



République de Djibouti



Secrétariat d'Etat Chargé de la Solidarité Nationale

PROTECTION SOCIALE

STRATÉGIE NATIONALE
« FILETS SOCIAUX DE SÉCURITÉ »
2013-2017

Jun 2012

Table des matières

PREAMBULE	7
Définitions	7
Protection sociale, filets de sécurité, lutte contre la pauvreté et capital social	7
Principes généraux	7
I RÉSUMÉ-SYNTHÈSE	10
II INTRODUCTION	22
II.1 Problématique de la stratégie	23
III CONTEXTE	24
III.1 Contexte pays	24
III.2 Contexte social	27
IV LES RÉPONSES EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE	32
IV.1 Le système de sécurité sociale contributif	32
IV.2 Lutte contre l'insécurité alimentaire	34
IV.3 Lutte contre la pauvreté	35
IV.4 La microfinance	37
IV.5 Les opérations ciblées de transferts conditionnés et non conditionnés	37
IV.6 Les aides caritatives	38
V DIAGNOSTIC SUR LES ACTIONS EN COURS DANS LE DOMAINE DES FILETS SOCIAUX	39
V.1 Les dépenses publiques consacrées aux filets sociaux	41
V.2 Les aides du secteur caritatif	44
V.3 Efficacité et efficacité des aides	45
VI DEFIS ET PRIORITES STRATEGIQUES	45
VI.1 Le principaux défis de la protection sociale	45
VI.2 Objectif général de la stratégie de filets sociaux	47
VI.3 Objectifs spécifiques et priorités stratégiques	47
VI.4 Axes stratégiques d'intervention pour les programmes et projets de filets sociaux	48
VII MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE DE FILETS SOCIAUX	53
VII.1 Objectifs stratégiques du plan d'actions	53
VII.2 Plan d'actions	60
VII.3 Actions prioritaires à court – terme	63
VII.4 Indicateurs relatifs à la stratégie	68
VII. 5 Financement de la stratégie	69
ANNEXES	70
Annexe 1 : Tableau récapitulatif des actions en cours en matière d'assistance ciblée et de filets sociaux	71
Annexe 2 : Méthodes de ciblage : aperçu des pratiques internationales ; avantage et inconvénients des différentes méthodes	81
Annexe 3 : Compte rendu de l'atelier de validation de la stratégie des filets sociaux des 26 et 27 mai 2012, Hôtel Sheraton, Djibouti	86

Liste des tableaux

Tableau 1: Plan d'actions prioritaires (liste indicative) par objectif stratégique	16
Tableau 2: Répartition de la population à Djibouti (D'après les résultats du recensement de 2009)	24
Tableau 3: Evolution du PIB et de l'inflation 2000-2009	25
Tableau 4: L'aide sociale apportée par les agences gouvernementales avec l'appui de la communauté internationale des bailleurs de fonds	41
Tableau 5 : Dépenses dans les secteurs sociaux et la protection sociale (incluant celles consacrées aux « filets sociaux ») dans le budget de l'Etat	43
Tableau 6: L'assistance sociale offerte par le système caritatif	44
Tableau 7 : Estimations des coûts du retard de croissance des enfants à Djibouti	46
Tableau 8: Plan d'actions prioritaires par objectif stratégique	60
Tableau 9: Nombre des personnes affectées par ces sécheresses par an	
Tableau 10: Les bétails affectés par la sécheresse en 2008	
Tableau 11: La répartition du régime particulier de la sécurité sociale	
Tableau 12: Evolution des charges et des produits du régime général	
Tableau 13: Evolution des charges et des produits du régime particulier	
Tableau 14: Evolution des effectifs des assurés sociaux de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale	
Tableau 15: L'assistance sociale offerte par le système caritatif	
Tableau 16: L'assistance sociale offerte par les agences gouvernementales en collaboration avec les partenaires au développement	
Tableau 17: Méthodes de ciblage	81

Liste des figures

Figure 1 : Carte de l'estimation de la sécurité alimentaire pour les mois d'avril et de mai 2010	32
Figure 2: Evolution du PIB et de l'inflation 2000-2009	
Figure 3: Carte des précipitations moyennes annuelles (en mm) de la République de Djibouti en 2008	
Figure 4: Estimation de la sécurité alimentaire pour les mois d'avril et de mai 2010	
Figure 5: Evolution des charges et des produits du régime général	
Figure 6: Evolution des charges et des produits du régime général	

Liste des diagrammes

Diagramme 1 : Calendrier des saisons (FEWSNET, 2003)	27
------------------------------------------------------	----

Liste des encadrés

Encadré 1: « Chômage et stratégies de survie à Djibouti »	29
Encadré 2: « Les principales caractéristiques de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition en milieu urbain à Djibouti »	30
Encadré 3: La stratégie de l'INDS bilan provisoire	35
Encadré 4: Amélioration ciblée de la nutrition et travaux HIMO	37
Encadré 5: Questions fondamentales sur le ciblage	55

LISTE DES ABREVIATIONS ET DES ACRONYMES

ADDS : Agence Djiboutienne de développement social
ADS : Association des donneurs de sang
ADEPF : Association Djiboutienne pour l'équilibre et la promotion de la famille
ANEFIP : Agence nationale de l'emploi, la formation et l'insertion
ARV : Anti retro viraux
AT : Assistance technique
BCD : Banque centrale de Djibouti
CARITAS : ONG caritative
CERD : Centre d'études et de recherche de Djibouti
CMR : Caisse militaire de retraite
CNR : Caisse nationale de retraite
CNSSS : Caisse nationale de sécurité sociale
CNTS : Centre national de transfusion sanguine
DSAF : Direction des Services Administratifs et Financiers
DSRP : Document Stratégique de Réduction de Pauvreté
EDAM : Enquête Djiboutienne auprès des ménages
ESASU : Evaluation de la sécurité alimentaire en situation d'urgence
FDJ : Franc Djibouti
FEWSNET :
FMI : Fonds monétaire international
FNP : Force nationale de police
FSD : Fonds social pour le développement
GNA : Groupe nomade autonome
HDR :
HIMO : Haute intensité de main d'œuvre
HTLP :
IED : Investissements extérieurs directs
INDS : Initiative nationale pour le développement social
MAEM-RH : Ministère de l'agriculture et de l'élevage, chargé des ressources halieutiques
MEN : Ministère de l'éducation nationale
MCCPT : Ministère de la culture et de la communication chargé des Postes et des télécommunications
MDB : Ministère du budget
MENFOP : Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle
MPF : Ministère de la promotion de la femme et du planning familial chargé des relations avec le parlement
OEV : Orphelin enfant vulnérable
Okals : Sages du village

ONG : Organisme non gouvernemental
OPS : Office de la protection sociale
PAM : Programme alimentaire mondial
PIB : Produit intérieur brut
PS : Protection sociale
PVVS : Personne vivant avec le VIH/SIDA
SESN : Secrétariat d'État à la solidarité nationale
TB sous DOTS : Tuberculose
TMC : Transferts Monétaires Conditionnés
UNFD : Union Nationale des Femmes Djiboutiennes
UNICEF : programme des nations unies pour l'enfance
VIH : virus immunodéficience humain
WAMY :

PREAMBULE

Définitions

La protection sociale est généralement définie comme une panoplie d'actions protectrices (préventives et curatives) menées par le secteur public et ses partenaires de la société civile en réponse aux niveaux inacceptables de vulnérabilité et de pauvreté auxquels certaines couches de la société peuvent être confrontées. Ces actions visent à garantir, ou rétablir, droits et dignité à des populations fragilisées par des pertes --ou des risques de destruction de leur capital matériel et humain-- du fait des circonstances économiques ou climatiques, de la maladie, du handicap, de l'invalidité, de la vieillesse, et qui --pour des raisons indépendantes de leur volonté-- ne sont pas (ou plus) capables de se prendre en charge, temporairement ou définitivement dans ces circonstances, notamment au plan alimentaire.

Le terme « filet social » fait ici référence à des programmes et projets de transferts sociaux autres que les systèmes contributifs de type « sécurité sociale ». Ces filets sont destinés aux individus ou ménages pauvres et vulnérables qui ne peuvent contribuer à un système d'assurance sociale et qui sont vulnérables en cas de choc climatique ou économique du fait de leur situation de pauvreté chronique. Les filets sociaux visent à soutenir directement le pouvoir d'achat, les activités potentiellement génératrices de revenu pour ces populations et/ou leur accès aux services sociaux de base afin de promouvoir l'investissement dans le capital humain. Ils peuvent également apporter un appui ponctuel à ces populations en cas de choc (crise économique, catastrophe naturelle, etc.). La mise en place de ces « filets » doit être accompagnée d'actions permettant aux populations en âge et en mesure d'exercer une activité leur permettant de sortir de l'assistanat et du cycle intergénérationnel de la pauvreté.

Protection sociale, filets de sécurité, lutte contre la pauvreté et capital social

La protection sociale et l'extension de filets sociaux sont considérés plus que jamais --dans le monde en général et à Djibouti en particulier-- comme une composante essentielle des stratégies de réduction de la pauvreté.

Outre la réduction de la vulnérabilité économique, sociale, alimentaire/nutritionnelle et de la précarité face à des situations de détresse physique et matérielle, la protection sociale permet d'améliorer la productivité des ménages, leur capacité de production et leur pouvoir d'achat. Elle permet aussi de garantir le bon développement des enfants, fondement du capital social de demain. En confortant les les fondations du capital humain, une bonne politique de protection sociale contribue à briser le cycle inter générationnel de la pauvreté.

Principes généraux

La stratégie proposée se devra de répondre à des principes généraux et universellement admis qui s'appliquent généralement à toute politique dans le domaine de la protection sociale.

Volonté politique

De par leur caractère transversal, la mise en place de systèmes de protection sociale doit être le fruit d'une volonté politique forte et sans faille aux plus hauts niveaux de l'Etat pour pouvoir produire des effets positifs durables. Il est également nécessaire de les intégrer dans le cadre national de la politique sociale, en matière de santé, d'éducation et de la lutte contre la pauvreté, et de veiller au caractère interministériel des actions menées dans le domaine de l'emploi notamment. Une meilleure coordination des différents secteurs d'intervention offre par ailleurs un meilleur rapport coût/résultat et permet de développer un programme de protection sociale plus efficace et plus efficient.

Prévention et couverture des risques

Il convient non seulement de faire bénéficier les populations de mécanismes de prévention contre les risques sociaux (maladie, accident, perte de revenus, etc..) mais également contre les facteurs accentuant de la pauvreté tels que les calamités naturelles (sécheresse, etc.).

Solidarité

Pour le maintien et le renforcement de la cohésion sociale, la communauté nationale doit contribuer activement à l'entraide et à l'assistance aux personnes qui ne peuvent seules subvenir à leurs besoins sociaux.

Partenariat

Les acteurs des secteurs public et privé, de la société civile ainsi que les partenaires bilatéraux et multilatéraux devront œuvrer en synergie pour la mise en œuvre de la stratégie et des actions visant à améliorer la protection sociale à Djibouti.

Subsidiarité

L'Etat devra travailler en étroite collaboration avec les autorités locales et la société civile pour assurer une meilleure mise en œuvre du plan d'action. L'Etat se doit d'intervenir lorsque l'initiative locale émanant des collectivités publiques décentralisées et des communautés de base n'a pas permis de satisfaire totalement ou partiellement les besoins des populations défavorisées et vulnérables.

Approche « droits humains et universalité »

Chaque personne a droit à une assistance sociale dans les conditions prévues par la loi en tenant compte de ses aspirations et de ses besoins fondamentaux indépendamment de son appartenance religieuse et politique, de son statut social et de son sexe. Les êtres humains étant en principe égaux, les discriminations fondées sur ces facteurs sont inacceptables. Il appartient à la société de tenir compte de ces différences en adoptant des mesures appropriées et des attitudes tolérantes et constructives.

Approche « droits de l'enfant »

En vertu de leur âge et leur statut dans la société, les enfants sont en pratique et légalement incapables de revendiquer leurs droits. Par conséquent, dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de protection sociale, il est impératif de prendre en compte la spécificité des risques liés à l'âge et au genre des enfants tout au long de cette période de leur vie.

L'approche « genre »

La prise en compte de la dimension « genre » devra être une préoccupation centrale en matière de politique sociale, en vue de réduire l'écart, souvent élevé, entre les hommes et les femmes dans les différents domaines tels que la santé, l'éducation et l'alphabétisation, l'accès au crédit, la participation à la vie politique nationale, etc.

I RÉSUMÉ-SYNTÈSE

Contexte

Djibouti a connu ces dernières années des crises à répétition dues aux périodes de sécheresse exceptionnelle. Plus de 120 000 personnes – soit un peu plus de 13% de la population totale du pays - dont la moitié en milieu rural-- ont subi, en conséquence, des difficultés de survie, en particulier les populations nomades qui ont perdu l'essentiel de leur cheptel et se sont pour la plupart sédentarisées en zones périurbaines dans des conditions précaires.

Ces crises sont intervenues dans un contexte de sous-emploi chronique du plus grand nombre de la population en âge d'activité, malgré la croissance relativement soutenue qui a caractérisé l'économie de Djibouti (supérieure à 4% par an ces dernières années), tandis que le prix des denrées alimentaires de base connaissent une forte augmentation.

Ces chocs successifs ont obligé les autorités à parer à des situations d'urgence au plan de la sécurité alimentaire, avec l'aide de la communauté internationale. Des réponses ponctuelles aux situations de crise ont ainsi été mises en œuvre par différentes institutions et organismes gouvernementaux et non gouvernementaux intervenant dans les secteurs sociaux, l'importation et le commerce des denrées de première nécessité. Ces actions ont permis de faire face à l'urgence alimentaire des populations les plus vulnérables, dans les zones rurales les plus reculées du pays, principalement.

Toutefois, le caractère récurrent de ces crises oblige à effectuer une réévaluation de l'ensemble du système de protection sociale à Djibouti au delà des réponses ponctuelles aux situations d'urgence et du système classique de sécurité sociale de type contributif.

Situation en matière de pauvreté

Une enquête EDAM-IS a été réalisée en 2012. Les résultats de l'EDAM3-IS révèlent que l'incidence de la pauvreté au niveau national a atteint, en 2012, des niveaux considérables. L'incidence de la pauvreté extrême est estimée à 41,9 % en 2012 et celle de la pauvreté relative s'établit à 79,4% pour la même année. L'analyse comparative des indices de pauvreté issus des deux enquêtes, c'est-à-dire l'EDAM2-IS et l'EDAM3-IS, montre que l'incidence de la pauvreté, au niveau national, n'a pas connu d'évolution significative, en valeurs relatives par rapport à 2002. Cependant, les résultats de l'EDAM3-IS font ressortir que la pauvreté a gagné du terrain en valeurs absolues: le nombre de pauvres a connu une progression vertigineuse passant respectivement de 109.184 personnes à 179.386 personnes (soit +64,3%), pour les pauvres extrêmes, et de 192 320 personnes à 340.166 personnes (soit +76,9%), pour les pauvres relatifs, entre 2002 et 2012. L'ampleur de la pauvreté observée en 2012 confirme ainsi le caractère structurel et massif de la pauvreté en République de Djibouti. Les résultats de l'enquête montrent également que la pauvreté est généralisée, qu'elle touche toutes les zones géographiques et toutes les catégories sociales.

L'analyse de la pauvreté selon le milieu de résidence révèle que le phénomène prend des allures de catastrophe particulièrement dans les régions de l'intérieur du pays. L'incidence de la pauvreté relative atteint des seuils inquiétants, entre 92 et 95 %, et la pauvreté extrême, quant à elle, s'établit entre 70 et 80%, signifiant que près de sept à huit résidents des régions de l'intérieur, sur dix, vivent dans l'extrême pauvreté.

L'analyse de la pauvreté selon le milieu de résidence révèle, en outre, un écart significatif entre Djibouti et le reste des régions, surtout pour la pauvreté extrême : les régions de l'intérieur (70 et 80%, en moyenne) et la région de Djibouti (30,6 %).

En termes de concentration, c'est la ville de Djibouti qui abrite le plus grand nombre de pauvres, avec une contribution de 68,4% pour la pauvreté relative, et de 53,5,% pour la pauvreté extrême. C'est toutefois, dans les quartiers de Balbala (c'est-à-dire les 4ème et 5ème Arrondissements) que se trouve la plus grande concentration de pauvres.

Les résultats de l'EDAM3-IS confirment en outre que la pauvreté en République de Djibouti est d'abord un phénomène urbain, contrairement aux autres pays d'Afrique. Cette pauvreté urbaine marquante serait sans nul doute la résultante de la forte urbanisation, en particulier de la bourgade de Balbala du fait de l'exode rural, mais aussi par le contexte spécifique marqué par les conflits et les migrations de la sous région.

La politique de protection sociale à Djibouti et les actions en cours

La politique de protection sociale a, jusqu'à ce jour, principalement concerné le secteur formel de l'économie (les salariés de la fonction publique en premier lieu), et pris la forme d'un système de sécurité sociale à caractère contributif. Ce système s'étend maintenant progressivement aux salariés du secteur privé.

Malgré les réformes en cours, le dispositif existant n'offre pas encore, à ce jour, de couverture universelle des dépenses de santé, des risques d'invalidité, ni une retraite pour l'ensemble des salariés du secteur privé. Il laisse par ailleurs de côté le plus grand nombre des actifs, ceux du secteur dit « informel » ou artisanal de l'économie.

Des actions sectorielles visant à réduire la vulnérabilité des populations non couvertes par ce système formel de sécurité sociale sont régulièrement entreprises par les différents ministères techniques dans leurs domaines respectifs avec un appui des donateurs et bailleurs de fonds, notamment des agences du système des Nations Unies : actions en matière de protection maternelle et infantile, de nutrition, dans les secteurs de la santé et de la promotion de la femme, notamment ; développement des cantines scolaires et de la scolarisation en particulier des filles dans le domaine de l'éducation ; actions destinées à favoriser le développement de la petite production vivrière par la mise en place de petits ouvrages de captage, conservation et irrigation au niveau de l'agriculture ; développement des travaux urbains à HIMO dans le domaine de la construction et de l'entretien des infrastructures communautaires en milieu urbain et rural ; actions sur les filières et les taxes d'importation permettant de faire baisser les prix des denrées alimentaires de base pour ce qui est des finances publiques et du commerce.

A ces interventions du secteur public s'ajoutent celles résultant de l'initiative du secteur privé, non gouvernemental, en matière d'assistance sociale. Ce secteur est pour l'essentiel occupé par les organismes caritatifs à caractère confessionnel, bénéficiant dans certains cas de subventions de l'Etat lorsqu'il s'agit d'associations locales (Diwan Al Zakat par exemple). Les budgets de ces organismes (aides à la personne, centres d'accueil, fonctionnement, éducation/formation), en particulier ceux abondés par des financements extérieurs privés, sont substantiels, à peu près équivalents en volume à ceux du secteur public.

Un premier recensement des actions dans le domaine des filets sociaux effectué dans le cadre de la préparation de cette stratégie permet d'approcher grossièrement le volume des dépenses (fonctionnement et investissement) annuelles des prestataires publics et privés d'aide sociale. Le montant annuel dépensé par les secteurs public et privé dans les aides sociales, hors CNSS, est à peu près équivalent, de l'ordre de 1,5% du PIB, y compris l'aide de la communauté internationale et des donateurs extérieurs. Ce montant paraît peu élevé en comparaison avec les dépenses effectuées dans les secteurs sociaux dans le domaine de la santé et de l'éducation par exemple (plus de 10% du PIB en 2011). C'est un montant substantiel si on le ramène au nombre d'habitants à Djibouti.

Les bénéficiaires de ces aides sont souvent des « sans ressources » --du fait d'un handicap, d'une invalidité (temporaire ou permanente), ou de leur âge (enfants abandonnés ou orphelins, personnes âgées), mais aussi des ménages vulnérables aux crises économiques et climatiques, en situation d'insécurité extrême.

Bilan évaluation sommaire de ces interventions

En dépit des montants non négligeables consacrés à l'aide sociale par les organismes publics et privés, leurs effets semblent limités en termes de lutte contre la pauvreté et la malnutrition. L'efficacité de ces dépenses semble insuffisante, notamment parce que la complémentarité et les effets de synergie entre ces différentes actions n'ont pas toujours été assurées à un niveau optimal, par manque de coordination, entre les secteurs au niveau des aides publiques et avec les organismes caritatifs pour ce qui est des aides non gouvernementales. L'efficacité de ces aides --dans la perspective d'une stratégie de sortie des bénéficiaires de la spirale de la pauvreté-- est incertaine, surtout pour ce qui est du secteur caritatif, faute d'évaluations et de suivi d'impact et aussi en raison d'une qualité souvent insuffisante des volets formation/aides conditionnées de cette assistance.

Les critères en matière de vulnérabilité, les règles d'attribution et la nature des aides des organismes publics et privés varient fortement d'un organisme à l'autre. Ces aides sont restées périodiques et ponctuelles, très fragmentées les unes par rapport aux autres et géographiquement dispersées.

L'absence d'informations partagées sur l'identité et les caractéristiques des individus et ménages bénéficiaires ne permet par ailleurs pas d'éviter le chevauchement géographique des aides ni les double emplois ; une même personne ou un même ménage peuvent recevoir un même type d'aide en provenance d'organismes différents et être ainsi maintenue dans une situation d'assistanat permanent.

Enfin, les actions conçues et menées dans une perspective d'urgence ou de crises saisonnières telles que décrites plus haut, ne concernent que les populations en situation de vulnérabilité extrême, essentiellement situées dans les zones rurales reculées. Elles ne touchent pas les populations en situation de sous-alimentation ou de malnutrition chronique en milieu urbain (la majorité de la population de Djibouti), en particulier celles montrant des carences nutritionnelles durant les moments critiques de la formation du capital humain : femmes enceintes, allaitantes et enfants de moins de deux ans.

Le système des transferts monétaires conditionnés (TMC) de même que le recours à des techniques HIMO dans la construction et l'entretien des ouvrages publics pour assurer un revenu minimum aux actifs non qualifiés des ménages vulnérables, en sont à une phase expérimentale de leur application à Djibouti, limitée pour l'instant à des zones pilotes en milieu urbain et rural.

Justification d'une stratégie de « filets sociaux » de sécurité

Le caractère récurrent des crises et les pertes parfois définitives qu'elles entraînent en termes de capital matériel et humain, confèrent à ces difficultés un caractère chronique et structurel. Alliée à l'insuffisance des résultats en matière de lutte contre la pauvreté et à la persistance de situations de précarité alimentaire --notamment pour une grande partie de la population pauvre qui vit très majoritairement en milieu urbain-- cette situation rend impérative la mise en place d'une stratégie en matière de protection sociale qui développe plus largement le volet « filets sociaux » de l'initiative nationale pour le développement social (INDS), en complément des actions des ministères techniques dans les secteurs sociaux et du système de sécurité sociale contributif. L'inaction dans ce domaine n'est en effet pas permise : le seul retard de croissance des enfants dû à la malnutrition pourrait représenter une perte estimée à 345 millions de DJF par an pour les ménages pauvres.

Ces « filets sociaux » sont entendus comme des transferts ciblés vers les individus ou ménages pauvres ou vulnérables et des mesures qui visent à soutenir directement leur pouvoir d'achat, leur revenu et/ou un meilleur accès de ces populations aux services sociaux de base. « Les filets » mis en place doivent venir en complément des efforts d'autres programmes à vocation universelle indiscutable, tels que la scolarisation, l'accès aux soins de santé de base, l'assurance sociale et l'assistance sociale.

Objectifs d'une stratégie de filets sociaux de sécurité

L'objectif de cette stratégie est de mettre en place un dispositif efficient de protection sociale de type « filet de sécurité » destiné aux populations vulnérables mais qui ont échappé, jusqu'à ce jour, tant aux mesures d'urgence qu'aux systèmes classiques de sécurité sociale.

Compte tenu des ressources limitées du secteur public, il a été convenu de dégager des priorités quant à l'objectif d'extension des filets sociaux. Plutôt que de vouloir traiter de façon exhaustive l'ensemble des problèmes qui se posent en matière de protection sociale à Djibouti, la stratégie propose en priorité d'appuyer et d'orienter les initiatives et les actions qui préservent les fondations du capital humain des populations et leur donnent les moyens de sortir du spiral inter - générationnelle de la pauvreté.

Dans cette perspective, trois catégories de populations ont été ciblées en matière de « filets sociaux » de sécurité pour un développement d'actions ciblées en leur faveur :

- **Les femmes enceintes ou allaitantes et leurs enfants en bas âge (de moins de deux ans)**, appartenant à des ménages en situation de vulnérabilité mais qui échappent aux programmes d'urgence et ont un accès limité aux services sociaux de base, dans le secteur de la santé en particulier ;
- **Les populations qui ne sont pas aptes à travailler** (temporairement ou définitivement) et **non couvertes par le système de sécurité sociale** (handicapés, personnes âgées sans retraite, actifs en invalidité partielle ou définitive, enfants de la rue, etc.) ;
- **Les populations aptes à travailler, peu ou pas qualifiées** et qui n'ont d'autres opportunités de travail que l'embauche comme manœuvres au jour le jour, c'est à dire le plus grand nombre des actifs demandeurs d'emplois ne bénéficiant par ailleurs d'aucune protection sociale.

Les grands axes de la stratégie

La stratégie propose donc plus spécifiquement de développer des actions coordonnées des secteurs public et privé dans les trois directions suivantes : (i) l'aide aux populations dont l'alimentations a une importance déterminante aux moments critiques de la formation du capital humain ; (ii) la protection minimum des personnes sans ressources et vulnérables du fait de leur incapacité (temporaire ou permanente) à se procurer un revenu minimum, (iii) le développement des opportunités d'emplois rémunérés pour les actifs à faible niveau de qualification dans le secteur de la construction et de l'entretien des petits équipements et infrastructures publics.

Les trois axes prioritaires correspondants sont les suivants :

- A. **Le développement d'aides conditionnées, sous une forme monétaire notamment (transferts monétaires conditionnels, TMC)**, principalement en faveur des ménages pauvres/vulnérable au plan de la sécurité alimentaire et visant plus spécifiquement les ménages comportant des femmes enceintes et allaitantes et leurs enfants de moins de 2 ans. Les conditions/contreparties des femmes bénéficiaires de ce type d'aides pourront prendre la forme de leur participation régulière à des activités communautaires et/ou à des sessions d'information sur le développement de l'enfant (nutrition, pratiques de soins, hygiène) et au respect des protocoles des visites pré et post natales.
- B. **La définition et la mise en œuvre d'un système d'aides ciblées et non conditionnées** (monétaires ou équivalent de type coupon alimentaire) en faveur des personnes isolées sans ressources et des ménages composées uniquement de personnes qui ne peuvent se procurer un revenu minimum du fait de leur incapacité temporaire ou permanente à travailler : personnes âgées, handicapées, personnes en âge d'activité mais en état d'invalidité partielle ou totale, définitive ou temporaire ; dans ce domaine, il s'agira de viser principalement les personnes et les ménages qui ne sont pas déjà l'objet d'aides conditionnées et qui répondent par ailleurs à ces critères
- C. **Le recours accru à des techniques à HIMO dans le secteur de la construction et de l'entretien des petites infrastructures publiques.** La stratégie proposée repose, dans un premier temps, sur une adaptation de la commande publique en travaux de construction et d'entretien des ouvrages à des techniques fortement mobilisatrices de travail. A cet effet, il est proposé que les méthodes HIMO soient progressivement mises en œuvre par les ministères sectoriels dans le cadre de leurs budgets annuels de travaux : construction et entretien des équipements de santé de base et d'éducation primaire ; hydraulique rurale dans l'agriculture vivrière ; voirie urbaine et pistes rurales notamment dans le domaine de l'équipement et des transports ; petits équipements marchands dans le domaine du commerce.

Les trois axes de la stratégie peuvent être développés indépendamment. Mais il est aussi recommandé qu'ils soient développés conjointement et, autant que possible, de manière intégrée. Le recours à des agences spécialisées telles que l'ADDS pour assurer la conduite de ces travaux pour le compte des maîtres d'ouvrages publics, permettra ainsi d'associer des TMC ciblés à des travaux à HIMO, les actifs des ménages cibles devant être embauchés en priorité sur ces chantiers. A terme, l'expérience acquise par les participants à ces chantiers devraient leur donner les moyens de se créer des sources de revenus dans le secteur privé (auto emploi) si, en parallèle, sont menées des actions de formation et d'accompagnement, au plan technique (appui à la production de pavés par exemple), juridique (appui à la constitution de groupements, coopératives) et financier (accès élargi à la micro finance).

Objectifs stratégiques pour la mise en œuvre et plan d'actions correspondant

Quatre objectifs stratégiques visant à répondre aux problèmes d'efficacité et d'efficience des aides mis en évidence dans le diagnostic des actions en cours, ont été retenus comme thèmes de discussion des groupes de travail constitués lors de l'Atelier national de validation de la stratégie de filets sociaux de sécurité (Djibouti les 26 et 27 mai 2012) :

(i) harmoniser les aides et assurer un ciblage fin des bénéficiaires ; (ii) renforcer la coordination des programmes et projets pour assurer une meilleure complémentarité/cohérence des actions dans ce domaine ; (iii) assurer un suivi – évaluation des programmes et projets de filets sociaux ; (iv) mettre en œuvre une stratégie de sortie de l'assistanat. Le tableau ci-dessous résume les actions envisagées pour atteindre ces objectifs.

Tableau 1: Plan d'actions prioritaires (liste indicative) par objectif stratégique

Objectifs Stratégiques	Recommandations	Actions	
Objectif 1 : Harmoniser la gestion des aides et affiner le ciblage des bénéficiaires (Condition pour mise en œuvre axe stratégiques 1 et 2)	Préciser les catégories de populations éligibles en matière de filets sociaux, les critères d'éligibilité aux différents types d'aide, et ce à quoi elles sont éligibles	Action 1	Préparer un manuel de procédure de pour la gestion des aides (conditionnées et non conditionnées) : définitions, critères d'éligibilité, attribution des aides différentes aides par catégorie de cibles, etc.
		Action 2	Diffuser le manuel auprès des prestataires des aides (gouvernementaux et non gouvernementaux)
		Action 3	Informers les bénéficiaires sur les conditions d'éligibilité et d'enregistrement
	Affiner le ciblage pour mieux viser les personnes prioritaires des au sein des catégories éligibles aux aides et gérer le cumul/non cumul des aides	Action 4	Créer et mettre à jour un registre national unique des bénéficiaires des aides avec identifiant unique pour les individus et les ménages auxquels les individus se rattachent
		Action 5	Mettre en œuvre des méthodes et outils permettant un ciblage fin des bénéficiaires à l'intérieur des catégories de bénéficiaires éligibles : exemple femmes célibataires enceintes ou allaitantes, personnes âgés et isolées, étudiant sans ressources et porteur VIH, etc.)
	Harmoniser les procédures de contrôle et de validation des bénéficiaires des aides	Action 6	Confier ces responsabilités à un organe indépendant mixte qui validera l'éligibilité selon des critères pré - établis (enquêtes sociales)
	Unifier la gestion des aides	Action 7	Faciliter la mise en place d'un comité

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

	au niveau local		unique par localité qui soit l'organe de référence pour la gestion des aides (attribution, entrée et sortie de l'assistance, vérification de l'éligibilité)
<p>Objectif 2 : Renforcer la coordination, la cohérence et la complémentarité des politiques, des programmes et projets</p> <p>(Condition pour mise en œuvre axes stratégiques 1 et 3)</p>	Améliorer l'information sur les programmes et projets (géographique, etc.) afin de faciliter un équilibre et suivi géographique et par catégories de bénéficiaires des programmes et projets d'initiative publique et privée	Action 7	Mettre en place un système d'information à base géographique sur les programmes et projets d'initiative publique et privée ayant trait aux « filets sociaux »
		Action 8	Créer un réseau d'information entre les parties - prenantes publiques et privées des filets sociaux (site web. Etc.)
	Institutionnaliser les relations entre les principales parties – prenantes du financement et de la mise en œuvre des actions dans le domaine des filets sociaux	Action 9	Mettre en place et réunir périodiquement un comité de coordination restreint constitué de personnes (« points focaux ») à haut niveau de responsabilité dans chaque ministère et chaque bailleur de fonds publics et privés principalement concerné et les plus actifs en matière de « filets sociaux »
		Action 10	Mettre en place des commissions spécialisées (voir thèmes) réunissant les principales parties – prenantes dans le domaine des filets sociaux au plan gouvernemental et non gouvernemental (organismes caritatifs de la société civile, bailleurs de fonds/donateurs, collectivités publiques locales, etc.)
		Action 11	Mettre en place, au sein du SESN, un secrétariat technique permanent du comité de coordination restreint et des commissions spécialisées
	Renforcer les partenariats publics - privés et associer les représentants de la société civile dans la mise en œuvre des programmes et projets	Action 12	Mettre en place un (ou des) conseils/comités nationaux d'orientation et de suivi auprès de du SESN comprenant des représentants de la société civile et des acteurs publics et privés dans le domaine de la protection sociale
	Développer des opérations multi – sectorielles et intégrées correspondant aux trois axes prioritaires de la stratégie	Action 13	Développer les conventions de partenariats entre parties - prenantes notamment pour la mise en œuvre de programmes et projets d'aides conditionnées et l'application des méthodes HIMO dans tous les domaines de la commande publique de travaux
		Action 14	Renforcer la capacité technique du SESN (assistance technique, détachements, création de postes...) à mettre en œuvre des programmes et projets multisectoriels

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Objectif stratégique 3 : Assurer un suivi – évaluation continu des actions et de leur impact (Condition pour mise en œuvre Axe 1)	Renforcer les capacités en matière d'évaluation ex ante, ex post et continues de leurs programmes et projets dans le domaine des « filets sociaux ».	Action 15	Mettre en place un dispositif d'appui technique, si nécessaire auprès des ONG et autres organismes qui financent et/ou exécutent les projets dans ces domaines
	Procéder à des évaluations externes (à mi-parcours et à la fin des projets), indépendantes du suivi-évaluation internes aux programmes et projets	Action 16	Renforcer les capacités de financement et de suivi - évaluation du SESN
	Définir et suivre des indicateurs d'impact des projets et programmes, et des indicateurs de résultats de la stratégie, dans le domaine des filets sociaux		
Objectif Stratégique 4. Assurer la sortie des bénéficiaires de l'assistanat	Articuler les aides avec la formation, le renforcement des capacités des bénéficiaires des aides	Action 17	Renforcer la capacité du SESN à concevoir, développer et diffuser des outils, méthodes et modules de formation auprès des prestataires d'aides et des bénéficiaires de ces aides en concertation avec les
	Clarifier/définir les conditions d'obtention et de sortie de l'assistance sociale dès l'obtention de l'aide	Action 18	Concevoir des supports d'information des bénéficiaires appropriés (plaquettes, petits films, etc.) clarifiant et précisant les critères d'éligibilité aux aides, les conditions du maintien de ces aides et leur durée
	Mettre en place un système d'accompagnement des bénéficiaires des aides préparant et accompagnant la terminaison des bénéfices (fin de droits)	Action 19	Mettre en œuvre des actions de formation des bénéficiaires des aides (participants aux travaux et services à HIMO, bénéficiaires des aides non conditionnées) Elargir les activités de la micro finance au financement des micros entreprises, groupements coopératifs professionnels, auto entrepreneuriat

Dispositif institutionnel de mise en œuvre de la stratégie

Afin de mettre en œuvre la stratégie, il a été convenu de constituer un comité de pilotage et de suivi de la stratégie, doté d'un secrétariat permanent chargé d'assurer les tâches techniques comprises dans le plan d'actions correspondant. Le comité sera constitué de représentants (« points focaux ») à un haut niveau de responsabilité dans chacun de ces organismes) des principaux intervenants dans le domaine des filets sociaux de sécurité : ministères, bailleurs de fonds et principaux prestataires privés d'aide sociale caritative. Ce comité est préfiguré par le comité restreint qui a été mis en place pour préparer l'Atelier national de validation de la stratégie de filets sociaux de sécurité.

Le secrétariat technique permanent (STP) du comité sera constitué au sein du SESN pour assurer l'exécution des tâches comprises dans le plan d'actions de la stratégie. Un renforcement des capacités du SESN sera nécessaire dans cette perspective. Ce renforcement devra notamment porter sur la conduite d'opérations relatives à la mise en place de système d'informations, le choix et la mise en œuvre de techniques de ciblage, la gestion des données sur les bénéficiaires, le suivi - évaluation de l'impact des projets en matière de lutte contre la pauvreté.

Des commissions consultatives sur ces différents thèmes nécessitant l'obtention d'un consensus large --au plan gouvernemental et au sein de la société civile et de ses de représentants-- devront être constituées et animées par le STP. Ces comités devront réunir les principaux partenaires sociaux de la société civile (ONG d'exécution des projets, leaders communautaires y compris religieux, représentants des collectivités publiques décentralisées, employeurs privés, représentants du secteur coopératif et de la micro finance notamment, représentants nationaux des associations de femmes, etc.)

Des ressources spécifiques destinées à la mise en œuvre de la stratégie devront être mobilisées et gérées par le STP. Elles serviront à mettre en place l'assistance technique nécessaire, réaliser les études techniques spécifiques, organiser les ateliers et séminaires d'information et de formation nécessaires, et animer les réunions des commissions spécialisées.

Actions prioritaires

Les premières actions à mener devront aboutir à la mise en place du dispositif institutionnel recommandé pour mettre en œuvre la stratégie, à savoir, constitution du comité de pilotage et de suivi de la stratégie, la mise en place du secrétariat technique permanent et la constitution des commissions spécialisées.

Les actions à mener en priorité par le STP au plan technique sont les suivantes :

- (a) Mise en place d'un système d'information sur les actions en cours dans le domaine des filets sociaux et les bénéficiaires ;
- (b) Conception et réalisation du registre national des bénéficiaires ;
- (c) Choix des méthodes de ciblage pour les opérations de transferts conditionnés et non conditionnés ;

- (d) Préparation et l'adoption d'un manuel de procédures pour la gestion des aides conditionnées et non conditionnées ;
- (e) Appui à la préparation d'un portefeuille de travaux multi ministériel de travaux à HIMO.

Pour exécuter ces actions le SESN devra renforcer les capacités du STP en recrutant notamment une assistance technique moyen terme de haut niveau, de type « chef de projet », ayant une expérience confirmée de la conduite de projets dans les domaines des systèmes d'information (y compris à base géographique) et de gestion sécurisée des données /analyse des données et en mobilisant les consultants spécialisés dans les différents domaines concernés.

Le STP devra mobiliser auprès de la communauté internationale des bailleurs de fonds, notamment, les ressources nécessaires au financement de l'assistance technique, des études et des activités de formation, information et communication relatives à la stratégie.

Indicateurs de performance et d'impact de la stratégie

La liste qui suit vise à mesurer le succès de la stratégie par rapport à ses principaux objectifs. Elle est indicative et pourra être modifiée et/ou complétée par le comité de pilotage.

- Nombre de personnes et de ménages ayant été immatriculés dans le registre national des bénéficiaires par rapport au nombre de personnes identifiées dans les fichiers du système d'information ;
- Nombre de personnes et de ménages annuellement sorties du fichier (archivés) suite à une terminaison de droits à percevoir des aides ;
- Evolution semestrielle du nombre de personnes inscrites dans le registre ayant bénéficié des aides conditionnelles et non conditionnelles par rapport au nombre de personnes potentiellement éligibles résultant des opérations de ciblage ;
- Nombre de visites des sites web internes et externes sur les filets sociaux ;
- Montant annuel des aides à la personne gérées conformément au manuel de procédures de gestion des aides, par rapport au montant total des aides à la personne distribuées par les prestataires publics et privés ;
- Nombre d'organismes ayant signé la charte par rapport au nombre total des organismes intervenant dans les filets sociaux et recevant des agréments du ministère de l'intérieur (en tant qu'associations) et des subventions ;
- Nombre annuel et montant des conventions (de programmes et de projets) « filets sociaux » en partenariat interministériels et ou publics-privés ;

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

- Montant annuel des budgets d'entretien et de construction des ministères techniques réalisés à HIMO par rapport au montant total annuel de leurs budgets de construction et d'entretien ;
- Même ratio que ci-dessus par ministère, en particulier ministères de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et du de l'urbanisme, des travaux publics.

II INTRODUCTION

La politique en matière de protection sociale à Djibouti a pris un tournant essentiel au début des années 2000, lorsque l'accent a été mis sur la nécessité de mettre en place des filets de protection au delà des systèmes classiques de sécurité sociale, suite notamment à la publication du premier document de Stratégie en vue de la Réduction de la Pauvreté (DSRP) pour la période 2004 à 2006. Le bilan de sa mise en œuvre effectué en 2007 a notamment mis en évidence le fait qu'en dépit d'une croissance économique relativement forte (croissance réelle moyenne du produit intérieur brut d'environ 4 à 5 % par an durant cette période), la pauvreté, le chômage et la vulnérabilité du plus grand nombre des populations de Djibouti s'étaient aggravés.

Face à ce constat jugé inacceptable par les hautes autorités de Djibouti, à commencer par le Chef de l'Etat, le deuxième DSRP intitulé « Initiative Nationale pour le Développement Social » (INDS, lancée en janvier 2007) a mis plus fortement l'accent sur la réduction de la fracture sociale ainsi constatée, en prévoyant un effort particulier sur l'amélioration des services sociaux de base et le renforcement des capacités des populations à faible revenu. L'accent a également été mis sur la nécessité d'une meilleure coordination des actions de lutte contre la pauvreté. Afin de mettre l'accent sur la question du suivi évaluation, ce domaine est désormais de la responsabilité du Secrétariat d'Etat à la Solidarité Nationale mis en place, à cet effet, auprès du Premier Ministre.

Plus récemment la succession de crises qui a caractérisé ces dernières années a encore plus fragilisé les couches de la population les plus vulnérables et accentué leur état de pauvreté. Des réponses ponctuelles aux situations de crise ont ainsi été mises en œuvre par différentes institutions et organismes gouvernementaux et non gouvernementaux intervenant dans les secteurs sociaux avec l'appui de la communauté internationale, alliées à une action sur le prix des denrées de première nécessité. Ces actions ont permis de faire face à l'urgence des besoins alimentaires des populations les plus vulnérables, notamment dans les zones rurales les plus reculées du pays.

Le caractère récurrent de ces crises et les pertes parfois définitives qu'elles entraînent en termes de capital matériel et humain, confèrent à ces difficultés un caractère chronique et structurel. Alliée à l'insuffisance des résultats en matière de lutte contre la pauvreté et à la persistance de situations de précarité alimentaire --notamment pour une grande partie de la population pauvre qui vit très majoritairement en milieu urbain-- cette situation rend impérative la mise en place d'une stratégie en matière de protection sociale qui développe plus largement le volet « filets sociaux » de l'initiative nationale pour le développement social (INDS) en complément des actions des ministères techniques dans les secteurs sociaux et du système de sécurité sociale contributif.

Parmi les multiples raisons pour lesquelles un cadre stratégique commun aux différentes actions menées dans ce domaine, on peut rappeler les plus importantes :

- Les crises économiques et climatiques récurrentes créent une précarité chronique pour les populations les plus vulnérables ;
- les réponses aux crises permettent de traiter les situations d'extrême précarité, notamment au plan alimentaire en milieu rural, mais elles ne permettent pas de répondre de manière satisfaisante aux besoins de la majorité des populations pauvres en milieu urbain ni aux besoins spécifiques de la mère et de l'enfant en matière de nutrition ;
- Les actions menées dans ce domaine ne peuvent avoir des effets durables au plan des revenus des populations les plus vulnérables qu'à la condition qu'une offre d'emplois --peu ou pas qualifiés-- reposant sur des technologies à forte intensité de main d'œuvre, soit mise en place parallèlement par les pouvoirs publics, notamment dans le secteur des services et de la construction de petites infrastructures, assortie de mesures facilitant le développement ultérieur de ces activités dans le secteur privé.

II.1 Problématique de la stratégie

Dans ce contexte de crises récurrentes, il apparaît nécessaire de définir et mettre en œuvre une stratégie et un plan d'actions pour l'extension du volet « filets sociaux » de la politique de protection sociale et la mise en cohérence des actions d'initiative publique et privée dans ce domaine. Cette stratégie devrait permettre d'assurer une protection minimum des populations qui échappent soit au système de sécurité social contributif, soit aux réponses d'urgence destinées aux populations se trouvant dans des situations de précarité extrême.

Ces actions devront par ailleurs contribuer au renforcement des fondations du capital social et à l'accroissement des opportunités d'emplois pour les actifs les moins qualifiés, dans le cadre plus global de la politique de lutte contre la pauvreté.

Les ressources financières dans le secteur public de Djibouti étant limitées, cette stratégie devra : (i) fixer clairement un nombre restreint de priorités à l'intervention publique, (ii) mettre en place un cadre stratégique de référence commun aux programmes et projets gouvernementaux et non gouvernementaux qui visent à développer des filets sociaux, et (iii) améliorer le rapport coût/efficacité et l'efficacité des programmes existants.

A cet effet la stratégie proposée devra promouvoir les synergies, les complémentarités et les économies d'échelle entre les différentes interventions des secteurs publics et privé en matière de filets sociaux et assurer la liaison de ces interventions avec les politiques sectorielles dans le domaine social (éducation, santé, emploi, etc.).

III CONTEXTE

III.1 Contexte pays

Djibouti, une Ville –Etat, une économie urbaine

Près de 80% de la population de Djibouti vit en milieu urbain, pour l'essentiel à Djibouti (ville) qui regroupe à elle seule 82% du total de la population urbaine. Les autres villes sont de petits centres administratifs et marchands pour les denrées de base, où sont par ailleurs concentrés les services sociaux aux populations rurales. Ces populations sont très dispersées --donc difficiles d'accès--et fragilisés par la vulnérabilité des activités agro pastorales du fait de la sécheresse exceptionnelle de ces dernières années. La production agricole est très faible (environ 3% du PIB) en raison des conditions climatiques et l'essentiel des denrées alimentaires de base est importée, notamment d'Ethiopie. De ce fait, les situations de pauvreté extrême se rencontrent en milieu rural, tandis que la grande majorité des populations pauvres se dans les quartiers périphériques de Djibouti ville, à Balbala principalement et dans les petits centres secondaires. Les crises récentes (économiques et climatiques) ont accentué l'exode rural avec le mouvement de sédentarisation des éleveurs nomades qui ont perdu tout ou partie de leur cheptel du fait de la sécheresse, dans la périphérie des petits centres.

Tableau 2: Répartition de la population à Djibouti (D'après les résultats du recensement de 2009)

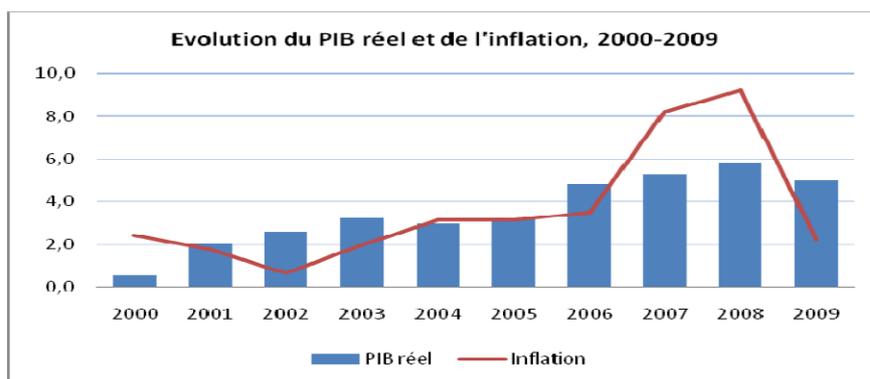
Région	Population urbaine			Population rurale sédentaire	Population nomade	Population totale
	Ordinaire	Particulière	Ensemble urbain			
Djibouti ville	333 801	121 521	475 322			475 322
Ali Sabieh	22 630	13 309	37 939	11 977	37 033	86 949
Dikhil	19 347	5 539	24 886	22 510	41 552	88 948
Tadjourah	12 157	2 663	14 820	23 482	48 402	86 704
Obock	9 933	1 773	11 706	9 780	16 370	37 856
Arta	11 043	2 217	13 260	11 345	17 775	42 380
Total	428 911	149 022	577 933	79 094	161 132	818 159

Une économie dominée par le secteur tertiaire

L'économie de Djibouti repose sur les services (78% du PIB). Les activités de service sont centrées sur le port (plus de 70% du PNB du pays), le chemin de fer, le service public sur les ressources induites par « la rente stratégique » que procure l'implantation des bases militaires étrangères (américaine et française, notamment), du fait des efforts consacrés à la lutte contre l'insécurité régnant dans le région (Yémen, Somalie, Soudan notamment). Djibouti reste totalement dépendant des importations pour ses besoins alimentaires. C'est un pays très vulnérable aux chocs externes comme la hausse en flèche des prix de la nourriture ou du pétrole, et aux catastrophes naturelles comme la sécheresse.

Une croissance économique soutenue

La croissance économique de Djibouti a été significative ces dernières années, tirée par les investissements étrangers directs (IED) qui sont passés de 19% du PIB en 2005 à 38,3% en 2008. Djibouti ville, est la principale plateforme pour les importations et les exportations éthiopiennes. Ses infrastructures de transport sont également utilisées par plusieurs autres pays africains enclavés qui transportent leurs marchandises vers Djibouti pour être réexportées. Cela rapporte à Djibouti d'indispensables taxes de transit et portuaires. Toutefois, le fort taux d'inflation qu'a connu Djibouti de 2006 à 2007 a accentué la vulnérabilité des ménages les plus pauvres déjà fragilisés par les périodes de sécheresse anormalement longues qu'a connues Djibouti au même moment et dont le point culminant a été l'année 2008.

Tableau 3: Evolution du PIB et de l'inflation 2000-2009

Le dynamisme économique de Djibouti reflète l'émergence de sa ville capitale comme « hub » logistique régional avec un fort développement des activités portuaires, de construction et du tourisme qui s'est accompagné d'un afflux important d'investissements directs étrangers. Malgré le contexte de crise financière internationale, la croissance du PIB s'est maintenue à hauteur de 4,4% en 2011 et devrait se situer à plus de 5% à moyen terme. Djibouti a conclu en 2008 un programme économique soutenu par la Facilité de crédit élargie (FEC) du Fonds Monétaire International (FMI) afin de renforcer la stabilité de son cadre macroéconomique, soutenir la croissance, et réduire la pauvreté.

Une croissance à faible intensité de main d'œuvre

Toutefois, cette croissance est restée faiblement génératrice d'emplois et de revenus pour les personnes en âge d'activité (le plus grand nombre à Djibouti compte tenu de la pyramide des âges), une population dont le niveau de qualification est par ailleurs faible. Cette situation résulte notamment : (i) de l'insignifiance des activités agricoles qui sont généralement à forte intensité de main d'œuvre, (ii) du peu de développement des activités industrielles manufacturières, (iii) des bas niveaux de qualification et d'éducation qui ne correspondent pas aux opportunités d'emploi résultant de la croissance des IED ; (iv) du faible recours aux manœuvres locaux dans le secteur moderne de la construction et (v) du peu de potentiel d'auto-emploi et de mobilité sociale des travailleurs non qualifiés du fait de la faiblesse de leur formation et d'un accès limité au crédit, qui permettrait notamment la création de micro et petites entreprises.

Cette situation est exacerbée par la présence de migrants venant des pays limitrophes, lesquels viennent encore peser sur un marché du travail (notamment pas ou peu qualifié), où les opportunités sont déjà rares, et qui pèsent aussi sur les services sociaux en matière de santé et d'éducation, en particulier (Banque Mondiale - *Djibouti Country Brief*).

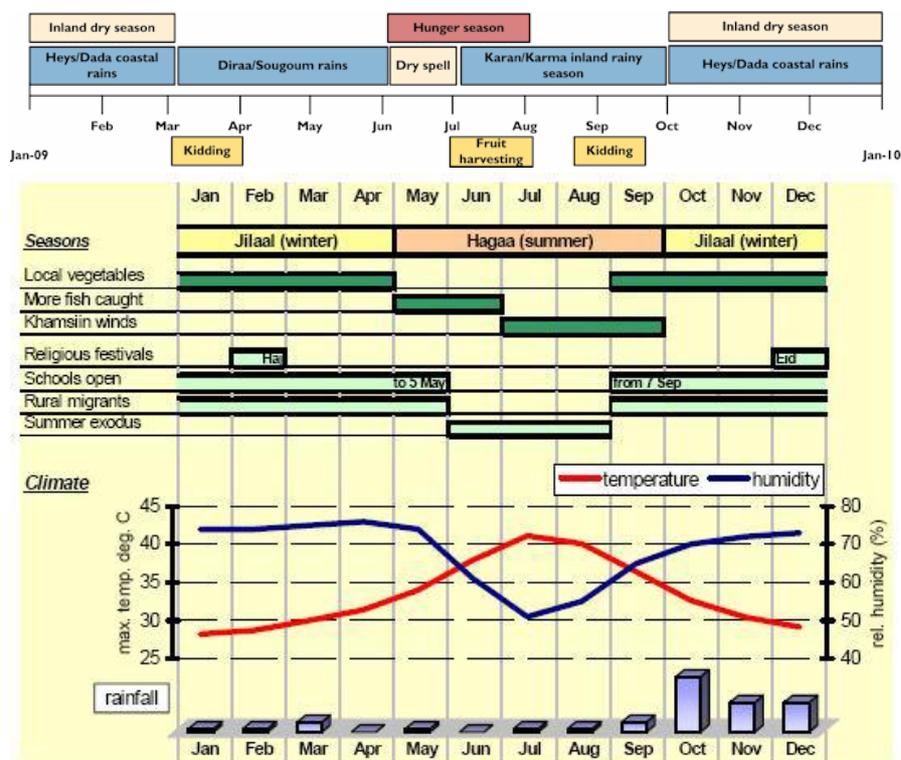
La branche du bâtiment et des travaux publics notamment, ne joue pas pleinement son rôle en matière de création d'emplois, les techniques de construction mises en œuvre à Djibouti et la commande publique en grandes infrastructures recourant souvent à de la main d'œuvre qualifiée étrangère et à des équipements lourds.

Extrême sécheresse, difficultés conjoncturelles et variations saisonnières

La République de Djibouti, comme les autres pays de la Corne de l'Afrique, fait face, depuis janvier 2011, à une conjoncture économique et sociale instable, exacerbée par des sécheresses récurrentes et persistantes, qui ont particulièrement frappé près de 120.000 personnes, soit près de 13% de la population de Djibouti, dont la moitié se situe en milieu rural, touchant les éleveurs, les nomades et les membres des communautés pastorales. Une situation humanitaire d'urgence s'est donc graduellement installée dans le pays. Cette situation a particulièrement affecté les populations nomades.

A Djibouti ville, la sécheresse a accentué l'effet des variations saisonnières habituelles sur les migrations temporaires, l'accès des ménages à l'emploi et aux revenus qui conditionnent leur pouvoir d'achat. Ce phénomène est bien mis en évidence dans le calendrier ci-dessous, tiré de la « *Urban Livelihood Baseline* » du FEWSNET (2003).

Diagramme 1 : Calendrier des saisons (FEWSNET, 2003)



III.2 Contexte social

Pauvreté et fragilité du capital humain

La sécheresse périodique et les prix élevés des denrées alimentaires et de l'électricité pèsent de tout leur poids sur la population pauvre, comme le montrent les indicateurs sociaux alarmants¹, et notamment une espérance de vie de 54 ans seulement, un taux de mortalité infantile (pour les enfants de 0 à 5 ans) de 130 pour 1000 naissances vivantes, un taux d'achèvement des études primaires de 35 % et un ratio de 76 % de filles par rapport aux garçons dans l'éducation primaire et secondaire.

Près de la moitié (42%) de la population vit en dessous du seuil de précarité extrême. Ce phénomène s'est récemment aggravé : les données et études les plus récentes sur la pauvreté² montrent que la tendance observée à la progression de l'incidence de la pauvreté s'est accentuée, compte tenu de l'environnement socio-économique défavorable, des conditions climatiques difficiles et de la crise économique mondiale de 2008-2009 avec ses répercussions néfastes sur les prix des denrées alimentaires.

Sous-emploi chronique

La situation de l'emploi reste un souci majeur en matière sociale. L'environnement économique redevenu favorable (en termes de croissance) n'a en effet eu que très peu d'impacts positifs sur le marché du travail des populations disposant d'un faible niveau de qualification. L'offre sur le marché du travail —à l'exception des travaux de dockers sur le port et de manutention liés au secteur des transports (voir encadré ci-dessous)— ne correspond pas à la demande et les emplois qui ont tiré la croissance. Ces derniers sont liés principalement à des ressources financières extérieures qui pour réaliser leurs investissements font principalement appel à des ressources humaines qualifiées venant de l'extérieur.

Les résultats de l'enquête EDAM 3 réalisé en 2012 confirment que la situation de chômage reste préoccupante. En effet, près de 49.9% de la population est touché par le chômage. L'analyse du marché du travail des jeunes à Djibouti révèle ainsi des situations préoccupantes aussi bien pour ceux en activité que pour ceux en situation de chômage.

¹ Indicateurs mondiaux de développement, 2007.

² Même si aucune évaluation de la pauvreté n'a pas été réalisée depuis lors pour donner de chiffres plus récents sur la pauvreté, les différentes enquêtes et études réalisées depuis 2008 par les Partenaires Techniques au Développement au sein de la population confirment ce constat.

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Par ailleurs, les résultats indiquent que l'accroissement de la pauvreté est fortement associé au développement du chômage, et que le taux de dépendance globale était élevé : le revenu d'un actif occupé ou d'un retraité/rentier supportait en moyenne 3,2 individus de 15 ans et plus n'ayant pas de sources de revenus. Ce taux était de 4,0 individus pour les pauvres extrêmes. Le chômage frappe un peu plus les femmes que les hommes en 2002 : 68,6 % des femmes actives au chômage contre 54,6 % pour les hommes, ce qui traduisait une plus grande difficulté des femmes d'accéder à l'emploi. D'autre part le chômage concernait plus les jeunes de moins de 30 ans : la part de jeunes de moins de 30 ans qui est au chômage avoisine 80% (edam 2002), et représente 60,5 % de l'ensemble des chômeurs.

Commentaire [art1]: A mettre à jour avec les données de l'EDAM 3

Encadré 1: « Chômage et stratégies de survie à Djibouti »

(D'après l'étude ESASU, Nov. 2011)

D'après l'enquête EDAM 3 réalisée en 2012, le taux de chômage s'élève à 49.9% en République de Djibouti. Par ailleurs, on estime à environ 110,3000 le nombre de migrants à Djibouti, ce qui représente presque 14% de la population totale (HDR-PNUD, 2009). Cette population de migrants accentue la concurrence pour les emplois journaliers et non qualifiés qui sont la source de travail pour les populations pauvres.

Selon l'étude du FEWSNET de 2003 sur les stratégies de survie, la plupart des ménages à Djibouti ville génèrent des revenus à partir de 4 catégories principales d'activité : 1) le travail occasionnel, 2) le petit commerce, 3) les salaires/pensions ou 4) le commerce/les affaires (FEWSNET 2003).

Le travail occasionnel (une activité menée essentiellement par les hommes) et le petit commerce de nourriture et autres articles non alimentaires (une activité plutôt féminine) sont les sources principales de revenus pour des populations pauvres, tandis que le commerce/les affaires est réservé aux ménages à revenus moyens et élevés, ainsi que les revenus venant de locations ou de rentes. Cette étude met également en avant que les opportunités de travail occasionnel sont limitées, le travail au port, la construction (immeubles) et le travail de porteurs sur les marchés étant les principales opportunités de travail offertes. Toujours selon l'étude FEWSNET, la richesse dépend du type de source de revenus, mais également du nombre de personnes travaillant par ménage. Le travail des enfants n'est pas courant/répandu.

Insécurité alimentaire et malnutrition

L'apparition de ces sécheresses récurrentes, précédé par un contexte macroéconomique international défavorable en 2008-2009, ont davantage dégradé les conditions de vie des populations pauvres, et ont montré des impacts désastreux sur la sécurité alimentaire globale du pays, affectant principalement les populations urbaines du fait du taux très élevé de l'urbanisation à Djibouti. Le petit secteur agricole existant --en particulier les activités qui reposaient sur l'élevage-- a été très affaibli par la sécheresse périodique des dernières années

Toutes les denrées alimentaires étant importées, leurs prix sont relativement élevés lorsqu'on les compare aux pays qui peuvent compter sur une production agricole intérieure. De ce fait, durant les saisons sèches, environ 55 000 à 70 000 habitants dépendent régulièrement de l'aide alimentaire.

Les ménages les plus démunis consacrent plus de 65 % de leur budget à l'acquisition de denrées alimentaires. Ils sont donc non seulement très exposés aux variations des prix des denrées alimentaires, mais aussi à celles d'autres services de base (tels que l'électricité, l'eau ou les transports). Bien que les variations des prix des denrées et des services essentiels affectent tous les ménages, l'impact est plus durement ressenti dans les ménages les plus démunis et peuvent aboutir à des manques caractérisés de nourriture.

L'impact négatif sur le capital humain (les enfants en bas âge et en âge préscolaire) s'est aggravé. Les données disponibles indiquaient déjà, avant la crise alimentaire de 2008, une dégradation de l'état nutritionnel des enfants de moins de 5 ans entre 1996 et 2007. Les indicateurs de retard de croissance se sont dégradés pour les enfants de moins de cinq ans : de 21,8% (en 2007) à 30,8% (en 2010).

Encadré 2: « Les principales caractéristiques de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition en milieu urbain à Djibouti »

(D'après l'ESASU, rapport de février 2011)

L'enquête sur l'insécurité alimentaire (ESASU), sur la base des données collectées en novembre 2010 en milieu urbain a montré que 6.3% de la population urbaine --soit environ 26,600 personnes-- étaient en situation d'insécurité alimentaire, c'est à dire susceptibles de souffrir d'un manque d'accès à la nourriture de manière chronique et structurelle, auxquelles il faudrait ajouter 8.2% de la population urbaine (34,600 personnes) en situation d'insécurité alimentaire relative.

L'étude a par ailleurs mis en évidence le fait que les ménages en situation d'insécurité alimentaire étaient également statistiquement plus souvent amenés à s'occuper d'une personne infirme ou chroniquement malade et qu'ils ont dû avoir recours à des stratégies de survie pour nourrir leur famille préjudiciables à leur nutrition, telles que le choix d'une nourriture moins chère et/ou moins appréciée, la restriction des portions alimentaires ou, à défaut, l'envoi de membres de leur famille chez des parents pour les repas. Ils comptent également peu sur le crédit car ils ne sont pas perçus comme solvables.

Ces deux profils – insécurité alimentaire et Insécurité alimentaire modérée ou relative – ont des difficultés pour subvenir aux besoins de leurs familles durant les mois les plus chauds, de juillet à octobre, quand les prix de l'eau et de la nourriture augmentent, que les besoins en électricité et son utilisation augmente et que les opportunités de travail sont plus rares, car beaucoup de ménages en sécurité Alimentaire à Revenus Moyens et Elevés quittent Djibouti pour des lieux au climat plus cléments. Les frais scolaires doivent également être payés en septembre et le nombre de maladies semble également être plus important en cette période. Ces ménages ont également plus souvent des enfants plus mal nourris que parmi les ménages en sécurité Alimentaire à Revenus faibles, Moyens et Elevés.

Les résultats de l'évaluation montrent aussi que 47% de la population urbaine ne peut dépenser le coût théorique minimal pour avoir un régime nutritionnel satisfaisant. Même parmi les ménages moyens et aisés, 24% sont dans cette même situation. Cela signifie que même si ces ménages ont un régime alimentaire satisfaisant en terme de macronutriments (amidon, protéines, huile et de légumes / fruits), ils ne peuvent toujours pas se permettre d'avoir un régime alimentaire composé de tous les micros nutriments requis.

Cette enquête confirme que la nutrition des jeunes enfants est un problème particulier : plus de 10% des enfants de 6 à 59 mois de l'échantillon souffrent de malnutrition aigue. Parmi les enfants de 12 à 24 mois, ces taux ont doublé. Ce groupe d'âge est particulièrement important, tout comme celui des femmes enceintes puisque durant ce laps de temps (évaluée à 1000 jours), les interventions nutritionnelles peuvent avoir un impact très positif et empêcher des enfants de développer un retard de croissance, et ainsi d'être désavantagés toute leur vie. Le fait que les jeunes enfants soient plus souvent mal nourris que les plus âgés pourraient être un signe indiquant que la malnutrition aigue est liée à des pratiques de sevrage.

Un facteur aggravant est le fardeau que font peser les maladies. En effet, plus de 60% des ménages ont déclaré que leur enfant avait du faire face à une ou plusieurs maladies, comme la diarrhée, la fièvre ou les infections respiratoires aiguës.

L'allaitement exclusif n'est presque jamais pratiqué et l'allaitement pratiqué jusqu'à plus de 2 ans très rare. Cela devient particulièrement prononcé pour les enfants de 6 – 23 mois pour lesquels la qualité de l'alimentation complémentaire est très pauvre. Le régime alimentaire de la famille est principalement fondé sur des aliments de base riches en féculents, mais sans protéines animales (ou alors en quantité très limitée) et sans assez de fruits et/ou de légumes de qualité qui permettraient de fournir les protéines et micro nutriments nécessaires pour une croissance et un développement optimal.

Ces pratiques d'alimentations ainsi que des soins inadéquats continuent d'exposer les enfants à la malnutrition et à l'augmentation des risques de mortalité.

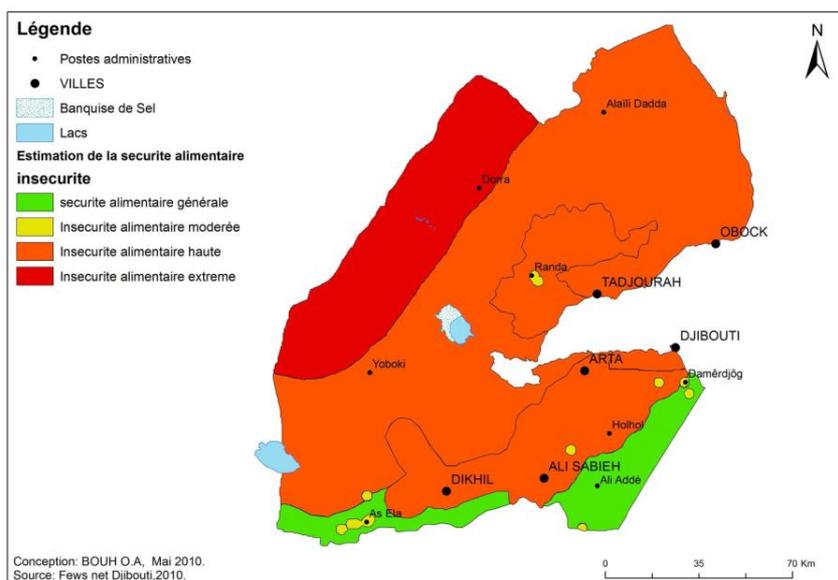


Figure 1 : Carte de l'estimation de la sécurité alimentaire pour les mois d'avril et de mai 2010

IV LES RÉPONSES EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE

Ce chapitre est consacré à une analyse sommaire des politiques et des programmes en cours en matière de protection sociale. Dans le domaine des filets de sécurité, cette analyse repose sur une première tentative de recensement des initiatives publiques et privées dans ce domaine.

IV.1 Le système de sécurité sociale contributif

Ce système est destiné à couvrir les dépenses en matière de santé et la retraite des actifs du secteur formel (salariés de la fonction publique, principalement) qui cotise pour avoir droit à la sécurité sociale.

Le système formel actuel de sécurité sociale comprend deux régimes :

- le régime particulier,
- le régime général.

Il existe aussi une Caisse militaire des retraites. La sécurité est traitée à part par cette caisse.

Le régime particulier couvre contre la vieillesse en gérant la retraite des agents de l'Etat, des agents de la force nationale de police, les députés et membres du gouvernement ainsi que les ayants droits.

La répartition se présente comme suit :

	Part salariale	Part patronale
Fonctionnaires	6%	14%
FNP	7%	15%
Députés/Membres gouvernement	15%	19%

Le régime général couvre les risques suivants : la santé (accidents de travail et maladie), la famille (prestations familiales), la vieillesse et décès.

Les bénéficiaires de ces prestations offertes par le régime général sont les travailleurs relevant des dispositions du code de travail et leurs ayant droits.

Les différentes branches du régime général sont financées par des fractions des cotisations globales de sécurité sociale à partir d'un taux global de 19.7% :

- prestations familiales : 5.5%,
- accident de travail et soins : 6,2%,
- retraite : 8% dont 4% de part salariale.

Le recouvrement se fait comme suit : la part de cotisation qui revient à la charge du salarié est retenue sur le salaire et est versée à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale à la fin de chaque mois avec la part de l'employeur par ce dernier. En réalité, le recouvrement rencontre de nombreux problèmes, car l'Etat lui-même, à travers ses différents départements, n'est pas jour de ses versements et reversements en raison des problèmes de trésorerie qu'il connaît.

Depuis 1999, Djibouti a engagé un ambitieux programme de réforme de la couverture sociale des, avec un appui constant de ses partenaires bailleurs de fonds. A l'issue d'un long travail d'audit centré sur les régimes de retraite, le gouvernement a adopté en 2002 une réforme paramétrique visant à restaurer les équilibres financiers et assurer la viabilité à moyen terme de son système de retraite.

Ce programme avait également initié une réforme institutionnelle visant à instaurer une cohérence minimale entre les organismes : c'est dans cet esprit que le Président de la République a promulgué. En janvier 2008 ; la loi N° 212/AN/07, qui crée la « Caisse Nationale de Sécurité Sociale » (CNSS), un établissement public à caractère administratif doté d'une autonomie financière. La CNSS est née de la fusion des deux (2) établissements publics, à savoir, l'Organisme de Protection Sociale (OPS) et de la Caisse Nationale de Retraites (CNR).

Conformément à la loi n°212 /AN/07 la CNSS doit lancer des études actuarielles en vue d'introduire des nouveaux produits tel que l'assurance maladie et la retraite complémentaire. En effet, le système de protection sociale de Djibouti, malgré les progrès constatés, est resté limité en matière de risques couverts, et de nouveaux régimes doivent être instaurés pour améliorer la qualité de la couverture sociale afin de faire face à une demande de plus en plus pressante de la population. Il n'existe toujours pas d'assurance chômage.

Parmi les besoins prioritaires, le gouvernement doit faire face à la nécessité de mettre en place un régime d'assurance maladie permettant la prise en charge d'une partie des dépenses de santé des assurés.

A cet effet, un Comité de pilotage chargé de conduire le projet de création d'un système d'assurance maladie universelle a été mise en place par Arrêté 2012-126/PR /MTCRA en date du 18 février 2012. Ce comité présidé par le ministre du travail a pour missions principales de coordonner, d'organiser, de suivre et de contrôler l'ensemble des activités nécessaires pour la mise en place d'un système d'assurance maladie universelle.

IV.2 Lutte contre l'insécurité alimentaire

L'aide alimentaire d'urgence et l'aide alimentaire saisonnière

Ces programmes et projets sont d'origines diverses. Ils sont le fruit d'une collaboration entre l'Etat djiboutien et les organismes internationaux présents à Djibouti et opérant dans ce domaine : PAM, UNICEF, Banque mondiale, BAD, FIDA, etc.

D'autres Ministères, tels que celui de la Promotion de la Femme, de l'Agriculture, de l'Education et de la Santé mènent ou préparent des programmes s'inscrivant dans le contexte de la protection sociale (octroi de microcrédit pour des activités génératrices de revenu, distribution de fourniture scolaires, de vivres, de médicaments etc.).

De même, l'ADDS (Agence Djiboutienne de Développement Social) a mis en œuvre des projets sociaux pourvoyeurs d'emplois dans le cadre du Fonds de Solidarité National qui est mis en place en 2008.

Outre les programmes axés sur le marché du travail (formation professionnelle, assistance à la recherche d'un emploi), des programmes de protection sociale (retraites et assurance maladie, octroi de microcrédit pour des activités génératrices de revenus, Nutrition complémentaire et thérapeutique, Prise en charge des OEV, distribution de fourniture scolaires, de vivres, de médicaments, etc.) commencent à voir le jour.

L'action sur les prix des denrées alimentaires

IV.3 Lutte contre la pauvreté

Elle repose principalement sur les actions mises en place dans le cadre de l'INDS. La stratégie de l'INDS (voir encadré No. 3 ci-dessous) comprend un volet d'assistance aux populations vulnérables (son troisième axe). Ce troisième volet de l'INDS comprend, en principe, l'ensemble de l'aide d'initiative du SESN en matière de filets de sécurité sociale.

Encadré 3: La stratégie de l'INDS

Elle repose sur le quatre axes suivants :

Le premier axe vise à renforcer la compétitivité du pays et à créer les conditions d'une croissance économique forte et durable à travers : (i) la poursuite des politiques de stabilisation du cadre macroéconomique et de réformes structurelles ; (ii) la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel attractif pour l'investissement et la levée des obstacles au développement du secteur privé; (iii) la promotion de la place de Djibouti comme plate forme économique et financière compétitive au plan régional et l'exploitation au mieux du potentiel de croissance du pays ; (iv) le développement des infrastructures et la réduction des coûts des facteurs de production.

Le second axe vise à accélérer la valorisation des ressources humaines ainsi que le développement urbain, rural et la préservation de l'environnement. Il s'agira en particulier (i) de mettre l'accent sur la qualité en matière de santé et d'éducation ; (ii) de mettre en œuvre une politique de promotion de l'emploi, le développement de la formation professionnelle, (iii) de promouvoir la sécurité alimentaire et d'améliorer l'accès à l'eau (iv) de mettre en œuvre la Stratégie Nationale d'Intégration de la femme au développement qui, tout en étant axée sur quatre domaines prioritaires (prise de décision, santé, éducation et économie) préconise également des mesures pour que l'ensemble des stratégies sectorielles découlant intègrent une perspective genre.

Le troisième axe vise plus spécifiquement à réduire la pauvreté et assister les personnes en grande vulnérabilité ou aux besoins spécifiques à travers la mise en œuvre de programmes ciblés sur les zones de pauvreté et les couches vulnérables. Plus spécifiquement il s'agira de lutter contre le chômage en privilégiant le développement des méthodes à haute intensité de main d'œuvre, la promotion de la micro-finance, la mise en place des filets de protection sociale pour les segments de population les plus vulnérables (enfants de la rue, nomades, déplacés.)

Il s'agira en particulier d'améliorer l'accès des pauvres à l'eau et aux services de base. Les politiques et les programmes seront centrés sur les quartiers périphériques de Djibouti ville (arrondissement 4 et 5, notamment), sur les villes de l'intérieur et sur la zone rurale.

Le quatrième axe vise à promouvoir la bonne gouvernance politique, locale, économique et financière et renforcer les capacités de planification et de gestion de l'administration et à moderniser ses outils et ses moyens. La priorité sera de renforcer la gestion de la dépense publique et d'améliorer son équité et son efficacité afin d'en faire un véritable instrument de lutte contre la pauvreté.

Depuis son démarrage effectif en 2008, l'INDS a permis de mobiliser l'ensemble des acteurs nationaux et les partenaires internationaux autour de la lutte contre la pauvreté. Un bilan récent a confirmé la pertinence des orientations stratégiques de l'INDS, tout en recommandant l'adoption d'une nouvelle approche opérationnelle pour renforcer l'efficacité de la mise en œuvre sur la période 2013-2017.

Il semble que les réorientations de l'INDS intervenues à partir de 2008 n'aient pas produit tous les effets attendus en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et la protection des populations les plus vulnérables. La priorité a plutôt été accordée à la croissance économique. A cet égard des résultats significatifs ont été obtenus. La croissance économique s'est accélérée ces dernières années et la stabilité macroéconomique a été préservée malgré des chocs extérieurs négatifs. Le taux de croissance moyen du PIB est passé de 2,4% entre 2001 et 2005 à 4,8% entre 2006 et 2010. Mais cette croissance ne s'est toujours pas traduite par une croissance significative de l'emploi, notamment pour les populations à faible niveau d'éducation et de qualification.

IV.4 La micro finance

Le développement de la micro finance est l'une des actions comprises dans le troisième axe stratégique de l'INDS. Ce développement s'appuie sur un document de stratégie qui est propre à cette activité et qui comprend un plan d'actions détaillé figurant en annexe 1 du présent document.

A ce jour la micro finance a connu un développement important, essentiellement consacrée à la mise en place de crédits aux personnes en difficultés provisoire au plan de leurs budgets domestiques. Elle n'a pas comporté de guichet pour le financement des micros entreprises, auto entrepreneurs ou coopératives.

IV.5 Les opérations ciblées de transferts conditionnés et non conditionnés

Les opérations dans le domaine revêtent pour l'instant un caractère pilote. Elles ont été initiées par le SESN avec l'appui de quelques bailleurs de fonds de la communauté internationale (multilatéraux du système Nations Unies et Gouvernement du Japon, du côté des bilatéraux). Elles visent à tester des mécanismes de transferts aux populations vulnérables et suivre leurs impacts sur les populations cibles. Deux types de transferts sont ainsi testés : des transferts monétaires (ou équivalents) conditionnés et non conditionnés.

Transferts monétaires conditionnés

Une opération pilote financée par un don japonais est en cours. Son exécution a été confiée à l'ADDS. Le suivi de l'exécution est assuré par le SESN (pour le compte du gouvernement) et par la Banque mondiale pour le compte du donateur. Les études de faisabilité et d'exécution détaillée sont en cours d'achèvement et les opérations devraient démarrer sur le terrain avant la fin 2012. Une extension de ce projet pilote est prévue sur financement IDA les deux opérations avoisinant un total de 10 millions de dollars sur les six ans prévus pour leur exécution. Les composantes de ces opérations (travaux et services communautaires à HIMO, aides nutritionnelles ciblées et suivi - évaluation) préfigurent les grands axes d'intervention proposés dans le cadre de cette stratégie.

Encadré 4: Amélioration ciblée de la nutrition et travaux HIMO

Cette action se situe dans le cadre du volet filets sociaux de l'INDS. Elle devra permettre de tester en vraie grandeur --à l'échelle de deux zones pilotes en milieu urbain et deux zones en milieu rural-- la faisabilité de transferts monétaires conditionnés (TMC) visant spécifiquement une amélioration de la nutrition des femmes enceintes, des femmes allaitantes et de leur enfants de moins de deux ans. Cette cible a été retenue compte tenu de l'importance et du caractère décisif de ces personnes et de leur nutrition du point de vue des fondations du capital humain.

Cette opération devrait aussi permettre d'évaluer l'impact de ces transferts sur les populations cibles. Les transferts monétaires se font notamment grâce à la mise en œuvre-- dans le cadre du projet-- de chantiers de travaux et services communautaires à haute intensité de main d'œuvre (HIMO), devant recruter en priorité les personnes en âge d'activité et sans emploi appartenant aux ménages cibles

Les autres transferts (compléments nutritionnels notamment) se font sous un certain nombre de conditions de participation des femmes bénéficiaires à des protocoles spécifiques de visites prénatales et post natales et/ou à des séances de sensibilisation en matière de nutrition. Etant donné que ces opérations n'ont pas encore démarré sur le terrain, il est trop tôt pour évaluer la faisabilité et les conditions du changement d'échelle. Une réplique/extension de ce projet pilote est en préparation et va faire l'objet d'un financement apporté par la Banque mondiale.

Transferts monétaires non conditionnés

Une opération pilote à l'initiative du SESN avec l'appui du PAM, visant à tester en vraie grandeur la faisabilité d'une distribution de coupons alimentaires en faveur des populations péri urbaines de Djibouti ville dans l'incapacité de se procurer des revenus de façon temporaire ou définitive. Cette opération se déroulera à partir de juin 2012 durant la période de soudure.

IV.6 Les aides caritatives

Les budgets de ces aides (investissement et fonctionnement confondus) sont non négligeables (estimés à environ 1.50% du PIB à partir du recensement des aides figurant ci-dessous pour l'année 2011) et significatives en termes de filets sociaux puisqu'elles sont presque équivalentes à celles du secteur public dans ce domaine, telles que recensées par le SESN dans le cadre de cette étude la préparation (y compris financements extérieurs de la communauté internationale des bailleurs de fonds). Il est à noter que les aides à l'initiative du secteur non gouvernemental peuvent comporter des subventions de l'Etat, comme c'est le cas de Diwan al- zakat par exemple, dans des proportions qui restent à déterminer.

L'aide sociale offerte par le système caritatif est principalement d'origine religieuse et pour l'essentiel musulmane. Chacune des organisations concernées a ses propres critères de ciblage et d'éligibilité des bénéficiaires, et son propre système de gestion des aides (nature des aides, fichiers des bénéficiaires, modes de vérification de leurs ressources, etc.).

La logique d'intervention du système caritatif reste l'assistance sociale pour répondre à la nécessité d'instaurer une solidarité entre les individus pour lutter contre la pauvreté. Les prestations sont versées sous conditions de ressources.

Les organisations religieuses sont très actives en matière d'assistance sociale, car l'aumône est l'un des cinq piliers de la religion musulmane. Ces organisations sont les suivantes :

- l'organisation non-gouvernementale Al wamy ;
- la fondation Diwan al-zakat, la plus active en matière d'assistance caritative à Djibouti ;
- l'organisation non gouvernementale Al Biri ;
- Caritas, ONG catholique, peu significative au plan de son budget comparé aux organismes ci-dessus, mais dont l'action porte principalement sur les enfants des rues.

Les domaines d'intervention de ces ONG caritatives restent la survie, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sous la forme de prestations diverses en faveur des personnes sans ressources.

Généralement, elles interviennent auprès des catégories sociales qui suivent :

- les ménages sans revenus,
- les personnes âgées sans soutien,
- les orphelins de père et sans ressource financière,
- les personnes handicapées sans ressources,
- les personnes sinistrées suite à des catastrophes naturelles.

V DIAGNOSTIC SUR LES ACTIONS EN COURS DANS LE DOMAINE DES FILETS SOCIAUX

Le diagnostic effectué dans le cadre de la préparation de cette stratégie figure intégralement en Annexe 2 du présent document. Les principales conclusions sont reprises ci-dessous.

Une première approximation des dépenses consacrées aux filets sociaux a été effectuée dans le cadre de la préparation de cette stratégie. Ces chiffres sont à prendre avec prudence car ils comprennent des dépenses d'investissement dans des équipements sociaux qui, dans certains cas, n'ont qu'un rapport indirect avec les aides sociales de type « filets de sécurité ». Par ailleurs certaines des dépenses engagées durant l'année de référence sont comptabilisées, alors qu'elles s'étaleront en fait sur plusieurs années comme c'est le cas de la construction d'équipements sociaux.

Quantitativement, l'ensemble des actions d'initiative publique et privée dans le domaine de la protection sociale (hors système formel de sécurité sociale) y compris financements extérieurs, représenterait un peu plus de 3% du PIB de Djibouti. Aides publique et privée sont d'un montant à peu près équivalent, de l'ordre de 3,5 milliards de FDJ annuels (dépenses de fonctionnement et d'investissement confondues). Il est à noter que certains des organismes caritatifs non gouvernementaux locaux reçoivent des subventions publiques qu'il n'a pas été possible de cerner dans le cadre de ce travail. Toutefois, ces subventions sont d'un montant négligeable ; elles ne représentant qu'une petite partie du financement des associations locales, lesquelles sont minoritaires en montants, comparés à l'aide privée caritative venant de sources extérieures comme le Kuweit, l'Arabie Saoudite.

Ces sommes sont non négligeables --surtout rapportés au nombre d'habitants. Pourtant les effets --hors période d'urgence-- se font peu sentir, en particulier sur la sortie des bénéficiaires de leur état de pauvreté. L'efficacité de ces aides est incertaine dans la perspective d'une stratégie de sortie des bénéficiaires de la spirale de la pauvreté, surtout pour ce qui est du secteur caritatif, faute d'évaluations et de suivi d'impact et aussi en raison d'une qualité souvent insuffisante du volet formation/aides conditionnées de cette assistance.

L'efficacité de ces aides semble également insuffisante, notamment parce que la complémentarité et les effets de synergie entre ces différentes actions n'ont pas toujours été assurées à un niveau optimal, par manque de coordination, entre les secteurs au niveau des aides publiques et avec les organismes caritatifs pour ce qui est des aides non gouvernementales. Les critères en matière de vulnérabilité, les règles d'attribution et la nature des aides des organismes publics et privés varient fortement d'un organisme à l'autre. Ces aides sont restées périodiques et ponctuelles, très fragmentées les unes par rapport aux autres et géographiquement dispersées.

L'absence d'informations partagées sur l'identité et les caractéristiques des individus et ménages bénéficiaires ne permet par ailleurs pas d'éviter le chevauchement géographique des aides ni les double emplois ; une même personne ou un même ménage peuvent recevoir un même type d'aide en provenance d'organismes différents et être ainsi maintenus dans une situation d'assistanat permanent.

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Enfin, les actions conçues et menées dans une perspective d'urgence ou de crises saisonnières telle que décrites plus haut, ne concernent que les populations en situation de vulnérabilité extrême, essentiellement situées dans les zones rurales reculées. Elles ne touchent pas les populations en situation de sous-alimentation ou de malnutrition chronique en milieu urbain (la majorité de la population de Djibouti), en particulier celles montrant des carences nutritionnelles durant les moments critiques de la formation du capital humain : femmes enceintes, allaitantes et enfants de moins de deux ans.

Le système des transferts monétaires conditionnés (TMC) de même que le recours à des techniques HIMO dans la construction et l'entretien des ouvrages publics pour assurer un revenu minimum aux actifs non qualifiés des ménages vulnérables en sont à une phase expérimentale de leur application à Djibouti, limitée pour l'instant à des zones pilotes en milieu urbain et rural.

V.1 Les dépenses publiques consacrées aux filets sociaux

Une première tentative de recensement des actions dans le domaine des filets sociaux à l'initiative du secteur public (y compris financements extérieurs) a été entreprise dans le cadre de la préparation de cette stratégie.

Il fait apparaître un montant total d'environ 3.5 milliards de FDJ consacré aux « filets sociaux », soit environ 1.55% du PIB. Ce montant comprend des investissements et des aides à la personne (ou aux ménages). Le montant strictement consacré aux aides à la personne et aux ménages vulnérables est sans doute assez nettement inférieur.

Tableau 4: L'aide sociale apportée par les agences gouvernementales avec l'appui de la communauté internationale des bailleurs de fonds

Département sectoriel ou structure exécutive	Bailleur de fonds	Catégorie sociale concernée	Budget consacré au cours de l'exercice annuel précédant (FDJ)
-Ministères de l'Intérieur, de l'Agriculture, de la Santé de l'Environnement, de l'Energie, de l'Eau, de la Promotion de la Femme, de la Solidarité Nationale, l'ADDS, le Secrétariat Exécutif, les conseils régionaux, la société civile (UNFD, ADEPF, RENAD plus, EVA)	PAM	-Ménages en insécurité alimentaire, et en insécurité alimentaire modérée -Enfants de moins de 5 ans, -Femmes enceintes et allaitantes malnutris, -Malades du sida, de la TB sous DOTS hospitalisés, -Orphelins du centre de protection Enfant, -Réfugiés : les mêmes catégories que celles susmentionnés,	2 966 000 000
Ministère de l'Education (Projet cantines scolaires)	PAM	-Enfants de 6 à 11 ans scolarisés en milieu rural et périurbain issues de familles pauvres, -Parents des élèves participant à la	225 216 000

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

		tenue des cantines scolaires	
Ministère de la Promotion de la Femme	ND	-Orphelins, -Enfants vulnérables et enfants affectés et infectés SIDA, -Femmes et jeunes filles analphabètes	65 815 000
UNICEF	UNICEF	-Enfants de 3 à 7 ans -Orphelins (699 pers.), enfants malades du VIH, enfants de parents malades du VIH, enfants de parents très pauvres	72 775 000
Gouvernement	ND	-Enfants abandonnés (250 pers.)	24 000 000
Association Paix et Lait/CNTS/Ministère de la Santé	ND	-Accidentés de la route, malades -Femmes enceintes,	2 500 000
Association Paix et Lait/FSD	ND	-Population vulnérable (252 femmes)	13 320 000
Association Paix et Lait/CERD/MCCPT	ND	-toute la population et surtout les jeunes (3540 pers.)	8 850 000
Association Paix et Lait/MPF/UNICEF	ND	-Orphelins et enfants vulnérables (217 pers.)	1 597 000
Association Paix et Lait	ND	-Renforcement des capacités des associations (58 pers.) -Population urbaine -Familles vulnérables, orphelins	33 660 000
Association Paix et Lait	ND	-Orphelins et enfants vulnérables à travers le pays (177 pers.)	17 520 000
MENFOP	ND	-Etudiants et élèves orphelins démunis (15 899 élèves et 164 étudiants)	115 675 000
Total			3 546 927 000

Les montants consacrés aux actions d'initiative publique dans ce domaine sont donc substantiels, fortement soutenues financièrement par les agences du système Nations Unies. Elles restent toutefois très inférieures aux dépenses dans les autres secteurs sociaux --santé et éducation en particulier qui représentent plus de 10% du PIB en moyenne³.

³ Les dépenses strictement consacrées aux filets sociaux sont très difficiles à détecter dans différentes rubriques du budget telles qu'elles figurent dans ce tableau. Ainsi, celles classées sous l'intitulé « dépenses sociales » en comprennent vraisemblablement une partie, de même d'ailleurs que les autres rubriques, y compris « santé » et « éducation » qui comportent elles-mêmes une part de ses dépenses s'apparentant à des actions dans ce domaine. D'autres, relatives aux actions menées par le SESN sont comprises dans les dépenses de l'INDS correspondant au 3ème axe d'intervention (« programmes ciblés sur les zones de pauvreté et les couches vulnérables »), non spécifiées dans la rubrique INDS de ce tableau. Seul un premier

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Tableau 5 : Dépenses dans les secteurs sociaux et la protection sociale (incluant celles consacrées aux « filets sociaux ») dans le budget de l'Etat

Domaines	2011		2012	
	Montant	% PIB	Montant	% PIB
1 - Dépenses Sociales*	14 100 470	6,40%	15 574 835	6,40%
2 - Dépenses de protection sociale, dont:	3 427 117	1,55%	3 435 897	1,41%
- Cotisations et charges patronales	2 592 727	1,18%	2 601 507	1,07%
- Autres Transferts (Titre 4, Budget de l'Etat)	834 390	0,38%	834 390	0,34%
3 - Appui au programme de lutte contre la pauvreté (INDS) **	1 689 843	0,77%	4 617 702	1,90%
4 - Education	14 789 377	6,71%	14 149 662	5,81%
5 - Santé	8 046 516	3,65%	9 153 096	3,76%

Données Prévisionnelles, en milliers de FD.

* Cette statistique a été établie sur la base de la définition du secteur social au sens du "Rapport sur les dépenses sociales" établi par la Direction de l'exécution budgétaire (DEB)

** Dépenses d'investissement sur ressources intérieures affectées au projet de développement dans le cadre de l'INDS

Sources: Direction du Budget - MDB -

Les principaux intervenants du secteur public dans le domaine des filets sociaux sont les ministères en charge de la santé, de l'éducation, de la promotion de la femme, et le secrétariat d'Etat de la solidarité nationale. D'autres ministères sectoriels sont amenés à intervenir dans le cadre de programmes d'urgence, comme par exemple le département en charge du commerce, en ce qui concerne le prix des denrées alimentaires de base.

travail d'identification et de recensement des interventions dans ce domaine a en fait permis de se faire une idée approximative des montants et du type d'interventions menées dans ce domaine par les différents organismes. Il faudrait affiner les données, en distinguant nettement, au sein des dépenses publiques, les aides directes (conditionnées ou non) à la personne (individus et ménages) des aides indirectes à certaines personnes via des institutions (cantines scolaires, etc.), des investissements dans la construction d'équipements d'assistance sociale, et de ceux réalisés ou non selon des technologies HIMO dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'accès des populations pauvres aux services de base. Sans oublier de distinguer les dépenses de fonctionnement, en particulier celles consacrées au personnel d'encadrement.

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Les cibles principales du secteur public sont les populations en situation vulnérables en période de crise et d'insécurité alimentaire ainsi que la malnutrition des femmes en période prénatale et post-natale, et celle des enfants scolarisés à travers les programmes relatifs aux cantines scolaires. Le SESN, dans le cadre des opérations pilotes en cours a centré ses interventions sur une approche plus ciblée distinguant nettement les actions en faveur des femmes enceintes et allaitantes et de leurs enfants de moins de deux ans.

V.2 Les aides du secteur caritatif

Les aides en provenance du secteur non gouvernemental caritatif sont substantielles, équivalentes en volume aux aides d'origine publique.

Tableau 6: L'assistance sociale offerte par le système caritatif

Organisme	Catégorie sociale concernée	Budget consacré au cours du dernier exercice annuel (FDJ)
Fondation Diwan az-zakat	-Pauvres chroniques, -personnes âgées, -Handicapés, -Orphelins (1500 pers.), -Femmes sans soutien	455 623 000
Caritas	-Enfants des rues	4 940 000
Al Biri	-Orphelins de père et ou des deux parents (3800), -personnes disposant d'un revenu inférieur à 30 000 fdj -Personnes âgées (150 pers.)	120 000 000
Wamy	-Orphelins élèves (1400 pers. Dont 800 orphelins), -Elèves (180 pers./Etudiants : 120 pers.), -Sinistrés (242 600 pers.)	669 950 000
Al Rahma	-Orphelins de père et/ou des deux parents, -Ménages en insécurité alimentaire, -ruraux souffrant de la soif, -Pauvres chroniques	2 304 240 000
Total		3 554 753 000

Source : informations fournies par les ONG elles-mêmes

Des difficultés de même nature que dans le secteur public ont été rencontrées dans cette analyse des dépenses. Des investissements dans la construction d'équipements

Le secteur caritatif est fortement soutenu par des financements extérieurs à caractère confessionnel. Les cibles sont sensiblement similaires pour ces organismes.

V.3 Efficacité et efficience des aides

L'efficacité et l'efficience de ces aides semblent globalement assez faibles, notamment parce que la complémentarité et les effets de synergie entre ces différentes actions n'ont pas toujours été assurées à un niveau optimal, par manque de coordination, entre les secteurs au niveau des aides publiques et avec les organismes caritatifs pour ce qui est des aides non gouvernementales. Ces aides sont restées périodiques et ponctuelles, très fragmentées les unes par rapport aux autres et géographiquement dispersées.

L'absence d'informations partagées sur l'identité et les caractéristiques des individus et ménages bénéficiaires ne permet par ailleurs pas d'éviter le chevauchement géographique des aides ni les double emplois : une même personne (ou un même ménage) jugée vulnérable par un programme et/ou un organisme caritatif peut ne pas l'être par d'autres programmes. Les critères de vulnérabilité pour l'attribution de ces aides varient d'un organisme à l'autre. Le système des TMC de même que l'utilisation de techniques HIMO dans la construction et l'entretien des ouvrages publics en sont à une phase expérimentale de leur application à Djibouti, limitée pour l'instant à des zones pilotes en milieu urbain et rural.

Mis à part le dispositif de mesure d'impact mis en place dans le cadre du projet pilote sur financement japonais, les dispositifs de suivi-évaluation continue des impacts de ces programmes sont encore très insuffisants.

VI DEFIS ET PRIORITES STRATEGIQUES

VI.1 Le principaux défis de la protection sociale

Les principaux défis restant à relever résultent du diagnostic et des conclusions des études réalisées récemment sur la protection sociale à Djibouti. Ils confirment la nécessité de mettre en place une stratégie de développement de « filets sociaux » de sécurité qui pallie les insuffisances du système de protection sociale tel qu'il existe à Djibouti.

- Nécessité dans ce domaine, de mettre en place une couverture qui aille au delà de l'urgence des crises et des situations de pauvreté extrême. Les actions conçues et menées dans une perspective d'urgence ou de crises saisonnières telle que décrites plus haut, ne concernent que les populations en situation de vulnérabilité extrême, essentiellement situées dans les zones rurales reculées. Elles ne touchent pas les populations en situation de sous-alimentation chronique en milieu urbain (la majorité de la population de Djibouti), en particulier celles montrant des carences nutritionnelles durant les moments critiques de la formation du capital humain : femmes enceintes, allaitantes et enfants de moins de deux ans.

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

- Nécessité de protéger plus spécifiquement les fondations du capital humain en agissant en priorité dans le domaine de la malnutrition, en particulier les déficiences en micronutriments de la mère et de l'enfant des jeunes enfants aux périodes critiques de leur vie (grossesse, allaitement, petite enfance) et à certaines périodes de l'année (pendant la période de soudure, entre juillet et octobre), pour ceux qui se trouvent en situation d'insécurité alimentaire (y compris modérée), notamment en milieu urbain.

À Djibouti, le coût de l'inaction dans ce domaine serait particulièrement élevé puisque la plupart des facteurs habituels entrent en ligne de compte : pertes de productivité directes en raison d'une mauvaise condition physique, pertes indirectes dues aux fonctions cognitives faibles au cours de la scolarité, Pertes dues à l'augmentation des frais de soins de santé, en particulier.

Le tableau ci –dessous --qui a été établi sur la base d'hypothèses basses, dans le cadre d'une note de la Banque mondiale sur la politique recommandée en matière d'assistance sociale pour lutter contre la malnutrition⁴-- fournit une prévision du nombre d'enfants souffrant de malnutrition et des pertes de revenus qui y sont associées⁵. Rien qu'en prenant en compte le seul retard de croissance, le montant de ces dernières pourrait dépasser 345 millions de DJF par an pour les ménages pauvres.

Tableau 7 : Estimations des coûts du retard de croissance des enfants à Djibouti

	Quintile 1		Quintile 2		Quintiles 1 et 2	
	Garçons	Filles	Garçons	Filles	Garçons	Filles
Enfants de 0 à 59 mois	4 991	4 194	5 050	4 606	10 040	8 801
Statut nutritionnel (%)						
Enfants de 0 à 59 mois souffrants d'un retard de croissance	2 196	3 481	0	0	2 196	3 481
Enfants de 0 à 59	349	294	1 060	0	1 410	294

⁴ « Options d'assistance sociale pour la lutte contre la malnutrition ; Note de politique ». Groupes Développement Economique et Social. Région Moyen-Orient et Afrique du Nord. Document de la Banque mondiale. Mai 2009.

⁵ Pour estimer le nombre d'enfants souffrant de malnutrition et les résultats moyens éducatifs par catégorie de revenus une équipe de la Banque mondiale a utilisé les données de l'EDIM 2006. Ensuite, utilisant la méthode préconisée par Grantham-McGregor et coll. (2007), elle a évalué les coûts des pertes en matière d'apprentissage et leurs répercussions sur le revenu de l'adulte. En l'absence d'estimations fiables des rendements éducatifs à Djibouti, l'équipe de la Banque mondiale a utilisé les moyennes internationales proposées par Grantham-McGregor et coll. Ont ainsi été calculés des coûts monétaires en prenant le revenu moyen des quintiles de revenus des ménages de ces auteurs comme revenu auquel peut prétendre l'enfant à l'âge adulte.

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

mois qui dépérissent						
Perte de revenu (millions de DJF)						
Revenu à l'âge adulte (revenu moyen du quintile)	133	211	0	0	133	211

Source : Calculs effectués par une mission de la Banque mondiale, utilisant les données de revenu de 2002 et les données nutritionnelles de 2006.

- Nécessité de mieux coordonner et harmoniser la protection des personnes vulnérables et qui ne sont pas en mesure d'avoir une activité génératrice de revenu : handicapés, personnes âgées, actifs en invalidité partielle ou définitive, enfants orphelins, etc. ;
- A plus long terme, la nécessité de prévoir des actions de renforcement des capacités professionnelles pour faciliter la sortie des bénéficiaires de l'assistanat --notamment dans la branche du bâtiment et des travaux publics-- facilitant l'emploi des populations à faible niveau d'éducation et la création de coopératives ou PME par les plus entrepreneurs d'entre eux.

VI.2 Objectif général de la stratégie de filets sociaux

L'objectif de cette stratégie est de mettre en place un dispositif efficient de protection sociale de type « filet de sécurité » destiné aux populations vulnérables mais qui ont échappé, jusqu'à ce jour, tant aux mesures d'urgence qu'aux systèmes classiques de sécurité sociale.

VI.3 Objectifs spécifiques et priorités stratégiques

Compte tenu des ressources limitées du secteur public, il a été convenu de dégager des priorités quant à l'objectif d'extension des filets sociaux. Plutôt que de vouloir traiter de façon exhaustive l'ensemble des problèmes qui se posent en matière de protection sociale à Djibouti, la stratégie appuiera en priorité des initiatives et des actions qui préservent les fondations du capital humain et donnent aux bénéficiaires les moyens de sortir du spiral inter – générationnelle de la pauvreté.

Dans cette perspective, trois catégories de populations ont une importance stratégique en matière de « filets sociaux » de sécurité :

- **Les femmes enceintes ou allaitantes et leurs enfants en bas âge (de moins de deux ans)**, appartenant à des ménages en situation de vulnérabilité mais qui échappent aux programmes d'urgence et ont un accès limité aux services sociaux de base, dans le secteur de la santé en particulier ;
- **Les populations qui ne sont pas aptes à travailler** (temporairement ou définitivement) et **non couvertes par le système de sécurité sociale** (handicapés, personnes âgées sans retraite, actifs en invalidité partielle ou définitive, enfants de la rue, etc.) ;
- **Les populations aptes à travailler, peu ou pas qualifiées** et qui n'ont d'autres opportunités de travail que l'embauche comme manœuvres au jour le jour, c'est à dire le plus grand nombre des actifs demandeurs d'emplois ne bénéficiant par ailleurs d'aucune protection sociale.

VI.4 Axes stratégiques d'intervention pour les programmes et projets de filets sociaux

Pour mettre en place des filets de sécurité vis à vis de ces populations cibles, trois axes principaux d'intervention ont ainsi été dégagés : (a) le développement d'un système d'aides nutritionnelles conditionnées visant en priorité les femmes enceintes et allaitantes et leurs enfants de moins de deux ans ; (b) la mise en place d'un système d'aides monétaires non conditionnées en faveur des populations en situation précaire et sans possibilités de se procurer des ressources ; (c) l'accroissement de l'offre de travaux à HIMO dans le secteur de la construction et de l'entretien des petites infrastructures et équipements collectifs publics, alliée à une formation professionnelle dans ces domaines et un appui financier à la création et au développement de l'auto - entrepreneuriat, de l'artisanat et coopératives et PME du BTP.

- (a) **le développement d'un système d'aides nutritionnelles conditionnées ciblant en priorité les femmes enceintes et allaitantes et leurs enfants de moins de deux ans** appartenant à des familles pauvres, avec des sous-groupes de bénéficiaires prioritaires ; par exemple mères célibataires et/ou en charge d'une famille, femmes appartenant à des ménages nomades victimes de la sécheresse et en cours de sédentarisation, etc.)

Problématique, justification de la priorité

L'alimentation des femmes enceintes, des mères allaitantes et des enfants en bas âge est essentielle pour assurer les fondations du capital humain. Toute carence nutritionnelle durant ces périodes critiques a des conséquences graves et qui peuvent affecter définitivement le bon développement intellectuel et physique des adultes de demain.

Les systèmes d'aide alimentaire en place, s'adressent principalement aux enfants qui sont entrés dans le système scolaire mais ne permet pas d'assurer la couverture des enfants en bas âge en particulier de -9 mois à 2 ans. Les aides alimentaires pour les populations démunies sont essentiellement apportées en période de crise et ces aides ne visent pas particulièrement

Des améliorations dans ce domaine dépendent d'une part d'actions d'information/formation des femmes concernées, mais aussi d'une amélioration quantitative de l'alimentation qui est principalement fonction du pouvoir d'achat des ménages. L'offre de sources de revenus complémentaires durant cette période est donc essentielle à cet égard. Au plan qualitatif des compléments alimentaires sont nécessaires, lesquels peuvent être acquis par les services de santé de base et distribués gratuitement sous certaines conditions.

Le système sanitaire en place à Djibouti ne répond que partiellement à ces besoins et nécessite quelques adaptations de façon à détecter plus efficacement les carences durant ces périodes critiques afin d'y remédier plus efficacement.

Résultats attendus

La malnutrition des femmes enceintes et allaitantes et des enfants en bas âge appartenant à des ménages en difficulté (en particulier mères ayant une famille à charge) est substantiellement réduite [*indiquer un objectif quantitatif si possible, à défaut qualitatif*] notamment parmi les groupes cibles (femmes nomades en cours de sédentarisation, mères célibataires chefs de ménages, etc.)

Actions à mener pour y parvenir

- identification et localisation (ciblage) des ménages comprenant les femmes et enfants victimes de malnutrition ;
- incitations à la fréquentation accrue des centres de santé par les populations cibles (visites prénatales et post natales) ;
- actions d'information et de formation en matière de nutrition des futures mères ;
- aides alimentaires conditionnées (fourniture de compléments alimentaires, de type micronutriments, pour les femmes enceintes ou allaitantes et mères des enfants de moins de 2 ans appartenant à des familles en difficulté/situation de pauvreté) contre engagement des mères bénéficiaires à fréquenter un centre de santé et suivre strictement le protocole de visites prénatales et postnatales en période de grossesse, puis d'allaitement ;
- coordination renforcée avec les secteurs de la santé et de l'éducation dans les domaines du suivi des populations cibles.

Mise en œuvre des ces actions

Développement/extension de programmes d'assistance sur le modèle de l'opération pilote en cours (financement don japonais), après évaluation de son impact à mi-parcours.

Aides ciblant les femmes enceintes et allaitantes/enfants en bas âge, avec opportunités de revenus complémentaires sous la forme d'une rémunération de travaux communautaires réservés en priorité aux actifs de ces ménages et pendant une durée déterminée.

(b) Mise en place d'un système généralisé d'aides monétaires non conditionnées en faveur des populations en situation précaire et sans possibilités de se procurer des ressources

Problématique, justification de la priorité

Un certain nombre de personnes (qui reste à déterminer dans le cas de Djibouti) n'ont aucune possibilité de se procurer des revenus du fait de leur incapacité temporaire ou permanente à travailler (personnes âgées sans retraite, handicapés, personnes en situation d'invalidité permanente ou temporaire, etc.). Des ménages pauvres ayant ces personnes à charge se trouvent en situation de vulnérabilité accrue de ce fait. Il semble, par ailleurs, difficilement envisageable d'exiger des ces populations des contreparties du transfert monétaire ou en nature. Les organismes caritatifs privés ciblent ces personnes en priorité ; mais faute de disposer d'une base de données partagée sur les bénéficiaires une répartition équilibrée de ces aides à la personne évitant le cumul éventuel de ces aides, est impossible à assurer et explique en partie la relative inefficacité et l'inefficience de ces aides.

Actions à mener pour y parvenir

- identification (ciblage) des personnes isolées correspondant aux critères (à préciser) de vulnérabilité ;
- mise en place d'une base de données sur les populations de cette catégorie, bénéficiaires d'aides à la personne,
- mise au point et généralisation progressive d'un système de transferts en espèces ou quasi espèces (chèques, coupons et autres formes de transferts de nature similaire) d'un montant minimum en faveur des personnes âgées, handicapées, personnes en situation d'invalidité temporaire et définitive, partielle ou totale qui ne contribuent pas
- mise au point d'un système facilitant l'accès aux services sociaux de base (santé notamment) de ces personnes ;
- mise au point d'un système d'aide à la construction et développement de partenariats publics/privés permettant la construction d'équipements (orphelinats, maisons d'accueil pour les personnes âgées sans ressources, handicapés, etc.).

Résultats attendus

- Les personnes isolées et les ménages ayant à charge ces personnes et répondant aux critères de vulnérabilité sont identifiés et localisés ;
- Un système de transfert monétaires (ou équivalent) est défini, testé en vraie grandeur et généralisé en faveur de l'ensemble des populations cibles à un horizon de 5 ans ;
- Les capacités d'accueil des individus isolés sont renforcées à hauteur des besoins en la matière.

Mise en œuvre des ces actions

- Définition précise des critères d'éligibilité à ces aides et des conditions d'obtention et de leur durée ;
 - Mise au point des méthodes d'identification et de localisation des populations cibles ;
 - Elaboration d'un fichier des ménages et des individus bénéficiaires des aides du système caritatif et mise au point d'un identifiant unique pour les individus et les ménages bénéficiaires de ces aides ;
 - Mise au point des modalités de distribution des transferts (coupons alimentaires, coupons de prise en charge totale ou partielle des soins, du transport vers les centres spécialisés, etc.) ;
 - Développement, à l'initiative du SESN de partenariats publics-privés pilotes pour la conception et la réalisation d'équipements d'accueil des populations cibles isolées (maisons de retraite, orphelinats, centre d'accueil des enfants des rues, des personnes porteuses du VIH en phase terminale de la maladie, etc.).
- (c) L'accroissement de l'offre de travaux à HIMO dans le secteur de la construction et de l'entretien des petites infrastructures et équipements collectifs publics**

Problématique, justification de la priorité

La pauvreté et le sous-emploi sont directement liés au niveau d'éducation et de qualification des actifs. Les populations pauvres en âge d'activité et en situation de sous-emploi, en milieu urbain en particulier, sont en grande majorité à la recherche quotidienne d'emplois de manœuvres sur les chantiers de construction ou sur le port.

La situation de l'emploi des populations démunies ne peut donc être améliorée, à court et moyen termes que par une augmentation substantielle de l'offre de travail pas ou peu qualifié. La branche du bâtiment et des travaux publics --en particulier la sous-catégorie des petits travaux exécutés principalement par un recours à la main d'œuvre pas ou peu qualifiée et reposant sur des technologies à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) -- est un des leviers essentiels pour améliorer substantiellement l'emploi et les revenus des populations les plus pauvres.

La commande publique de petits équipements et services peut servir de levier à cet égard et avoir un impact très important sur ce type d'emplois. Ceci suppose toutefois que cette dernière adopte dans ses programmes de construction, d'entretien et de fonctionnement des services, des technologies et une mise en œuvre de type HIMO. Une part importante de la commande publique pourrait être exécutée en HIMO (petits équipements de base dans les secteurs sociaux, petites infrastructures urbaines et rurales, notamment).

A moyen terme, l'amélioration de la situation de l'emploi des actifs peu ou faiblement qualifiés, dépend de la commande privée et de la capacité de ces actifs à évoluer vers un meilleur niveau de qualification ; à plus long-terme une structuration professionnelle de leurs activités dans un cadre de coopératives d'artisans ou de PME ayant les moyens de financer leur développement à travers un accès élargi au microcrédit.

Résultats attendus

- Un pourcentage significatif du budget des ministères sectoriels --destiné à la construction neuve, la rénovation, la réhabilitation, et l'entretien-- est conçu et réalisé selon des méthodes à HIMO : équipements de base dans les domaines de la santé, d'éducation, infrastructures urbaines et rurales, petits bâtiments administratifs, pistes rurales et voiries urbaines (tertiaires de quartier, trottoirs des voies primaires et secondaires, etc.) ;
- les participants aux travaux HIMO commandés par le secteur public acquièrent une qualification dans les différents corps de métiers du bâtiment et des travaux publics et/ou dans la production de composants/matériaux de construction (pavés, qu'ils peuvent négocier dans le secteur privé ; ils se structurent en coopératives d'artisans du bâtiment et ont accès au microcrédit pour financer leur développement ; ils s'assurent une source de revenus réguliers comme sous-traitants de grosses entreprises privées du BTP dans les secteurs public et privé et dans le secteur privé de la construction individuelle.

Actions à mener pour y parvenir

- Développement d'un pipeline de travaux HIMO dans le secteur public : diffusion des catalogues de plans types d'ouvrages réalisables selon ces méthodes ; identification dans le cadre d'une revue des budgets publics, de la part des travaux réalisables selon les méthodes HIMO ;
- Formation des participants aux chantiers HIMO et des producteurs de composants (pavés) et/ou matériaux de construction ;
- Appui à la constitution et au développement de coopératives d'artisans et au micro entreprises (auto entrepreneuriat, etc.) l'accès à la micro finance. ;
- Elargissement des activités de la micro finance ;
- Conception et montage en concertation avec les communautés de base d'opérations d'amélioration des conditions de vie et de mobilité dans les quartiers pauvres et les villages, reposant sur des technologies HIMO, en particulier le pavage et de l'assainissement des chemins et trottoirs ;

- Intégration des ces opérations à des TMC (embauche privilégiée, des populations en âge et en mesure de travailler et appartenant à des ménages cibles pour des transferts conditionnés et non conditionnés) ; pour ces travaux, implication prioritaire des membres des ménages cibles dans des services et des petits travaux communautaires visant à améliorer les conditions de vie dans les quartiers et recourant à des technologies à haute intensité de main d'œuvre pas ou peu qualifiée ;
- Généralisation du recours au pavage (pierre pour les petites surfaces dans des zones classées ou piétonnes, et autres pavés (autobloquant de ciment ou en plastique recyclé) pour le revêtement des ouvrages de petites voiries ;
- Développement du pré collecte des déchets solides ménagers, notamment les déchets plastiques et recours aux associations de femmes pour leur collecte, leur tri et leur recyclage, en liaison avec les collectivités locales ; (vi) la mise en place de formations permettant d'améliorer le niveau de qualification de la main d'œuvre dans les métiers du BTP ;

Mise en œuvre des ces actions

- Coopération-convention avec le ministère en charge du budget pour la préparation et le suivi de l'exécution du « pipe line » HIMO ;
- Coopération-conventions avec les ministères en charge du développement urbain et du développement rural pour la préparation, l'exécution et le suivi d'opérations d'amélioration des conditions de vie et de mobilité dans les quartiers pauvres et les villages, reposant sur des technologies HIMO ;
- Mise en place d'un mécanisme de revue des budgets de construction des différents ministères (en particulier santé et éducation) et de suivi de l'exécution à HIMO de ces budgets ; approbation des projets d'investissements (y compris sur financements extérieurs) comprenant des travaux, conditionnée par le respect d'un quota de HIMO pour la part « petits travaux » ;
- Délégation de tout ou partie de l'exécution de ces travaux à des organismes spécialisés ayant l'expérience des travaux HIMO (ADDS, ONG).

VII MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE DE FILETS SOCIAUX

VII.1 Objectifs stratégiques du plan d'actions

Quatre objectifs stratégiques permettant de définir un plan d'actions en matière de filets sociaux, ont été identifiés et devraient être poursuivis à Djibouti.

Ces objectifs résultent des problèmes identifiés à la suite du diagnostic des actions en cours dans le domaine des filets sociaux (voir Annexe 2). Ils revêtent une importance particulière pour améliorer l'efficacité et d'efficacité en matière de filets sociaux. Ils ont ainsi été retenus et discutés dans le cadre de l'atelier national de validation de la stratégie nationale des filets sociaux de sécurité (Djibouti, 26-27 mai 2012), au cours duquel ils ont été l'objet de larges discussions. Ces objectifs stratégiques sont les suivants :

(i) harmoniser la gestion des aides et affiner le ciblage au sein des catégories de bénéficiaires ; (ii) renforcer la coordination entre les parties - prenantes des programmes et projets ; (iii) assurer un suivi –évaluation continu des programmes et projets ; (iv) prévoir des stratégies de sortie des bénéficiaires.

Harmoniser la gestion des aides et affiner le ciblage au sein des catégories de bénéficiaires

Harmoniser la gestion des aides

Des règles claires doivent être définies et faire l'objet d'un consensus entre les parties – prenantes des interventions dans le domaine de la protection sociale en particulier en ce qui concerne les aides non conditionnées. Cette recommandation est particulièrement importante dans le cas de Djibouti où le secteur privé caritatif est très actif et où les intervenants publics et privés sont multiples. Ces règles doivent être claires tant du point de vue des prestataires d'aide (ministère techniques dans les secteurs sociaux, bailleurs de fonds et donateurs publics et privés, ONG/associations caritatives, etc.) que de celui des bénéficiaires de ces aides.

Les règles en la matière doivent faire l'objet d'un consensus des différentes parties prenantes publiques et privées intervenant dans ce secteur et viser à une harmonisation des modes de gestion des aides par ces parties – prenantes. Techniquement, cette harmonisation et la mise en cohérence des différentes aides --quelle que soit leur prestataire-- passe par l'établissement et l'actualisation – révision périodique d'un registre national des bénéficiaires s'appuyant sur un système d'information à établir entre les prestataires, doté d'une instance unique de vérification et de validation des données, un identifiant unique par individu et ménage bénéficiaire, chaque bénéficiaire devant par ailleurs pouvoir être rattaché à un ménage, et l'application d'un manuel de gestion qui s'applique à l'ensemble des prestataires d'aides conditionnées et non conditionnées. C'est notamment la condition nécessaire pour éviter les doubles – emploi, les situations de cumul excessifs d'aides à des personnes d'un même ménage, et les abus dans ce domaine.

Affiner le ciblage

Le succès de toute stratégie visant en priorité des groupes de population, repose sur le ciblage, quelle que soit la forme de ces aides (conditionnée, non conditionnée, etc.). Le ciblage est particulièrement important dans le cas de Djibouti parce que deux des axes stratégiques sur les trois retenus impliquent un ciblage précis de populations et le rattachement des personnes à des unités de ménages.

Les techniques dans ce domaine sont diverses (voir à ce sujet l'annexe 3 du présent rapport présentant sommairement l'expérience internationale dans ce domaine ainsi que les avantages et inconvénients inhérents à chaque méthode). Les pays font en général appel à une variété de techniques en fonction des réponses à quelques questions principales qui sont présentées dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 5: Questions fondamentales sur le ciblage

Afin d'utiliser largement et efficacement le ciblage, un consensus doit être trouvé entre les parties prenantes dans le domaine des « filets sociaux » sur quatre questions principales. Ces questions sont les suivantes : (i) qui cibler ? (ii) qu'est-ce qui doit faire l'objet d'un ciblage ? (iii) comment cibler ? (iv) qui se charge du ciblage ? Ces questions sont liées à des considérations politiques et idéologiques et institutionnelles complexes, brièvement présentées ci-dessous.

*a. « **Qui cibler ?** Tracer une ligne de partage claire entre ceux qui doivent ou non bénéficier des aides du filet social n'est pas chose facile. Elle renvoie à la question des définitions des critères d'attribution évoquée ci-dessus. Différentes appellations comme « pauvre », « indigent », « quasi - pauvre », « vulnérable (« extrême », « modéré »...), « précaire », « sans ressources » ou « exclu » sont souvent utilisées indistinctement dans la plupart des pays et ne renvoient à aucune définition précise. S'il existe un consensus sur le fait que seuls les « pauvres » doivent bénéficier des aides⁶, distinguer pauvres et non – pauvres, est plus compliqué qu'il n'y paraît. Dans la plupart des pays, le mode de détermination de la pauvreté se fait à l'aide de la définition d'un seuil de pauvreté. En pratique, la confusion règne souvent sur l'application de cette notion. Il est donc en premier lieu nécessaire de clarifier et de préciser les critères de vulnérabilité, les seuils de pauvreté, de précarité, et d'adopter des définitions unifiées au plan national auxquelles peuvent se référer l'ensemble des prestataires sociaux ; faute de quoi, la confusion continuera de régner, y compris dans l'esprit des bénéficiaires et les modes de gestion des aides continueront à être peu efficaces et efficients par rapport aux objectifs visés. Le contraste est en effet souvent saisissant entre ce que les personnes interrogées considèrent être le seuil de pauvreté dans leur localité et les chiffres objectifs de la pauvreté (carte de la pauvreté). Par exemple, une étude sociologique (Banque mondiale, 2007) portant sur neuf communes marocaines illustre bien ce problème. Alors que 60 à 80 % des personnes enquêtées s'estimaient ainsi « officiellement pauvres », la pauvreté, ne concernait en fait qu'entre 10 à 40 % de la population de ces communes par rapport à des critères moins subjectifs (Banque mondiale, 2008). La question de la préférence pour les pauvres « méritants » plutôt que les pauvres éternels assistés cherchant à bénéficier éternellement de l'aide caritative sans*

⁶ Le consensus n'est pas universel sur le ciblage des pauvres ; il est parfois présenté comme un choix aux dépens des couches moyennes, souvent perçue comme la pierre angulaire de la stabilité sociale, fragiles et nécessitant un soutien public. La réticence à abandonner les couches moyennes dans certains cas, conduit à la formulation de l'idée de « ciblage inversé », c'est-à-dire l'exclusion des plus riches (les 20 % de la population situés en haut de l'échelle de distribution des revenus) des programmes universels, qui resteraient accessibles à tous les autres.

cherchant à sortir de cet état peut, dans certains cas, être jugée politiquement sensible.

b. « **Qu'est-ce qui doit faire l'objet d'un ciblage ?** » est une question fondamentalement liée à l'impact des programmes sociaux, avec et/ou sans conditions. A Djibouti, un ciblage fin paraît nécessaire pour répondre à l'objectif général de la stratégie de protéger et renforcer les fondements du capital humain. Cet objectif paraît partagé par la plupart des prestataires institutionnels dans ce domaine. Mais on ne sait pratiquement rien de l'impact des différents programmes en cours à Djibouti sur la population, faute d'avoir mis en place les méthodes et les outils de suivi – évaluation des programmes et projets, qu'ils soient d'initiative privée ou publique ; on en sait encore moins de la répartition des effets selon les catégories de revenu. Seul le projet pilote de transferts conditionnés en faveur des ménages comportant des femmes enceintes, ou allaitantes avec des enfants en bas âge (moins de deux ans) en cours d'exécution sous la conduite de l'ADDS et sur des financements japonais (opération pilote) et Banque mondiale (extension de cette opération), comporte une composante suivi - évaluation qui permettra de mesurer et d'évaluer ces impacts en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de ce type de programme par rapport à ses objectifs de développement.

c. « **Comment cibler ?** » est une question moins controversée, mais essentielle pour assurer une gestion transparente et efficace de l'aide publique et privée dans le domaine des filets sociaux. Djibouti est en train d'expérimenter de façon prometteuse plusieurs programmes ciblés (aides conditionnées et non conditionnées). Dans ce domaine, les enjeux relèvent moins du savoir-faire en matière de distinction des pauvres et des non – pauvres (les zones de pauvreté à Djibouti étant très homogènes au plan géographique, que ce soit en milieu urbain ou rural, et les résultats de l'enquête pauvreté, à paraître au mois de juin, seront très importants à cet égard), que de la gestion des aides proprement dite et des mécanismes de coordination interinstitutionnelle : procédures d'inscription des bénéficiaires potentiels ; raccordement des individus ciblés à des ménages pour éviter les effets pervers du cumul des aides ; critères d'acceptation et de rejet des dossiers ; capacités et rapport qualité prix de la collecte des informations et de leur vérification ; clarification des rôles en matière de réglementation, responsabilités de gestion, en distinguant notamment les responsabilités techniques (enquêtes, élaboration et gestion des systèmes d'information, à base géographique notamment) des responsabilités de validation et de gestion du fichier de référence au niveau central. La question de la décentralisation de certaines des activités liées au ciblage se pose en fonction des techniques utilisées (informatique) et des avantages et des inconvénients en termes de proximité des bénéficiaires et de capture par les intérêts locaux (inscription, détermination de l'éligibilité, gestion des registres). A Djibouti, compte tenu de la faiblesse actuelle des capacités techniques et des moyens financiers des collectivités publiques locales, leur rôle pourrait, en un premier temps, se concentrer sur des opérations d'information sensibilisation sur les aides (éligibilité) et de contrôle de la situation des bénéficiaires au niveau de leur enregistrement. Le ciblage des programmes et les méthodes de ciblage doivent en

effet être réévalués périodiquement en fonction des recommandations issues du suivi – évaluation de ces programmes.

d. « Qui se charge du ciblage ? » est en général une question aussi problématique et controversée que celle concernant « qui cibler ? ». A Djibouti, en pratique, chaque organisme intervenant dans le domaine de la protection sociale et des filets sociaux à ses propres critères de définition de la vulnérabilité et ses propres méthodes de ciblage, bien que leurs programmes s'adressent souvent aux mêmes types de cibles. Un système unifié et harmonisé de référence pour la gestion des aides devrait toutefois être mis en place en partenariat (conventions ?) entre l'entité qui gèrera techniquement le fichier central (la validation des données et des bénéficiaires, leur entrée et leur sortie du système) et les différents prestataires en matière de protection sociale. La responsabilité de gestion technique des méthodes et outils de ciblage des bénéficiaires devraient, à Djibouti, logiquement être confié au SESN qui compte par ailleurs, parmi ses missions, le suivi – évaluation des impacts des programmes à caractère social dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. L'exercice de cette fonction devra donner lieu à des actions de renforcement des capacités dans ces domaines. Pour effectuer ces tâches, le SESN continuera de s'appuyer sur ses partenaires techniques habituels, en particulier la DISED pour ce qui est de la cartographie de la pauvreté.

Renforcer la coordination, la cohérence et la complémentarité des politiques, des programmes et projets

L'atteinte de cet objectif essentiel à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des programmes et projets. Ceci passe notamment par la mise en place d'un dispositif de coordination entre les principales parties prenantes de l'action dans ce domaine.

Dans le cas de Djibouti, cette recommandation revêt une importance particulière compte tenu de l'importance des financements extérieurs en la matière, quelle que soit la nature des prestataires d'aides (publics ou privés) et de la multiplicité des intervenants. La coordination est également un élément essentiel pour assurer une harmonisation de la gestion des aides sociales par les organisations prestataires (voir objectif ci-dessus).

La coordination devra se faire à plusieurs niveaux : interministériel, inter organisations prestataires d'aides (en particulier non gouvernementales) et inter bailleurs de fond.

Coordination interministérielle

Les programmes de filets sociaux sont par définition au carrefour de plusieurs secteurs : santé, éducation, promotion de la femme, commerce, en particulier, pour ce qui est de l'alimentation et de la sécurité alimentaire ; les travaux d'entretien ou de construction de petites infrastructures ou d'équipements collectifs, dont une partie pourrait être réalisée selon des méthodes à HIMO, ne sont pas l'apanage d'un seul ministère ; presque tous les ministères commandent des travaux en théorie réalisables en HIMO dans le cadre de leurs budgets annuels de fonctionnement et d'investissement.

En second lieu, les programmes et opérations de filets sociaux mobilisent généralement des prestataires de plusieurs secteurs dont la coordination est essentielle à la réussite de ces opérations. Ainsi, dans les opérations de TMC, le respect des protocoles de contrôles (santé, éducation) est souvent l'une des conditions de délivrance des aides et ces conditions dépendent des ministères sectoriels responsables de la délivrance de ces services (visites médicales, carnet de santé, cantines scolaires, etc.). La gestion des aides, leur suivi et l'évaluation de leur impact doit en revanche être assurée par une entité spécialisée dont c'est le métier pour dégager les ministères techniques de ces obligations et les laisser se concentrer sur les leurs.

La coordination interministérielle des programmes et projets devrait regrouper des personnes (« points focaux ») ayant des responsabilités importantes au sein des principaux ministères techniques intervenant directement dans ce domaine. Ces personnes pourront se réunir périodiquement au sein d'un comité interministériel restreint dont la présidence serait assurée par le SESN.

Coordination inter organisations

La coordination doit non seulement être assurée entre les organismes gouvernementaux ; mais elle doit l'être aussi avec les organismes non gouvernementaux prestataires d'aides, et entre ces organismes non gouvernementaux eux-mêmes. C'est particulièrement nécessaire à Djibouti où la moitié des aides (à la personne et en matière d'équipements d'accueil) est gérée par des associations ou fondations dont les sources de financement sont principalement privées.

Coordination avec les bailleurs de fonds

Etant donnée leur importance et leur poids dans le financement des projets et programmes, la coordination doit être également étroite entre bailleurs de fonds des organismes publics et privés intervenant dans ce domaine, que ces bailleurs de fonds soient multilatéraux ou bilatéraux, qu'ils mobilisent des fonds publics ou des fonds privés.

Au cours de l'atelier national des 26 et 27 mai, un certain nombre de propositions ont été effectuées pour institutionnaliser cette coordination à tous les niveaux ; elles sont résumées dans l'annexe 4 du présent rapport.

Ces propositions sont articulées autour de la mise en place d'un secrétariat technique permanent de coordination localisé au SESN chargé de mettre en œuvre la stratégie et d'assurer une coordination des programmes et projets de filets sociaux avec les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux ainsi que les bailleurs de fonds de ces organismes prestataires des aides.

Ce secrétariat disposerait d'un personnel (soit détaché à plein temps soit en appui extérieur sous forme d'assistance technique ou de consultant moyen termes, soit des deux types d'appuis) dont les tâches consisteraient notamment à exécuter les actions relatives à cette stratégie et animer les réflexions de commissions où seraient représentés les principales parties prenantes représentant les prestataires et les bénéficiaires des aides.

Assurer le suivi - évaluation continue des actions et de leur impact

Les participants à l'Atelier national sont convenus de ce qu'une part du problème d'efficacité des aides de type « filets sociaux de sécurité » résultait de la faiblesse ou du caractère biaisé des évaluations par rapport aux objectifs de développement, voire de l'absence de tout dispositif de suivi – évaluation des programmes et projets

La stratégie devra remédier à ces carences et mettre en place une capacité d'évaluation périodique des programmes et projets de filets sociaux, indépendante financièrement et distincte des personnels responsables du financement et de l'exécution des programmes et projets, de façon à éviter tout conflit d'intérêt.

Le SESN sera en charge de développer cette capacité et de tirer les leçons de ces évaluations, et de les diffuser auprès des organismes prestataires afin d'améliorer la conception des programmes de projets de filets sociaux dès le stade des revues à mi-parcours.

Les évaluations devront en particulier porter sur l'impact des programmes et projets de filets sociaux en termes de lutte contre la pauvreté. Elles devront aussi plus spécifiquement permettre d'évaluer l'impact de ces programmes et projets sur les trois catégories de populations ciblées par la stratégie.

Le SESN devra préciser la méthodologie d'évaluation retenue ainsi que les indicateurs à mettre en place et suivre pour assurer ces évaluations.

Assurer la sortie des bénéficiaires du cycle de la pauvreté et de l'assistanat permanent

Les participants à l'Atelier national ont insisté sur la nécessité de ne pas maintenir les bénéficiaires des aides (hors personnes dans l'incapacité définitive de se procurer une source de revenus) dans un état d'assistanat permanent.

Au plan pratique, cela impliquera en premier lieu de clarifier auprès des bénéficiaires les conditions de maintien, la durée des aides et leur terminaison. Du point de vue des prestataires, cela implique une gestion plus stricte de leurs fichiers de bénéficiaires, la constitution de fichiers quand il n'y en a pas, et le croisement de ce fichier avec le registre national pour éviter les cumuls d'aides par une personne et par un même ménage au delà d'un certain seuil à définir dans le manuel de procédures pour la gestion des aides.

La stratégie devra renforcer la capacité des prestataires à assurer cette gestion et faire en sorte que les bénéficiaires des aides reçoivent une formation, un renforcement de leurs capacités, qui leur permette de se procurer une source de revenu une fois parvenus à la fin de leurs droits à percevoir cette aide. Le développement de transferts monétaires conditionnés à un travail temporaire (type travaux ou services HIMO) ou une formation, un apprentissage, devrait faciliter l'atteinte de cet objectif.

VII.2 Plan d'actions

Le tableau figurant ci-dessous reprend et formalise par objectif stratégique prioritaire les recommandations et les actions correspondantes qui ont été discutées durant l'atelier national des 26 et 27 mai 2012.

Tableau 8: Plan d'actions prioritaires par objectif stratégique

Objectifs Stratégiques	Recommandations	Actions	
Objectif 1 : Harmoniser la gestion des aides et affiner le ciblage des bénéficiaires (Condition pour mise en œuvre axe stratégiques 1 et 2)	Préciser les catégories de populations éligibles en matière de filets sociaux, les critères d'éligibilité aux différents types d'aide, et ce à quoi elles sont éligibles	Action 1	Préparer un manuel de procédure de pour la gestion des aides (conditionnées et non conditionnées) : définitions, critères d'éligibilité, attribution des aides différentes aides par catégorie de cibles, etc.
		Action 2	Diffuser le manuel auprès des prestataires des aides (gouvernementaux et non gouvernementaux)
		Action 3	Informar les bénéficiaires sur les conditions d'éligibilité et d'enregistrement
	Affiner le ciblage pour mieux viser les personnes prioritaires des au sein des catégories éligibles aux aides et gérer le cumul/non cumul des aides	Action 4	Créer et mettre à jour un registre national unique des bénéficiaires des aides avec identifiant unique pour les individus et les ménages auxquels les individus se rattachent
		Action 5	Mettre en œuvre des méthodes et outils

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

			permettant un ciblage fin des bénéficiaires à l'intérieur des catégories de bénéficiaires éligibles : exemple femmes célibataires enceintes ou allaitantes, personnes âgées et isolées, étudiant sans ressources et porteur VIH, etc.)
	Harmoniser les procédures de contrôle et de validation des bénéficiaires des aides	Action 6	Confier ces responsabilités à un organe indépendant mixte qui validera l'éligibilité selon des critères pré-établis (enquêtes sociales)
	Unifier la gestion des aides au niveau local	Action 7	Faciliter la mise en place d'un comité unique par localité qui soit l'organe de référence pour la gestion des aides (attribution, entrée et sortie de l'assistance, vérification de l'éligibilité)
<p>Objectif 2 : Renforcer la coordination, la cohérence et la complémentarité des politiques, des programmes et projets</p> <p>(Condition pour mise en œuvre axes stratégiques 1 et 3)</p>	Améliorer l'information sur les programmes et projets (géographique, etc.) afin de faciliter un équilibre et suivi géographique et par catégories de bénéficiaires des programmes et projets d'initiative publique et privée	Action 7	Mettre en place un système d'information à base géographique sur les programmes et projets d'initiative publique et privée ayant trait aux « filets sociaux »
		Action 8	Créer un réseau d'information entre les parties - prenantes publiques et privées des filets sociaux (site web. Etc.)
	Institutionnaliser les relations entre les principales parties – prenantes du financement et de la mise en œuvre des actions dans le domaine des filets sociaux	Action 9	Mettre en place et réunir périodiquement un comité de coordination restreint constitué de personnes (« points focaux ») à haut niveau de responsabilité dans chaque ministère et chaque bailleur de fonds publics et privés principalement concerné et les plus actifs en matière de « filets sociaux »
		Action 10	Mettre en place des commissions spécialisées (voir thèmes) réunissant les principales parties – prenantes dans le domaine des filets sociaux au plan gouvernemental et non gouvernemental (organismes caritatifs de la société civile, bailleurs de fonds/donateurs, collectivités publiques locales, etc.)
		Action 11	Mettre en place, au sein du SESN, un secrétariat technique permanent du comité de coordination restreint et des commissions spécialisées
	Renforcer les partenariats publics - privés et associer les représentants de la société civile dans la mise en œuvre des programmes et projets	Action 12	Mettre en place un (ou des) conseils/comités nationaux d'orientation et de suivi auprès de du SESN comprenant des représentants de la société civile et des acteurs publics et privés dans le domaine de la protection sociale

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

	Développer des opérations multi – sectorielles et intégrées correspondant aux trois axes prioritaires de la stratégie	Action 13	Développer les conventions de partenariats entre parties - prenantes notamment pour la mise en œuvre de programmes et projets d'aides conditionnées et l'application des méthodes HIMO dans tous les domaines de la commande publique de travaux
		Action 14	Renforcer la capacité technique du SESN (assistance technique, détachements, création de postes...) à mettre en œuvre des programmes et projets multisectoriels
Objectif stratégique 3 : Assurer un suivi – évaluation continu des actions et de leur impact (Condition pour mise en œuvre Axe 1)	Renforcer les capacités en matière d'évaluation ex ante, ex post et continues de leurs programmes et projets dans le domaine des « filets sociaux ».	Action 15	Mettre en place un dispositif d'appui technique, si nécessaire auprès des ONG et autres organismes qui financent et/ou exécutent les projets dans ces domaines
	Procéder à des évaluations externes (à mi-parcours et à la fin des projets), indépendantes du suivi-évaluation internes aux programmes et projets	Action 16	Renforcer les capacités de financement et de suivi - évaluation du SESN
Définir et suivre des indicateurs d'impact des projets et programmes, et des indicateurs de résultats de la stratégie, dans le domaine des filets sociaux			
Objectif Stratégique 4. Assurer la sortie des bénéficiaires de l'assistanat	Articuler les aides avec la formation, le renforcement des capacités des bénéficiaires des aides	Action 17	Renforcer la capacité du SESN à concevoir, développer et diffuser des outils, méthodes et modules de formation auprès des prestataires d'aides et des bénéficiaires de ces aides en concertation avec les
	Clarifier/définir les conditions d'obtention et de sortie de l'assistance sociale dès l'obtention de l'aide	Action 18	Concevoir des supports d'information des bénéficiaires appropriés (plaquettes, petits films, etc.) clarifiant et précisant les critères d'éligibilité aux aides, les conditions du maintien de ces aides et leur durée
	Mettre en place un système d'accompagnement des bénéficiaires des aides préparant et accompagnant la terminaison des bénéfices (fin de droits)	Action 19	Mettre en œuvre des actions de formation des bénéficiaires des aides (participants aux travaux et services à HIMO, bénéficiaires des aides non conditionnées) Elargir les activités de la micro finance au financement des micros entreprises, groupements coopératifs professionnels, auto entrepreneariat

VII.3 Actions prioritaires à court – terme

Mettre en place un comité de pilotage de la stratégie et de coordination des programmes et projets de filets sociaux de sécurité

Comme l'indique le titre, ce comité sera chargé d'assurer : (i) le pilotage des actions de la stratégie et (ii) la coordination des programmes et projets de filets sociaux de sécurité d'initiative publique et privée.

Pour être efficace et ne pas être un comité parmi d'autres, ce comité devrait être restreint et réunir les « points focaux » des principales parties prenantes de l'action en matière de filets sociaux de sécurité : (i) ministères concernés, (ii) bailleurs de fonds et (iii) organismes caritatifs.

Une préfiguration de ce comité a été mise en place dans le cadre de la préparation de cette stratégie et du séminaire national de validation. Il conviendra de l'institutionnaliser en faisant approuver un texte (dont la forme juridique devra être déterminée) précisant ses attributions et ses missions ; sa composition ; la fréquence et les modalités des réunions.

Le comité devra s'appuyer techniquement sur un secrétariat technique permanent et sur des commissions spécialisées au plan de ses orientations sur les principaux sujets (ciblage, identifiant, registre, etc.).

Mettre en place le secrétariat technique permanent du comité de pilotage

Le STP sera notamment en charge --pour le compte du Comité—d'exécuter le plan d'actions de la stratégie figurant ci-dessus (gestion des contrats d'études techniques spécifiques, organisation de la formation, information communication, etc.).

A cet effet, le STP devra agir comme une unité de projet/agence d'exécution (dotée de ressources et d'un personnel spécifique) rendant compte de la mise en œuvre de la stratégie au comité de pilotage mentionné ci-dessus.

Le STP sera installé au sein du SESN. En plus du pilotage et le suivi des actions incluses dans la stratégie pour le compte du comité de pilotage ci-dessus, le STP « filets sociaux » sera chargé d'animer les commissions et d'appuyer techniquement leurs travaux.

Constituer des commissions spécialisées sur les sujets nécessitant l'obtention d'un consensus large, au plan gouvernemental et au sein de la société civile et de ses représentants

Il est recommandé que des commissions soient créées, en un premier temps, sur la constitution du registre national des bénéficiaires et sur la mise au point d'une charte et d'un manuel de procédures de gestion des aides, qui soit commun à l'ensemble des intervenants dans le domaine des filets sociaux (voir détails ci-après).

Les commissions pourront comprendre des représentants de la société civile (ONG locales, notables) et des collectivités publiques locales, des représentants des ministères techniques concernés, en fonction de la nature des sujets traités par ces commissions.

Le travail des commissions sera appuyé techniquement par le STP qui mobilisera sur ses ressources propres des consultants spécialisés en fonction des besoins, et organisera les ateliers, séminaires et autres activités (consultations juridiques éventuelles), en tant que de besoin pour le bon avancement des travaux et leur finalisation sous une forme acceptable par les prestataires et les bénéficiaires des aides.

Renforcer les capacités du SESN

La mise en place du STP au sein du SESN impliquera un renforcement des capacités à conduire ces actions et piloter les études, ateliers, séminaires, programmes et supports d'information – communication, etc.

Ce renforcement pourra notamment prendre la forme d'une assistance technique moyen terme de haut niveau, de type « chef de projet », ayant une expérience confirmée de la conduite de projets dans un ou plusieurs des domaines suivants :

- système d'information (y compris à base géographique) et de gestion/analyse des données
- conception et réalisation de sites web (consultation court-terme) et de supports d'information/communication multimédia
- méthodes de ciblage et direction d'enquêtes ménages ;
- méthodologies d'enquête
- sécurisation des documents d'identité

Le renforcement pourra également être ponctuel, sous la forme d'un appui de consultants externes pour la mobilisation desquels le SESN devra disposer d'un budget annuel supplémentaire, notamment pour renforcer techniquement le travail des commissions.

Le STP pourrait être divisé en plusieurs cellules au plan fonctionnel : une cellule « registre et système d'information », une cellule « procédures de gestion » une cellule « ciblage et enquêtes », à titre purement indicatif.

Ces cellules devront être légères et avoir à leur tête un(e) responsable ayant des compétences reconnues dans le domaine considéré et appuyer techniquement les commissions spécialisées qui seront éventuellement créées pour orienter les travaux sur ces sujets en mobilisant ponctuellement des experts en tant que de besoin,

Le STP ainsi renforcé sera ainsi en mesure de gérer (rédiger les termes de référence, lancer les consultations, organiser les séminaires et les ateliers, préparer l'ordre du jour des réunions, rédiger les rapports d'avancement, etc.) les activités nécessaires à la mise en œuvre du plan d'actions.

Pilotage des actions prioritaires

Les premières actions que ce STP devra piloter pour le compte du Comité sont : (a) la conception et mise en œuvre d'un système d'information sur les actions et les bénéficiaires des aides de type filet social ; (b) la conception et réalisation du registre national des bénéficiaires ; (c) le choix des méthodes de ciblage pour les opérations de transferts conditionnés ; (d) la préparation et l'adoption d'un manuel de procédures pour la gestion des aides conditionnées et non conditionnées ; (e) l'appui à la préparation par chaque ministère d'un portefeuille/ « pipe line » de travaux à HIMO pour l'année budgétaire et fiscale prochaine.

(a) Mise en place d'un système d'information sur les actions en cours dans le domaine des filets sociaux et les bénéficiaires

L'objectif principal de cette activité est d'éviter les chevauchements et les doubles emplois entre projets et programmes et d'améliorer la complémentarité entre ces derniers.

Le système devrait permettre la mise en réseau des principaux fournisseurs d'aides et bailleurs de fonds dans ce domaine. Le système à mettre en place sera destiné en priorité aux prestataires d'aides des secteurs publics et privé (caritatif) et alimenté par ces derniers, entre lesquels les informations seront partagées.

Les informations devront figurer selon une présentation harmonisée et porter notamment sur : (i) la nature des programmes (description des objectifs et des composantes) ; (ii) les critères d'attribution des aides aux personnes et aux ménages ainsi que les montants annuels ou saisonniers alloués aux bénéficiaires ; (iii) le montant et la nature de ces aides ; (iii) le coût estimatif des projets d'investissement, dans le cas de la construction d'équipements d'accueil des bénéficiaires ; (iv) les sources de financement des aides à la personne et des projets de construction (dons extérieurs, intérieurs, et faire apparaître clairement la part des subventions gouvernementales aux organismes caritatifs privés ; (v) les modes de réalisation des équipements d'accueil (à l'entreprise, HIMO ou pas, ONG, etc.).

Une extension de ce système devra inclure les fichiers des bénéficiaires des aides personnalisées et leur raccordement à un système d'information géographique et au système d'identifiant unique devant être mis en place par ailleurs dans la perspective de la constitution du registre national des bénéficiaires (voir ci-après).

Une application de type site web interne (réservé aux membres du réseau des fournisseurs d'information et aux bailleurs de fonds) devra être mise en ligne, ainsi qu'un site comportant certaines de ces informations destinées au public.

Une étude de conception et de faisabilité devra définir la configuration générale du système : fournisseurs de données ; procédures de mise à jour et de validation des données d'admission des utilisateurs/fournisseurs de données ; tri des informations destinées aux membres du réseau par rapport au public, etc. ; conception et la réalisation des sites web ; raccordement du système au registre central des bénéficiaires et à une base géographique. Formation des gestionnaires du système.

(b) Conception et réalisation du registre national des bénéficiaires

Cette action est connexe de la mise en place du système d'information. Elle implique le choix préalable --à la suite d'une étude spécifique et d'ateliers présentant les différentes options possibles-- d'un identifiant unique par individu (numéro national d'identité) et la possibilité de rattacher chaque individu bénéficiaire à un ménage de façon à pouvoir évaluer facilement le cumul des aides au niveau des ménages.

Le fichier des bénéficiaires issu du système d'informations à mettre en place servira de base (après vérification/croisement des données) à la constitution du registre.

Il est recommandé qu'une commission spécialisée soit mise en place à cet effet dont les travaux seront appuyés techniquement par le STP avec la possibilité de mobiliser des consultants spécialisés en tant que de besoin, sur son budget.

(c) Choix des méthodes de ciblage pour les opérations de transferts conditionnés et non conditionnés

Cette activité est essentielle au développement des programmes et projets des axes 1 et 2 de la stratégie qui nécessitent une identification précise des cibles par une combinaison de méthodes de ciblage restant à définir. Elle est rappelée pour mémoire étant donné qu'elle sera l'objet d'une étude spécifique dans le cadre du projet financé avec l'appui de l'IDA dans le prolongement du projet pilote mené par l'ADDS (don japonais).

(d) Préparation et l'adoption d'un manuel de procédures pour la gestion des aides conditionnées et non conditionnées

Cette activité est essentielle dans la perspective d'une harmonisation des programmes et projets menés par les différents intervenants (publics et privés) dans le domaine des filets sociaux.

Il existe déjà un certain nombre de manuels au niveau des ministères intervenant dans le domaine des filets sociaux, et il conviendra donc de s'en inspirer pour concevoir et appliquer un manuel unique de référence pour les futurs programmes et projets en matière de gestion des aides conditionnées et non conditionnées.

Il est souhaitable que ce travail soit confié à une commission spécialisée, avec un appui technique du STP via une mobilisation ad hoc de consultants spécialisés. Les travaux de cette commission sur le sujet, pourra aussi utilement s'appuyer sur les leçons tirées des opérations pilotes en cours en matière d'aides conditionnées et non conditionnées.

Les règles devront en particulier porter sur les critères d'attribution et d'éligibilité des aides, leur durée ; la nature de ces aides (monétaire, équivalent monétaire de type coupon, en nature de type ration alimentaire ou complément nutritionnel, etc.) ; les conditions éventuelles de leur attribution (définitions précises des contreparties dans le cadre des aides conditionnelles de type TMC) ; les plafonds et les seuils à partir desquels un même ménage peut recevoir des aides lorsqu'elles proviennent de différentes sources ; les principes d'exclusion en cas de fraude et/ou de fin d'obtention de ces aides en fonction de l'évolution des conditions (de revenu, ou d'incapacité) des circonstances (aides saisonnières, catastrophe naturelle, etc.).

Une charte devrait être mise au point en parallèle dont l'adoption sera obligatoire pour assurer un engagement des intervenants dans ce domaine à respecter un minimum de principes et de règles concernant la gestion de ces aides. Elle devrait être signée par tout organisme recevant des subventions de l'Etat ou des collectivités publiques locales.

(e) Appui à la préparation d'un portefeuille de travaux multi ministériel de travaux à HIMO

L'objectif est de développer, à budget constant, une part de travaux HIMO dans le budget de chaque ministère commanditaire de travaux de construction et d'entretien d'infrastructures et d'équipement maximisant le recours à la main d'œuvre et à des composants (de type pavés) dont la fabrication et la pose sont assurés principalement selon des méthodes manuelles.

A cet effet le STP devra faire procéder à une revue des budgets de travaux de chaque ministère (entretien et construction neuve) afin de d'identifier la part qui pourrait être effectuée à HIMO.

Parallèlement, une sensibilisation/information aux méthodes et technologies à HIMO (ateliers de diffusion des catalogues de plan-types avec leur estimatif/quantitatif en main d'œuvre ; présentation et évaluation de l'expérience de l'ADDS dans la conduite de ce type de travaux) sera assurée par le STP avec un appui technique extérieur ponctuel, si nécessaire.

VII.4 Indicateurs relatifs à la stratégie

La liste qui suit vise à mesurer le succès de la stratégie par rapport à ses principaux objectifs. Elle est indicative et pourra être modifiée et/ou complétée par le comité de pilotage.

- Nombre de personnes et de ménages ayant été immatriculés dans le registre national des bénéficiaires par rapport au nombre de personnes identifiées dans les fichiers du système d'information ;
- Nombre de personnes et de ménages annuellement sorties du fichier (archivés) suite à une terminaison de droits à percevoir des aides ;
- Evolution semestrielle du nombre de personnes inscrites dans le registre ayant bénéficié des aides conditionnelles et non conditionnelles par rapport au nombre de personnes potentiellement éligibles résultant des opérations de ciblage ;
- Nombre de visites des sites web internes et externes sur les filets sociaux ;
- Montant annuel des aides à la personne gérées conformément au manuel de procédures de gestion des aides, par rapport au montant total des aides à la personne distribuées par les prestataires publics et privés ;
- Nombre d'organismes ayant signé la charte par rapport au nombre total des organismes intervenant dans les filets sociaux et recevant des agréments du ministère de l'intérieur (en tant qu'associations) et des subventions ;
- Nombre annuel et montant des conventions (de programmes et de projets) « filets sociaux » en partenariat interministériels et ou publics-privés ;
- Montant annuel des budgets d'entretien et de construction des ministères techniques réalisés à HIMO par rapport au montant total annuel de leurs budgets de construction et d'entretien ;
- Même ratio que ci-dessus par ministère, en particulier ministères de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et du de l'urbanisme, des travaux publics.

VII. 5 Financement de la stratégie

Les ressources potentielles susceptibles d'être mobilisées pour le financement sont de trois types : le budget de l'Etat, les institutions caritatives privées (nationales et internationales) et les financements extérieurs officiels.

Il est à noter que face aux catastrophes, les ménages dépensent également une partie importante de leurs ressources pour l'atténuation des crises.

Toutefois, une mobilisation complémentaire de financements extérieurs est indispensable pour assurer le financement total de cette stratégie au regard de la capacité interne de financement limitée.

Par conséquent, le gouvernement planifie l'organisation d'une table ronde afin de recueillir des ressources complémentaires de la part des partenaires techniques et financiers extérieurs.

ANNEXES

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des actions en cours en matière d'assistance ciblée et de filets sociaux

Intitulé du programme	Objectif principal du programme (lutte contre la pauvreté, investissement dans le renforcement du capital humain, investissements générateurs d'emploi)	Type d'instrument (subvention? transferts en argent – conditions, travail contre nourriture et/ou argent, transferts en nature)	Agence d'exécution (Ministère? Agence gouvernementale, non gouvernementale, centralisée/décentralisée/déconcentrée?)	Groupe cible (couverture universelle, visant spécifiquement les populations pauvres, des catégories particulières (si oui, lesquelles? – enfants de tel ou tel groupe d'âge, mères célibataires, handicapés, personnes âgées sans ressources, sans emploi)	Critères d'éligibilité (âge, situation familiale, localisation rurale, urbaine, poche de pauvreté particulière, niveau de ressources en revenu ou en capital)	Evaluation des avantages sociaux consentis dans ces programmes (montants en monnaie locale et fréquence des paiements)	Nombre de bénéficiaires durant le dernier exercice annuel disponible	Programme Budget / dépenses durant le dernier exercice annuel disponible
Fondation Diwan Al Zakat	Lutte contre la pauvreté et l'exclusion	Distribution de la Zakat Distribution des vivres Achat de détail Achat de vêtements Kits scolaires	La Fondation Diwan Zakat	Pauvres chroniques Personnes âgées Handicapés Enfants orphelins Femmes sans soutien	Ménages sans revenus Agés plus de 70 ans Orphelins de père et sans ressource financière Femmes âgées et famille et sans travail	5000 FDI par mois pour les orphelins	1500 orphelins 60 familles achat bétail 2074 bénéficiaires pour la Zakat Distribution des vivres pour 14400 bénéficiaires Achat de mouton sacrifié : 436 familles	Budget 2010 : 2 566 889 USD \$

⁷ Les transferts « conditionnels » sont des transferts ciblés, subordonnés le plus souvent au respect de conditions particulières comme la fréquentation de l'école, une formation ou aux soins de santé préventifs, la fréquentation du centre de santé pour les visites prénatales, ou les changements dans les pratiques agricoles en milieu rural, par exemple.

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI - PROTECTION SOCIALE]
NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

<p>Intervention Prolongée de Secours et de Redressement - Projet n° 200293 Période d'exécution : 01 octobre 2011 au 30 septembre 2013</p>	<p>Le projet vise à lutter, à court terme, contre la faim parmi les communautés affectées par la sécheresse et la hausse des prix des denrées alimentaires de base, tout en développant les capacités du gouvernement du pays à lutter contre la faim.</p>	<p>1- Transfert en nature (Nourriture), 2- Nourriture contre travail</p>	<p>PAM DJIBOUTI en partenariat avec les ministères de l'intérieur, de l'agriculture, de la santé, de l'environnement, de l'énergie et de l'eau, de la promotion de la femme, de la solidarité nationale, ADDS, Secrétariat Exécutif, les conseils régionaux et la société civile (UNFD, ADEPF, RENA plus, EVA...).</p>	<p><u>Population locale :</u> Victimes de la sécheresse et de la hausse des prix des denrées de base, les enfants moins de cinq ans, les femmes enceintes et malnutris, les personnes vivant avec le VIH, les patients TB sous DOTS, les orphelins du Centre de Protection Enfant.</p> <p><u>Population réfugiée :</u> les familles réfugiées dans le camp AUI ADDEH, les enfants moins de cinq ans, les femmes enceintes et allaitantes, les personnes vivant avec le VIH, les patients TB sous DOTS et les autres groupes vulnérables.</p> <p><u>Population locale :</u> Victimes de la sécheresse et de la hausse des prix des denrées de base</p>	<p><u>Population locale :</u> Ménages en insécurité alimentaire, les enfants moins de cinq ans et les femmes enceintes et allaitantes malnutris, les personnes vivant avec le VIH sous ARV malnutris, les patients TB sous DOTS hospitalisés, les orphelins du Centre de Protection Enfant.</p> <p><u>Population réfugiée :</u> Statut de réfugié basé à AUI Adddeh, les enfants réfugiés moins de cinq ans malnutris, les femmes réfugiées enceintes et allaitantes malnutries, les personnes vivant avec le VIH malnutris, les patients TB sous DOTS hospitalisés et les autres groupes vulnérables malnutris.</p> <p><u>Population locale :</u> Ménages en insécurité alimentaire</p>			<p>Vivres distributions planifiées : 35,772 MT - Valeurs en \$: 33,419,261 \$ - Fréquence de livraison : mensuelle.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Le projet vise à augmenter les inscriptions, la fréquentation des classes et la réussite scolaires de tous les enfants en classes primaires des écoles en milieu rural de Djibouti en fournissant un snack le matin et un repas chaud à midi, et encourager les parents à envoyer les enfants à l'école. Aussi, il vise à améliorer particulièrement les inscriptions, la fréquentation des classes et la réussite scolaires des filles en fournissant des rations à emporter à la maison pour celles qui a une assiduité supérieure ou égal à 80%.					modérés parmi les victimes de la sécheresse et de la hausse des prix des denrées de base.			
Prise en charge des enfants des rues	Transfert monétaire conditionné que l'enfant est scolarisé	Coordination : MPF 3 associations et 1 organe d'encadrement	Les orphelins, enfants vulnérables et enfants affectés et infectés par le SIDA	Cratères de sélection mise en place par le comité				2 470 000 par semestre
Prise en charge des enfants des rues	Transfert monétaire	CARRTAS	Enfants des rues	Age, situation familiale, réfugié				5 840 000 Fd *3 par an
Conditional cash transfer fund	Transfert monétaire conditionnel	Association Paix et Lait	Orphelins et enfants vulnérables	Sélection des OEV dans le programme				

<p>Programme Projet d'alphabétisation des femmes en Arabe</p>	<ul style="list-style-type: none"> - participer à l'effort d'éradication de l'analphabétisme. - renforcer l'enseignement de la langue arabe conformément à la loi d'orientation en vigueur et aux recommandations des Etats Généraux de l'Education Nationale de décembre 1999. - doter les apprenantes des connaissances de base en lecture, communication orale/écrite, calcul, éducation islamique et culture générale en vue d'améliorer leur qualité de vie. - créer des ateliers d'apprentissage de métiers pour l'insertion dans la vie active des filles et femmes alphabétisées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnités aux l'alphabétiseurs • Kits d'insertion • Vires contre formation 	<p>MPF, Bureau d'exécution du projet d'alphabétisation des femmes</p>	<p>Le projet a pour objectif, d'alphabétisation en langue arabe les femmes et les jeunes filles à travers le pays</p>	<p>de 16ans à 45ans</p>		<p>18 161 378 fdj 17 653 555 fdj</p>
-----------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------	--	------------------------------------------

<p>Programme mise en place des garderies communautaires</p>	<p>Le Programme mis en place pour le développement du jeune enfant répond aux objectifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir le développement physique, intellectuel et social de l'enfant dans un environnement familial - Ecouter et répondre à ses besoins en vue de favoriser la réussite de sa scolarité - Renforcer la sensibilisation des parents à travers l'Education parentale - Impliquer les communautés, les organisations de la société civile, les collectivités locales etc. dans la gestion des structures de garde d'enfant. 		<p align="center">UNICEF</p>	<p>Les enfants âgés de 3 à 5 ans appartenant à des milieux défavorisés en zones rurales</p>	<p>Comités de gestion composés des leaders communautaires, religieux, OKALS, directeur de l'école élus local</p>			<p align="right">60 500\$</p>
-------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	-------------------------------

PROGRAMME OEV	Contribuer à créer un environnement favorable à la croissance des OEV		PAR L'UNICEF	<p>Les orphelins de père, de mère ou des deux parents</p> <p>Les enfants vivant avec le VIH ;</p> <p>Les enfants de parents vivant avec le VIH ;</p> <p>Les enfants ayant des parents extrêmement pauvres</p>	<p>Pour harmoniser les procédures et approches d'appui aux OEV dans le cadre de ce programme et d'assurer la coordination des efforts nationaux en la matière, le MPF, a élaboré, en février 2008, un manuel de procédures des interventions de prise en charge des OEV. Les critères d'éligibilités des OEV sont clairement définis dans ce manuel.</p>		699 OEV	349 500\$
	Réduction de la pauvreté	Prise en charge pour le logement ; nourriture et habillement.	Gouvernement	Enfants abandonnés	Les enfants de 5 à 18 ans		250 enfants	24 000 000 FD
Programme pilote de protection social ; emploi et fondation de capital humain	Créer des opportunités d'emploi temporaire pour les plus démunis ; Améliorer les pratiques en matière de nutrition ; Répondre directement aux besoins ; Réduire la vulnérabilité du capital humain.	Transfert monétaire conditionnel	ADDSS	<p>Zones urbaines : Quartier 5 et quartier Moustiquaire (Agglomération de Djibouti, Balbala).</p> <p>Zones rurales : Adallou- Damerjog et Atar.</p>	Ménages les plus démunis, femmes enceintes.			3 640 000FD

ONG Al biri	<ul style="list-style-type: none"> Lutte contre la pauvreté Contribution à l'éducation urbaine Investissement sur le capital humain Santé et environnement Financement des activités génératrices de revenus Formation des associations de relais Renforcement de capacité 	<ul style="list-style-type: none"> Système de parrainage (transfert aux orphelins non conditionné) Distribution des vivres aux familles démunies Formation aux associations (transfert de compétence) Microcrédit- micro finance (300 à 500 membres) Habits pour les orphelins Kit scolaires pour les orphelins et les enfants de familles pauvres Personnes âgées (habits et vivres) Moutons sacrifiés 	ONG Al biri	Orphelins, familles pauvres, personnes handicapées, personnes âgées	Orphelins de père ou les deux parents Revenus moins de 30 000/Mois	3500 orphelins et malades : habits Parrainage des enfants : 300 orphelins 1800 familles pour les vivres distribués Renforcement des capacités : 140 personnes Microcrédit : 120 000 000 FD	120 000 000 FD
Projet de parrainage scolaire des Orphelins et Enfants Vulnérable (OEV)	Prise en charge des frais des livres scolaires, l'habillement et l'alimentation des enfants orphelins, démunies et de famille pauvre	Organisation de tombola, dons	Association Paix et Lait	OEV des familles démunies	Orphelins de familles démunies, famille très vulnérables pauvres, enfants séropositives	173 élèves des collèges et lycées de Djibouti ville et des 5 régions de l'intérieur	3 000 000 FD
Projet de création de l'Association des donneurs de sang (ADS) pour réunir des donateurs de sang fidèles	Création d'une association de donateurs de sang en collaboration avec le Centre National de Transfusion Sanguine	Appui financier	Association Paix et Lait, CNTS/Ministère de la santé	Accidentés de la route, mères enceintes et autres malades	Donneurs fidèles, bénévoles, ceux des groupes sanguins	Les malades de l'hôpital Général Peltier	10 000 euros

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI - PROTECTION SOCIALE]
NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Projet de microcrédit avec le fonds social de développement (FSD)	Intermédiation de micro crédit avec le FSD	Appui financier	Association Paix et Lait, FSD	Population vulnérable	Sans emploi, volontaire, solvabilité	252 femmes de Hayabeh bénéficiaires d'un crédit	13 320 000 FD
Projet de revitalisation et de sauvegarde des eux de société traditionnels des peuples Afar et Somali de la Corne d'Afrique	Promotion de la culture	Appui technique et financier	Association Paix et Lait, CERD, MCCPT	Toute la population surtout les jeunes	Connaissance, expérience, volonté d'apprendre	Plus de 3000 joueurs pour le tournoi national, plus de 500 jeunes scolaires pour un atelier de formation et de vulgarisation, identification de 40 maîtres détenteurs des savoirs faire traditionnels, plus de 200 000 personnes pour la médiatisation des tournois	8 850 000 FD
Projet parrainage scolaire des OEV	Parrainage des orphelins et enfants vulnérables	Appui financier	Association Paix et Lait, ministère de la promotion de la femme, UNICEF	OEV	Un récépissé Un siège fonctionnel Etre prêt pour suivre les formations Acceptent les changements qui vont résulter de la formation Membres sachant le français	217 OEV pour 39 ménages démunis	9000 US
Projet de formation des organisations de la société civile à la pratique d'une bonne gouvernance	Renforcement des capacités	Appui technique	Association Paix et Lait	Associations de la société civile		12 associations, 58 participants	1 500 000 FD

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI - PROTECTION SOCIALE]
NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Projet intégré d'amélioration de l'accès à l'eau potable et à des soins de santé dans le quartier de Warabaley	Améliorer l'accès à l'eau potable	Appui financier	Association Paix et Lait	Population du quartier	Orphelins, veuves, ne possédant pas l'accès à l'eau potable	200 ménages bénéficiaires directs et 3500 ménages bénéficiaires indirects	14 160 000 FD
Projet d'intervention d'urgence aux familles démunies des enfants orphelins et vulnérables	Lutte contre la pauvreté	Prise en charge du transport, bourse d'étude	Association Paix et Lait SESN	Familles vulnérables, OEV Etudiants handicapés	Vulnérabilité, sans emploi et PVVS Etudiants handicapés	217 ménages victimes de la sécheresse Cantine : 15 899 enfants, Transfert monétaire : 164 étudiants, Prise en charge des livres : 1200 bénéficiaires, Gratuité des livres : élèves du premier cycle Les enfants naturels, Les étudiants de la formation agricole de Damerjog	18 000 000 FD
Ministère de l'Education Nationale	Augmenter le taux de scolarisation, lutte contre l'absence à l'école	Cantines scolaires, transfert non conditionné 1 repas/jour ou 3 repas /jour, transfert monétaire (bourse pour les étudiants de l'école Hôtellerie d'Arta, prise en charge de transport, gratuité des livres pour le 1er cycle	MEN	Etudiants orphelins et démunis	Agé de 15 à 20 ans , zones rurales		Cantine scolaire : 113 500 000 FD, transfert monétaire : 2 175 000 FD
Programme de soutien aux orphelins		Parrainage des orphelins, parrainage des élèves des écoles privées, distribution de cartables scolaire	WAMY	Orphelin, élève	Orphelin, élève	1400 élèves, 800 orphelins et 600 cartables	7 000 000 FD pour le parrainage aux élèves, 1 500 000FD pour la distribution de cartables, 43 200 000 FD pour le parrainage des orphelins

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI - PROTECTION SOCIALE]
NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Programme d'enseignement et d'éducation		Ecole primaire, Ateliers de formation professionnelle, Parrainage des élèves des écoles privées, Bourses scolaires et universitaires et soutien des écoles privées	WAMY	Elèves/étudiants	Elèves/étudiants		180 écoles, 120 jeunes formés, 100 élèves parrainés, 10 boursiers, 3 écoles privées	2 820 000 FD pour l'école primaire, 10 022 092 FD pour l'atelier de formation, 4 500 000 FD pour parrainage des élèves, 2 136 000 FD pour les bourses, 3 468 600 FD pour soutien aux écoles privées.
Programmes sociaux et humanitaires		Aides aux sinistrés de la famille et la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, Distribution de la viande, Forage de puits d'eau	WAMY	Sinistrés, population démunie	Sinistrés, population démunie		242 620 sinistrés, 600 bénéficiaires pour la distribution de la viande, 6000 bénéficiaires pour le forage	564 853 275 FD pour l'aide aux sinistrés, 2 250 000 FD pour la distribution de la viande des sacrifices, 28 200 000 FD pour le forage

Annexe 2 : Méthodes de ciblage : aperçu des pratiques internationales ; avantage et inconvénients des différentes méthodes

La présentation ci-dessous est extraite d'un travail qui a été effectué par une équipe de la Banque mondiale dans le cadre d'un travail sur la protection sociale au Maroc⁸

Aperçu des pratiques internationales⁹

Il existe plusieurs méthodes pour orienter les dépenses vers des populations spécifiques. Certaines exigent une évaluation a priori de l'éligibilité de chaque demandeur (individu ou ménage). D'autres accordent l'éligibilité d'office à des catégories de la population, par exemple les résidents d'une zone géographique ou les individus d'un âge déterminé. D'autres encore sont conçues pour décourager les individus qui n'ont pas besoin de bénéficier du programme, sans toutefois le leur interdire.

Tableau 9: Méthodes de ciblage

Méthode		Description
Ciblage de l'individu ou du ménage (sur la base d'indicateurs)	Déclaration des ressources, vérifiée ou non	L'éligibilité est déterminée par des ressources inférieures à un seuil. Les ressources des personnes peuvent être vérifiées à partir de sources indépendantes (ex. : administration des impôts, sécurité sociale) ou de documents soumis par la personne elle-même (ex. : fiche de salaire) ou ne pas être vérifiée (l'individu est cru sur parole).
	Evaluation des ressources : test d'éligibilité multidimensionnel ou TEMD (<i>proxy means test</i>)	Un score est calculé pour chaque candidat à partir d'un petit nombre de caractéristiques facilement observables et difficilement manipulables, affectées d'une pondération (formule obtenue dans l'idéal par une analyse factorielle ou une régression de données d'une enquête auprès des ménages). L'éligibilité est déterminée en comparant ce score à un seuil d'éligibilité prédéfini. Idéalement, les données du score font l'objet d'un contrôle.
	Ciblage communautaire	Un responsable ou un groupe communautaire dont la principale fonction communautaire n'est pas liée au programme identifie les membres de la communauté qui seront bénéficiaires.
Ciblage catégoriel	Ciblage géographique	L'éligibilité est déterminée par le lieu de résidence.
	Ciblage démographique	L'éligibilité est déterminée par l'âge, le sexe ou une autre caractéristique démographique (le veuvage, par exemple).
	Groupes vulnérables spécifiques	Sélection de catégories telles que les individus en situation de handicap, orphelins, chômeurs, etc.

⁸ « Note d'orientation stratégique sur la protection sociale au Maroc » Région Moyen – Orient et Afrique du Nord, Groupe secteurs sociaux (MNSHD). Document de la Banque mondiale. Mai 2012.

⁹ D'après Grosh *et al.*, 2008.

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Auto-sélection	Limitation de la rémunération ou du temps de travail	Il est fait usage de bas salaires ou d'une limitation basse du temps de travail pour que seules les personnes pour lesquelles le coût d'opportunité est bas soient intéressées (par exemple, travaux publics HIMO).
	Marchandises/services de basse qualité	Sont fournis gratuitement ou subventionnés des marchandises ou services dits « inférieurs » (par exemple, blé de mauvaise qualité).

Source : Adapté de Coady D., M. Grosh et J. Hoddinott J., 2004

Avantages et inconvénients des diverses méthodes de ciblage

La majorité des méthodes de ciblage s'appliquent à la plupart des programmes, mais certaines vont de pair avec certains types de programmes. Par exemple, l'auto-sélection à travers l'utilisation d'un salaire bas ne s'applique qu'aux programmes de travaux à HIMO et est d'ailleurs utilisée par la plupart de ces programmes lorsque la réalisation des travaux n'a pas d'impératifs de chantiers en termes de planning, durée, qualité, etc. Dans les autres cas, il est nécessaire de choisir la méthode ou la combinaison de méthodes la plus appropriée. Il est fréquent qu'un programme ait recours à plusieurs méthodes, ce qui conduit généralement à un meilleur ciblage que l'utilisation d'une méthode exclusive.

Le choix du mécanisme de ciblage des ménages dépend de plusieurs facteurs. Doivent notamment être pris en compte (i) le coût et la capacité administrative, (ii) la faisabilité technique, compte tenu de l'étendue du secteur informel de l'économie, et (iii) l'acceptabilité politique. Le mécanisme de ciblage choisi doit maximiser la précision à un coût acceptable et assurer la transparence.

Ciblage de l'individu/du ménage

La déclaration vérifiée des ressources

Elle constitue l'étalon-or en termes de précision. La vérification complète de l'information constitue en outre un facteur de crédibilité et de transparence (pourvu qu'elle soit standardisée, que tous les bénéficiaires potentiels fassent l'objet du même traitement). La vérification des ressources peut toutefois être extrêmement onéreuse, voire administrativement et techniquement impossible dans les pays dont le marché du travail est largement informel, ce qui est le cas de Djibouti. La déclaration vérifiée est la méthode la plus appropriée lorsque le revenu déclaré est vérifiable, lorsqu'une forme d'auto-sélection limite les candidatures des groupes non-ciblés, lorsque les capacités administratives sont importantes et/ou lorsque les prestations sont suffisamment élevées pour justifier les coûts administratifs d'une vérification des ressources.

La déclaration vérifiée qualitativement ou non vérifiée

La vérification est parfois complètement inexistante : un agent du programme enregistre simplement ce que déclare le candidat. Parfois, un travailleur social fait en revanche une visite au domicile du ménage pour vérifier qualitativement que le niveau de vie visible (qui reflète le revenu/bien-être) est relativement en cohérence avec les chiffres déclarés. Il tient compte de facteurs reflétant plus ou moins exhaustivement les besoins et moyens du ménage, sans les quantifier.

L'évaluation des ressources à travers un TEMD

Elle constitue une alternative intéressante dans les pays en développement dont le marché du travail est largement informel. Selon une étude de la Banque mondiale (Castañeda et Lindert, 2005) sur l'Amérique latine et les Etats-Unis, les TEMD sont précis, efficaces et transparents. Entre 80 et 90 % des prestations des programmes chiliens et mexicains (*Puente, Chile Solidario* et *Oportunidades*) qui utilisent cette méthode bénéficient ainsi aux deux quintiles de la population les plus pauvres. Le coût varie en outre de 2,3 à 8,4 US\$ par entretien (soit 9 à 34 % du coût d'un entretien de vérification des ressources aux Etats-Unis) et les exigences administratives sont plus à la portée des pays en développement que la déclaration vérifiée des ressources.

Le ciblage communautaire

Il délègue la responsabilité du ciblage des ménages ou des individus aux leaders communautaires. Il permet de faire entendre la voix des pauvres et, parfois, d'obtenir de bons résultats. Laisser la communauté assurer le ciblage et exploiter les informations locales est une méthode qui a démontré son efficacité en Albanie par exemple (Alderman, 2001). Mais cette méthode peut renforcer des enjeux sociaux tels que d'importants clivages (religieux, ethniques ou de castes). Elle peut en outre accentuer la différenciation et être utilisée par des élites locales dans un but discriminatoire (Conning et Kevane, 2000). Les conclusions d'une évaluation comparative du ciblage communautaire et du TEMD en Indonésie sont également plus mitigées : le ciblage communautaire y est moins performant, particulièrement pour les couches de la population dont le revenu est proche du seuil de pauvreté, les communautés évaluant la pauvreté selon des conceptions spécifiques, variant d'une communauté à l'autre (Alatas et al., 2009).

Ciblage catégoriel

Le ciblage démographique

Il s'appuie habituellement sur l'âge. Les allocations familiales et les pensions de retraite sont les utilisateurs les plus communs de cette méthode. Les exigences administratives du ciblage démographique sont réduites. Un principe d'universalité lui étant en outre associé, cette méthode est souvent appréciée de la classe politique. Enfin, les bénéficiaires des programmes usant de cette méthode ne sont pas stigmatisés. La corrélation potentiellement faible d'une caractéristique démographique (l'âge par exemple) et de la pauvreté constitue toutefois une limite de cette méthode de ciblage. Le ciblage démographique est donc une méthode peu coûteuse, adaptée aux situations où une caractéristique démographique et le revenu sont hautement corrélés ou lorsqu'elle est couplée à l'auto-sélection. Par exemple, les compléments alimentaires peuvent être distribués aux enfants qui utilisent les services de santé publics quand les catégories les plus riches ont recours aux services de santé privés.

Le ciblage géographique

C'est une méthode selon laquelle c'est la localisation qui détermine l'éligibilité : ceux qui résident dans les zones identifiées sont éligibles, contrairement à ceux qui vivent ailleurs. L'avantage du ciblage géographique est sa simplicité administrative. Il ne risque par ailleurs pas de créer de stigmatisation, les résidents pauvres et non-pauvres d'une même zone bénéficiant du programme. Les performances du ciblage géographique sont toutefois faibles quand la pauvreté n'est pas concentrée. Elles dépendent également de la précision des cartes de la pauvreté. Celle-ci augmente avec l'amélioration et l'application des techniques d'estimation sur zones plus réduites. Le ciblage géographique est pertinent quand le niveau de vie varie significativement d'une zone à l'autre, quand les capacités administratives sont limitées, quand le montant des prestations est bas et/ou quand il peut être complété par l'auto-sélection. En 2004, la Banque mondiale a réalisé une évaluation du ciblage des dépenses publiques allouées aux programmes sociaux et à la lutte contre la pauvreté au Maroc et conclu qu'en zone rurale l'usage du ciblage géographique à l'échelon communal ou infra-communal permettrait d'atteindre les pauvres en minimisant les bénéfices pour les non-pauvres, en particulier si cette méthode était couplée à d'autres méthodes de ciblage. En zone urbaine, le ciblage géographique à l'échelon communal ne serait en revanche pas efficace. Pour réussir à atteindre les pauvres en zone urbaine, il est donc nécessaire d'adopter des méthodes de ciblage autres que le ciblage géographique.

Le ciblage géographique est souvent couplé à d'autres formes de ciblage. Dans un rapport récent (Fizsbein et Schady, 2008), passant en revue 31 programmes de TMC, il était ainsi constaté que 27 d'entre eux avaient recours au ciblage géographique, associé dans 22 cas à d'autres méthodes, en général un TEMD ou une déclaration des ressources et dans 7 cas un ciblage communautaire.

Groupes spécifiques, traditionnellement vulnérables

Ces groupes sont particulièrement susceptibles d'avoir un niveau d'éducation faible, d'être mal intégrés socio-économiquement et d'avoir des biens limités. Ils peuvent également être victimes de discrimination, ce qui entrave leur capacité à générer des revenus indépendants. Chaque groupe fait en outre face à des problèmes spécifiques : les personnes âgées peuvent voir leur santé décliner, la participation des individus en situation de handicap est entravée par des barrières physiques et sociales et les immigrants peuvent ne pas avoir accès à une gamme complète de services ou, s'ils sont en situation irrégulière ou sans papiers, hésiter à utiliser les services mis à leur disposition. Les ménages comprenant des individus relevant de catégories spécifiques ont tendance à être plus pauvres que les ménages sans individu relevant d'une de ces catégories, mais cette corrélation n'est pas universelle. Le ciblage de ces catégories spécifiques peut ainsi ne pas être pertinent.

L'auto-ciblage

L'auto-sélection ou auto-ciblage

L'auto – sélection à travers un faible revenu ou une qualité limitée couplée au ciblage géographique est une méthode dont l'efficacité est prouvée. L'auto-ciblage n'est toutefois pas toujours une solution idéale, il peut avoir des coûts sociaux : la stigmatisation, des procédures pénibles et/ou humiliantes, notamment la distribution des biens ou services dans des centres mal situés et/ou après passage dans une file d'attente, ou la mauvaise qualité des produits subventionnés. Si les coûts administratifs sont réduits, il est avéré que ces méthodes impliquent une stigmatisation et une renonciation aux prestations importantes (Alderman et Lindert, 1998).

Plus que la ou les méthodes choisies, ce sont la qualité de la conception et de la mise en œuvre qui détermineront les résultats du ciblage. Les programmes doivent mettre en œuvre des campagnes de sensibilisation importantes pour maintenir les erreurs d'exclusion à un niveau minimal. Pour limiter les erreurs d'inclusion, il faut définir des critères d'éligibilité permettant de distinguer efficacement les pauvres et les non-pauvres et pouvant être appliqués à un coût acceptable. Les systèmes de ciblage doivent être dynamiques et permettre à la fois d'intégrer les ménages nouvellement pauvres et d'exclure ceux qui ne sont plus éligibles. Pour obtenir de bons résultats de ciblage, il faut un personnel suffisant, des règles bien définies, des rôles institutionnels clairement attribués et cohérents, des systèmes d'information adéquats et un système de suivi et évaluation. L'élaboration des systèmes requiert également du temps et des efforts.

La méthode de ciblage doit ensuite être évaluée pour savoir si elle permet effectivement aux programmes d'atteindre les personnes qu'ils ciblent. Doivent être posées des questions du type : quelle part des bénéficiaires d'un filet de sécurité est effectivement pauvre ? Quelle part des pauvres est couverte par le programme ? Le changement des règles d'éligibilité a-t-il permis de réduire la part des bénéficiaires non-pauvres ? Dans quelle mesure la couverture des pauvres s'est-elle étendue avec l'expansion du programme ?

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Annexe 3 : Compte rendu de l'atelier de validation de la stratégie des filets sociaux des 26 et 27 mai 2012, Hôtel Sheraton, Djibouti

Liste des participants

Nom	Fonction/Institutions	Mail	Groupe thématiques
Amina Said Chiré	Consultante SESN	amina.said@hotmail.com	Animatrice de l'atelier
LEMEE SHAMIMA	Consultante PAM	shamimalg@ymail.COM	Ciblage et harmonisation
Mohamed Aden	Cadre ministere telecom	mohaden12345@yahoo.fr	Coordination
Abdourahman Ahmed	ONG AL BIRI	alibiricharitable@yahoo.fr	Coordination
SEMABA ABDI	Evaluation/MENFOR	sahdou2000@yahoo.fr	Coordination
Ibrahim maiga	consultant/MAEP.rh	ibrahimamaiga.2n@yahoo.fr	Coordination
Ismael Elmi	C/T du MAEN-RH	BLOCE-54@hotmail.com	Coordination
Mouna ABDI	Presidence	mounaabdi@yahoo.fr	Coordination
Amina ahmed yonis	Centre protection des enfants	aminayonis@yahoo.fr	Ciblage et harmonisation
Fathia omar hassan	Chargé Protection UNICEF	fomarhassan@unicef.org	Ciblage et harmonisation
Kadar Mouhoumed	Chef de projet ADDS	kadar27@hotmail.com	Ciblage et harmonisation
Mouna ahmed	Coordinatrice de projet ADDS	mounaahmed23@yahoo.com	Ciblage et harmonisation
Abdourhaman ADEN	Coordinateur HIMO ADDS	adenabsieh@hotmail.com	Ciblage et harmonisation
Ahmed houmed	Journaliste RTD		
Abdallah youssouf	ADDS/DPSF	moutouna6@yahoo.fr	Ciblage et harmonisation
zahra med ali	Cadre MPF	zahdembil@hotmail.fr	Coordination
ROBLEH houssein	Resau UDAB	udob78@yahoo.fr	Coordination
Farah Abdillahi	President vivre plus fort	ass.vivreplusfort@hotmail.com	Ciblage et harmonisation
Hibo Moumin Assoweh	Maitre de conference Université Djib	hibomoumin@voila.fr	Ciblage et harmonisation
Hassan houssein	President de conseil de Tadjourah	hassanhoussein@live.fr	Coordination
sarah houssein	MPF	sarah_houssein@yahoo.fr	Ciblage et harmonisation
Ahmed bouh ali	Association CAB/conferation	ahmed.hastco2008@yahoo.fr	Ciblage et harmonisation
Omar Djama ainan	Prefet adjoint tadjourah		Coordination
Abdourhaman yonis arreh	President du conseil Dikhil	arrehdjib@yahoo.fr	Ciblage et harmonisation
Charmaké Idriss Ali	INAP/ministere de travail	mds_charco2@yahoo.fr	Coordination
helaf aloita	Parlement/député		Ciblage et harmonisation
Goudone Ali	Stagiaire ADDS		Ciblage et harmonisation
Waberi omar	Secrétaire général Association Paix&Lait	82 75 10	Ciblage et harmonisation
Ali Mohamed ali	Action handicap	77 84 3131	Coordination
zahra said DARYEL			Ciblage et harmonisation
Fatoum said	ONG BENDER DJEDID	ongbenderdjidid@yahoo.com	Ciblage et harmonisation
Dirieh farah	Directeur Développement social ADDS	35 86 55	Ciblage et harmonisation
Ismahan Ali	Préfet de Djibouti	87 22 05	Coordination
Amina abdi Said	MPF	amina@yahoo.fr	Ciblage et harmonisation
Radwan Aden	SEGRC	radwan-aden@hotmail.fr	Ciblage et harmonisation
GIOVANNI PARRINO	CARITAS DJIBOUTI	giovanni.parrino@hotmail.com	Ciblage et harmonisation

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

abayazid moussa	adDS	abayazidone@hotmailo.fr	Ciblage et harmonisation
omar Djama odowa	Conseil regional ARTA		Ciblage et harmonisation
MED ABDI FARAH	Ministere de l'interieur		Ciblage et harmonisation
Ainanche abdourahman	DISED	ainanche@hotmail/com	Ciblage et harmonisation
Omar Moussa	DISED		Ciblage et harmonisation
Omar Ismail egal	Diwan ZAKA		Ciblage et harmonisation
Rahma houmed	Association/PK12	aouledm@yahoo.fr	Ciblage et harmonisation
Ahmed houssein	Vivre plus fort		Coordination
Abdallah med youssouf	UNICEF		Coordination
Omar ahmed wais	Conseil regional ali sabieh	homardefr@yahoo.fr	Coordination
Yousseuf daher robleh	Agriculture	yousseuf_daher@yahoo.fr	Coordination
Mme neima Moussa	Ministere de la santé		Coordination
Dr souleiman said	Ministere de la santé	hisou138@yahoo.fr	Coordination
Mr Med Farah	Mairie de Djibouti (SG)	mfk11000@yahoo.fr	Coordination
Chafika Ahmed	ADDS/DPSse	chafikaahmed@yahoo.fr	Coordination
Mouna Ahmed	SESN	mounaragueh@gmail.com	Ciblage et harmonisation
zeinab Ahmed	SESN	zeinab3188@hotmail.fr	Ciblage et harmonisation
Amina Ahmed warsama	SESN		Coordination

Les 26 et 27 mai 2012, s'est tenu à l'Hôtel Sheraton un atelier qui a eu pour objectif la validation de la stratégie des filets sociaux de la république de Djibouti. Cet atelier a été organisé avec le soutien de deux consultants national et international.

Après l'ouverture officielle de l'atelier par le Premier Ministre en compagnie de la Secrétaire d'Etat Chargée de la Solidarité Nationale et de l'ensemble des membres du gouvernement, et après la présentation du diagnostic de la Protection sociale dans le pays et de celle de la stratégie elle-même, la première journée a été consacrée à la réflexion autour des trois thèmes qui suivent :

- Approche intersectorielle et coordination des aides,
- Ciblage et harmonisation des critères d'attribution des aides,
- Suivi-évaluation et stratégies de sortie de l'assistance sociale.

La réflexion autour de ces thématiques a été canalisée par le biais d'ateliers organisés dès la première matinée et regroupant les représentants de toutes les structures concernées qu'elles soient publiques ou privées.

Seuls les deux premiers ateliers ont eu lieu le premier jour. Le troisième atelier, concernant tous les participants, a été remis au lendemain afin de permettre à tous les participants d'y prendre part.

Pour chaque atelier, une personne ressource a été identifiée. Il a été demandé aux participants d'élire en leur sein un président, un rapporteur et un facilitateur, ce qui a été fait sans difficulté aucune.

Pour l'atelier Ciblage et Harmonisation, la Représentante du Ministère de la Promotion de la Femme a été identifiée comme personne ressource pour sa maîtrise de la question. Celle-ci a finalement été choisie comme présidente par les membres de l'atelier.

Concernant l'atelier Approche intersectorielle et Coordination, la Conseillère de la SESN a été identifiée comme personne ne ressource. La représentante du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle a été retenue comme présidente.

Dans les deux premiers ateliers, les débats ont été animés. Les participants ont montré un véritable intérêt pour les thématiques proposées. Un consensus s'est dégagé en fin de journée et des propositions concrètes formulées.

La restitution des recommandations formulées dans le cadre des deux premiers ateliers a eu lieu en début de matinée de la deuxième journée. Puis les deux groupes se sont retrouvés pour réfléchir ensemble à la question du suivi-évaluation et des stratégies de sortie de l'assistance sociale. La représentante du Ministère de la Promotion de la Femme a également été retenue pour présider cet atelier.

A l'issue des travaux et des propositions du troisième atelier, une synthèse a été proposée et discutée avant qu'un consensus ne se dégage autour des propositions dont la synthèse suit.

Atelier 1 : Approche intersectorielle et coordination des critères d'attribution des aides

La mise en place d'un Secrétariat Technique Permanent composé de techniciens recrutés par le SESN ou détachés et de commissions composées comme suit a été recommandée :

- les représentants des ministères :

Le Ministère de la Santé, le Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle, le Ministère de la Promotion de la Femme et du Planning Familial, chargé des Relations avec le Parlement, le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage, de la Pêche Chargé des Ressources Hydrauliques, le Ministère délégué au Budget, le Secrétariat d'Etat à l'Habitat, le Ministère Délégué du Commerce, le Ministère du Travail et de la Réforme Administrative, le Ministère de la communication et de la Culture Chargé des Postes et Télécommunications,

- les représentants des différents partenaires techniques et financiers :

Les ONG (Diwan al zakat, al Biri, Al Rahma, Wamy, unfd, etc.),
les agences des Nations Unies (PAM, UNICEF, etc.), la Banque Mondiale,
Les conseils régionaux et communaux,
Les préfectures,
La chambre de Commerce et l'Association des Patrons.

Les membres de l'atelier « Approche intersectorielle et coordination des critères d'attribution des aides » ont également défini les missions et rôles du Secrétariat Technique Permanent comme suit :

- Assurer le secrétariat technique et permanent du comité interministériel,
- Assurer le plaidoyer pour la mobilisation des ressources et des fonds pour la mise en œuvre des filets sociaux,
- Assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie des filets sociaux.

Ils ont parallèlement préconisé la mise en place de deux unités d'appui au STP :

- Une unité chargée de la communication (sensibilisation et vulgarisation)
- Une unité chargée du suivi-évaluation (définition des indicateurs).

Ils ont également recommandé la **mise en place de trois commissions spécialisées**. Ces trois commissions seront composées des représentants des départements sectoriels et des partenaires techniques et financiers, publics et privés. Une **première commission sera chargée de la gestion des aides conditionnées et non conditionnées**. Une deuxième commission sera chargée des travaux HIMO. Une troisième **commission sera chargée du partenariat secteur public / privé et société civile**.

Ces différentes commissions auront un rôle technique et pourront faire appel à des expertises extérieures en cas de besoin. Elles travailleront avec l'appui du secrétariat technique permanent et seront chargées de faire des recommandations et des orientations de la stratégie dans leur domaine de compétence

Les membres de l'Atelier « Approche intersectorielle et coordination des critères d'attribution des aides » ont fait les recommandations suivantes :

- Définition des indicateurs en même temps que l'élaboration de la stratégie des filets sociaux,
- Recensement des structures déjà existantes orientées dans les filets sociaux,
- Définition des termes de coopération avec chaque ministère au sein du secrétariat technique permanent,
- Nomination d'un point focal « filets sociaux » à un niveau décisionnel pour chaque ministère correspondant du secrétariat technique et permanent,
- Renforcement des capacités et motivation des personnes travaillant sur le terrain.

Atelier 2 : Ciblage et harmonisation des critères d'attribution des aides

Les membres de l'atelier ont réfléchi à la question du ciblage des bénéficiaires de l'assistance sociale et ont proposé les catégories de populations cibles qui suivent :

- Les orphelins et enfants vulnérables,
- Les personnes à besoins spéciaux (handicapé, invalide, aveugle,...)
- Les femmes en situation de vulnérabilité (veuve, divorcée, mère célibataire, travailleuse de sexe, etc.),
- Les personnes âgées en situation de vulnérabilité,
- Les jeunes en situation de vulnérabilité,
- Les personnes touchées par des catastrophes naturelles,
- Les personnes vivant avec le VIH/SIDA et les malades tuberculeux,
- Toutes autres catégories de personnes jugées vulnérables par l'autorité compétente (ceci afin de prévoir l'insertion de nouvelles catégories de populations cible).

Pour harmoniser les procédures et méthodologie d'identification des bénéficiaires, les membres de l'atelier ont proposé :

- L'adoption d'un manuel de procédure qui regroupe les grands axes et partant des manuels de programmes existants pour harmoniser les critères de ciblage,
- Un comité local unique représentatif dans chaque zone géographique (mandat limité, intégrité, transparence, honnêteté, formation) en collaboration avec les différents acteurs de la zone d'intervention (élus locaux, ONG, leaders, etc.) qui sera chargé du travail de ciblage.

Pour harmoniser les procédures de contrôle et de validation, les membres de l'atelier ont recommandé

- la mise en place d'un organe indépendant mixte chargé de vérifier et de valider les listes des bénéficiaires selon des critères pré-établis (enquêtes sociales),
- la création d'un registre national unique logé au niveau du SESN.

En matière de suivi et évaluation, les membres ont fait les propositions suivantes :

- le renforcement des capacités des parties prenantes en matière d'évaluation ex ante, ex post et continue de leurs programmes et projets dans le domaine des « filets sociaux »,
- la mise en place d'un dispositif d'assistance technique, si nécessaire : formation et renforcement des capacités des ONG et autres qui exécutent des projets en matière de montage de projet et d'exécution, de ciblage, de suivi et évaluation. Garantie de l'indépendance de la structure chargée de l'évaluation externe,
- l'implication dès le départ de l'équipe du suivi et évaluation dans la formulation et le montage de projet,
- l'équilibrage et le suivi géographique et par catégories de bénéficiaires des programmes et projets d'initiative publique et privée,

[RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI-PROTECTION SOCIALE]

NOTE D'ORIENTATION ET STRATÉGIE D'EXTENSION DES FILETS DE SÉCURITÉ SOCIALE

- la Définition et le suivi des indicateurs d'impact des projets et programmes et des indicateurs de résultats de la stratégie dans le domaine des filets sociaux.

En matière de stratégies de sortie de l'assistance sociale, les membres de l'atelier concerné ont proposé de

- articuler les aides avec la formation, le renforcement des capacités des bénéficiaires des aides,
- renforcer la capacité du SESN à concevoir, développer et diffuser des outils, méthodes et modules de formation auprès des prestataires d'aides et des bénéficiaires de ces aides,
- définir et clarifier les critères de sortie de l'assistance sociale dès le départ en mettant en place un système d'accompagnement des sortants.

L'atelier de validation de la stratégie des filets de protection sociale a été clôturé par Mme la Secrétaire d'Etat à la Solidarité Nationale en compagnie des Ministres de la Promotion de la Femme et de la Santé. Les Ministres ont assuré la Secrétaire d'Etat de leur disponibilité et de leur volonté de travailler de concert avec elle pour sortir le plus grand nombre de la précarité et de la vulnérabilité.