère du budget comprend des affectations en dépenses prédéterminées. Il est également à noter que depuis 2018, un transfert de fiscalité a été réalisé et qu'un service d'impôts est mis à disposition des collectivités afin de collecter la patente. L'année 2018 et 2019 ont donc vu la patente collectée sans pour autant avoir l'autorisation pour les collectivités d'utiliser ces fonds. Cette autorisation a été donné en 2020 (aucun document formel ne nous a été présenté dans ce sens). Ces ressources permettant d'alimenter le budget 2020, à priori sans règle d'affectation particulière.

Aucun **phase d'approbation budgétaire** n'a donc été mise en place avant 2020, les conseils régionaux n'étant pas maître de leurs budgets. L'étude des PV de session ordinaires fait état d'informations relayés sur les montants des budgets affectés par le ministère du budget mais jamais de débats sur le contenu ou les montants de ces budgets.

Enfin en dehors de l'année 2020, aucune **approbation du budget** n'a été réalisé par la tutelle de la préfecture. Le contrôle de légalité ne s'exerçant pas ici dans la mesure où les budgets ne sont pas transmis à la préfecture et où la préfecture n'est pas en capacité technique de faire ce contrôle de l'égalité par manque de connaissance et de moyens techniques pour le faire.

Analyse du respect des principes budgétaires

Il existe 4 principes qui régissent les finances publiques :

- *Le principe d'annualité budgétaire*

Ce principe est bien respecté au conseil régional de Tadjourah qui dispose d'un budget annuel tel que défini par le ministère du budget

- *Le principe d'unité budgétaire*

Le principe d'unité budgétaire est problématique au sein du conseil régional de Tadjourah, en effet il existe aujourd'hui différents niveaux de budget. Ces budgets ne sont pas tous rassemblés en un seul budget unique. Ainsi le budget 2020 comprend les dotations de l'état et les recettes fiscales cumulés de 2018, 2019 et les prévisions de 2020. Toutefois ne sont pas présents les ressources propres générés par le patrimoine du conseil régional.

- *Le principe d'universalité budgétaire*

Le principe d'universalité budgétaire est globalement bien respecté. Il faut rester attentif à l'intégration des ressources propres de la collectivité locale dans le budget globale. La règle de non-affectation est elle aussi bien respecté.

- *Le principe de l'équilibre budgétaire*

Le principe d'équilibre budgétaire est bien respecté, avec en 2020, un total de recettes à 41 903 595 FDJ et un total de dépenses à 41 903 595 FDJ.

Performance fiscale

Ainsi dans le cadre du diagnostic, la performance fiscale se mesure notamment vis à vis de la maîtrise des procédures d'assiette et des procédures de recouvrement.

Procédures d'assiette

Tel que précisé dans la loi L174 en son article 80, le budget de la région est composé « notamment » de ressources fiscales.

Par ailleurs le code général des impôts prescrit dans son titre 2, que la contribution des patentes de leurs territoires revient aux conseils régionaux. En outre depuis la loi de finances 2018, l'ensemble des classes de 1 à 10 des entreprises patentables sont concernés par ce transfert aux conseils régionaux. Le code prescrit également la contribution foncière sur le bâti et le non bâti et enfin depuis la loi de finances 2020, existe également une taxe sur les matériaux de construction qui revient aux collectivités locales.

D'un point de vue légal, comme vu ci-dessus, la loi permet d'assurer la légitimité de l'impôt et donc de réaliser dans de bonnes conditions la procédure d'assiette.

Des enquêtes fiscales préalables ont été réalisés conjointement entre le ministère du budget et les collectivités locales en 2017 et ont porté sur la patente et sur les taxes foncières bâti et non bâti.

Régions	Impôt Foncier				Patente d'activité		
	Propriétés bâties	Propriétés non Bâties	Propriétés de l'État	Propriétés loués	Boutiques 9 ^{ème} et 10 ^{ème} classe	Bus	Poids lourds
TADJOURAH	965	271	0	0	242	46	0

Un travail de recensement similaire doit être maintenant réalisé pour les classes 1 à 7 de la patente et pour les matériaux de construction.

Depuis ce recensement initiale les données sont mis à jour régulièrement par la direction des impôts. L'établissement des rôles se fait de manière mensuelle. Ils sont cosignés par le directeur des impôts, le directeur du trésor et le président du conseil régional.

Le bilan est à nuancer en ce qui concerne les procédures d'assiette en matière de nouveaux impôts. Ainsi les classe 1 à 7 de la patente n'ont pas l'objet de recensement en régions. Les matériaux de construction qui entre dans le domaine de la fiscalité locale depuis la loi de finance 2020 n'ont pas non plus était recensé.

En ce qui concerne Tadjourah, le cumul des recettes 2018 et 2019 est égal à 15 390 595 Fdj. Les prévisions pour 2020 étaient de 8 168 000 FDJ. Les prévisions des recettes fiscales représentent 19,5% des prévisions des recettes du budget de Tadjourah.

Procédures de recouvrement

L'analyse des procédures de recouvrement a mis en exergue, la bonne maîtrise de ce processus. Les rôles étant établis correctement, il est plus aisé de procéder au recouvrement.

Les avis de paiement sont ainsi préparés par la direction des impôts et les paiements se font au niveau de la direction du trésor.

Il est à noter que des mécanismes de contrôle sont mis en œuvre chaque année avec la participation des forces de l'ordre (gendarmerie). Ceux-ci sont mobilisés en échange d'une prime

et cela permet ainsi de réaliser les contrôles dans de bonnes conditions vis-à-vis des contribuables récalcitrants.

La bonne performance fiscale de la région de Tadjourah est malgré tout à relativiser à plusieurs niveaux :

-Il n'y a aucun recouvrement qui se fait en matière de contribution foncière sur le patrimoine bâti ou non bâti. Cela s'explique par le fait que cet impôt est mal compris et qu'il est impopulaire, les élus n'insistant pas sur l'importance de faire son recouvrement.

- les recouvrements sur les patentes de classe 1 à 7 ne sont pas réalisés ou seulement à la marge

- les recouvrements des taxes sur les matériaux de construction

Enfin un problème se pose dans le cadre des patentes « régime de droits commun » qui sont perçus à Djibouti et non reversé en régions. C'est un manque à gagner qui devrait être reversé aux régions.

Les capacités et le potentiel du personnel (bilan sur l'ensemble des régions)

Dans chacune des régions, après une présentation détaillée du programme ADIL et des exigences attendues dans sa gestion, il a été demandé au Président de désigner au sein de son équipe, 4 personnes (dont 2 agents administratifs et 2 élus) qui auraient les meilleurs potentiels pour assimiler la formation à la gestion administrative et financière des contrats, et la mettre en pratique dans le cadre de la gestion des contrats de subvention qui seront signés par les CR. Les critères de choix ont été la formation de base, les formations continues, l'expérience pratique.

Il convient de noter que l'exigence d'avoir au moins 2 agents administratifs est lié au fait qu'ils sont plus stables que les élus qui peuvent au terme de leur mandat, être remplacés. Le choix des élus tient compte des dispositions de l'article 27 du CGCT qui stipule : « *Il est interdit aux membres des Conseils des Collectivités Territoriales, en dehors des exécutifs, d'exercer au-delà de leur rôle délibérant au sein du Conseil ou des commissions qui en dépendent, des fonctions administratives au sein de la Collectivité, de signer des actes administratifs, de gérer ou de s'immiscer dans la gestion des services publics locaux, sous peine de poursuites judiciaires pour usurpation de fonctions* »

Un entretien individuel a eu lieu avec chacune de ces personnes désignées par le Président. L'entretien visait à évaluer les compétences de la personne dans le domaine de la gestion de projets, mais aussi son potentiel à assimiler la formation aux procédures de passation des marchés, de gestion des contrats, de gestion financière et budgétaire, et à devenir rapidement opérationnelle pour la mise en œuvre des contrats de subvention que signeront les CR. Plusieurs éléments ont ainsi été questionnés :

- La formation de base,
- L'expérience professionnelle,
- Les compétences acquises par la pratique
- Le lien avec le CR (élu exécutif ou personnel administratif)
- La connaissance des textes juridiques nationaux en matière de passation des marchés publics (Code national des marchés publics, Manuel de procédures de passation des marchés)
- La connaissance des procédures des bailleurs de fonds
- La maîtrise de l'outil informatique (Word, Excel, PowerPoint)

En raison de la recherche du meilleur compromis entre l'efficacité, l'équilibre entre les deux catégories de personnel (élu et administratif) et l'équilibre sociologique (dans certaines régions), c'est finalement 5 personnes (y compris le Président) qui ont été sélectionnées par région.

Au terme des entretiens individuels qui ont touché environ 30 personnes dont 25 finalement retenues, plusieurs constats se dégagent :

- **Formation de base** : les niveaux de formation de base sont relativement bons. 17 personnes sur 25 ont au moins le BAC. Les moins qualifiées ont le BEPC ;
- **Formations continues pertinentes** : 9 personnes sur 25 ont déjà participé à des formations continues pertinentes (gestion administratives et financières, passation des marchés, gestion des projets). Toutefois, ils estiment que ces formations ont été trop théoriques, peu adaptées à leurs besoins et par conséquent, n'ont jamais été mises en pratique ;
- **Compétences acquises par la pratique** (expérience pratique de gestion de projet ou d'association, de passation des marchés ou de gestion des contrats) : les membres du bureau exécutif du CR de Dikhil présents depuis 2010 ont, dans le cadre de la phase expérimentale du Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales (PADCL), acquis une expérience pratique de gestion de projet, de passation des marchés et de gestion des contrats.

Ceux d'Obock qui ont participé à la même expérience ne sont plus membres du CR. L'équipe a été renouvelée à l'occasion des dernières élections. Certains parmi les membres présents ont quant à eux, participé à la mise en œuvre de projets de développement sur financement de PTF, notamment de l'Ambassade du Japon au profit des associations régionales.

Il convient de noter que dans les deux cas, les procédures de passation des marchés telles que édictées par le Code des marchés publics n'ont pas été appliquées soit parce que les montants des marchés étaient inférieurs au seuil de 5 millions de FDJ, soit parce que des procédures spécifiques ont été utilisées dans le cadre des activités des associations.

- **La connaissance des textes juridiques nationaux en matière de passation des marchés publics** (Code national des marchés publics, Manuel de procédures de passation des marchés) : Hors mis le président de la région de Tadjourah, personne n'a aucune connaissance relative à ces textes juridiques nationaux. En effet, ils n'en n'ont jamais eu besoin dans le cadre de leurs activités.
- **La connaissance des procédures des bailleurs de fonds** (passation des marchés et gestion des contrats) : 2 personnes sur 25 ont bénéficié de formations des procédures de bailleurs (Union européenne et Banque mondiale), mais n'ont jamais eu l'occasion de les mettre en pratique.
- **Expérience en gestion financière et budgétaire** : Seuls les Présidents, assistés de leur questeur ou de leur secrétaire assurent la gestion financière au sein du CR. Cette gestion se limite à l'enregistrement des dépenses dans un cahier ou dans une feuille de calcul Excel. Les autres membres ont quelques expériences issues de leurs activités antérieures ou de leurs activités aux sein de diverses associations auxquelles ils appartiennent.
- **La maîtrise de l'outil informatique** (Word, Excel) : Le niveau de maîtrise constaté est de manière générale insuffisant pour assurer les tâches attendues dans la gestion des

subventions. Tous ont besoin d'un renforcement des capacités d'utilisation de ces deux applications.

Au terme de cette évaluation, le potentiel des personnes désignées a été classifié comme « Très bon », « Bon », « Moyen », « Faible » ou « Très faible ». Les personnes jugées très faibles ont été remplacées. Nous avons ainsi pu identifier 5 personnes par région qui, après formation, constitueront le vivier dans lequel chaque région trouvera les ressources pour assurer la mise en œuvre des contrats de subvention. Le tableau Récapitulatif de l'évaluation des capacités juridiques et financières est en annexe.

La synthèse de l'évaluation du potentiel du personnel sélectionné au sein des CR se présente comme suit :

Région	Potentiel des personnes à assimiler la formation			
	Très bon	Bon	Moyen	Faible
Obock	1	2	1	1
Tadjourah	2		1	2
Dikhil		3	2	
Ali Sabieh	1		4	
Arta	1		2	2
Total	5	5	10	5

Les capacités des CR en matière de mise en œuvre des projets

Les capacités juridiques en matière de passation des marchés publics des Conseils régionaux sont faibles. Ils n'ont pas d'expérience véritable en la matière. Seuls les CR de Dikhil et de d'Obock ont, dans le cadre de la phase expérimentale du Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales (PADCL) procédé à la mise en concurrence sur la base de consultation d'au moins 3 entreprises, pour des marchés de montant inférieur à 5 millions de FDJ.

Il convient noter que cette phase expérimentale du PADCL a permis aux deux CR de se familiariser avec les principes essentiels de la dépense publique (transparence, égalité de traitement, liberté d'accès, bonne utilisation des deniers publics et efficacité économique de l'achat) et de s'exercer à la gestion contractuelle.

En effet, pour la mise en œuvre des activités du PIA financées par le PADCL, les marchés ont été passés dans le respect des règles communément admises : publication d'un avis d'appel d'offres, élaboration d'un dossier d'appel d'offres, constitution d'un comité d'évaluation des offres, signature d'un contrat contenant les clauses essentielles (modalités de paiements, les obligations des contractants, le délai de validité du contrat, les conditions modification et de résiliation). Les régions de Tadjourah, Ali Sabieh et Arta n'ont malheureusement pas bénéficié de cette expérience.

L'expérience en matière de maîtrise d'ouvrage a touché à divers aspects de la mise en œuvre des projets, notamment l'identification des projets, la formulation des cahiers des charges, la mise en concurrence à travers des consultations formelles (avis de marché, instructions aux soumissionnaires, commission d'analyse des offres, notification d'attribution, suivi des travaux, réception des travaux, mise en paiement des factures (double signature avec la DFE). Toutefois, ces tâches de maîtrise d'ouvrage ont été très allégées en raison des coûts relativement faibles des contrats.

Malgré l'expérience acquise par les régions de Dikhil et Obock en matière de mise en œuvre de projets, le besoin de renforcement des capacités du personnel reste entier pour les 5 régions. En

effet, cette expérience très ancienne (2009-2013) a été limitée à des marchés de montant inférieur au seuil au-dessus duquel la procédure formelle de passation des marchés est exigée et n'a pas touché toutes les régions. Aussi, plusieurs membres des CR sont recrutés ou élu après 2013.

Les capacités des CR en gestion financières et budgétaires

Le service des impôts travaille en proche collaboration avec le CR. Ainsi les rôles sont co-signés par le président du CR, le directeur des impôts et le directeur du trésor. Le mécanisme de contrôle fiscal fonctionne également avec la possibilité pour le directeur des impôts de faire appel à la gendarmerie contre un prime indexé à la pénalité. Les recettes fiscales sont versées, sous la supervision du Directeur régional des impôts, du Trésorier payeur régional et du Président du CR, sur le compte bancaire du Trésor. Les dépenses quant à elles sont conjointement gérées par le Président du CR et le Trésorier régional. Ce dernier procède au contrôle de la légalité des dépenses engagées par le CR (vérification de l'existence des pièces justificatives, conformité des pièces aux règles), à la vérification de la réalisation effective de l'objet de la dépense, au paiement et à l'archivage les documents originaux.

Les recettes parafiscales quant à elles sont entièrement gérées par le Conseil régional. Toutefois, ces recettes restent très modestes pour l'instant.

Les CR essaient eux aussi d'assurer le suivi des dépenses d'ils engagent, mais de manière très imparfaite. Ils archivent les pièces justificatives des dépenses avec inscription de la ligne budgétaire correspondante à chaque dépense. Faute de maîtrise de l'outil informatique et de connaissance des procédures, le suivi n'est pas fait de manière appropriée : pas de journal de dépense (dans certains cas), pas de suivi budgétaire. En conséquence, les soldes par ligne budgétaire ne sont pas connus, les engagements sont quelques fois faits en dépassement des ressources disponibles par ligne budgétaire.

Aucun des 5 CR n'a jamais en tant que maître d'ouvrage, été soumis à une gestion rigoureuse et complète de projet de grande envergure nécessitant le respect scrupuleux des procédures formellement définies. Aussi, leurs gestions n'ont jamais été soumises à la vérification d'un auditeur indépendant.

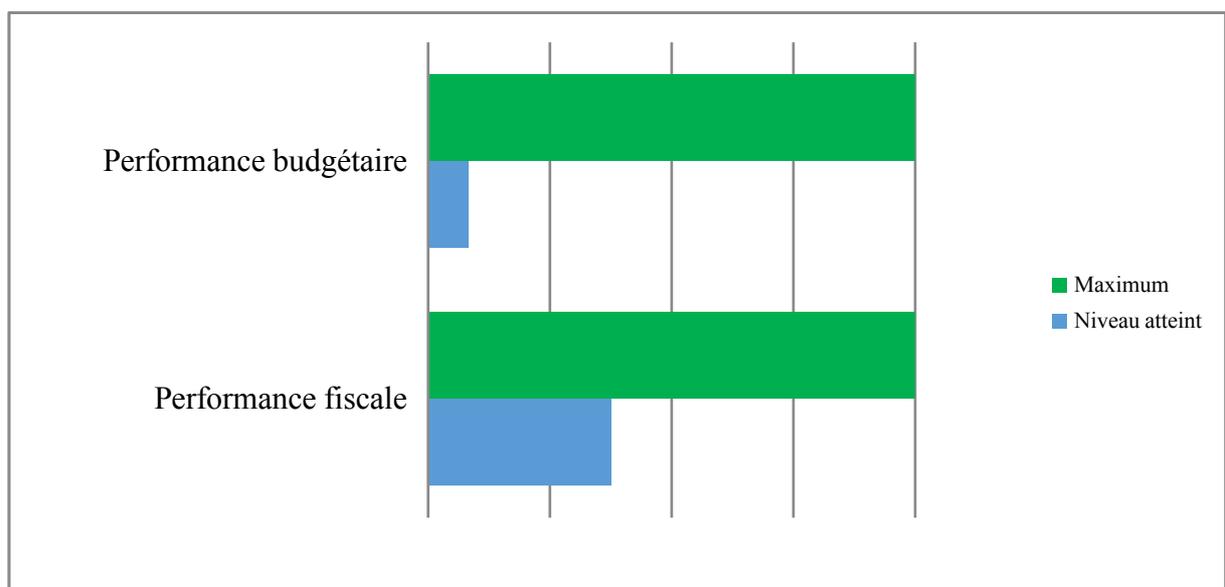
Ainsi, les CR ont pour l'instant une pratique très limitée en matière de gestion financière et budgétaire.

Synthèse : Composante financière

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation mené par le bureau exécutif du CR de Tadjourah lors de la dernière journée de la mission Diagnostic.

COMPOSANTE FINANCIÈRE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation	Justification de la cotation
Performance fiscale				

Procédures d'assiette des impôts et taxes locaux	augmentation des recettes de 60% depuis que le CR s'est mobilisé	problème de textes d'application sur les finances locales	3	0
Procédures de recouvrement des impôts et taxes locaux	un taux de recouvrement important et des contrôles fiscaux qui fonctionnent accompagnés de la police	pas de recouvrement de la taxe foncière bâti et non bâti pas de recouvrement dans les localités rurales en dehors du chef lieu	2	0
Performance budgétaire				
Processus de budgétisation et intégration des orientations du plan de développement communal et des principes d'équité	élaboration basique mais élaboration quand même travail en fonction des doléances de la population	insuffisance de la formation manque de structuration manque de formation	1	0
Respect des principes et règles de gestion des finances et de la comptabilité publique locale	0	faiblesse général. Non existence d'un service financier. Faiblesse de la formation.	1	0
Gestion du patrimoine d'infrastructures publiques locales	0	faiblesse général	2	0



Points d'Attentions

- **Présence physique insuffisante du directeur du trésor**
- **Absence de recouvrement de l'impôt dans les zones rurales**
- **Faible mobilisation des ressources propres**
- **Processus d'élaboration budgétaire non maîtrisé**
- **Pas de nomenclature budgétaire**
- **Principe d'unité budgétaire non respecté**
- **Non maîtrise du budget fonctionnement sous tutelle du ministère du budget**
- **Pas de stratégie de gestion du patrimoine régional**
- **Méconnaissances des textes**

3. **DIAGNOSTIC DE L'ÉCONOMIE LOCALE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

Les infrastructures économiques

Tadjourah est nouvelle ment au centre du corridor économique entre l'Éthiopie et Djibouti à travers l'installation du port de Tadjourah et la nouvelle route entre Tadjourah et Balho.

Ces deux infrastructures viennent soulager la pression sur le tronçon routier entre Djibouti et Galafi ainsi que les ports de Djibouti ville qui se déchargent d'une partie des marchandises qui transitaient habituellement par leurs quais.

Secteur primaire

A Tadjourah, comme dans les autres régions, il y a une sous-direction régionale de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Mer, qui est dirigée par un sous-directeur chargé de la mise en œuvre, du suivi et évaluation des actions entreprises par le Ministère et ses partenaires dans la région de Tadjourah. La région de Tadjourah est divisée en trois zones agricoles :

- Une zone côtière (qui comprend, entre autres, les villages de Sangallo, Kalam, Ambato) avec des palmiers et des cultures maraichères ;
- Une zone de montagne, dont les principales cultures sont les oignons, les mangues et les goyaves
- Une zone de plaine (qui comprend, entre autres, les villages de Weimar et Andalou), avec notamment la culture d'arbres fruitiers.

La région dispose des zones qui sont favorables à l'agriculture. Des productions de fruits (mangues, bananes, goyaves), ainsi que de pastèques, dattes, oignons et tomates sont réalisées. Dans la sous-

préfecture de Randal, des petits exploitants sont nombreux (une centaine). On note le développement de petits périmètres agro-pastoraux près de forages (comme par exemple à Annaba, Dora et Hagarde), En outre, on dénombre dans la région, un total d'environ 379 jardins (sur à peu près 210 hectares). Par ailleurs, l'élevage du bétail est traditionnellement pratiqué sur tout le territoire de la région, en dépit des problèmes causés par le manque d'eau. Enfin, la pêche est pratiquée surtout par les populations de la ville de Tadjourah. Ailleurs, les activités de pêche se trouvent dans un état embryonnaire. En outre, il est à souligner que le manque d'équipement n'a pas permis à la population de développer les potentialités de ce secteur.

Elevage

L'élevage est la principale activité et les caprins représentent plus de 60 % des animaux élevés à Djibouti. Les deux principales races caprines à Djibouti sont la race Ada et la race Gala qui se caractérisent par leur faiblesse de production laitière. L'obstacle principal au développement de l'élevage caprin est l'inexistence de la bonne maîtrise de la reproduction et l'amélioration génétique.

Il est à souligner que l'abattoir de Tadjourah ne répond plus à l'attente de la population et à la demande de la population de Tadjourah- Ville du fait de son état actuel de délabrement. L'abattoir n'est pas au standard souhaité. De plus, il y a une diminution de l'effectif de l'abattoir d'une part pour cause d'incapacité au niveau d'accueil et de la rareté d'animaux pour cause de sécheresse. Notons, la prolifération des prédateurs due essentiellement au changement climatique (il n'y a plus de proies pour ces prédateurs qui s'attaquent alors aux animaux domestiques) ; ces prédateurs s'attaquent même aux humains et constituent de ce fait une menace permanente. Ainsi, le développement du secteur primaire à Tadjourah reste confronté à des obstacles importants liés à l'insuffisance de formation, d'encadrement des acteurs, ainsi que l'insuffisance des équipements et d'intrants agricoles de qualité. Compte tenu des conditions agro-climatiques, la non maîtrise par les acteurs des techniques agro-pastorales des zones arides (techniques d'irrigation, itinéraires techniques, techniques de récupération des terres, techniques agro-pastorales intensives ou semi- intensives, etc.) ne favorise pas l'accroissement de la productivité du travail dans l'agriculture et dans l'élevage. A cela s'ajoutent les difficultés d'accès à des équipements agricoles adaptés et aux intrants agricoles et pastoraux (fertilisants, semences adaptées, pesticides, fourrage, sous-produits agricoles, sous-produits agro-industriels, produits et services vétérinaires, etc.).

Pêche

L'une des contraintes majeures relevées est que les pêcheurs sont faiblement équipés. Ils disposent de peu d'embarcation et rencontrent des difficultés d'accès à leurs outils de travail (aux filets thazards et mulets). En outre, l'accès au crédit, que ce soit le crédit bancaire ou le crédit CPEC (microcrédit), reste inabordable pour les pêcheurs et d'une manière générale que ces crédits ne sont pas adaptés aux besoins des pêcheurs. Par ailleurs, en dépit de l'existence d'une coopérative et de la volonté des pêcheurs de la faire vivre, celle-ci souffre de faiblesses de capacités au niveau d'organisation et de gestion coopératives du fait essentiellement de l'insuffisance de formation des jeunes pêcheurs à leur métier (pêche et entretien des équipements) et à la non maîtrise des techniques de conservation des produits de la pêche (fumage, séchage). Enfin il est à relever que le circuit de commercialisation et d'exportation est quasi inexistant.

Agro-pastoralisme

Le bassin versant du Weima s'étale sur une superficie d'environ 1 700 km². Il est de loin le plus grand versant du pays. C'est aussi l'une des zones rurales les plus peuplées avec une population estimée à 20 000 personnes qui vivent essentiellement de l'élevage avec une introduction récente de l'agropastoralisme. Cette zone dispose ainsi de potentialités en matière d'élevage, de production agricole, d'artisanat et du commerce qui ne demande qu'à être mise en valeur. Aussi, l'absence des services de base tels que les voies de communications (routes, téléphonie), le manque de forage et d'adduction d'eau constitue la principale contrainte à un développement durable de la région (l'eau est là mais difficultés d'y accéder). La levée de cette contrainte permettrait le développement de l'agriculture et l'élevage et la mise en place d'un circuit économique et commercial à même de booster les échanges commerciaux, ce qui in fine, encouragerait les producteurs (agricoles, élevage ...). Ici aussi, les difficultés d'accès au crédit et aux équipements de production sont durement ressenties. Les producteurs sont souvent sous-équipés ou pas du tout. Par ailleurs, il est à noter que la grande majorité des producteurs agropastoraux manquent de formation. En effet, le niveau de connaissance des producteurs est souvent bas et leur savoir-faire est rudimentaire car il manque de formation appropriée.

Tourisme, commerce, artisanat et service

Les opportunités en matière de Tourisme sont nombreuses à Tadjourah. Ainsi plusieurs sites remarquables existent au sein de la Région comme le lac Assal, la forêt du Day, les sables blancs, Ras Ali ou encore la ville de Tadjourah en elle-même.

Les opportunités sont réelles mais les mêmes difficultés existent. Il s'agit des difficultés d'accès au crédit, de l'insuffisance de formation des acteurs du secteur du tourisme, du commerce et de l'artisanat dans leurs métiers ; Soulignons aussi, l'accompagnement insuffisant des promoteurs du secteur du tourisme.

Problématiques des acteurs économiques et de la société civile locale

	FINANCEMENT	APPROVISIONNEMENT	RESSOURCES HUMAINES	PRODUCTION ET TECHNOLOGIE	COMMERCIALISATION ET MARCHES
CONTEXTE	<ul style="list-style-type: none"> · Critères d'accessibilité aux institutions financières · Adaptabilité des mécanismes 	<ul style="list-style-type: none"> · Accessibilité et approvisionnement en intrants externes 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse de l'environnement externe de formation et de préparation des ressources humaines 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse de la capacité de l'offre en technologie et capacité des entreprises à les intégrer 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse relative à l'information sur les marchés et pratiques commerciales

ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE GENERAL RELATIF A LA REGION	manque de financement suffisamment développé CPEC difficile d'accès	Peu de magasins de grossistes difficultés d'approvisionnement en intrants agricoles	manque de qualification ici (mecano, installation panneau solaire, maintenance photocopieur)	cyber café et centre de prestation existe	pas de halle de marché
--	---	---	--	---	------------------------

La conclusion qui peut être tiré de ce tableau est qu'il existe un certain nombre de freins aux potentialités économiques. La structuration du tissu économique local est faible et se heurte à des problématiques majeurs pour son développement.

Tadjourah se situe pourtant au centre du nouveau corridor économique et la mise en route récente du port de Tadjourah sera un avantage indéniable en matière de développement économique pour les années à venir.

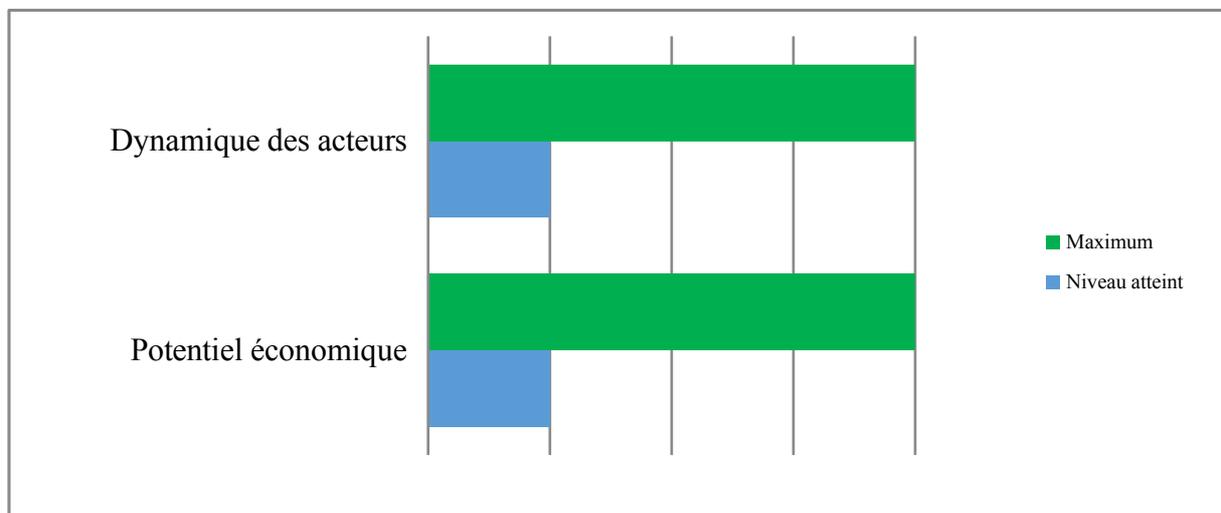
Ainsi le financement du secteur économique est faible et les bailleurs de fonds se concentrent sur des logiques de fonds d'amorçage pour lancer des activités économiques. Les structures permettant d'obtenir du micro crédit se résument au CPEC (Caisse Populaire d'Epargne et de Crédit). Peu de demandes de microcrédit leur sont adressées, probablement dû à une déconnexion entre les exigences qu'ils ont en matière de garantie et les capacités réelles des acteurs économiques. La méso finance est également peu présente et les banques commerciales présentes en région servent pour le moment d'avantage au paiement du salaire des fonctionnaires plus qu'au financement de l'économie.

Synthèse : Composante économique

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation menée par le bureau exécutif du CR de Tadjourah lors de la dernière journée de la mission Diagnostic

COMPOSANTE ECONOMIQUE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation
Potentialités économiques			
Développement économique-spatial du territoire	Tadjourah est au centre du nouveau corridor économique avec l'Ethiopie la ville est historiquement une ville attractive Présence de nombreux commerces au centre ville	pas de marché en bonne et due forme La poissonnerie est maintenant non fonctionnelle	2
Dynamique des principaux acteurs locaux en matière de développement économique local			

Dynamique entrepreneuriale	Dynamique autour du port et du corridor économique Tadjourah Balho	manque de financement suffisamment développé CPEC difficile d'accès Peu de magasins de grossistes Pas de halle de marché difficultés d'approvisionnement en intrants agricoles	2
Dynamique des associations locales	Nombreuses OSC présentes les communautés rurales sont représentés et relayés au niveau du chef-lieu Tadjourah	méconnaissance des circuits de financements. Pas de structuration des OSC permettant de répondre correctement à des appels à propositions	2



Points d'Attentions

- **La stratégie de développement économique n'intègre pas ou peu le conseil régional de Tadjourah**
- **Le corridor économique et le port sont des opportunités à saisir et l'économie de Tadjourah doit s'y adapter**
- **Faiblesse de l'appui aux acteurs économiques locaux**
- **Faiblesse de la structuration des OSC**
- **Manque de communication sur les opportunités d'appui pour les acteurs économiques et les OSC**

4.. **RELATIONS AVEC LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT**

La rencontre des différents services déconcentrés

EVALUATION DE L'APPUI DES SERVICES DECONCENTRES

Présence des services déconcentrés

Les services déconcentrés ne sont pas tous représentés dans la région de Tadjourah. En effet certains ministères clés comme l'habitat non pour le moment pas mis en œuvre la déconcentration.

Toutefois la mission de diagnostic a permis de rencontrer un certains nombres d'entre eux mobilisés par l'intermédiaire du préfet de la région. A savoir :

- Le ministère de l'agriculture, de l'eau, de la pêche, de l'élevage et des ressources halieutiques
- Le Secrétariat d'état à la jeunesse et aux sports
- Le ministère Des Affaires Musulmanes, De La Culture Et Des Biens Wakfs
- Le ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle
- Le ministère du budget
- Le ministère de la santé
- L'ANEFIP
- Le ministère des affaires sociales

Capacités des services à assurer l'appui-conseil

Les services techniques présents dans la région de Tadjourah ont des moyens d'intervention limités. Les moyens humains sont également faibles. On ne note que peu d'agents par service, ce qui limite leur capacité d'intervention compte tenu de la superficie à couvrir. A côté des ressources humaines largement insuffisantes, s'ajoute aussi le manque de moyens matériels des agents techniques intervenant dans la région. Ainsi peu d'entre eux disposent de moyens leur permettant de couvrir le territoire qui leur est dévolu. Par ailleurs se pose la question pour les services techniques déconcentrés de leurs bureaux. En effet certains d'entre eux sont logés au sein du conseil régional ou dans des bâtiments loués transitoirement. Il serait souhaitable que ces services disposent de leurs propres bureaux.

Effectivité et efficacité de l'appui-conseil et du contrôle de légalité

La préfecture et les services techniques déconcentrés (STD) sont responsables de deux missions vis-à-vis du conseil régional, une mission d'appui-conseil et une mission de contrôle de légalité.

La mission d'appui conseil n'est tenue que partiellement par les services déconcentrés de la région de Tadjourah. En effet la plus-value que pourrait apporter ces services n'est pas toujours effective pour diverses raisons. En dehors des questions logistiques, les services déconcentrés doivent être les tenants de leurs stratégies sectoriels. Ainsi ils doivent appuyer les conseils régionaux dans leurs politiques de développement de telle sorte qu'elles soient cohérentes avec les stratégies des ministères. Toutefois nous avons pu constater que la plupart des STD ne disposent pas de leurs stratégies sectorielles ou que celles-ci ne sont tout bonnement pas développées au niveau des ministères.

Par ailleurs les cadres en charge dans les services déconcentrés n'ont pas été formés à ce rôle d'appui conseil. Les profils sont par ailleurs par moment incomplets et ne permettent pas de couvrir l'ensemble des prérogatives des ministères.

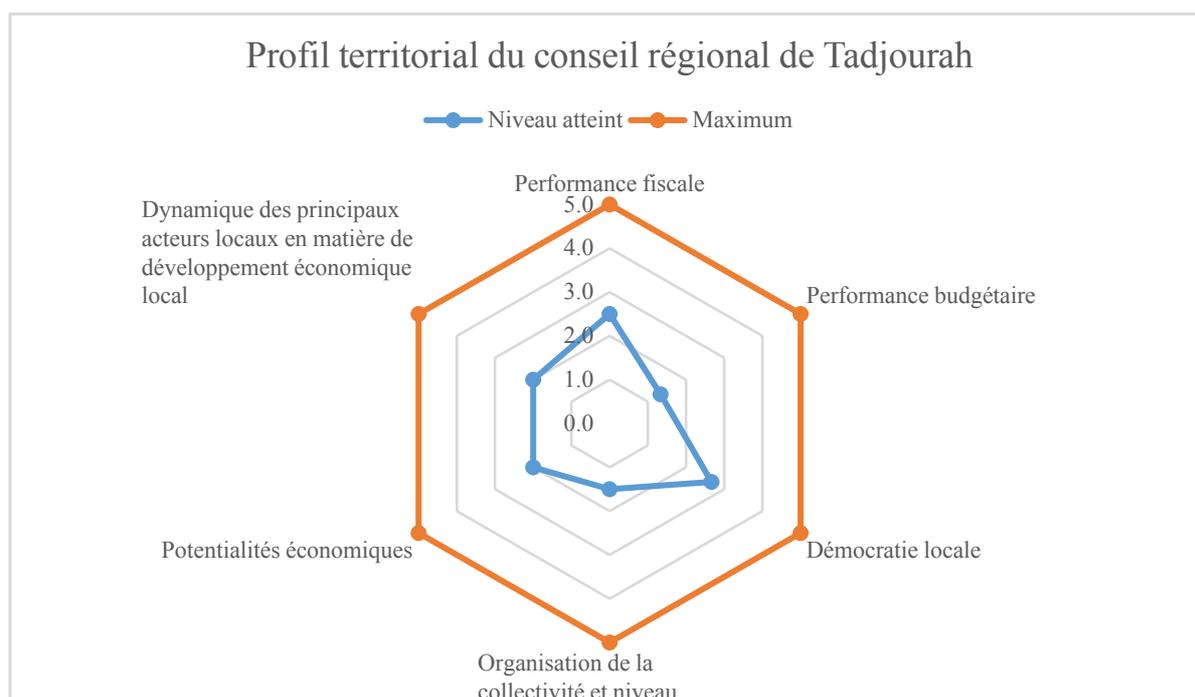
Il nous a été par ailleurs signifié une déconnexion importante entre les ministères et les services déconcentrés à tel point que des missions pouvaient être organisées sur le terrain par les ministères sans que les STD en soient informés.

En ce qui concerne le contrôle de légalité, notamment sur les documents essentiels de la collectivité locale comme le budget primitif ou le compte administratif. L'avènement récent de ces documents n'a pas permis à la préfecture de jouer correctement son rôle. Le préfet devrait être formé sur son rôle avec le soutien de la direction régionale du trésor qui effectue déjà un contrôle à priori et qui devra réaliser un contrôle à posteriori validé par la signature du préfet.

Points d'Attention

- **Méconnaissance ou absence de stratégies sectoriels auprès des STD**
- **Méconnaissance sur les stratégies de décentralisation sectoriels par les STD**
- **Méconnaissance sur le rôle d'appui conseil**
- **Absence de contrôle de légalité des actes budgétaires par la préfecture**
- **Manque de moyens matériels et logistique des STD pour assurer leurs missions**

5. BILAN DIAGNOSTIC GLOBALE DU CONSEIL REGIONAL



Le profil territorial du conseil régional de Tadjourah, a été dressé sur la base d'une auto-évaluation réalisé à l'issue de la mission de diagnostic par les membres du bureau exécutif. Cette évaluation s'est faite sur la base d'un échange autour des points constatés sur le terrain durant la période de diagnostic. L'idée est de pouvoir faire un constat global et de mesurer le chemin à parcourir pour

les équipes du conseil régional. Ce profil territorial s'inscrit donc dans une logique d'outil de pilotage de la collectivité.

En analysant les 6 indicateurs de ce profil territorial du conseil régional de Tadjourah, on peut constater 2 tendances, à savoir une faible performance budgétaire mais une démocratie locale qui revêt un certain dynamisme.

Les autres indicateurs montrent même s'ils sont en dessous de la moyenne, un socle de base intéressant et permettant d'envisager une collectivité locale qui va monter en puissance à travers le plan de renforcement de capacités et l'accompagnement d'ADIL dans les 4 années à venir.



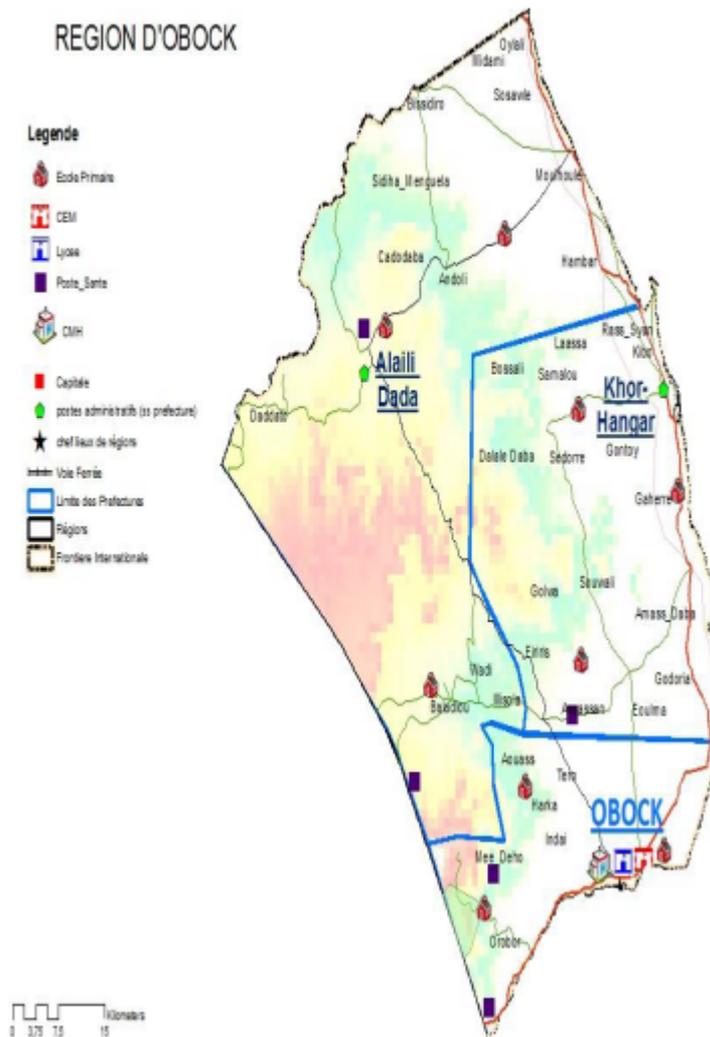
FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

Rapport de Diagnostic du conseil régional d'Obock

Octobre 2020

1. COMPOSANTE ORGANISATIONNELLE.....	123
Etat de la vie démocratique.....	124
Organisation et fonctionnement des services.....	126
Synthèse : Composante institutionnelle et organisationnelle.....	130
2. COMPOSANTE : FISCAL ET FINANCIER.....	132
Performance Budgétaire.....	133
Performance fiscal.....	134
Synthèse : Composante financière.....	139
3. DIAGNOSTIC DE L'ÉCONOMIE LOCALE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	141
Problématiques des acteurs économiques et de la société civile locale.....	143
Synthèse : Composante économique.....	143
4. EVALUATION DE L'APPUI DES SERVICES DECONCENTRES.....	145
5. BILAN DIAGNOSTIC GLOBALE DU CONSEIL REGIONAL.....	147

Diagnostic institutionnel et organisationnel du conseil régional d'Obock



Le diagnostic institutionnel et organisationnel porte sur une analyse descriptive des différents organes élus, services et commissions techniques du conseil régional. Il met l'accent sur le fonctionnement interne des organes, le respect des normes établies, la qualité des ressources humaines, ainsi que leurs conditions de travail. Il abordera également le niveau de mise en œuvre de l'appui-conseil des services déconcentrés de l'Etat.

1... COMPOSANTE ORGANISATIONNELLE

Etat de la vie démocratique

Fonctionnement des organes élus

La région d'Obock est administrée par deux organes dotés chacun d'attributions spécifiques définies par la loi. Il s'agit de :

L'organe délibérant ou assemblée régionale. Il est composé de 9 membres élus au suffrage universel direct pour une durée de 5 ans. Il se réunit quatre fois par an en session ordinaire et chaque fois que nécessaire en session extraordinaire. Ces sessions permettent de discuter de toutes les questions entrant dans leur champ de compétences.

L'organe exécutif ou bureau exécutif. Il est élu par l'assemblée régionale. Il s'agit du président du conseil régional assisté par un vice-président, 2 secrétaires et 1 questeur.

Les missions qui sont attribués au président du bureau exécutif sont les suivantes :

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

Extrait de l'avant-projet de loi organique portant code général des collectivités, article 46

- Superviser l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement régional ;
- Préparer et exécuter le budget de la région dont il est l'ordonnateur ;
- Tenir les comptes de la région ;
- Établir les rôles des impôts, taxes et redevances dévolus à la région, conformément aux textes en vigueur ;
- Recevoir les dons et legs acceptés par le conseil régional ;
- Passer les marchés publics régionaux de travaux, fournitures et services conformément à la réglementation des marchés publics et, après approbation du conseil régional pour les seuils relevant de sa compétence, et veiller à leur bonne exécution ;
- Conserver et administrer les biens du domaine public et du domaine privé de la région ;
- Procéder aux actes de location, vente, partage, transaction et acquisition autorisés par la réglementation ;
- Surveiller les services publics régionaux ;
- Gérer le personnel de la collectivité régionale ;
- Faire tenir et conserver les archives de la collectivité régionale ;
- Négocier et signer, après accord du conseil régional, les contrats plans Etat-région ;
- Négocier et signer les accords de coopération de la région avec d'autres collectivités nationales ou étrangères et d'autres organismes publics ou privés dans les conditions prévues par la loi.

Répartition géographique

	Distance au Chef lieu	Nbre d'élus au Conseil régional	%
Sous préfectures			
obock	0	9	100,00%
kor angar	60	0	0,00%
allain ai dada	70	0	0,00%
TOTAL GENERAL		9	100,00%

	Effectif total/Nombre	Nombre d'hommes	Nombre de femmes	% femmes
Conseil Régional	9	7	3	33%
Bureau exécutif	5	3	2	40%

La représentativité en termes de genre révèle la présence de 3 femmes au sein de l'assemblée régionale. Une particularité d'Obock est de compter 2 femmes au sein du bureau exécutif.

Fonctionnement du conseil régional

En matière de fonctionnement du conseil régional, les sessions ordinaires ont été tenues de manière irrégulière (cf. tableau ci-dessous)

	2017	2018	2019	2020
Nombre de sessions du CR	3	2	4	

Ces sessions ordinaires sont marquées par un taux de présence très important. Ce taux de présence s'explique notamment par le paiement d'une prime de session de 20 000 fdj à chacun des élus.

Fonctionnalité des commissions techniques

Dans le cadre du fonctionnement normal de la collectivité locale et afin de traiter les questions techniques et de saisir des compétences transférées, il est nécessaire de travailler sur la logique des commissions techniques dont l'objectif est d'apporter un avis consultatif sur des sujets techniques et de soulager ainsi le conseil régional.

La Loi 149, prévoit à cet effet dans son article 41 les sujets sur lesquelles les commissions doivent émettre des avis.

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

L149 Article 41 : le Conseil Régional forme, de droit, cinq commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises :

- commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur ;
- commission de l'éducation, de la santé et de l'eau ;
- commission des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports
- commission des finances, du plan et du développement économique ;
- commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat.

Le conseil régional de Tadjourah n'a pour le moment pas mis en place ces commissions techniques. Il semblerait que ce travail n'a pas été fait à cause du manque de moyens dont dispose les régions et donc par conséquent de son incapacité à travailler sur les sujets techniques.

Organisation et fonctionnement des services

Rappel et analyse de l'exercice des compétences du conseil régional

Le transfert des compétences aux collectivités locales a été décrété par le décret n°2007 – 0099 – PR – MID portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ; Ils peuvent être synthétisés sous la forme de paquets de compétences comme dans le récapitulatif ci-dessous :

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

Les paquets de compétences transférées par le **décret n°2007 – 0099 – PR – MID** sont :

1. Le développement économique
2. L'environnement et la gestion des ressources naturelles
3. La planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat
4. La santé et l'action sociale
5. La jeunesse, les sports et loisirs
6. La culture et la promotion des langues nationales
7. L'éducation, l'alphabétisation et la formation professionnelle
8. La voirie, l'assainissement et la gestion des marchés
9. L'état civil

Domaines/paquets	Priorisation du domaine dans le PDR	Principales actions programmées	Niveau de réponse et de service offert par la région
Développement économique			
Environnement et gestion des ressources naturelles			
planification, aménagement du territoire, Urbanisme, et habitat			
Education, alphabétisation et formation professionnelle	budget cantine et transport scolaire	contrôle et signature des dépenses	fonctionne
Santé et action sociale			
jeunesse, sports et loisirs			
culture et promotion des langues nationales			
voirie, assainissement et gestion des marchés	gestion voirie déchets		géré par la préfecture
état civil	établissement des actes		fonctionne
Fiscalité locale	recensement et	mission géré par le ministère du budget	fonctionne

L'analyse des paquets de compétences permet de mettre en évidence la faible appropriation des compétences par les collectivités locales. Aucune compétence n'est réellement totalement transférée.

Ainsi l'état civil qui est une des premières compétences à avoir été transféré par le ministère de l'intérieur et dont le conseil régionale d'Obock s'est vraiment saisi reste encore perfectible. Car même si les agents de l'état civil ont été placés sous le contrôle du conseil régional et que le système de l'état civil fonctionne bien au niveau du chef-lieu, il n'en est rien au niveau des sous-préfecture de la région où le sous-préfet conserve toujours son rôle dans la mise en œuvre de l'état civil. Par ailleurs jusqu'à présent aucun budget n'a été transféré aux collectivités locales pour assumer cette mission. La mise en œuvre d'un système de gestion numérisé de l'état civil (par l'intermédiaire de la direction de la population) a marqué une avancée significative dans la capacité de maîtrise de cette compétence transférée. Toutefois ces avancées sont aujourd'hui entravées par le manque de moyens informatique et l'incapacité d'accéder à internet (alors que le système repose sur l'accès à une connexion internet régulière)

Le ministère de l'éducation qui a débuté le transfert des compétences aux régions s'est lui limité à un système de co-signature pour les décaissements concernant la gestion des cantines scolaires et le transport scolaire. Les régions sont sollicitées pour opérer un contrôle de ces montants attribués aux établissements scolaires mais là aussi cela est fait sans budget spécifique pour cette activité.

Il est à noter qu'en ce qui concerne les autres ministères sectoriels peu d'efforts ont été réalisés afin de transférer les compétences qui relèvent de leurs tutelles.

Adéquation des RH

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

La loi L174, portant décentralisation et statut des régions (ainsi que les lois modificatives 139 et 149), définit la règle en matière de gestion des ressources humaines pour les collectivités locales. En premier lieu l'article 5 de la loi L139, défini que les collectivités régionales disposent de leurs propres personnels.

L'article 71, de la loi L149, précise le recrutement du secrétaire général du conseil régional, animateur des services de l'administration et supérieur hiérarchique du personnel administratif et technique de la région.

L'article 102 de la loi L142, précise quant à lui que le transfert de compétences de l'état aux collectivités territoriales doit être concomitant à la mise à disposition de moyens humains, financiers et technique.

✓ Présence effective des ressources humaines - Constat dans la région

A l'inverse des modalités inscrites dans la loi, le conseil régional est globalement dépourvu de personnel. Le meilleur exemple étant le secrétaire général, qui joue le rôle d'animateur des services administratifs et qui n'est pour le moment pas présent dans les conseils régionaux (en cours de nomination).

En outre, le peu d'effectivité du transfert des compétences aux collectivités territoriales a comme conséquence directe la non mise à disposition des moyens humains dans le cadre de ce transfert.

Ainsi les effectifs les plus importants au niveau administratif correspondent aux personnels transférés dans le cadre de l'état civil.

Enfin selon l'étude qui avait été faite dans le cadre de la feuille de route sur la décentralisation, un état des lieux des effectifs des régions avait été réalisé en 2016. Toutefois le diagnostic ne permet pas de retrouver les mêmes effectifs sur le terrain et incite à s'interroger sur l'adéquation entre les moyens mis à disposition théoriquement par le ministère du budget et les personnes réellement à disposition des collectivités locales.

Tableau : Le personnel administratif de la région d'Obock (XX voulant dire existe)

Fonctions pourvues	Etat des lieux 2016	Etat des lieux 2020 – mission diagnostic
Juriste/cadre	XX	
Secrétaire de direction	XX	Fatouma Mohamed Farada
Secrétaire	XX	Saida Ali Ragueh
Planton	XX	Non rencontré
Chauffeur	XX	Non rencontré
Agent de sécurité	XX	Non rencontré
Agent état civil	XX	Houmed Saïd Mohamed
Secrétaire	Non recensé	Abdallah Hassan Ahmed
Secrétaire	Non recensé	Asma mohamed Datou
Technicien froid	Non	non
Femme de ménage	XX	Non rencontré
Gardien	XX	Non rencontré
Standardiste	XX	

✓ Définition des taches et statuts

La question de l'adéquation des ressources humaines se pose en fonction de l'expression d'un besoin et de la convenance à ce besoin. Or dans le cas de notre conseil régional se pose la question de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En effet le conseil régional ne dispose pas aujourd'hui de cadre organique ou d'un plan de recrutement clair. Il n'existe pas de fiche de poste explicite pour le personnel administratif (en dehors de celle présente dans la loi et concernant le secrétaire général) et par conséquent peu ou pas de moyens de management de ces ressources humaines.

Se pose également la question des statuts du personnel administratif dans les régions. En effet plusieurs cas se présentent en régions où le personnel a un statut tantôt sous la forme de fonctionnaire détaché, de conventionné ou de contractuel. Le diagnostic a permis de mettre en évidence une certaine confusion au sein des services administratifs sur la compréhension de ces statuts et un manque de cohérence en termes de grille de salaire.

Adéquation avec les moyens matériels et logistique

Les conseils régionaux disposent d'un siège qui a été construit pour les accueillir et équipés pour répondre à leurs missions. Toutefois ce bâtiment a manqué d'entretien depuis sa création et nécessite aujourd'hui une réhabilitation afin d'être parfaitement fonctionnel.

Par ailleurs, se pose le problème de l'occupation de ce bâtiment. En effet de nombreux ministères sectoriels ne disposant pas de bâtiments en région ont fait la requête auprès du conseil régional d'être logés au sein de ce bâtiment. Cette pratique cautionnée par les conseils régionaux se voulait « gagnant – gagnant » dans la mesure où en échange de cette mise à disposition de locaux, les conseils régionaux espéraient une implication plus grande des ministères sectoriels. Toutefois aujourd'hui avec le développement des moyens des conseils régionaux et la nécessaire appropriation des compétences à transférer, de nouveaux services devront être créés et logés au sein du conseil régional. Deux solutions existent, délogés les services déconcentrés pour réattribuer les bureaux aux acteurs du conseil régional ou reconstruire de nouveaux bâtiments. Cette dernière solution reviendrait à amputer les CR d'une partie des subventions qui leur sont attribués et de se substituer aux ministères sectoriels qui devraient en théorie investir pour pouvoir loger leurs agents en région.

En termes d'équipement du bureau du conseil régional, le constat a pu être fait d'un niveau global d'équipement perfectible. En effet le mobilier est basique et ne permet pas d'envisager correctement le travail d'archivage nécessaire, notamment à la vue du manque de lieu de stockage. Les meubles présents étant pour un certain nombre d'entre eux vétuste, il est également nécessaire de rafraîchir le parc mobilier des bureaux du conseil régional. Enfin le parc informatique a besoin d'un renouvellement et de compléments comme des capacités de connexion internet ou de projection en salle de réunion afin de rendre les conseils régionaux pleinement opérationnels.

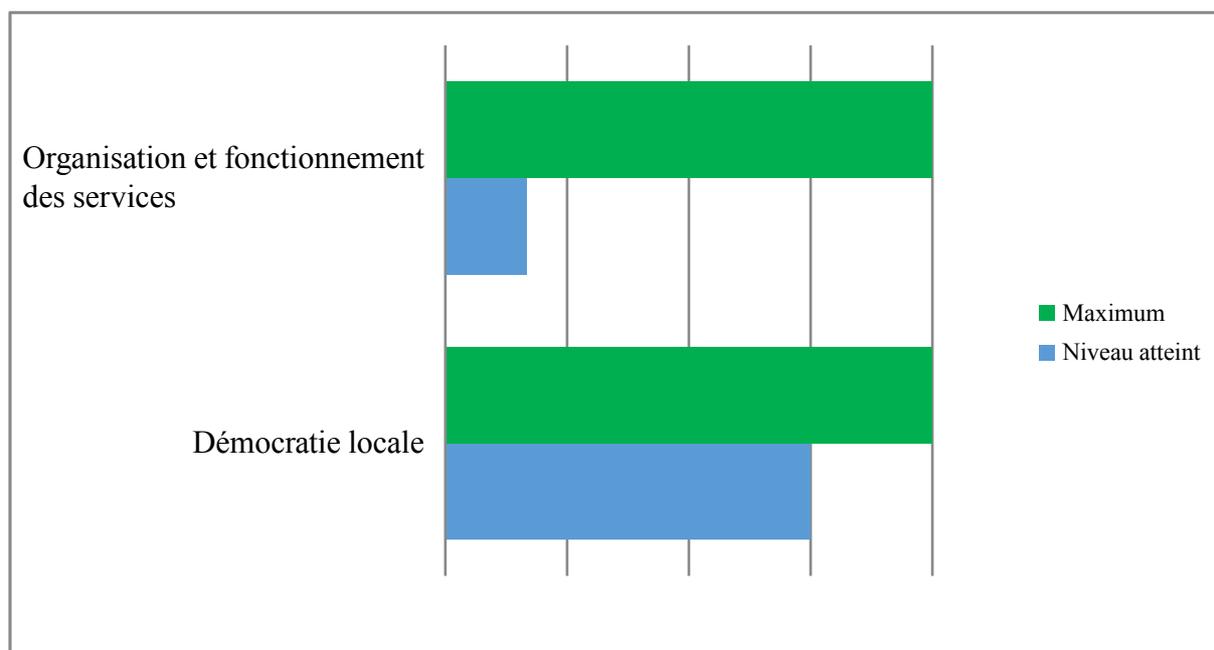
La région d'Obock est la plus éloignée de la capitale et souffre de son enclavement. La région est par ailleurs très vaste et couvrir ce territoire n'est pas aisé pour les élus du conseil régional.

Synthèse : Composante institutionnelle et organisationnelle

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation menée par le bureau exécutif du CR d'Obock lors de la dernière journée de la mission Diagnostic.

COMPOSANTE INSTITUTIONNELLE ET ORGANISATIONNELLE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation	Justification de la cotation
Etat de la gouvernance locale				
Représentation	<p>une bonne représentation des femmes dans l'assemblée régionale</p> <p>l'origine des élus permet de rester en contact avec les populations</p>	<p>la sous-préfecture de allain ai dada n'est pas représenté mais le nombre d'élus est faible</p> <p>la liste est préparé par le parti qui sont responsable du choix des élus</p>	4,5	0
Fonctionnement des organes élus (y compris la participation des citoyens)	<p>possibilité de se voir régulièrement</p> <p>facilité de se voir, obock est petit</p> <p>4 sessions tenus</p> <p>le travail des commissions a débuté. Ils ont su adapté les commissions en fonction des compétences transférés ou non transférés</p>	<p>représentation 5 dans l'exécutif et 4 élus ==> il existe un déséquilibre. Dans cette configuration le bureau exécutif ne peut pas être contredit.</p> <p>problème lié au quorum</p>	4,5	0
Concertation, Communication et accès des citoyens à l'information sur la gestion de la collectivité	0	le site internet n'est pas a jour le facebook aussi n'est pas a jour	3	0
Organisation de la collectivité et niveau de services fournis aux citoyens				
Existence de services adaptés aux réalités et aux missions	etat civil pris en charge	transfert non effectif etat civil pas complètement transféré.,	1	0
Adéquation des ressources humaines (qualité et quantité)	secretaire formé	manque de personnel president débordé personnel présent a djibouti n'est pas a Obock	2,5	0
		probleme de gestion du personnel.		

Equipement des services (mobilier, locaux et matériel)	mobilier	probleme d'outils informatique climatiseur photocopieuse bureaux cassés probleme etat civil probleme de l'occupation des bureaux par le STD	1,5	0
--	----------	--	-----	---



Points d'Attentions

- **Représentation du genre au sein des élus**
- **Le nombre de 9 élus ne permet pas un contre-pouvoir suffisant concernant le bureau exécutif qui occupe 5 sièges**
- **Absence de commissions techniques**
- **Organisation du service d'état civil perturbé par le transfert du chef de service vers le poste de SG**
- **Modalités d'élaboration des documents administratifs (PV)**
- **Pas de définition de stratégie de communication interne et de communication externe**
- **Pas de stratégie d'appropriation des compétences transférées et de stratégie de développement de services publics régionaux**
- **Siege du conseil régional nécessitant une réhabilitation**
- **Manque de moyens logistiques**
- **Problématique de l'occupation des bureaux des conseils régionaux**

2... COMPOSANTE : FISCAL ET FINANCIER

Performance Budgétaire

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

Tel que précisé dans la loi L174 en son article 59 : « le conseil régional vote le budget de la collectivité et délibère sur les comptes administratifs. »

Ainsi l'adoption du budget obéit à un processus qui fait intervenir plusieurs acteurs. Ce processus se doit également de répondre à des principes budgétaires inaltérables.

Analyse du processus de budgétisation

Durant la phase de préparation budgétaire, les besoins de la collectivité locale sont identifiés et l'état d'exécution des comptes des années précédentes étudiés. Toutefois dans le cas du conseil régional d'Obock, plusieurs problèmes se posent. En effet les conseils régionaux n'ont pas connu de préparation budgétaire à proprement parlé avant l'année 2020. Le premier exercice d'élaboration budgétaire s'est en effet fait cette année. Précédemment le budget se cantonnait à un budget de fonctionnement élaboré par le ministère du budget sans concertation avec les élus. Ce budget préparé par le ministère du budget comprend des affectations en dépenses prédéterminées. Il est également à noter que depuis 2018, un transfert de fiscalité a été réalisé et qu'un service d'impôts est mis à disposition des collectivités afin de collecter la patente. L'année 2018 et 2019 ont donc vu la patente collectée sans pour autant avoir l'autorisation pour les collectivités d'utiliser ces fonds. Cette autorisation a été donnée en 2020 (aucun document formel ne nous a été présenté dans ce sens). Ces ressources permettant d'alimenter le budget 2020, a priori sans règle d'affectation particulière.

Aucun **phase d'approbation budgétaire** n'a donc été mise en place avant 2020, les conseils régionaux n'étant pas maître de leurs budgets. L'étude des PV de session ordinaires fait état d'informations relayés sur les montants des budgets affectés par le ministère du budget mais jamais de débats sur le contenu ou les montants de ces budgets.

Enfin en dehors de l'année 2020, aucune **approbation du budget** n'a été réalisé par la tutelle de la préfecture. Le contrôle de légalité ne s'exerçant pas ici dans la mesure où les budgets ne sont pas transmis à la préfecture et où la préfecture n'est pas en capacité technique de faire ce contrôle de l'égalité par manque de connaissance et de moyens techniques pour le faire.

Analyse du respect des principes budgétaires

Il existe 4 principes qui régissent les finances publiques :

- *Le principe d'annualité budgétaire*

Ce principe est bien respecté au conseil régional d'Obock qui dispose d'un budget annuel tel que défini par le ministère du budget

- *Le principe d'unité budgétaire*

Le principe d'unité budgétaire est problématique au sein du conseil régional d'Obock, en effet il existe aujourd'hui différents niveaux de budget. Ces budgets ne sont pas tous rassemblés en un seul budget unique. Ainsi le budget 2020 comprend les dotations de l'état et les recettes fiscales cumulés de 2018, 2019 et les prévisions de 2020. Toutefois ne sont pas présents les ressources propres générés par le patrimoine du conseil régional.

- *Le principe d'universalité budgétaire*

Le principe d'universalité budgétaire est globalement bien respecté. Il faut rester attentif à l'intégration des ressources propres de la collectivité locale dans le budget globale. La règle de non-affectation est elle aussi bien respecté.

- *Le principe de l'équilibre budgétaire*

Le principe d'équilibre budgétaire est bien respecté, avec en 2020, un total de recettes à 30 586 900 FDJ et un total de dépenses à 30 586 900 FDJ.

RAPPEL DES TEXTES DE LOI

Tel que précisé dans la loi L174 en son article 80, le budget de la région est composé « notamment » de ressources fiscales.

Performance fiscal

Par ailleurs le code général des impôts prescrit dans son titre 2, que la contribution des patentes de leurs territoires revient aux conseils régionaux. En outre depuis la loi de finances 2018, l'ensemble des classes de 1 à 10 des entreprises patentables sont concernés par ce transfert aux conseils régionaux. Le code prescrit également la contribution foncière sur le bâti et le non bâti et

enfin depuis la loi de finances 2020, existe également une taxe sur les matériaux de construction qui revient aux collectivités locales.

Ainsi dans le cadre du diagnostic, la performance fiscale se mesure notamment vis à vis de la maîtrise des procédures d'assiette et des procédures de recouvrement.

Procédures d'assiette

D'un point de vue légal, comme vu ci-dessus, la loi permet d'assurer la légitimité de l'impôt et donc de réaliser dans de bonnes conditions la procédure d'assiette.

Des enquêtes fiscales préalables ont été réalisés conjointement entre le ministère du budget et les collectivités locales en 2017 et ont porté sur la patente et sur les taxes foncières bâti et non bâti.

Régions	Impôt Foncier				Patente d'activité		
	Propriétés bâties	Propriétés non Bâties	Propriétés de l'État	Propriétés loués	Boutiques 9 ^{ème} et 10 ^{ème} classe	Bus	Poids lourds
OBOCK	569	903	34	0	242	0	0

Un travail de recensement similaire doit être maintenant réalisé pour les classes 1 à 7 de la patente et pour les matériaux de construction.

Depuis ce recensement initiale les données sont mis à jour régulièrement par la direction des impôts. L'établissement des rôles se fait de manière mensuelle. Ils sont cosignés par le directeur des impôts, le directeur du trésor et le président du conseil régional.

Le bilan est à nuancer en ce qui concerne les procédures d'assiette en matière de nouveaux impôts. Ainsi les classe 1 à 7 de la patente n'ont pas l'objet de recensement en régions. Les matériaux de construction qui entre dans le domaine de la fiscalité locale depuis la loi de finance 2020 n'ont pas non plus était recensé.

En ce qui concerne Obock, le cumul des recettes 2018 et 2019 est égal à 7 241 900 fdj. Les prévisions pour 2020 étaient de 3 600 000 FDJ. Les prévisions des recettes fiscales représentent 11,8% des prévisions des recettes du budget d'Obock.

Procédures de recouvrement

L'analyse des procédures de recouvrement a mis en exergue, la bonne maîtrise de ce processus. Les rôles étant établis correctement, il est plus aisé de procéder au recouvrement.

Les avis de paiement sont ainsi préparés par la direction des impôts et les paiements se font au niveau de la direction du trésor.

Il est à noter que des mécanismes de contrôle sont mis en œuvre chaque année avec la participation des forces de l'ordre (gendarmerie). Ceux-ci sont mobilisés en échange d'une prime et cela permet ainsi de réaliser les contrôles dans de bonnes conditions vis-à-vis des contribuables récalcitrants.

La bonne performance fiscale de la région d'Obock est malgré tout à relativiser à plusieurs niveaux :

-Il n'y a aucun recouvrement qui se fait en matière de contribution foncière sur le patrimoine bâti ou non bâti. Cela s'explique par le fait que cet impôt est mal compris et qu'il est impopulaire, les élus n'insistant pas sur l'importance de faire son recouvrement.

- les recouvrements sur les patentes de classe 1 à 7 ne sont pas réalisés ou seulement à la marge

- les recouvrements des taxes sur les matériaux de construction

Enfin un problème se pose dans le cadre des patentes « régime de droits commun » qui sont perçus à Djibouti et non reversé en régions. C'est un manque à gagner qui devrait être reversé aux régions.

Les capacités et le potentiel du personnel (bilan sur l'ensemble des régions)

Dans chacune des régions, après une présentation détaillée du programme ADIL et des exigences attendues dans sa gestion, il a été demandé au Président de désigner au sein de son équipe, 4 personnes (dont 2 agents administratifs et 2 élus) qui auraient les meilleurs potentiels pour assimiler la formation à la gestion administrative et financière des contrats, et la mettre en pratique dans le cadre de la gestion des contrats de subvention qui seront signés par les CR. Les critères de choix ont été la formation de base, les formations continues, l'expérience pratique.

Il convient de noter que l'exigence d'avoir au moins 2 agents administratifs est lié au fait qu'ils sont plus stables que les élus qui peuvent au terme de leur mandat, être remplacés. Le choix des élus tient compte des dispositions de l'article 27 du CGCT qui stipule : « *Il est interdit aux membres des Conseils des Collectivités Territoriales, en dehors des exécutifs, d'exercer au-delà de leur rôle délibérant au sein du Conseil ou des commissions qui en dépendent, des fonctions administratives au sein de la Collectivité, de signer des actes administratifs, de gérer ou de s'immiscer dans la gestion des services publics locaux, sous peine de poursuites judiciaires pour usurpation de fonctions* »

Un entretien individuel a eu lieu avec chacune de ces personnes désignées par le Président. L'entretien visait à évaluer les compétences de la personne dans le domaine de la gestion de projets, mais aussi son potentiel à assimiler la formation aux procédures de passation des marchés, de gestion des contrats, de gestion financière et budgétaire, et à devenir rapidement opérationnelle pour la mise en œuvre des contrats de subvention que signeront les CR. Plusieurs éléments ont ainsi été questionnés :

- La formation de base,
- L'expérience professionnelle,
- Les compétences acquises par la pratique
- Le lien avec le CR (élu exécutif ou personnel administratif)
- La connaissance des textes juridiques nationaux en matière de passation des marchés publics (Code national des marchés publics, Manuel de procédures de passation des marchés)
- La connaissance des procédures des bailleurs de fonds
- La maîtrise de l'outil informatique (Word, Excel, PowerPoint)

En raison de la recherche du meilleur compromis entre l'efficacité, l'équilibre entre les deux catégories de personnel (élu et administratif) et l'équilibre sociologique (dans certaines régions), c'est finalement 5 personnes (y compris le Président) qui ont été sélectionnées par région.

Au terme des entretiens individuels qui ont touché environ 30 personnes dont 25 finalement retenues, plusieurs constats se dégagent :

- **Formation de base** : les niveaux de formation de base sont relativement bons. 17 personnes sur 25 ont au moins le BAC. Les moins qualifiées ont le BEPC ;
- **Formations continues pertinentes** : 9 personnes sur 25 ont déjà participé à des formations continues pertinentes (gestion administratives et financières, passation des marchés, gestion des projets). Toutefois, ils estiment que ces formations ont été trop théoriques, peu adaptées à leurs besoins et par conséquent, n'ont jamais été mises en pratique ;
- **Compétences acquises par la pratique** (expérience pratique de gestion de projet ou d'association, de passation des marchés ou de gestion des contrats) : les membres du bureau exécutif du CR de Dikhil présents depuis 2010 ont, dans le cadre de la phase expérimentale du Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales (PADCL), acquis une expérience pratique de gestion de projet, de passation des marchés et de gestion des contrats.

Ceux d'Obock qui ont participé à la même expérience ne sont plus membres du CR. L'équipe a été renouvelée à l'occasion des dernières élections. Certains parmi les membres présents ont quant à eux, participé à la mise en œuvre de projets de développement sur financement de PTF, notamment de l'Ambassade du Japon au profit des associations régionales.

Il convient de noter que dans les deux cas, les procédures de passation des marchés telles que édictées par le Code des marchés publics n'ont pas été appliquées soit parce que les montants des marchés étaient inférieurs au seuil de 5 millions de FDJ, soit parce que des procédures spécifiques ont été utilisées dans le cadre des activités des associations.

- **La connaissance des textes juridiques nationaux en matière de passation des marchés publics** (Code national des marchés publics, Manuel de procédures de passation des marchés) : Hors mis le président de la région de Tadjourah, personne n'a aucune connaissance relative à ces textes juridiques nationaux. En effet, ils n'en n'ont jamais eu besoin dans le cadre de leurs activités.
- **La connaissance des procédures des bailleurs de fonds** (passation des marchés et gestion des contrats) : 2 personnes sur 25 ont bénéficié de formations des procédures de bailleurs (Union européenne et Banque mondiale), mais n'ont jamais eu l'occasion de les mettre en pratique.

- **Expérience en gestion financière et budgétaire** : Seuls les Présidents, assistés de leur questeur ou de leur secrétaire assurent la gestion financière au sein du CR. Cette gestion se limite à l'enregistrement des dépenses dans un cahier ou dans une feuille de calcul Excel. Les autres membres ont quelques expériences issues de leurs activités antérieures ou de leurs activités au sein de diverses associations auxquelles ils appartiennent.
- **La maîtrise de l'outil informatique** (Word, Excel) : Le niveau de maîtrise constaté est de manière générale insuffisant pour assurer les tâches attendues dans la gestion des subventions. Tous ont besoin d'un renforcement des capacités d'utilisation de ces deux applications.

Au terme de cette évaluation, le potentiel des personnes désignées a été classifié comme « Très bon », « Bon », « Moyen », « Faible » ou « Très faible ». Les personnes jugées très faibles ont été remplacées. Nous avons ainsi pu identifier 5 personnes par région qui, après formation, constitueront le vivier dans lequel chaque région trouvera les ressources pour assurer la mise en œuvre des contrats de subvention. Le tableau Récapitulatif de l'évaluation des capacités juridiques et financières est en annexe.

La synthèse de l'évaluation du potentiel du personnel sélectionné au sein des CR se présente comme suit :

Région	Potentiel des personnes à assimiler la formation			
	Très bon	Bon	Moyen	Faible
Obock	1	2	1	1
Tadjourah	2		1	2
Dikhil		3	2	
Ali Sabieh	1		4	
Arta	1		2	2
Total	5	5	10	5

Les capacités des CR en matière de mise en œuvre des projets

Les capacités juridiques en matière de passation des marchés publics des Conseils régionaux sont faibles. Ils n'ont pas d'expérience véritable en la matière. Seuls les CR de Dikhil et de d'Obock ont, dans le cadre de la phase expérimentale du Projet d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales (PADCL) procédé à la mise en concurrence sur la base de consultation d'au moins 3 entreprises, pour des marchés de montant inférieur à 5 millions de FDJ.

Il convient noter que cette phase expérimentale du PADCL a permis aux deux CR de se familiariser avec les principes essentiels de la dépense publique (transparence, égalité de traitement, liberté d'accès, bonne utilisation des deniers publics et efficacité économique de l'achat) et de s'exercer à la gestion contractuelle.

En effet, pour la mise en œuvre des activités du PIA financées par le PADCL, les marchés ont été passés dans le respect des règles communément admises : publication d'un avis d'appel d'offres, élaboration d'un dossier d'appel d'offres, constitution d'un comité d'évaluation des offres, signature d'un contrat contenant les clauses essentielles (modalités de paiements, les obligations des contractants, le délai de validité du contrat, les conditions modification et de résiliation). Les régions de Tadjourah, Ali Sabieh et Arta n'ont malheureusement pas bénéficié de cette expérience.

L'expérience en matière de maîtrise d'ouvrage a touché à divers aspects de la mise en œuvre des projets, notamment l'identification des projets, la formulation des cahiers des charges, la mise en concurrence à travers des consultations formelles (avis de marché, instructions aux soumissionnaires, commission d'analyse des offres, notification d'attribution, suivi des travaux, réception des travaux, mise en paiement des factures (double signature avec la DFE). Toutefois, ces tâches de maîtrise d'ouvrage ont été très allégées en raison des coûts relativement faibles des contrats.

Malgré l'expérience acquise par les régions de Dikhil et Obock en matière de mise en œuvre de projets, le besoin de renforcement des capacités du personnel reste entier pour les 5 régions. En effet, cette expérience très ancienne (2009-2013) a été limitée à des marchés de montant inférieur au seuil au-dessus duquel la procédure formelle de passation des marchés est exigée et n'a pas touché toutes les régions. Aussi, plusieurs membres des CR sont recrutés ou élu après 2013.

Les capacités des CR en gestion financières et budgétaires

Le service des impôts travaille en proche collaboration avec le CR. Ainsi les rôles sont co-signés par le président du CR, le directeur des impôts et le directeur du trésor. Le mécanisme de contrôle fiscal fonctionne également avec la possibilité pour le directeur des impôts de faire appel à la gendarmerie contre un prime indexé à la pénalité. Les recettes fiscales sont versées, sous la supervision du Directeur régional des impôts, du Trésorier payeur régional et du Président du CR, sur le compte bancaire du Trésor. Les dépenses quant à elles sont conjointement gérées par le Président du CR et le Trésorier régional. Ce dernier procède au contrôle de la légalité des dépenses engagées par le CR (vérification de l'existence des pièces justificatives, conformité des pièces aux règles), à la vérification de la réalisation effective de l'objet de la dépense, au paiement et à l'archivage les documents originaux.

Les recettes parafiscales quant à elles sont entièrement gérées par le Conseil régional. Toutefois, ces recettes restent très modestes pour l'instant.

Les CR essaient eux aussi d'assurer le suivi des dépenses d'ils engagent, mais de manière très imparfaite. Ils archivent les pièces justificatives des dépenses avec inscription de la ligne budgétaire correspondante à chaque dépense. Faute de maîtrise de l'outil informatique et de connaissance des procédures, le suivi n'est pas fait de manière appropriée : pas de journal de dépense (dans certains cas), pas de suivi budgétaire. En conséquence, les soldes par ligne budgétaire ne sont pas connus, les engagements sont quelques fois faits en dépassement des ressources disponibles par ligne budgétaire.

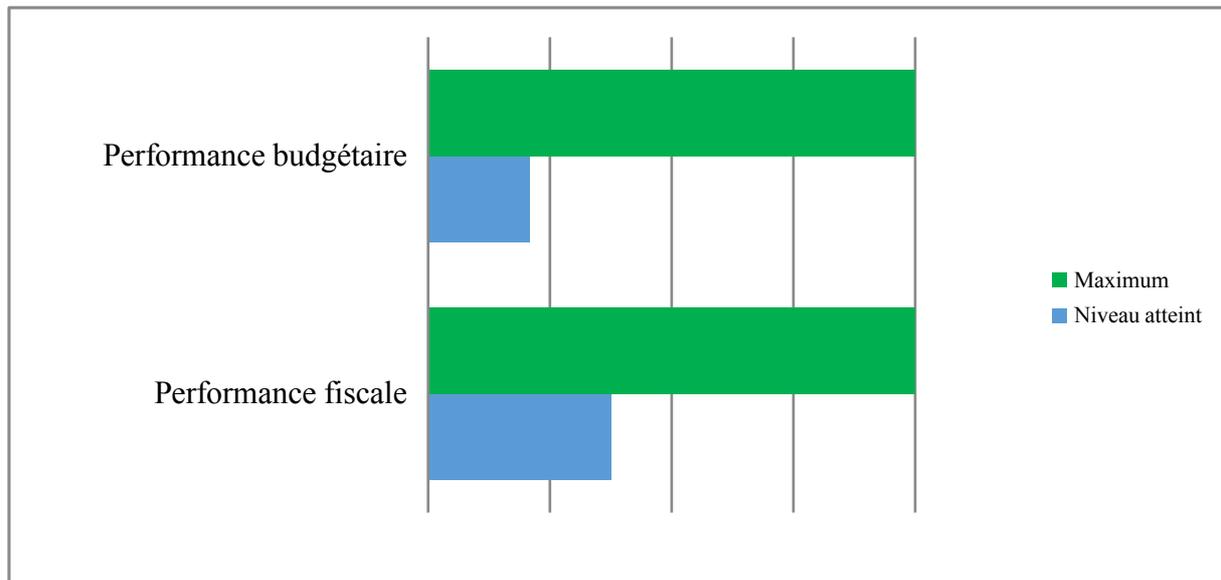
Aucun des 5 CR n'a jamais en tant que maître d'ouvrage, été soumis à une gestion rigoureuse et complète de projet de grande envergure nécessitant le respect scrupuleux des procédures formellement définies. Aussi, leurs gestions n'ont jamais été soumises à la vérification d'un auditeur indépendant.

Ainsi, les CR ont pour l'instant une pratique très limitée en matière de gestion financière et budgétaire.

Synthèse : Composante financière

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation mené par le bureau exécutif du CR d'Obock lors de la dernière journée de la mission Diagnostique.

COMPOSANTE FINANCIÈRE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation	Justification de la cotation
Performance fiscale				
Procédures d'assiette des impôts et taxes locaux	recensement réalisé rôle partagé et mis à jour mensuellement	0	3	0
Procédures de recouvrement des impôts et taxes locaux	un taux de recouvrement important et des contrôles fiscaux qui fonctionne accompagné de la police	pas de recouvrement de la taxe foncière bâti et non bâti pas de recouvrement dans les localités rurales en dehors du chef-lieu	2	0
Performance budgétaire				
Processus de budgétisation et intégration des orientations du plan de développement communal et des principes d'équité	élaboration basique mais élaboration quand même travail en fonction des doléances de la population	insuffisance de la formation manque de structuration manque de formation	1	0
Respect des principes et règles de gestion des finances et de la comptabilité publique locale	0	c'est là où le bât blesse besoin de structuration	2,5	
Gestion du patrimoine d'infrastructures publiques locales	0	faiblesse général	2	0



Points d'Attentions

- **Présence physique insuffisante du directeur du trésor**
- **Absence de recouvrement de l'impôt dans les zones rurales**
- **Faible mobilisation des ressources propres**
- **Processus d'élaboration budgétaire non maîtrisé**
- **Pas de nomenclature budgétaire**
- **Principe d'unité budgétaire non respecté**
- **Non maîtrise du budget fonctionnement sous tutelle du ministère du budget**
- **Pas de stratégie de gestion du patrimoine régional**
- **Méconnaissances des textes**

3... **DIAGNOSTIC DE L'ÉCONOMIE LOCALE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

Secteur primaire

L'agriculture

Il existe dans la région d'Obock des potentialités certaines dans le domaine de l'agriculture. Cette région dispose des terres arables en quantités suffisantes (5 000 ha) notamment dans la région de Bissoudirou où l'eau est en abondance. Il est à souligner que des activités de production agricole s'amorcent actuellement dans les régions de Soublali-Assassan et Dalay af. La communauté rurale avec l'appui de la sous-direction régionale du développement rural, a aménagé 16 périmètres agropastoraux et 150 potagers dans les différentes sous-régions d'Obock

L'agriculture est confrontée aux contraintes majeures : défaillances des panneaux solaires ; insuffisance des quantités d'eau accessible ; sous équipements ; faiblesse des compétences techniques

Barrage et forage

Sur l'oued Saddam, il a été mis en place un barrage agropastoral, un forage hydraulique sur la plaine de Bissoudirou. Par le biais de ces infrastructures, la région cherche à établir une synergie pour le développement économique et social de l'ensemble de la région.

L'élevage

L'élevage animalier est largement pratiqué dans la région d'Obock. Ce secteur fournirait du travail à des gens de la région. Eu égard aux caractéristiques de la région, les habitants pratiquent l'élevage des petits ruminants et des dromadaires.

La pêche

La région d'Obock est la région la plus poissonneuse du pays. Ses ressources halieutiques immenses sont estimées par certaines sources à près de 50.000 tonnes par an et sont presque inexploitées. Il est ainsi indéniable que la pêche constitue un élément important, un atout majeur pour l'essor de la région. Ce secteur a enregistré très peu de réalisation au cours de ces dernières années malgré ses immenses potentialités

Le tourisme

La région d'Obock a des atouts non négligeables au niveau du secteur de tourisme. Citons à titre d'illustration les îles des 7 frères mondialement connues et les mangroves notamment les forêts de Godoriya, de Khor Angar et de Ras Siyan. De plus, depuis quelques temps, le projet de reboisement de mangroves et de palétuviers de Khor Angar est mis en œuvre.

En outre, la région d'Obock dispose des plages sablonneuses tout le long du littoral ce qui rehausse d'autant l'attrait touristique de la région. Par ailleurs, l'arrière-pays est aussi admirable et se prête à merveille au tourisme. Il s'agit des monts Mabla, la région d'Allali-Dadda.

Les aires protégées

La région d'Obock est située sur le littoral du détroit de Bad-el-Mandeb. Cette région est caractérisée, entre autres, par ses paysages naturels exceptionnels composés de mangroves, d'un massif montagneux des monts Mabla, de petites îles volcaniques appelées « îles des Sept frères » situées au bord de la mer Rouge avec un fond marin riche. Ces trésors sont plus ou moins protégés. Les trois aires les plus importantes se trouvent sur la Côte Nord, entre Obock et Doumer. Ce sont : la mangrove de Godoria, la mangrove de Khor Angar, la mangrove de Ras Siyan et les îles sept frères.

Problématiques des acteurs économiques et de la société civile locale

La rencontre de différents acteurs économiques et d'acteurs de la société civile a permis de comprendre la dynamique économique de la région et les dynamiques des acteurs en présence y compris ceux de la société civile.

Les entités suivantes ont été rencontrés :

- Coopérative agricole d'Assasan
- Coopérative de pêche d'Obock
- Commerçant grossiste du centre-ville d'oock
- L'association AADO
- L'association des femmes d'Obock pour le développement
- L'association Oubbouki
- L'association tikipleyeta

	FINANCEMENT	APPROVISIONNEMENT	RESSOURCES HUMAINES	PRODUCTION ET TECHNOLOGIE	COMMERCIALISATION ET MARCHES
CONTEXTE	<ul style="list-style-type: none"> · Critères d'accessibilité aux institutions financières · Adaptabilité des mécanismes 	<ul style="list-style-type: none"> · Accessibilité et approvisionnement en intrants externes 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse de l'environnement externe de formation et de préparation des ressources humaines 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse de la capacité de l'offre en technologie et capacité des entreprises à les intégrer 	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse relative à l'information sur les marchés et pratiques commerciales
ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE GENERAL RELATIF A LA REGION	Pas de financement / bailleurs de fin faible. Nécessaire changement d'échelle	Enclavement important de la région. Problème d'approvisionnement depuis Djibouti ville	Besoin de formation dans le domaine de l'agriculture notamment	En matière de pêche le manque de chambre froide et de production de glace est une entrave au développement de l'économie locale	L'aval des filières pêche et agriculture manque de structuration et empêche e développement correcte de ces activités

Synthèse : Composante économique

La synthèse des différents angles d'analyse peut se faire comme le tableau ci-dessous. L'analyse des forces et faiblesses ainsi que la cotation réalisée l'a été fait par l'intermédiaire d'une auto-évaluation mené par le bureau exécutif du CR d'Obock lors de la dernière journée de la mission Diagnostic.

COMPOSANTE ÉCONOMIQUE	Forces	Faiblesses	Cotation / Appréciation
Potentialités économiques			
Développement économico-spatial du territoire	Obock dispose d'un potentiel en matière de pêche et de Tourisme	manque d'activité pas d'activités industriel	2
Dynamique des principaux acteurs locaux en matière de développement économique local			
Dynamique entrepreneuriale	Potentialités importantes en matière de tourisme et de pêche Zone agricole aménagée d'Assasan	problème de l'enclavement d'Obock difficultés d'accès aux marchandises Problème du transport maritime sous développé problème de l'aval de la filière pour la pêche et pour l'agriculture. Manque de débouchés	2,5
Dynamique des associations locales	Présence de l'ONG AADO, très bien structuré. L'ON Oubbouki qui s'occupe du ramassage des ordures	Manque de financements pour les OSC. Rapprochement nécessaire entre les OSC et le conseil régional	2

Points d'Attention

- **-Obock dispose de potentialités économiques manifestes mais manque de structuration**
- **Faiblesse de l'appui aux acteurs économiques locaux**
- **Faiblesse de la structuration des OSC**
- **Manque de communication sur les opportunités d'appui pour les acteurs économiques et les OSC**

4... EVALUATION DE L'APPUI DES SERVICES DECONCENTRES

Présence des services déconcentrés

Les services déconcentrés ne sont pas tous représentés dans la région d'Obock. En effet certains ministères clés comme l'habitat n'ont pour le moment pas mis en œuvre la déconcentration.

Toutefois la mission de diagnostic a permis de rencontrer un certains nombres d'entre eux mobilisés par l'intermédiaire du préfet de la région. A savoir :

- Le ministère de l'agriculture, de l'eau, de la pêche, de l'élevage et des ressources halieutiques
- L'ANEFIP
- Le ministère de la femme et de la famille
- Le ministère de la santé
- Le ministère des affaires sociales
- Le ministère Des Affaires Musulmanes, De La Culture Et Des Biens Warfs
- Le ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle
- Le Secrétariat d'état à la jeunesse et aux sports
- Le ministère du budget

Capacités des services à assurer l'appui-conseil

Les services techniques présents dans la région d'Obock ont des moyens d'intervention limités. Les moyens humains sont également faibles. On ne note que peu d'agents par service, ce qui limite leur capacité d'intervention compte tenu de la superficie à couvrir. A côté des ressources humaines largement insuffisantes, s'ajoute aussi le manque de moyens matériel des agents techniques intervenant dans la région. Ainsi peu d'entre eux disposent de moyens leur permettant de couvrir le territoire qui leur est dévolu. Par ailleurs se pose la question pour les services techniques déconcentrés de leurs bureaux. En effet certains d'entre eux sont logés au sein du conseil régional ou dans des bâtiments loués transitoirement. Il serait souhaitable que ces services disposent de leurs propres bureaux.

Effectivité et efficacité de l'appui-conseil et du contrôle de légalité

La préfecture et les services techniques déconcentrés (STD) sont responsable de deux missions vis-à-vis du conseil régional, une mission d'appui-conseil et une mission de contrôle de légalité.

La mission d'appui conseil n'est tenu que partiellement par les services déconcentrés de la région d'Obock. En effet la plus-value que pourrait apporter ces services n'est pas toujours effective pour diverses raisons. En dehors des questions logistiques, les services déconcentrés doivent être les tenants de leurs stratégies sectoriels. Ainsi ils doivent appuyer les conseils régionaux dans leurs politiques de développement de telle sorte qu'elles soient cohérentes avec les stratégies des ministères. Toutefois nous avons pu constater que la plupart des STD ne disposent pas de leurs stratégies sectorielles ou que celles-ci ne sont tout bonnement pas développés au niveau des ministères.

Par ailleurs les cadres en charge dans les services déconcentrés n'ont pas été formés à ce rôle d'appui conseil. Les profils sont par ailleurs par moment incomplets et ne permettent pas de couvrir l'ensemble des prérogatives des ministères. Ainsi à Obock le sous-directeur régional

du ministère en charge de l'agriculture, de l'eau, de la pêche, de l'élevage et des ressources halieutiques est vétérinaire. Il lui est donc plus difficile de suivre les autres thématiques. Cela pose évidemment la question de la structuration des services déconcentrés et donc l'impérieuse nécessité pour les ministères de doter conséquemment les services préfectoraux afin d'assurer un service de qualité sur le terrain.

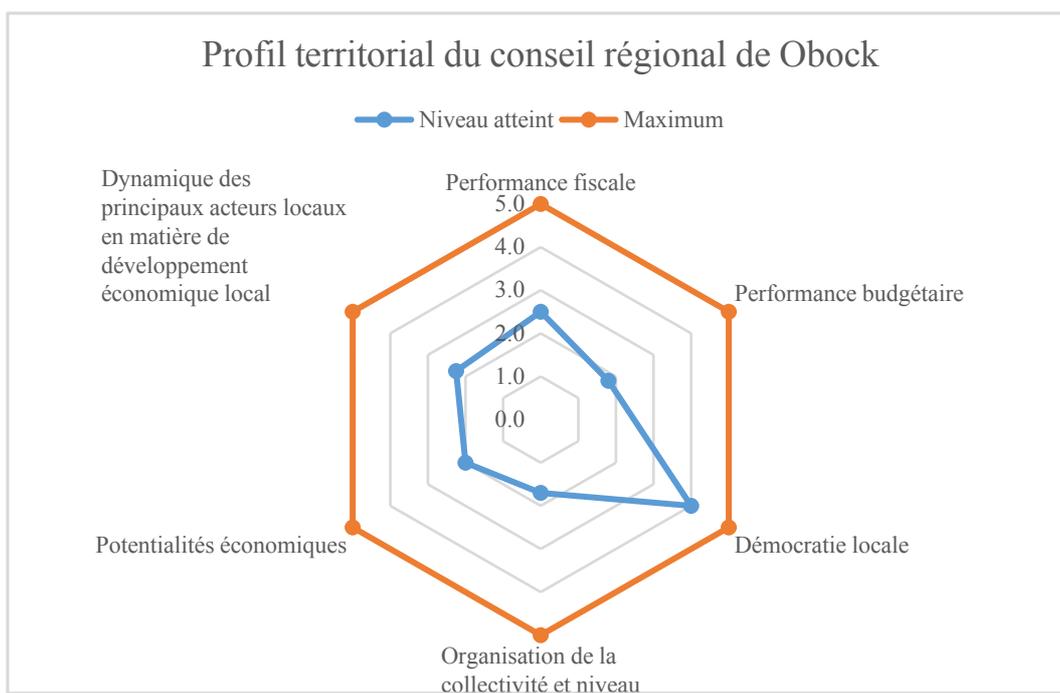
Il nous a été par ailleurs signifié une déconnexion importante entre les ministères et les services déconcentrés à tel point que des missions pouvaient être organisés sur le terrain par les ministères sans que les STD en soient informés.

En ce qui concerne le contrôle de légalité, notamment sur les documents essentiels de la collectivité locale comme le budget primitif ou le compte administratif. L'avènement récent de ces documents n'a pas permis à la préfecture de jouer correctement son rôle. Le préfet devrait être formé sur son rôle avec le soutien de la direction régionale du trésor qui effectue déjà un contrôle à priori et qui devra réaliser un contrôle à posteriori validé par la signature du préfet.

Points d'Attentions

- **Méconnaissance ou absence de stratégies sectoriels auprès des STD**
- **Méconnaissance sur les stratégies de décentralisation sectoriels par les STD**
- **Méconnaissance sur le rôle d'appui conseil**
- **Absence de contrôle de légalité des actes budgétaires par la préfecture**
- **Manque de moyens matériels et logistique des STD pour assurer leurs missions**
- **Problématique de l'occupation des bureaux du conseil régional par les STD**

5... BILAN DIAGNOSTIC GLOBALE DU CONSEIL REGIONAL



Le profil territorial du conseil régional d'Obock, a été dressé sur la base d'une auto-évaluation réalisé à l'issue de la mission de diagnostic par les membres du bureau exécutif. Cette évaluation s'est faite sur la base d'un échange autour des points constatés sur le terrain durant la période de diagnostic. L'idée est de pouvoir faire un constat global et de mesurer le chemin à parcourir pour les équipes du conseil régional. Ce profil territorial s'inscrit donc dans une logique d'outil de pilotage de la collectivité.

En analysant les 6 indicateurs de ce profil territorial du conseil régional d'Obock, on peut constater 2 tendances, à savoir une faible performance budgétaire mais une démocratie locale qui revêt un certain dynamisme.

Les autres indicateurs montrent même s'ils sont en dessous de la moyenne, un socle de base intéressant et permettant d'envisager une collectivité locale qui va monter en puissance à travers le plan de renforcement de capacités et l'accompagnement d'ADIL dans les 4 années à venir.