



République de Djibouti
Ministère des Affaires Sociales
et des Solidarités

Stratégie Nationale de Protection Sociale non Contributive pour le Renforcement du Capital Humain 2023-2027



Table des matières

SIGLES ET ACRONYMES	5
LEXIQUE	8
MOT DU PRESIDENT	10
AVANT-PROPOS DE LA MINISTRE	13
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	14
INTRODUCTION	24
<i>Justification et champ d'application de la stratégie</i>	26
<i>Méthodologie</i>	27
PARTIE I – ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC	31
1.1 Contexte général	32
1.1.1 <i>Un pays à revenu intermédiaire, au carrefour des continents</i>	32
1.1.2 <i>Situation économique : une croissance vigoureuse marquée par des disparités</i>	32
1.1.3 <i>Une progression freinée par de nombreux chocs</i>	32
1.1.4 <i>Une insécurité alimentaire exacerbée par la hausse des prix</i>	34
1.1.5 <i>Un marché de l'emploi qui génère peu d'opportunités en particulier pour les jeunes et un secteur informel très répandu</i>	34
1.1.6 <i>Services sociaux de base : eau, assainissement, éducation, santé</i>	37
1.1.7 <i>Une société où les inégalités de genre persistent</i>	38
1.2 Le cadre de la protection sociale non contributive	40
1.2.1 <i>Cadre institutionnel et de coordination</i>	40
1.2.2 <i>Documents de cadrage stratégique</i>	40
1.2.3 <i>Documents de politiques sectorielles</i>	40
1.2.4 <i>Les actions de protection sociale en cours : les outils</i>	42
1.2.5 <i>Cartographie des actions de protection sociale en cours</i>	46
1.3 Les défis de la protection sociale à Djibouti	51
1.3.1 <i>Une couverture insuffisante au vu des besoins</i>	51
1.3.2 <i>Insuffisance de l'accès aux emplois formels et d'opportunités économiques</i>	52
1.3.3 <i>Augmentation des chocs et des crises</i>	53
1.3.4 <i>Faiblesse des mécanismes existants de protection sociale non contributive</i>	53
PARTIE II – LA STRATÉGIE NATIONALE DE PS-CH 2023-2027	57
2.1 Les tendances internationales et nationales de la protection sociale non contributive	58
2.2 Les principes directeurs de la Stratégie	60
2.3 Théorie du Changement	62
2.4 Les axes et les activités de la stratégie	64
2.4.1 <i>Axe 1 : Filets sociaux et accès aux services sociaux de base</i>	70
2.4.2 <i>Axe 2 : Inclusion économique et financière</i>	80
2.4.3 <i>Axe 3 : Protection sociale adaptative pour un développement durable</i>	88
2.4.4 <i>Axe 4 : Renforcement institutionnel, technique et financier</i>	94

PARTIE III — OPÉRATIONNALISATION DE LA STRATÉGIE	101
3.1 Plan de mise en œuvre	102
3.1.1 <i>Rôle du MASS</i>	102
3.1.2 <i>Rôle des autres entités gouvernementales liées à la protection sociale</i>	103
3.1.3 <i>Mécanismes de coordination</i>	103
3.1.4 <i>Groupes prioritaires</i>	105
3.1.5 <i>Risques à l'opérationnalisation</i>	106
3.2 Plan de Suivi et Évaluation (S&E)	108
3.2.1 <i>Introduction</i>	108
3.2.2 <i>Analyse situationnelle du système de S&E en place au MASS</i>	108
3.2.3 <i>Plan de renforcement du système de suivi et évaluation du MASS</i>	109
3.2.4 <i>Dispositifs institutionnels en matière de suivi et évaluation</i>	109
3.2.5 <i>Plan de gestion des données</i>	109
3.2.6 <i>Suivi et Indicateurs de performance</i>	111
3.2.7 <i>Plan de dissémination des données</i>	112
3.2.8 <i>Évaluation et génération de données probantes</i>	112
3.2.9 <i>Types d'évaluations</i>	118
3.3 Budget et mobilisation de fonds	118
3.3.1 <i>Estimation des coûts de la SNPS 2023-2027</i>	118
3.3.2 <i>Budget de l'État</i>	119
3.3.3 <i>Fonds de Solidarité</i>	120
3.3.4 <i>Contribution du Système des Nations unies (SNU) à la protection sociale</i>	121
3.3.5 <i>Programmation financière pour les prochaines années</i>	125
3.4 Plan de Communication	126
BIBLIOGRAPHIE	128
Ouvrages	128
Textes Juridiques	129
<i>Textes fondamentaux</i>	129
<i>Lois</i>	130
<i>Décrets</i>	130
<i>Les cadres stratégiques de développement</i>	130
NOTES	133

Sigles et acronymes

ADDS	Agence Djiboutienne de Développement Social
AFD	Agence Française de Développement
AGR	Activités Génératrices de Revenu
ALEC	Associations Locales d'Épargne et de Crédit
AMO	Assurance Maladie Obligatoire
AMU	Assurance Maladie Universelle
ANEFIP	Agence Nationale de l'Emploi, la Formation et l'Insertion Professionnelle
ANPH	Agence Nationale des Personnes Handicapées
ARC	<i>African Risk Capacity</i>
ARULOS	Agence de Réhabilitation Urbaine et du Logement Social
ASEH	Assistance Sociale des Étudiants Handicapés
ASEHL	Assistance Sociale pour les Élèves Handicapés Lycéens
ASERI	Assistance Sociale pour les Étudiants des Régions Intérieures
ASEVD	Assistance Sociales aux Etudiants Vulnérables de Djibouti
BAD	Banque Africaine de Développement
BCD	Banque Centrale de Djibouti
BM	Banque Mondiale
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CLE	Centre de Leadership et de l'Entrepreneuriat
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CPEC	Caisse Populaire d'Épargne et de Crédit
CREC	Caisses Rurales Epargne et Crédit
CRRF	<i>Comprehensive Refugee Response Framework</i>
DCC	Développement Conduit par la Communauté
EABS	Assistance Sociale des Enfants à Besoins Spéciaux
EDD	Electricité de Djibouti
EDAM	Enquête Djiboutienne Auprès des Ménages
EDC	<i>Education Development Center</i>
ESA	<i>European Space Agency</i>
FDJ	Francs Djiboutiens
FED	Fonds Européen de Développement
FEWS-NET	<i>Famine Early Warning Systems Network</i>
FORJE	Formation des Jeunes à l'Entrepreneuriat
FSN	Fonds de Solidarité Nationale
FSS	Fonds de Solidarité Santé
GEA	Groupe d'Entraide et d'Affinité
GEF	<i>Global Environment Facility</i>
GPPS	Groupe des Partenaires de la Protection Sociale

GRC	Gestion des Risques et des Catastrophes
HCR	Agence des Nations Unies pour les Réfugiés
HIMO	Haute Intensité de Main d'Œuvre
ICI	Inclusion, Connectivité et Institutions
IDA	<i>International Development Agency</i>
IDH	Indice de Développement Humain
IFAD	<i>International Fund for Agricultural Development</i>
IGAD	Autorité Intergouvernementale pour le Développement
IOM	<i>International Organization for Migration</i>
IPC	<i>Integrated food security Phase Classification</i>
LFI	Loi de Finances Initiale
LNME	Liste Nationale des Médicaments Essentiels
MAEPE-RH	Ministère de l'Agriculture, de l'Eau, de la Pêche, de l'Elevage et des Ressources Halieutiques
MAG	Malnutrition Aiguë Globale
MAS	Malnutrition Aiguë Sévère
MASS	Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités
MED	Modèle Economique de Djibouti
MEFI	Ministère de l'Economie des Finances, chargée de l'Industrie
MENFOP	Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle
MENSUR	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
MFF	Ministère de la Femme et de la Famille
MGF	Mutilations Génitales Féminines
MODIS	<i>Moderate Resolution Imaging Spectroradiometer</i>
MTFPS	Ministère du Travail chargé de la Formalisation et de la <i>Protection Sociale</i>
MW	<i>Migrant Workers</i>
NASA	<i>National Aeronautics and Space Administration</i>
ODD	Objectif de Développement Durable
ODK	<i>Open Data Kit</i>
OIT	Office International du Travail
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONARS	Office National d'Assistance aux Réfugiés et aux Sinistrés
ORSEC	Organisation des Secours en cas de Catastrophe
PAEFJ	Projet d'Appui à l'Entrepreneuriat des Femmes et des Jeunes
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PASS	Programme d'Assistance Sociale de Santé
PED	Programme d'Electrification Durable
PGIRE	Programme de Gestion Intégrée de l'Eau
PIB	Produit Intérieur Brut
PIRB	Programme Intégré de Résorption des Bidonvilles
PITCH	Projet Intégré de Transfert monétaires et de renforcement du Capital Humain
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMM	Pacte Mondial sur les Migrations
PMT	<i>Proxy Mean Test</i>
PND	Programme National de Développement
PNSF	Programme National Solidarité Famille
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
PROGRES	Programme de Gestion de l'Eau et des Sols
PROLUC	Projet de Lutte d'Urgence contre les Criquets pèlerins
PS	Protection Sociale
PSE	Pratiques Sociales Essentielles
PSNC	Protection Sociale Non Contributive

PTFs	Partenaires Techniques et Financiers
RAAGSAN	<i>Strategic and Consulting Social Enterprise</i>
RNB	Revenu National Brut
RSMIS ou RS	Registre Social du Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités
SA	Sécurité Alimentaire
SCAPE	Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi
S&E	Suivi et Evaluation
SEAS	Secrétariat d'État chargé des Affaires Sociales
SESN	Secrétariat d'État à la Solidarité Nationale
SIG	Système d'Information et de Gestion
SMN	Santé Maternelle et Néonatale
SNIF	Stratégie Nationale de l'Inclusion Financière
SNMN	Stratégie Nationale pour l'Accélération de la Réduction de la Mortalité Maternelle et Néonatale
SNPS	Stratégie Nationale de Protection Sociale
SNPS-NC	Stratégie Nationale de Protection Sociale Non Contributive
SP	Solutions Pérennes
SPOT	Satellite Pour l'Observation de la Terre
THIMO	Travaux à Haute Intensité de Main d'Œuvre
TM	Transferts Monétaires
TPE	Très Petites Entreprises
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne
UNCT	<i>United Nations Country Team</i>
UNFD	Union Nationale des Femmes Djiboutiennes
UNICEF	<i>United Nations International Children's Emergency Fund, United Nations Children's Fund</i>
USAID	<i>United States Agency International Development</i>
USEPPP	Unité de Suivi et Évaluation des Politiques Publiques Prioritaires
USGS	<i>United States Geological Survey</i>

Lexique

Le présent lexique reprend les principales terminologies techniques utilisées au long du document. Ces termes sont en général référencés dans le texte principal au moyen d'un hyperlien.

Assistance sociale. Les programmes d'assistance sociale sont de nature non contributive et généralement financées par l'État, bien que le rôle des PTF soit important dans les pays à revenu faible et intermédiaire. Ces programmes désignent des transferts monétaires — ou en nature — directs, réguliers et prévisibles ciblant les ménages les plus pauvres et vulnérables, mais aussi des programmes de cantines scolaires et des exonérations d'impôts et autres frais.

Assurance Sociale. Régime de sécurité sociale contributive, permettant aux contribuables (employés, employeurs, fonctionnaires) de gérer les risques liés au cycle de vie, notamment sous la forme de régimes de retraite ou de micro-assurances des travailleurs.

Filet social (définition tirée de la *Note d'Orientation et Stratégie d'extension des filets de sécurité sociale*¹). Le terme « filet social » désigne les aides destinées aux individus ou ménages pauvres et vulnérables qui ne peuvent contribuer à un système d'assurance sociale et qui sont plus vulnérables en cas de choc en raison de leur situation de pauvreté chronique. Les filets sociaux visent à soutenir directement le pouvoir d'achat, les activités potentiellement génératrices de revenus de ces populations et/ou leur accès aux services sociaux de base, ceci afin de promouvoir l'investissement dans le capital humain. Ils peuvent également apporter un appui ponctuel direct en cas de choc (crise économique, catastrophe naturelle, etc.).

Autonomisation. La mise en place de ces « filets » doit être accompagnée d'actions permettant aux populations en âge et en mesure d'exercer une activité rémunératrice leur permettant de sortir de leur situation d'assistance et du cycle intergénérationnel de la pauvreté.

Protection sociale adaptative. Le concept de protection sociale adaptative fait référence aux contributions des programmes de protection sociale à l'adaptation des populations aux changements climatiques et à la réduction des risques de catastrophes. La protection sociale adaptative cherche donc à renforcer la résilience des ménages et des populations vulnérables aux chocs².

Pauvreté de monétaire. Désigne la pauvreté en termes de privation monétaire. Le seuil international de pauvreté, basé sur les prix de 2017, est fixé à 2,15 dollars US/jour. Ainsi, toute personne qui dispose de moins 2.15 \$ est considérée comme vivant dans la pauvreté extrême.

Pauvreté multidimensionnelle. Le concept de pauvreté multidimensionnelle fait référence à ses nombreuses dimensions, qui vont au-delà de son expression monétaire et prennent en compte les diverses privations auxquelles les personnes sont confrontées. Il existe des parallèles évidents avec le développement humain, dont la pleine réalisation nécessite la prise en compte des multiples dimensions de la vie, notamment la santé, l'éducation, les revenus, la participation et l'autonomisation. Une mesure élargie de la pauvreté, à travers l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM), permet d'améliorer la compréhension de toutes ces facettes. À Djibouti, l'IPM couvre 5 dimensions : éducation, santé, conditions de vie, environnement sanitaire et emploi, ceci sur la base de 14 indicateurs qui reflètent des informations socioéconomiques adaptées au contexte djiboutien. Les seuils des indicateurs reposent sur un consensus international, tels les Objectifs de Développement Durable.

Précarité. La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des outils permettant aux ménages d'assurer et de maintenir un niveau de bien-être minimum.

Risques. La notion de risque est de plus appréhendée dans toute son amplitude et englobe les multiples risques de nature économique, politique, sanitaire, socioculturelle ou environnementale pouvant nuire

au bien-être et aux droits des individus. Il convient de distinguer deux grandes catégories de risques : les risques idiosyncrasiques, qui touchent individuellement des ménages ou des personnes (par exemple une maladie ou le chômage); et les risques covariants, tels que les chocs économiques, climatiques ou politiques qui affectent l'ensemble d'une communauté, d'une région ou d'un pays.

Vulnérabilité. La notion de «groupe vulnérable», très répandue en matière de formulation de la protection sociale, tient au fait que la vulnérabilité aux risques est accentuée chez certaines catégories de populations. En effet, les degrés de vulnérabilité varient selon la situation économique des ménages (niveau de revenus, épargne, biens, propriété foncière, bétail, etc.); la résidence (zones géographiques et milieux rural et urbain); le cycle de la vie (petite enfance, âge scolaire, adolescence, âge adulte et troisième âge); le genre; les handicaps et l'état de santé; les niveaux de connaissances ou d'instruction des individus; et, les relations sociales, notamment dans les sociétés marquées par des problèmes d'exclusion ou de discrimination sociales. Souvent ces facteurs de vulnérabilité se renforcent mutuellement, créant des handicaps doubles ou multiples. On note une relation inverse entre la vulnérabilité et la capacité à gérer les risques. La vulnérabilité résulte du ratio entre les risques auxquels les ménages sont exposés et leur capacité à les gérer³. Un individu ou un ménage aura un niveau de vulnérabilité plus faible si, face aux mêmes risques, son réservoir de capacités lui permet de mieux résister aux chocs. En revanche, son niveau de vulnérabilité sera plus élevé si son réservoir de capacités est trop faible pour lui permettre de réaliser les ajustements nécessaires à la protection de son bien-être.

Services sociaux de base. Le Plan national de développement Djibouti ICI 2020-2024 définit les services sociaux de base comme l'accès à l'eau potable, à l'énergie, aux services d'assainissement, aux services de soins et santé et à l'éducation.

Proxy Means Test (PMT). L'expression Proxy Means Test fait référence à un contrôle indirect du niveau des ressources ou au test de revenu par approximation. À Djibouti, l'approche PMT est employée lors du ciblage des programmes de protection sociale. Elle consiste à établir une mesure du bien-être des ménages à partir de la collecte d'indicateurs multiples plus faciles à observer que le revenu (consommation), mais qui fortement corrélés avec le revenu (consommation). Ces indica-

teurs multiples servent à établir une note (score) qui détermine si le ménage devrait bénéficier de soutien ou non⁴. La formule PMT inclut en général certaines caractéristiques des ménages comme sa taille et sa composition, la qualité de son logement, la propriété des biens de consommation durables ou encore le niveau d'éducation des membres du ménage.

Transferts sociaux. Les transferts sociaux font référence au transfert de ressources (en espèces ou en nature) à caractère non contributif (sans cotisation) financées par des fonds publics, directs, réguliers et prévisibles aux individus ou ménages pauvres ou vulnérables, de façon à réduire leurs déficits de consommation alimentaire, à les protéger des chocs (économiques et climatiques notamment), et, dans certains cas, à renforcer leur capacité productive.



S.E.M. ISMAÏL OMAR GUELLEH
PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI

Mot du Président

«Le but n'étant pas de maintenir ces populations dans l'assistanat mais plutôt d'augmenter leur résilience en leur offrant plus d'opportunités afin qu'elles puissent devenir des membres productifs à part entière de notre société. Ainsi, personne ne doit être laissé en marge de la société».

«La Stratégie Nationale de Protection Sociale (2022-2018) a été notre socle pour amortir les chocs et renforcer la résilience de nos concitoyens».

Extrait de la déclaration du Chef de l'État dans le cadre du 11e Conseil de ministres, marquant la rentrée politique de septembre 2023.

La présente stratégie de protection sociale, dans la continuité des précédentes stratégies, ambitionne tout en renforçant les mécanismes de résilience des communautés et en appuyant le processus de consolidation du Capital Humain, de sortir progressivement les populations vulnérables de la pauvreté par la mise en place de programmes d'autonomisation et d'inclusion financière, mais aussi par la création des projets générateurs de revenus.

Depuis plusieurs décennies, notre pays a enregistré une croissance économique forte et continue qui nous a permis de réaliser d'importants progrès dans le domaine de développement social en luttant contre les différentes formes de la pauvreté, grâce à une solidarité agissante. Notamment en faveur des plus démunis de nos compatriotes.

Cependant, malgré ces acquis incontestables, il nous reste beaucoup de chemin à parcourir encore pour un développement économique inclusive, qui profite à toutes les Djiboutiennes et à tous les Djiboutiens. C'est pourquoi, nous

avons toujours érigé la lutte contre la pauvreté, la précarité et les inégalités au rang des priorités absolues de notre politique de développement. Car la protection sociale est non seulement un droit humain et inaliénable, mais, aussi un investissement durable pour l'avenir de notre Nation.

Face à une pauvreté multidimensionnelle, face à un contexte international et régional volatil, il nous appartient de renforcer nos systèmes de protection sociale afin qu'ils puissent répondre plus rapidement et plus efficacement aux chocs, aussi exogènes qu'endogènes. Car nous ne pouvons pas nous permettre de revoir à la baisse nos ambitions de développement durable et compromettre les avancées majeures réalisées en matière de développement du Capital Humain.

Compte tenu de ces objectifs et des résultats attendus, la mise en œuvre de cette stratégie est fonction d'une forte coordination et une synergie des interventions afin d'offrir à nos concitoyens les plus vulnérables une protection sociale durable.

Aussi, je demande à tous les acteurs concernés de s'engager et de s'investir pleinement dans la réalisation de cette nouvelle stratégie pour affermir notre système de protection social que nous voulons solidaire, inclusif et durable.

S.E.M. ISMAÏL OMAR GUELLEH
Président de la République de Djibouti



Mot de la Ministre

«En investissant dans le capital humain de notre nation, nous créons un cercle vertueux où chaque individu peut réaliser son plein potentiel, contribuant ainsi à la croissance économique et à la création d'une société plus inclusive, plus juste, plus équitable et mieux résiliente».

Notre politique sociale de lutte contre la pauvreté pensée et conçue par le Président de la République Son Excellence Monsieur Ismail Omar Guelleh, n'est pas seulement de nature patriotique, mais bien plus encore, elle est également morale, religieuse et empreinte d'une profonde solidarité.

Le Président de la République ne pouvait concevoir une société à deux vitesses dont l'une tirée par la croissance économique depuis plus de deux décennies et l'autre laissée pour compte. C'est ainsi que la création du Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités a vu le jour. Ses missions et prérogatives n'ont eu de cesse de se développer et s'étoffer face aux multiples défis de plus en plus complexes.

Convaincus que pour se développer et bâtir une population productive et résiliente, il faut agir ensemble et solidairement. C'est dans ce sens que la nouvelle stratégie de Protection sociale du Ministère, en continuité et complémentarité avec les précédentes, fut élaborée, basée sur une approche concertée et participative, afin de proposer des solutions durables aux problèmes socio-économiques dont font face nos concitoyens tous les jours.

Inscrite dans la vision 2035 et dans ses plans quinquennaux de mise en œuvre dont la **SCAPE 2012-2017 et du Plan National de Développement (PND) « Djibouti ICI » 2020-2024**, mais également des atteintes des **Objectifs de développement durable (ODD)**, la **Stratégie Nationale de Protection sociale Non Contributive et pour le Renforcement du Capital Humain 2023-2027** est au cœur de notre action sociale.

Cette dernière incarne à travers ses actions nos valeurs fondamentales de solidarité, d'inclusion et de justice sociale et constitue le fondement de notre société, en veillant à ce que personne ne soit laissé sur le bord du chemin conformément à la **vision du Président de la République Son Excellence M. Ismail Omar Guelleh**.

Face à une pauvreté plus que jamais multidimensionnelle, il était plus que nécessaire que la protection sociale ne se limite pas uniquement aux champs des prestations de filets sociaux de sécurité. Mais, elle se devait d'être holistique et favoriser l'accès à des soins de santé de qualité, à une éducation équitable et au marché du travail.

Dans le contexte de pauvreté et vulnérabilité, la situation de Djibouti au demeurant assez fragile, est de plus en plus exacerbée par des aléas climatiques et anthropiques endogènes et exogènes qui menace le développement du Capital Humain du pays et met en danger la sécurité alimentaire, la disponibilité de l'eau, la santé publique et les moyens de subsistance économique. Il est primordial de protéger notre population contre tout type de risque pour les aider à sortir des affres de la pauvreté et leur offrir des conditions favorables pour améliorer leur bien-être et leur développement économique.

S.E Mme Ouloufa Ismail Abdo
Ministre des Affaires Sociales et des Solidarités



République de Djibouti
Ministère des Affaires Sociales
et des Solidarités

—
RÉSUMÉ EXÉCUTIF
Stratégie Nationale
de Protection Sociale
non Contributive
pour le Renforcement
du Capital Humain
2023-2027



La Stratégie Nationale de Protection Sociale Non Contributive pour le Renforcement du Capital Humain (2023-2027) de Djibouti reflète les priorités du Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités (MASS) et de ses partenaires en matière de protection sociale pour les cinq prochaines années. Elle a été rédigée entre février et novembre 2023 de manière participative avec une équipe de consultants internationaux et nationaux et avec le concours des départements sectoriels et avec l'appui technique et financier des agences des Nations unies, en particulier le Programme Alimentaire Mondial (PAM) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

La Stratégie s'inscrit dans le cadre de la **Vision Djibouti 2035** par laquelle le Gouvernement djiboutien cherche à consolider la position du pays en matière économique et commerciale, en donnant la priorité à la croissance et au développement du **capital humain**. Elle cherche également à renforcer les aides sociales en faveur des ménages les plus vulnérables, tout en appuyant leur sortie de la pauvreté et leur résilience face aux chocs.

La Stratégie s'inscrit dans la lignée des engagements de Djibouti en matière de lutte contre la pauvreté établis au début des années 2000, avec une emphase croissante sur la protection sociale à partir des années 2010. La nouvelle Stratégie s'adresse aux personnes les plus vulnérables, sans capacité de travail ou liées au secteur informel de l'économie, à travers une approche garantissant le revenu et l'accès aux services sociaux de base tout au long du **cycle de vie**.

La présente Stratégie a été rédigée de manière participative et inclusive, en faisant appel à des sources d'information primaire et secondaire : **analyse documentaire de la littérature; analyse des données économiques et sociales; cartographie des programmes; entretiens avec les parties prenantes; trois ateliers participatifs organisés** à Djibouti-Ville en mars, juin et novembre 2023; **22 groupes focaux** de personnes ciblées par la Stratégie.

Partie I

États des lieux et diagnostic

En exploitant sa position géographique, Djibouti a su créer les conditions d'un développement économique vigoureux, notamment grâce à ses services portuaires, qui le classe dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire. Cette amélioration des indicateurs économiques a permis à l'État de mieux lutter contre la pauvreté, mais elle s'est avérée insuffisante pour mettre un terme à l'insécurité alimentaire et à la vulnérabilité des Djiboutiens face aux aléas climatiques et aux crises régionales et internationales.

La situation socio-économique fragile de Djibouti a souffert des impacts générés par plusieurs crises exo-gènes survenus au début de la décennie 2020 ; la pandémie de la Covid-19 (2020), le conflit éthiopien du Tigré

(2020-2022), les inondations et sécheresses dans la Corne de l'Afrique (2021-2022), et la guerre en Ukraine déclarée début 2022, ont ralenti sa croissance économique et provoqué une hausse généralisée des prix à la consommation. Ces chocs ont eu un impact majeur sur le bien-être de la population djiboutienne, d'une part en augmentant ses vulnérabilités, tel que l'insécurité alimentaire et la malnutrition et, d'autre part en accentuant les défis en matière d'accès aux services sociaux de base tels que la santé et l'éducation.

L'accès à l'emploi, qui demeure le talon d'Achille de l'économie djiboutienne, est fortement marqué par les inégalités entre les milieux urbains et ruraux, où la faiblesse de l'accès empêche la création d'emplois.



formels correctement rémunérés. Les jeunes sont particulièrement touchés par les opportunités professionnelles limitées, avec 73 pour cent de la population de moins de 25 ans au chômage, alors que le secteur informel regroupe environ 43 pour cent de la main-d'œuvre.

La société djiboutienne est aussi marquée par la persistance des inégalités de genre. Si des progrès ont été atteints, ils concernent principalement les femmes éduquées des classes moyennes et supérieures, sans effet dans les régions de l'intérieur où les femmes ont un accès inégal à l'éducation et au marché du travail.



Cadre institutionnel et de coordination

Depuis sa première Stratégie en 2012, Djibouti s'est doté d'un nombre important d'outils et de mécanismes qui lui ont permis de renforcer les fondements de la protection sociale. Ces outils, souvent introduits dans le cadre d'un programme ou d'un financement spécifique, sont aujourd'hui institutionnalisés et profitent de ce fait à l'ensemble des programmes et projets.

Le Registre social, qui comprend actuellement des données sur 107 000 ménages (dont 79 000 en zone urbaine), ce qui représente 449 000 individus ; le système de ciblage des ménages qui fournit, à travers un indice, un score de vulnérabilité du ménage ; le Système d'Information et de Gestion (SIG) ; les Pratiques Sociales Essentielles (PSE), qui viennent en appui au développement du capital humain (santé, éducation, hygiène, autonomisation économique, etc.) ; les mécanismes de transfert (distribution de vivres, transferts monétaires et distributions d'argent, coupons alimentaires, transferts électroniques à travers D-Money) ; la Caisse Populaire d'Épargne et de Crédit de Djibouti (CPEC), qui est impliquée dans l'ouverture de comptes d'épargne et l'octroi de crédits à la population ; et enfin, les Guichets sociaux, qui agissent comme points d'entrée des ménages dans les programmes de protection sociale et dans la gestion des plaintes.

La cartographie des programmes liés à la protection sociale non contributive (PSNC) fait état d'un total de 65 programmes provenant d'une vingtaine d'institutions publiques. Le paysage de la protection sociale à Djibouti est donc extrêmement riche et varié : outre quelques grands programmes (notamment ceux financés par la Banque mondiale), il existe de nombreuses interventions de moindre ampleur liées à des objectifs particuliers : assistance technique, formation, renforcement des capacités et préparation stratégique, qui demeurent des actions fortes de certaines opérations de soutien des agences des Nations unies.

Partie II

La stratégie nationale de PS-CH 2023-2027

Plusieurs **défis** devront être relevés pendant la période couverte par la présente Stratégie :

- **La couverture insuffisante au vu de la pauvreté :** L'accès aux programmes sociaux est compliqué pour la population vivant en zone rurale où les guichets sociaux sont parfois inaccessibles. Certains programmes d'assistance sociale ciblant les populations aux besoins spéciaux ont une faible couverture. Les populations réfugiées et les demandeurs d'asile ne bénéficient pas encore des mêmes services que la population en général. Cette faible couverture est essentiellement liée au financement insuffisant de la protection sociale.
- **Accès limité aux emplois formels et d'opportunités économiques :** une partie importante de la population, principalement les femmes, demeure dans l'informalité, avec peu d'accès au travail formel en raison de faibles opportunités, d'emplois adaptés aux capacités locales, et d'accès à la formation professionnelle.
- **Augmentation des chocs et des crises :** Les crises à répétition nécessitent des réponses systémiques en matière de gestion des risques et des catastrophes (préparation, résilience, réponse). L'expérience révèle l'importance de renforcer la résilience du système pour assurer la continuité des prestations ;
- **Faiblesses des mécanismes actuels de protection sociale :** la mise en place d'un système de protection sociale s'est faite de manière progressive, mais reste incomplète : **fragmentation** du système et d'une approche par projet, manque de planification commune et de vision cohérente; **insuffisance des mécanismes de S&E des programmes** en matière d'information sur l'efficacité, la durabilité et les retours sur investissement des programmes d'assistance sociale; **faible qualité des données**, qui limite les capacités des services à s'adapter aux besoins changeants des populations; manque de clarté concernant la conception des programmes et la mobilisation des fonds.



Les axes de la Stratégie

La Stratégie 2023-2027 s'articule autour de quatre axes thématiques qui s'adressent à l'ensemble de la population djiboutienne ayant pour objectifs la sortie de la pauvreté et la lutte contre l'exclusion sociale et la marginalisation, ceci tout en contribuant aux politiques re-distributives de l'État djiboutien. La **dimension genre et l'handicap** croisent de manière transversale les quatre axes, afin d'avancer vers une protection sociale véritablement inclusive.

Axe 1 : Filets sociaux et accès aux services sociaux de base : cet axe a pour objectif de contribuer à la structuration du capital humain à travers une meilleure lutte contre l'insécurité alimentaire, l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base par les personnes les plus vulnérables et un accent sur les femmes et les populations rurales avec la mise en place de mesures d'accompagnement.

- Activité 1 — Transferts monétaires ou de vivres (groupe cible : ménages en situation de pauvreté avec personnes âgées et/ou avec handicap).
- Activité 2 — Accès aux services sociaux de base (groupe cible : communautés pauvres surtout en zone rurale, enfants du niveau primaire).
- Activité 3 — Communication pour le changement de comportement (groupe cible : ménages vulnérables).

Axe 2 : Inclusion économique et financière, afin d'habiliter les populations en compétences qui leur permettront de mettre en place des moyens de subsistance durables, d'accroître leurs revenus et de développer leur capital humain.

- Activité 1 — Appui à l'éducation et à la formation professionnelle (groupe cible : jeunes diplômés, ménages avec jeunes hommes et femmes en situation d'handicap, de décrochage scolaire, en particulier les étudiants avec un handicap).

- Activité 2 — Appui à la création d'entreprises et à la formalisation d'activités génératrices de revenus (groupe cible : travailleurs informels, en particulier les jeunes diplômés du milieu rural).
- Activité 3 — Inclusion financière à travers l'accès à la finance formelle (groupe cible : ménages à faible revenu, jeunes femmes)

Axe 3 : Protection sociale adaptative pour un développement durable pour permettre aux ménages de faire face aux chocs occasionnels, et de s'en relever tout en préservant leurs actifs, renforçant ainsi leur résilience.

- Activité 1 — Préparation à l'urgence : développement d'un module consacré aux chocs au sein du Registre social; mécanismes de transferts déployables à court terme avec les partenaires de transferts réguliers; stocks stratégiques d'aliments; lignes budgétaires de contingence ajoutées aux programmes réguliers pour effectuer des réajustements ou prévision de lignes de crédit facilement utilisables;
- Activité 2 — Réponse à l'urgence : porter temporairement à l'échelle le PNSF, les autres programmes de transferts monétaires et les programmes de cantines scolaires afin d'apporter des aides plus importantes; transferts de vivres et de matériels dans les 72 heures suivant un choc, et transferts électroniques pendant la phase de récupération;
- Activité 3 – Dispositif de relèvement : Appuyer les populations impactées par les chocs à travers l'inclusion économique et financière, en particulier les très petites entreprises, les coopératives, les Caisses Rurales d'Épargne et de Crédit (CREC). Mise en place d'un dispositif post-catastrophe comprenant l'appui à la reconstruction et à la réhabilitation des infrastructures sociales de base ;

Axe 4 : Renforcement institutionnel, technique et financier pour consolider et construire un système de gestion adapté aux enjeux du pays en matière de protection sociale.

- Activité 1 — Renforcement des institutions et des systèmes existants :

1. **Centralisation et coordination des principaux programmes de protection sociale non contributive** autour du MASS afin d'améliorer la couverture des programmes, de profiter des synergies, et d'éviter la dispersion des efforts et les doublons;
2. Développement de **l'interopérabilité entre les systèmes**, en particulier entre les systèmes d'identification biométrique du registre civil et d'autres bases de données, notamment de la fonction publique, de la santé, de l'éducation, ou du registre des véhicules.
3. Ouverture de **guichets sociaux mobiles** dans les zones rurales;
4. Transformation des guichets sociaux en véritables **guichets uniques intégrés**, fournissant un point d'entrée commun aux différents ministères et services;
5. Recalibrage du **Système d'Information et de Gestion (SIG)** en fonction des besoins imposés par la gestion de programmes de protection sociale;
6. Renforcement des **systèmes de gestion des plaintes**;
7. Travail avec la **CPEC** à une offre de services financiers à grande échelle et sa transformation progressive en une véritable banque de microfinance;

- Activité 2 — Adoption et renforcement des nouveaux systèmes :

1. **Mise en place au sein du MASS d'un Secrétariat exécutif chargé des opérations et de l'assistance humanitaire.** Ce dernier sera chargé de mettre en œuvre les actions de terrain du MASS, notamment de l'assistance humanitaire en situation de chocs.

2. Mise en place d'un **fonds d'urgence social** afin de mettre en œuvre les opérations de préparation et de réponse aux chocs. Ce fond servira de filet social supplémentaire en cas de situations d'urgence, notamment les pandémies, les catastrophes naturelles majeures ou les crises économiques.
3. Mise en place d'une **banque de microfinance** afin de soutenir l'inclusion financière et économique des populations les plus vulnérables.
4. Établissement d'**accords de collaboration** pour la mise à profit des fonds de prévention et d'adaptation au changement climatique;
5. Adoption de nouvelles approches de ciblage des bénéficiaires de programmes, avec l'utilisation de l'imagerie satellitaire, l'analyse du trafic sur la téléphonie mobile;
6. Renforcement des systèmes d'argent mobile;
7. Utilisation des systèmes d'alerte précoce sur les chocs, préparation de réponses plus efficaces et utilisation de techniques de surveillance par satellite;

- Activité 3 — Renforcement des capacités humaines :

1. Augmentation des effectifs du MASS, notamment pour la couverture des besoins au sein des guichets sociaux;
2. Qualification/requalification en fonction des besoins et des responsabilités par des formations, des voyages d'études, des échanges d'expériences; les travailleurs sociaux devront notamment renforcer leurs compétences à travers une certification reconnue et une valorisation de leurs compétences;
3. Renforcement de la formation des cadres du MASS en matière de S&E, de sensibilité au genre et en gestion des risques/protection sociale adaptative

Figure : Théorie du changement



Partie III

Opérationnalisation de la Stratégie

Le plan d'opérationnalisation permet de déterminer les éléments de la mise en place des mesures prioritaires définies dans la Stratégie. Les informations présentées sont, pour chacune des activités :

1. Le(s) groupe(s) cible (s) de l'activité
2. Des détails concernant la mise en place des activités;
3. Les entités responsables de chacune des activités, en distinguant les organisations responsables, en soutien et impliquées;
4. Les cibles annuelles afférentes à chacune des activités;
5. Le montant dédié à chacune des activités, sur base des informations budgétaires collectées auprès du MASS et des partenaires en fonctions des cibles.

Une structure de **coordination** légère et centrée autour du MASS permettra d'accompagner la mise en place des différents programmes, tout en assurant les fonctions de suivi et de plaidoyer. Deux niveaux de coordination permettront de réaliser le travail de coordination :

1. **Au niveau décisionnel et stratégique** : Le Groupe des Partenaires de la Protection Sociale (GPPS) abordera les thèmes stratégiques de la protection sociale, en insistant sur la durabilité des partenariats, sur la coordination des activités et sur la transition entre aide humanitaire et développement;
2. **Au niveau opérationnel** : le MASS établira les contacts nécessaires entre les ministères sectoriels concernés et les liens entre les activités couvrant plusieurs secteurs, ceci avec les organisations déconcentrées du MASS et décentralisées des zones concernées par un programme ou projet particulier.

Plan de Suivi et Évaluation (S&E) — Les capacités nationales en matière d'analyse restent insuffisantes au soutien du processus de décision basé sur des données probantes. La gestion axée sur les résultats demandera donc un système qui permet l'apprentissage,

justifie la prise de décision sur l'évolution future des programmes et assure la transparence dans l'utilisation des ressources publiques.

Les processus de suivi seront soutenus par des systèmes appropriés de collecte, d'administration, d'analyse, de rapport et de diffusion des données. De plus, des ressources seront disponibles pour le soutien à la collecte de données qualitatives et la conduite d'études de collecte de données probantes, mais aussi d'informations sur les expériences et les enseignements tirés du terrain. La Stratégie propose un cadre de suivi commun à l'ensemble des bailleurs et des évaluations de trois types : évaluation à mi-parcours et finale de la Stratégie elle-même, évaluations d'impact, et audits sociaux.

Plan de communication ciblant non seulement les bénéficiaires, mais également les autres directions sectorielles et les collectivités territoriales qui mettent parfois en œuvre des programmes de PS. Il définira les cibles visées (bénéficiaires, partenaires techniques et financiers [PTF], secondaires, etc.) et adaptera les messages et leurs supports en conséquence.

Plan de mobilisation de fonds

Les coûts estimés de la mise en œuvre de la Stratégie de protection sociale non contributive s'élèvent à 90 milliards de francs djiboutiens pour la période 2023 — fin 2027. Ces dépenses représenteraient environ 2 pour cent du PIB de Djibouti, soit un pourcentage suffisant à la couverture des besoins des populations les plus pauvres et les plus vulnérables et conforme aux normes adoptées par les pays les plus exemplaires de la sous-région.

Le financement proviendra essentiellement du budget de l'État, incluant les dons et crédits des partenaires bilatéraux et multilatéraux sous budget national, dont les dépenses sociales pour 2023 ont été chiffrées à 3,17 milliards de FDJ, soit 0,43 pour cent du PIB. De ce mon-

tant, 738 millions représentent des dépenses d'investissement sur financement intérieur dont 900 millions sur financement extérieur en dons et 1,2 milliards de FDJ en prêts, toujours sous financement extérieur. En tenant compte des dépenses des autres ministères liées à la protection sociale non contributive, les ressources directes (MASS) et indirectes (autres ministères) inscrites au budget national 2023 pour la PSNC représentent près de 10 milliards de FDJ pour 2023.

Le Fonds de Solidarité Nationale (FSN) finance les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté à travers du budget de l'Etat et des dotations accordées par les entreprises publiques à hauteur de 1,8 milliard FDJ l'année 2022, une valeur en augmentation. En 2022, le **Fonds de Solidarité Santé de l'Assurance Maladie Universelle (FSS-AMU)**, représentait 22 pour cent des fonds de protection sociale dépensés à travers le budget national. Au niveau de **l'existence de fonds de prévoyance**, disponibles en cas de catastrophe, le MASS devra se préparer à affronter financièrement différents niveaux de désastre, ceci à travers les outils financiers disponibles. **En 2022 fut créé le Fonds de Soutien pour le Handicap d'un montant de 600 millions de francs Djibouti.** Ce dernier a pour objectif le financement de programmes nationaux de prévention et de prise en charge du Handicap sous toutes ses formes. Il sert notamment à renforcer l'autonomisation économique des personnes handicapées.

Les **agences des Nations Unies** mènent des projets sociaux dont le montant s'élève à environ 336 millions FDJ par an. Toutefois, d'autres activités placées sous d'autres rubriques peuvent être considérées comme des dépenses sociales non contributives. C'est le cas, par exemple, des activités d'appui à la résilience des communautés pour répondre aux crises (4,8 millions USD annuels) et des activités dédiées à la protection des groupes vulnérables (6,9 millions USD). Selon cette ventilation, les dépenses de protection sociale pourraient ainsi s'élever à 13,6 millions de USD, hors activités de formation et du marché du travail, soit 2,4 milliards de FDJ.

Le calcul du déficit financier est un exercice complexe qui repose sur un certain nombre d'hypothèses. La première veut que, dans les années à venir, le budget national continue à mobiliser au moins le même montant de ressources que les années précédentes. Il s'agit d'un montant d'environ 10 milliards de FDJ auquel des organismes tels que les banques multilatérales de développement et certaines agences de coopération contribuent de manière importante. Une deuxième hypothèse suppose que les agences des Nations unies continueront à financer les programmes de protection sociale s'adressant aux plus vulnérables au moins au même niveau que ces dernières années. Le budget des fonds de solidarité nationaux financés par des ressources privées devrait également se situer au même niveau qu'antérieurement, soit environ 2 milliards de FDJ par an.

Même en supposant que ces engagements se répètent dans les années à venir, les besoins financiers non-couverts de la Stratégie sont considérables, soit près de 15 milliards de FDJ par an. Le calcul des besoins totaux par source de financement à l'aide de la même répartition entre les sources financières que précédemment révèle les besoins suivants en matière de financement de la Stratégie nationale : 63 milliards de FDJ pour le budget national soutenu par les contributions extérieures, telles que la Banque mondiale; 15,5 milliards de FDJ de la part du système des Nations unies et 11,5 milliards de FDJ provenant de fonds nationaux.

Il s'agit d'efforts financiers et de gestion importants qui demanderont une prise de conscience et une mobilisation des forces vives de la société djiboutienne, un engagement clair et transparent des forces et autorités gouvernementales, et une collaboration et une mobilisation accrues de la communauté internationale pour atteindre les objectifs programmatiques de la Stratégie.

Tableau : Ecart entre les besoins de la stratégie nationale PS-CH et estimations du budget national (en millions FDJ)

	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Besoin de la SNPS	18 240	16 846	17 548	18 259	19 495	90 390
Programmation budgétaire*	3 168	3 310	3 333	3 450	3 550	16 811
Écart à combler par les sources externes	15 072	13 536	14 215	14 809	15 945	73 579

Source : estimation des auteurs sur données MEFI, MB, BCD, UNCT



République de Djibouti
Ministère des Affaires Sociales
et des Solidarités

Stratégie Nationale de Protection Sociale non Contributive pour le Renforcement du Capital Humain 2023-2027



Introduction

Le document de Stratégie Nationale de Protection Sociale Non Contributive pour le renforcement du capital humain 2023-2027 de Djibouti est l'aboutissement d'un effort concerté des acteurs du secteur durant 6 mois, entre février et octobre 2023. Commandée par le ministère des Affaires Sociales et de Solidarités (MASS), cette stratégie a bénéficié de l'appui technique et financier des agences des Nations Unies, en particulier le Programme Alimentaire Mondial (PAM) et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).⁵ Le MASS s'est chargé d'établir les contacts avec les principales parties prenantes et de constituer l'équipe de consultants responsable de la rédaction du document. Celui-ci a également été validé par un Comité technique multisectoriel placé sous l'autorité du MASS.

La Stratégie s'inscrit dans le cadre de la Vision 2035 de Djibouti et du PND 2020-2024⁶ à travers lesquels le Gouvernement djiboutien cherche à consolider la position du pays en matière économique et commerciale, en donnant la priorité à la croissance et au développement du capital humain. La Stratégie Nationale de Protection Sociale Non Contributive (SNPS-NC) entend également renforcer les mécanismes en faveur des ménages les plus vulnérables, tout en appuyant les processus de consolidation de leur capital humain, la réduction de la pauvreté et leur résilience face aux chocs. Elle constitue également un outil d'aide à la décision pour l'avenir en vue d'une consolidation des prérogatives du MASS.



Justification et champ d'application de la stratégie

La Stratégie Nationale de Protection Sociale Non Contributive pour le renforcement du capital humain (2023-2027), la troisième du genre, s'inscrit dans la lignée des engagements de Djibouti en matière de lutte contre la pauvreté, établie depuis le début des années 2000, avec une emphase croissante sur la protection sociale à partir des années 2010.

En 2012, le Gouvernement djiboutien a commandé et mis en œuvre la première Stratégie Nationale de « Filets Sociaux de Sécurité (2013-2017) », laquelle mettait l'accent sur la création de systèmes appuyant les populations vulnérables. Elle a été suivie en 2018 par le lancement de la seconde Stratégie Nationale de Protection Sociale (2018-2022), qui a amplifié les politiques sociales déjà mises en œuvre par le Gouvernement et les collectivités territoriales, en s'adressant aux deux catégories les plus vulnérables de la société : les personnes dont le revenu ne suffit pas à couvrir les besoins essentiels et leur accès et celles qui, même en bénéficiant d'une couverture sociale contributive, risquent de basculer dans la pauvreté et la précarité.⁷ Pour sa part, la Stratégie 2018-2022 centre son approche sur la création d'un socle de protection sociale et introduit les thèmes de l'autonomisation et de la création de sources de revenus, même si l'accent est mis sur le soutien, les garanties et les droits de groupes vulnérables spécifiques (ménages pauvres, enfants, personnes handicapées et personnes âgées). C'est pendant cette période, en 2019, que le Secrétariat d'État chargé des Affaires Sociales (SEAS) a été transformé en ministère des Affaires Sociales et des Solidarités (MASS), concrétisant la volonté de donner plus de poids à ces domaines.

La SNPS 2023-2027 s'adresse exclusivement à la partie non contributive de la protection sociale (PSNC), c'est-à-dire aux personnes qui n'ont pas de travail leur permettant de cotiser à des mécanismes contributifs et d'en recevoir les bénéfices : pensions, soins de santé, assurance chômage, etc. Elle s'adresse ainsi aux personnes les plus vulnérables, sans capacité de travail ou liées au secteur informel de l'économie, à travers une approche garantissant le revenu et l'accès aux services sociaux de base tout au long du **cycle de vie**. Ce faisant, la politique décrit des mécanismes visant à protéger ces personnes, mais aussi à les faire sortir graduellement du cycle de la pauvreté intergénérationnelle à travers des mécanismes d'autonomisation, avec une emphase sur le renforcement du capital humain.

Le choix de se concentrer sur la protection sociale **non contributive** relève à la fois de la volonté du MASS, et de l'observation du fait que les dynamiques de la protection sociale non contributive et contributive sont différentes, notamment en termes de bénéficiaires (travailleurs du secteur informel versus travailleurs du secteur formel), de ministères responsables et de mécanismes de financement. Bien qu'il existe une interaction croissante entre les secteurs formel et informel de l'économie, les mécanismes d'assistance et d'incitation (ou de dissuasion) qui s'appliquent dans les deux secteurs répondent à des logiques sociales, économiques et politiques différentes. L'inclusion du volet contributif dans une réflexion stratégique sur la protection sociale fait partie d'une discussion de politique économique plus vaste qui doit impliquer les syndicats, le patronat, le Gouvernement et la société civile, afin de créer un dialogue social autour des concepts d'équité, de soutenabilité et d'efficacité, ce qui engage la définition d'un nouveau contrat social entre les parties prenantes. La présente stratégie se concentre pour sa part sur la lutte contre la pauvreté et les aspects de protection et promotion des plus vulnérables

L'expansion de la PSNC telle qu'envisagée dans la Stratégie 2023-2027 fait également écho à plusieurs des Objectifs de Développement Durable (ODD) adoptés en 2015 et dont Djibouti est signataire, notamment la cible 1.3 de l'**ODD 1. Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde**, à travers la mise en place de mesures de protection sociale adaptées au contexte national. Les activités d'autonomisation sont également à mettre en lien avec l'**ODD 8. Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous**, et notamment la *Cible 8.3. Promouvoir des politiques axées sur le développement qui favorisent des activités productives, la création d'emplois décents, l'entrepreneuriat, la créativité et l'innovation et stimulent la croissance des microentreprises et des petites et moyennes entreprises et facilitent leur intégration dans le secteur formel, y compris par l'accès aux services financiers*. Les autres objectifs ciblés par la SNPS 2023-2027 sont notamment les **ODD 2. Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable** et **ODD 5. Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles**.

Méthodologie

La présente Stratégie a été rédigée de manière participative et inclusive, en faisant appel à des sources d'information primaires et secondaires. Au cours de ces approches, le MASS a joué un rôle central en tant que noyau de toutes les initiatives gouvernementales en matière de PSNC, en organisant les rencontres et en appuyant la collecte de l'information.

Ainsi, la collecte d'information a inclus les procédés suivants :

- **Une analyse documentaire de la littérature disponible** : notamment des documents gouvernementaux, lois et décrets en matière de filets sociaux, évaluations d'autres agences et organisations. Une bibliographie en annexe reprend l'ensemble des sources utilisées.
- **Une analyse des données économiques et sociales** disponibles auprès des ministères et organes de l'État pour une analyse des dynamiques économiques, sociales et des dépenses en matière de protection sociale non contributive ; dont l'Enquête Djiboutienne auprès des Ménages pour les Indicateurs Sociaux 2017 (EDAM-IS) et les données issues du Registre Social.
- **Une cartographie des programmes de PSNC** réalisée sur la base d'une collecte d'information auprès des partenaires au développement qui appuient les interventions de protection sociale, afin de recenser leurs actions concrètes et d'identifier les institutions et les populations bénéficiaires de ces appuis. En tant qu'outil de travail, qui pourra être mis à jour régulièrement pendant les prochaines années, cet exercice de cartographie figure parmi les premiers résultats de la Stratégie.
- **Des entretiens avec les parties prenantes** : agents du gouvernement central et des collectivités territoriales, partenaires des Nations Unies, des ONG et de la société civile, et autres partenaires au développement.

- **Deux ateliers participatifs**. Afin d'assurer la participation des principaux acteurs de la protection sociale non contributive, deux ateliers ont été organisés à Djibouti Ville, présentant une méthodologie participative de collecte d'information.⁸
- **Des groupes focaux**. Afin d'avoir une appréciation directe de leur vulnérabilité, 22 groupes focaux représentatifs ont été organisés à Djibouti-ville et dans les zones rurales, avec l'appui du MASS auprès de groupes ciblés par la Stratégie, avec comme point d'entrée la pauvreté et l'insécurité alimentaire des ménages. Cette démarche est venue compléter l'approche catégorielle de la précédente Stratégie et traduire les vulnérabilités particulières des personnes au sein des ménages (handicap, vieillesse, foyer monoparental), comme critères additionnels par rapport au profil de pauvreté ou d'insécurité alimentaire. Les principaux éléments tirés de ces groupes sont résumés dans l'Encadré 1.
- **Une révision par des experts** pour valider la pertinence de l'analyse, des experts des organisations impliquées ont été mobilisés au mois de juin au moment de la mission des consultants et pendant les mois suivants afin d'apporter leurs points de vue et commentaires.

Structure du document

La présente Stratégie reflète les priorités du gouvernement djiboutien, en commençant par le MASS, et l'ambition du pays en matière de PSNC pour les cinq prochaines années. Il se compose de trois grandes parties. La **partie I** présente les éléments contextuels permettant de comprendre les spécificités de la société et de l'économie djiboutienne, notamment ses vulnérabilités. Cette partie contient les éléments-cadres de la protection sociale (cadre institutionnel et de coordination, et corpus juridique et de politiques sectorielles), dans lesquels s'inscrit la présente Stratégie; des informations sur les actions de protection sociale en 2023.



La **partie II** du document est consacrée à la présentation des quatre axes stratégiques autour desquels s'articule la Stratégie, chacun présentant une orientation et des actions prioritaires pour les prochaines années : l'axe 1 porte sur les filets sociaux et l'accès aux services sociaux de base; l'axe 2 sur l'inclusion économique et financière; l'axe 3 sur les mécanismes adaptatifs en réponse aux chocs; et l'Axe 4 sur le renforcement institutionnel, technique et financier. Du fait des inégalités qui persistent en la matière, la sensibilité au genre a été incluse à titre de dimension transversale.

La **partie III**⁹ du document traite des aspects opérationnels de la Stratégie et se compose de quatre grands volets : le premier, qui est consacré à la **mise en œuvre de la SNPS**, détaille la planification des activités, avec les responsabilités des acteurs (dispositifs institutionnels et de coordination), la priorisation des populations (ciblage et couverture) et les mécanismes de transferts privilégiés et mesures additionnelles qui doivent venir renforcer le capital humain. Concernant la mise en œuvre, la Stratégie adopte une approche graduelle qui se décline aussi en matière de structuration du secteur et vise à améliorer la coordination entre acteurs étatiques, les PTF et les autres acteurs, y compris les ONG. Un deuxième volet définit le cadre de **Suivi et Évalua-**

tion (S&E) qui devrait permettre de mesurer les principales réalisations en matière de protection sociale et leur évolution. Il reprend les principaux indicateurs de mesure du succès de la politique ainsi que des éléments de collecte d'information. Chaque indicateur est également assorti d'une cible annuelle. Une troisième section est dédiée à la **mobilisation des ressources** : elle reprend les données budgétaires disponibles et traite des ressources à mobiliser en fonction des besoins identifiés. Le volet final présente des pistes en matière de **communication**, un élément central pour le succès de la stratégie. Un lexique en ainsi que des encadrés tout au long du texte permettent d'éclaircir les principaux concepts, dynamiques, exemples et termes techniques auxquels le texte principal fait référence.

Encadré 1.

A l'écoute de la population

Dans le cadre de la formulation de la SNPS, le MASS a tenu des consultations avec les citoyens djiboutiens. Vingt-deux groupes focaux se sont déroulés dans les régions de l'intérieur dont deux dans des camps de réfugiés (Ali Addeh et Markazi), et 12 à Djibouti ville. Les discussions ont visé à éclaircir les besoins, les attentes et les connaissances des populations en matière d'assistance sociale.

Les besoins des populations vulnérables.

L'absence de revenus stables et le chômage sont les préoccupations principales des personnes interrogées. L'absence d'opportunités professionnelles et de moyens de développer des activités génératrices de revenus ne permet pas aux populations de sécuriser une source de revenus stable, sans laquelle, ils ne peuvent payer les biens et services de base (alimentaire, transports, frais scolaires). Les AGR créées sont généralement de petites activités de vente (galette, beignets, khat) dont les revenus sont insuffisants pour combler les besoins des ménages, alors que leur nature informelle et précaire est source d'incertitude et d'angoisse. A Djibouti ville, le prix des loyers constitue un coût difficile à assumer pour les populations, et les plus vulnérables peinent à accéder à un logement permanent et décent.

Les ménages vivant en zones rurales souffrent également de l'insuffisance des infrastructures et services sociaux de base. L'accès à l'eau dans les localités est identifié comme une difficulté majeure, particulièrement en période de chaleur. Il en va de même de l'électrification des foyers. Enfin l'insuffisance et les coûts des services de transport sont des complications pour les populations, car cela compromet l'acheminement de produits alimentaires et l'accès à l'école des enfants.

Les attentes en matière d'assistance sociale se concentrent sur l'appui à la création d'AGR et l'accès à la formation professionnelle afin d'améliorer l'insertion sur le marché du travail des plus

pauvres et le développement d'un savoir-faire chez les plus jeunes pour exercer un métier et sécuriser un revenu stable. L'augmentation et la continuité de transferts monétaires est aussi une nécessité identifiée pour pallier l'insuffisance des opportunités économiques. Les ménages ont besoin de prestations régulières prédictibles pour subvenir à leurs besoins quotidiens et prévoir d'éventuels investissements pour le développement de leur capital humain à travers l'éducation ou la création d'AGR. Enfin, les consultations dans les régions révèlent l'importance du développement des infrastructures et services basiques, notamment concernant l'accès à l'eau, l'électricité, et l'amélioration des systèmes de transport pour accéder aux services scolaires.

Connaissance des programmes du MASS. Les critères et mécanismes de sélection des bénéficiaires des programmes du MASS sont connus et compris. L'utilisation des guichets sociaux pour l'enregistrement et le dépôt de doléances est répandu en ville et dans les chefs-lieux, mais leur existence et leur utilité ne sont pas connues de tous dans les localités et dans les camps de réfugiés. La capacité du MASS à se déplacer dans les localités les plus éloignées pour communiquer des informations sur leurs programmes sociaux est donc appréciée.

ANQUE MONDIALE
MASS
ROJET DE PROTECTION
OCIALE ET DE RÉPONSE
AUX CRISES ALIMENTAIRES



Fondation Ismaïl Omar Guelleh pour le logement
Cérémonie de remise des clés aux bénéficiaires
des logements sociaux de la Fondation

📍 Holl-Holl

📅 21.05.2023



Partie I

États des lieux
et diagnostic

Partie I

États des lieux et diagnostic

1.1 Contexte général

1.1.1 Un pays à revenu intermédiaire, au carrefour des continents

La République de Djibouti abrite une population de 1 001 454 habitants¹⁰ répartis sur une superficie de 23 200 km². Elle bénéficie d'une position géostratégique particulière sur la rive sud-ouest de la mer rouge et nord-ouest du golfe d'Aden, au carrefour des continents africain, asiatique et européen. Selon les plus récentes données disponibles des Nations unies¹¹, le taux brut annuel de croissance démographique naturelle de la population¹² est estimé à 1,31 pour cent en 2023, un changement attribué à la baisse de la mortalité infantile et à une amélioration des soins de santé.

Aussi, selon les données de l'EDAM-2017, 39 pour cent de la population djiboutienne vivait sous le seuil de pauvreté d'un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (3,20 dollars par jour en Parité de Pouvoir d'Achat 2011 - PPA) et 19,1 pour cent se trouvaient dans une pauvreté extrême (en dessous du seuil de pauvreté international de 1,90 dollar par jour en PPA de 2017). Même si ces chiffres demeurent élevés, la pauvreté a nettement diminué entre 2002 et 2023. Ainsi, selon les données de l'EDAM, le taux de pauvreté extrême est passé de 37,4 % en 2002 à 21% entre 2023, quand dans le même temps celui de la pauvreté relative passe de 67,9 % à 35,8%.

1.1.2 Situation économique : une croissance vigoureuse marquée par des disparités

En capitalisant sur sa position géographique particulière, Djibouti a su créer les conditions d'un développement économique soutenu grâce aux services portuaires¹³ qu'il fournit à l'Éthiopie depuis 1998, et à la rente que lui versent des puissances étrangères en échange de la mise à disposition d'espaces réservés à leurs bases militaires.¹⁴ Le pays a renoué avec une croissance économique vigoureuse, située autour de 4,8 pour cent de moyenne annuelle durant la décennie 2000-2010 avant de monter à 6 pour cent au cours de la décennie suivante. Les principales données économiques indiquaient un ralentissement de la croissance économique annuelle de 4,3 à 3,6 pour cent de 2021 à 2022, du fait de tensions sur les chaînes d'approvisionnement associées à la guerre en Ukraine et aux fermetures des ports en Chine au cours du premier semestre, auxquelles se sont ajoutées la flambée des prix, une

forte sécheresse et une demande éthiopienne atone¹⁵. Djibouti affiche aujourd'hui un niveau de développement économique qui le classe dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire, avec un PIB par habitant de 3 136 dollars US.¹⁶

L'amélioration des indicateurs économiques a permis à l'État de mieux lutter contre la pauvreté, mais elle s'est avérée insuffisante pour mettre un terme à l'insécurité alimentaire de la population et à la vulnérabilité des Djiboutiens face aux aléas climatiques et aux effets des crises régionales et internationales. Les indicateurs macro-économiques cachent également des disparités géographiques et sociales importantes car, malgré les progrès accomplis, Djibouti demeure l'un des pays les plus inégaux de la région MENA, avec un coefficient Gini estimé à 41,6 en 2017. Selon l'EDAM-2017, le taux de pauvreté extrême s'élève à 13,6 pour cent à Djibouti-Ville et à 62,6 pour cent en zone rurale. Selon la Banque mondiale, les zones rurales regroupent 15 pour cent de la population nationale, mais 45 pour cent de la population pauvre.¹⁷

1.1.3 Une progression freinée par de nombreux chocs

La situation socio-économique fragile de Djibouti a été impactée par plusieurs crises exogènes survenues au début de la décennie 2020. En effet, la pandémie de la Covid-19 (2020), le conflit éthiopien du Tigré (2020-2022), les inondations et sécheresses dans la Corne de l'Afrique (2021-2022), et la guerre en Ukraine déclarée début 2022, ont ralenti sa croissance économique et provoqué une hausse généralisée des prix à la consommation.

La pandémie de la Covid-19 a frappé Djibouti d'autant plus durement que le pays reste très dépendant du commerce mondial, qui couvre jusqu'à 90 pour cent de ses besoins alimentaires. Les perturbations sur la chaîne d'approvisionnement se sont traduites par une augmentation des prix des denrées qui a impacté les classes pauvres à moyennes, et plongé de nombreux ménages dans la pauvreté et l'insécurité alimentaire. La pandémie a détruit plus de 33 000 emplois¹⁸ et tou-

ché au moins 168 000 personnes, notamment dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, des transports aérien et urbain, du tourisme (agences de voyages, par exemple), du BTP (bâtiment et travaux publics), du commerce de détail, et plus généralement les très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME).

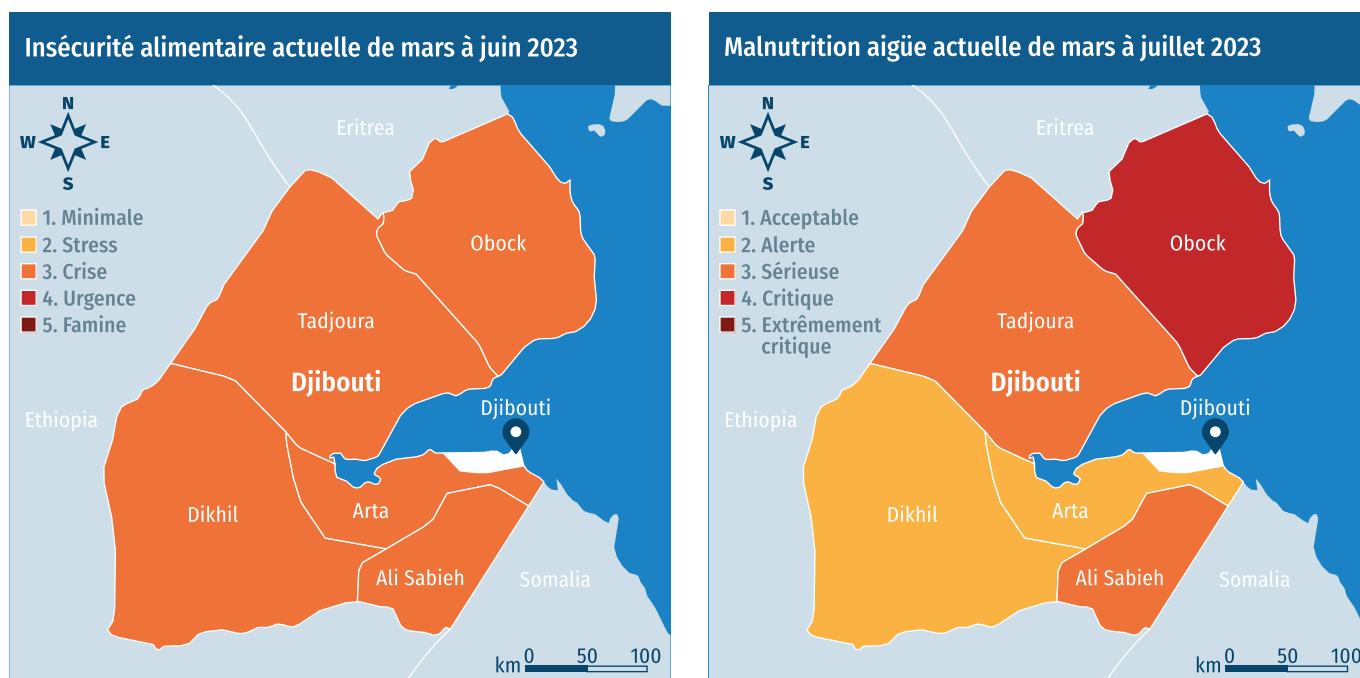
Les vulnérabilités liées à la COVID ont été aggravées dès avril 2021 par une succession d'évènements climatiques (inondations, invasion de criquets pèlerins et sécheresses récurrentes) ayant touché la population urbaine comme rurale. Les inondations du premier trimestre 2021 ont ainsi endommagé les infrastructures communautaires et les productions agricoles, et perturbé les activités commerciales et de construction, principalement dans les régions de Tadjourah et Dikhil, causant des dommages considérables¹⁹. En milieu urbain, les inondations ont affecté les moyens d'existence de nombreux ménages travaillant dans le secteur informel, comme la restauration et le petit commerce. Les fortes pluies ont également favorisé la prolifération de criquets pèlerins, dont l'invasion a touché plus de 5 000 hectares de pâturages et 1 700 jardins agricoles répartis sur 23 sites²⁰.

Les chocs se sont poursuivis avec le déclenchement en 2020 de la guerre du Tigré, engendrant une baisse des recettes portuaires de Djibouti. Au cours du dernier trimestre de l'année 2021, le volume des marchandises et des hydrocarbures en transit à destination de l'Éthiopie a baissé de plus de 25 pour cent et les pertes de l'économie Djiboutienne projetées pour l'année 2022 étaient estimées à plus 70 milliards FDJ (0,4 milliard de dollars US, soit 12 pour cent du PIB). Les multiples chocs ont eu un impact majeur sur le bien-être de la population djiboutienne, en augmentant ses vulnérabilités d'un côté, telles que l'insécurité alimentaire et la malnutrition, et en accentuant les défis en matière d'accès aux services sociaux de base tels que la santé et l'éducation.

De plus, Djibouti accueille plus de 31 000 réfugiés et demandeurs d'asile,²¹ ce qui représente environ 3,2 pour cent de la population du pays. Le pays accueille également environ 150 000 migrants irréguliers dans les centres urbains.²² Plus de 80 pour cent des réfugiés enregistrés sont hébergés dans trois camps situés dans des régions isolées (Ali-Addeh, Holl Holl dans le sud et Markazi dans le nord), avec des différences significatives dans l'accès aux services de base. Les engage-



Figure 1 : Situation de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition aiguë à Djibouti en 2023, selon la classification IPC



Source : Analyse de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition aiguë de l'IPC, Janvier-décembre 2023, 2 juin 2023

ments du Gouvernement djiboutien²³ en matière d'accès des populations réfugiées et demandeuses d'asile aux bénéficiaires de la protection sociale non contributive devraient continuer à se matérialiser dans les prochaines années. Inclus dans le registre social ces groupes vulnérables ont bénéficié dans certains cas d'aides monétaires à travers le PNSF, et comme le stipule le décret N° 2017-410/PR/MI du 7 décembre 2017 "les bénéficiaires du statut de réfugié et les demandeurs d'asile reçoivent le même traitement que les nationaux en ce qui concerne la législation du travail et de la sécurité sociale".

1.1.4 Une insécurité alimentaire exacerbée par la hausse des prix

Début 2022, le déclenchement du conflit en Ukraine a provoqué une hausse des prix causée par une contraction de l'offre de certaines denrées alimentaires au niveau mondial. Pour la première fois depuis 2011, les prix du blé, de l'huile végétale, des fruits et des légumes, ont augmenté de manière significative. Le niveau général des prix à la consommation a augmenté de 8,5 pour cent en glissement trimestriel, et l'inflation de 11,5 pour cent. Cumulées, ces augmentations ont réduit le pouvoir d'achat des ménages, par ailleurs confrontés à une faible disponibilité alimentaire liée à une mauvaise saison des pluies de janvier à mars 2022 et à une baisse consécutive des activités d'élevage notamment à Arta (-57 pour cent)²⁴

Tadjourah (-24 pour cent), Dikhil (-18 pour cent) et Ali Sabieh (-13 pour cent)²⁵.

En conséquence, l'analyse de l'*Integrated Food Security Phase Classification (IPC)* pour l'année 2023 a montré une détérioration de la situation alimentaire sur l'ensemble du territoire national puisque, entre le second semestre 2022 et le premier semestre 2023, le taux d'insécurité alimentaire aiguë (phase 3 et plus) est passé de 16 pour cent à 21 pour cent de la population, ceci avec un impact plus prononcé dans le milieu rural que le milieu urbain. Les résultats de l'enquête montrent également une prévalence de la malnutrition aiguë globale (MAG) située autour de 10 pour cent avec un taux de malnutrition aiguë sévère (MAS) de 2,6 pour cent²⁶, et des disparités entre les milieux urbain et rural (MAS de 3,3 pour cent en rural contre 2,4 pour cent en urbain).^{27,28}

1.1.5 Un marché du travail peu créateur d'emplois, surtout pour les jeunes, et un large secteur informel

Malgré des résultats économiques satisfaisants et la mise en place de la *Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE) 2015-2019*, l'accès à l'emploi demeure le talon d'Achille de l'économie djiboutienne, et est fortement marqué par des inégalités. Seuls 45 pour cent de la population en âge de travailler (définie comme individus âgés de 15 ans et plus) participe au marché du travail.²⁹ L'inactivité économique des jeunes est élevée, avec en-

viron 46 pour cent de la population gée de 15 à 24 ans participant à la force de travail, alors que près de 21,3 pour cent sont au chômage et près de 28 pour cent n'ont pas d'emploi et ne suivent pas d'études ou de formation.³⁰

La ville de Djibouti concentre la majorité de l'activité économique, alors que la faiblesse de l'accès aux services de base empêche la création d'emplois formels correctement rémunérés dans les zones rurales. Pour ces raisons, l'emploi dans ces zones est particulièrement faible, avec seulement 16,8 pour cent de la population en âge de travailler ayant un emploi formel, contre 24,4 pour cent à Djibouti et 27,8 pour cent dans les autres villes.³¹

Le secteur public reste le plus grand pourvoyeur d'emplois au niveau national avec 60 pour cent des emplois du secteur formel, ceci alors que le secteur privé en fournit 20 pour cent et que les 20 pour cent restants sont composés d'autoentrepreneurs, qui créent leur entreprise, ou de travailleurs indépendants.³² Le port et ses activités connexes ont été durant les dernières années les premières récipiendaires d'investissement, mais avec peu d'effet sur l'emploi local et une partie importante des postes créés comblés par des travailleurs expatriés.

Outre les disparités géographiques, le marché de l'emploi génère également d'importantes disparités en termes de genre, avec un taux de chômage des hommes de 23,1 pour cent contre de 38,2 pour cent chez les femmes³³, ceci alors que seule 29 pour cent des femmes sont actives sur le marché du travail, dont 54 pour cent avec au moins trois années d'études supérieures.³⁴ Qui plus est, les différences en termes de qualité et de stabilité de ces emplois sont importantes, les femmes représentent unique-ment 36 pour cent de la population active, mais plus de 70 pour cent des travailleurs du secteur informel. Les jeunes, qui comptent pour les trois quarts de la population, sont aussi particulièrement touchés par la faiblesse des opportunités professionnelles, avec 73 pour cent de la population de moins de 25 ans au chômage³⁵, dont 87,5 pour cent à Djibouti-ville³⁶, alors que le chômage touche de plus en plus les personnes diplômées, donnant naissance au phénomène des « diplômés-chômeurs ».

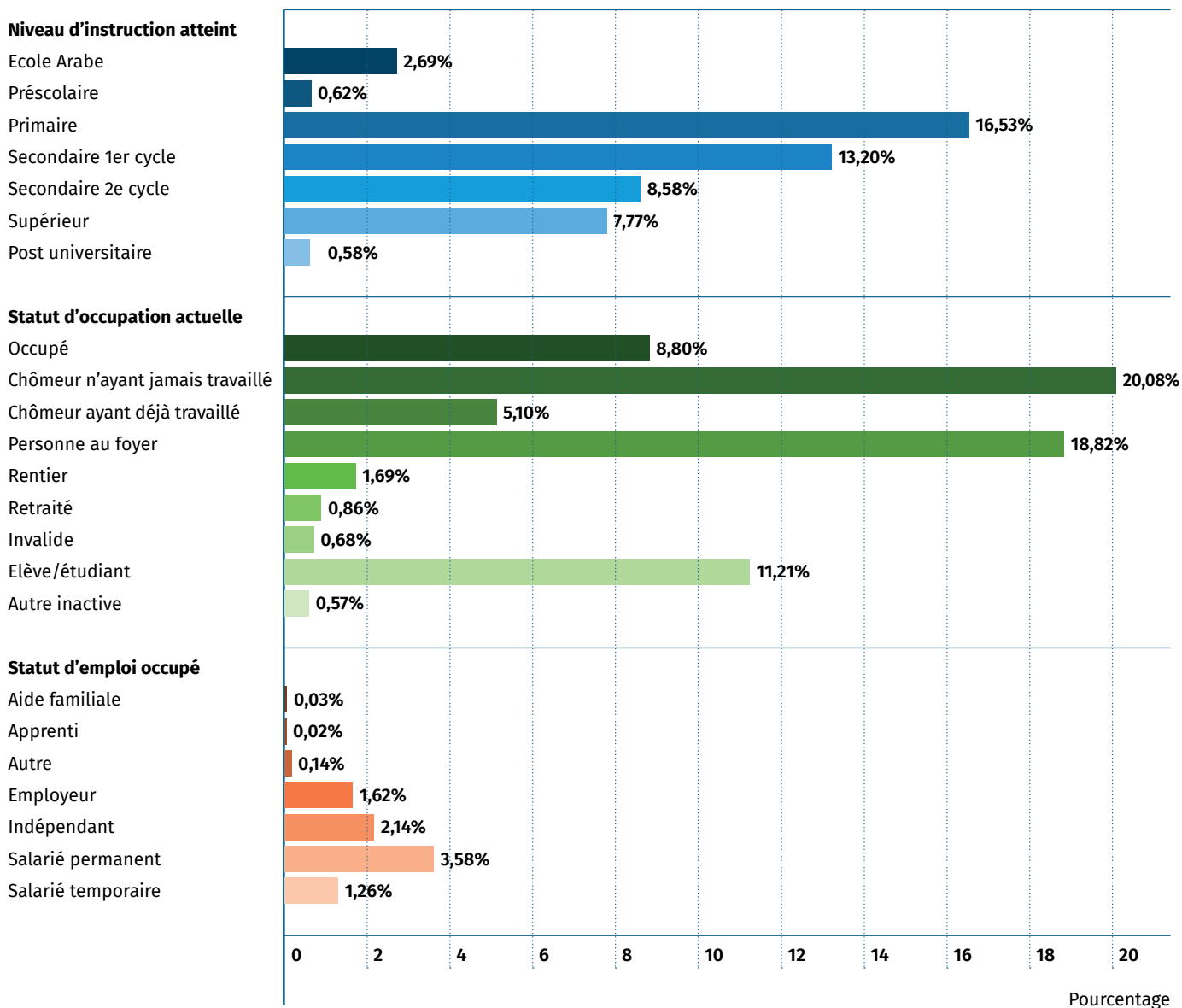
En 2019, le secteur informel regroupait environ 43 pour cent des emplois, dont 80 pour cent concentrés dans des activités peu qualifiées du secteur tertiaire,

qui ensemble contribuent à environ 15 pour cent du PIB³⁷. Les emplois informels sont situés pour les trois quarts dans la ville de Djibouti sous la forme d'entreprises individuelles de subsistance. Les coûts des loyers et de l'énergie sont souvent identifiés comme les principaux freins à l'entrepreneuriat, alors que l'accès au crédit s'est amélioré au cours des dernières années, notamment grâce aux services de microfinance fournis par la Caisse Populaire d'Épargne et de Crédit (CPEC)³⁸.

Parmi les pistes explorées pour la création d'emploi, le développement des réseaux de communication et de la fibre optique, l'attrait des jeunes pour le numérique, et la position de Djibouti comme plateforme commerciale majeure dans la région, ont placé l'économie numérique en *pôle position* des secteurs à fort potentiel de croissance, en favorisant l'innovation et la création de PME dans le domaine. Si l'usage du téléphone reste limité (41 pour cent de taux de pénétration en janvier 2023³⁹), le taux de pénétration d'internet s'élevait à 68,9 pour cent à la même période.

Le Registre social constitue une source importante de données socio-économiques sur la population, qui contient des informations sur près de la moitié de la population djiboutienne. La Figure 2 présente la population inscrite au Registre en fonction de son niveau d'éducation et de son statut d'emploi.

Figure 2 : Données socio-économiques clés sur les ménages enregistrés dans le registre social



Categorie

Niveau d'instruction atteint

- Ecole Arabe
- Préscolaire
- Primaire
- Secondaire 1er cycle
- Secondaire 2e cycle
- Supérieur
- Post universitaire

Statut d'occupation actuelle

- Occupé
- Chômeur n'ayant jamais travaillé
- Chômeur ayant déjà travaillé
- Personne au foyer
- Rentier
- Retraité
- Invalide
- Elève/étudiant
- Autre inactive

Statut d'emploi occupé

- Aide familiale
- Apprenti
- Autre
- Employeur
- Indépendant
- Salarié permanent
- Salarié temporaire

Source: MASS, Registre social

1.1.6 Services sociaux de base : eau, assainissement, éducation, santé

La population djiboutienne fait également face à un certain nombre de privations, désormais prises en compte dans les calculs de la pauvreté multidimensionnelle : niveau de vie, santé et éducation⁴⁰. Cependant, à Djibouti, ils ont été complétés par une dimension « emploi et sécurité sociale » et une dimension « environnement » (santé environnementale).

L'accès à l'eau potable est un défi, surtout pour les femmes et filles rurales pauvres, et son absence augmente l'exposition aux maladies. Selon l'enquête EDAM de 2017, les taux d'accès à l'eau et à l'assainissement se situent respectivement à 68,1 pour cent et 9,2 pour cent au niveau national et à seulement 40,2 pour cent et 2,6 pour cent en milieu rural. Concernant l'assainissement, 85 pour cent des ménages urbains contre 19 pour cent des ménages ruraux ont accès à l'utilisation de toilettes améliorées, ce qui illustre une inégalité de plus entre les ménages des milieux urbain et rural. Suivant le genre des chefs de ménage, il y a quatre points d'écart, au détriment de ceux dirigés par des femmes (69,3 pour cent contre 73,8 pour cent).

En ce qui concerne l'éducation, le taux brut de scolarisation est assez élevé (98 pour cent dans le primaire au niveau national), mais l'accès à l'école souffre d'importantes inégalités entre les milieux rural et urbain et entre les genres, sans parler de sa qualité et de la déperdition scolaire entre les différents cycles. Selon l'Annuaire statistique de l'Éducation de l'année scolaire 2019-2020, les filles représentaient 47 pour cent des élèves au niveau primaire en milieu urbain et 43 pour cent en milieu rural. Les disparités entre genres sont bien plus marquées dans le secondaire en raison des abandons scolaires des filles. L'objectif non atteint de parité au niveau primaire compromet l'arrivée à la parité des niveaux moyen (0,82), secondaire (0,83), technique (0,72) et supérieur (0,61) de l'enseignement.

Selon les statistiques de l'EDAM de 2017, l'accès à la santé reste aussi insuffisant que marqué par des disparités géographiques et des inégalités liées au genre : 20 pour cent de la population, notamment en milieu rural, n'a pas accès aux services de santé.⁴¹ Aussi, Djibouti affiche des taux de mortalité infantile et maternelle élevés : le taux de mortalité infanto-juvénile est estimé à 68 pour 1000⁴², le taux de mortalité infantile à 50 pour 1000 naissances vivantes⁴³, et celui de la mortalité maternelle à 383 pour 100 000 naissances vivantes.

Entre 1995 et 2019, l'Indice de Développement Humain (IDH) de Djibouti est passé de 0,351 à 0,524, une hausse principalement liée à l'amélioration de 10,4 années de l'espérance de vie sur cette période, de 1,3 année de la durée moyenne de scolarisation, de 4 années de la durée attendue de scolarisation⁴⁴, et à celle du Revenu National Brut (RNB), lequel a connu une progression de 207,3 pour cent entre 1990 et 2019. Malgré cette amélioration, l'IDH de Djibouti le classe dans la catégorie des pays à « développement humain faible » au 166^e rang mondial sur 189 pays et territoires. Le Gouvernement djiboutien est en train de calculer l'Indice de capital humain (voir Encadré 2), et il sera de grande importance de pouvoir l'utiliser pour évaluer les progrès de cette Stratégie.

Encadré 2. Indice de développement humain et indice de capital humain

L'**Indice de développement humain** ou IDH (en anglais : human development index ou HDI) est un indice statistique composite visant à évaluer le taux de **développement humain** des pays du monde. L'IDH est calculé par la moyenne de trois indices quantifiant respectivement: 1) la santé ou longévité, mesurée par l'espérance de vie à la naissance, qui permet de définir indirectement la satisfaction des besoins essentiels ; 2) le savoir ou niveau d'éducation, mesuré par la durée moyenne de scolarisation pour les adultes de plus de 25 ans ; 3) le niveau de vie (logarithme du revenu brut par habitant en parité de pouvoir d'achat), afin d'englober les éléments de la qualité de vie tels que la mobilité ou l'accès à la culture.

L'**indice de capital humain** est un indicateur synthétique du niveau de capital humain qu'un enfant né aujourd'hui devrait pouvoir atteindre à l'âge de 18 ans, compte tenu des risques qu'il court d'être en mauvaise santé et de recevoir une éducation insuffisante dans le pays où il vit. L'indice se distingue en particulier par le fait qu'il mesure la contribution de la santé et de l'éducation à la productivité des individus et des pays, en se fondant sur des études microéconomiques. Il varie entre 0 et 1, et ne prend la valeur 1 que si un enfant né aujourd'hui peut espérer vivre en pleine santé (ne subir aucun retard de croissance et vivre au moins jusqu'à 60 ans) et atteindre son potentiel d'éducation formelle (14 années de scolarité de qualité avant l'âge de 18 ans). La note d'un pays représente donc la distance qui le sépare du « seuil ultime », à savoir une scolarité complète et une santé optimale. À titre d'exemple, si l'indice de capital humain d'un pays est de 0,38, cela signifie que le niveau de revenu qu'un enfant né aujourd'hui peut espérer atteindre à l'âge adulte sera égal à 38 % de ce qu'il aurait pu atteindre s'il avait suivi une scolarité complète et joui d'une parfaite santé.

Source: PNUD et Banque mondiale

1.1.7 Une société où les inégalités de genre persistent

Jusqu'à la fin des années 1960, les Djiboutiens étaient majoritairement des nomades vivant de l'élevage et pratiquant une transhumance limitée entre la côte et les montagnes de l'intérieur. Le milieu nomade était caractérisé par une hiérarchie statutaire entre hommes et femmes, et entre aînés et cadets, fondée sur une idéologie patriarcale. Depuis la sédentarisation, le pays est engagé dans une transition dans laquelle il tente de trouver sa voie entre tradition et modernité. Cette transition profite davantage aux femmes en les extrayant d'un contexte social où elles se trouvaient statutairement dominées et en les introduisant dans un contexte aux normes moins inégalitaires. Malgré cela, les traits d'une culture patriarcale continuent de peser sur leur développement socio-économique.

Les transformations structurelles autour de la place des femmes dans la société ont connu une accélération rapide à partir de la fin des années 1990, lorsque la République de Djibouti s'est engagée dans une politique volontariste avec la création d'un ministère exclusivement dédié à la Promotion de la Femme en 1999. Dorénavant envisagée au niveau national, cette politique visait la réduction des inégalités dans les domaines de l'économie, l'éducation, la prise de décision et la santé. Des progrès tangibles ont été atteints dans tous ces domaines, notamment en ce qui concerne les femmes éduquées des classes moyennes et supérieures. Pourtant, la politique peine à produire un changement réel dans les domaines politique et économique, plus particulièrement dans les régions de l'intérieur où les femmes subissent des inégalités au croisement du genre et de la classe sociale.

Pour preuve, entre 2013 et 2017, alors que la pauvreté extrême des femmes urbaines a diminué, passant de 18,2 pour cent à 12,3 pour cent, celle des femmes rurales a augmenté en passant de 54,8 pour cent à 63,5 pour cent sur la même période. Ce phénomène prend sa source dans les défis qu'elles rencontrent, comme l'enclavement de leurs régions qui empêche leur accès aux ressources et aux services, et leur faible niveau d'alphabétisation qui les exclut du marché du travail⁴⁵ et les oriente majoritairement vers les circuits de subsistance du secteur informel.⁴⁶

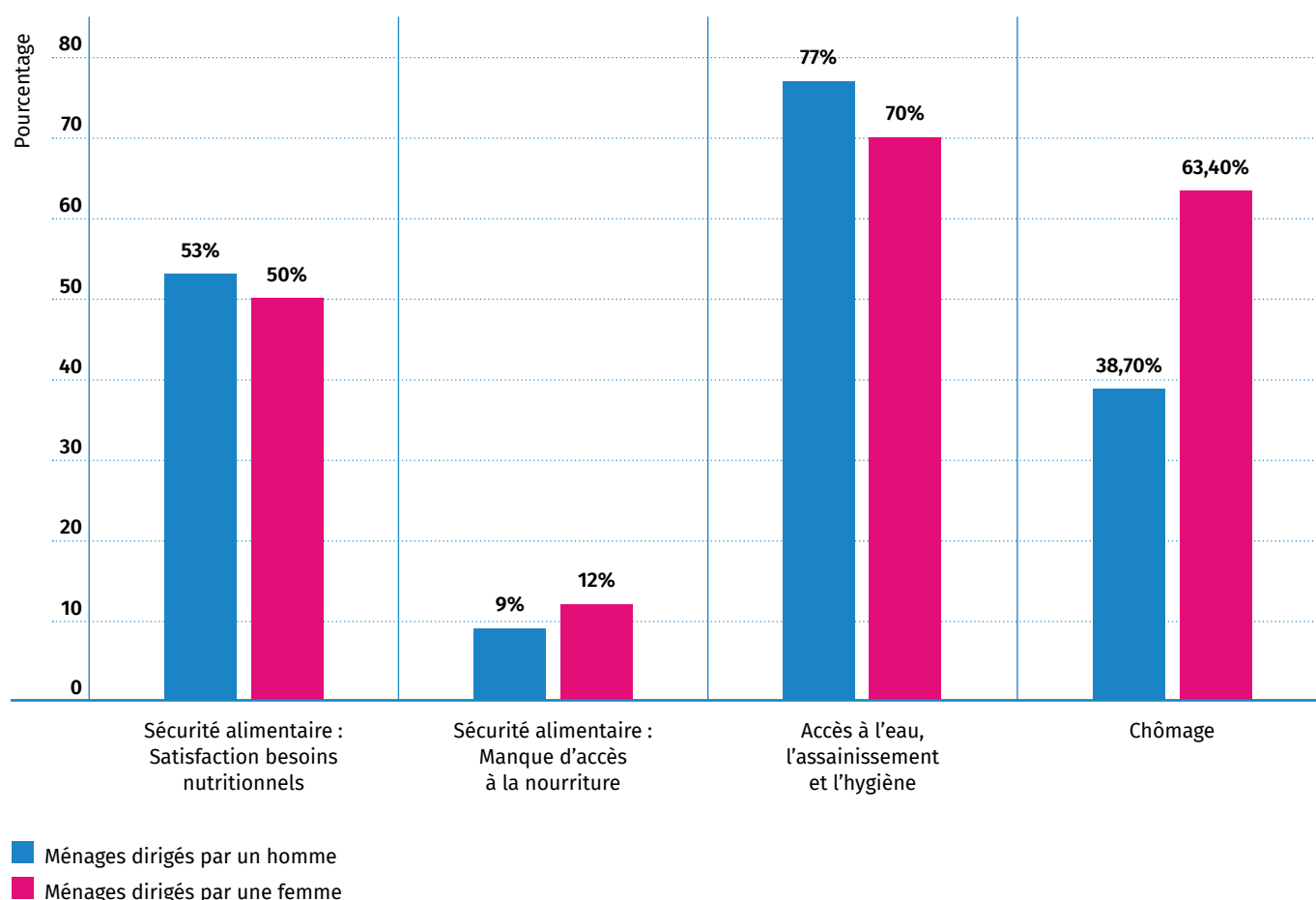
La pauvreté féminine détermine à son tour l'insécurité alimentaire des ménages. Si l'insécurité alimentaire touche environ 60 pour cent des ménages vivant en milieu rural, elle touche davantage les ménages dirigés par des femmes, en raison d'un accès plus faible à la

nourriture (12 pour cent manquent d'argent pour acheter des aliments contre 9 pour cent des ménages dirigés par des hommes), et une plus faible satisfaction des besoins nutritionnels (53 pour cent des ménages dirigés par des femmes contre 50 pour cent de ceux dirigés par des hommes ne consomment ni fruits, ni protéines animales). Ces ménages souffrent de malnutrition en raison de pratiques nutritionnelles inadéquates, mais la pauvreté et la situation de marginalisation objective des femmes en constituent des causes profondes.

En matière d'éducation, le taux d'alphabétisation des femmes a progressé, passant de 43,7 pour cent en 2011 à 48,2 pour cent en 2017, mais reste marqué par de grandes disparités entre les zones rurales (passées de 14,4 pour cent à 16,2 pour cent) et urbaines (de 50,3 pour cent à 53,4 pour cent). Les inégalités liées au genre n'épargnent pas non plus l'accès à la santé et le bien-être des femmes, même si, grâce aux progrès des services de santé, les femmes ont accédé à une plus grande longévité⁴⁷, et une moindre mortalité aux

jeunes âges, alors que l'indice de fécondité est passé de 6,8 en 1960 à 2,8 enfants par femme en 2020. Les femmes djiboutiennes souffrent d'un taux de mortalité maternelle élevé par rapport à la moyenne régionale, mais en baisse rapide sur les dernières décennies, du fait du manque de personnel médical qualifié, de l'utilisation insuffisante des consultations prénatales, de la faiblesse de la prévalence contraceptive, de l'insuffisance des infrastructures de santé et de l'inaccessibilité géographique pour les femmes et filles rurales (la distance moyenne à parcourir jusqu'au centre de santé étant de 9,36 km, alors que la norme est de 5km).⁴⁸ En matière de violence basée sur le genre, la santé des femmes souffre particulièrement de la pratique de mutilations génitales dont la prévalence est estimée à 70,7 pour cent chez les femmes âgées de 15 à 49 ans⁴⁹.

Figure 3 : Inégalités hommes-femmes dans certains domaines socio-économiques clés, chef de ménage d'un ménage dirigé par un homme ou une femme



Source: Auteurs, sur base de données de l'EDAM 2017 estimée sur un échantillon de population adulte

1.2 Le cadre de la protection sociale non contributive

1.2.1 Cadre institutionnel et de coordination

Selon le Décret n°2021-114/PRE fixant les attributions des ministères, le MASS est chargé de l'élaboration et de l'application de la politique de lutte contre la pauvreté et de promotion de la solidarité nationale. À ce titre, la protection sociale non contributive relève essentiellement de son mandat. Pour accomplir celui-ci, le MASS s'appuie sur son Département des Affaires Sociales qui regroupe les services de la microfinance et du développement communautaire, le Service de guichet unique des Affaires Sociales et l'Appui aux personnes à besoins spéciaux. Dans ce montage, l'ADDS joue un rôle important en tant qu'agence de maîtrise avec une grande expérience opérationnelle et de terrain.

Le cadre institutionnel de la PSNC reflète aussi l'engagement d'une large gamme d'acteurs, bien que le cadre de coordination manque de formalisation⁵⁰. La protection sociale profite de cette façon des opportunités de nature institutionnelle, juridique, financière et stratégique présente dans les documents stratégiques analysés dans les paragraphes qui suivent.

1.2.2 Documents de cadrage stratégique

Cette revue des documents de stratégie lié à la PSNC reflète l'engagement d'une large gamme d'acteurs dans la protection sociale et met en exergue les priorités accordées au renforcement du capital humain à différents niveaux (emploi, santé, sécurité alimentaire, etc.) pour en faire un levier de croissance économique. La bibliographie présente une liste de documents juridiques de base sur la protection sociale incluant les principaux décrets et lois qui règlementent de façon importante la matière.

- La **Vision Djibouti 2035**, publiée en 2014, émet des directives et des recommandations pour faire du capital humain un outil essentiel de croissance économique soutenue et un moyen de lutte contre la pauvreté à l'horizon 2035. Son quatrième pilier, consacré à la consolidation du capital humain, doit être atteint à travers d'importants investissements dans les secteurs de la santé et de l'éducation pour améliorer directement le bien-être des populations, mais aussi pour renforcer indirectement les autres formes du capital humain, qui concourent à l'accroissement des revenus. Les aspects du bien-être social, de la solidarité et de la sécurité alimentaire sont abordés dans le cadre d'une approche globale.

- Le **Plan National de Développement 2020-2024 (PND), Djibouti ICI** (Inclusion, Connectivité, Institutions), élaboré dans le cadre de la Vision Djibouti 2035, met l'accent sur les initiatives privées en tant que leviers de croissance, en prêtant attention aux problèmes de redistribution, d'équité, d'inclusion économique et de lutte contre la marginalisation. Les actions du PND Djibouti ICI s'articulent autour de trois axes stratégiques interdépendants : inclusion, connectivité et institutions, renforcés par quatre thématiques transversales, (i) développement du capital humain, (ii) environnement, changement climatique et énergies renouvelables, (iii) stratégie socio-économique de réponse à la COVID-19, (iv) **économie numérique** et technologique. Les conséquences négatives de la COVID-19 sur les progrès socio-économiques du pays ont été atténuées par la mise en **œuvre du Pacte National Solidaire (PNS)** adopté par le Gouvernement en avril 2020.

1.2.3 Documents de politiques sectorielles

- S'appuyant sur la Vision Djibouti 2035, la **Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi – SCAPE (2015-2019)** détermine quatre axes stratégiques pour relever le défi de l'accélération de la croissance et de la promotion de l'emploi :
 - La croissance **économique**, la compétitivité et le rôle moteur du secteur privé ;
 - Le développement du capital humain ;
 - La gouvernance publique et le renforcement des capacités institutionnelles ;
 - Les pôles de développement régionaux et le développement durable.

La SCAPE s'appuie également sur le développement du capital humain ainsi que sur un essor de secteurs moteurs comme le tourisme, l'économie bleue et *l'agribusiness*.

- En matière santé et de nutrition, la **Stratégie Nationale de Prévention des Différentes Formes de la Malnutrition** à Djibouti 2018-2022 vise le renforcement de la santé en ciblant prioritairement les enfants de moins de 5 ans, les femmes enceintes et les mères. Ses activités se focalisent sur les interventions à haut impact, et notamment la fenêtre d'opportunité des 1000 jours pour contrer de manière efficace le retard de croissance et les autres formes de malnutrition.



- La **Stratégie Nationale pour l'Accélération de la Réduction de la Mortalité Maternelle et Néonatale (SNMN) 2022-2026** priorise également le renforcement du capital humain à travers la préservation de la santé maternelle et néonatale (SMN) afin de contribuer à l'accélération de la réduction de la mortalité maternelle et néonatale, qui reste en dessous de l'objectif de développement du millénaire de baisse annuelle de 4,5 pour cent.⁵¹
- Le **Plan stratégique National pour l'enfance 2022-2026** dispose d'un axe stratégique consacré à l'amélioration de l'offre de soins de santé et nutritionnels et de façon générale à celle de la protection des enfants. Il vise également à contribuer au développement du capital humain par le développement du plein potentiel de l'enfant dès son plus jeune âge.
- Dans le domaine de l'handicap, Djibouti a mis en place diverses mesures pour la promotion des droits des personnes en situation d'handicap comme la Loi n° 15/an/18/8eme I portant création de l'agence nationale des personnes handicapées; la Loi n° 136/an/21/8eme I portant adoption de la stratégie nationale du handicap 2021-2025; la Loi n°168/an/22/8ème I portant création du fond de soutien pour le handicap (FSH).
- La **Politique Nationale de l'Emploi (2021-2024)** souligne la vulnérabilité des jeunes sortant du système éducatif et de formation. Son plan d'action opérationnel identifie trois axes stratégiques qui portent tous sur le renforcement du capital humain comme suit : l'évolution significative de la proportion de la population active formée dans l'enseignement et la formation technique et professionnelle, la baisse du taux de chômage des femmes et des jeunes, l'augmentation de la part du secteur privé structuré dans l'emploi total et l'augmentation de la part de l'emploi du secteur primaire dans l'emploi total.
- Le **Cadre d'Action Global pour les Réfugiés** signé en 2016 et son plan d'action (*Comprehensive Refugee Response Framework - CRRF*) et le Pacte mondial sur les Migrations (PMM) sûres, ordonnées et régulières. Ces deux cadres stratégiques traduisent l'engagement de Djibouti envers les populations réfugiées et les migrants. Ces accords et le cadre légal national qui en a découlé⁵² formalisent l'inclusion des réfugiés et demandeurs d'asile dans les filets sociaux, ainsi que leur accès au système éducatif et à l'AMU.
- La **stratégie nationale de la formation professionnelle pour la période 2020-2030** a pour objectif d'orienter et d'encadrer l'enseignement technique et la formation professionnelle pour permettre la mise en place d'un système national efficient de formation professionnelle. Elle prévoit en ce sens d'accroître l'accès à la formation professionnelle et d'assurer sa pertinence et qualité. Son plan d'action prévoit notamment une augmentation des effectifs de nouveaux entrants, la réduction du déséquilibre

entre la capitale et les régions, la création et l'opérationnalisation des instances de gouvernance de la formation professionnelle, la mise en place de mécanismes pérennes de financement ainsi qu'une insertion professionnelle durable des diplômés.

- La **Stratégie nationale d'inclusion financière**, lancée en juillet 2022, vise à faciliter et à accélérer l'accès des citoyens et des entreprises djiboutiennes, exclus du système financier traditionnel, à des produits et services financiers utiles et abordables qui répondent à leurs besoins. Cette Stratégie répond à l'impératif de faciliter une plus forte inclusion financière étant celle-ci un potentiel multiplicateur d'un développement durable et inclusif.

1.2.4 Les actions de protection sociale en cours : les outils

La formulation d'une nouvelle Stratégie de PSNC nécessite un aperçu des actions en cours dans le domaine de la protection sociale afin de comprendre les types de services offerts, les catégories sociales et les régions concernées, les systèmes de ciblage mobilisés, les objectifs visés et les mécanismes de soutien à la mise en œuvre.

Depuis la première Stratégie en 2012, Djibouti s'est doté d'un nombre important d'outils et de mécanismes qui lui ont permis de renforcer les fondements de la protection sociale. Ces outils, souvent introduits dans le cadre d'un programme ou de financements spécifiques, sont aujourd'hui institutionnalisés et profitent de ce fait à l'ensemble des programmes et projets mis en place par le MASS et l'Agence Djiboutienne de Développement Social (ADDS) placée sous sa tutelle. Ils sont synthétisés par la Figure qui suit. Celle-ci présente les blocs d'outils nécessaires à l'élaboration, la mise en œuvre, et le suivi et évaluation d'une stratégie de PS-CH, sans oublier les programmes qui en découlent.

Le Registre social, mis en place et géré par le MASS sous l'acronyme RSMIS, est une application web qui permet de collecter et de mettre à jour les données socio-économiques des ménages. Il comprend en 2023 les données de 107 000 ménages (dont 79 000 en zone urbaine), ce qui représente 449 000 individus. Un système de filtrage facilite l'identification et le ciblage de ménages présentant des caractéristiques utiles pour les programmes, tels que les handicaps, les femmes seules, les étudiants, ou les travailleurs informels. Son usage s'est désormais imposé pour le ciblage de bénéficiaires au sein de

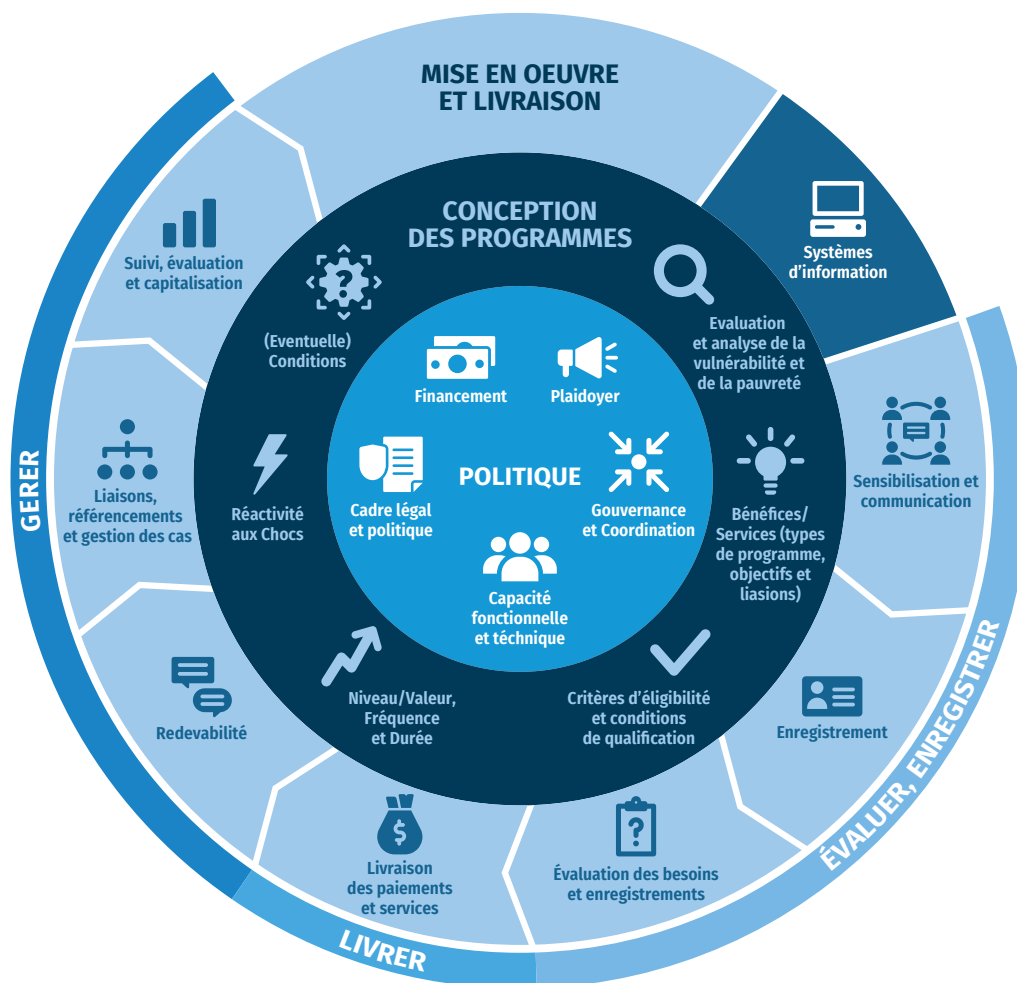
nombreux programmes sociaux menés par le MASS et ses partenaires.

Le Registre Social possède des mécanismes d'actualisation des données, mais celle-ci requiert de visiter un guichet social, réflexe que de nombreux ménages n'ont pas encore. Il utilise un système d'identification biométrique qui collecte la photographie faciale et les empreintes des 10 doigts pour identifier les bénéficiaires de transferts monétaires et éviter les doublons. Les données biométriques sont stockées dans les serveurs sécurisés au sein des bureaux du MASS. Sa future interopérabilité avec le Registre civil du ministère de l'Intérieur, à travers le numéro national unique, permettra de renforcer les processus d'identification.

Le Système d'Information et de Gestion (SIG). Les données du Registre social peuvent être exportées vers un Système d'Information et de Gestion. Ce système vise à suivre les transferts monétaires, la participation aux séances de sensibilisation et autres projets, et reçoit les plaintes formulées par les bénéficiaires. Le SIG récupère les informations nécessaires à l'identification des ménages enregistrés dans le cadre des programmes gérés par le MASS, notamment l'identifiant du ménage, l'identifiant du bénéficiaire, la valeur du PMT ou les données démographiques du bénéficiaire.

Le ciblage des ménages. Les bénéficiaires de l'assistance sociale fournie par le MASS sont ciblés selon deux procédures, selon qu'ils proviennent du milieu urbain ou rural. En milieu urbain, les ménages s'inscrivent

Figure 4 : Système de protection sociale à Djibouti



Source: SPACE, 2021, repris dans MASS-PAM - Évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Protection Sociale, 2022



auprès des guichets sociaux en remplissant une fiche. Celle-ci est ensuite stockée au sein du Registre social et un indice (Proxy Means Test (PMT)⁵³), fournit un score qui correspond au niveau de vulnérabilité du ménage. Le seuil d'éligibilité peut néanmoins varier selon le programme. Dans le secteur rural, le ciblage s'effectue selon des mécanismes communautaires, pour ensuite inscrire les personnes sélectionnées au Registre social. Dans ce cas, le score PMT n'est qu'indicatif et ne sert pas de critère au ciblage. Un même ménage peut bénéficier de plusieurs programmes de protection sociale, mais ne peut cumuler les transferts monétaires, qui présentent des conditions d'éligibilité similaires.

Les Pratiques Sociales Essentielles (PSE) sont des mesures accompagnant les transferts sociaux monétaires dans des domaines qui viennent en appui au développement du capital humain (santé, éducation, hygiène, autonomisation économique, etc.). Elles consistent en 13 modules préparés par l'UNICEF⁵⁴ et délivrés par l'Union Nationale des Femmes Djiboutiennes (UNFD) aux bénéficiaires de transferts monétaires. Les séances de sensibilisation sont menées par les mères-conseillères intervenant au niveau communautaire en collaboration avec le personnel local des ministères sectoriels concernés par les thèmes des séances. Les PSE peuvent améliorer le ciblage des ménages, car il s'agit aussi d'un système de suivi de la vulnérabilité et des communautés pauvres. Elles peuvent également faciliter l'inclusion comme la graduation des programmes.

Les mécanismes de transfert. Par la variété de ses programmes et de ses modalités d'intervention, la protection sociale non contributive a adopté une série de mécanismes de transferts adaptés aux caractéristiques des régions et des bénéficiaires :

- **Distributions de vivres.** Le MASS met en œuvre les distributions de vivres dans des programmes d'aide ponctuels (par exemple, pour la réponse aux urgences) et des programmes continus. Cette aide a récemment été adaptée aux personnes âgées et handicapées.
- **Transferts monétaires et distribution d'argent.** La CPEC, à Djibouti-ville et dans les chefs-lieux principalement,⁵⁵ et la Trésorerie Générale, dans le reste du pays, sont les organisations chargées des transferts d'argent aux bénéficiaires des programmes de protection sociale. À Djibouti-ville, le bénéficiaire peut retirer son argent au guichet de la CPEC grâce à son identification ou à un document généré dans le

cadre d'un programme particulier (comme le projet PITCH). Dans les zones rurales, le MASS effectue le transfert directement, par le biais d'une distribution d'argent en personne.

- Certaines composantes du PNSF (comme les projets saisonniers du Programme alimentaire mondial) offrent des *coupons alimentaires* qui peuvent être échangés auprès d'un réseau d'une vingtaine de magasins agréés.
- **Transferts digitaux à travers D-Money.** Il s'agit du système de paiements digitaux de la compagnie nationale Djibouti Telecom. Le système est utilisé pour les étudiants bénéficiaires du programme ASE-RI ou participant à des formations du MENFOP, qui peuvent utiliser ces paiements auprès de fournisseurs équipés de lecteurs de cartes. Les paiements digitaux assurent la traçabilité et une réconciliation des paiements en temps réel.

La Caisse Populaire d'Épargne et de Crédit de Djibouti (CPEC). Principale institution de microfinance du pays, elle procède à l'ouverture de comptes d'épargne et à l'octroi de crédits à la population, avec un accompagnement des bénéficiaires. La CPEC comprend un réseau de trois coopératives créées en 2011 et compte environ 47 500 membres. Sous la supervision du MASS, la CPEC offre des prêts individuels et solidaires, ces derniers représentant 70 pour cent du portefeuille. Les bénéficiaires du PNSF à Djibouti-ville reçoivent leurs transferts sur leurs comptes auprès des CPEC et dans de nombreux cas des accompagnements au remboursement de leurs emprunts.

Les Guichets sociaux sont les principaux points d'entrée des ménages dans les programmes de protection sociale. Il existe en 2023 un total de 13 guichets sociaux, dont sept à Djibouti-ville et six dans les chefs-lieux des provinces, qui occupent une centaine de travailleurs sociaux. Ces guichets donnent accès au Registre social en recevant les individus demandeurs d'aide sociale, et en saisissant leurs données personnelles et de vulnérabilité, pour le calcul de l'indice PMT de vulnérabilité. Les responsables du guichet s'occupent ensuite de vérifier ces données en se rendant auprès des ménages. Les tâches des travailleurs sociaux sont multiples, notamment l'enregistrement des personnes au Registre social, la vérification des données, l'orientation des bénéficiaires et la réception et traitement des plaintes.

L'Agence Djiboutienne de Développement Social (ADDS), la principale agence de maîtrise d'œuvre dans le domaine social, bénéficie d'un statut particulier⁵⁶ qui lui confère une autonomie administrative et financière. Elle a pour mission de contribuer à l'éradication de la pauvreté et à l'atténuation des disparités socio-économiques entre les régions. Sous la supervision du MASS, l'ADDS œuvre principalement à améliorer l'accès aux infrastructures, équipements et services sociaux de base (dont l'électrification rurale par le solaire); l'accès aux services financiers (microfinance classique et microfinance islamique); l'appui aux activités de développement communautaire locales et régionales; le renforcement des capacités des acteurs (société civile, élus des collectivités, techniciens des services concernés, etc.); le développement rural; les projets de filets sociaux et l'employabilité des jeunes et le développement de l'artisanat.

La Gestion des plaintes. Les travailleurs des guichets sociaux inscrivent également les demandes et plaintes qui sont stockées dans le SIG. En 2023, il n'existe pas de système de référencement des plaintes entre institutions, et le traitement des plaintes s'effectue au cas par cas, à travers les guichets et les représentants locaux.

1.2.5 Cartographie des actions de protection sociale en cours

La cartographie des programmes liés à la PSNC permet une mise à jour des services offerts, des groupes de population et des régions touchées, des systèmes de ciblage mobilisés, des objectifs visés et des mécanismes de soutien pour la mise en œuvre. Les activités recensées sont de nature formelle tandis qu'à Djibouti coexistent des formes d'entraide traditionnelles, comme partout d'ailleurs en Afrique.

La Tableau 1 présente les 15 principaux programmes et projets de protection sociale sous la responsabilité du MASS. Ces programmes couvrent les principaux aspects de la protection sociale non contributive : la sécurité alimentaire, l'assistance sociale, l'accès aux soins, la formation professionnelle, l'entrepreneuriat, l'accès aux services sociaux de base et l'accès à un logement décent entre autres.

ANTENNE DE LA MICRO



2



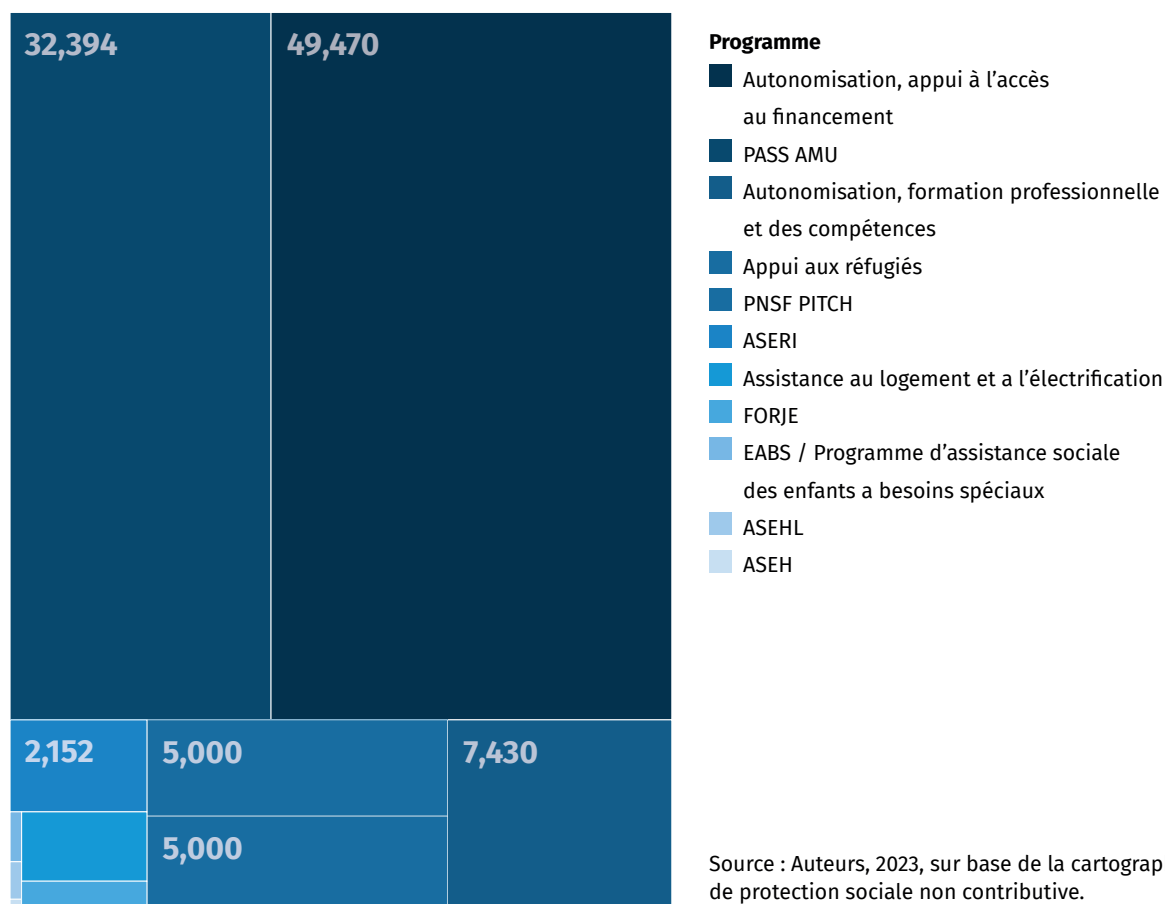
Tableau 1 : Principaux Programmes et Projets du MASS et de l'ADDS

TYPE	NOM	DÉFINITION	FINANCEMENT	OBJECTIFS
Programme	ASEHL	Assistance Sociale pour les élèves Handicapés Lycéens	FSN	Assistance aux étudiants et lycéens handicapés Djibouti-ville et des régions de l'intérieur
Programme	ASERI	Assistance sociale pour les Etudiants des régions Intérieures	FSN	Assistance aux étudiants handicapés de l'université, aux étudiants défavorisés et à besoins spéciaux de Djibouti-ville.
Programme	EABS	Assistance aux enfants à besoins spéciaux	FSN	Projet d'assistance sociale aux enfants en situation d'handicap vivant dans un ménage vulnérable. Ce projet comprend trois volets : éducatif, alimentaires et un suivi sanitaire
Programme	PASS	Programme d'Assistance Sociale de Santé	FSS-AMU (fond solidarité santé-AMU)	Volet solidaire de l'AMU (Assurance Maladie Universelle), qui vise à enregistrer les populations sans revenus de la capitale et des régions.
Programme	PS	Programme Solidarité		Transferts monétaires:
Projet	FORJE	Formation des Jeunes à l'Entrepreneuriat	BM, Banque islamique	Orienter les jeunes diplômés vers la création de microentreprises et des AGR.
Projet	PED	Programme d'Électrification Durable		Raccordement électrification pour tous
Projet	PIRB	Programme Intégré de Résorption des Bidonvilles	BM	Réduire les bidonvilles et renforcer le DC
Projet	PITCH	Projet Intégré de Transfert Monétaire et du Renforcement du Capital Humain	BM	Filets sociaux élargi et renforcé, accès services de base. Autonomiser les AGR, renforcer les communautés.
Projet	PROLUC	Projet de lutte d'urgence contre les criquets pèlerins	BM	Transfert monétaire pour les petits agriculteurs et éleveurs : (1) assistance nourriture, (2) relance des AGR (via Min Agri).
Projet	PS	Protection Sociale	BM	Transferts sociaux aux ménages touchés par les crises (COVID, Ukraine), renforcement des mécanismes de protection sociale et de résilience communautaire.
Projet	SA	Sécurité alimentaire	BM	Constituer une réserve alimentaire d'urgence pour faire face à d'éventuelles pénuries en cas de chocs sur les marchés (COVID).
Projet	SP	Solutions Pérennes	PAM	Transferts monétaires, développement communautaire, AGR, réfugiés.
Projet	PAEFJ	Projet d'Appui à l'Entrepreneuriat des Femmes et des Jeunes	BM	Créer un environnement propice au développement de l'entrepreneuriat, de nouvelles opportunités économiques pour les jeunes et les femmes

Source: MASS.

ZONES	BNEF. (#)	BUDGET	CALENDRIER
Djibouti-ville et régions de l'intérieur	103	13 445 000 FDJ	2021-2022
Régions intérieures	2.023	108 745 441 FDJ	2021-2022
Djibouti-Ville	165	76 242 018 FDJ	2022
Djibouti-ville et régions	104 178	490 000 000 FDJ	2022
Djibouti-ville et régions			
Djibouti ville et régions	3 000		2021-2022
Djibouti ville et régions	14 000 ménages		
Djibouti-ville, Holl-holl, Ali Saddieh	69 000	8 903 785 000 FDJ (50 000 000 USD) ⁵⁷	2019-2024
Djibouti ville et régions	27 000	5 342 271 000 FDJ (30 000 000 USD)	2019-2023
Régions de impactées par l'invasion acridienne i	2 000 ménages	178 075 700 FDJ (1 000 000 USD)	2019-2022
Djibouti ville et régions	15 000 ménages	5 342 271 000 FDJ (30 000 000 USD)	2022-2024
Djibouti ville et régions	8 000	3 561 514 000 FDJ (20 000 000 USD)	2022-2025
	4 000 ménages (TM) + Formation de 400 jeunes		2018-2021
Djibouti ville et régions		15 000 000 FDJ	2019-2024

Figure 5 : Principaux programmes et projets de protection sociale par nombre de bénéficiaires



À la lecture de cette première cartographie, il apparaît que le paysage de la protection sociale à Djibouti est extrêmement riche et varié. Cela s'explique en partie par la nature transversale de la protection sociale et sa capacité complexe à inclure des secteurs et des agences différents. Outre quelques grands programmes (notamment ceux financés par la Banque mondiale), il existe un certain nombre de programmes de faible couverture liés à des objectifs particuliers. L'assistance technique, la formation, le renforcement des capacités et la préparation stratégique sont des prérogatives spécifiques de certaines opérations de soutien des agences des Nations unies. En termes de nombre de programmes, de leur nature et de leur taille nationale, le MASS et son agence de maîtrise d'œuvre (ADDS) restent les principaux acteurs de la protection sociale à Djibouti.

À cet effet, il est recommandé que durant la mise en œuvre de la Stratégie et en vue de la revue à mi-parcours, prévue pour la fin de l'année 2025, l'outil soit davantage développé en mettant l'accent sur le MASS, qui devrait jouer un rôle clé dans la collecte d'information auprès des entités ayant des activités dans le secteur à travers un questionnaire, des ateliers dédiés, et la mise en place d'une base de données consacrée aux objectifs spécifiques de l'exercice, résumés dans le tableau ci-dessus afin de :

- connaître l'état des activités;
- améliorer la coordination entre les différentes interventions;
- fournir des indications spécifiques sur les domaines qui nécessitent un soutien spécifique.

Tableau 2 : Données de couverture des principaux programmes du MASS (2023)

Région	Population total estimatif	Pauvreté extrême	Action du MASS			
			Transferts		AGR	PASS
			Transferts Monétaires	Distribution de Vivres	Bénéficiaires	Bénéficiaires
Djibouti ville		21%	8 509	17 000	1 000	60 706
Arta			938	1 540	440	5 415
Ali Sabieh			1 723	1 500	820	6 939
Dikhil			2 175	2 100	756	13 274
Tadjourah			2 925	1 300	722	8 954
Obock			1 501	1 500	508	3 890
Total Ménages	197 500**	41 475**	17 771	24 940*	4 490	32 394**
Total Individus	1 106 000	232 260	99 517**	139 664*	25 144	99 178
Couverture de la Pauvreté Extrême			42,8%	60,13%	11%	78%

Notes:

*Le total ne prend en compte les bénéficiaires (ménages ou individus) qu'une seule fois, même s'ils ont reçu plus d'une aide alimentaire ;

** Les calculs pour passer des individus aux ménages (et vice versa) utilisent un facteur de 5,6 membres par ménage, comme indiqué dans l'EDAM-IS IV.

Source: Services du MASS – Juin et août 2023

1.3 Les défis de la protection sociale à Djibouti

Malgré un renforcement général des institutions et des mécanismes de protection sociale durant la dernière décennie, plusieurs défis restent à relever pour la période couverte par la présente Stratégie, notamment en matière de couverture des programmes, d'accès à un emploi décent et à des sources de revenus stables, de protection face aux chocs et de renforcement institutionnel.

1.3.1 Une couverture insuffisante au vu des besoins

Les programmes de protection sociale ont vu leur couverture augmenter au cours des dernières années, mais celle-ci demeure insuffisante face aux besoins de la population. Les transferts monétaires couvrent 17 771 ménages en 2023, ce qui représente environ 42.8

pour cent des 41 475 ménages en situation de pauvreté extrême⁵⁸ (voir Tableau 2). Aussi, une partie non négligeable de la population djiboutienne est couverte par l'assurance maladie universelle (AMU) : 32 394 ménages bénéficient de la carte PASS/CNSS, et le MASS dispose d'instruments efficaces pour élargir la couverture de ces programmes aux populations affectées par les crises : les guichets sociaux ont ainsi permis d'étendre la présence du MASS dans tout le pays, notamment dans les régions de l'intérieur, et 449 000 individus sont désormais enregistrés au Registre social. Malgré de forts progrès, les guichets souffrent de déficit en termes de capacités techniques et matérielles qui les empêchent de réaliser un suivi optimal des ménages vulnérables.

Aussi, certains programmes d'assistance sociale à Djibouti ciblent les populations aux besoins spéciaux avec, par exemple, des programmes pour les per-



sonnes vivant avec un handicap (ASEH, ASEHL, EABS) ou les étudiants des régions de l'intérieur (ASERI). **Ces programmes spécifiques couvrent 100% de la cible. Toutefois, les programmes ayant une plus large couverture** (comme le PNSF) ne prennent pas en compte les besoins spécifiques des membres des ménages dans le calcul de la valeur du transfert, ce qui conduit les bénéficiaires à juger les prestations insuffisantes.⁵⁹ Concernant les populations réfugiées et les demandeurs d'asile, ces personnes ne bénéficient pas encore du même accès aux services que le reste de la population, malgré les engagements pris par Djibouti dans le cadre du CRRF et du Pacte mondial pour les migrations. Enfin, la plupart des programmes, dont le PNSF, n'ont pas de critères de sortie et de réintégration.

La faible couverture est à mettre en lien avec un financement insuffisant de la protection sociale. Les dépenses publiques consacrées aux filets sociaux étaient estimées à hauteur de 0,4 pour cent du PIB en 2023⁶⁰, chiffre inférieur à la moyenne du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (1 pour cent) et à la moyenne mon-

diale (1,5 pour cent). Ceci même s'il existe désormais une ligne budgétaire qui laisse entrevoir la possibilité d'allocation de fonds plus importants par l'État.⁶¹ En 2020, l'Aide Extérieure au Développement (ODA) nette s'élevait à 256 millions de dollars US, ce qui place les sources externes comme principal apport pour le financement de la protection sociale non contributive.

1.3.2 Insuffisance de l'accès aux emplois formels et d'opportunités économiques

Djibouti est confronté au problème de la rareté des emplois dans le secteur privé, avec un faible taux d'activité et un niveau élevé de chômage. Or, comme le démontre le rapport sur l'indice de pauvreté multidimensionnelle à Djibouti⁶², le revenu du travail est l'un des facteurs les plus déterminants de la réduction de la pauvreté et du développement économique. Les politiques en matière d'emploi et la mise en place de la SCAPE (2015-2019) n'ont pas pour l'heure donné les résultats escomptés. Comme conséquence, une partie importante de la population, principalement les femmes, demeure dans l'informalité, avec peu d'accès au marché du travail du

fait du manque d'éducation, du manque de positions adaptées aux capacités locales, et d'accès à la formation professionnelle. Jusqu'à présent, la couverture des programmes d'insertion socio-économique demeure faible, et les accords entre institutions responsables en la matière méritent d'être développés dans un futur proche.

1.3.3 Augmentation des chocs et des crises

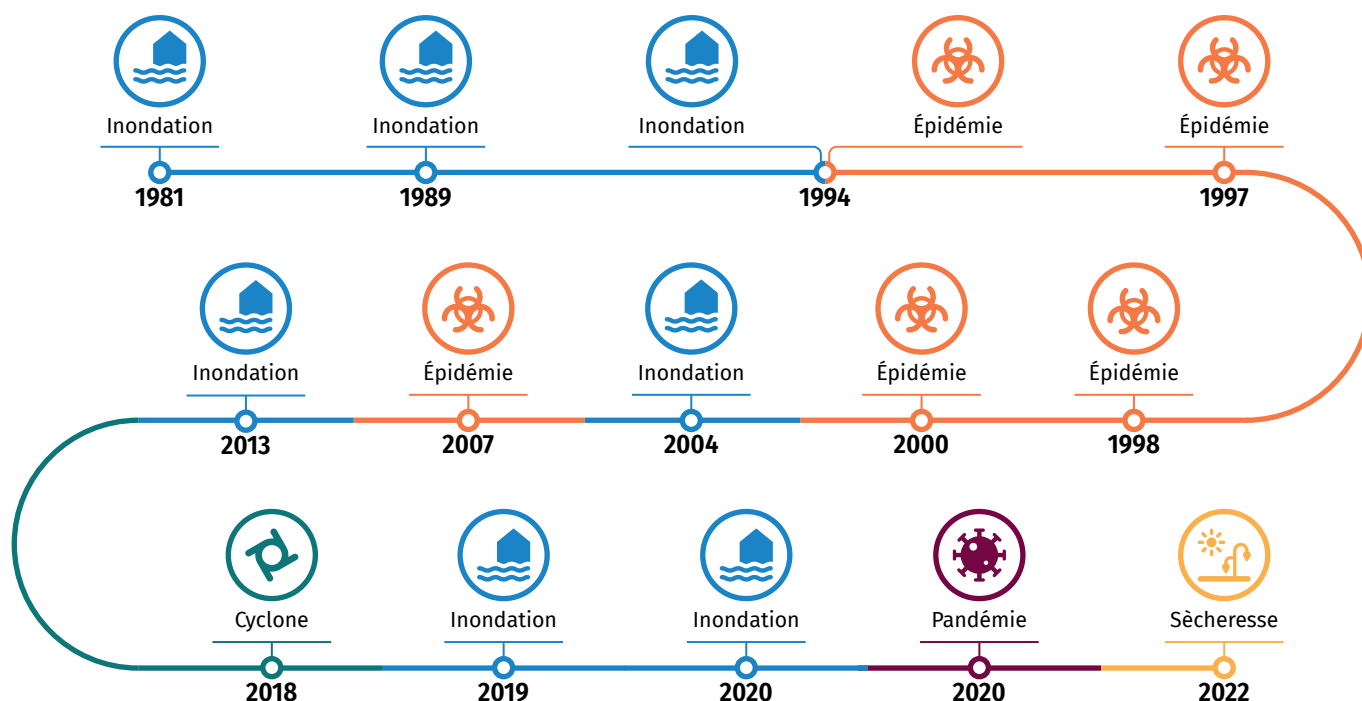
Djibouti souffre de crises récurrentes (voir Figure 7) : le climat chaud et sec durant la majeure partie de l'année crée des risques d'incendie et des sécheresses, souvent accompagnées d'inondations subites. Les conflits dans la région créent des déplacements de populations, lesquels nécessitent la mise en place de conditions minimales d'accueil. Les impacts de ces aléas sont exacerbés par la situation de vulnérabilité de la population, engendrant une augmentation de la pauvreté extrême⁶³ et une érosion continue du capital humain et de ses potentialités de contribution à la croissance du pays. Ces crises à répétition nécessitent des réponses systématiques en matière de gestion des risques et désastres (préparation, résilience, réponse).

Face aux crises successives, le MASS a démontré sa capacité à étendre ses activités aux foyers les plus impactés par les chocs. Mais l'évaluation de la SNPS 2018-2022 révèle l'importance de renforcer la résilience du système de protection sociale pour assurer la continuité des prestations de routine dans un contexte où les capacités humaines sont mobilisées pour une réponse d'urgence.⁶⁴ En plus du plan de contingence mis en place en 2021, le MASS est en train de se doter d'un plan national de préparation aux crises d'insécurité alimentaire.

1.3.4 Faiblesse des mécanismes existants de protection sociale non contributive

La mise en place d'un système de protection sociale non contributive à Djibouti reste incomplète et certains aspects de la gouvernance des programmes méritent d'être renforcés.

Figure 6 : Chronologie des aléas à Djibouti



Source: Sossouvi Kokoévi 2022 La protection sociale réactive aux chocs à Djibouti: un diagnostic

Un système de protection sociale fragmenté. L'importance des partenaires au développement dans le financement des programmes a des répercussions sur leur mise en œuvre et les programmes sont fréquemment considérés comme des projets avec une vision à court terme, et non comme l'instrument d'un système durable. Cette approche ne permet pas l'émergence d'une vision commune et mène à une fragmentation, au sein même du ministère où des unités *ad hoc* sont créées, avec une ligne directe menant vers le Secrétariat Général.

De plus, pour la mise en œuvre des programmes, les acteurs clés doivent pouvoir travailler dans un contexte fortement coordonné, ce qui n'est pas toujours le cas. Si l'assistance technique et le renforcement des capacités de l'administration publique sont devenus des thèmes centraux des programmes de coopération, il convient de noter que ces activités sont dispersées dans diverses initiatives parallèles. Dans les faits, cela mène à un paysage de la protection sociale hétéroclite avec, par exemple, la présence de 6 programmes d'autonomisation et de formation professionnelle, mis en œuvre par 3 acteurs différents.

Les mécanismes de suivi et évaluation (S&E) des programmes. Le suivi de la protection sociale est fragmenté entre les programmes et repose principalement sur les exigences des bailleurs. Plusieurs évaluations de programme ont été menées (PNSF rural en 2018, le programme ASERI en 2020 et le PNSF urbain en 2022), mais ce nombre reste limité. Il est ainsi difficile de présenter des conclusions robustes en ce qui concerne l'efficacité, la durabilité et les retours d'investissement des programmes d'assistance sociale, ce qui compromet la capacité de plaider auprès des partenaires financiers.

La qualité des données sur les besoins. L'élargissement de la couverture de la protection sociale non contributive ne peut s'opérer que si les besoins des populations sont régulièrement évalués, suivis et mis à jour, à travers la mise en place d'un Registre social dynamique et fréquemment actualisé. Or, l'absence ou l'obsolescence des données limite actuellement la capacité des services à s'adapter aux besoins changeants des populations et il existe une dépendance excessive à l'égard de données provenant des agences de développement international⁶⁵, alors que les dernières données nationales sur les vulnérabilités datent de 2017 (EDAM IS-4).

La standardisation de la gestion des données. Si les demandes et besoins des ménages sont enregistrés dans le système d'information et de gestion du MASS, le système de référencement entre les acteurs de protection sociale ne permet pas la gestion des cas de manière standardisée, notamment en raison du manque d'interopérabilité entre les systèmes et bases de données de l'État.

La Gouvernance et capacité de mise en œuvre du MASS. Les capacités du MASS ont fait l'objet d'une évaluation spécifique qui identifie des points d'action immédiats.⁶⁶ Si le MASS est devenu en 2019 un ministère à part entière, il a besoin de ressources adéquates pour assurer le leadership du secteur, notamment la définition des objectifs et priorités stratégiques. En matière de personnel, certains postes clés proviennent des projets financés par les bailleurs. Le personnel des bureaux locaux et des guichets est également insuffisant pour remplir leurs nombreuses missions. La connaissance des membres du personnel en matière de protection sociale est limitée et les besoins de renforcement ont été identifiés, par exemple en matière de protection sociale réactive aux chocs.





Partie II

La stratégie nationale de PS-CH 2023-2027

Partie II

La stratégie nationale de PS-CH 2023-2027

2.1 Les tendances internationales et nationales de la protection sociale non contributive

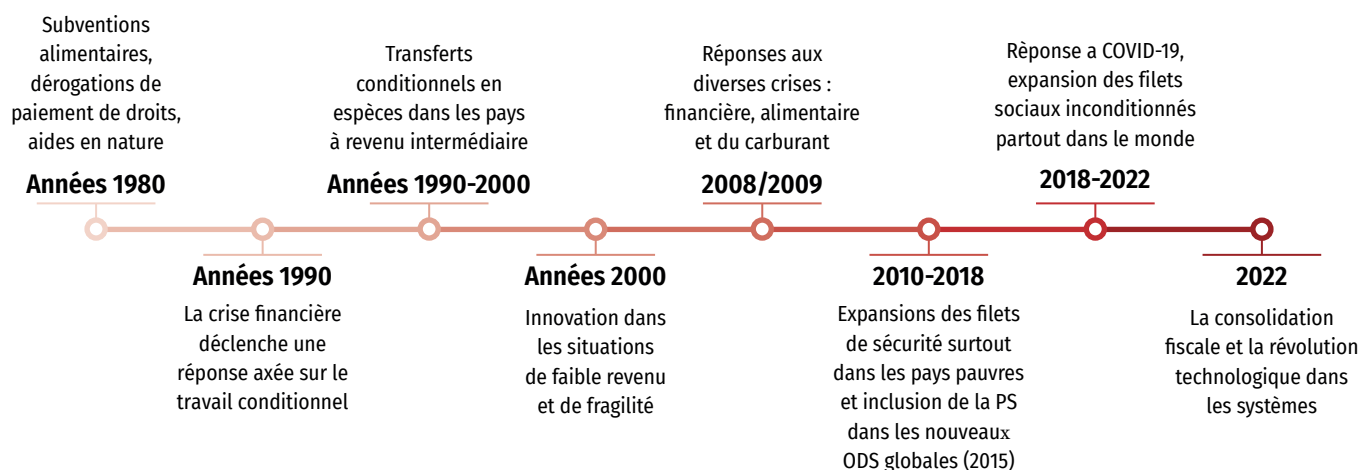
Dans le cadre d'une nouvelle planification stratégique, il convient d'analyser les tendances observées dans d'autres régions et pays aux caractéristiques similaires à Djibouti. De plus, la décennie d'expérience accumulée en matière de PSNC à Djibouti, notamment les nombreux acquis et progrès réalisés, sont utiles pour comprendre le positionnement de la nouvelle stratégie et tracer la continuité avec les actions et stratégies passées.

La Figure 8 donne un aperçu du développement de la PSNC dans le monde au cours des 40 dernières années. Le recours aux filets sociaux, épine dorsale de la protection sociale non contributive, remonte aux années 1980, avec l'octroi d'aide alimentaire et d'urgence pour lutter contre les crises humanitaires en Afrique subsaharienne et dans la sous-région de la Corne de l'Afrique. Dans les années 1990, ces aides ont été utilisées pour répondre aux effets négatifs des crises fi-

nancières, notamment par le biais des programmes de Travaux à Haute Intensité de Main d'Œuvre (THIMO).

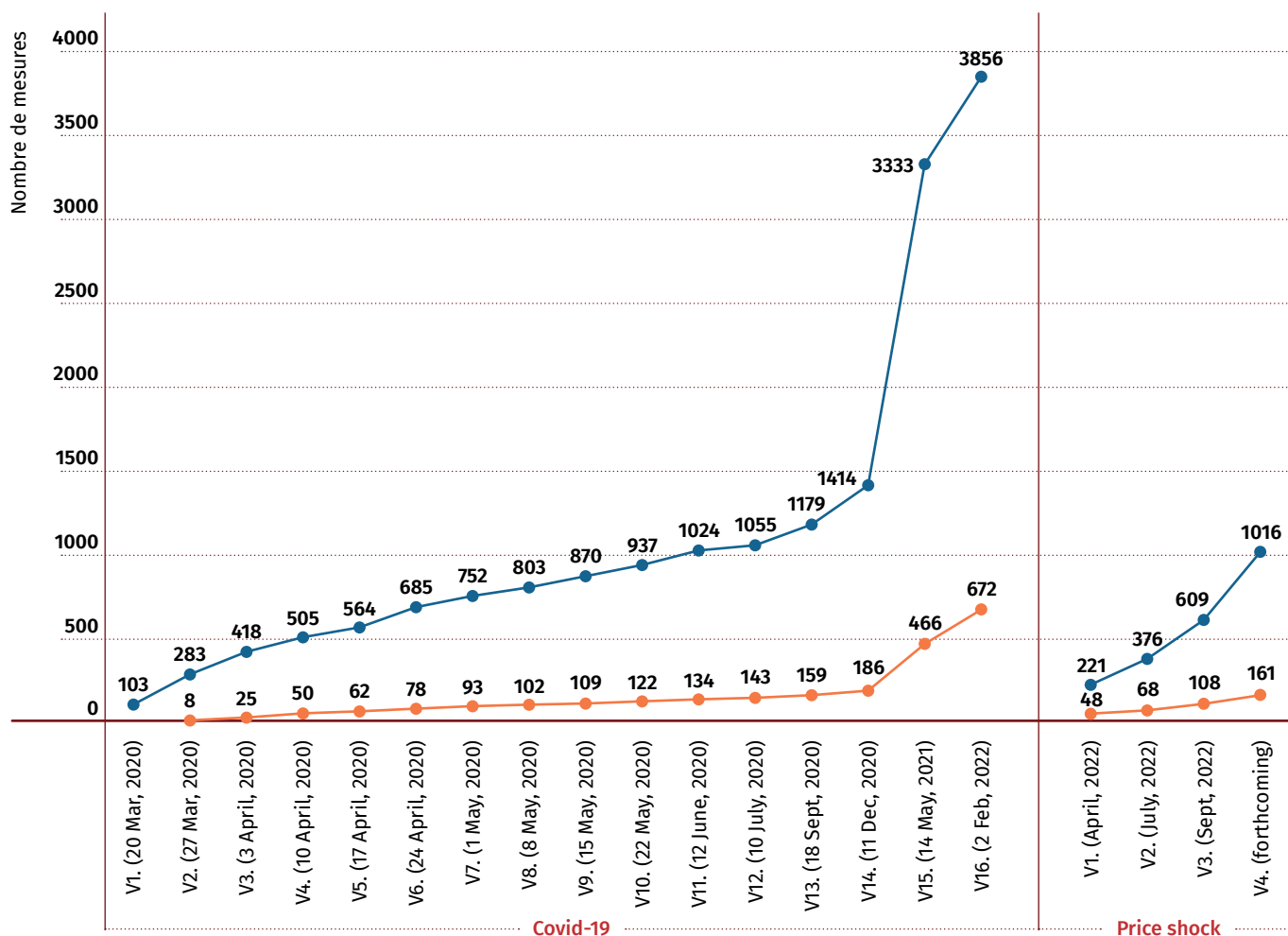
Les années 1990 ont également été marquées par l'expansion des transferts monétaires conditionnels, en particulier en Amérique latine, avec des programmes de grande envergure au Brésil, au Mexique et en Colombie. Au cours de la décennie suivante, les transferts non conditionnels ont commencé à être utilisés en Afrique subsaharienne. Ils ont ensuite été progressivement renforcés et étendus à la plupart des pays du continent, en partie en réponse à des crises telles que la crise des prix des denrées alimentaires et des carburants vers la fin des années 2000. L'expansion s'est également poursuivie au cours de la dernière décennie, en mettant l'accent sur le renforcement des systèmes pour des réponses efficaces en contexte de crise, y compris celles dues à la pandémie de la COVID-19 et au conflit ukrainien. La réponse à la pandémie de la COVID-19 a également agi comme déclencheur d'une explosion du nombre de programmes de PSNC dans le monde à partir de 2020, ceux-ci ayant été multipliés par 2,5 au niveau mondial et par plus de 3,5 en Afrique durant les

Figure 7 : Tendances internationales sur les filets sociaux au cours des 40 dernières années



Source: R. Yemtsov (2023)

Figure 8 : Réponses aux crises 2020-2021 et à la crise des prix (2022)



■ Global
■ Afrique

Source: Gentilini et Al (2022/9)

3 mois qui ont suivi le début de la crise. La dynamique a également été très forte en matière d'introduction de réponses aux augmentations de prix, comme le montre le graphique de droite de la Figure 8.

La réponse à la crise de COVID-19 a mis en évidence des dynamiques et des tendances qui s'avèrent utiles pour comprendre les développements à venir en matière de PSNC, notamment en matière d'innovation et de renforcement de systèmes efficaces de lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité. Ces tendances sont les suivantes :

- Le fort développement de l'utilisation de nouvelles technologies pour des processus tels que l'identification des zones d'intervention et des bénéficiaires, ainsi que leur paiement et leur accompagnement (imagerie satellitaire, intelligence artificielle, big data, etc.);

- L'importance de l'inclusion économique des plus pauvres et des plus vulnérables, y compris les chômeurs et les travailleurs du secteur informel;
- L'expansion des programmes dans les zones urbaines, qui présentent des défis spécifiques;
- Un fort accent sur les mécanismes de suivi et d'évaluation, qui deviennent une partie intégrante de la programmation.

Les stratégies et actions du MASS en matière de PSNC s'inscrivent pleinement dans ces tendances. Elles relèvent également d'un exercice de continuité conceptuelle entre les stratégies passées de la SNPS et les documents de planification économique à moyen et long terme. À l'issue de l'analyse des principaux documents de stratégies sectorielles, il est possible d'identifier

Tableau 3 : Sommaire sur les thèmes prioritaires des principaux documents de programmation

Programme	Thèmes prioritaires
SNPS 2013-2017	Systèmes et groupes vulnérables
Vision 2035	Croissance économique et capital humain
SCAPE 2015-2019	Politiques actives du travail, autonomisation
SNPS 2018-2022	Assistance directe aux groupes vulnérables (droits, garanties, socle)
PND 2020-2024	Croissance, redistribution et autonomisation

une progression dans les approches, qui ont évolué depuis l'élaboration d'un système de protection sociale à la focalisation des groupes vulnérables, à l'appui au capital humain et à la croissance économique comme levier de réduction de la pauvreté lorsqu'accompagnée de mesures d'équité et de redistribution. Le Tableau 3 résume les thèmes centraux des principaux documents stratégiques de la dernière décennie qui ont porté, directement ou indirectement, sur les questions de protection sociale à Djibouti.

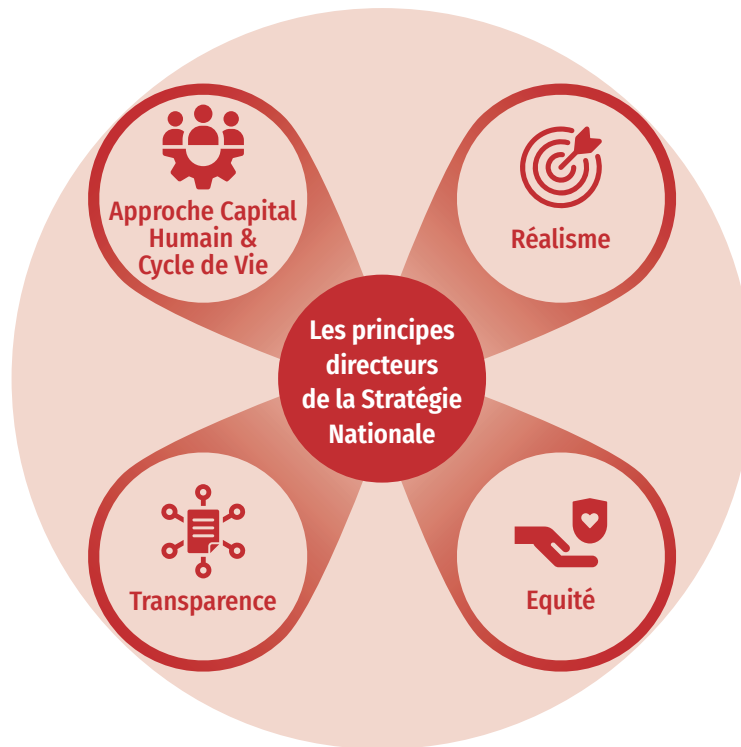
Le déclenchement de la pandémie de COVID-19 et les crises de ces dernières années ont certainement représenté une discontinuité dans la dynamique prévue par ces divers documents de planification. Néanmoins, s'il y a une leçon à tirer, c'est que la présence d'un système de protection sociale testé et opérationnel facilite l'opérationnalisation des réponses aux situations d'urgence.

2.2 Les principes directeurs de la Stratégie

La présente Stratégie se base sur une série de principes directeurs qui permet d'en guider les actions, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre et l'évaluation. Ces principes directeurs sont ceux du réalisme des attentes, de l'équité, de la transparence et de l'usage du cycle de vie comme référence pour sa mise en place.

- **Des attentes réalistes**, à travers une application mesurable des objectifs de la Stratégie, tenant compte des limitations existantes en termes de ressources financières, humaines, techniques, et du contexte volatile dans lequel cette Stratégie va se déployer. Le cadre institutionnel fait figure de dimension centrale, notamment à travers les mandats des ministères et agences de l'État et des besoins de coordination. Cet impératif de réalisme est au cœur de la définition des indicateurs de suivi et des cibles.
- **Une Stratégie inspirée par des principes d'équité**. Le rôle joué par la protection sociale dans la lutte contre les inégalités est primordial, car ces dernières ont une incidence sur la vulnérabilité. La Stratégie contribue donc à réduire les inégalités grâce à son approche de redistribution des ressources et de lutte contre la marginalisation et l'ex-

Figure 9 : Les principes directeurs de la Stratégie Nationale



clusion sociale. Si cet accent est maintenu, la Stratégie peut contribuer à renforcer le contrat social existant entre l'État et les citoyens, en évitant ou en réduisant les dérives conflictuelles potentielles autour des politiques sociales. Par conséquent, la question de l'équité dans la stratégie reste centrale, et doit se traduire par des critères clairs (et bien communiqués) dans la priorisation notamment en matière de ciblage.

- **La transparence comme facteur clé de la planification et de la mise en œuvre.** Cette transparence découle d'une bonne gestion de l'information et de la communication, de la préparation de rapports de qualité, de la prise de décision sur la base d'évaluations objectives et de données relatives aux interventions, à leur impact, à l'appréciation des mesures par les bénéficiaires et aux perceptions du grand public.
- **Une approche basée sur le capital humain et le cycle de vie.** La pierre angulaire de la nouvelle SNPS est l'approche de cycle de vie à laquelle les politiques et actions de protection sociale sont soumises afin de créer, développer et protéger le capital humain. Selon cette approche, les avancées en matière d'éducation, de santé, de formation, d'emploi ou de soins aux adultes sont incontournables pour une

augmentation marquée de la productivité du capital humain et pour répondre aux défis économiques futurs.

La protection sociale doit tenir compte à la fois des besoins inhérents à chacune des phases de la vie et du fait que les personnes soient exposées à des risques différents, allant de la mortalité ou de la morbidité néonatale ou infantile, au manque d'accès de qualité aux services éducatifs, en passant par la violence liée au genre, l'inégalité entre les garçons et les filles dans l'accès à l'éducation, le manque d'opportunités professionnelles, les formes d'exploitation au travail, l'appauvrissement progressif des systèmes traditionnels de protection sociale, où, par exemple, une personne âgée était prise en charge par sa famille. La principale préoccupation de l'État djiboutien doit rester le développement et la protection du capital humain à tous ces stades puisque ce dernier reste la source principale du développement économique du pays.

En cas d'extrême pauvreté ou de crise, le cercle familial se révèle insuffisant et l'appui de l'État s'avère nécessaire, notamment en matière de maternité, de nutrition néonatale et d'éveil cognitif précoce. Plus tard, dans la phase de l'adolescence, l'individu a besoin d'un soutien lié aux aspects nutritionnels de la santé et de l'éducation, et les aspects liés au genre, qui commencent à

émerger dans toute leur complexité, doivent trouver des réponses adéquates et équilibrées. Plus tard, les aspects de formation, d'insertion professionnelle et d'autonomisation économique deviennent prépondérants dans la vie des individus aussi bien que dans le développement de nouvelles unités familiales, de nouvelles naissances et du cycle parental afférent. Dans la dernière partie du cycle de vie se posent les questions de la vieillesse qui nécessitent également des réponses adéquates et spécifiques, en raison de l'incapacité croissante de subvenir à ses besoins. Les axes de la Stratégie répondent à ces besoins spécifiques, comme illustrés à la Figure 10.

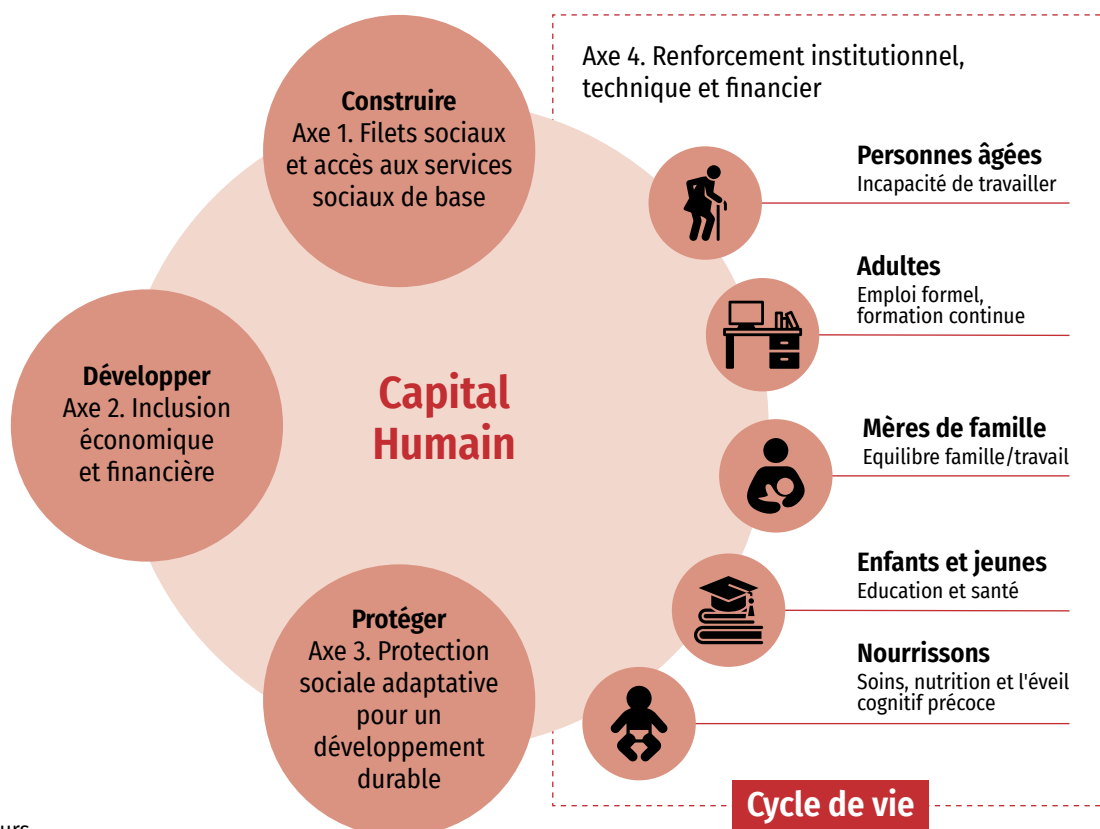
2.3 Théorie du Changement

La théorie du changement qui sous-tend la Stratégie est divisée en cinq parties : identification des défis, objectifs, changements nécessaires, résultats attendus, activités planifiées et effets souhaités. La concaténation de ces étapes en une suite de causes et effets contribue à atteindre les objectifs de la Stratégie.

Défis. Le secteur de la PSNC est affecté par au moins quatre défis identifiés : a) *la faible couverture des programmes de protection sociale non contributive*; b) le manque d'opportunités économiques et d'autonomisation; c) l'augmentation exponentielle des chocs exogènes; d) la faiblesse *des mécanismes existants de protection sociale*.

Objectif général. La troisième stratégie nationale de PS-CH (2023-2027) s'inscrit dans l'effort, mis en valeur dans la Vision Djibouti 2035 et le PND 2020-2024, du Gouvernement djiboutien de renforcer les mécanismes de protection sociale non contributive en faveur des ménages les plus vulnérables du pays, tout en appuyant les processus de renforcement de leur capital humain pour la réduction de la pauvreté et leur résilience face aux chocs.

Figure 10 : Axes stratégiques, capital humain, cycle de vie



Source: Auteurs

Axes des changements. Pour atteindre ces résultats, des changements majeurs sont nécessaires, notamment pour : a) augmenter la protection des ménages pauvres et l'efficacité des actions (Axe 1); b) renforcer les systèmes de formation, l'appui à l'entrepreneuriat et les moyens financiers pour l'autonomisation économique et financière (Axe 2) ; c) introduire une approche adaptative à la réponse aux chocs (Axe 3); d) renforcer les systèmes en place afin de garantir des standards élevés de ciblage, d'efficacité et d'impact des activités et des systèmes de génération de données probantes (Axe 4).

Actions. Les activités qui découlent des 4 axes stratégiques se focalisent sur les aspects suivants : a) renforcer les filets sociaux avec un ensemble de mesures destinées à lutter contre les dimensions de la pauvreté, notamment la pauvreté monétaire et l'accès aux services de santé, afin de protéger et de renforcer le capital humain des personnes les plus vulnérables. b) combattre l'exclusion économique, avec un accent sur les personnes en situation de pauvreté transitoire et/ou qui présentent des potentiels de travail en les aidant à l'aide d'incitatifs financiers et de formations/conseils spécifiques; c) introduire des actions spécifiques en matière de réponse aux chocs qui risquent

Tableau 4 : Axes, cibles et actions prioritaires de la SNPS 2023-2027

Axes de Changement	Population Cible	Actions prioritaires
Axe 1 : Filets sociaux et accès aux services sociaux de base	<ul style="list-style-type: none"> Ménages en situation de pauvreté, inclus ceux avec personnes âgées/et/ou avec handicap, enfants jusque 16 ans 	<ul style="list-style-type: none"> Transferts monétaires non conditionnels Transferts monétaires conditionnels (santé, éducation) Pratiques essentielles de santé
Axe 2 : Inclusion économique et financière	<ul style="list-style-type: none"> Personnes en pauvreté transitoire Ménages avec un membre apte au travail Jeunes hommes et femmes Personnes avec un handicap 	<ul style="list-style-type: none"> Formations professionnelles Appui à la création d'AGR et de coopératives Accès à la finance formelle et informelle
Axe 3 : Protection sociale adaptative pour un développement durable	<ul style="list-style-type: none"> Ménages menacés ou touchés par des chocs covariants⁶⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> Mise à l'échelle des transferts monétaires Développement d'un module-choc au sein du Registre social Stockage d'aliments Préparation et activation de lignes de contingence
Axe 4 : Renforcement institutionnel, technique et financier	<ul style="list-style-type: none"> Personnel des institutions de l'État Mécanismes de coordination 	<ul style="list-style-type: none"> Interopérabilité des systèmes Ouvertures de guichets mobiles Intégration des guichets sociaux (uniques) Formation du personnel Suivi et évaluation des programmes de PS

d'éroder le capital financier et humain existant; d) placer les systèmes d'identification, le Registre social, et les systèmes de paiement mobile au cœur de la modernisation de la PSNC, avec un fort accent placé sur la numérisation et l'interopérabilité des systèmes.

Impact/résultats. Les effets attendus sont les suivants : a) contribuer à la réduction de la pauvreté extrême parmi les ménages ciblés et renforcer leur capital humain; b) contribuer à l'autonomisation des ménages à travers des mesures d'inclusion économique et financière; c) contribuer à une assistance accrue aux ménages touchés par des chocs et réduire leur dépendance aux stratégies de subsistance pendant les crises; d) consolider les prestations des institutions, sur la base de plateformes technologiques et de données alignées et interconnectées au Registre social. La théorie du changement présentée à Figure 11 ci-dessous illustre les liens qui existent entre le capital humain et les quatre axes de la Stratégie, sur la base des principaux risques rencontrés tout au long du cycle de vie.

2.4 Les axes et les activités de la stratégie

Pour atteindre ses objectifs, la Stratégie 2023-2027 s'articule autour de quatre axes thématiques qui s'adressent à l'ensemble de la population afin de lutter contre l'exclusion sociale et la marginalisation, ceci à travers les politiques redistributives de l'État djiboutien et en incluant des personnes souffrant de vulnérabilités structurelles : les personnes en incapacité de travailler, les personnes âgées, les personnes handicapées, les mères de famille cheffes de ménages (Axe 1); les personnes des ménages possédant une capacité de travail inexploitée, telles que les jeunes, les femmes ou les populations réfugiées et demandeurs d'asile (Axe 2); les personnes vulnérables touchées par les crises (Axe 3) et le personnel des institutions responsables de la mise en place des programmes de protection sociale (Axe 4).

L'approche du cycle de vie pour le développement et la protection du capital humain devient l'élément de transition entre les trois premiers axes de la stratégie. Si l'Axe 1 vise les ménages les plus pauvres sans capacité de travail et les personnes vulnérables afin de créer



Figure 11 : Théorie du changement



leur capital humain, l'Axe 2 devient un élément de promotion et de graduation en offrant des opportunités économiques, d'autonomisation et de développement de ce capital humain. Sachant que les chocs exogènes peuvent provoquer une érosion majeure du capital humain ou de son potentiel futur de développement, l'Axe 3 est intimement lié aux deux premiers afin de préserver les acquis et d'éviter un appauvrissement supplémentaire. L'Axe 4 devient le *modus operandi* de la Stratégie en mettant l'accent sur le renforcement des systèmes de mise en œuvre et des institutions responsables. Du fait des inégalités structurelles qui persistent au sein de la société djiboutienne⁶⁸, la **dimension genre** va croiser de manière transversale les quatre axes, ceci afin d'avancer vers une protection sociale permettant de lutter contre les inégalités en matière d'accès aux ressources, services et opportunités professionnelles (voir Encadré 4).

Encadré 3

Traitement de l'équité de genre au sein des Axes stratégiques

En tant que dimension transversale, l'équité de genre apparaît à plusieurs endroits de la Stratégie et de son opérationnalisation. Il est donc nécessaire de rappeler les principales actions en faveur de l'équité de genre disséminées au sein des axes stratégiques.

Axe 1.

Filets sociaux et accès aux services sociaux de base

- Inclusion de ménages monoparentaux dirigés par des femmes dans les critères de ciblage;
- Direction prioritaire des transferts monétaires et des vivres vers les femmes;
- Invitation des femmes et des hommes à participer aux activités de changement de comportement, notamment les PSE.

Axe 2.

Inclusion économique et financière

- Adaptation des curricula de formation à des activités professionnelles masculines et féminines;
- Système de quotas pour la sélection de femmes dans les formations, AGR et autres activités.

Axe 3.

Protection sociale adaptative pour un développement durable

- Direction prioritaire des transferts monétaires et des vivres vers les femmes.

Axe 4.

Renforcement institutionnel, technique et financier

- Récolte de données genrées dans les mécanismes de suivi et évaluation.
- Favoriser la présence des femmes à tous les niveaux de direction des activités.





Axe 1

Filets sociaux
et accès aux services
sociaux de base

2.4.1 Axe 1 : Filets sociaux et accès aux services sociaux de base

Orientation stratégique

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté⁶⁹, la protection sociale non contributive doit permettre aux ménages présentant les plus hauts niveaux de vulnérabilité et souffrant de nombreuses privations de sortir de cette situation grâce à des mécanismes de filets sociaux accompagnés de mesures destinées à encourager un changement de comportement et à contribuer au développement du capital humain.

Sous cet axe, les efforts seront concentrés sur les mécanismes qui permettent de construire le capital humain en luttant davantage contre l'insécurité alimentaire et en améliorant l'accès aux services sociaux de base, en mettant l'accent sur les femmes et les populations rurales avec la mise en place de mesures d'accompagnement. Le fait de diriger ces aides vers les femmes permettra d'en retirer les bénéficiaires les plus importants pour l'ensemble des membres des ménages⁷⁰.

L'expérience montre que l'introduction de conditionnalités peut contribuer efficacement à la création et à la protection du capital humain. Néanmoins, cette introduction peut être contrariée par l'insuffisance de l'offre et de la qualité des services publics, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la santé, avec de grandes disparités entre les espaces urbains et ruraux. Deux approches restent essentielles pour introduire des éléments de conditionnalités dans ces contextes : d'une part, lier autant que possible les conditionnalités aux plans sectoriels (éducation, assainissement, santé, etc.) et, d'autre part, maintenir une partie des conditionnalités dans le cadre des mesures d'accompagnement visant le changement de comportement en matière de santé et de nutrition. Les conditionnalités seront appliquées de manière «souple», c'est-à-dire que des exceptions seront faites dans les cas où les services ne seraient pas disponibles.

Dans le cadre des transferts à Djibouti, les conditionnalités seront essentiellement liées à la santé maternelle telle que le respect des visites pré et post-natales (activité 2) ou à la participation régulière à des activités communautaires et/ou à des sessions d'information sur le développement de l'enfant (nutrition, pratiques de soins, hygiène) (activité 3).

Activités prioritaires pour la période 2023-2027

Les mécanismes retenus sous cet axe seront essentiellement les transferts monétaires visant à réduire la pauvreté multidimensionnelle.

Si aucune conditionnalité n'est mise en place pour les ménages avec personnes âgées et/ou personnes handicapées, des conditionnalités seront introduites les ménages avec enfants de 0 à 16 ans, afin de réconcilier les objectifs de court terme d'assistance avec les objectifs à long terme de création et de développement du capital humain.

Activité 1 — Transferts monétaires ou de vivres (groupe cible : ménages en situation de pauvreté avec personnes âgées et/ou avec handicap⁷¹, étudiants des régions) :

les ménages bénéficiaires comprendront des personnes sans capacité de travailler en raison de leur âge ou de leur handicap. Ils sont sélectionnés au sein du Registre social ou à travers un ciblage communautaire en zone rurale (ou mixte, avec une combinaison de PMT et de validation/ciblage communautaire), et soutenus via des transferts monétaires ou de vivres, afin de leur permettre d'améliorer leurs conditions de vie. À ce dispositif s'ajouteront pour les ménages en situation de pauvreté avec enfants jusqu'à 16 ans des conditions «souples»⁷² en matière de santé (consultations pré- et post-natales, accouchement en milieu assisté, suivi du statut nutritionnel de l'enfant, vaccination, prise en charge de la diarrhée), et d'éducation (envoi des enfants à l'école).

Activité 2 — Accès aux services sociaux de base (groupe cible : communautés pauvres surtout en zone rurale.

Cette activité inclut des actions en matière de développement local, spécialement en contexte rural, pour assurer aux membres des communautés l'accès aux services de base : l'éducation, le logement décent⁷³, la santé de base, l'eau et l'assainissement, les transports, et l'alimentation scolaire. Ce dernier programme, géré par le MENFOP, permet aux enfants du niveau primaire des écoles publiques rurales de profiter des apports nutritifs d'un repas par jour.

Activité 3 — Communication pour le changement de comportement (groupe cible : les ménages en situation de pauvreté) :

La couverture des Pratiques Sociales Essentielles (PSE) sera étendue progressivement à l'ensemble des programmes de transferts monétaires, en prodiguant aux mères et pères de famille des conseils via un réseau de mères-conseillères. À travers les PSE⁷⁴, ces mères-conseillères permettent aux familles de connaître et d'appliquer les meilleures pratiques, entre autres en matière de santé, de nutrition et d'hygiène. Pour être efficaces, les PSE doivent s'accompagner de campagnes de communication à destination de l'ensemble de la communauté.

Activité 1. Transferts sociaux

Groupe Cible	Les ménages les plus vulnérables identifiés par le Registre social, avec des personnes en situation de vulnérabilité (personnes handicapées, personnes âgées, foyers monoparentaux dirigés par une femme)
Description de l'activité et des sous-activités	<p>Les mécanismes de transferts utilisés par le MASS seront :</p> <p><i>En milieu urbain (Djibouti-ville et chefs-lieux) : transferts monétaires électroniques</i> versés à travers D-Money sur les téléphones des ménages bénéficiaires. Le MASS facilite l'obtention de numéros téléphoniques par les bénéficiaires à travers des tarifs subventionnés et procède aux transferts monétaires électroniques directement sur les téléphones. Les transferts devront progressivement devenir la modalité par défaut.</p> <p>Des transferts monétaires seront également disponibles dans les zones rurales, à travers des distributions d'argent sous enveloppes mises en place dans les localités, mais les transferts numériques seront priorisés chaque fois que possible.</p> <p>Des bons restreints à l'achat de denrées alimentaires pourront être mis en place dans des circonstances précises, par exemple pour stimuler l'achat de produits nutritifs.</p> <p><i>En milieu rural</i> : distribution de vivres non périssables à travers les équipes du MASS. Ces vivres seront distribués par les travailleurs des guichets sociaux en partenariat avec les autorités régionales, en présence de la Police et de la Gendarmerie Nationale;</p> <p>Conditionnalités. Afin de favoriser la création et le renforcement du capital humain des ménages, des conditionnalités à l'obtention de transferts seront appliquées pour des ménages avec des enfants de moins de 5 ans. Les conditionnalités seront « souples » dans le sens où elles s'appliqueront uniquement dans les cas où les conditions au niveau des services sociaux présents dans les localités – centres de santé et écoles à distance raisonnable - le permettent,</p> <p>Les travailleurs sociaux du MASS seront responsables de la vérification des conditionnalités à travers la consultation des registres du Ministère de la Santé (registre des soins et carnets de santé pour les enfants) auprès des centres de santé, et des registres du Ministère de l'Éducation (registre d'inscription et d'assiduité des élèves). Dans certains cas, les ménages, hommes et femmes, seront invités à participer à des activités de changement de comportement (voir ci-dessous).</p> <p>Pour les foyers avec des femmes enceintes et allaitantes, et des enfants de moins de 5 ans, les conditionnalités seront les suivantes :</p> <p>Participation aux consultations pré- et postnatales pour les femmes enceintes et allaitantes (les travailleurs sociaux vérifieront les carnets de suivi des femmes enceintes ou, à défaut, les registres des soins des centres de santé. Pour l'allaitement, ils vérifieront auprès des mères-conseillères);</p> <p>Vaccinations obligatoires pour tous les enfants (vérification des carnets de vaccination par les travailleurs sociaux);</p> <p>Suivi nutritionnel des enfants de moins de 5 ans (vérification du suivi auprès des mères-conseillères).</p> <p>Pour les foyers avec des enfants âgés de 6 à 16 ans, les conditionnalités seront les suivantes :</p> <p>Scolarisation (vérification des registres de l'école par les travailleurs sociaux).</p>

Activité 1. Transferts sociaux

Programmation
2023-2027

L'objectif à moyen terme est de maintenir stable le nombre de ménages ciblés en milieu urbain pour les transferts monétaires et d'augmenter sensiblement ceux en milieu rural, jusqu'à les doubler.

Transferts Monétaires et distributions de vivres

La valeur des transferts monétaires sera uniformisée sur l'ensemble du territoire, à un montant de 10 000 FDJ par ménage par mois pendant une période de deux ans. Cette valeur devra être révisée à mi-parcours pour prendre en compte l'inflation du Panier Minimum de Dépenses. À ce moment et cas de disponibilité de ressources suffisantes, la valeur de ces transferts pourrait passer à 15 000 FDJ mensuels pour les deux dernières années de la Stratégie. Des valeurs monétaires équivalentes sont prises en compte concernant la distribution de vivres.

Année	Nombre de bénéficiaires	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ) ⁵
2023	25 000	3 000
2024	25 000	3 000
2025	25 000	3 000
2026	25 000	3 000
2027	25 000	3 000
2023-2027	125 000	15 000

Activité 2. Accès aux services sociaux de base

Groupe Cible	Ménages les plus vulnérables comme définis par le Registre social; enfants âgés de 6 à 16 ans concernant l'alimentation scolaire.
Description de l'activité et des sous-activités	<p>Raccordement à l'électricité : Le MASS sélectionne les foyers dans le besoin et subventionne le raccordement au réseau électrique et/ou la suscription à l'Électricité de Djibouti (EDD);</p> <p>Alimentation scolaire au sein des établissements primaires à travers le pays par la préparation d'un repas chaud nutritif et d'un petit déjeuner, et dans les internats à travers la préparation de 3 repas quotidiens; le menu actuel comprend des légumineuses, des pains de farine de blé et un produit laitier pour le petit déjeuner, et du riz, des spaghettis, de la soupe de légumes, des viandes/poissons pour le déjeuner; des activités additionnelles incluront l'achat de matériels pour les repas, la rénovation de cuisine et la création de jardins scolaires; activités de vérification de la qualité des aliments et de préparation des repas à charge des communautés; la mise en place et l'entretien de jardins potagers pour l'école;⁷⁶</p> <p>Développement conduit par les communautés (DCC) : Au sein des communautés rurales, la mise en place de projets d'intérêt général à travers l'octroi de subventions aux caisses communautaires avec l'appui de la main-d'œuvre tirée des bénéficiaires de transferts sociaux, incités à participer à ces activités, et d'entreprises de construction engagées localement; les projets viseront à renforcer l'offre de services sociaux, par exemple la construction ou rénovation d'infrastructures éducatives ou de santé, de transport ou les infrastructures de nature économique.</p> <p>Activités d'alphabétisation dirigées vers les femmes, qui favoriseront la création d'AGR par l'apprentissage de l'écriture et de la comptabilité. D'autres groupes vulnérables, tels que les personnes handicapées, feront également partie du programme, à travers des activités adaptées à leurs besoins et caractéristiques physiques;</p> <p>Programme d'Assistance sociale Santé (PASS) : Les bénéficiaires du PASS sont identifiées par le MASS à travers le Registre social comme n'ayant pas de revenu suffisant pour bénéficier du régime d'Assurance Maladie Obligatoire. En plus du paquet universel servi gratuitement et sans distinction à toute la population, les bénéficiaires du programme d'assistance sociale de santé bénéficieront des soins suivants :</p> <p>Paquet de base 1 : Prise en charge à 100 pour cents qui comprendra les consultations (enfants et adultes) chez le généraliste, les accouchements simples, les accouchements avec césarienne, cinq analyses médicales standard, les médicaments (LNME génériques) ainsi que les examens de radiologie, excepté scanner, échographie, fibroscopie et examens spéciaux.</p> <p>Paquet de base 2 : Constitué des consultations curatives (enfants et adultes), des médicaments (génériques de la Liste nationale des médicaments essentiels) et de toutes les analyses médicales prescrits par les médecins spécialistes. Ce panier de soins couverts sera étendu aux prestations de soins hospitaliers médicalement requises et disponibles auprès des établissements de santé publics, selon leurs niveaux de prestations.</p> <p>Les frais des prestations de soins de base seront couverts par le Fonds de solidarité du PASS géré par le MASS. La CNSS fournira les cartes aux bénéficiaires du PASS et le MASS assurera le remboursement des frais médicaux au Ministère de la Santé. La mise en place de lecteurs de cartes PASS dans les centres de santé et les hôpitaux publics permettra l'automatisation du système et une meilleure reddition des comptes.</p>

Activité 2. Accès aux services sociaux de base

Programmation
2023-2027

Programme de logements sociaux

Ce programme cherche la mise à disposition de logements aux populations les plus vulnérables. Chaque logement a un coût estimé à 2 millions de FDJ.

Année	Nombre de logements sociaux construits	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)
2023	3 000	6 000
2024	2 000	4 000
2025	2 000	4 000
2026	2 000	4 000
2027	2 000	4 000
2023-2027	11 000	22 000

Accès aux services de base à travers le développement conduit par les communautés (DCC)

Dans le cadre de ces projets, les communautés reçoivent la responsabilité de la construction des projets en fonctions de leurs besoins. Un total de 745 projets sont prévus pour la période 2023-2027, pour un coût total de 3 310 millions de FDJ, soit environ 4,4 millions par projets.

Année	Nombre De sous-projets	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)
2023	122	542
2024	134	595
2025	148	657
2026	162	719
2027	179	795
2023-2027	745	3 310

Activité 2. Accès aux services sociaux de base

Programmation
2023-2027

Construction d'infrastructures sociales

Réhabilitation et construction de nouvelles structures de santé, d'éducation, de routes locales, de marchés, d'autres services sociaux à travers la participation directe des populations locales à la sélection des infrastructures à réhabiliter et à l'exécution des travaux, soit directement, soit par l'intermédiaire d'entreprises utilisant des méthodes HIMO recrutées localement ou possibles.

Le coût de chaque structure a été estimé sur la base d'un montant moyen par réhabilitation/nouvelle construction à 200 millions de FDJ avec un plan de 5 structures par année, pour un total de 25 structures construites/réhabilitées pendant les cinq années de la Stratégie.

Année	Nombre De grandes infrastructures construites ou réhabilitées	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)
2023	5	1 000
2024	5	1 000
2025	5	1 000
2026	5	1 000
2027	5	1 000
2023-2027	25	5 000

Programme EABS (Santé et éducation)

Le budget dédié au programme EABS comprend la prise en charge médicale des enfants et les charges du centre EABS. Les coûts se basent sur le budget actuel, avec une augmentation prévue de 10 millions de FDJ annuellement.

Année	Nombre de bénéficiaires	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)
2023	349	80
2024	384	90
2025	422	100
2026	465	110
2027	550	120
2023-2027	2170	500

Activité 2. Accès aux services sociaux de base

Programmation
2023-2027

Programme d'alphabétisation

Année	Nombre de bénéficiaires	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)
2023	2700	100
2024	2700	100
2025	2700	100
2026	2700	100
2027	2700	100
2023-2027	13500	500

Programme d'Assistance Sociale Santé (PASS)

La Stratégie prévoit : 1) la mise à jour du registre des inscrits au PASS et des mécanismes de fonctionnement 2) l'augmentation progressive de la couverture des participants au PASS.

Afin de lancer un processus d'assainissement des listes de bénéficiaires du PASS et éviter les erreurs d'inclusion et exclusion, la Stratégie prévoit d'aligner cet effort sur le processus plus général de modernisation du Registre social.

Grâce à ces informations, il sera donc possible de vérifier et, le cas échéant, de certifier la liste des personnes actuellement inscrites au PASS, ainsi que d'évaluer les personnes qui en sont exclues, bien qu'elles fassent partie du groupe des personnes les plus nécessiteuses. À ce sujet l'Axe 4 de la Stratégie prévoit la mise à jour du Registre social et donc l'épuration des listes des bénéficiaires. En ce qui concerne la qualité des services (paquets) et le système même de fonctionnement entre MASS, CNNS et le Fonds, la Stratégie renvoie à un exercice de concertation et de coordination entre les parties prenantes pour assurer la qualité des services, soit la revue des mécanismes en place si nécessaire. En matière d'augmentation progressive de la couverture des participants PASS, le tableau suivant fournit des cibles annuelles.

Le coût budgétaire annuel du PASS est fixe, établi à 500 millions de FDJ. L'augmentation de la couverture sera donc compensée par des gains en matière d'efficacité et de rentabilité.

Année	Nombre de ménages bénéficiaires	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)
2023	32 300	500
2024	33 000	500
2025	33 500	500
2026	34 000	500
2027	37 000	500
2023-2027		2 500

Activité 3. Communication pour le changement de comportement

Groupe Cible	Ménages les plus vulnérables tels que définis par le Registre social avec des femmes enceintes ou allaitantes et/ou des enfants âgés jusque 5 ans																					
Description de l'activité et des sous-activités	<p>Mise en œuvre des 13 Pratiques essentielles à travers un réseau de formateurs (travailleurs sociaux du MASS, de l'ADDS et de l'UNFD) qui formeront à leur tour des mères-conseillères et des relais communautaires, qui se chargeront de la formation de groupes de parents, afin de former un réseau dense de soutien au sein des communautés. Les travailleurs sociaux s'occuperont de la mise en place et du suivi de ces réseaux. Ces formations s'adresseront tant aux pères qu'aux mères de famille, afin de favoriser le partage des tâches entre genres. Les mères-conseillères seront formées pour prévenir la malnutrition maternelle et infantile à base communautaire. Elles accompagneront le couple mère-enfant de la conception jusqu'à la 5^e année de l'enfant. Elles organiseront des cours de cuisine et aideront à la mise en place de jardins potagers.</p> <p>Évaluation et révision de la mise en œuvre des PSE après 2,5 ans de mise en œuvre (à la revue à mi-parcours de la Stratégie) pour inclure d'autres sujets liés au changement de comportement d'intérêt pour les groupes cibles comme la protection de l'environnement (limitation de la coupe de bois et mesures pour le recyclage) ou la santé de la reproduction.</p>																					
Programmation 2023-2027	<p>Formations (PSE et autres) Le montant a été calculé sur base d'un coût de 384 FDJ par personne et par séance de formation, soit environ 5 000 FDJ pour l'ensemble des 13 séances au total.</p> <table border="1" data-bbox="360 1301 1455 1787"> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>Nombre d'individus participants aux formations</th> <th>Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2023⁷⁷</td> <td>25 000</td> <td>75</td> </tr> <tr> <td>2024</td> <td>25 000</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>2025</td> <td>25 000</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>2026</td> <td>25 000</td> <td>125</td> </tr> <tr> <td>2027</td> <td>25 000</td> <td>125</td> </tr> <tr> <td>2023-2027</td> <td>125 000</td> <td>525</td> </tr> </tbody> </table> <p>Évaluation et révision de la mise en œuvre des PSE 22 millions FDJ (à inclure dans le coût des formations).</p>	Année	Nombre d'individus participants aux formations	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)	2023 ⁷⁷	25 000	75	2024	25 000	100	2025	25 000	100	2026	25 000	125	2027	25 000	125	2023-2027	125 000	525
Année	Nombre d'individus participants aux formations	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)																				
2023 ⁷⁷	25 000	75																				
2024	25 000	100																				
2025	25 000	100																				
2026	25 000	125																				
2027	25 000	125																				
2023-2027	125 000	525																				



Axe 2

Inclusion économique
et financière

2.4.2 Axe 2 : Inclusion économique et financière

Orientation stratégique

Pour assurer leur durabilité et la graduation de leurs bénéficiaires, les programmes de protection sociale doivent s'accompagner de mesures permettant la sortie du cycle intergénérationnel de la pauvreté à travers l'autonomisation et l'inclusion économique et financière des ménages présentant des capacités productives, ceci avec un accent porté à la sortie de l'économie informelle. L'objectif de ces activités sera de doter les bénéficiaires de compétences à initier des moyens de subsistance durables, à accroître leurs revenus et à **développer leur capital humain**, afin de les aider à échapper à la pauvreté et à la dépendance aux aides sociales.

Fort de son expérience dans la mise en œuvre de programmes d'autonomisation et de formation, le MASS pourra ici également capitaliser sur des partenariats stratégiques établis avec des institutions spécialisées dans le domaine tel que le MENFOP, le Centre de Leadership et de l'Entrepreneuriat (CLE) ou la CPEC, ainsi que sur l'expérience de l'ADDS qui met en œuvre des programmes de formation professionnelle, notamment dans le domaine de l'auto-entrepreneuriat.

Activités prioritaires pour la période 2023-2027

Le nombre de ménages bénéficiant d'accompagnement vers le marché du travail ou la création d'activités génératrices de revenus représente en 2023 une proportion limitée du nombre total de ménages éligibles à l'assistance sociale (voir les défis de la protection sociale). Il paraît dès lors important de capitaliser sur les données socio-économiques du Registre social, afin d'identifier les ménages éligibles. Les activités de cet Axe viseront à **renforcer les capacités d'autonomisation économique des populations vulnérables en âge de travailler**, l'objectif étant de les doter de compétences, de moyens de subsistance durables, d'accroître leurs revenus et de les aider à échapper au cycle de la pauvreté.

Activité 1 — Appui à la formation professionnelle (groupe cible : les jeunes diplômés, ménages avec jeunes hommes et femmes en situation de décrochage scolaire, en particulier les élèves avec un handicap). L'objectif sera d'appuyer l'insertion professionnelle des jeunes issus de ménages vulnérables. De même, faciliter l'accès aux formations professionnelles dispensées par le MENFOP et les organismes privés, à travers la création de partenariats, la sélection des ménages vulnérables du Registre social et l'allocation de bourses, afin que ces jeunes développent un savoir-faire et des compétences permettant leur intégration sur le marché du travail

dans des métiers sélectionnés sur la base d'études de marché et de cartographie des besoins des entreprises. Ces formations sont couplées avec des activités d'employabilité afin de préparer les jeunes aux processus d'embauche (CV, entretiens), ceci en collaboration avec l'ANEFIP. Un accent particulier devra être mis sur l'accès à l'emploi des jeunes filles, en offrant des formations adaptées à leurs aspirations professionnelles.

Activité 2 — Appui à la création d'entreprises et à la formalisation d'activités génératrices de revenus (groupe cible : travailleurs informels, en particulier les jeunes diplômés du milieu rural) : augmenter l'aide à la création d'activités génératrices de revenus (AGR) à travers des subventions (fonds de démarrage, kits), la création d'incubateurs, et un accompagnement technique qui permettra de pérenniser un modèle productif local et de générer des opportunités pour les plus vulnérables. Ces AGR seront accompagnées par un processus de maturation jusqu'à leur formalisation et leur conversion en PME. Il s'agira également de faciliter l'accès à la formation à l'entrepreneuriat à travers des programmes d'accompagnement, des subventions et par un soutien technique et logistique au développement de coopératives et associations locales dans une perspective de renforcement des capacités et des opportunités économiques individuelles et collectives. Ce renforcement s'accompagnera de mesures de soutien à la transition des travailleurs de l'informel vers le formel, en utilisant la bancarisation comme porte d'entrée.

Activité 3 — Inclusion financière à travers l'accès à la finance formelle (groupe cible : ménages à faible revenu, jeunes femmes) : Faciliter l'accès aux organes de financement formels avec l'ouverture de comptes bancaires et l'octroi de crédits à faible taux par la CPEC et les institutions de finance islamique. En parallèle, faciliter la création d'associations d'épargne et de crédit dans les localités, notamment par le biais des Caisses Rurales d'Épargne et Crédit (CREC)⁷⁸ et des Associations Locales d'Épargne et de Crédit (ALEC).

La création de ces structures communautaires contribue à la protection sociale à travers des réseaux familiaux et communautaires. Cette solidarité s'exerce à travers des caisses de village reposant sur des systèmes contributifs qui permettent de rassembler des ressources pour la réalisation de projets communs, et de renforcer la résilience des ménages à travers la constitution de fonds de solidarité. Ces mesures pourront être couplées avec la provision d'un accompagnement des emprunteurs afin de les sensibiliser à l'épargne responsable.

Activité 1. Appui à l'éducation et à la formation professionnelle

Groupe Cible	Ménages vulnérables identifiés par le Registre social, en particulier les jeunes en décrochage scolaire et en recherche d'emploi, et les femmes des milieux ruraux.																																																					
Description de l'activité et des sous-activités	<p>Cette activité cherchera à fournir au groupe cible des services complémentaires de formation professionnelle et à appuyer l'accès à l'éducation supérieure à travers l'octroi de bourses.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formations professionnelles courtes avec le MENFOP et les autres partenaires du secteur privé, dirigées vers l'apprentissage d'un métier, dans une série de domaines demandés par le marché. En particulier le domaine du commerce électronique, au centre de la Stratégie Djibouti ICI. Ces formations s'articuleront avec un système de stages en entreprise durant lesquels les jeunes seront en contact avec le monde professionnel dans des secteurs porteurs tels que l'hôtellerie, la logistique ou les services numériques. L'ANEFIP se chargera de la signature de la convention de stage avec les grandes entreprises du secteur hôtelier, entre autres; • Activités d'employabilité permettant de faciliter l'accès au marché du travail en outillant les candidats employés en <i>compétences souples</i> et en les préparant aux entretiens d'embauche; • Pour le ciblage des bénéficiaires, l'ANEFIP possède une liste de demandeurs d'emploi qui sera croisée avec les données du Registre social pour créer une base de données commune qui servira à sélectionner les participants aux programmes de formation professionnelle. Il faudra consulter également le répertoire opérationnel des métiers pour s'assurer que l'offre des formations répond aux besoins du marché du travail. • Développer des partenariats avec les centres privés de formation 																																																					
Programmation 2023-2027	<p>Bourses pour les étudiants</p> <p>Les étudiants du programme ASERI (bourses aux étudiants des régions de l'intérieur) recevront 16 000 FDJ par mois sur fonds propres du gouvernement, soit 160 000 FDJ annuellement (versés sur 10 mois). Les étudiants des programmes ASEH et ASEHL (bourses aux étudiants souffrant de handicap) recevront 15 000 FDJ par mois, soit 150 000 FDJ annuellement (versés sur 10 mois).</p> <table border="1" data-bbox="363 1458 1455 1966"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Année</th> <th colspan="2">Programme ASERI</th> <th colspan="2">Programme ASEH et ASEHL</th> <th rowspan="2">Total étudiant</th> <th rowspan="2">Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)</th> </tr> <tr> <th>Nombre Étudiants</th> <th>Coût FDJ millions</th> <th>Nombre d'étudiants</th> <th>Coût FDJ millions</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2023⁷⁹</td> <td>2 152</td> <td>343</td> <td>108</td> <td>16</td> <td>2 260</td> <td>359</td> </tr> <tr> <td>2024</td> <td>2 500</td> <td>400</td> <td>150</td> <td>23</td> <td>2 650</td> <td>423</td> </tr> <tr> <td>2025</td> <td>3 000</td> <td>480</td> <td>200</td> <td>30</td> <td>3 200</td> <td>510</td> </tr> <tr> <td>2026</td> <td>3 500</td> <td>560</td> <td>250</td> <td>38</td> <td>3 750</td> <td>598</td> </tr> <tr> <td>2027</td> <td>4 000</td> <td>640</td> <td>300</td> <td>45</td> <td>4 300</td> <td>685</td> </tr> <tr> <td>2023-2027</td> <td>15 152</td> <td>2 423</td> <td>1 008</td> <td>152</td> <td>16 160</td> <td>2 575</td> </tr> </tbody> </table>	Année	Programme ASERI		Programme ASEH et ASEHL		Total étudiant	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)	Nombre Étudiants	Coût FDJ millions	Nombre d'étudiants	Coût FDJ millions	2023 ⁷⁹	2 152	343	108	16	2 260	359	2024	2 500	400	150	23	2 650	423	2025	3 000	480	200	30	3 200	510	2026	3 500	560	250	38	3 750	598	2027	4 000	640	300	45	4 300	685	2023-2027	15 152	2 423	1 008	152	16 160	2 575
Année	Programme ASERI		Programme ASEH et ASEHL		Total étudiant	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)																																																
	Nombre Étudiants	Coût FDJ millions	Nombre d'étudiants	Coût FDJ millions																																																		
2023 ⁷⁹	2 152	343	108	16	2 260	359																																																
2024	2 500	400	150	23	2 650	423																																																
2025	3 000	480	200	30	3 200	510																																																
2026	3 500	560	250	38	3 750	598																																																
2027	4 000	640	300	45	4 300	685																																																
2023-2027	15 152	2 423	1 008	152	16 160	2 575																																																

Activité 1. Appui à l'éducation et à la formation professionnelle

Programmation
2023-2027

Soutien à la formation technique, professionnelle, en entrepreneuriat et estime de soi

En termes de coûts de formation, on pourra se référer aux inscriptions au budget de l'État pour 2022 pour le fonctionnement (salaires, utilisation de biens et services, et prestations sociales) des services de formation technique et professionnelle des centres de formation de Djibouti, Ali-Sabieh, Arta, Dikhil, Obock, Tadjourah, Damerjog, et du Centre de Formation professionnelle des Adultes – CFPA. Le montant total des ressources pour ces centres était en 2022 de 611 millions de FDJ. Le coût moyen d'une formation est de 230 000 FDJ.

Année	Nombre de bénéficiaires	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)
2023	2 000	460
2024	2 000	460
2025	2 000	460
2026	2 000	460
2027	2 000	460
2023-2027	10 000	2 300

Activité 2. Appui à la création d'activités génératrices de revenus et à la formation de coopératives

Groupe Cible

Travailleurs informels, en particulier les jeunes diplômés du milieu rural

Description de l'activité et des sous-activités

Cette activité vise à favoriser la création d'activités économiques dans les espaces ruraux à travers la création de sources additionnelles de revenu, en lien avec le Programme d'Économie Sociale et Solidaire PESS);

Augmentation de l'aide à la création d'**activités génératrices de revenus** (AGR) :

- Formation à l'entrepreneuriat sous forme de *bootcamps* pour des jeunes sélectionnés sur base de processus compétitifs;
- Soutien à la création et à l'écriture de plans d'affaires;
- Distribution de subventions sous forme de fonds de démarrage, kits agricoles, kits de couture, achat de denrées ou de matériaux, etc. ;
- Mise en place d'incubateurs pour la création d'entreprises à existence juridique (ouverture de compte en banque, fabrication de prototypes, etc.);
- Accompagnement technique afin de pérenniser un modèle économique productif au niveau local et de générer des opportunités pour les plus vulnérables.
- Mise en place d'un fonds de garantie pour favoriser le crédit auprès des banques commerciales. (FIDC, Fonds D'Investissement et de Développement communautaire)

Activité 2. Appui à la création d'activités génératrices de revenus et à la formation de coopératives

Programmation
2023-2027

Création et renforcement des AGR

L'estimation du coût se base sur les coûts calculés des activités du MASS en 2023, soit une moyenne de 600 000 FDJ par coopérative. Sur base des chiffres de 2023, le MASS table sur une croissance annuelle de 20% pour obtenir un total de près de 20 000 structures formées sur la période de la stratégie.

Année	Nombre de structures formées	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)
2023 ⁸⁰	2 210	1 326
2024	2 873	1 591
2025	3 735	1 909
2026	4 855	2 291
2027	5 312	2 749
2023-2027	19 985	9 867

Avec un taux de réussite des AGR de 85 pour cent, l'objectif fixé dans le cadre de résultats, on aura 17 000 ménages sortant de la pauvreté sur la durée de la Stratégie, soit environ 85 000. Il s'agit d'un objectif ambitieux, mais atteignable.

Activité 3. Inclusion économique formelle et communautaire

Groupe cible

Ménages les plus vulnérables comme définis par le Registre social, en particulier les jeunes et les femmes; ménages des communautés rurales

Description de l'activité et des sous-activités

Cette activité cherche à faciliter l'accès à la finance communautaire et/ou formelle, à travers des actions auprès des bénéficiaires de transferts et des communautés rurales.

- Accès à la finance formelle à travers les **programmes de la CPEC**, lesquels s'adressent tant aux groupes qu'aux individus. Les bénéficiaires des activités de l'Axe 1 sont invités à ouvrir un compte à leur nom au sein de la CPEC ou auprès de la finance islamique et à y suivre des instructions en matière d'épargne et de crédit;
- Appuyer la mise en place et renforcer le fonctionnement de **Caisses communautaires ou villageoises** dans les localités du milieu rural, ces caisses jouant également le rôle de soutien à l'épargne;
- Caisses Rurales d'Épargne et Crédit

Activité 3. Inclusion économique formelle et communautaire

Programmation
2023-2027

Octroi de crédit par la CPEC et le crédit islamique

Les ressources de la CPEC proviennent principalement des frais payés par les clients, de leur épargne et des taux d'intérêt. Néanmoins, la CPEC bénéficie aussi de lignes de crédit de la part du MASS, de bailleurs internationaux ou des ministères pour des programmes ciblés. Au niveau des volumes de crédit octroyés aux bénéficiaires par la CPEC et la microfinance islamique, les prévisions sont les suivantes :

	2023	2024	2025	2026	2027
Volume total de crédit délivré par la microfinance islamique	328 486 264	361 334 890	397 468 379	437 215 217	480 936 739
Volume total crédit délivré par la CPEC	212 329 349	276 028 154	386 439 415	579 659 123	927 454 596

Renforcement des CPEC

Les CPEC offrent à leurs membres des possibilités de crédit abordables. Ces caisses sont exclusivement gérées par les membres. Le MASS est chargé de la formation, du suivi des membres et fournit le matériel de base des CREC (par exemple des boîtes fermant à clef et avec cadenas, pour servir de caisse, carnets de comptes, registres, calculatrice, etc.). Ainsi, les coûts directs pour le MASS sont assez limités et dans le cadre de la Stratégie ils sont estimés à 5 millions par an. (cf. Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités, Manuel d'Operations des Caisses Rurales d'Épargne et de Crédit – Localités des régions d'Intérieur de Djibouti).

Création ou renforcement de caisses communautaires

Année	Nombre Étudiants	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)
2023	25	12,5
2024	200	100
2025	106	53
2026	106	53
2027	107	53,5
2023-2027	544	272





Axe 3

Protection sociale adaptative
pour un développement durable

2.4.3 Axe 3 : Protection sociale adaptative pour un développement durable

Dans le cadre du Plan d'Organisation des Secours en cas de Catastrophe (Plan ORSEC⁸¹)⁸², coordonné par le ministère de l'Intérieur, le MASS s'est doté d'un **plan de riposte aux catastrophes**, qui définit les contours de sa réponse d'urgence⁸³ et reflète ses nombreuses années d'expérience en la matière. Afin de développer une véritable protection sociale réactive aux chocs (ou « adaptative »), le MASS cherche maintenant à renforcer les liens entre ses activités régulières de protection sociale et la réponse aux chocs, en leur procurant la flexibilité nécessaire à la réponse aux crises, principalement en matière de renforcement des filets sociaux.

Au titre de ses prérogatives en matière de Gestion des Risques et Catastrophes (GRC), le MASS demeure l'entité coordonnatrice des services à la population, lesquels impliquent de procéder à la mise sous abri de la population sinistrée et d'en assurer l'alimentation. Dans la pratique, le MASS a entrepris des opérations de distribution de kits de première nécessité et de bons alimentaires dans les zones touchées par le cyclone Sagar en 2018, puis à des distributions de vivres et ustensiles à travers un système de coupons papier après les inondations de 2019. De plus, en cas d'incendie, l'assistance humanitaire se traduit également par la distribution de kits alimentaires et de premiers secours.

Grâce à sa position unique, le MASS devra faire usage de son mandat pour renforcer les actions de préparation, de réponse, et de relèvement de la population. La protection sociale adaptative devra permettre aux ménages de tout niveau de vulnérabilité de faire face aux chocs occasionnels, et de s'en relever tout en préservant ses actifs, ce qui renforcera la résilience. Les événements visés par cet Axe sont les crises à déroulement court (incendie, inondation) ou long (sécheresse, crise économique). Dans ces derniers cas, des mécanismes de déclenchement « *triggers* » devront être définis en coordination avec les organisations responsables de la réponse aux chocs au sein du Comité interministériel de GRC.

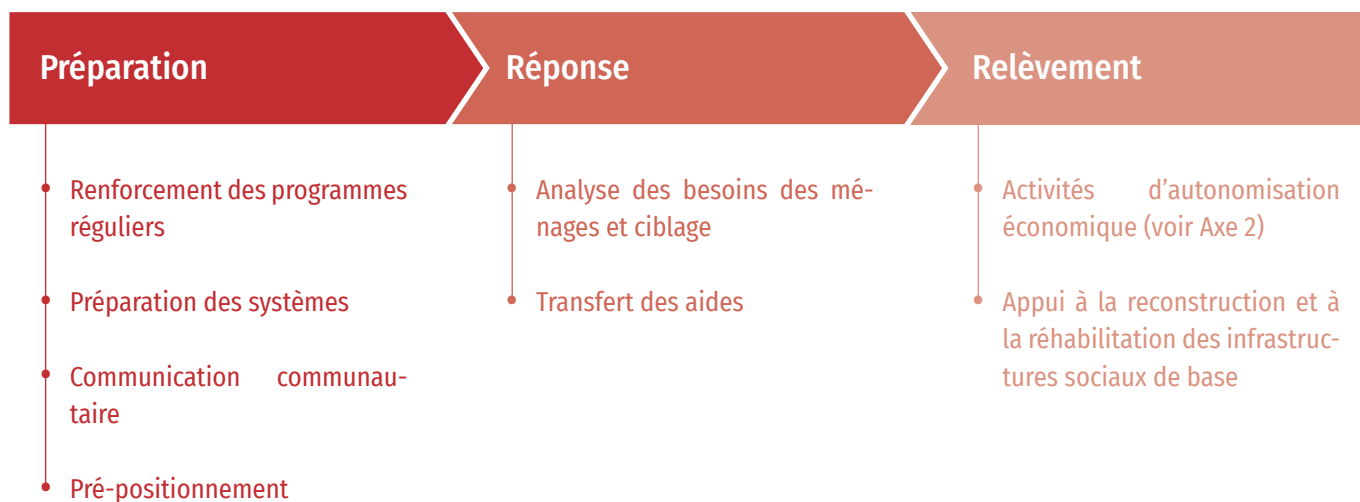
Activités prioritaires pour la période 2023-2027

La contribution de la protection sociale adaptative en matière de résilience des ménages va dépendre de sa capacité à appuyer la préparation, la réponse après un choc et le relèvement des ménages, suivant le schéma de la Figure 12.

Activité 1 — Préparation à l'urgence

- Développement d'un **module-choc** au sein du Registre Social qui permettra d'identifier rapidement les personnes vulnérables dans une zone affectée grâce à la géolocalisation des ménages, ainsi qu'un lien avec les cartes multi-aléas (zones potentiellement touchées par des inondations ou incendies, par exemple). La prévention pourra également être renforcée en incluant au Registre des éléments de vulnérabilité aux différents aléas : foyers construits en bois facilement inflammables, nature de l'activité économique du ménage, etc. Cette distinction permettra de générer des listes de personnes vulnérables aux différents aléas.
- Établir des **accords « stand-by » et des mécanismes de transfert** déployables à court terme avec les partenaires de transferts réguliers. Les transferts numériques (gérés par D-Money, le fournisseur national de services financiers numériques), permettront d'atteindre rapidement un grand nombre de personnes affectées. L'usage des portefeuilles numériques devra être accompagné d'une revue de l'efficacité du système (points de retraits, qualité de services) et de formations des usagers, notamment sur le fonctionnement et la sécurité (protection du code secret, par exemple), et en matière d'inclusion financière.
- Constituer et gérer des **stocks stratégiques d'aliments** pour la réponse aux crises affectant la sécurité alimentaire des ménages, ceci afin de réaliser des distributions d'urgence de grande envergure ou de freiner la pression inflationniste sur les marchés alimentaires. Les sécheresses étant récurrentes à Djibouti, il sera essentiel de renforcer la résilience du pays face à ce phénomène. Un projet de sécurité alimentaire approuvé par la Banque Mondiale et mis en œuvre par le MASS, financera la conception d'un système d'alerte, la préparation d'un plan de réponse rapide et l'opérationnalisation du système basé au ministère de l'Agriculture, de l'Eau, de la Pêche, de l'Élevage et des Ressources Halieutiques (MAEPE-RH). Ces activités seront soutenues par la FAO et l'IGAD.
- Ajouter des **lignes de contingence** aux programmes réguliers ou des lignes de crédit facilement déblocables ou utiliser le *Fonds d'intervention d'urgence*, afin d'obtenir des financements propres à la réponse aux catastrophes à travers la protection sociale, notamment en matière d'actions de pré-

Figure 12 : Schéma des phases de la protection sociale adaptative



vention et à travers par exemple le prépositionnement de ressources destinées à la réponse. L'*African Risk Capacity* (ARC)⁸⁴, un autre mécanisme de financement assurantiel auquel Djibouti participe, pourra servir de financement de la réponse aux urgences.

Activité 2 – Réponse à l'urgence et assistance humanitaire

- En cas de choc de grande ampleur, **porter à l'échelle temporairement le PNSF et les autres programmes de transferts monétaires**, ainsi que les programmes de cantines scolaires afin d'apporter une aide plus importante. Le RSMIS va permettre d'augmenter la couverture des bénéficiaires en s'adressant en priorité aux personnes vulnérables non desservies d'une zone touchée par un désastre, sans besoin d'enquête additionnelle. Le ciblage sera plus efficace si ses données sont fréquemment actualisées.

- Appuyer les distributions humanitaires à travers deux modalités : les transferts de vivres et de matériels, dans les 72 heures suivant le choc et, en fonction des conditions d'accès aux zones touchées, les transferts numériques pour la phase de récupération, puisque ces derniers pourront alors être reçus plus facilement par les bénéficiaires et être réinvestis. Les conditionnalités des transferts pourront être suspendues et les valeurs ajustées en fonction de la nature de la catastrophe.

Activité 3 – Dispositif de relèvement

- Appuyer les populations impactées par les chocs à travers l'Inclusion économique et financière, en particulier les très petites entreprises, les coopératives, les Caisses Rurales d'Épargne et de Crédit (CREC). Mise en place d'un dispositif post-catastrophe comprenant l'appui à la reconstruction et à la réhabilitation des infrastructures sociales de base.

Activité 1. Préparation à l'urgence et prévision d'aliments⁸⁵

Groupe cible	Les systèmes du MASS, notamment le Registre Social et le SIG
Description de l'activité et des sous-activités	<p>En matière de prévision de denrées alimentaires de base⁸⁶ et autres matériels de premier secours :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afin de limiter les effets des crises alimentaires, notamment liées à l'inflation des prix, le MASS établit et gère des stocks d'aliments comme réserves stratégiques devant être déployées sur le marché au moment de crises ou d'inflation, à travers un réseau de grossistes répartis sur le territoire; • Ce système va nécessiter des appuis techniques en matière de conservation des aliments. L'objectif est d'atteindre environ 4 000 tonnes de stockage moyen; <p>Concernant l'usage des systèmes et des programmes réguliers, la priorité sera donnée à l'adaptation de la protection sociale en temps de crise⁸⁷, en particulier concernant l'usage du Registre social et le SIG⁸⁸.</p> <p>Le Registre social continuera d'assurer ses principaux services de ciblage en temps d'urgence, en améliorant certaines de ses fonctionnalités, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faciliter le croisement des données de vulnérabilité des ménages avec les cartes multi aléas et de référencement géospatial, afin de pré identifier les ménages les plus pauvres des zones vulnérables et de travailler avec eux la préparation aux urgences; • Mettre en place des mécanismes rapides pour le partage des données avec les autres ministères parties prenantes au Plan ORSEC; • Permettre un ciblage catégoriel rapide et isoler des critères de vulnérabilité liés au cycle de vie tels que les personnes âgées, les femmes allaitantes, les enfants de moins de cinq ans, etc. ; • Utiliser les données du Registre social comme instrument de communication de crise; • Participation à des exercices de simulation, incluant l'ensemble des ministères impliqués dans la réponse, afin de pouvoir tester ces systèmes en temps réel.

Activité 2. Réponse à l'urgence⁸⁹ à travers la protection sociale

Groupe Cible	Ménages touchés par une urgence à déroulement lent (sécheresse, crise sanitaire) ou rapide (incendie, inondation).
Description de l'activité et des sous-activités	<p>Le <i>Plan de Contingence Nationale pour la Protection Sociale</i> en temps de crise détaille les attributions du MASS au sein du Plan ORSEC, en particulier d'assurer la direction de l'organisation générale et la conduite des actions de solidarité en matière d'assistance humanitaire et de réhabilitation en cas de sinistres, calamités naturelles et crises humanitaires.»⁹⁰</p> <p>De manière concrète, ces attributions se traduiront par les actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Distribution de vivres et de repas chauds dans les 24 heures suivant le désastre; • Distribution de matériels de première nécessité aux personnes touchées par des inondations ou autres types de désastres nécessitant un déplacement. Les matériels incluront de l'eau, des matelas et des kits d'hygiène. • Distribution de coupons alimentaires si possible, et sinon des transferts monétaires d'urgence.

Activité 2. Réponse à l'urgence à travers la protection sociale

Programmation
2023-2027

Dans le cas de la réponse aux crises, il convient de souligner que les ressources financières ne devront être mises à disposition qu'en cas de crise, à travers les fonds déjà budgétisés, la mobilisation supplémentaire de fonds publics et le recours à l'appui des PTF. Les coûts présentés constituent donc des estimations et non des prévisions comme dans le cas des autres catégories de coûts.

Le *Plan de Contingence* du MASS inclut une estimation du nombre moyen de personnes sinistrées de 25 000 foyers touchés par an.

Le montant pour la période a été calculé pour le scénario le plus probable et pour les activités suivantes : distribution de repas chauds, kits alimentaires, kits non alimentaires, coupons alimentaires, transferts monétaires, et expansion des programmes de routine (pour cette dernière activité, l'estimation repose sur la moyenne des deux valeurs présentées par le Plan de contingence). Cela nous donne des valeurs de dépense moyenne de 1 000 millions de FDJ par an.

Année	Nombre de personnes potentiellement affectées par un choc (estimation)	Prévision budgétaire annuelle (en millions de FDJ)
2023 ⁹¹	25 000	1 000
2024	25 000	1 000
2025	25 000	1 000
2026	25 000	1 000
2027	25 000	1 000
2023-2027	125 000	5 000



Axe 4

Renforcement institutionnel,
technique et financier

2.4.4 Axe 4 : Renforcement institutionnel, technique et financier

Orientation stratégique

Au cours des dix dernières années, Djibouti a fait de grands progrès dans la structuration de ses systèmes de protection sociale non contributive, avec la mise en place d'un ministère dédié à ces questions et doté d'une importante capacité opérationnelle. La mise en place d'un Registre social, d'un SIG et le développement d'un réseau de guichets sociaux aux responsabilités élargies sont parmi les acquis les plus importants. Pour les consolider et construire un système de gestion adapté aux enjeux du pays en matière de protection sociale, le MASS et ses partenaires devront en premier lieu travailler sur le renforcement de ces institutions et systèmes, ainsi que sur leurs capacités humaines et techniques. Ces changements devront être accompagnés par le renforcement de la gouvernance et des mécanismes de contrôle, de transparence et de reddition des comptes, afin d'assurer que les budgets sont dépensés de manière efficiente, transparente et en ligne avec la présente Stratégie.

Activités prioritaires pour la période 2023-2027

Les activités qui se dégagent de l'analyse qui précède et qui sont prioritaires pour les années à venir combinent le renforcement de l'existant au développement de nouveaux systèmes.

Activité 1 – Renforcer les institutions et les systèmes existants

- **Centraliser et coordonner les principaux programmes de protection sociale non contributive** autour du MASS, afin d'améliorer la couverture des programmes sur le territoire, de profiter des synergies, et d'éviter la dispersion des efforts et les doublons. Pour ce faire, le MASS se devra d'établir avec les autres partenaires au développement des accords de collaboration formalisés sous la forme d'un cadre de dialogue technique et financier. Une attention particulière devra être portée aux aspects de coordination à différents niveaux, y compris au niveau local, avec un recours accru aux structures publiques déconcentrées et aux autonomies locales, ceci au niveau des conseils régionaux, des préfectures et des sous-préfectures.
- Dans l'esprit d'une coordination technique renforcée, développer l'**interopérabilité entre les systèmes**, en particulier entre les systèmes d'identification biométrique du Registre civil liés au ministère de l'Intérieur, du Registre social et d'autres bases de

Encadré 4

Pistes pour renforcer le Registre social à Djibouti

Le MASS pourrait envisager les points suivants en matière de maintien et de développement du Registre social existant :

- Mettre à jour et vérifier régulièrement les données du Registre social afin de s'assurer qu'elles restent exactes et pertinentes. Cela pourrait se faire par des visites périodiques dans les ménages ou par la vérification électronique des données.
- Garantir la sécurité et la confidentialité des données : les registres sociaux contiennent des informations personnelles sensibles. Il est donc essentiel de veiller à ce que les données soient protégées contre tout accès ou utilisation non autorisés. Cela peut être réalisé grâce à un système de protection des données solide, à des contrôles d'accès et à la formation du personnel à la protection des données.
- Utiliser plusieurs sources de données et assurer l'interopérabilité avec d'autres big data provenant d'autres secteurs/institutions et ONG au sein du pays. Cela permettra de garantir que le Registre social est complet et à jour.
- Impliquer les bénéficiaires et les communautés dans l'élaboration et la mise à jour des registres sociaux peut contribuer à les rendre plus précis et plus efficaces. Il peut s'agir de consultations communautaires, d'enquêtes de satisfaction et d'opinion, etc.
- Contrôler et évaluer régulièrement les performances des registres sociaux en suivant le nombre de bénéficiaires, l'exactitude des données, et l'efficacité du mécanisme de ciblage.

Source: Review of social protection strategies and social registries in the Arab region, Internal note, UNDP 2023

données telles que celles de la fonction publique, de la santé, de l'éducation, ou du registre des véhicules. Cela permettra d'accroître l'efficacité générale du système d'identification et de ciblage et de réduire les erreurs d'inclusion et d'exclusion. En ce sens, il s'agira de convertir le **Registre social** en un système de référencement performant et dynamique, actualisé en temps réel, ceci en développant son potentiel d'interfaçage avec d'autres systèmes (logiciels et bases de données interconnectés). Les autres mesures de renforcement du Registre social sont présentées à l'Encadré 4.

- Ouvrir des **guichets sociaux mobiles dans les zones rurales** pour renforcer l'inscription des personnes, l'actualisation des données, et la réception et le traitement des plaintes. Afin de se rapprocher de la population, il sera important de recruter du personnel supplémentaire à placer dans les guichets existants ou nouveaux, et de doter les guichets de moyens logistiques (véhicules, moyens informatiques, locaux et autres équipements) à la hauteur de leurs tâches.

- Élargissement des responsabilités des guichets sociaux en les faisant évoluer en véritables **guichets uniques intégrés** qui serviront de point d'entrée aux services de santé, de logement et d'accès aux services de base.
- Recalibrer le **Système d'Information et de Gestion (SIG)** en fonction des nécessités de gestion des programmes de protection sociale. Une utilisation plus structurée et constante du SIG sera nécessaire pour le suivi des programmes et l'évaluation de leur fonctionnement et de leurs impacts. Cela inclura le renforcement des fonctions de suivi et évaluation, afin de fournir des informations désagrégées par genre et par type d'environnement afin de faciliter la prise de décisions informées;
- Renforcer les **systèmes de gestion des plaintes** pour permettre une réponse rapide et adaptée au contexte, ainsi qu'une analyse systématique de la nature de la plainte afin de sonder la satisfaction des clients et les besoins d'évolution du système;



- Travailler avec la **CPEC** à une offre de services financiers à grande échelle dans les meilleures conditions disponibles pour ses membres, notamment à travers la mise en place d'un fonds de garantie et de critères de rentabilité, voire de la transformer en véritable banque de microfinance sous forme de société anonyme.

Activité 2 — Adopter et renforcer les nouveaux systèmes et institutions

En matière de développement des **systèmes**, les prochaines années devraient se concentrer sur les activités suivantes :

- Mise en place au sein du MASS d'un **Secrétariat exécutif chargé des opérations et de l'assistance humanitaire**. Ce dernier sera chargé de mettre en œuvre les actions de terrain du MASS, notamment de l'assistance humanitaire en situation de chocs.
- La mise en place d'un **fond d'urgence social** afin de mettre en œuvre les opérations de préparation et de réponse aux chocs. Ce fond servira de filet de sécurité supplémentaire en cas de situations d'urgence, telles que les pandémies, les catastrophes naturelles majeures ou des crises économiques.
- Mise en place d'une **banque de microfinance** afin de soutenir l'inclusion financière et économique des populations les plus vulnérables.
- **Former** des accords de collaboration avec les partenaires au développement sous la forme d'un cadre de dialogue qui permettra de profiter notamment de tous les fonds de prévention et d'adaptation au changement climatique, de réduction des inégalités liées au genre et d'autonomisation des jeunes et des femmes afin d'éviter les doublons. Tous ces programmes seront centralisés pour améliorer la couverture géographique du territoire;
- Renforcer les efforts en cours sur les nouvelles approches de ciblage des bénéficiaires des programmes, avec l'utilisation de l'imagerie satellitaire⁹², l'analyse du trafic sur la téléphonie mobile, l'amélioration des interfaces guichets-registre-ciblage;
- Renforcer les systèmes d'**argent mobile** pour le passage massif aux paiements numériques chaque fois que cela sera possible; une attention particulière devra être donnée à la fois à l'accompagne-

ment des usagers pour l'utilisation du paiement et de l'épargne dans une perspective d'inclusion financière et au renforcement des réseaux de points de retrait (agents, ATM, etc.);

- Collaborer avec les institutions de GRC pour une utilisation plus marquée des **systèmes d'alerte précoce** sur les chocs et la préparation de réponses plus efficaces, alignées sur les pistes décrites sous l'Axe 3, et l'utilisation de techniques de surveillance par satellite⁹³ en cohérence avec les approches présentées dans le nouveau projet de sécurité alimentaire qui prévoit l'opérationnalisation du système d'alerte à la sécheresse;
- Développer des mécanismes de **suivi et évaluations** intégrés pour s'assurer que l'impact et l'efficacité des programmes soient connus et compris.

Activité 3. Renforcement des capacités humaines

En ce qui concerne le développement des capacités humaines pour la mise en œuvre de la stratégie, le programme envisage de les renforcer par les moyens suivants:

- **Augmentation des effectifs** des différentes institutions chargées de la protection sociale non contributive, en veillant à un juste équilibre entre le personnel de Djibouti-ville et celui du reste du pays;
- **Qualification/requalification** des effectifs et professionnalisation des travailleurs sociaux en fonction des besoins et des responsabilités par des formations, des voyages d'études, des échanges d'expériences et des activités spécifiques de renforcement. Les travailleurs sociaux, en contact direct avec la population bénéficiaire, devront recevoir des formations adaptées afin de renforcer leur capacité technique, notamment en matière d'accueil, de traitement, de suivi ou de graduation des bénéficiaires de programmes sociaux. Une certification reconnue des travailleurs sociaux sera matérialisée pour reconnaître et valoriser les compétences requises dans le métier;
- **Renforcer la formation des cadres du MASS** en matière de suivi et évaluation, de sensibilité au genre et en gestion des risques/protection sociale adaptative.

Activité 1. Renforcement des systèmes⁹⁴

Groupe Cible	Systèmes du MASS														
Description de l'activité et des sous-activités	<p>Le Registre social (RS) devra être converti en système de ciblage et d'identification de référence pour l'ensemble des acteurs du secteur social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de l'actualisation des données du RS par des campagnes de communication et la mise en place de sept guichets mobiles dans les régions avec des équipes de travailleurs sociaux formés et équipés de tablettes, afin de compléter l'information manquante à travers des enquêtes de terrain sur tablette; • Intégration au Registre Civil du Ministère de l'Intérieur afin de définir l'usage d'un identifiant unique des bénéficiaires et l'utilisation de la biométrie pour l'identification, également pour les programmes du MASS; • À travers l'interopérabilité, extension de l'usage du Registre social aux autres ministères sectoriels qui travaillent dans le domaine de la protection sociale ou dans des domaines ciblant les ménages les plus vulnérables (Ministères de la Santé, de l'Éducation, du Travail, de l'Agriculture); établissement avec ces ministères d'accords de confidentialité et de partage de données; • Mise en place d'un cadre permanent et institutionnalisé de collaboration entre ministères sur le RS avec un décret, des conventions, un manuel, et des protocoles. <p>Le Système Intégré de Gestion (SIG ou MIS) du MASS devra être généralisé à l'ensemble des programmes de protection sociale et permettre des saisies de données par projet et par Axe stratégique. Les activités spécifiques développées seront les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les processus de suivi seront soutenus par des systèmes appropriés de collecte, d'administration, d'analyse et de diffusion des données. Le développement d'un système de suivi des distributions de transferts monétaires et de vivres permettra de connaître les bénéficiaires reçus par ménage et la participation aux activités connexes; • Renforcement du système de gestion des plaintes attachées à chaque bénéficiaire, en incluant le traitement de ces plaintes. 														
Programmation 2023-2027	<p>Le coût de ces activités a été estimé à 870 millions de FDJ sur la durée de la Stratégie. Dans le cadre de la modernisation des outils et des systèmes du ministère, celui-ci envisage d'acquérir de nouveaux matériels (serveurs, équipements informatiques, etc.) en 2024 et 2025, d'où les coûts de 300 millions de FDJ pour ces deux années. Les 100 millions de FDJ budgétisés pour 2026 et 2027 correspondent aux coûts de gestion, entretien et maintenance des systèmes.</p> <table border="1" data-bbox="368 1563 1032 2004"> <thead> <tr> <th data-bbox="368 1563 600 1675">Année</th> <th data-bbox="600 1563 1032 1675">Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="368 1675 600 1731">2023</td> <td data-bbox="600 1675 1032 1731">70</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1731 600 1787">2024</td> <td data-bbox="600 1731 1032 1787">300</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1787 600 1843">2025</td> <td data-bbox="600 1787 1032 1843">300</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1843 600 1899">2026</td> <td data-bbox="600 1843 1032 1899">100</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1899 600 1955">2027</td> <td data-bbox="600 1899 1032 1955">100</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1955 600 2004">2023-2027</td> <td data-bbox="600 1955 1032 2004">870</td> </tr> </tbody> </table>	Année	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)	2023	70	2024	300	2025	300	2026	100	2027	100	2023-2027	870
Année	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)														
2023	70														
2024	300														
2025	300														
2026	100														
2027	100														
2023-2027	870														

Activité 2. Renforcement des institutions

Groupe Cible	Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités Ministères sectoriels (CNSS, Éducation, Santé, Travail) Caisses populaires d'épargne et de crédit (CPEC)															
Description de l'activité et des sous-activités	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de mécanismes de coordination renforcée autour de 3 objectifs : la coordination stratégique, la coordination générale avec tous les partenaires et la coordination opérationnelle avec les entités décentralisées et de terrain. Développement d'une feuille de route de coordination avec des directives claires sur l'établissement de l'agenda, l'adhésion, les participants (bailleurs, etc.) • Réorganisation de l'organigramme du MASS autour des 4 Axes de la stratégie, avec des unités de soutien transversales : finance, administration, suivi et évaluation, communication, logistique, mobilisation financière • Transformation des guichets sociaux du MASS en guichets uniques intégrés des projets sociaux avec la mise en place de mécanismes de référencement des cas entre ministères et des ressources matérielles et humaines adaptées • Renforcement de la structure et de la gestion des CPEC afin d'en améliorer l'efficacité, à travers une structure de gestion d'octroi des crédits basée sur les meilleures pratiques du secteur bancaire et de la microfinance afin d'obtenir de meilleurs résultats. • Renforcement de la communication du MASS sur la base du plan de communication qui prévoit des investissements de 20 millions de FDJ par an. 															
Programmation 2023-2027	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="368 1384 580 1496">Année</th> <th data-bbox="580 1384 1011 1496">Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="368 1496 580 1559">2023</td> <td data-bbox="580 1496 1011 1559">100</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1559 580 1621">2024</td> <td data-bbox="580 1559 1011 1621">100</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1621 580 1684">2025</td> <td data-bbox="580 1621 1011 1684">100</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1684 580 1747">2026</td> <td data-bbox="580 1684 1011 1747">100</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1747 580 1809">2027</td> <td data-bbox="580 1747 1011 1809">100</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1809 580 1872">2023-2027</td> <td data-bbox="580 1809 1011 1872">500</td> </tr> </tbody> </table>		Année	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)	2023	100	2024	100	2025	100	2026	100	2027	100	2023-2027	500
Année	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)															
2023	100															
2024	100															
2025	100															
2026	100															
2027	100															
2023-2027	500															

Activité 3. Renforcement des capacités techniques et humaines

Groupe Cible	Personnel du MASS central, travailleurs sociaux des guichets														
Description de l'activité et des sous-activités	<p>Au niveau du personnel du MASS central :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement pour tous les employés de descriptions claires de leurs missions liées aux objectifs de protection sociale et développement et adoption de plans de travail individuels avec des indicateurs et des évaluations de performance. • Réalisation d'évaluations des besoins en formation et élaboration d'un plan de formation dans les domaines clés, notamment : • Renforcement des capacités des équipes responsables des systèmes RS/SIG en internalisant les fonctions cruciales des systèmes, notamment leur maintenance, et élimination de la dépendance à des entités externes; 														
Description de l'activité et des sous-activités	<ul style="list-style-type: none"> • En matière de Suivi et Évaluation, mise à disposition de profils adaptés, y inclut un responsable de l'opérationnalisation du SIG/chef d'unité, deux analystes de données; deux personnes responsables des évaluations; une personne responsable du reportage; un réseau de collecteurs de données formés sur ODK. Il sera nécessaire que les équipes de S&E comprennent les indicateurs de la Stratégie, comment les évaluer, pourquoi il est important de les mesurer et comment ces connaissances soutiennent le développement des impacts du programme. • Développement des entraînements en ligne faits sur mesure selon le contexte opérationnel et de développement. <p>Au niveau du personnel des guichets sociaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Préparation et formalisation d'un curriculum de formation pour le personnel du MASS et pour les travailleurs des guichets sociaux (en particulier sur le Registre social, à la réception et au traitement des plaintes et à la gestion des risques et désastres). 														
Programmation 2023-2027	<p>Le coût de ces activités est estimé à 100 millions de FDJ, soit 20 millions de FDJ par an (voir le tableau suivant).</p> <table border="1" data-bbox="368 1473 1011 1960"> <thead> <tr> <th data-bbox="368 1473 582 1583">Année</th> <th data-bbox="582 1473 1011 1583">Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="368 1583 582 1646">2023</td> <td data-bbox="582 1583 1011 1646">20</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1646 582 1709">2024</td> <td data-bbox="582 1646 1011 1709">20</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1709 582 1771">2025</td> <td data-bbox="582 1709 1011 1771">20</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1771 582 1834">2026</td> <td data-bbox="582 1771 1011 1834">20</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1834 582 1897">2027</td> <td data-bbox="582 1834 1011 1897">20</td> </tr> <tr> <td data-bbox="368 1897 582 1960">2023-2027</td> <td data-bbox="582 1897 1011 1960">100</td> </tr> </tbody> </table>	Année	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)	2023	20	2024	20	2025	20	2026	20	2027	20	2023-2027	100
Année	Coût budgétaire annuel (en millions de FDJ)														
2023	20														
2024	20														
2025	20														
2026	20														
2027	20														
2023-2027	100														



Partie III

Opérationnalisation
de la Stratégie

Partie III

Opérationnalisation de la Stratégie

3.1 Plan de mise en œuvre

L'opérationnalisation de la SNPS va permettre de déterminer les éléments clés de la mise en place des mesures prioritaires définies dans la Stratégie, en particulier dans ses quatre axes principaux. Ces éléments vont orienter l'action du MASS et des ministères responsables des actions de protection sociale non contributive pour la période 2023-2027.

Dans ce contexte, l'opérationnalisation vise à éclairer les questions suivantes :

- **Quoi** : quels sont les détails des activités prioritaires de la Stratégie, leurs principales composantes et les mécanismes prioritaires utilisés ?
- **Qui** : quelles sont les responsabilités des principales entités liées au programme (départements du MASS, ministères, autres) ?
- **Pour qui** : quels sont les groupes populationnels prioritaires par chacun des mécanismes ?
- **Comment** : quels sont les moyens (financiers, mais aussi techniques, juridiques, humains, matériels et technologiques) nécessaires et disponibles pour mettre en place ces activités ?
- **Combien** : quelles sont les estimations de coût des actions prioritaires, calculées sur la base des coûts historiques et de leur évolution au fil des années ?

Une autre question est liée à la durée nécessaire pour opérationnaliser les activités et en assurer la durabilité, en cohérence avec une vision qui considère la PSNC comme un élément permanent des politiques du Gouvernement pour réduire la pauvreté et développer le pays. Il faut noter que cette Partie III décrit de manière succincte les principaux éléments de l'opérationnalisation de chacune des activités de la Stratégie, mais doit être complétée par des Manuels opérationnels détaillant les étapes de mise en œuvre de chacune d'entre elles.

Avant de présenter les activités de chacun des axes, il convient de détailler quelques aspects saillants de l'opérationnalisation de la Stratégie, à savoir le rôle du MASS, la coordination et la typologie des groupes prioritaires ciblés.

3.1.1 Rôle du MASS

Le MASS est l'institution responsable de la mise en œuvre et de la coordination de la politique de lutte contre la pauvreté et, de ce fait, de la protection sociale non contributive et du déploiement des activités de la présente Stratégie. Toutefois, les différentes institutions de l'État djiboutien et les parties prenantes de la protection sociale non contributive sont également appelées à jouer des rôles stratégiques, de financement et de gestion.

En tant que leader du secteur, le MASS est appelé à remplir cinq fonctions :

- **La planification des activités** : définition des activités à réaliser et priorisation des ressources.
- **L'organisation** : structuration des équipes et de leur mode de travail et allocation adéquate des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à leur réalisation.
- **La coordination** : harmonisation des activités et synergies entre les acteurs afin d'éviter la compétition ou le chevauchement et d'optimiser l'usage des ressources.
- **La mise en œuvre** des activités qui rejoindront les populations vulnérables visées ;
- **Le contrôle et la régulation** visant à assurer que les autres fonctions de gestion sont remplies tel que prévu, à travers le suivi, la transparence et la reddition de comptes.

L'organigramme du MASS devrait s'aligner sur la nouvelle organisation des activités de la SNPS 2023-2027, notamment par la création de services liés à chaque axe et un renforcement des équipes transversales et spécifiques, notamment en matière de planification stratégique, de communication et de suivi et évaluation. La création de ces services permettra de sortir de la logique par programme et d'atteindre une structure véritablement homogène.⁹⁵ Entre autres, la mise en place d'un Secrétariat exécutif chargé des opérations et de l'assistance humanitaire pourra notamment renforcer la mise en place des activités au sein de l'Axe 3 de la Stratégie.

3.1.2 Rôle des autres entités gouvernementales liées à la protection sociale

En plus du MASS, d'autres instances étatiques sont étroitement liées aux activités de protection sociale. Le Tableau 5 (voir page suivante) reprend les principales instances impliquées et leur participation aux diverses activités.

3.1.3 Mécanismes de coordination

Les mécanismes proposés par la SNPS 2017-2022 aux fins de coordination du déploiement des pro-

grammes de protection sociale ne se sont pas révélés efficaces et n'ont pas permis d'atteindre l'harmonisation souhaitée dans le secteur. Une nouvelle structure, plus légère et centrée autour du MASS, permettra d'accompagner la mise en place des différents programmes, tout en assurant les fonctions de suivi et de plaidoyer.

Deux niveaux de coordination permettront de réaliser le travail en étroite collaboration entre les ministères et les partenaires techniques et financiers (PTF), en incluant les niveaux déconcentrés du MASS et les organes décentralisés (conseils régionaux, préfectures, mairies) :

- **Au niveau décisionnel et stratégique :** Le Groupe des Partenaires de la Protection sociale (GPPS), réuni autour du MASS et incluant les ministres impliqués dans la protection sociale (voir Tableau 6 page 62) et les PTF, peut certainement poursuivre et renforcer son rôle en matière de coordination institutionnelle. Le Groupe abordera les thèmes stratégiques de la protection sociale, en insistant sur la durabilité des partenariats, sur la coordination des activités et sur la transition entre aide huma-



Tableau 5 : Rôle des institutions étatiques dans la mise en œuvre de SNPS

Ministère de l'Économie et des Finances	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilisation et allocation des fonds liés à la protection sociale;
Ministère du Budget	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à disposition des fonds du budget de l'État; • Appui à la distribution des transferts monétaires dans les régions éloignées
Agence Djiboutienne de Développement Social (ADDS)	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de l'accès aux infrastructures, équipements et services sociaux de base; • Amélioration de l'accès aux services de microfinance; • Appui aux activités de développement communautaire locales et régionales; • Programme de travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO)
Ministère de l'intérieur	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration des urgences et coordination de la réponse aux crises; • Identification des personnes touchées par les catastrophes;
Ministère de la Santé	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable de l'offre du système de santé aux plus vulnérables, à travers l'AMU;
Ministère de l'éducation nationale et de la Formation professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable du programme d'alimentation scolaire; • Programme d'assistance aux élèves et lycéens handicapés (ASEHL)
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	<ul style="list-style-type: none"> • Programme d'assistance aux étudiants issus des régions de l'intérieur (ASERI)
Ministère du Travail chargé de la formalisation et de la protection sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Assurance sociale (protection sociale contributive) • Politiques actives du marché du travail et insertion professionnelle • Programmes d'employabilité à travers l'Agence Nationale d'Emploi et de Formation professionnelle (ANEFIP)
Ministère de l'Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion, développement et résilience des ménages en contexte rural • Accès à l'eau, et développement de l'agropastoralisme et de la pêche.
ANPH - Agence Nationale des Personnes Handicapées	<ul style="list-style-type: none"> • Identification et promotion des droits des personnes vivant avec un handicap
ONARS - Office National d'Aide aux Réfugiés et Sinistrés	<ul style="list-style-type: none"> • Assistance et gestion des réfugiés, des sinistrés locaux et des populations hôtes et depuis récemment des migrants.
ARULOS - Agence de Réhabilitation Urbaine et du Logement	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstruction et aménagement de quartiers
Ministère de la Femme et de la Famille	<ul style="list-style-type: none"> • Programmes d'intégration professionnelle des femmes vulnérables et dans le secteur informel (coopératives) • Accès à la santé (caisses mutuelles)
Ministère délégué chargé de l'Économie Numérique et de l'Innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion de l'entrepreneuriat et des PME dans le pays, notamment à travers la création de plateformes physiques et virtuelles, la provision de services aux PME comme un incubateur, un parc entrepreneurial et des opportunités de réseautage. • Centre de Leadership et de l'Entrepreneuriat (CLE)

nitaires et développement. Le GPPS, dans sa configuration régulière, se réunira deux fois par an, sur base d'un ordre du jour et d'objectifs prédéfinis par le Secrétariat du MASS. Au sein du GPPS, des comités pourront être créés pour rassembler les acteurs autour de thématiques particulières, par exemple la **nutrition**, la **communication pour le changement de comportement**, le développement du capital humain, la **formation professionnelle**, ou le **PASS**. La coordination de certaines actions pourra également être établie au sein d'autres structures spécialisées existantes telles que la Plateforme de protection des enfants (gérée par le Ministère de la Femme et de la Famille), ou les Commissions techniques régionales des affaires sociales au sein des Conseils régionaux.

- **Au niveau opérationnel** : concernant les activités multisectorielles, le MASS établira des points de contact entre ministères sectoriels concernés (coordination horizontale), et avec les organisations à la fois déconcentrées (MASS) et décentralisées (mairies, préfectures, etc.) des zones concernées par un programme ou projet particulier. Ces réunions seront convoquées de manière ad hoc. À ce niveau, les PTF joueront un rôle important en appuyant la gestion opérationnelle de la Stratégie, la consolidation des plans, et le suivi des objectifs.

Pour être fonctionnel, chaque mécanisme de coordination sera doté d'un mandat avec termes de référence et description de sa composition et organisation. Un décret présidentiel intégrera ces éléments sous une forme claire et convenue. Ce choix s'inscrit dans la volonté d'institutionnaliser au plus haut niveau cette démarche et d'assurer une certaine stabilité des représentants de ces différents dispositifs.

3.1.4 Groupes prioritaires

Chaque axe stratégique s'adresse à un groupe populationnel particulier, en fonction de l'action promue et du groupe identifié. Pour chacun de ces axes, il est également prévu de privilégier un mécanisme de priorisation des bénéficiaires.

Les engagements du Gouvernement djiboutien (CRRF, Loi sur le statut des réfugiés de 2017⁶) en matière d'accès des populations réfugiées et demandeuses d'asile aux bénéfices de la protection sociale non contributive devraient continuer à se matérialiser dans les prochaines années. Alors que ces groupes sont inclus au Registre social et ont bénéficié dans certains cas d'aides monétaires à travers le PNSF, ils n'ont néanmoins pas encore accès à la totalité des programmes de protection sociale. L'inclusion au sein du PASS et l'accès à des formations professionnelles et autres programmes d'autonomisation représenteront des défis à relever tout au long de la mise en œuvre de la nouvelle Stratégie.

Tableau 6 : Résumé des compositions et fonctions des mécanismes de coordination.

Mécanisme de coordination	Fonctions
<p>Décisionnel et Stratégique (GPPS)</p> <p>Secrétariat Général du MASS</p> <p>Ministères sectoriels</p> <p>PTF</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En coordination avec les comités de pilotage de la primature (et/ou interministériels), définition des orientations stratégiques; • Planification et distribution de ressources supplémentaires allouées à la stratégie ou aux programmes de protection sociale; • Échange d'informations concernant les activités des partenaires en matière de protection sociale; • Modification des structures de coordination de la protection sociale;
<p>Opérationnel</p> <p>Secrétariat Général du MASS et équipes opérationnelles</p> <p>Ministères concernés</p> <p>Autorités locales</p> <p>Entités déconcentrées des zones concernées</p> <p>En coordination et avec l'appui des PTF</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion opérationnelle de la stratégie, des activités et programmes de protection sociale; • Consolidation des plans et rapports de résultats des différents groupes • Comparaison des objectifs atteints avec les indicateurs de performance • Planification et exécution des activités de suivi et évaluation • Documentation de l'impact de la SNPS sur les bénéficiaires, en alignement avec les stratégies nationales et les plans sectoriels

3.1.5 Risques à l'opérationnalisation

L'obtention des [résultats attendus](#) est conditionnée à des circonstances particulières et menacée par des risques qui pourraient entraver la mise en place de la Stratégie elle-même. Les principaux risques à l'obtention des résultats escomptés sont les suivants :

Augmentation de l'instabilité régionale : les conflits dans les pays limitrophes pourraient exercer un effet d'entraînement susceptible d'affecter les opérations du MASS et des autres acteurs de la protection sociale, avec une limitation de l'accessibilité et des opérations dans certaines zones du pays. Des afflux de réfugiés pourraient également exercer une pression additionnelle sur des ressources déjà limitées. L'atténuation de ce risque ne relève pas de la compétence spécifique du SNPS, mais appelle les autorités djiboutiennes à renforcer les liens existant au sein de divers réseaux diplomatiques, politiques et sécuritaires, et à travailler avec les partenaires internationaux à l'adaptation des ressources disponibles.

Augmentation des phénomènes climatiques néfastes et hausse des prix des denrées alimentaires :

le changement climatique risque d'entraîner une spirale de périodes de sécheresse suivies de fortes pluies et d'inondations. Les prix des denrées alimentaires sont également impactés par les aléas du climat et les conflits mondiaux. Pour atténuer ces risques, la protection sociale doit les prendre en compte, les assimiler et les prévoir lors des planifications, en renforçant le lien entre la protection sociale et la préparation face aux catastrophes, notamment à travers la protection sociale réactive aux chocs (voir Axe 3 de la présente politique).

Manque de coordination entre acteurs : la fragmentation actuelle produit des inefficiences en matière d'exécution et n'offre pas de vision claire des priorités en matière de protection sociale non contributive. Pour renforcer cet aspect, le leadership du MASS devra s'exercer sur l'ensemble des acteurs du secteur, afin de leur permettre de travailler dans la même direction et

Tableau 7 — Groupes prioritaires par Axe

	Groupe Cible	Source de données	Mécanisme de priorisation
Axe 1. Filets sociaux et accès aux services de base	Les ménages vivant en situation de pauvreté identifiés par le Registre social, ainsi que les personnes en situation de vulnérabilité (personnes handicapées, personnes âgées, foyers avec enfants âgés jusqu'à 16 ans)	Données du Registre social	PMT avec modification de la notation attribuée aux ménages par le Registre social en incluant des points pour les personnes âgées
Axe 2. Inclusion économique et financière	Ménages vulnérables identifiés par le Registre social, en particulier les jeunes diplômés issus de ménages vulnérables, jeunes en décrochage scolaire et en recherche d'emploi, femmes des milieux ruraux, réfugiés.	Données du Registre social	Index de vulnérabilité et présence dans les foyers de jeunes/ femmes des milieux ruraux
Axe 3. Protection sociale adaptative pour un développement durable	Ménages affectés par une urgence à déroulement lent (sécheresse, crise sanitaire), rapide (incendie, inondation) ou par une crise économique	Données du RSMIS croisées avec les informations de la Protection Civile	Ciblage géographique sur base des informations du Registre social, du Ministère de l'Intérieur et de la Protection Civile
Axe 4. Renforcement des institutions et des systèmes, des capacités humaines, techniques et financières	Les systèmes du MASS Le personnel du MASS et ses partenaires	Rapports d'évaluation des capacités du MASS	Priorisation des actions selon les besoins urgents identifiés

d'éviter la dispersion. L'Axe 4 présente des mécanismes de coordination, d'information et de communication qui permettront au MASS d'exercer pleinement son rôle.

Ressources financières insuffisantes : La protection sociale doit bénéficier de financements croissants qui correspondent aux besoins des populations vulnérables et aux objectifs du MASS, ceci dans un contexte marqué par les crises qui risquent de frapper la population djiboutienne. Des lacunes à ce niveau forceraient le MASS et les partenaires à revoir leurs perspectives à la baisse. Pour atténuer ce risque, il sera nécessaire d'assurer une forte mobilisation aux niveaux gouvernemental, parlementaire, de la société civile, et dans le cadre des relations bilatérales et multilatérales que Djibouti entretient avec les PTF.

Risques liés à la bonne gouvernance et à la performance de la Stratégie : des problèmes de gestion pourraient compromettre la mise en œuvre de la Stratégie et affecter sa capacité à atteindre ses objectifs et à produire les résultats escomptés. Toutefois, il est à noter que des progrès importants ont été enregistrés en matière de gouvernance à tous les niveaux. Le MASS-ADDS a déjà une expérience consolidée dans la gestion de programmes complexes en travaillant avec les fonds de l'État, les procédures nationales et les procédures liées aux dons ou prêts des bailleurs et des PTF. Toutefois, vu l'importance de la SNPS et afin d'atténuer davantage ces risques la Stratégie a prévu sous l'Axe 4 un programme de renforcement des capacités institutionnelles et humaines.

Risque environnemental et social. La grande majorité des activités humaines ont un impact environnemental et social. Lorsqu'il s'agit d'impacts significatifs, des mesures d'atténuation doivent être mises en place. Cela est d'autant plus important à Djibouti, où la Stratégie opère dans des contextes écologiquement fragiles et surexposés, ou dans des situations où il existe une dy-



namique sociale et ethnique importante qui, si elle n'est pas gérée avec soin, peut déboucher sur un conflit, en particulier en présence de fortes pressions migratoires. Pour atténuer ces risques, la Stratégie s'appuie sur un certain nombre d'outils déjà utilisés par le MASS-ADDs, tels que le cadre de gestion environnementale et sociale de certains projets et le ciblage à travers le Registre social. Les Axes 3 et 4 de la SNPS prévoient un renforcement et une mise à jour du Registre. Des méthodes de ciblage objectives et techniquement solides permettront d'atténuer les risques sociaux inhérents à tout programme d'appui. Le renforcement des guichets sociaux et un plan de communication communautaire contribueront également à l'atténuation de ces risques.

3.2. Plan de Suivi et Évaluation (S&E)

3.2.1 Introduction

Malgré la reconnaissance de l'importance du suivi et de l'évaluation (S&E) de ses programmes et politiques, Djibouti ne possède pas de véritable cadre légal en la matière.⁹⁷ Jusqu'à récemment, les évaluations réalisées relevaient des exigences des bailleurs de fonds et se limitaient à l'évaluation des programmes plus que des politiques. Les capacités nationales en matière d'analyse restent insuffisantes au soutien d'un processus de décision basé sur les données probantes et les partenaires ont multiplié les initiatives de renforcement ad hoc. Ces inefficiences ont également entravé la capacité de Djibouti à faire rapport de manière efficace sur les réalisations du pays en matière d'ODD.⁹⁸

3.2.2 Analyse situationnelle du système de S&E en place au MASS

Au niveau organisationnel, la structure du S&E du MASS est organisée autour d'une Direction des études et de prospection (DEP). Celle-ci possède des ressources hu-

maines importantes constituées essentiellement de statisticiens. Plusieurs projets sont mis en œuvre au niveau du Ministère et la contribution de chacun permet la disponibilité d'informations jouant un rôle important dans le renforcement du partenariat avec les parties prenantes en vue de planifier, coordonner et gérer le système de S&E. En termes de planification, le Ministère s'appuie sur un plan annuel de travail élaboré avec la contribution de toutes les parties prenantes.

Au niveau fonctionnel, le MIS et le Registre social sont les principales sources de données du MASS. Les mécanismes et procédures en place pour la gestion des programmes et projets sont clairs. En matière de collecte des données pour l'alimentation du Registre social, toutes nouvelles données passent par une double validation effectuée par les guichets sociaux de manière routinière. Le MASS est associé à toutes les enquêtes organisées par les entités externes qui œuvrent en protection sociale et présente en son sein un Service des études et statistiques responsable de tout ce qui concerne les études et enquêtes.

Concernant les aspects de **diffusion et d'utilisation** des données pour la prise de décisions, le MASS dispose d'outils de présentation des informations stratégiques issues des données via les différentes sources de communication — ateliers, réseaux sociaux, etc. — et de documents de diffusion tels que les rapports annuels.

3.2.3 Plan de renforcement du système de suivi et évaluation du MASS

En réponse aux déficiences constatées, les responsables gouvernementaux et les bailleurs ont demandé une approche aux programmes et politiques qui soit basée sur des données probantes, ce qui demandera la définition de standards nationaux en matière de S&E et conséquemment l'élaboration d'un Plan de S&E spécifique à la SNPS. Ce Plan sera coordonné avec celui accompagnant la mise en œuvre du PND 2020-2024, lequel produit des rapports de progrès semestriels cumulatifs, et contribue aux différents indicateurs. Ce Plan permettra aux acteurs de la SNPS de répondre aux besoins suivants :

- Permettre l'apprentissage, c'est-à-dire tirer des enseignements de l'expérience;
- Justifier par des données probantes la prise de décision sur l'évolution future des programmes;

- Assurer la transparence dans l'utilisation des ressources publiques.

Le renforcement du système de S&E apparaît à l'Axe 4 de la Stratégie « Renforcement des institutions et des systèmes, des capacités humaines, techniques et financières ». Il prend en compte le renforcement des aspects organisationnels sous l'activité 4.3 « Renforcement de capacité » et sous l'activité 4.1, dont les résultats attendus portent sur « les partenaires de la protection sociale utilisent le Registre social pour mettre en œuvre leurs programmes » du cadre de performance. Les aspects fonctionnels sont pris en compte par les activités 4.1 et 4.2 du cadre de performance de la stratégie.

3.2.4 Dispositifs institutionnels en matière de suivi et évaluation

Plusieurs entités se partagent les responsabilités en matière de S&E :

- **Unité de Suivi et Évaluation des Politiques Publiques Prioritaires (USEPPP)** : créée par décret en 2019 par le Bureau du Premier Ministre, elle a la charge de coordonner tous les mécanismes et instruments de S&E des politiques publiques prioritaires à travers des indicateurs de performance, et au niveau sectoriel, à travers l'analyse de leurs effets et impacts et la dissémination des résultats. Entre autres prérogatives, l'USEPPP peut aider à la définition d'indicateurs de suivi des politiques et de leurs plans d'action, et collaborer avec les unités de S&E des ministères;
- **Le MASS et les autres ministères sectoriels**. Au sein du MASS, la DEP est responsable du suivi et de l'évaluation des programmes du Ministère, ainsi que des études statistiques. Pour sa part, l'Agence Djiboutienne de Développement Social (ADDS) est responsable du suivi et de l'évaluation des programmes qu'elle met en place et possède un département dédié;

3.2.5 Plan de gestion des données

En raison de la collecte décentralisée des données, les acteurs liés aux projets devraient être soumis à des règles communes en matière de suivi et partager leurs données avec le MASS sur une base régulière. Le **Système d'Information et de Gestion (SIG)** du MASS devrait dans ce cadre assumer un rôle clé à titre de plateforme de consignation de l'ensemble des informations des différents programmes pour leur analyse et diffusion.



Les processus de suivi devraient également être soutenus par des systèmes appropriés de collecte, d'administration, d'analyse, de rapport et de diffusion des données. De même, des ressources spécifiques devraient être dédiées aux activités suivantes :

- **Collecte de données** des différents programmes (décentralisée);
- **Compilation** des données (au sein du MASS, à travers le SIG)
- **Analyse et reportage** (par le MASS)
- **Diffusion** au sein des instances gouvernementales et auprès de la communauté internationale (par le MASS)

De plus, des ressources devraient être allouées à la collecte de données qualitatives et à la conduite des études permettant de documenter les données probantes, les expériences et les enseignements tirés du terrain.

3.2.6 Suivi et Indicateurs de performance

Le suivi est un mécanisme de contrôle interne qui facilite la gestion et permet d'ajuster la mise en œuvre des programmes lorsqu'il le faut. Le suivi des actions de la SNPS 2023-2027 comprendra la vérification de l'accomplissement des activités selon l'échéancier établi ainsi que de la qualité des produits attendus, ceci à partir d'indicateurs normatifs communs à l'ensemble des programmes et des financements et centrés sur les produits, les activités et les résultats attendus⁹⁹. Le suivi pourra être délégué le cas échéant aux organisations responsables de la mise en place de l'activité, mais l'unité de S&E du MASS gardera la main sur l'agrégation des données et devra dès lors être renforcée.

Il faut également que les équipes de S&E comprennent les indicateurs, comment les évaluer, pourquoi il est important de les mesurer et comment ces connaissances soutiennent le développement des programmes.

Le système de suivi devra inclure les dimensions suivantes.

- **Le suivi des processus** documentera le cycle de gestion de programme, du ciblage, de la sélection, de l'enregistrement jusqu'à la distribution d'argent, à la sensibilisation de la communauté et au traitement des plaintes. Ceci permettra de soutenir la conformité des processus internes et de signaler tout problème critique et toute amélioration nécessaire. Le suivi des processus demandera la collecte régulière de données qui permettront de saisir les performances des programmes, les synergies et les lacunes existantes à différentes étapes d'un processus donné.
- **Le suivi des produits** à travers les rapports des réalisations des partenaires de mise en œuvre permettra d'identifier les principales réalisations et de les comparer aux objectifs fixés et aux financements;
- **Le suivi des résultats** permettra de mieux comprendre l'effet des programmes sur les populations ciblées. Il permettra notamment de recueillir les informations liées au principal résultat du programme; à la perception du programme par les bénéficiaires et les communautés; à l'utilisation de l'argent; à l'efficacité de la formation dispensée; et, à l'atteinte des plus pauvres et plus vulnérables par le programme. Il sera également utile pour recueillir des informations sur la capacité du personnel et les besoins de formation.

3.2.7 Plan de dissémination des données

L'élaboration d'un plan de dissémination des données et d'utilisation de l'information relative à la SNPS est essentielle au partage des informations cruciales; à la sensibilisation des parties prenantes; à la promotion de la transparence; à l'engagement des parties prenantes; et, à la maximisation de l'impact de la stratégie. Pour ce faire, les étapes suivantes seront menées :

Évaluation des besoins en données : Afin d'évaluer au mieux les besoins en données, il faudra analyser les attentes des parties prenantes en matière d'information, soit les bénéficiaires de la protection sociale, les décideurs politiques, les organisations de la société civile, les PTF, et autres acteurs impliqués.

Définition des objectifs : il faudra définir des objectifs clairs pour le plan de dissémination, tels que la sensibilisation du public, l'information des parties prenantes, la promotion des actions entreprises dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie. Il faudra également par ailleurs diffuser les principaux résultats et impacts de la Stratégie.

Identification des types de données à disséminer (démographiques, indicateurs de performance, des rapports d'évaluation, etc.). Il faudra créer des supports de communication adaptés, tels que des rapports de synthèse, des infographies, des vidéos explicatives, etc., pour rendre les données plus accessibles et compréhensibles.

Sélection de canaux de communication appropriés aux parties prenantes, notamment les médias traditionnels : les médias sociaux; les réunions publiques; les ateliers; les sites internet dédiés; les bulletins d'information; les journaux et la radio. Certaines parties prenantes pourront être plus actives sur les médias sociaux ou participer à des réunions et événements publics (voir infra. Plan de communication).

Implication des parties prenantes dans la dissémination des données permettant de renforcer la transparence, la qualité des décisions et la confiance. Ceci permettra également d'adapter les informations aux besoins exprimés et d'obtenir une plus grande adhésion aux objectifs de la Stratégie.

3.2.8 Évaluation et génération de données probantes

La protection sociale à Djibouti devra s'appuyer sur un système d'évaluation solide qui fournira des données probantes sur les impacts des programmes aux décideurs politiques et aux bailleurs de fonds. Dans cet esprit, les évaluations représenteront un volet incontournable du plan d'action. Celles-ci étant souvent réalisées de manière ad hoc, il sera important de consolider les processus d'évaluation afin d'obtenir des données régulières et solides.

Dans le contexte de la présente SNPS, les évaluations apporteront des données probantes sur les impacts des programmes de protection sociale en matière de :

- **Axe 1 :** Réduction de la pauvreté; changement dans la sécurité alimentaire; accès aux services de base; état de santé et nutrition, en particulier des enfants;
- **Axe 2 :** Création d'emplois durables; augmentation des revenus; sortie des filets de protection sociale;
- **Axe 3 :** Résilience face aux chocs; impact des chocs sur les moyens d'existence;
- **Axe 4 :** Renforcement des institutions et des systèmes, des capacités humaines, techniques et financières;

Il existe certains exemples d'évaluations menées par le MASS en la matière durant la période couverte par la stratégie précédente :

- Évaluation du PNSF rural par le MASS en 2018
- Évaluation du programme ASERI en 2020
- Évaluation du PNSF urbain par le MASS en 2022 (avec l'appui du PAM)
- Évaluation de la PNPS 2018-2022 par le cabinet RAAGSAN en 2022 (avec l'appui technique et financier du PAM)

Au sein du MASS, la DEP est responsable de la planification de ces évaluations. Dans le cadre du financement des bailleurs, des processus indépendants pourraient être adoptés et il sera nécessaire de coordonner ces derniers afin d'assurer la cohésion en matière d'indicateurs de recherche.



D'autres initiatives nationales, telles que l'EDAM-IS (prévue en 2024) et le recensement (2023) devraient également apporter des éléments de mesure des impacts, notamment en les comparant avec les résultats des études passées.

Le MASS réalisera directement les évaluations des principaux programmes avec son personnel formé à cette fin. Seules l'évaluation à mi-parcours et l'évaluation finale seront confiées à des firmes spécialisées. Dans un souci de transparence, les résultats des évaluations seront disponibles publiquement sur un site web.

Le **cadre de performance** présente les cibles annuelles et quinquennales et pourra être utilisé comme cadre de référence dans le suivi de routine et d'ensemble de la mise en œuvre de la stratégie.

Tableau 8 : Cadre de performance

	Indicateurs	Cibles par année					Total 23/27
		2023	2024	2025	2026	2027	
1	Nombre de ménages bénéficiaires de transferts sociaux	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	125 000
2	Volume total des transferts (DJF)	3 000 000 000	3 000 000 000	3 000 000 000	3 000 000 000	3 000 000 000	15 000 000 000
3	Pourcentage de ménages bénéficiaires ayant amélioré leur situation alimentaire ou leur score PMT	70 %	75 %	80 %	85 %	90 %	
4	Pourcentage d'étudiants des régions de l'intérieur avec un handicap bénéficiaires de programmes d'Assistance sociale	100%	100%	100%	100%	100%	
5	Pourcentage d'élèves de l'enseignement moyen, secondaire et étudiants avec un handicap bénéficiaires de programmes d'Assistance Sociale	100%	100%	100%	100%	100%	
6	Nombre de sous-projets d'infrastructures construites et/ou réhabilitées – DCC	122	134	148	162	179	745
7	Nombre de logements sociaux construits	3 000	2 000	2 000	2 000	2 000	11 000
8	Nombre de grandes infrastructures sociales de base construites ou réhabilitées	5	5	5	5	5	25
9	Nombre de bénéficiaires du programme pour les enfants à besoins spéciaux	349	384	422	465	550	2 170
10	Nombre de bénéficiaires de la carte PASS	32 300	33 000	33 500	34 000	37 000	
11	Pourcentage de bénéficiaires qui rapportent de meilleures conditions de vie			75 %		90 %	
12	Nombre de personnes ayant participé aux séances de communication – PSE	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	125 000

	Indicateurs	Cibles par année					Total 23/27
		2023	2024	2025	2026	2027	
13	Pourcentage de bénéficiaires qui font état d'un changement d'attitude sur les enjeux de nutrition et autres thématiques des PSE	100%	100%	100%	100%	100%	
14	Nombre de bénéficiaires de programmes de formation professionnelle et à la gestion	370	2 000	2 000	2 000	2 000	8 370
15	Nombre de bénéficiaires des programmes d'alphabétisation	2700	2700	2700	2700	2700	13 500
16	Pourcentage de participants aux activités de formations professionnelles décrochant un contrat de travail, stage ou une activité professionnelle formelle (auto-entrepreneuriat) dans l'année suivant leur formation	30 %	40 %	50 %	60 %	70 %	
17	Nombre d'AGR créées ou renforcées	2 210	2 873	3 735	4 855	6 312	19 985
18	Pourcentage d'AGR toujours fonctionnelles 1 an après leur création	-	70 %	75 %	80 %	85 %	
19	Nombre de bénéficiaires de transferts sociaux ayant reçu un crédit de la CPEC	1 633	2 531	3 923	6 081	7 000	21 168
20	Volume total des crédits délivrés par la CPEC (en FDJ)	212 329 349	286 644 621	386 970 239	522 409 822	600 000 000	2 008 354 031
21	Nombre des bénéficiaires ayant reçu un crédit de la microfinance islamique	2 729	3 002	3 302	3 632	3 996	16 661
22	Volume total des crédits délivrés par la microfinance islamique (en FDJ)	328 486 264	361 334 890	397 468 379	437 215 217	480 936 739	2 005 441 490
23	Nombre de caisses communautaires créées et/ou renforcées	25	200	106	106	107	544

	Indicateurs	Cibles par année					Total 23/27
		2023	2024	2025	2026	2027	
24	Volume moyen de denrées stockées (en tonnes métriques)	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	
25	Nombre de ménages bénéficiaires de transferts sociaux en temps de crise	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	125 000
26	Pourcentage d'augmentation des volumes des transferts en temps de crise	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	
27	Pourcentage de bénéficiaires qui ont vu leur score PMT diminuer dans les 6 mois qui suivent une crise	-	40 %			20 %	
28	Nombre de ménages et personnes inscrites au Registre social (cumulatif)	107 700	118 000	130 000	143 000	150 000	
29	Pourcentage des ménages du Registre social dont les données ont moins de quatre ans		50 %	70 %	85 %	100 %	
30	Nombre d'institutions utilisant le Registre social comme mécanisme de ciblage de leurs programmes de protection sociale (cumulatif)	22		24		25	
31	Nombre de systèmes interopérables avec le Registre social et le SIG du MASS (cumulatif)	0	1	2	3		
32	Nombre de guichets sociaux mobiles (cumulatif)	0	2	3	4	5	
33	Nombre de membres du personnel du MASS formés	50	60	80	110	200	



3.2.9 Types d'évaluations **Évaluation à mi-parcours et finale** de la mise en œuvre de la Stratégie, avec évaluation de la performance du Registre social ; des mesures d'accompagnement et des conditionnalités ; de l'utilisation des transferts au sein des ménages et de la capacité à limiter leur utilisation de manière non approprié.

L'évaluation finale de la Stratégie en 2027 aura pour but d'évaluer l'atteinte de l'objectif global et l'efficacité des approches choisies et développées à cette fin. Les résultats et enseignements tirés de cette évaluation seront utiles pour la programmation de stratégies futures.

Évaluation d'impacts : L'évaluation d'impacts a pour but d'analyser les changements attribuables à une intervention particulière, afin de comprendre les liens de cause à effet entre celle-ci et les résultats observés. Les données probantes générées sur les impacts des programmes aident à renforcer la volonté politique en matière de renforcement du système de protection sociale. Les principales activités de chacun des axes feront l'objet d'études spécifiques, qui seront conçues pour évaluer l'impact des activités, notamment sur la base d'essais contrôlés randomisés (ECR)¹⁰⁰, ceci à

l'aide d'un groupe témoin permettant de comprendre comment les participants auraient évolué sans l'intervention, ainsi que de méthodes expérimentales et quasi expérimentales, comprenant des éléments de recherche qualitative.

3.3 Budget et mobilisation de fonds

Cette partie du document vise à mettre en parallèle l'estimation budgétaire des activités envisagées avec une analyse des **possibilités de financement** qui se penche sur les chances d'obtenir les montants requis pour la mise en œuvre de la nouvelle SNPS non contributive, tant de la part de l'État que de ses partenaires financiers. L'atteinte des objectifs de la SNPS dépendra de l'aménagement de l'espace fiscal et de la mise en place de mécanismes robustes de mobilisation de fonds.

3.3.1 Estimation des coûts de la SNPS 2023-2027

Les coûts estimés pour la mise en œuvre de la stratégie de protection sociale non contributive s'élèvent à 90 390 millions de FDJ pour la période allant du début 2023 à la fin de 2027, répartis sur les 4 axes comme indiqué au Tableau 10¹⁰¹





Sources de financement

3.3.2 Budget de l'État

Le budget de l'État djiboutien, dont les dons et crédits des partenaires bilatéraux et multilatéraux sous budget national, demeure la principale source de financement de la protection sociale. À Djibouti, les dépenses publiques directes en appui aux filets sociaux prévues dans la Loi de Finances initiale – Exercice 2023 (LFI 2023), incluant dépenses courantes, actifs financiers et actifs non financiers, sont de 3 168 millions de FDJ et représentent 0,43 pour cent du PIB 2023.¹⁰² En déduisant les dépenses courantes – salaires, coûts de fonctionnement et cotisations sociales, les ressources inscrites au budget du MASS pour 2023 s'élèvent à 2 838 millions de FDJ. De ce montant, 738 millions sont des dépenses

d'investissement sur financement intérieur (dont 700 millions à travers le Fonds National de Solidarité (FNS); 900 millions sur financement extérieur pour dons; et, 1 200 millions sous forme de prêts, toujours sous financement extérieur.

D'autres dépenses citées dans la Loi de Finances 2023 peuvent s'inscrire indirectement dans le secteur de la PSNC, mais sont gérées par d'autres ministères que le MASS. Ces ministères affichent dans leur budget 2023 un montant de 7 083 millions (excluant les dépenses courantes). Au total, les ressources directes (MASS) et indirectes (autres ministères) inscrites au budget national 2023 pour la PSNC représentent près de 10 milliards de FDJ pour 2023.¹⁰³ Soit 50 milliards de fdj pour la durée de la stratégie (2023-2027).

3.3.3 Fonds de Solidarité

Créé par une loi de 2012, le **Fonds de Solidarité Nationale (FSN)** est un outil important de financement de la PSNC, qui fonctionne comme une structure autonome à l'intérieur du MASS. Le Fonds a pour mission de financer les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté définis par le gouvernement et de conduire les actions de nature à apporter une réponse immédiate et appropriée aux situations de crise et d'urgence affectant les personnes en situation de détresse, ceci par des actions visant à prévenir l'exclusion sociale et à faciliter l'insertion et la promotion des populations défavorisées. Ainsi, 38 pour cent des recettes du FSN proviennent du budget de l'État (700 millions) alors que le montant résiduel (62 pour cent) est tiré d'autres entités publiques telles que la CNSS, l'aéroport de Djibouti, Djibouti-Telecom, le Port de Djibouti, etc. (voir tableau 9 ci-dessous). En 2022, le budget total du FSN s'élevait à 1 827 721 000 de FDJ, une augmentation de 21,8 pour cent sur la période 2017-2022 suite à la création (et contribution par loi) de la société Port de Djibouti SA/DMP.

Créé par décret en 2014, le **Fonds de Solidarité Santé de l'Assurance Maladie universelle (FSS-AMU)**, finance le Programme d'Assistance sociale Santé (PASS) et assure une prise en charge sociale et sanitaire adaptée aux enfants à besoins spéciaux. En 2022, le FSS-AMU représentait 22 pour cent des fonds de protection sociale dépensés à travers le budget national.

Aussi, les montants cumulés FSN et FSS-AMU, pour la période de la stratégie (2023-2027) s'élève à près de 9 milliards de fdj.

Au niveau de **l'existence de Fonds de prévoyance**, disponibles en cas de désastre, le MASS doit se préparer à faire face financièrement à différents types de désastres, à travers les outils financiers disponibles (voir Encadré 5).

Encadré 5 Fonds et mécanismes de contingence

- Le **fonds d'urgence – Gestion des risques et catastrophes** – est inscrit au budget national et géré par le Ministère de l'Intérieur, qui doit permettre de financer les dépenses en matière de réponse aux urgences. Le montant inscrit à la Loi de Finances initiale – Exercice 2023 à cet effet est de 50 Millions de FDJ;
- Les **mécanismes assurantiels** – En mars 2023, le Gouvernement de Djibouti a signé un accord pluriannuel et multirisques avec ARC afin de protéger les vies et les moyens de subsistance de ses communautés les plus vulnérables au changement climatique. Ainsi le Gouvernement a accès à cinq années de renforcement des capacités de gestion des risques de catastrophes et à une couverture d'assurance contre les risques liés à la sécheresse et aux précipitations excessives. La Banque mondiale et le fonds multidonateurs Global Risk Financing Facility ont appuyé le Gouvernement djiboutien avec 2 millions de dollars US (350 millions de FDJ) pour qu'il puisse souscrire à la police d'assurance. Le MASS et ses partenaires de PS participent aux efforts d'identification des besoins des populations touchées, en déterminant la part des déboursements qui seront versés à travers les mécanismes de protection sociale;
- Les fonds de contingence des PTF, qui doivent pouvoir être débloqués à court terme, ce qui nécessite des discussions préalables concernant l'utilisation de ces fonds, les éventuelles réallocations au sein des projets de protection sociale existants ou la restructuration d'autres projets du portefeuille avec le déblocage de ressources supplémentaires.

Tableau 9 : Recettes du FSN de 2017 et 2022 (en FDJ)

Établissements	2017	2022	2023-2027
CNSS	150 000 000	150 000 000	750 000 000
Djibouti-Telecom	150 000 000	150 000 000	750 000 000
Aéroport international de Djibouti	100 000 000	100 000 000	500 000 000
Budget de l'État	700 000 000	700 000 000	3 500 000 000
Société de Gestion du Terminal Doraleh — SGTD	300 000 000	300 000 000	1 500 000 000
Port de Djibouti/DMP		327 721 000	1 638 605 000
Autorité de Ports et de Zones franches	100 000 000	100 000 000	500 000 000
Total	1 500 000 000	1 827 721 000	9 138 605 000

Source : MASS

3.3.4 Contribution du Système des Nations unies (SNU) à la protection sociale

Les agences des Nations unies mènent des activités de protection sociale allant du soutien aux groupes vulnérables, y compris les réfugiés et les migrants, à la formation et à l'aide d'urgence à la suite de chocs et de crises. Ces activités sont en partie catégorisées dans les dépenses de protection sociale inscrites au rapport d'activité de l'UNCT Djibouti de 2022¹⁰⁴ et s'élèvent à 1,9 million de dollars US, soit l'équivalent d'environ 336 millions FDJ. Mais il y a certainement d'autres activités qui sont sous d'autres rubriques et qui peuvent être considérées comme des dépenses sociales non contributives. C'est le cas, par exemple, des activités d'appui à la résilience des communautés face à une crise (4,8 millions de dollars US) et d'une autre ligne spécifique dédiée à la protection des groupes vulnérables (6,9 millions de dollars US). Selon cette ventilation, les dépenses de protection sociale pourraient ainsi s'élever à 13,6 millions de dollars US, hors activités de formation et soutien au marché du travail, pour un total de 2,4 milliards de FDJ. Ces montants figurent aux accords bilatéraux entre l'État de Djibouti et les bailleurs de fonds internationaux ou les agences des Nations unies, par l'intermédiaire du Ministère des Affaires Étrangères et sa direction de coopération internationale et, en général, ne passent pas directement par le budget national.

Encadré 6 L'assistance d'urgence des Nations unies à Djibouti

Fin 2022, les Nations unies ont fourni une assistance d'urgence à près de 100 000 personnes, dont les populations les plus vulnérables des zones rurales qui ont été les plus durement touchées par les sécheresses. Ce soutien, mis en œuvre conjointement par le PAM, l'UNICEF, la FAO, et le HCR, comprenait la fourniture d'une aide alimentaire aux plus vulnérables et l'approvisionnement en eau de près de 90 000 personnes. En outre, les agences se sont également concentrées sur la protection des moyens de subsistance des populations agropastorales en fournissant des soins de santé vitaux aux animaux, ce qui a bénéficié à 44 000 personnes.

Source : Djibouti in Drought: A Forgotten Crisis. Jose Barahona, Coordonnateur Résident des Nations Unies à Djibouti, Blog du 16 juin 2023.

L'**UNICEF** soutient les enfants djiboutiens grâce à des activités dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection sociale. Pour la période 2023-2024, les ressources disponibles au financement des activités de PSNC s'élèvent à 60 millions de FDJ, soit 30 millions par an. Les activités à financer concernent : a) la mise en œuvre des mesures d'accompagnement de type PSE; b) le renforcement des capacités des travailleurs et des guichets sociaux; c) le développement des politiques et stratégies; d) le financement et la coordination du système de protection sociale; e) la génération des données probantes; et, f) le renforcement du système national de protection sociale réactif aux chocs.

Le Plan stratégique 2020-2024 du **Programme alimentaire mondial** planifie des transferts en faveur des populations vulnérables, y compris les réfugiés et les personnes déplacées, à hauteur de 75 millions de dollars US, auxquels s'ajoutent des coûts de mise en œuvre, de fonctionnement et d'appui de près de 23,8 millions de dollars US, soit un total de 104,7 millions de dollars US sur 5 ans. Au 19 juin 2023, seuls 64,5 pour cent de ces ressources avaient été mobilisées, ce qui laisse un déficit de 37,2 millions de dollars US pour achever le plan 2020-2024. L'objectif stratégique du PAM pour la période concernée s'élève à 219 711 bénéficiaires, soit une moyenne annuelle de près de 44 000 bénéficiaires ou 7 857 ménages.

Le travail du **PNUD** à Djibouti est organisé autour du programme pays CPD qui couvre la période 2018-2024. Initialement planifié pour 2018-2022, il a bénéficié d'une extension de 2 ans pour s'aligner avec le Plan national de développement de Djibouti. Fin 2022, le PNUD avait 27 projets en cours avec un budget total de 17,44 millions de dollars US. L'axe d'éradication de la pauvreté absorbe 13,6 millions de dollars US (avec des dépenses à la fin 2023 de 10,7 millions). À ce montant, il faut ajouter 2,17 millions de dollars US pour le renforcement de la résilience face aux chocs et aux crises (dépenses de 1,29 million de dollars US fin 2023).

Les interventions en cours du **Haut-Commissariat pour les réfugiés** visent à fournir une assistance directe à 30 618 réfugiés et demandeurs d'asile, venus principalement de la Somalie, de l'Éthiopie et du Yémen. Les besoins financiers des programmes réguliers du HCR à Djibouti s'élèvent pour 2023 à 21 millions de dollars US dont, au 15 juin 2023, seul le quart avait été financé (24 pour cent), pour des contributions totales de 5,093 millions de dollars US. Pour la programmation future, on pourrait prévoir un montant de 21 à 25 millions de

dollars US par an aux fins des interventions régulières, pour un total de 92 millions pour la période 2024-2027, qui passent à 108 millions avec les 16 millions à mobiliser pour 2023.

L'assistance de la **FAO** à Djibouti est centrée sur trois domaines prioritaires : a) la sécurité alimentaire, la nutrition et la résilience, y compris la réduction et la gestion des risques de catastrophe tels que la sécheresse et les événements liés au changement climatique; b) l'amélioration de la production et de la productivité dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche; c) la gestion durable et responsable des ressources naturelles productives. Ces domaines sont liés à la PS-NC

La valeur de l'investissement du Programme de stratégie pays (DSP) 2023-2027 de la **Banque Africaine de Développement** pour Djibouti se monte à 8,36 milliards de FDJ plus les 13 milliards de FDJ versés par le guichet du secteur privé de la BAD. Le DSP se concentre sur le « Développement des infrastructures socioéconomiques dans les secteurs de l'énergie et des transports ». En ce qui concerne la protection sociale, le programme multinational de renforcement de la résilience pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la Corne de l'Afrique (BREFONS), qui se terminera en janvier 2027, est financé à hauteur de 18,5 millions de dollars US par la BAD, dont la moitié a déjà été déboursée. L'Initiative pour favoriser l'accès des femmes au financement en Afrique, l'*Affirmative Finance Action for Women in Africa* (AFAWA) est une initiative panafricaine de la BAD visant à combler le déficit de financement qui affecte les femmes en Afrique. Pour Djibouti, la BAD a mobilisé 3,9 millions de dollars US (700 millions de FDJ) pour des lignes de crédit en appui à l'entrepreneuriat des femmes. Il s'agira, pendant la période 2023-2027, de la principale intervention de la BAD en soutien direct aux activités de PSNS et en particulier à l'objectif de l'autonomisation (Axe stratégique 2). Au total, les ressources à décaisser ou budgétisées pendant la période 2023-2027 sont de l'ordre de 13,15 millions de dollars US, soit **2 340 millions de FDJ**.

Le Cadre de Partenariat Pays actuel de la **Banque Mondiale** — qui s'étend de juillet 2022 à juin 2026 a été aligné sur la stratégie ICI de Djibouti — a été élaboré autour de deux axes principaux : a) la promotion d'une croissance inclusive tirée par le secteur privé, la création d'emplois et le capital humain; et b) le renforcement du rôle et de la capacité de l'État. Le Projet intégré de transferts monétaires et de renforcement du capital humain (PIT-



Projet intégré de transfert monétaire et de renforcement du capital (PITCH)





CH) devrait appuyer 2 500 ménages urbains, 5 000 ménages ruraux, 120 sous-projets communautaires et 2000 bénéficiaires de subventions dans le cadre de l'inclusion productive. Le montant total du PITCH, y compris

le financement supplémentaire, s'élève à 30 millions de dollars US (5,34 milliards de FDJ) et, à la mi-août 2023, les décaissements atteignaient 91 pour cent, laissant quelque 480 millions à décaisser avant la date de clôture du 31 décembre 2023. Le Projet d'urgence à la protection sociale et de réponse aux crises alimentaires vise 5 000 ménages urbains, 10 000 ménages ruraux, 2 200 étudiants issus des régions rurales et entend réaliser 80 sous-projets communautaires et 200 associations locales d'épargne et de crédit (ALEC). Le financement total du projet s'élève à 30 millions de dollars US (5,34 milliards de FDJ) et à la mi-août 2023, 24 pour cent avaient déjà été décaissés, avec un montant résiduel de 4 milliards à décaisser avant la date de clôture du 31 décembre 2024. Le [Projet de riposte d'urgence à la crise alimentaire à Djibouti](#)¹⁰⁵ sera actif jusqu'en 2025 avec un financement à hauteur de 3 3,56 milliards de FDJ (20 millions de dollars US) et mis en place par le MASS.

Le projet s'attache à constituer une réserve alimentaire d'urgence qui permettra au pays de faire face à d'éventuelles pénuries en cas de chocs sur les marchés et d'en réduire l'impact, en particulier sur les pauvres.

L'Union européenne effectue actuellement la programmation de son nouveau plan *Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument* (NDICI), qui sera applicable jusqu'en 2027 et procédera à la conduite d'activités dans des secteurs stratégiques, notamment liés aux migrations à l'imminence de la crise alimentaire, ceci à l'aide de plans spécifiques à la sécurité alimentaire dans la région de la Corne de l'Afrique. Le plan sera accompagné d'une enveloppe de plus de 600 millions financés par l'NDICI et d'un budget humanitaire supplémentaire.

L'USAID investit directement dans les individus à travers des programmes d'éducation, de santé, de gouvernance et de démocratie, ceci pour un montant total de 21 millions de dollars US (année fiscale 2022). L'activité Emploi des jeunes a pour but général d'augmenter l'emploi des jeunes par le biais de programmes de main-d'œuvre renforcés et de liens élargis vers des emplois de qualité. L'objectif spécifique porte sur l'augmentation de l'emploi à travers un meilleur accès, une plus grande équité et une meilleure efficacité. Le projet se terminera en mars 2027 et bénéficie d'une allocation de 2,4 millions de dollars US. Le projet *Play to Learn*, qui présente également des caractéristiques liées à protection sociale, a pour objectif d'augmenter le nombre d'enfants bénéficiant de services d'éducation de la petite enfance de haute qualité, équitables, sûrs et inclusifs. Il est financé par une allocation de 4 millions de dollars US.

L'Agence Française de Développement (AFD) déploie à Djibouti une gamme d'instruments de financement en soutien au secteur urbain, au capital humain et à l'activité économique. Il s'agit d'accompagner le pays dans la mise en œuvre des politiques publiques destinées à amélioration durable de la vie de ses habitants, en particulier les plus vulnérables. Les interventions visent une amélioration de leurs conditions de vie, à travers la construction de nouvelles infrastructures urbaines (voies d'accès, marchés, centres de santé, postes de gendarmerie ou de police, etc.) et l'amélioration de l'accès aux services essentiels (eau, électricité). Depuis 2010, l'AFD a engagé plus de 200 millions d'euros dans le pays, soit presque 20 millions par an.

D'autres agences de coopération bilatérale mettent en œuvre des programmes de développement axés sur l'inclusion sociale, le renforcement de la résilience, l'accès aux services et les moyens de subsistance, notamment la coopération allemande et la Banque islamique de développement.

3.3.5 Programmation financière pour les prochaines années

Cette section examine la programmation financière requise du MASS-ADDS afin de compléter une part importante de la programmation des coûts. Avec 90 390 millions de FDJ, le Tableau 10 illustre également les besoins du MASS pour les cinq années de la stratégie.

Les dépenses publiques prévues en 2023 sont de l'ordre de 132 221 millions FDJ dont, comme nous l'avons vu plus haut, 3 168 millions constituent des dépenses directement gérées par le MASS. Avec 2,39 pour cent, ces dépenses représentent une part limitée du budget national.

Or, si l'on applique aux dépenses publiques budgétisées pour le MASS-ADDS la même augmentation prévue pour les dépenses publiques totales entre 2023 et 2026 par la programmation pluriannuelle à moyen terme (Loi 2023 et Autorités nationales MEFI-MB-BCD), on obtient les montants suivants : 3 310 millions pour l'année 2024 (+4,5 pour cent); 3 333 millions pour l'année 2025 (+0,7 pour cent); 3 450 millions pour l'année 2026 (+3,5 pour cent) et 3 550 millions pour l'année 2027 (soit +2,9 pour cent calculé comme la moyenne des augmentations précédentes).

Tableau 10 — Écart entre les besoins de la SNPS et estimations du budget national (en millions FDJ)

	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Besoin de la SNPS	18 240	16 846	17 548	18 259	19 495	90 390
Programmation budgétaire*	3 168	3 310	3 333	3 450	3 550	16 811
Écart à combler par les sources externes	15 072	13 536	14 215	14 809	15 945	73 579

Source : estimation des auteurs sur données MEFI, MB, BCD, UNCT

Ce scénario est considéré comme «élevé» parce qu'il prévoit qu'au cours des prochains exercices, les dons et les prêts transitant par le budget national seront au même niveau qu'en 2023, année qui comprend des ressources importantes de la Banque mondiale et d'autres agences.

L'écart estimé dans le budget national s'élève à environ 70 milliards de FDJ pour la période 2024-2027, soit 15 milliards par an. Les ressources disponibles pour le PNSP à travers le MASS et issues du budget national devront par conséquent augmenter significativement dans les années à venir, de même que les efforts de mobilisation des ressources extérieures, tant en dons qu'en emprunts, avec une préférence pour la première option, compte tenu des risques toujours présents liés à l'endettement du pays, surtout en présence de taux d'intérêt élevés.

Cependant, comme nous l'avons vu, il existe d'autres ressources disponibles pour les activités de réponse aux crises et de protection sociale en partie gérées par le MASS, mais qui ne sont pas nécessairement incluses au budget national. Il s'agit essentiellement ici des ressources provenant des PTF mobilisées par les agences des Nations unies et certaines agences bilatérales.¹⁰⁶ Ces ressources, pour être réalisées, devraient être mobilisées par le biais d'appels et d'actions de sensibilisation, à la fois au niveau politique que diplomatique. À cette fin, nous recommandons la définition d'une stratégie plus large de mobilisation des ressources allouées à Djibouti, notamment dans le cadre d'une

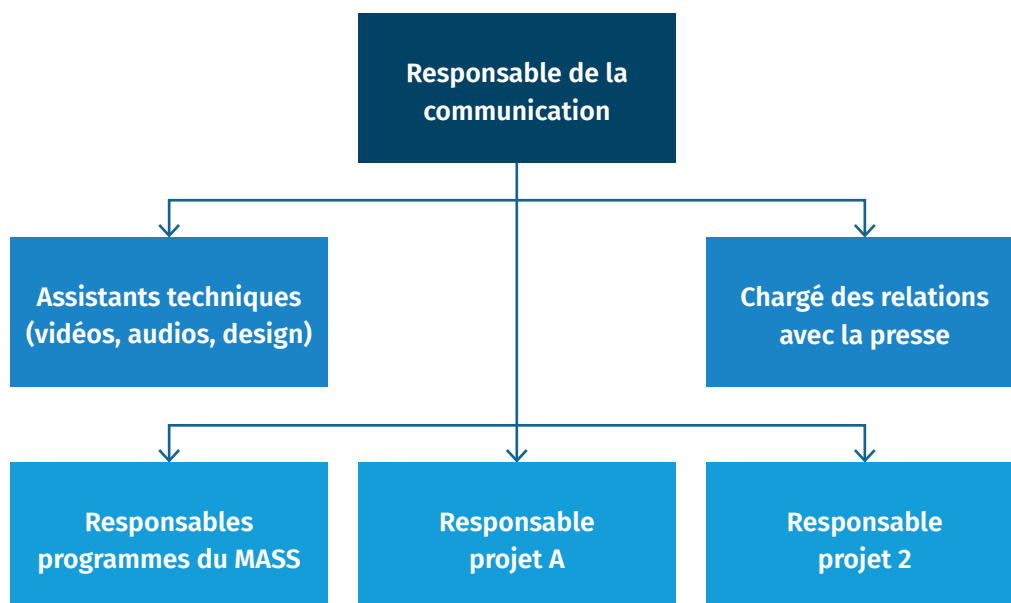
éventuelle conférence des donateurs pendant laquelle la protection sociale jouerait un rôle de premier plan et où les activités des bailleurs seraient rassemblées dans un effort coordonné et concerté, ce qui paraît plus que nécessaire aujourd'hui. De même, afin de parvenir à une certaine unité dans la comptabilisation des ressources disponibles pour la protection sociale, il serait également plus approprié que les ressources qui seront mobilisées par les PTF soient incluses au budget national. Afin de mobiliser les ressources nécessaires au SNPS et d'assurer une plus grande transparence des activités opérationnelles et financières à tous les niveaux, le SNPS propose un plan de communication, qui est examiné dans la section suivante.

3.4 Plan de Communication

En dépit de l'importance d'une communication renforcée autour de la protection sociale, les précédentes stratégies n'ont bénéficié d'aucun plan de communication spécifique. La SNPS (2018-2022) s'est par exemple contentée de recommander la mise en place d'un comité de communication et de plaider regroupant les représentants des ministères directement impliqués, une recommandation n'ayant pas été réalisée.¹⁰⁷

Néanmoins, l'élaboration d'un plan de communication sera nécessaire pour que la SNPS puisse relever les défis de la protection sociale, notamment la méconnaissance par la population en général des programmes du MASS et des partenaires, la faiblesse de la couverture du registre social, ou la persistance de pratiques ina-

Figure 13 : Structure de l'équipe de communication



déquates en matière de santé et nutrition. Pendant la période 2023-2027, le MASS devrait avant tout accompagner la SNPS d'une communication spécifique à chaque projet. À cet effet, une nouvelle structure est proposée à Figure 13. Elle donne un rôle transversal au responsable de la communication et aux assistants techniques, qui travailleront autant pour les projets financés sur fonds nationaux que pour ceux des PTF. Au sein de chaque projet ou programme, le responsable du projet sera chargé de formuler les demandes en matière de communication, en ligne avec les approches des ministères responsables, du MASS, ou des bailleurs.

La communication sera d'autant plus essentielle qu'elle ciblera non seulement les bénéficiaires, mais également les autres départements sectoriels et les collectivités territoriales qui mettent en œuvre des programmes de PS. Un plan de communication détaillé aidera à relever ce défi en améliorant d'une part le ciblage des personnes vulnérables et de l'autre leur changement de comportement, ceci afin qu'ils puissent retirer un plus grand bénéfice des services offerts. Elle permettra de clarifier le message, le mandat et in fine l'image du MASS auprès des bénéficiaires comme auprès des partenaires. Elle permettra d'obtenir le soutien nécessaire des bailleurs de

fonds actifs en protection sociale, mais aussi de définir les différentes cibles visées (cible de base : bénéficiaires, cibles principales : PTF, secondaires, etc.) et d'adapter les messages et leurs supports en conséquence.

- La communication interne et avec les PTF (voir résultat 1, Tableau 11 ci-dessous)
- La communication de masse (résultat 2)
- La communication ciblée (résultat 3)
- La communication communautaire et pour le changement de comportement (résultat 4)

Ce plan de communication a été élaboré en collaboration et avec le soutien de l'équipe de communication du MASS. Il est estimé à environ 20 millions FDJ par année. Une part de ce budget devra être alloué aux fonctions transversales et le montant résiduel aux activités de communication.



Bibliographie

Ouvrages

Arthur Ali-Lagrange, Sarah K. Dreier, Lilli Lake et Alesha Porisky, *Social Protection and State-Society Relations in Environment of Low and Uneven State Capacity*, Revue annuelle de science politique, 2021.

ASPIRE – *Atlas des indicateurs de protection sociale pour la résilience et l'équité*, Banque mondiale, 2015

Banerjee, Abhijit; Duflo, Esther; et al. (2015); *A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries*, Science, Vol. 348, Issue 623, 15 mai 2015.

Bastagli, Francesca; Jessica Hagen-Zanker; Luke Harman; Georgina Sturge; Valentina Barca; Tanja Schmidt et Luca Pellerano, 2016, *Cash retransfers. What does the evidence say? A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features*. Londres : ODI.

Beegle, Kathleen; Coudouel, Aline; et Mosalve, Emma éditeurs, *Les filets sociaux en Afrique, Comment réaliser pleinement leur potentiel?* Agence Française de Développement et Banque mondiale, Washington DC, 2018.

Bowen, Thomas Vaughan; Del Ninno, Carlo; Andres, Collin; Coll-Black, Sarah; Gentilini, Ugo; Johnson, Kelly; Kawasoe, Yasuhiro; Kryeziu, Andea; Barry, Patrick ; Williams, Asha M, 2020. *Adaptive Social Protection : Building Resilience to Shocks*, Banque mondiale

Banque mondiale 2022 *Bulletin de conjoncture économique pour Djibouti – vers une croissance durable*

Banque mondiale, *Programme d'électrification durable*, Document d'évaluation du projet, 12 mai 2017

Banque mondiale (2022), *Project Appraisal Document, Social Protection Emergency Crisis Response Project*, 13 juin 2022

Branders, Nuria; Coudouel, Aline; Rougeaux, Solène; *Sénégal, Utiliser la Protection sociale adaptative pour répondre efficacement aux chocs*, Banque Mondiale, 2018

Diagnostic sur le MASSS – préparé avec l'appui de l'UNICEF – 2022

FEWS NET, 2022, *Global Weather Hazards Summary* 17 juin– 23

Gentilini, Ugo et al (2022/9), *Tracking Global Social Protection Responses to Price Shocks – Living Paper* (23 septembre 2022) Document de discussion, Protection sociale et emplois, Groupe de la Banque mondiale

Gentilini, Ugo (2022), *Cash Transfers in Pandemic Times, Evidence, practices, and implications form the largest scale-up in history*, Groupe de la Banque mondiale, 2022.

Guyen M. et Al (2021), *Social Protection for the informal economy, Operational lessons for developing countries in Africa and beyond*, Groupe de la Banque mondiale, 2021.

Hallegatte, Stephane; Bangalore, Mook; Bonzani-go, Laura; Fay, Marianne; Kane, Tamaro; Narloch, Ulf; Rozenberg, Julie; Treguer, David; Vogt-Schilb, Adrien. *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*. Changement climatique et développement. Washington, DC : Banque mondiale, 2016

[ILO World Social Protection Data Dashboard](#)

INFF Djibouti (2022) *Djibouti development finance assessment – Financing For Transformation*. Présenté au système des Nations unies

Instad 2021. *Annuaire statistique*

Instad 2022 *Annuaire statistique*

- Instad 2022, *Indice de prix à la Consommation (IPC)* – Avril
- Instad 2021 *Les impacts de la crise éthiopienne sur Djibouti* : <http://www.instad.dj/ipc.php>
- Haushofer, Johannes and Jeremy Shapiro, *Policy brief: impacts of unconditional cash transfers*, Massachusetts Institute of Technology, 2013
- Lawson, Cina; *Closing the gender gap through digital and economic inclusion: the Togolese case*, L'Afrique en bref Brookings Institution mars 2023
- Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités, 2018, *Stratégie nationale pour la protection sociale (2018-2022)*
- Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités et Programme Alimentaires Mondial (2022) *Évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Protection sociale 2018-2022*
- Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités (MASS 2017) – *Diagnostic de la Protection sociale dans la République de Djibouti*, 2017
- Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités – Union européenne – UNICEF – *Recherche formative sur les pratiques sociales essentielles à Djibouti*, Aboubacar Souley et Sagal Mohamaed Djama, juin 2019
- Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités – Document *Économie informelle*
- Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités – Document *Cyclone Sigaar*
- Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités – Document – *Pauvreté multidimensionnelle*
- Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités, *Manuel d'Operations des Caisses Rurales d'Épargne et de Crédit – Localités des régions d'Intérieur de Djibouti*
- Ministère de l'Économie et des Finances, chargé de l'Industrie, 2020, *Plan National de Développement*
- Ministère de l'Économie et des Finances, chargées de l'Industrie – Banque centrale, *Stratégie Nationale de l'Inclusion Financière*, juin 2022
- Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle, *Politique Nationale de la Formation professionnelle 2021-2025*, adoptée par le Conseil des Ministres du 19 décembre 2019
- Ministère de la Femme et de la Famille, *Stratégie de Développement communautaire 2019,2021*, juin 2019
- Ministère du Logement – ARULOS, *Projet Intégré de Réabsorption des bidonvilles* – CPR, Octobre 2020
- Molyneux, Maxine et Thomson, Marilyn, *Cash transfers, gender equity and women's empowerment in Peru, Ecuador and Bolivia*. Genre et développement. 2011
- Programme alimentaire mondial, 2020, *Analyse IPC de l'insécurité alimentaire aiguë*
- Programme alimentaire mondial, 2021, *Analyse IPC de l'insécurité alimentaire aiguë octobre 2020 – aout 2021*
- Programme alimentaire mondial, 2022, *IPC*
- Sossouvi Kokoévi 2022 *La protection sociale réactive aux chocs à Djibouti : un diagnostic*, mimeo.
- République de Djibouti, *Politique nationale de Nutrition 2020-2030*, Édition 2020
- UNICEF (2022), *Djibouti: Design, implementation, and child-sensitivity of social protection responses to COVID-19*, One pager 531, novembre 2022
- Vandeninden, Frieda, Grun, Rebekka, et Fecher-Bourgeois, Fabienne; *Energy subsidies and poverty: The case of fossil fuel subsidies in Burkina Faso. Energy for Sustainable Development*, 2022
- Yemetsov, R. (2023), *Présentation du nouveau programme de Protection sociale au Togo*, Banque mondiale, 2023

Textes Juridiques

Textes fondamentaux

Constitution de la République de Djibouti (approuvé par référendum populaire le 4 septembre 1992)

Code de la Famille (Loi n°152/AN/02/4e L)

Code de protection de protection juridique des mineurs (Loi n° 95/AN/15/7e L)

Lois

Loi n°96/AN/00/4e L portant Orientation du Système Éducatif Djiboutien

Loi n°179/AN/07/5e L portant réglementation des activités de microfinance sur le Territoire de la République de Djibouti

Loi n°212/AN/07/5e L portant création de la Caisse Nationale de Sécurité sociale (CNSS)

Loi n°170/AN/12/6e L portant création d'un Fonds de Solidarité Nationale et le décret n°2012-231/PR/SESN fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Fonds de Solidarité Nationale

Loi n°199/AN/13/6e L portant extension des prestations de soins aux travailleurs indépendants.

Loi n°24/AN/14/7e L du 5 février 2014 (modifiée par la Loi n°109/AN/15/7e L) portant mise en place d'un système d'assurance maladie universelle

[Loi n° 159/AN/16/7e L portant statut des réfugiés](#)

Loi n°207/AN/17/7e L portant promotion et protection des droits des personnes à besoins spéciaux

Décrets

Décret n°2004 — 0126/PRE portant création du Diwan Al Zakat

Décret n°2009 — 0113/PRE portant adoption de la Stratégie Nationale de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle

Décret n°2011-069/PR/MENESUP portant création d'un Service de la Scolarisation des Enfants à besoins spécifiques

Décret n°2014-156/PR/NITRA portant création du Fonds de Solidarité Santé de l'Assurance Maladie Universelle

Décret n°2015-279/PR/SESN portant création, organisation et fonctionnement du Programme National de Solidarité Famille (PNSF)

Décret n°2015-279/PR/SESN portant création, organisation et fonctionnement du Programme National de Solidarité Famille (PNSF)

Décret n°2016-241/PRE portant approbation des statuts de la « Fondation Droit à un logement »

Décret n°410-2017° /PR/MI fixant les modalités d'exercice des droits fondamentaux des réfugiés et demandeurs d'asile en République de Djibouti

Décret n°2017-096/PR/SEAS portant modification du décret n°2015-279/PR/SESN

Décret n° 2021-114/PRE fixant les attributions des Ministères

Les cadres stratégiques de développement

Vision Djibouti 2035 adoptée en 2014

Plans quinquennaux : la SCAPE (2015-2019) (Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi) et Djibouti ICI (2020-2024) (Inclusion, Connectivité et Institutions)

Stratégie Nationale de Protection sociale (2018-2022)

Stratégie Nationale de prévention (2018-2022)

Plan d'Action de l'Éducation (2021-2025)

Plan Stratégique National pour l'enfance (2022-2026)

Politique Nationale de l'Emploi (2021-2024)





Notes

1 Secrétariat d'État chargé de la Solidarité Nationale, Protection sociale : stratégie nationale « Filets sociaux de Sécurité 2013-2017, 2012.

2 [Banque mondiale, Programme de protection sociale adaptative au Sahel, Note de synthèse, 2018.](#)

3 Rousseau, S. (2003) Capabilités, risques et vulnérabilités, C3ED, Université de Versailles-St-Quentin-en-Yvelines, France.

4 [World Bank Group, République de Djibouti Pauvreté et impact social : Renforcement des filets de protection sociale à Djibouti, 2015.](#)

5 La stratégie a été rédigée par le MASS sous le leadership de S.E. la Ministre Mme Ouloufa Ismail Abdo et la coordination du Secrétariat Général du MASS avec l'appui d'une équipe de consultants formée de Giuseppe Zampaglione (chef d'équipe), Amina Said Chire, Thomas Debrouwer et Jeanne Carric.

6 Document disponible sur le site du Gouvernement djiboutien : <https://economie.gouv.dj/wp-content/uploads/Plan-National-de-Developpement-Version-Française.pdf>

7 Cette stratégie était articulée autour de quatre axes qui privilégiaient les transferts monétaires non conditionnels : Axe 1 : Le droit à la sécurité alimentaire pour les ménages en dessous du seuil de pauvreté national ; Axe 2 : La garantie de revenu pour les enfants vivant dans des ménages en situation de pauvreté aiguë ; Axe 3 : La garantie de revenu pour les personnes âgées dépourvues de revenu et les handicapés dans l'incapacité de travailler ; Axe 4 : La garantie de revenu pour ceux qui en sont dépourvus en raison d'accidents de la vie (accidents du travail, maladies professionnelles, licenciements économiques,...).

8 Un premier atelier s'est tenu les 5 et 6 mars 2023 afin de lancer les travaux de l'équipe de consultants, en compagnie des organisations impliquées sur le sujet. Un second s'est tenu le 10 juin 2023 pour se concerter sur la mise en œuvre, la communication, la mobilisation des fonds et le suivi et évaluation de la SNPS 2023-2027.

9 Par souci de clarté, la partie III de la Stratégie fait l'objet d'un document séparé, tout comme les annexes.

10 Instad, Annuaire statistique 2022.

11 <https://population.un.org/dataportal/data/indicators/49,53/locations/262/start/1990/end/2027/table/pivotbylocation>.

12 Le taux brut de la croissance démographique désigne le rapport entre la croissance démographique totale et la population moyenne de la zone considérée pour une année donnée, pour 1 000 habitants.

13 Du fait de la faiblesse des ressources naturelles, l'économie de Djibouti repose essentiellement sur le secteur tertiaire qui représente 83 pour cent du PIB. L'industrie ne représente que 16 pour cent du PIB et l'agriculture 1 pour cent.

14 La France depuis 1977, les États-Unis depuis 2003, la Chine depuis 2017, l'Espagne depuis 2008, le Japon depuis 2011 et l'Italie depuis 2014.

15 Idem.

16 Données de 2022 consultées sur : <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=DJ>

17 Groupe Banque Mondiale, Bulletin de conjoncture économique pour Djibouti. Vers une croissance durable : Améliorer la stabilité budgétaire et la compétitivité du secteur numérique, 2e édition Automne 2022.

18 Dont 20 000 emplois détruits dans le secteur formel (sur 84 036 emplois recensés), 13 754 dans le secteur informel (sur 67 508 emplois recensés). Voir « Pacte Solidaire de l'emploi ».

19 Évaluation Rapide des Dommages et des Besoins (RDNA) effectuée par le PNUD et le Gouvernement Djiboutien.

20 PAM 2021. Analyse IPC de l'insécurité alimentaire aiguë octobre 2020 — aout 2021.

21 Données du HCR, 2023.

22 Selon le gouvernement djiboutien, voir <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/imrf-djibouti.pdf>

23 Le décret N° 2017-410/PR/MI fixe ainsi les modalités d'exercice des droits fondamentaux des réfugiés et demandeurs d'asile tel que l'Article 4 : Les bénéficiaires du statut de réfugié et les demandeurs d'asile reçoivent le même traitement que les nationaux en ce qui concerne la législation nationale du travail et de la sécurité sociale» et l'Article 6 : « Les réfugiés ont accès aux services sociaux de base sur le territoire de la République de Djibouti. Les demandeurs d'asile ont accès aux services sociaux de base sous réserve des ressources disponibles. »

24 Raréfaction des pâturages et augmentation de la mortalité du bétail : baisse des revenus des éleveurs et augmentation de l'insécurité alimentaire.

25 FEWS NET 2022. Global Weather Hazards Summary June 17 - 23, 2022.

26 Ministère de la Santé, 2020, Politique Nationale de Nutrition 2020-2030.

27 PAM 2022. IPC.

28 Banque Mondiale 2022. Bulletin de conjoncture économique pour Djibouti — vers une croissance durable.

29 FMI. 2019. Article IV consultation Staff Report, IMF country report No. 19/314. Données de 2018.

30 Idem.

31 Données de l'EDAM-IS 2017.

32 Djibouti Department of Statistics and Demographic Studies (DISED), 2016, (EDESIC 2015-16) ; Situation de l'emploi à Djibouti en 2015.

33 Instad 2021 Annuaire statistique.

34 IMF Working Paper No. 17/270.

35 OIT, DJIBOUTI Analyse du marché du travail avec un accent sur les MW dans la région IGAD

36 Données de l'EDAM-IS 2017.

37 République de Djibouti, Plan de développement 2020-2024, Djibouti ICI.

38 Voir ci-dessous.

- 39 Données obtenues sur le site Data Reportal, <https://datareportal.com/reports/digital-2023-djibouti>
- 40 Voir l'Agenda 2030 pour le Développement Durable et les Objectifs de Développement Durable (ODD) dont le premier objectif (ODD1) vise à «Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde».
- 41 Unicef, 2022.
- 42 <https://www.unicef.org/djibouti/sant-pour-centC3pour-centA9>.
- 43 <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.DYN.IMRT.MA.IN?locations=DJ>. Ces taux de mortalité sont comparables à ceux du Burundi (58,5 pour 1000 en 2018) et de la Gambie (58,4 pour 1000).
- 44 Cette augmentation est liée à la mise en place d'une scolarisation obligatoire entre 6 ans et 16 ans : Loi n°96/AN/00/4èmeL portant Orientation du Système Educatif Djiboutien.
- 45 Dans le secteur public, les femmes représentent moins d'un tiers des employés. Elles y occupent majoritairement des postes subalternes.
- 46 Les femmes représentent 74,3pour cent des personnes actives du secteur informel.
- 47 L'espérance de vie à la naissance est ainsi passée de 43 ans en 1960, à 63 ans en 2020 (idem). En 2018, 6,5pour cent des hommes et 7,5pour cent des femmes avaient plus de 60 ans.
- 48 Profile Genre Djibouti, 2020.
- 49 Enquête de prévalence des MGF de 2019.
- 50 Pour une proposition concernant ce cadre de coordination, voir Partie III. Opérationnalisation
- 51 La SNMN vise ainsi l'amélioration de l'accès (géographique, financier, psychologique) en vue de répondre aux besoins des femmes et des nouveau-nés, le renforcement de la qualité des services de soins de SMN à tous les niveaux des services de soins de santé, le renforcement de la gouvernance, du leadership national et de la redevabilité des différents acteurs du système, l'intégration des déterminants sociaux de la santé pour les services de soins de SMN à travers la collaboration multisectorielle, l'engagement de tous les partenaires concernés par les services SMN, la participation communautaire et la mobilisation sociale et le renforcement du système d'information SMN, y compris la surveillance des décès maternels et périnataux.
- 52 Cette loi a été promulguée le 5 janvier 2017 et traduite en deux décrets d'application. Le décret N° 2017-410/PR/MI fixant les modalités d'exercice des droits fondamentaux des réfugiés et demandeurs d'asile en République de Djibouti contient les articles suivants : Article 4 : Les bénéficiaires du statut de réfugié et les demandeurs d'asile reçoivent le même traitement que les nationaux en ce qui concerne la législation nationale du travail et de la sécurité sociale; Article 6 : Les réfugiés ont accès aux services sociaux de base sur le territoire de la République de Djibouti. Les demandeurs d'asile ont accès aux services sociaux de base sous réserve des ressources disponibles.
- 53 Proxy Means Testing (PMT) : le MASS utilise la méthodologie de ciblage PMT pour déterminer le niveau de pauvreté des ménages sur la base d'une constatation directe d'une série de critères observables et qui touchent surtout à leurs avoirs, à la qualité de leurs habitations, à leurs moyens d'existence ou à des facteurs démographiques. À chacun de ces critères un poids est attribué et grâce à un algorithme prédéfini un score final de pauvreté est calculé pour chaque ménage, qui est donc rangé par rapport aux autres. La formule et les poids attribués à chacun des critères de ciblage ont été établis sur base de l'enquête EDAM de 2017. Des facteurs de vulnérabilité additionnels ont été ajoutés après le calcul initial et influencent le score final.
- 54 Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités UNICEF Stratégie De Communication Pour La Promotion Des Pratiques Sociales Essentielles À Djibouti.
- 55 Dans le cadre du projet PITCH, les bénéficiaires des AGR reçoivent également les subventions à travers la CPEC du Sud et du Nord.
- 56 Décret présidentiel n°2008— 0026/PR du 20 janvier 2008
- 57 Tous les calculs se font au taux de change de 1 dollar US pour 178,08 francs djiboutiens
- 58 Des projections récentes réalisées par la Banque mondiale donnent une estimation pour 2023 de 15,5 pour cent de la population vivant sous le seuil international de pauvreté (2,15 USD en termes de PPA en 2017) et de 37,7 pour cent vivant sous le seuil de pauvreté pour les pays à revenu intermédiaire inférieur (3,65 DOLLARS US en termes de PPA en 2017). Macro Poverty Outlook for Djibouti : April 2023 (English), Banque mondiale.
- 59 MASS-WFP (2022) Évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Protection Sociale 2018-2022.
- 60 [ILO World Social Protection Data Dashboard](#)
- 61 [Voir note de financement pour une analyse plus complète.](#)
- 62 PNUD, 2020, Rapport indice de pauvreté multidimensionnelle. Le rapport fait constat d'une réduction de la pauvreté multidimensionnelle de 0,223 en 2012 à 0,161 en 2017. Le rapport met aussi en évidence la forte disparité régionale de la pauvreté multidimensionnelle qui est quatre fois plus élevée dans le milieu rural que dans le milieu urbain. En zone rurale, la pauvreté multidimensionnelle n'a pas évolué pendant la période 2012-2017, tandis qu'en milieu urbain elle a baissé de 13pour cent. En milieu rural, les régions de Dikhil, Obock, Arta et Tadjourah sont les plus touchées.
- 63 MASS-WFP (2022) Évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Protection Sociale 2018-2022
- 64 Cfr. MASS-WFP (2022) « La préparation aux crises est encore limitée et les réponses d'urgence ne sont pas encore intégrées aux systèmes en place ni à la SNPS. Elles nécessitent donc la mobilisation de ressources importantes pour l'identification des bénéficiaires et la délivrance de l'assistance.»
- 65 Ibid.
- 66 MASS-WFP, 2022.
- 67 Les chocs covariants, par opposition aux chocs idiosyncrasiques, affectent l'ensemble d'un groupe de personnes sur une zone donnée. C'est le cas par exemple d'une sécheresse ou d'une inondation.
- 68 Voir Partie 3.f du contexte.
- 69 Le terme «pauvreté» s'applique ici à la pauvreté chronique, laquelle génère des privations continues pendant plusieurs années, souvent pendant toute la vie d'une personne, et se transmet entre les générations. Cette permanence la distingue de la pauvreté transitoire, de laquelle les gens entrent et sortent.
- 70 Ruiz-Arranz, Marta et al. (2002), Slater & Mphale (2008), Molyneux & Thomson (2011), UNICEF (2011), De Groot et al. (2015).
- 71 La définition de la personne handicapée est donnée par l'Article 2 de la loi No 207/AN/ 17/ 7e L du 6 février 2018 relative à la promotion et à la protection des droits des personnes à besoins spéciaux. «Est considérée personne à besoins spéciaux, toute personne dans l'incapacité d'accomplir totalement ou partiellement une ou plusieurs activités de la vie courante, consécutive à une atteinte permanente ou occasionnelle de ses fonctions sensorielles, mentales ou d'origine congénitale ou acquise». Le statut inclut dans le cas présent les personnes vivant avec des handicaps physiques (moteur, visuel, auditif) et mentaux qui les empêchent de réaliser une activité rémunérée. L'enquête nationale de prévalence menée en décembre 2019 sur plus de 10 000 ménages a permis de déterminer un taux de prévalence de 8,4pour cent.

72 Les conditions «souples» impliquent que ces actions sont obligatoires dans la mesure où les services visés sont disponibles dans la zone.

73 Le MASS agit déjà à travers la fondation du président Ismaïl Omar Guelleh sur le droit au logement pour faciliter l'accès aux logements décentes pour les ménages vulnérables. Dans le projet PED, l'installation de l'électricité dans les logements constitue l'une des activités clés de protection sociale. Son extension à l'ensemble du territoire constitue une priorité en matière de filet social.

74 Les 13 PSE définies pour Djibouti concernent la santé de la mère et de l'enfant et leur nutrition (consultations pré et postnatales, accouchement en milieu assisté, allaitement maternel, alimentation complémentaire dès 6 mois, vaccination, prise en charge de la diarrhée, lavage des mains), leur développement psychophysique (éveil et stimulation de l'enfant, respect de l'intégrité de la femme avec la fin des MGF et autres violences), l'éducation de l'enfant (discipline positive et éducation scolaire parentale) et enfin l'autonomisation de la femme et le développement de la solidarité, de l'engagement et de l'estime de soi.

75 Les montants ont été calculés sur la base de la programmation prévue dans le Document Social Protection Emergency Crisis Response Project – Project Appraisal Document, The World Bank. June 13, 2022, c'est-à-dire 10.000 FDJ par ménage pendant la période 2023-2025 et 15.000 FDJ en 2026-2027

76 Le coût de cette activité, mise en place par le ministère de l'Éducation, n'est pas comptabilisé dans le budget présenté, lequel se centre principalement autour du MASS.

77 Estimation se basant sur les chiffres de 2022. L'hypothèse repose sur la stabilité des résultats entre 2022 et 2023.

78 Une Caisse Rurale d'Épargne et de Crédit est un groupe de 10 à 25 personnes qui se réunissent régulièrement pour épargner ensemble. Elles emploient alors ces économies pour faire des prêts à des membres individuels. Les réunions de ces caisses donnent également l'occasion de discuter d'autres questions concernant des membres du groupe; Le but d'une CREC est de renforcer la sécurité financière des ménages vulnérables; offrir aux membres un accès au crédit à des fins d'investissement, mais aussi pour répondre à d'autres besoins; créer/renforcer une caisse de solidarité pour aider les membres à faire face aux situations d'urgence. Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités, Manuel d'Operations des Caisses Rurales d'Épargne et de Crédit – Localités des régions d'intérieur de Djibouti, p. 12.

79 Estimation se basant sur les chiffres de 2022. L'hypothèse est d'une stabilité des résultats entre 2022 et 2023.

80 Estimation se basant sur les chiffres de 2022. L'hypothèse repose sur une stabilité des résultats entre 2022 et 2023.

81 La Loi n° 140/AN/06/5e L portant Politique nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes (GRC), promulguée par le Président de la République le 11 mars 2006, recommande l'élaboration d'un plan d'organisation de secours et de plans de soutien aux risques spécifiques. Ce plan a été révisé en juillet 2019.

82 Dont fait partie le Plan de Contingence Nationale pour la Protection Sociale en temps de crise détaille les attributions du MASS au sein du Plan ORSEC, en particulier d'assurer la direction de l'organisation générale et la conduite des actions de solidarité en matière d'assistance humanitaire et de réhabilitation en cas de sinistres, calamités naturelles et crises humanitaires. <https://primature.gouv.dj/attributions-des-ministeres/?msckid=3c2bb4a6cebf11ec89b34fd1237fb5c5>

83 Voir le diagnostic de l'UNICEF

84 L'ARC est une assurance panafricaine contre les événements climatiques extrêmes conçue pour aider les États membres de l'Union Africaine (UA) à résister et à se remettre des ravages de la sécheresse en premier lieu (d'autres aléas seront intégrés dans les années à venir). Il a été signé par Djibouti en 2018.

85 Il est à noter que les activités communautaires sont ici traitées au sein de l'Axe stratégique 1.

86 Cette action de création de réserve de grains se matérialise en 2023 principalement à travers le [Projet de Riposte d'Urgence à la crise alimentaire à Djibouti](#).

87 À travers des mécanismes de protection sociale adaptative ou réactive aux chocs.

88 Dans le cadre de cette opérationnalisation, une différence est faite entre le Registre social – instrument de collecte et de stockage de données concernant les ménages – et le Système d'Information et de Gestion (SIG) – lequel permet la gestion des programmes et projets du MASS et de ses bénéficiaires. Néanmoins, il est à noter que certains documents fusionnent les deux systèmes sous l'appellation RSMIS ou RSSIG.

89 L'opérationnalisation se limite ici aux questions liées à la protection sociale, certaines activités, telles que le relogement dans des abris ou la réhabilitation, ne sont pas traitées ici, alors que les activités de relèvement se réfèrent à l'Axe stratégique 2.

90 <https://primature.gouv.dj/attributions-des-ministeres/?msckid=3c2bb4a6cebf11ec89b34fd1237fb5c5>

91 Estimation se basant sur les chiffres de 2022. L'hypothèse est d'une stabilité des résultats entre 2022 et 2023.

92 À ce sujet une approche en phases pourrait être utile. Par exemple : Entreprendre une analyse des sources d'imagerie satellitaire disponibles; identifier les éléments et variables déterminants pour l'identification des zones d'intervention; comparer ces zones avec la stratégie de ciblage géographique actuelle et vérifier leur congruence; compléter l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de ces nouvelles sources et approches et prendre une décision quant à leur utilisation.

93 Il existe plusieurs systèmes d'imagerie satellitaire qui peuvent aider à prévenir les catastrophes dans la région, par exemple :

- **Sentinel-1** : Il s'agit d'un système d'imagerie satellitaire de l'Agence spatiale européenne (ESA) qui utilise des ondes radar pour observer la surface de la Terre. Cela permet de surveiller les conditions météorologiques, les changements de la surface de la Terre et les mouvements de l'eau.
- **Landsat** : Le programme Landsat est une mission conjointe de la NASA et de l'USGS qui fournit des images satellitaires à haute résolution de la Terre. Les images Landsat peuvent être utilisées pour surveiller les conditions de la végétation et les changements dans les ressources en eau.
- **MODIS** : Le spectroradiomètre de résolution modérée (MODIS) est un instrument à bord de satellites de la NASA qui peut être utilisé pour surveiller les incendies, les températures de surface et les conditions de la végétation.
- **DMC-3** : Le DMC-3 est un système d'imagerie satellitaire qui peut être utilisé pour surveiller les conditions météorologiques, les changements de la surface de la Terre et les mouvements de l'eau.
- **SPOT** : SPOT est un système d'imagerie satellitaire commercial qui fournit des images haute résolution de la Terre. Les images SPOT peuvent être utilisées pour surveiller les changements dans les conditions de la végétation et les ressources en eau.
- **Le FEWS-NET** est un système de surveillance et d'alerte précoce pour les crises alimentaires et les famines à travers le monde. Le système FEWS-NET est géré par USAID et fournit des informations et des analyses sur les conditions météorologiques, les récoltes, les prix des denrées alimentaires, les conflits et autres facteurs pertinents pour la sécurité alimentaire. Djibouti participe déjà à ce dispositif.

94 Voir aussi les recommandations du document : Évaluation des besoins en capacités techniques et institutionnelles — SNPS — MASS, septembre 2022.

95 En ce sens, l'Évaluation des besoins en capacités techniques et institutionnelles du MASS propose une structure organisée autour de quatre départements : 1) le Département des affaires sociales; 2) le Département du registre social et du système d'information et de gestion; 3) le Département de suivi, évaluation et responsabilités; 4) le Département de coordination, de plaidoyer et de sensibilisation, chargé des communications internes et externes.

96 Le décret N° 2017-410/PR/MI fixe ainsi les modalités d'exercice des droits fondamentaux des réfugiés et demandeurs d'asile tel que l'Article 4 : Les bénéficiaires du statut de réfugié et les demandeurs d'asile reçoivent le même traitement que les nationaux en ce qui concerne la législation nationale du travail et de la sécurité sociale; et l'Article 6 : Les réfugiés ont accès aux services sociaux de base sur le territoire de la République de Djibouti. Les demandeurs d'asile ont accès aux services sociaux de base sous réserve des ressources disponibles.

97 *Monitoring and Evaluation Rapid Market Assessment in MENA Region, Djibouti* - résumé, juillet 2021.

98 La protection sociale figure dans 9 ODD sur 17 (1 — Extrême pauvreté, 2 — Faim, sécurité alimentaire, nutrition et agriculture durable, 3 — Santé, 4 — Éducation, 5 — Égalité des genres, 6 — Eau et assainissement, 8 — Croissance soutenue et travail décent, 10 — Inégalités, 13 — Mesures contre les répercussions des changements climatiques).

99 Les résultats des activités sont en termes de changements attendus dans le comportement, la connaissance ou les pratiques de la population

100 L'ECR est une forme expérimentale d'évaluation d'impact dans laquelle la population bénéficiant du programme ou de l'intervention spécifiques est choisie au hasard parmi la population éligible, un groupe témoin est également choisi au hasard parmi la même population éligible. Les effets de l'intervention sur la situation (le bien-être) du groupe traité sont ensuite comparés avec la situation du groupe témoin (non traité).

101 Ce Tableau n'inclut pas les mesures en matière d'Alphabétisation.

102 Calculé sur la base d'un PIB 2023 de prévision de 743,1 Milliards de FDJ — Source : Modèle économique de Djibouti (MED), Direction de l'Économie, ministère de l'Économie et des Finances chargé de l'Industrie.

103 Dépenses courantes exclues donc seulement les actifs financiers et les actifs non financiers.

104 UNCT — Rapport annuel 2022 de l'équipe-pays des Nations Unies à Djibouti. 2023

105 <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P178988>

106 En ce qui concerne les ressources des Nations unies pour 2023 liées au MASS, un premier calcul les situe autour de 500 millions FDJ (sur la base des données de l'UNCT, du PAM et autres). Entre les ressources du budget national, les ressources du système des Nations unies et les autres ressources disponibles, on arrive à environ 3,7 milliards FDJ pour 2023.

107 Évaluation des besoins en capacités techniques et institutionnelles — SNPS — MASS, septembre 2022.




MASS

MINISTÈRE DES
AFFAIRES SOCIALES
ET DES SOLIDARITÉS





MINISTÈRE DES
AFFAIRES SOCIALES
ET DES SOLIDARITÉS
RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI

