



REPUBLIQUE DE DJIBOUTI  
Unité - Egalité - Paix



MINISTÈRE DES AFFAIRES  
SOCIALES ET DES SOLIDARITES

# STRATEGIE NATIONALE DE PROTECTION SOCIALE (2018 - 2022)



« Our People, Our Assets »  
Vers une protection sociale inclusive



**S.E.M. ISMAÏL OMAR GUELLEH  
PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DE DJIBOUTI**

## PREFACE

### DE MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

L'élaboration d'une stratégie nationale de protection sociale constitue toujours un acte fort pour les dirigeants de chaque pays. J'y vois personnellement, et tout à la fois, un document d'évaluation de notre action passée, un concentré de ce que nous sommes appelés à fournir dans le présent et un essai d'anticipation des évolutions sociales à venir avec l'objectif d'en connaître les exigences et d'en préparer les outils de la maîtrise.

Notre pays s'est toujours essayé à ce genre d'exercice pour cadrer sa politique sociale. Mais la Stratégie nationale de protection sociale qui couvre la période 2018-2022 se distingue par un changement de paradigme qui, tout en inscrivant la politique sociale dans les priorités développées dans notre Vision 2035, place Djibouti parmi les pays peu nombreux à concevoir cette politique en termes de droits.

En effet, la nouvelle Stratégie ne considère pas le changement social comme la résultante exclusive de la croissance économique mais bel et bien comme un but en soi dont les instruments sont en priorité des programmes sociaux pertinents qui, bien gouvernés, pourront à leur tour favoriser le développement intégral du pays.

Dans ce contexte, si la politique de protection sociale ne peut négliger les ripostes urgentes face aux fléaux et aux situations de crise, elle est fondée pour l'essentiel sur un Socle national construit autour de quatre priorités sociales détectées après un dialogue intense qui a duré plus d'une année et réuni toutes les parties impliquées, à savoir les secteurs public et privé, le monde associatif local et étranger et les partenaires techniques et financiers.

Le consensus obtenu à l'issue de ce dialogue social est construit, en effet, autour de quatre axes :

**AXE 1 :** Le droit à la sécurité alimentaire pour les ménages en dessous du seuil de pauvreté national

**AXE 2 :** La garantie de revenu pour les enfants vivant dans des ménages en situation de pauvreté aigüe

**AXE 3 :** La garantie de revenu pour les personnes âgées dépourvues de revenu et les handicapés dans l'incapacité de travailler

**AXE 4 :** La garantie de revenu pour ceux qui en sont dépourvus en raison d'accidents de la vie (accidents de travail, maladies professionnelles, licenciements économiques,...).

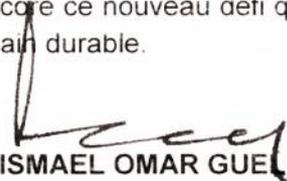
Pour atteindre les résultats qui sont attendus de leur mise en œuvre, ces garanties doivent être fondées sur un ciblage aigu des bénéficiaires, accompagnés de la poursuite des filets de sécurité pour faire face aux chocs occasionnels et se dérouler

parallèlement au développement des programmes d'inclusion socio-économique destinés à rendre autonomes les populations en situation de précarité et à assurer leur sortie durable de la pauvreté.

Ainsi, notre nouvelle Stratégie sociale ne se suffit pas de lutter contre la pauvreté mais ambitionne d'impliquer progressivement les populations vulnérables dans l'œuvre de développement. C'est pourquoi j'en appelle à lui réunir les conditions de la réussite, à savoir : un suivi-évaluation régulier de ses impacts et une coordination entre les institutionnels eux-mêmes et ces derniers avec le secteur privé, les associatifs et les partenaires techniques et financiers.

Au vu des objectifs et des résultats qui sont attendus de cette Stratégie pour combattre la précarité sociale dans notre pays, je recommande à tous les acteurs de sa mise en œuvre de faire preuve de persévérance et d'une mobilisation sans faille.

Notre patrie a relevé bien des défis. Elle saura gagner encore ce nouveau défi qui la fera accéder à un palier supérieur de développement humain durable.



ISMAEL OMAR GUELLEH

## REMERCIEMENTS

La Stratégie Nationale de Protection Sociale 2018-2022 a été entamée à la demande de Mme Mouna Osman Aden, ministre des affaires sociales et des solidarités après un travail de diagnostic réalisé en décembre 2016 avec la participation des parties prenantes du champ social : institutionnels, privés, associatifs et partenaires techniques et financiers.

Son contenu que vous avez entre les mains constitue un virage historique dans l'appréhension du rôle dévolu à la protection sociale à Djibouti et dans la manière d'assurer son appropriation (par voie législative) et sa gouvernance.

Au ministère des affaires sociales et des solidarités, nous sommes déterminés à garantir la mise en œuvre de cette Stratégie pour laquelle nous nous étions tous mobilisés.

C'est l'occasion pour nous d'adresser nos remerciements sincères à Mme la ministre qui avait veillé à la naissance puis à la concrétisation de ce projet national en mobilisant les partenaires nationaux, onusiens dont notamment l'UNICEF et le PNUD et la Banque Mondiale.

A ces institutions, nous exprimons notre gratitude ainsi qu'à tous les individus et instances qui avaient apporté leur contribution à l'élaboration de la Stratégie.

Enfin, nous adressons notre reconnaissance à M. Habib Louizi, consultant international qui a accompagné cette aventure depuis le diagnostic jusqu'à la phase opérationnelle en passant par la rédaction du document de la Stratégie.

# Table des Matieres

<b>PREFACE</b> .....	<b>3</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>5</b>
<b>Loi Portant Adoption de la Stratégie Nationale de Protection Sociale 2018-2022 de la République de Djibouti.</b> .....	<b>9</b>
<b>Résumé exécutif</b> .....	<b>11</b>
<b>Sigles et acronymes</b> .....	<b>13</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>17</b>
<b>I.Contexte économique et social</b> .....	<b>22</b>
<b>I.1.Contexte régional</b> .....	<b>22</b>
<b>I.2. Situation économique</b> .....	<b>23</b>
<b>I.3. Situation démographique</b> .....	<b>24</b>
<b>II.Cadrage macroéconomique et démographique tendanciel</b> .....	<b>26</b>
<b>II.1.Evolution attendue de la situation économique</b> .....	<b>26</b>
<b>II.2.Evolution attendue de la démographie</b> .....	<b>27</b>
<b>III.Constats et défis de la protection sociale</b> .....	<b>29</b>
<b>III.1. La sécurité sociale dans le secteur contributif</b> .....	<b>29</b>
<b>III.2. Le secteur de l'assistance sociale : défis et opportunités</b> .....	<b>31</b>
<b>III.2.1.La lutte contre la pauvreté</b> .....	<b>31</b>
<b>III.2.2.La lutte contre l'insécurité alimentaire</b> .....	<b>32</b>
<b>III.2.3.Les vulnérabilités liées à l'âge et au sexe</b> .....	<b>33</b>
<b>III.2.4. La promotion de l'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, eau et assainissement)</b> .....	<b>35</b>
<b>III.2.5.Les réponses à la question des migrants et des réfugiés</b> .....	<b>39</b>
<b>III.3.Les stratégies transversales</b> .....	<b>39</b>
<b>III.3.1.La promotion de l'emploi et des revenus</b> .....	<b>39</b>
<b>III.3.2.La promotion du genre</b> .....	<b>40</b>
<b>III.3.3.Le logement</b> .....	<b>41</b>

III.3.4.L'environnement .....	41
III.3.5.Le développement des régions .....	42
III.4.Les programmes actuels de réponse aux besoins .....	42
III.4.1. Les programmes actuels de transferts monétaires et quasi-monétaires .....	43
III.4.2. Les programmes d'autonomisation socio-économique.....	47
III.4.2.1. L'économie sociale et solidaire (ESS).....	47
III.2.2.la micro finance .....	48
III.2.3. Le Projet de Promotion de l'Emploi des Jeunes et de l'Artisanat (PROPEJA) ....	50
III.2.4. Renforcement des capacités à travers les formations professionnelles .....	50
IV.L'extension de la protection sociale : vers la mise en place d'un socle national .....	54
IV.1.Définition du socle national de protection sociale .....	54
IV.2. Prérequis pour la mise en place du socle national de protection sociale.....	55
IV.2.1.Assurer la coordination des acteurs de la SNPS .....	55
IV.2.1.1.La coordination interministérielle :.....	55
IV.2.1.2. La coordination avec le SNU et les PTF : .....	56
IV.2.1.3. La coordination avec le secteur privé:.....	56
IV.2.1.4. La coordination avec le secteur associatif:.....	57
IV.3. Le renforcement des capacités des structures et du personnel en charge de la mise en œuvre de la SNPS .....	57
IV.3.1. Améliorer la production d'informations : .....	57
IV.3.2. Mettre en place un cadre juridique pour le SNPS :.....	57
IV.3.3.Etablir un ciblage efficace et équitable:.....	58
IV.3.3.1. Le Registre Social.....	58
IV.3.3.2. Les guichets sociaux .....	59
V. Le financement de la protection sociale .....	60
V.1. Vers un espace budgétaire dédié .....	60
V.1.1. Evolution des ressources intérieures .....	60
V.1.1.1. Les recettes fiscales.....	60
V.1.1.2. L'épargne budgétaire .....	61
V.2. Evolution des ressources extérieures.....	62
V.3. Evolution des dépenses publiques .....	62

V.3.1. Les dépenses sociales .....	63
V.3.2. Les dépenses de la protection sociale .....	64
V.4. Pérennisation des ressources financières .....	65
VI. Objectifs et axes de la stratégie nationale de protection sociale.....	66
VI.1. Objectifs stratégiques.....	66
VI.1.1. OS1. Une couverture de protection sociale convenable pour tous .....	66
VI.1.2. OS2. Passer de l'assistantat à l'inclusion socio-économique .....	67
VI.2. Cibles de la stratégie nationale de protection sociale.....	67
VI.2.1. Les ménages ayant un niveau de bien-être inférieur au seuil national de pauvreté comprenant:.....	67
VI.2.2. Les individus sans ressources dont notamment : .....	67
VI.2.3. Les personnes en âge d'activité et privées de sources de revenus temporairement ou définitivement : .....	67
VI.3. Les garanties minimales .....	68
AXE 2 : La garantie de revenu pour les enfants.....	69
AXE 3 : La garantie de revenu pour les personnes âgées et les handicapés dans l'incapacité de travailler .....	69
AXE 4 : La garantie de services essentiels pour ceux qui en sont dépourvus en raisons d'accidents de la vie .....	70
VII. Actions complémentaires pour le renforcement du socle : stratégies de sortie de la pauvreté .....	70
VII.1.1. Le système contributif : Extension du système de sécurité sociale .....	70
VII.1.2. Le système d'assistance sociale : Disponibilité des services essentiels et accès pour tous : .....	71
VII.1.2.1. Le développement du capital humain .....	71
VII.1.2.2. L'accès aux services de base : .....	71
VII.1.2.3. L'accès au bien-être : le logement décent .....	72
VII.1.3. L'accès à l'inclusion socio-économique : .....	73
VII.1.3.1. Promouvoir les formations professionnelles.....	73
VII.1.3.2. Faciliter l'accès à la microfinance .....	73
VII.1.3.3. Développer l'économie sociale et solidaire .....	73
VIII. Cadre opérationnel de la Stratégie .....	75

VIII.1. Cadre de mise en oeuvre .....	75
VIII.1.1.1. Le comité interministériel .....	76
VIII.1.1.2. Le comité de pilotage .....	76
VIII.1.1.3. Le comité de suivi-évaluation .....	76
VIII.1.1.4. Le comité de communication et de plaidoyer .....	77
VIII.1.2. Instruments de planification fondée sur les résultats .....	77
VIII.2. Mesures d'accompagnement de la gouvernance.....	77
VIII.2.1. Renforcement des bases de données analytiques et des systèmes de ciblage et suivi-évaluation .....	77
VIII.2.2. Intégration de la SNPS dans le processus de développement local .....	78
VIII.2.3. Stratégie d'appropriation de la SNPS .....	78
VIII.2.3.1. Renforcement du cadre législatif (voir plus haut, à propos de la loi portant création du socle national de protection sociale). .....	78
VIII.2.3.2. Mise en place d'une stratégie de plaidoyer et de communication .....	78
IX. Plan d'action en trois étapes .....	79
X. Plan stratégique (2018-2022).....	79
X.1. Les axes du Socle National de Protection Sociale .....	79
AXE 1 : Garantir la sécurité alimentaire .....	79
AXE 2 : La garantie de revenu pour les enfants.....	80
Axe 3: La garantie de revenu pour les personnes âgées et les handicapés .....	81
AXE 4 : La garantie d'un revenu minimum pour ceux qui en sont empêchées en raison d'accidents de la vie .....	81
X.2. La promotion des politiques et programmes de développement social.....	82
X.2.1. Modernisation du Socle juridique:.....	82
X.2.2. Programmes de développement de la sécurité sociale:.....	82
XI. Cadre budgétaire (2018-2022).....	83
Annexes .....	84
Annexe 1: Loi relative à l'économie sociale et solidaire .....	87
Annexe 2 :Personnes Rencontrées. ....	90

**REPUBLIQUE DE DJIBOUTI**  
**UNITE-EGALITE-PAIX**

\*\*\*\*\*

**PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE**

**Loi n°043/AN/19/8<sup>ème</sup> L**

Portant adoption de la Stratégie nationale de protection sociale 2018-2022 de la République de Djibouti.

**L'ASSEMBLEE NATIONALE A ADOPTE  
LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE PROMULGUE  
LA LOI DONT LA TENEUR SUIT**

- 
- VU La Constitution du 15 septembre 1992 ;
  - VU La Loi Constitutionnelle n°92/AN/10/6<sup>ème</sup> L du 21 avril 2010 portant révision de la Constitution ;
  - VU La Loi n° 209/AN/17/7<sup>ème</sup> L du 6 février 2018 relative à la promotion et à la protection ;  
des droits des personnes âgées ;
  - VU La Loi n° 15/AN/18/8<sup>ème</sup> L portant création de l'Agence Nationale des Personnes Handicapées ;
  - VU La Loi n° 207/AN/17/7<sup>ème</sup> L du 06 février 2018 relative à la promotion et à la protection des droits des personnes à besoins spéciaux ;
  - VU La Loi n° 24/AN/14/7<sup>ème</sup> L du 5 février 2014 portant mise en place d'un système d'assurance maladie universelle ;
  - VU La Loi n°58/AN/14/7<sup>ème</sup> L du 6 décembre 2014 portant adoption de la “Vision Djibouti 2035” et ses Plans d'action opérationnels ;
  - VU La Loi n°199/AN/13/6<sup>ème</sup> L du 20 février 2013, complétant la loi n°212/AN/07/5<sup>ème</sup> L portant création de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (C.N.S.S) et étendant les prestations de soins aux Travailleurs indépendants ;
  - VU La Loi n°170/AN/12/6<sup>ème</sup> L du 1er août 2012 portant création du Fonds de Solidarité Nationale ;
  - VU La Loi n°133/AN/05/5<sup>ème</sup> L du 28 janvier 2006 portant Code du Travail ;
  - VU La Loi n°152/AN/02/4<sup>ème</sup> L du 31 janvier 2002 portant Code de la Famille ;
  - VU La Loi n°212/AN/05/5<sup>ème</sup> L du 19 janvier 2000 portant création de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (C.N.S.S.);
  - VU La Loi n°96/AN/00/4<sup>ème</sup>L du 10 juillet 2000 portant Orientation du Système Educatif Djiboutien ;
  - VU Les Lois des Finances pour les années 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 ;
  - VU Le Décret N° 2017-096/PR/SEAS portant modification du décret n°2015-279/PR/SESN portant création, organisation et fonctionnement du Programme National de Solidarité Famille (PNSF) ;
  - VU Le Décret N° 2012-231/PR/SESN du 17 octobre 2012 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Fonds de Solidarité Nationale ;
  - VU Le Décret n° 2019-095/PRE du 05 mai 2019 portant nomination du Premier Ministre ;

- VU Le Décret n°2019-096/PRE du 05 mai 2019 portant nomination des membres du Gouvernement ;
- VU Le Décret n° 2019-116/PRE/2019 du 26 mai 2019 fixant les attributions des Ministères;
- VU L'Arrêté n° 2017-041 /PRE fixant le montant des contributions des organismes au Fonds de Solidarité Nationale ;
- VU la Circulaire n°104/PAN du 26/05/2019 portant convocation de la 3<sup>ème</sup> séance publique de la 1<sup>ère</sup> Session Ordinaire de l'AN 2019 ;

Le Conseil des Ministres entendu en sa séance du 19/02/2019.

**Article 1 :** La Stratégie Nationale de Protection Sociale 2018-2022 est adoptée.

**Article 2 :** La Stratégie Nationale de Protection Sociale 2018-2022 est le document de référence nationale pour toute réglementation portant sur la protection sociale.

**Article 3 :** Il est créé un comité de pilotage de la Stratégie Nationale de protection Sociale dont la composition et les attributions seront fixées par décret.

**Article 4 :** Il est créé un comité technique en charge du suivi et de l'évaluation de la Stratégie Nationale de Protection Sociale dont la composition et les missions seront définies par décret.

**Article 5 :** La concrétisation de cette stratégie nationale, l'application et la coordination de ces programmes et actions sont du ressort du ministère des Affaires Sociales et des Solidarités.

**Article 6 :** La présente Loi entrera en vigueur dès sa promulgation et sera publiée au Journal Officiel de la République de Djibouti.

23 JUN 2019

Fait à Djibouti, le.....

Le ~~Président de la République,~~  
Chef du ~~Gouvernement~~

ISMAÏL OMAR GUELLEH



## Résumé exécutif

Située dans une région géostratégique sensible, la République de Djibouti a su en tirer des dividendes importants sur le plan économique qui ont nourri son ambition de devenir le hub commercial de l'Afrique à l'horizon 2035. Mais elle a subi, en même temps, les effets perturbateurs des tensions qui y règnent et leurs prolongements en termes de déplacements de populations et de pressions sur les modestes ressources de ce petit pays de la Corne de l'Afrique.

Ayant opté pour une économie résolument libérale, mais avec un secteur privé encore naissant, Djibouti voit les dépenses liées aux investissements publics et aux frais de gestion d'une Administration au rôle prédominant exercer de fortes pressions sur le budget et la dette extérieure.

La jeunesse de la population, qui induit un niveau élevé de dépendance, le chômage massif et la pauvreté persistante que la croissance soutenue n'a pas pu juguler posent des problèmes sérieux au niveau de la demande sociale et requièrent un effort énorme pour développer une offre adéquate en services sociaux de base.

Pourtant, malgré ces lourds handicaps, et en attendant des répercussions positives plus palpables de la croissance économique, qui mettent naturellement du temps à se manifester, les Pouvoirs publics sont entrés dans un cycle de réformes fondé sur la recherche d'un meilleur équilibre régional, le renforcement du capital humain et l'instauration de l'équité sociale.

Cette approche, encadrée il est vrai par la Vision 2035, la SCAPE (2014-2019) et des stratégies sectorielles aux objectifs bien définis, a permis au pays de réaliser des avancées significatives sur le chemin du développement en général et de la promotion sociale en particulier.

En effet, même si l'IDH reste faible et le coefficient de Gini élevé (mais comparable tout de même à la plupart des pays africains), des résultats probants ont été obtenus en termes de consolidation du capital humain (santé, éducation), de politique genre et d'une gestion plus transparente de l'accès aux services sociaux de base.

Des programmes innovants ont été introduits pour favoriser l'inclusion socio-économique des populations vulnérables, tels que la micro-finance, l'économie sociale et solidaire, les centres de développement communautaire et les centres d'assistance sociale.

La stratégie nationale de protection sociale, qui va s'étaler sur la période 2018-2022, s'inscrit dans cette dynamique de transformation en s'adressant aux deux catégories les plus vulnérables de la société :

- ✓ celles qui ne bénéficient d'aucun revenu ou dont le revenu ne suffit pas à couvrir ses besoins essentiels (ménages, enfants, personnes âgées et personnes handicapées) et l'accès aux services essentiels ;
- ✓ et celles qui, même en bénéficiant d'une couverture sociale contributive, risquent de basculer dans la pauvreté et la précarité.

Pour réaliser ces deux objectifs stratégiques, la protection sociale doit s'inscrire dans une logique de droit et viser la construction d'une société de bien-être sur le long terme tout en veillant à satisfaire les besoins de résilience des citoyens sur les court et moyen termes.

Suivant cette logique, et conformément à l'engagement du pays dans la réalisation des objectifs du développement durable, la stratégie nationale de protection sociale s'est approprié les garanties figurant dans la recommandation 202/2012 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) créant les Socles nationaux de protection sociale tout en les combinant avec des programmes complémentaires de protection sociale.

A la lumière de cette complémentarité voulue parce qu'elle correspond le mieux au contexte national, quatre axes ont été dégagés :

**AXE 1:** Le droit à la sécurité alimentaire pour les ménages en dessous du seuil de pauvreté national

**AXE 2 :** La garantie de revenu pour les enfants vivant dans des ménages en situation de pauvreté aigue

**AXE 3 :** La garantie de revenu pour les personnes âgées dépourvues de revenu et les handicapés dans l'incapacité de travailler

**AXE 4 :** La garantie de revenu pour ceux qui en sont dépourvus en raison d'accidents de la vie (accidents du travail, maladies professionnelles, licenciements économiques,...).

Ainsi, la Stratégie est conçue pour traiter dans une démarche fondée sur le droit les priorités du pays et offrir aux populations vulnérables un paquet intégré de transferts garantis et de services essentiels pour les éligibles à l'assistance sociale et les personnes en rupture occasionnelle ou définitive avec la sécurité sociale.

Pour atteindre les résultats qui sont attendus de leur mise en œuvre, ces axes doivent être fondés sur le ciblage le plus équitable possible des bénéficiaires, susciter des réformes propres à en accroître l'opérationnalité et s'inscrire dans un cadre juridique ouvrant la voie à leur universalité. Ils doivent être également accompagnés de la poursuite des filets de sécurité pour faire face aux chocs occasionnels et du développement des programmes d'inclusion socio-économique appelés à assurer l'autonomisation socio-économique des populations en situation de précarité et leur sortie durable du cercle vicieux de la pauvreté.

L'adoption de la Stratégie par tous les partenaires sera d'autre part fonction d'une forte coordination génératrice des synergies et d'une stratégie de suivi-évaluation de sa progression dans la voie de la sortie de la pauvreté et de l'inclusion socio-économique des bénéficiaires.

Bien entendu, une architecture transparente et prévisible du financement de la stratégie devra assurer sa durabilité et son appropriation par toutes les composantes de la société.

Le document global de la Stratégie Nationale de Protection Sociale, adopté sur une base consensuelle, a pour ambition de servir de cadre de référence à l'ensemble des acteurs pour en réaliser les objectifs et en maximiser les impacts.

## Sigles et acronymes

ADDS	Agence Djiboutienne de Développement Social
AFD	Agence Française de Développement
AMO	Assurance Maladie Obligatoire
AMU	Assurance Maladie Universelle
ASEH	Projet d'assistance sociale aux étudiants à besoins spéciaux(ASEH).
ASERI	Assistance Sociale pour les Etudiants des Régions de l'Intérieur
BAD	Banque Africaine de Développement
BCD	Banque Centrale de Djibouti
BID	Banque Islamique de Développement
BIT	Bureau International du Travail
BM	Banque Mondiale
CASAF	Centre d'Action Sociale et d'Autonomisation des Femmes
CDC	Centre de Développement Communautaire
CPEC	Coopérative Populaire d'Epargne et de Crédit
CI/PS	Comité Intersectoriel de la Protection Sociale
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
COFACE	Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DISED	Direction de la Statistique et des Études Démographiques
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
EDAM-IS	Enquête Djiboutienne Auprès des Ménages-Indicateurs Sociaux
EDD	Electricité de Djibouti
EDSF/PAPFAM	Enquête Djiboutienne sur la Santé de la Famille/Pan Arab Poject for Family Health
ESS	Economie Sociale et Solidaire
ETFP	Enseignement Technique et Formation Professionnelle
FDj	Franc Djiboutien

FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
FSN	Fonds de Solidarité Nationale
HIMO	Travaux Publics à Haute Intensité de Main d'œuvre
IDA	Association Internationale de Développement-Banque Mondiale
IDE	Investissement Direct Etranger
IDH	Indice de Développement Humain
INDS	Initiative Nationale de Développement Social
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FMI	Fonds Monétaire International
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
IGAD	Autorité Intergouvernementale pour le Développement
LFI	Loi de Finances Initiale
LFR	Loi de Finances Révisée
MAECI	Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Internationale
MAEM	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Mer
MASS	Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités
MEFI	Ministère de l'Economie et des Finances chargé de l'Industrie
MENFOP	Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle
MENSUR	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
MFDj	Million de francs djiboutiens
mFDj	Millier de francs djiboutiens
MGF	Mutilations Génitales Féminines
MFF	Ministère de la Femme et de la Famille
MTRA	Ministère du Travail et de la Réforme de l'Administration
ODD	Objectifs de Développement Durable
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMS	Organisation Mondiale de la Santé

ONARS	Office National d'Aide aux Réfugiés et Sinistrés
ONEAD	Office National de l'Eau et de l'Assainissement de Djibouti
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONUSIDA	Programme Commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PARISER	Projet d'Appui à la Réalisation des Infrastructures Socio-Economiques et à la promotion des activités économiques dans les Régions
PASPAP	Programme d'Assistance Sociale pour Personnes Agées Pauvres
PASS	Programme d'Assistance Sociale Santé
PDR	Plan de Développement Régional
PDUI	Programme de Développement Urbain Intégré
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PMT	Proxy Means Test
PNE	Politique Nationale de l'Emploi
PNG	Politique Nationale Genre
PNIASAN	Pogramme National d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
PNSA	Programme National de Sécurité Alimentaire
PNSF	Programme National Solidarité Famille
PNUAD	Programme des Nations Unies d'Aide au Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PREPUB	Projet de Réduction de la Pauvreté Urbaine à Balbala
PS	Priorité Stratégique
PTME	Prévention de la Transmission du VIH de la Mère à l'Enfant
PVVIH	Personne Vivant avec le VIH
RNDB	Revenu National Disponible
RTD	Radio Télévision Djiboutienne
SCAPE	Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi

SEJS	Secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports
SMART	(Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions). Suivi et évaluation standardisés des urgences et transitions.(méthodologie d'enquête nutritionnelle).
SNPS	Stratégie Nationale de Protection Sociale
SNSP-FS	Stratégie Nationale de Protection Sociale-Filets Sociaux
SNU	Système des Nations Unies
TPE	Très Petite Entreprise
UNDAF	Programme Commun des Nations Unies pour l'Aide au Développement
UNFD	Union Nationale des Femmes Djiboutiennes
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNHCR	Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

## Introduction

Dès le début des années 2000, la République de Djibouti s'est engagée dans la dynamique, partagée par les autres pays africains, des Documents de Stratégies pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP). Des stratégies successives furent ainsi adoptées, dont la loi d'orientation économique (2001-2010), le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP- 2004-2006), l'Initiative Nationale de Développement Social (INDS-2008-2012) et la plus récente, la Stratégie Nationale de Protection Sociale-Filets Sociaux (SNPS-FS- 2013-2017) dont l'objectif principal est de « *mettre en place un dispositif efficient de protection sociale de type « filets 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* »<sup>1</sup>.

Le constat qui se dégage après la mise en œuvre de ces stratégies, accompagnées il est vrai par d'autres cadres de développement sectoriels (santé, éducation) ou transversaux (emploi, genre, micro-finance), est que si le pays a connu une dynamique de croissance économique soutenue, malgré les soubresauts de la conjoncture nationale, régionale et mondiale, cette croissance n'a pas été, pour autant, accompagnée d'un développement social conséquent.

Au demeurant, le cœur de la fragilité sociale, à savoir la pauvreté extrême et le chômage, n'a pas connu une évolution significative quand il ne s'est pas aggravé au niveau de certains de ses indicateurs<sup>2</sup>. En pourcentage, la pauvreté extrême n'a reculé que de 1% et la pauvreté globale que de 6% sur dix ans (2002-2012)<sup>3</sup>.

Tirant les leçons de cette situation et projetant même de l'inverser, la Vision 2035, élaborée en 2014, qui a inscrit l'approche du développement dans le long terme, a défini des ambitions pour la croissance économique en même temps que pour la protection sociale. Cette dernière n'est plus considérée comme un substrat de la croissance mais comme un objectif national avec des seuils à atteindre en termes de lutte contre la pauvreté, d'atténuation de l'impact des inégalités et de promotion du capital humain en général.

La SCAPE (2015-2019), le plan d'opérationnalisation sur le moyen terme, a traduit la Vision en objectifs et axes d'interventions, accordant une large part à la construction et la consolidation du capital humain et à l'inclusion des catégories vulnérables dans la dynamique du développement.

Les résultats significatifs obtenus jusque- là sur le plan de la santé et de l'éducation ont fait franchir à Djibouti un palier où la recherche de la qualité côtoie désormais l'objectif d'élargissement du nombre des bénéficiaires et leur couverture géographique.

En matière d'emploi, une diversification de l'offre est en train d'être opérée ciblant, en particulier, les PME-TPE. Le fort potentiel de création d'emploi de ces dernières est en effet reconnu et s'avère hautement utile pour offrir des opportunités de travail et de recrutement dans une économie peu diversifiée et construite, de surcroît, sur les grands investissements qui offrent des chances minimales d'intégration à la main d'œuvre non qualifiée, composante principale de la majorité des demandeurs d'emploi à Djibouti.

<sup>1</sup> Extrait du document de Stratégie

<sup>2</sup> D'après la « Présentation de nouveaux seuils de pauvreté calculés sur la base de l'enquête Budget Consommation de 2013 », réalisée par la DISED, le niveau d'insécurité alimentaire globale à l'échelle du pays a enregistré une hausse significative de l'ordre de 5 points entre 2002 et 2013.

<sup>3</sup> Source : DISED

Dans ce contexte, la période de couverture de la stratégie nationale de protection sociale qui s'achève cette année a, certes, vu des programmes pertinents initiés, tels que le programme national solidarité famille (PNSF), le programme d'assistance sociale santé (PASS), des programmes de lutte contre l'insécurité alimentaire ou des instruments de micro-crédit, mais ces programmes, non encore parvenus à maturité, n'ont pas acquis encore un pouvoir structurant pour impulser suffisamment les objectifs de la stratégie de protection sociale.

Le bilan de cette stratégie n'est pas encore dressé avec précision. Mais au vu des effets qui en étaient attendus, ce bilan semble être mitigé, en raison du manque de coordination entre les acteurs, de synergie entre leurs interventions et de suivi-évaluation périodique de leurs résultats.

La nouvelle stratégie de protection sociale (2018-2022) devra donc veiller à éviter ces écueils, développer les points de force constatés et s'inscrire dans une approche globale qui fera de la protection sociale :

- un ensemble de droits humains tels qu'ils sont convenus à l'échelle nationale et internationale ;
- une dynamique intégrée qui touche les populations les plus vulnérables tout en cherchant à élever le niveau de protection de l'ensemble de la population ;
- une stratégie réunissant les conditions de la pérennité de ses programmes dans le but d'assurer sa contribution au développement intégral du pays.

Mais l'objectif de la durabilité ne signifie pas qu'il faille faire l'impasse sur les ripostes rapides et ponctuelles dont la mise en œuvre est commandée par les contraintes climatiques et les conséquences de l'évolution de la situation régionale où l'afflux des migrants et des réfugiés n'est pas la moindre des manifestations. Une combinaison entre ces variables d'intervention, celles des court et long termes, fournira la preuve que les contraintes nationales sont bien comprises et assimilées.

En outre, il importe de souligner que la nouvelle stratégie dispose, davantage que celles qui l'ont précédées, d'un contexte favorable à la conception de ses composantes et au déploiement de ses programmes.

En effet, elle bénéficie d'abord de deux éléments de cadrage, la Vision 2035 et la SCAPE qui ont fait l'objet d'une appropriation nationale, après concertation avec l'ensemble des partenaires de la scène sociale.

Elle s'inscrit, ensuite, dans un agenda international auquel a souscrit Djibouti, construit autour des Objectifs de Développement Durable (ODD- horizon 2030) et du partenariat international pour la mise en place de socles nationaux de protection sociale comprenant un ensemble de recommandations pour la mise en œuvre de garanties minimales dans le respect des structures institutionnelles, du rythme de développement et des aspirations propres à chaque pays.

Il n'est pas inutile de souligner que le démarrage de la nouvelle stratégie de protection sociale et sa période de couverture sont les mêmes que pour le programme des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD-Djibouti/ 2018-2022).

Enfin, l'élaboration de la nouvelle SNPS coïncide avec l'élargissement des attributions de l'organe gouvernemental en charge de ce projet qui, de secrétariat d'Etat à la solidarité nationale est devenu secrétariat d'Etat chargé des Affaires Sociales<sup>4</sup>, à la faveur de la composition du Gouvernement décidée en mai 2016, puis ministère des affaires sociales et des solidarités lors du remaniement ministériel du mois de mai 2019.

---

<sup>4</sup> Loi n°162/AN/16/7è L portant réorganisation du Secrétariat d'Etat chargé des Affaires Sociales.

Cette évolution permet, aujourd'hui, de considérer que la lutte contre la pauvreté, qui était la porte d'entrée principale à la politique de protection sociale, va devoir viser l'instauration de la sécurité alimentaire, s'inscrire dans une logique de transferts garantissant des revenus tout au long du cycle de vie et se combiner avec un éventail de programmes touchant l'ensemble de la population pour son inclusion dans la dynamique du développement et son bien-être.

Par ailleurs, et sachant que la fin de l'année 2017 marque le terme de la Stratégie de protection sociale-FS, un processus de préparation de la Stratégie 2018-2022 a été mis en branle depuis la formulation d'un premier diagnostic, dans un atelier de concertation tenu en 2016, suivi des « Assises de l'action sociale », tenues les 25 et 26 janvier 2017 à Djibouti<sup>5</sup> et d'un premier travail de diagnostic réalisé à la lumière des recommandations de cet atelier national et après consultation des acteurs institutionnels, des associations et des partenaires techniques et financiers.

Ce processus de concertation a été repris de nouveau et complété au mois de mai 2017, dans le cadre de la préparation du présent rapport<sup>6</sup>.

Aussi, et compte tenu du contexte ayant justifié son élaboration et des avis émis par les structures impliquées et les personnes ressources, le présent document de stratégie comprendra quatre parties.

**La première partie** s'attachera à définir le contexte économique et social de la République de Djibouti en explorant (i) le contexte régional en termes d'opportunités et de défis, (ii) en analysant la situation économique et (iii) la situation démographique. (iv).

Le cadrage macro-économique et démographique tendanciel servira ensuite à dégager les effets attendus de (v) l'évolution de la situation économique à moyen terme et ses retombées sur le financement du développement et du secteur social en particulier et les conséquences de (vi) l'évolution de la démographie nationale et de la population étrangère en termes d'impacts et de besoins au niveau des services sociaux essentiels.

Dans **la deuxième partie**, il sera procédé à l'examen des constats et défis de la protection sociale à travers (i) le secteur contributif de la sécurité sociale et (ii) le secteur de l'assistance sociale où seront explorés notamment les programmes de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, les réponses à la demande en services sociaux de base (santé, éducation, eau et assainissement) et celles fournies en faveur des personnes aux besoins spécifiques (personnes âgées, personnes handicapées, migrants et réfugiés).

Les stratégies transversales seront abordées dans leurs relations dynamiques avec la protection sociale. Il s'agira de (iii) la promotion de l'emploi et des revenus, de (iv) la promotion du genre, de (v) l'habitat, de (vi) l'environnement et du (vii) développement régional où avec la nouvelle dynamique de décentralisation, la protection sociale se déploiera à une échelle plus large et deviendra un service de proximité à la portée de l'ensemble des citoyens.

Les programmes de transferts monétaires et quasi-monétaires et les programmes innovants seront traités à la fin de cette partie.

**La troisième partie** portera sur la mise en œuvre du socle national de protection sociale. Ce Socle se voit défini comme le cadre destiné à élargir le spectre des garanties sociales minimales à l'ensemble de la population (progressivement, selon les moyens et le rythme de développement du pays), et à élever le niveau des prestations sociales. Les pré-requis de sa mise en place sont ensuite définis.

---

<sup>5</sup> Voir annexe IV.6.

<sup>6</sup> Voir annexe V.

Une telle approche a besoin, bien évidemment, du renforcement des capacités des structures et des ressources humaines pour la construction d'un système maîtrisé et solide fondé sur un ciblage efficace et équitable et des sources d'information fiables.

Mais elle requiert également des sources de financement pérennes qu'il revient à l'Etat, en premier lieu, de consentir à travers la création d'un espace budgétaire dédié.

Dans **la quatrième partie**, seront définis le cadre de mise en œuvre et les mesures d'accompagnement.

Dans **la feuille de route**, un plan d'action en trois étapes est proposé préparant, le lancement de la Stratégie en 2018 et les actions à développer pour un cadrage adéquat des programmes à mettre en place dans l'immédiat.

**Les annexes** seront agencées en quatre types: (i) le plan d'action stratégique et d'autres textes de synthèse des résultats attendus, des données budgétaires et de la méthodologie de suivi-évaluation, (ii) les textes, tableaux, encadrés et figures servant d'appui et/ou d'illustration au présent rapport, (iii) les documents consultés et (iv) les personnes rencontrées.



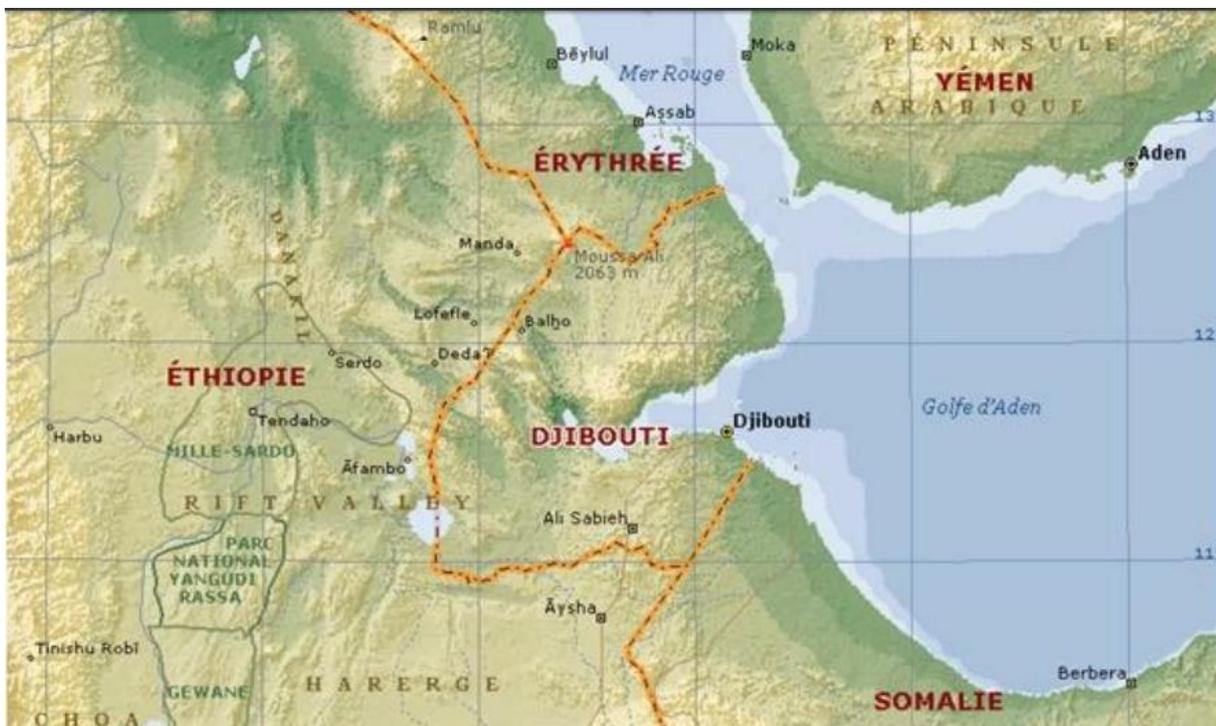
# **PARTIE 1**

**CONTEXTE  
ÉCONOMIQUE  
ET SOCIAL**

## I. Contexte économique et social

### I.1. Contexte régional

La République de Djibouti occupe une position géostratégique exceptionnelle située sur la deuxième route maritime la plus utilisée pour le commerce international. Ouverte sur le Golfe d'Aden, à la sortie de la mer rouge, elle relie la méditerranée aux côtes africaines et extrême orientales. Elle fait face à la péninsule arabique, en particulier le Yemen, et partage ses frontières avec trois pays qui sont l'Ethiopie, pays enclavé, l'Erythrée et la Somalie. Djibouti entretient, en outre des relations avec certains pays africains enclavés tels que le Burundi, l'Ouganda et le Rwanda.



Cette situation géographique a amené cet Etat de la Corne de l'Afrique à adhérer naturellement à plusieurs entités économiques et politiques régionales. Djibouti fait en effet partie:

- des Etats associés de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ;
- du Marché Commun de l'Afrique de l'Est et l'Australie (COMESA) qui regroupe 20 pays et s'étend de l'Egypte à l'Afrique du Sud en englobant aussi les Îles de l'Océan Indien ;
- de la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD)
- de l'Autorité intergouvernementale pour le Développement (IGAD), dont elle abrite le siège, et qui regroupe sept pays.

La République de Djibouti est également membre de la Ligue des Etats Arabes et de l'Organisation de la Conférence Islamique (OCI).

Tirant profit de sa position stratégique, Djibouti abrite des bases étrangères dont elle tire un dividende de l'ordre de 15 905 843 000 FDj en 2017<sup>7</sup>, soit 13,16% des recettes budgétaires et 4,67% du PIB.

Sur le plan régional, Djibouti a renforcé son intégration avec le voisin éthiopien totalement enclavé depuis 1993 et à qui elle offre un débouché maritime vital. L'Éthiopie est aujourd'hui le partenaire commercial principal de Djibouti où il participe à hauteur de 80% du transit des marchandises. L'interconnexion électrique entre les deux pays, la récente réalisation d'un projet d'adduction d'eau potable vers Djibouti, la construction de la route Mekelé-Tadjourah, de la ligne électrifiée de chemin de fer Djibouti-Addis-Abeba et du futur port de Tadjourah ont renforcé encore cette intégration.

La croissance économique du pays pourra encore tirer profit de l'intégration régionale à travers le développement du port de Doraleh qui permettra de renforcer les échanges avec l'État du Sud Soudan et le projet tripartite Djibouti-Éthiopie-Sud Soudan de construction d'un pipeline partant de Juba, port de ce dernier pays, jusqu'au débouché maritime djiboutien.

Il apparaît ainsi que la situation géostratégique de Djibouti et ses efforts d'intégration régionale lui permettent de tirer des dividendes appréciables sur les plans financier et économique compensant la modicité de ses ressources budgétaires et l'impact d'un environnement climatique difficile et offrant des opportunités d'une croissance soutenue à même d'avoir des retombées sur l'amélioration de la situation sociale.

Mais force est de reconnaître que cette situation n'est pas sans risques. Djibouti pourrait, en effet, subir les contrecoups de l'instabilité d'une région en proie à des conflits, certes apaisés à l'heure actuelle, mais dont la résurgence pourrait remettre en cause les acquis engrangés.

## I.2. Situation économique

Grâce à la stabilité politique qui caractérise le pays ces dernières années, le taux de croissance a connu une évolution positive continue passant de 4,5% en 2011 à 6,5% en 2016 avec une estimation de 7% pour 2017<sup>8</sup>. Cette croissance est soutenue par le développement des investissements dans les infrastructures et la logistique liée aux activités portuaires et par des investissements directs étrangers (IDE) qui ciblent essentiellement la construction d'infrastructures portuaires, routières, immobilières et le développement du secteur de l'hôtellerie.

Malgré une baisse des coûts de production, résultant principalement de la baisse de la facture énergétique après l'interconnexion électrique avec l'Éthiopie<sup>9</sup>, l'économie de Djibouti reste dominée par le secteur des services. L'industrie et l'agriculture ne représentent, respectivement que 18% et 3,6% du PIB<sup>10</sup>. D'ailleurs, avec moins de 1000 kilomètres carrés de terres arables (soit 0,04% de la superficie totale de son territoire) et des précipitations moyennes de 130 millimètres seulement par an, Djibouti ne produit que 10% de ses besoins alimentaires<sup>11</sup> même si l'élevage représente 75% du PIB agricole et le moyen de subsistance de 30% de la population.

Au niveau de l'emploi, la jeunesse de la population (40% ont moins de 15 ans), autant elle constitue un atout pour servir de moteur pour la croissance, autant elle pose problème face aux modestes opportunités d'emploi qui lui sont offertes. L'apparition d'un chômage de jeunes diplômés primo-arrivants risque de compliquer davantage la situation si une meilleure adéquation entre l'enseignement et les besoins du marché de l'emploi n'est pas recherchée sur le court terme.

<sup>7</sup> Loi des Finances Initiale. Djibouti. 2017

<sup>8</sup> LFI 2017

<sup>9</sup> En 2011, les ménages pauvres ont vu la valeur de leur consommation électrique baisser de 30%.

<sup>10</sup> Réf. SNU. Bilan commun de pays. Septembre 2016.

<sup>11</sup> PNUAD 2018-2022. Draft 5. 21 mars 2017.

En outre, le secteur informel, qui comprend près de 20% de l'effectif de la main d'œuvre effective des 15-64 ans (contrairement à plus de 70% constatés dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne)<sup>12</sup>, est constitué principalement de micro-unités (taille moyenne de 1,3 personnes) avec des emplois précaires. Du reste, près de 92% des unités de production informelles ne voient pas d'intérêt à se faire enregistrer dans les principaux registres de l'Etat (registre du commerce, CNSS, ...) restreignant ainsi l'assiette des recettes fiscales et l'élargissement de la population assujettie à la sécurité sociale.

Ces facteurs, conjugués à l'accès limité au crédit, induisent une croissance qui, même soutenue, demeure à faible intensité de main d'œuvre.

En outre, les inégalités régionales, notamment entre Djibouti Capitale et le reste du pays, demeurent importantes. Le budget de l'Etat traduit du reste cette distorsion, puisque, d'après une étude récente<sup>(13)</sup>, il serait géré à 98% à l'échelle centrale et à 2% à l'échelle des cinq régions du pays.

### I.3. Situation démographique

Selon le dernier recensement général de la population, réalisé en 2009, la population djiboutienne comptait 818 200 habitants dont 46,2% de femmes et près de 74% de moins de 35 ans. La croissance démographique est de 2,8%, soit 22 900 habitants supplémentaires par an<sup>14</sup>. La capitale concentre 60% de la population. Djibouti est le deuxième pays le plus urbanisé du continent africain en raison de l'exode rural et de l'afflux des migrants et réfugiés de la Corne de l'Afrique.

Une telle situation économique et démographique n'a pas été sans conséquences sociales traduites notamment par la persistance de la pauvreté, de l'exclusion et du chômage ainsi que par l'approfondissement du déséquilibre régional et les déplacements des populations des zones rurales vers les centres urbains et vers Djibouti-ville, en particulier. La valeur de l'indice de développement humain (IDH) témoigne de cette situation puisque le PNUD, dans son rapport de 2015, classe Djibouti au 168<sup>e</sup> rang mondial sur 188 pays avec un indice de 0,470 et le situe ainsi parmi les pays à développement humain faible<sup>15</sup>. L'indice de Gini qui stagne à un niveau de 0,4 entre 2002 et 2013 témoigne également de l'importance des défis à relever tant au niveau des services sociaux qu'au niveau des inégalités à combattre.

Sur le plan sanitaire, le taux de mortalité infantile, de 50,20 pour mille, place Djibouti au 190<sup>e</sup> rang sur 229 pays.

Une évaluation conjointe du ministère de la Santé et de l'UNICEF (novembre/décembre 2013) indique que 17,8% des enfants de – 5ans souffrent de malnutrition aigüe globale y compris 5,7% qui souffrent de malnutrition aigüe sévère.

---

<sup>12</sup> Enquête djiboutienne sur l'emploi, le secteur informel et la consommation des ménages ( EDESIC 2015). Analyse du secteur informel. DISED.

<sup>13</sup> Développement territorial régional à Djibouti. Présentation de Luigi N. Tessiore en date du 27 février 2016.

<sup>14</sup> Selon le PNUD. Djibouti, le taux d'accroissement de la population est très élevé (5%) dont 3% dûs aux flux migratoires.

<sup>15</sup> L'IDH, calculé par le PNUD, se présente comme un nombre sans unité compris entre 0 et 1 et se réfère à 3 critères : i- la santé/longévité ii- le savoir ou niveau d'éducation et iii- le niveau de vie. L'IDH moyen dans le monde est de 0,711, l'IDH faible est de 0,505 et l'IDH très élevé est de 0,896.

Pour remédier à cet état de fait et inscrire le pays dans une dynamique de développement inclusif et durable, les Autorités publiques ont pris diverses initiatives visant à prévenir le capital humain contre les chocs économiques et sociaux et à assurer la protection sociale des populations vulnérables.

Mais force est de constater que la succession de chocs et 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- sous forme de filets sociaux de sécurité- ont été ainsi 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 les 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.

La récurrence de ces crises et les pertes parfois définitives qu'elles ont entraînées en termes de capital matériel et humain ont conféré 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 a rendu impérative la mise en place d'une stratégie en matière de protection sociale qui devait développer plus largement le volet « filets sociaux » de l'initiative nationale pour le développement social (INDS 2007) en complément des actions des ministères techniques dans les secteurs sociaux et du système contributif de sécurité sociale.

Par ailleurs, il convient de souligner que Djibouti connaît un phénomène migratoire sans précédent depuis le déclenchement de la crise au Yémen qui a amplifié un phénomène déjà existant depuis les années 1990 suite aux conflits entre pays frontaliers et à l'intérieur de ces pays. L'OIM évalue le nombre des passages aux frontières entre 300 à 400 par jour qui viennent gonfler les rangs des réfugiés des camps installés dans le pays. Près de 200 000 résidents éthiopiens en situation irrégulière accentuent la pression sur les populations locales notamment en termes d'accès aux services de base (40% du poids supporté par les services de santé seraient dûs aux migrants en raison de diarrhées, de problèmes respiratoires, de cas de choléra importée,...). Sur les 6000 migrants référés habitant Djibouti-Ville, 20% sont âgés de 11 à 17 ans et sont non accompagnés, ce qui n'est pas sans poser des problèmes liés à la traite des mineurs, aux abus sexuels et à la drogue. Ces derniers deviennent souvent des enfants et des adolescents de la rue dépourvus de tout document d'identité.

Cette population s'ajoute ainsi aux déplacés internes « population flottante » qui posent des problèmes d'identification et de recensement et pour lesquels les besoins alimentaires et en eau sont énormes.

La stabilisation de ces populations et leur intégration sociale ou réintégration dans leurs pays d'origine ne peuvent être résolus par les seuls intervenants djiboutiens et demandent une action énergique de la communauté internationale.

## II. Cadrage macroéconomique et démographique tendanciel

### II.1. Evolution attendue de la situation économique

► La croissance projetée pour l'économie de Djibouti se situerait en moyenne annuelle à 8,5% sur la période 2018-2035. Elle serait plus soutenue en début de période. En effet, pour la période 2018-2022, elle serait de 9,6% puis fléchirait au cours de la période 2023-2035 pour avoir un rythme de 7,5% annuellement. Cette croissance va être focalisée sur une meilleure diversification de l'économie, notamment sur les secteurs jugés porteurs tels que les industries manufacturières, le commerce, la pêche et le tourisme aux dépens, relativement, de l'administration publique et des transports et télécommunications.

La part de l'administration publique dans le PIB, en particulier, passerait de 17% à 15% entre 2018 et 2022 pour se situer à 12% à l'horizon 2035. En outre, la part de l'administration publique dans l'emploi total, qui représentait 41% en 2016, passerait à 35,9% en 2025 pour atteindre 29,3% en 2035.

► Le revenu national disponible brut (RNDB) évoluerait plus rapidement que celui de la consommation.

En effet, la consommation qui représentait 84,2% du RNDB en 2015 serait de l'ordre de 80,8% en 2022 et de 74% à l'horizon 2035. Cette situation atypique (qui aurait pu faire croire, logiquement, à l'existence d'une dynamique poursuivie d'épargne, (est-ce le cas ?) pose la question du rôle de cette évolution de la consommation dans le développement de la demande intérieure et de la croissance.

► Sur un autre plan, les investissements directs étrangers (IDE) conserveraient annuellement la même valeur sur la période 2018-2022 et enregistreraient, de ce fait, une régression relative par rapport au PIB de 2,5% en 2018 à 1,5% en 2022.

► De ce fait, les besoins de financement passeraient de 9% en 2018 à un peu plus de 1% seulement en 2022. Les besoins se transformeraient en capacités de financement à partir de 2026. Cette situation trouverait son explication par la fin des grands investissements, les infrastructures d'envergure arrivant à maturité en 2018 et par les rendements financiers progressifs qui en seraient alors attendus.

Le FMI estime en général, que « *pour récolter les fruits des investissements massifs et faire en sorte qu'ils profitent à tous, les autorités devront se concentrer sur plusieurs réformes fondamentales, qui visent à transformer le boum des investissements en une croissance forte et inclusive qui réduira la pauvreté, créera des emplois et remettra la dette sur une trajectoire viable* ».

Dans ce contexte, une politique de compression budgétaire soutenue a été mise en place (voir annexes) ainsi qu'une stratégie de réduction des impôts sur les produits énergétiques.

D'autre part et prenant conscience d'un tarissement prévisible des flux financiers extérieurs qui, conjugué au poids de la dette, pourrait rendre plus difficile le financement des dépenses prévues, les Autorités djiboutiennes (LFI 2017) « se sont efforcées de mobiliser les appuis extérieurs grâce à l'engagement des principaux partenaires au développement, mais tout en privilégiant les voies de l'accès aux dons plutôt que les prêts, et le cas échéant en se limitant à un recours aux prêts concessionnels ». Ainsi, alors qu'en 2014, 10 % environ des dépenses publiques ont été financés par des dons et 23% par des prêts, en 2016 la situation a été inversée avec respectivement 18% et 5%.

## II.2. Evolution attendue de la démographie

Au niveau des projections démographiques (voir annexe), la population s'accroîtrait à un rythme annuel moyen de 2,8% ; toutefois, elle serait différenciée selon les régions. L'indice de concentration<sup>16</sup> inter-régions dégage une diversification relative de la population au cours de la décennie 2015-2025, pour un renversement de situation au cours de la décennie 2025-2035. A ce titre, Djibouti-ville qui concentre 58% de la population en 2015, passerait à seulement 57% en 2025, pour se situer à l'horizon 2035 à 59,6%.

Les données sur le marché du travail montrent une implication de plus en plus soutenue de la femme sur le marché du travail ; la population active évoluera sur ce

te période avec un taux annuel moyen de l'ordre de 2.4%. Cette population passera donc de 329 mille à plus de 400 mille en 2025.

Ces estimations suggèrent que les emplois dans le secteur privé devraient évoluer d'une manière rapide pour passer de 120 mille emplois en 2017 à 200 mille en 2025 puis à 317 mille en 2035.

En permettant à cette catégorie de travailleurs de bénéficier d'une couverture sociale dans le cadre du système contributif, la stratégie de la protection sociale devrait, ce faisant, étendre son parapluie à davantage de travailleurs (i) en contribuant à consolider le rôle du secteur privé dans la création d'emplois (ii) et en cherchant à intégrer le maximum d'actifs du secteur informel dans le secteur formel.

Au niveau du chômage, l'effectif des chômeurs devrait baisser pour atteindre 88000 en 2025. En effet, et compte tenu des projections démographiques, la population qui s'accroîtrait à un rythme annuel moyen de 2,2% sur la période 2018 – 2025 ferait ainsi passer la population totale de Djibouti de 1 013 mille individus en 2017 à 1 180 mille individus en 2025.

Par ailleurs, la Vision 2035 ambitionne de faire baisser le taux de chômage à près de 10% en 2035. Or, pour atteindre cet objectif, ce taux devrait baisser jusqu'à 22% à l'horizon 2025.

S'agissant des populations pauvres, en 2016 près de 22% de la population djiboutienne vivaient sous le seuil de l'extrême pauvreté. Ce chiffre correspond à 217 mille individus. L'objectif de la Vision est de réduire de 1/3 le taux de pauvreté aigüe, soit 15% à l'horizon 2035 ( et 20% en 2022) et de maintenir ainsi cette population aux alentours de 220 mille individus.

$$H = \sum_{i=1}^n s_i^2$$

(Avec  $s_i$  = part dans total)

<sup>16</sup>**Indice Herfindahl-Hirschmann** : Indice de concentration / diversification : s'il est élevé, il reflète une répartition moindre entre les composantes (ex. secteurs d'activité économiques, régions, ...)



# PARTIE 2

CONSTATS ET DÉFIS  
DE LA PROTECTION  
SOCIALE

### III. Constats et défis de la protection sociale

La république de Djibouti dispose déjà d'un système de protection sociale formel qui fonctionne depuis plusieurs années (allocations familiales, pensions de retraite et l'assurance maladie universelle mise en œuvre depuis 2014) et d'un système de protection sociale axé sur les filets sociaux destinés à la population pauvre et aux groupes vulnérables.

#### III.1. La sécurité sociale dans le secteur contributif

L'assurance sociale, qui est de nature contributive, est gérée depuis 2008 par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère du Travail et de la Réforme de l'Administration.

La CNSS assure le recouvrement des cotisations sociales et garantit, depuis la mise en œuvre de l'Assurance Maladie Universelle, en décembre 2014, **une couverture médicale universelle pour tous**.

Les risques couverts par la CNSS sont les suivants :

RISQUES	PART SALARIALE	PART PATRONALE
Prestations Familiales	0	5.5%
Accidents de Travail	0	1%
Pensions Vieillesse, Invalidité, Survivants	4%	4%
Soins	2%	5%

Les travailleurs indépendants ne cotisent que pour le régime « soins » à hauteur de 7%.

Au cours de l'année 2016, la CNSS comptait 80 000 assujettis composés des travailleurs du secteur privé (40 000), des agents de l'Etat (18 000) et des agents en uniforme.

Pour faire face aux dépenses qu'implique la couverture des prestations dans le cadre des deux régimes, **général et particulier**, du système de sécurité sociale, la Caisse dispose de ressources de financement qui viennent essentiellement des employeurs et employés et d'une subvention de l'Etat pour ce qui concerne la couverture médicale des plus démunis.

Le budget prévisionnel pour l'exercice 2016 de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale a été établi en produits à plus 20 milliards de FDj et dégage un résultat excédentaire de plus de 4 milliards FDj.

Les recettes prévisionnelles sont en augmentation par rapport à 2015, due essentiellement, selon la Caisse, à la poursuite de la croissance économique et ses effets positifs sur la création d'emplois.

Dans le cadre de sa stratégie d'investissement, la CNSS s'est attachée à mettre en œuvre en 2016 plusieurs projets dont notamment le lancement du projet PASS<sup>17</sup>, la réalisation des études techniques du projet de construction d'un nouvel hôpital moderne et l'acquisition des équipements médicaux pour l'hôpital d'Arta et ses centres de soins. Cette intervention dans le développement pourrait être améliorée par le biais d'une amélioration du taux de recouvrement auprès des employeurs tentés par les sous-déclarations ou par une « évasion sociale » totale.

Il ressort de ce qui précède que la couverture du secteur formel est bien structurée malgré un taux de pénétration modeste (29%). Mais ce secteur pourrait faire l'objet d'une extension favorable pouvant atteindre un taux de 75% en 2024<sup>18</sup>.

Il convient de souligner ici que le secteur informel devrait faire l'objet d'une attention particulière à la mesure du nombre d'emplois qu'il génère. Sa formalisation progressive rendrait visibles, justement, ces emplois sans compter l'incidence que la structuration du secteur pourrait avoir sur le renforcement des ressources de la sécurité sociale et, par conséquent, sur l'élargissement de l'assiette des cotisants.

Par ailleurs, la mise en place d'un système d'assurance maladie universelle (AMU) consacrant le droit d'accessibilité pour tous à la santé (Loi n°24/AN/14/7è L) constitue une avancée considérable sur la voie de l'institutionnalisation d'un droit humain universel. L'AMU représente, en outre, une manifestation de solidarité sociale puisqu'elle englobe une assurance médicale obligatoire (AMO) contributive et le programme d'assurance santé universelle (PASS) qui couvre les personnes sans revenu (identifiées préalablement) et non affiliées à la CNSS.

A l'heure actuelle<sup>19</sup>, les populations couvertes sont au nombre de 339 449 personnes réparties comme suit :

► AMO : 51 666 ménages, soit 284 183 personnes

► PASS : 17 952 ménages<sup>20</sup>, soit 98 736 personnes.

Afin de garantir les conditions de pérennité de la réforme, l'AMU a besoin de compléter les textes d'organisation, de mettre en place un système d'information pour le pilotage et le contrôle et d'élargir l'assiette des cotisants de la CNSS. Ce faisant, ce programme contribuera largement à améliorer la santé de la population en général et à réduire les taux encore élevés de mortalité infanto-juvénile et maternelle.

---

<sup>17</sup> Le PASS, programme d'assurance sociale santé est financé à hauteur de 500 millions FDj par la CNSS et de 500 millions FDj par le budget de l'Etat.

<sup>18</sup> Stratégie nationale de l'emploi.

<sup>19</sup> Statistiques de la CNSS au 22/12/2016

<sup>20</sup> Ce nombre est actualisé au mois d'octobre 2018.

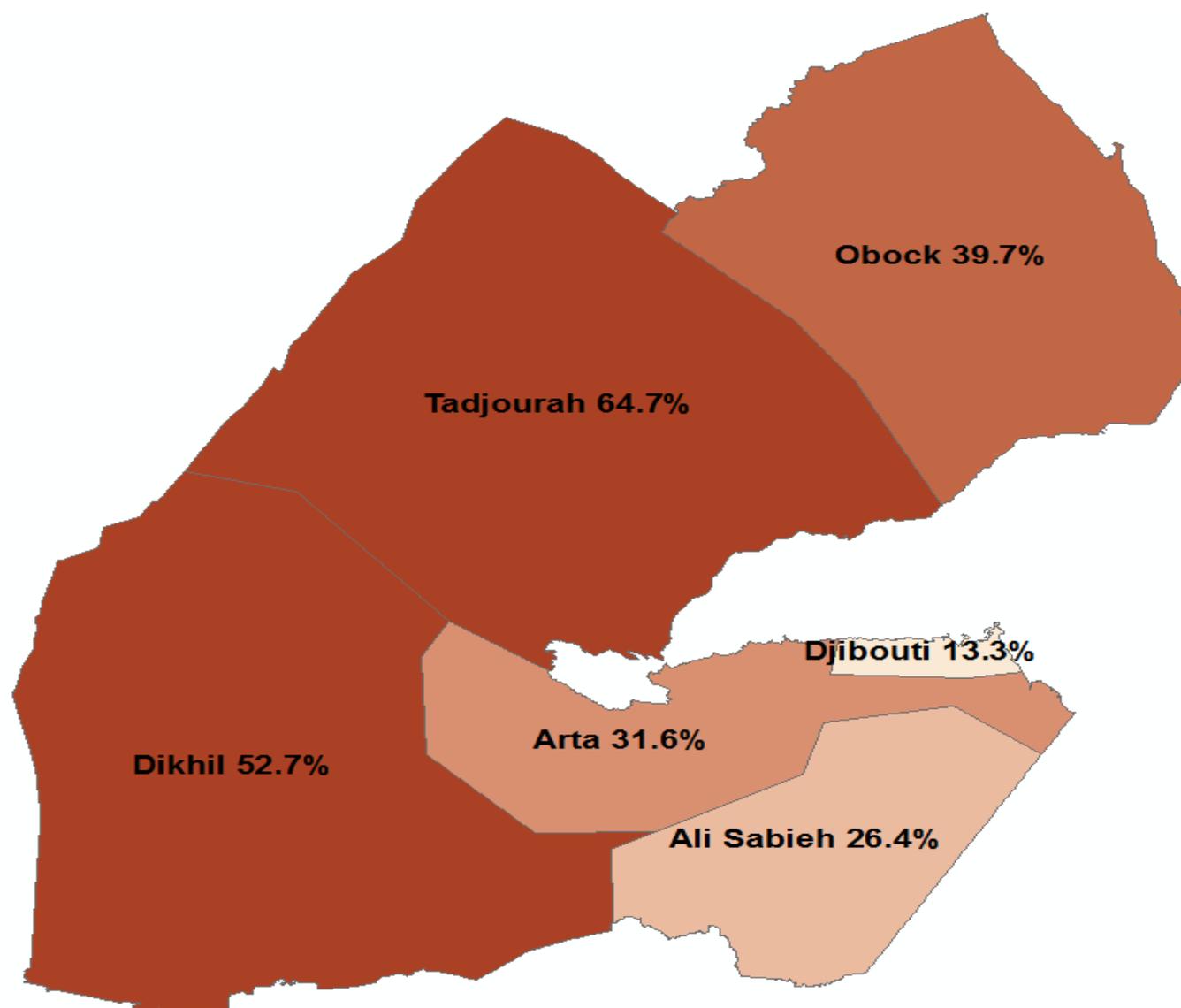
## III.2. Le secteur de l'assistance sociale : défis et opportunités

### III.2.1. La lutte contre la pauvreté

Les ménages pauvres sont par essence les plus défavorisés et présentent, par conséquent, les plus grands écarts par rapport à la moyenne : bas niveaux de revenus, d'avoirs et d'épargne, bas niveaux d'instruction, de formation ou de qualification et accès limité aux sources de financement. Les dernières données sur l'analyse de la situation de la pauvreté à Djibouti, sur la base de l'enquête budget consommation (EDAM4), indiquent que l'incidence de la pauvreté extrême au niveau national est ressortie à 19,1% en 2017 pour un **seuil de pauvreté extrême** estimé monétairement à **114 096 FDJ** par équivalent adulte et par an pour l'ensemble du pays.

Par comparaison avec les données de 2013, le changement constaté est une baisse de 4 points de pourcentage au niveau de l'ensemble du pays.

La carte ci-après donne un aperçu sur la répartition régionale de la pauvreté extrême selon l'EDAM



Le **seuil global de la pauvreté** pour l'ensemble du pays est estimé à **150 565 FDJ** avec un taux d'incidence de la pauvreté relative de 35,3% en 2017.. La proportion de la population qui souffre d'une pauvreté multidimensionnelle n'a pas nettement diminué par rapport à l'incidence de la pauvreté monétaire. En effet, les statistiques montrent que la pauvreté touche plus les individus qui n'ont jamais été scolarisés, 90% des pauvres.

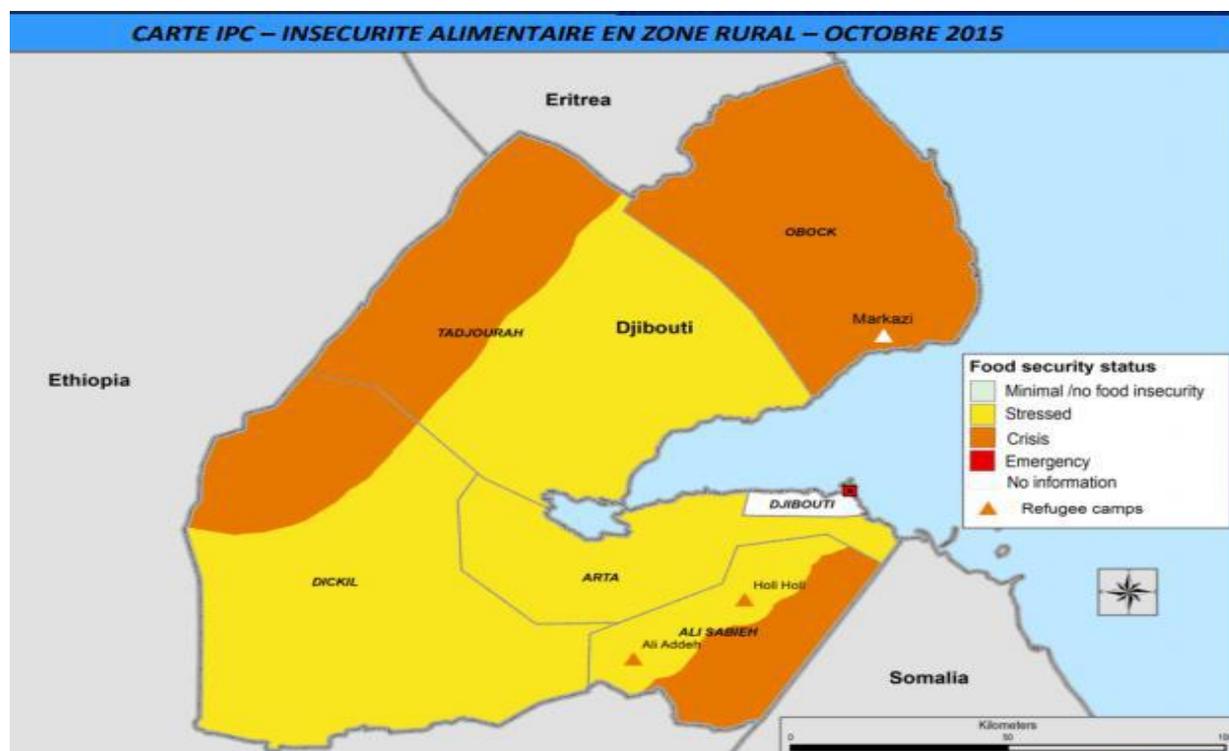
Le niveau élevé de la pauvreté monétaire impacte les dépenses des ménages consacrées à l'alimentation qui ont connu une baisse en termes réels..

### III.2.2.La lutte contre l'insécurité alimentaire

La population en situation d'**insécurité alimentaire aigüe** correspond à la population qui, même en consacrant la totalité de ses dépenses (alimentaires et non alimentaires) à l'achat de produits alimentaires, n'est pas en mesure d'acquérir le panier de biens alimentaires qui garantit l'apport calorique journalier minimal.

Les résultats récents de l'analyse IPC de l'insécurité alimentaire chronique (valides jusqu'à 5 ans, en l'absence de chocs inhabituels) se présentent comme suit : presque 280 000 personnes, soit 28,4% de la population font face à une insécurité alimentaire chronique (IPC IAC Niveau 3+).

Niveau 4	106 866	<b>Personnes au Niveau Sévère</b>
Niveau 3	171 988	<b>Personnes au Niveau Modéré</b>
Niveau 2	332 165	<b>Personnes au Niveau Moyen</b>
Niveau 1	368 426	<b>Personnes au Niveau Minimal</b>



Source :IPC.Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire. Djibouti. Octobre 2015.

Les régions les plus sévèrement touchées sont les régions d'Obock dans le Nord, et les régions d'Ali Sabieh et de Dikhil dans le Sud, avec respectivement 30%, 25% et 20% de la population rurale au niveau 4. Dans la capitale et sa périphérie (Balbaba), 15% et 25% respectivement sont au Niveau 3, soit 113,373 personnes. Cette analyse a couvert la période de 2007 à 2017 et est valide pour 3 années jusqu'à fin 2020.

Face à cette situation, l'Etat s'est fixé des objectifs prioritaires dans le cadre de la résilience où figure l'amélioration de la sécurité alimentaire, notamment en milieu rural (SCAPE et PNIASAN). Pour cela, il a opté pour :

- une amélioration de la gestion des crises alimentaires conjoncturelles en collaboration avec le PAM. Cela devrait commencer par la construction de dépôts régionaux de distribution alimentaire.
- et la création des conditions d'une sécurité alimentaire structurelle.

Dans ce cadre, Djibouti a mis en place le PNSA (2012-2017) puis le PNIASAN (2016-2020) d'où émergent trois composantes principales :

• *l'assurance d'une sécurité alimentaire durable dans le cadre régional avec la mise en valeur des fermes agricoles concédées par l'Ethiopie et le Soudan du Nord. L'accent est mis sur cinq produits : la farine, l'huile, le sucre, le riz et le sorgho. Les experts du ministère de l'Agriculture estiment qu'il est possible de résoudre le problème pour ces produits dans un délai compris entre deux et trois ans ;*

• *l'amélioration des capacités de stockage pour les produits stratégiques ;*

• *la création de nouvelles sources de croissance par l'introduction de technologies modernes (le goutte à goutte, les cultures sous serres,...) et de nouvelles variétés de produits (palmeraies, cultures sucrières, pêche) et un appui aux exportations nationales (viandes et produits de la pêche).*

Ce programme, actuellement en exécution, demande un renforcement des capacités par la formation des agriculteurs et leur regroupement en coopératives agricoles. Mais il a permis d'ores et déjà d'obtenir des résultats, notamment à travers une action perceptible au niveau des prix publics de la farine, du son et de l'huile.

En outre, l'entrée en fonction de l'aqueduc avec l'Ethiopie aura des répercussions tangibles sur le développement de la sécurité alimentaire.

### **III.2.3. Les vulnérabilités liées à l'âge et au sexe**

► Les enfants et les personnes âgées sont vulnérables en raison respectivement de leur immaturité et de leur invalidité. Les femmes sont particulièrement vulnérables à l'âge de la procréation. Les jeunes (surtout dans la tranche d'âge de 15 à 24 ans) manifestent eux aussi des vulnérabilités spécifiques en termes d'accès au marché du travail et par rapport aux risques de santé, notamment en ce qui concerne leur exposition au VIH/SIDA.

Selon le Recensement effectué en 2009, Djibouti comptait 818 159 habitants, dont 46,2% de femmes. Cette population était majoritairement composée de jeunes (environ 74% de la population avait moins de 35 ans), ce qui induit des rapports élevés de dépendance et réduit les capacités d'épargne des familles et des ménages, contribuant à reproduire la pauvreté, car c'est au sein des populations pauvres que le nombre d'enfants est le plus élevé

D'après les données du recensement, la structure par âge montre que 56,8% (Djibouti-ville : 56,0% et autres régions : 58,8%) des personnes ont moins de 15 ans, près de 73,5% (Djibouti-ville : 73,60% et autres régions : 73,1%) ont moins de 35 ans, alors que 6,5% (Djibouti-ville : 6,0% et autres régions : 7,9%) seulement ont 55 ans et plus. Ce résultat traduit un coefficient de dépendance (rapport inactifs sur actifs) assez élevé dans le pays. La moyenne d'âge de la population se situe autour de 23 ans. La jeunesse de la population et la prédominance des femmes, dont près de 57% sont en âge de procréation, induisent des besoins sociaux non négligeables, des tensions sur le marché de l'emploi et une forte demande dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

► Pour leur part, **les enfants** en bas âge (0 à 4 ans, soit 11,4%) font face à des risques particuliers, notamment les risques sanitaires et de malnutrition qui mettent en danger leur survie.

Dans la proportion des enfants de moins de 5 ans qui souffrent de retard de croissance, la prévalence globale de cette forme de malnutrition est de l'ordre de 33,5% avec 19% de retard de croissance sévère (EDSF/PAPFAM 2012). La tranche d'âge la plus touchée par le retard de croissance est celle des 12-23 mois, soit plus de quatre enfants sur 10 (41,5%). Les écarts sont importants selon le milieu de résidence: **la proportion est plus élevée en milieu rural** qu'en milieu urbain (42,3% contre 30%).

La mortalité infantile demeure élevée, 58% selon EDSF/PAPFAM 2- 2012, avec des disparités genre (62,4% pour les garçons et 53,3% pour les filles), des disparités géographiques (58,8% en milieu urbain contre 55,7% en zone rurale) et des disparités liées au niveau d'instruction des mères (64,4% des enfants de mères sans instruction contre 40,4% des enfants de mères avec un niveau primaire et plus).

Les privations au cours de l'enfance augmentent la probabilité de la pauvreté à l'âge adulte et la transmission de la pauvreté à la prochaine génération.

► Parmi **les vulnérabilités liées à la jeunesse**, figure le chômage. Les contraintes structurelles du marché du travail à Djibouti ont conduit à un taux de chômage élevé (48% en 2012) qui **atteignait même 60% dans les zones rurales**. Près de 3/5<sup>è</sup> des femmes et des jeunes sont touchés par ce fléau.

La Politique Nationale de l'Emploi met en relief la relative prépondérance des jeunes sortants du système éducatif et de formation, primo demandeurs d'emplois, dans la population de personnes touchées par le chômage et le sous-emploi. En fait, 72% des chômeurs ont moins de 35 ans. Une proportion moyenne de 33% des salariés, dont une majorité de jeunes, est occupée dans le secteur informel.

Face à cette tendance lourde, la Vision 2035 s'est fixée comme objectif de ramener le taux de chômage à 10% en 2035. En chiffres absolus, l'objectif est de créer plus de 200 000 emplois.

Par ailleurs, la vulnérabilité particulière des jeunes aux risques du VIH/SIDA est à souligner malgré des progrès significatifs enregistrés entre 2006 et 2012. En effet, si en 2006<sup>21</sup>, seulement 16 % des jeunes femmes et une proportion deux fois plus élevée des jeunes hommes (35 %), ont eu une connaissance considérée comme complète du VIH/SIDA, en 2012<sup>22</sup>, 67% des femmes non célibataires âgées de 15 à 49 ans connaissent cette maladie avec des différences liées au niveau d'instruction et au milieu de résidence. La proportion de jeunes utilisant des préservatifs s'est

<sup>21</sup> Enquête EDSF 2006.

<sup>22</sup> Deuxième enquête djiboutienne sur la santé de la famille. EDSF/PAPFAM 2-2012.

révélée très faible : environ 19% pour les hommes et seulement 10% pour les femmes lors de leurs premiers rapports sexuels, **avec des taux nettement inférieurs en milieu rural et dans le nord.**

► **Les personnes âgées** de plus de 65 ans (3,1% de la population) n'ont parfois pas ou peu de soutien familial et sont sujettes aux risques croissants de maladies et de handicaps, avec des besoins importants en médicaments et consultations médicales. Les proportions de malades passent de 0,9% chez les moins de 15 ans à environ 17,5% parmi la population de 65 ans et plus.

Conscients de cette situation de fragilité, les services du ministère des Affaires Sociales et des Solidarités (MASS) sont en train d'initier un programme ambitieux de prise en charge des personnes âgées vulnérables vivant seules dans le cadre de centres d'accueil assurant leur hébergement et leur accompagnement médical.

Il est utile de souligner ici qu'un projet de loi portant promotion des personnes âgées est en cours d'adoption.

► **Les personnes qui vivent avec un handicap** semblent représenter l'un des groupes les plus précaires, souffrant de toute une série de désavantages, allant des barrières d'accès à l'enseignement et à l'emploi jusqu'aux contraintes freinant leur pleine participation à la vie sociale et culturelle.

Cependant, suite à la dernière Enquête de dénombrement des handicapés sur le territoire national, un nombre de 10045 ont été recensés toutes formes confondues. Les handicaps principaux sont visuels, loco-moteurs et mentaux..

La loi de promotion et protection des personnes handicapées adoptée en 2018, offrira à cette catégorie de la population la possibilité de disposer de formations qualifiantes adéquates, des moyens d'accéder aux bâtiments publics, et de quotas pour l'emploi dans le secteur public.

### **III.2.4. La promotion de l'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, eau et assainissement)**

#### **► La santé :**

Des progrès significatifs ont été accomplis en matière de santé maternelle et infantile. L'instauration de l'Assurance Maladie Universelle est venue apporter des solutions au défi de l'accessibilité financière aux soins pour tous.

Mais force est de constater que le taux de mortalité maternelle se situe encore à un niveau élevé (300 décès pour 100 000 naissances vivantes). Les taux de mortalité infantile sont, pour leur part, supérieurs aux normes (50,20 pour mille). Une forte prévalence de la malnutrition aiguë et de l'anémie est observée chez les enfants de 6 à 59 mois.

Quant au VIH/SIDA, le taux de couverture de l'accès aux soins des personnes vivant avec le VIH reste faible (21,6%), en raison, probablement, d'une crainte de la stigmatisation.

D'autre part, si l'augmentation de l'effectif général du personnel de santé paraît soutenue, celle-ci s'est opérée cependant beaucoup plus au niveau du personnel administratif que du personnel clinique, sachant bien évidemment que la formation de professionnels de santé médicaux et

paramédicaux en nombre suffisant est un long processus qui constitue un défi pour un pays aux ressources limitées.

En attendant, l'augmentation immédiate du nombre de ces professionnels et leur affectation en priorité dans les régions pourraient être réalisées par un appel à des compétences étrangères par le canal de la coopération internationale.

Sur un autre plan, la dotation en ressources humaines (et équipements) témoigne d'une situation défavorable pour les régions de l'intérieur, ce qui vient accroître les inégalités d'accès à la santé déjà existantes en fonction des revenus des ménages.

Le tableau suivant indique le nombre d'habitants par médecin généraliste et par infirmier tout en comparant ce ratio aux normes de l'OMS :

Région	Nombre d'habitants/médecin		Nombre d'habitants par infirmier diplômé de l'Etat	
	Norme OMS	2013	Norme OMS	2013
Ali Sabieh	10 000	48 552	5 000	4 624
Arta		15 777		2 629
Dikhil		49 668		3 425
Obock		21 139		2 114
Tadjourah		48 415		3 586
Djibouti ville		6 396		2 750
<b>Pays</b>				9 720

Source : Annuaire des statistiques sanitaires du SNIS-MS 2013.

La part de la santé dans le budget de l'Etat, financement extérieur compris, a plutôt suivi une tendance baissière, passant de 12,6% en 2007 à 8,9% en 2013 pour descendre à un niveau de 7,37 en 2016 avec une estimation de 6,94% en 2017, loin de l'objectif de 15% prôné par la Déclaration d'Abuja de 2001.

De nombreux défis restent ainsi à relever. Selon les orientations du PNDS (2013-2017), la politique de santé vise à réduire d'ici 2019 « la morbidité et la mortalité liées aux grandes endémo pandémies, particulièrement pour le groupe cible le plus vulnérable, la mère et l'enfant... ainsi que la réduction des inégalités territoriales en corrigeant les disparités d'offre constatées entre la Capitale et les régions de l'intérieur ».

Un rapport publié en octobre 2014<sup>23</sup> expose, justement, les conséquences de ces inégalités régionales, au niveau des distances à parcourir par les patients pour rejoindre une structure sanitaire : « Avec seulement 75 structures hospitalières publiques, parapubliques et privées, la couverture sanitaire à Djibouti reste déficitaire. Les 10 cliniques privées et les 4 centres parapublics sont placés dans la Capitale. A Djibouti, il y a un poste de santé de base pour 17 053 habitants. Le rayon moyen d'action d'une infrastructure est de 12,1 kms dans le pays avec des pointes au niveau des régions de Dikhil (18,1), Obock (16,1) et Tadjourah (15,3), ce qui dépasse largement l'accessibilité physique acceptable qui est de l'ordre de 5 kms ».

Compte tenu de cette situation, mais avec des objectifs plus larges, la SCAPE prévoit des résultats à atteindre d'ici 2019 dont notamment « un accès universel à des services de santé de qualité » et

<sup>23</sup>République de Djibouti. Analyse globale de la vulnérabilité, de la sécurité alimentaire et de la nutrition (AGVSAN)-PAM. Octobre 2014.

« le développement et la valorisation des ressources humaines en fonction des priorités de santé et sur **une base d'équité géographique** ».

### ► **L'éducation :**

En matière de droit à l'éducation, la SCAPE prévoit d'atteindre l'objectif de scolarisation primaire universelle et disposer de sous-systèmes pour la formation professionnelle et pour l'enseignement supérieur performants et en adéquation avec les besoins du marché du travail.

La priorité accordée à l'éducation depuis le début des années 2000, notamment avec la gratuité de l'enseignement primaire public, a permis l'élargissement régulier des capacités d'accueil et une augmentation soutenue des effectifs à tous les niveaux d'enseignement.

Au cours de la période 2001-2015<sup>24</sup>, le taux brut de scolarisation des filles au primaire est passé de 68,8% à 94,2%, alors que celui des garçons est passé de 79,6% à 94,1%, ce qui a abouti à **une parité parfaite**. Au niveau du secondaire, le taux brut de scolarisation est passé pour les filles de 41,8% en 2003 à 79,1% en 2015 et l'indice de parité est passé de 0,69% à 0,87%.

Les mêmes tendances sont observées au niveau universitaire où la proportion des filles parmi l'ensemble des étudiants inscrits à l'Université est passée de 39,8% en 2006 à 42,9% en 2015.

D'autre part, le taux d'alphabétisation des adultes est passé de 49% en 2002 à 59,7% en 2015. Dans ce cadre, le MFF a initié l'alphabétisation en langues nationales pour les femmes vulnérables. Au cours de l'année 2017, le MFF a lancé un programme d'alphabétisation sur toute l'étendue du territoire. A ce jour quelque 2086 femmes analphabètes suivent les cours d'alphabétisation en langues nationales (Afar, somali). A travers cette action, le MFF compte infléchir le taux élevé de femmes analphabètes par rapport à celui des hommes. Il est prévu d'atteindre 36000 femmes d'ici l'année 2020.

Mais il est une question qui commence à s'incruster avec force dans l'espace éducatif, c'est celle de l'éducation préscolaire. En initiant les crèches communautaires, le MFF avait pour but de dégager du temps pour les mères afin qu'elles puissent se former ou avoir une AGR. Financées sur le budget de l'Etat, ces crèches ne sont pas encore toutes fonctionnelles. Mais le MFF a mis en place jusqu'à ce jour 29 garderies : 15 à Djibouti-ville et 14 dans les régions de l'intérieur avec l'appui de l'UNICEF.

De fait, « il est établi aujourd'hui que le « retour sur investissement » de l'éducation préscolaire est le plus élevé de tous les cycles d'éducation et qu'il est même plus élevé pour les couches sociales défavorisées »<sup>25</sup>

### ► **L'accès à l'eau et l'assainissement**

Compte tenu des conditions climatiques arides, l'alimentation en eau potable est assurée à plus de 95% par les eaux souterraines des aquifères volcaniques et sédimentaires. La production des eaux souterraines est estimée en 2013 à près de 30 millions de mètres cubes par an<sup>26</sup> et la consommation<sup>27</sup> en 2017 à 40 000 m3/jour.

<sup>24</sup> Présentation du MFF. Document de 2016.

<sup>25</sup> L'éducation préscolaire pour tous ». Sonia Naccache. Article. 2015.

<sup>26</sup> Seconde communication nationale de la République de Djibouti à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Djibouti. Décembre 2013. Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Environnement.

<sup>27</sup> Source : Ministère de l'Agriculture. Mai 2017.

« L'exploitation intensive des eaux souterraines depuis plusieurs décennies entraîne la surexploitation des nappes phréatiques et, par conséquent, une dégradation de la qualité de l'eau. La recharge limitée des nappes d'eau souterraines, l'intensification des pompages et l'intrusion de l'eau de mer contribuent à augmenter le taux de salinité et à favoriser l'apparition d'eaux saumâtres. De plus, la question de l'eau se pose avec acuité pour la population en termes de quantité disponible. »<sup>28</sup>.

Cette situation n'est pas sans conséquences néfastes sur la population obligée, dans sa majorité, de s'alimenter en eau soit à partir d'un forage rudimentaire, d'un puits traditionnel ou d'un puits cimenté, l'abonnement au réseau ONEAD concernant une minorité d'habitants de la Capitale et de ses quartiers périphériques.

Pour assurer les besoins en eau de la population et des différents secteurs économiques, les autorités djiboutiennes ont élaboré et adopté en 2000 un Schéma Directeur de l'Eau qui prend en compte le projet de dessalement de l'eau de mer et la mobilisation des eaux de surface (construction de barrages de retenue).

Dans ce contexte, la FAO a entrepris avec la BAD la construction d'un barrage à Obock et un second projet de retenue d'eau, en coopération avec la Suède, à travers la collecte des eaux de ruissellement à Dikhil. L'Etat djiboutien a prévu, pour sa part une enveloppe de 15 000 000 FDj dans le budget 2017 pour la construction de nouvelles retenues d'eau.

Le projet de dessalement de l'eau de mer va permettre à l'ONEAD de produire 40 000 m<sup>3</sup> d'eau par jour, ce qui correspond à sa production actuelle.

Le nouveau projet, quasiment achevé, d'adduction de l'eau à partir de Hadagala en Ethiopie est sensé produire 100 000 m<sup>3</sup> d'eau par jour. Il résoudrait de ce fait une grande partie du problème prégnant de l'eau, au moins à Djibouti-ville et dans les régions du Sud et, selon des spécialistes du ministère de l'Agriculture, ferait tomber le niveau d'exploitation des nappes phréatiques à 10 000 m<sup>3</sup> par jour. A ce rythme, les nappes pourraient se régénérer et de nombreux puits seraient fermés.

Quant aux régions du Nord, des projets de nouveaux forages sont prévus avec un financement de l'Union européenne et de la BAD. Le budget de l'Etat 2017 prévoit pour sa part 57 000 000 FDj pour la réalisation de nouveaux forages.

S'agissant des indicateurs de l'assainissement au niveau des ménages<sup>29</sup>, seuls 22% des ménages disposent de latrines adéquates (11,3% ont des latrines améliorées et 10,7% possèdent des latrines avec WC avec chasse d'eau).

Comme indiqué dans les statistiques relatives à la répartition de la pauvreté et la précarité entre les régions et compte tenu des disparités des services de base entre la Capitale et les régions, une stratégie est mise en place entre le **Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités (MASS)** et le **Secrétariat d'Etat de la Décentralisation**.

Dans ce cadre, des services sociaux de proximité ont été implantés (12 guichets sociaux dont 5 dans les régions, développement de la téléphonie mobile pour l'accès aux transferts monétaires,...). L'appui du **Secrétariat d'Etat de la Décentralisation** et l'accompagnement des

<sup>28</sup> Même source que la référence 25.

<sup>29</sup> EDAM3-IS-Avril 2012

projets sociaux a consolidé cette tendance dont les Programmes de Développement Régional menés par ce même Département devront offrir un cadre d'avenir.

### III.2.5. Les réponses à la question des migrants et des réfugiés

De pays de transit vers les pays du Golfe et l'Europe, Djibouti est devenue, à la lumière de la dégradation connue par la région ces dernières années, un pays d'installation pour un nombre de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile.

Dans ce contexte, le Gouvernement a promulgué un ensemble de lois portant protection des personnes vulnérables à Djibouti. Il s'agit du code de protection des mineurs (2015), de la loi portant sur la lutte contre la traite des personnes et le trafic illicite des migrants (2016) et de la loi portant statut des réfugiés (2017).

Mais force est de constater que cette population pèse du poids de toute sa précarité sur les conditions de vie des populations locales vulnérables et sur les finances modestes du pays qui **doit faire face, en même temps, aux besoins des populations déplacées de l'intérieur.**

Certes, des organisations internationales telles que l'OIM, le PAM, le HCR et l'ONU-SIDA (qui prévoit une enveloppe de 96 000 000 FDj en 2017 pour assister les groupes vulnérables et les réfugiés) apportent leur appui avec l'ONARS et le Croissant Rouge djiboutien aux trois camps de réfugiés du pays, mais le problème reste entier.

Au vu de sa législation et compte tenu de ses engagements internationaux en matière de droits de l'homme et de la nécessité d'assurer un minimum de protection sociale à la population migrante et réfugiée, Djibouti devrait se pencher sur cette question cruciale afin d'en limiter les conséquences sociales diverses.

Mais Djibouti n'est pas seulement une terre de transit ou d'immigration. Elle est également un pays d'émigration dont les composantes humaines, avec leur nombre, leurs caractéristiques et leurs relations avec leur pays d'origine, méritent une étude exhaustive.

L'élaboration d'une **stratégie migratoire nationale** pourrait offrir des éclairages pertinents sur le profil migratoire de Djibouti dans son ensemble et permettre, dans un même élan, d'explorer les relations multiformes de la migration avec le développement du pays.

## III.3. Les stratégies transversales

En appui à cette stratégie d'accès aux services sociaux de base, Djibouti a développé des stratégies transversales visant l'inclusion socio-économique, l'atténuation des inégalités et la consolidation du capital humain.

### III.3.1. La promotion de l'emploi et des revenus

Selon le document du « plan d'action opérationnel de la politique de l'emploi 2014-2018 », le diagnostic stratégique de la situation de l'emploi a mis en évidence trois grandes préoccupations qui sont : (i) l'inadéquation entre la formation et l'emploi, (ii) la faible intensité de la croissance économique en emplois décentés, (iii) des insuffisances dans la gouvernance du marché du travail **et la protection sociale.**

Sur la base de ce diagnostic, des axes stratégiques ont été identifiés donnant lieu à des effets attendus à l'horizon 2024, dont en particulier :

- 1- faire évoluer significativement la proportion de la population active formée dans l'enseignement et la formation technique et professionnelle de 10% en 2012 à 33% au moins
- 2- faire baisser le taux de chômage des femmes et des jeunes respectivement de 65,6% et 62,8% en 2012 à environ 31%
- 3- faire porter la part du secteur privé structuré dans l'emploi total de 15,4% en 2012 à 20,4%, en favorisant la création d'environ 90 mille nouveaux emplois au cours de la période 2014-2024 dans le secteur privé structuré
- 4- augmenter la part de l'emploi du secteur primaire dans l'emploi total de 2,3% en 2012 à 3,5% en 2024, par l'insertion de 8 000 jeunes et femmes dans les secteurs de la pêche, de l'élevage et de l'agriculture. Il s'agira d'accélérer l'accroissement des revenus du secteur primaire en doublant le taux de croissance de la productivité du travail pour le porter à 5%
- 5- **accroître le taux de couverture de la sécurité sociale de 29,3% en 2012 à 75% à l'horizon 2024.**

### III.3.2. La promotion du genre

La République de Djibouti a réalisé des progrès indéniables en matière de politique genre compte tenu du fait que l'intégration de l'égalité des sexes dans les instruments du développement n'est pas à considérer seulement comme une exigence du développement durable mais également comme une question de droit et de justice sociale.

Le pays dispose à cette fin d'un ensemble d'atouts dont notamment :

- l'existence d'une politique nationale genre pour la période 2011-2021
- l'existence d'un cadre institutionnel pour l'égalité du genre qui couvre à la fois les niveaux national et local
- La ratification des instruments internationaux et régionaux pour la promotion de l'égalité du genre et la protection des enfants<sup>30</sup>
- L'existence d'institutions de formation pour le renforcement des capacités des femmes
- L'existence d'institutions de droits de l'homme et d'organisations de la société civile travaillant dans le domaine de l'autonomisation des femmes.

Sur le plan juridique, divers textes nationaux ont été promulgués, dont en particulier le Code de la Famille (2002) qui fixe l'âge légal pour le mariage à 18 ans, le Code de Protection Juridique des Mineurs (2015), la loi instaurant l'obligation de scolarisation des enfants de 6 à 16 ans et l'élaboration d'une Stratégie nationale d'accélération de l'abandon total des MGF<sup>31</sup>.

Cependant, même si la femme djiboutienne dispose d'un arsenal de textes garantissant sa protection et l'application de ses droits, la faible mise en œuvre de ces textes l'empêche d'en jouir pleinement. Les raisons tiennent à la préséance du droit coutumier sur le droit moderne, le faible niveau d'instruction et d'alphabétisation d'une partie importante de la population et la méconnaissances par les femmes et les hommes des différentes dispositions juridiques.

Au niveau du système éducatif, il y a lieu de constater que la déscolarisation touche davantage les filles que les garçons et que les femmes enseignantes représentent une portion infime du corps éducatif tant à l'intérieur du pays qu'au niveau de la périphérie de Djibouti-ville, malgré une légère amélioration de la situation ces dernières années.

<sup>30</sup> Voir Annexe IV.4.

<sup>31</sup> Stratégie nationale d'accélération de l'abandon total des MGF 2018-2022. MFF avec l'appui de l'UNICEF.

### III.3.3. Le logement

Des programmes nouveaux ont vu le jour consistant en la construction de villages composés de logements et équipés de structures et commodités sociales (école, centre de santé, branchement en eau potable). Grâce à des donateurs de pays arabes, plusieurs projets de création de villages ont été mis en œuvre: quatre sont déjà finalisés (chefs-lieux d'Obock et de Dikhil, Lac Assal (région de Tadjourah) et Omar Jagah (région d'Arta) et d'autres sont en cours de réalisation.

Ces programmes, qui visent l'amélioration des conditions de vie des populations rurales pauvres, permettent de fournir à ces bénéficiaires dans un même paquet un logement décent et des services sociaux de base.

Mais, malgré ces programmes de promotion de l'accès des populations à des logements décents (qui restent dans leur majorité tributaires de financements extérieurs), les coûts élevés du branchement à l'eau et à l'électricité empêchent plusieurs ménages vulnérables d'accéder à un habitat disposant des conditions sanitaires et de bien-être élémentaires.

La situation dans les zones rurales s'avère autrement plus problématique en raison du nomadisme prédominant et du coût des constructions.

Dans ce contexte, l'Etat, en priorité, et le secteur privé devraient convenir d'une politique de logement social accessible à la majorité de la population.

Le budget de l'Etat 2017 semble y apporter une première réponse en prévoyant que « *pour accompagner la politique d'accès aux logements, les entreprises de promotion immobilière bénéficient du droit fixe d'enregistrement de 100 000 FDj seulement pour l'acquisition des terrains à bâtir à condition que la société investisse dans des logements sociaux, des habitations économiques* »<sup>32</sup>.

En outre, et pour diminuer les coûts des facteurs, Djibouti pourrait agir, à l'instar d'autres pays en développement, dans le sens d'une implication des jeunes sous les drapeaux dans des projets de formation-construction de logements sociaux.

### III.3.4. L'environnement

La problématique de l'environnement à Djibouti prend toute son ampleur dans le cadre des réponses à fournir aux variations climatiques et notamment la sécheresse persistante qui a engendré des problèmes d'ordre humain, créé une situation de détresse hydrique structurelle et des conséquences graves sur l'environnement naturel.

Sur le plan humain, il convient de mentionner l'importance des déplacés climatiques (1/3 de la population rurale a été touché par la sécheresse) qui sont venus grossir les rangs des habitants des quartiers péri-urbains de Djibouti et l'impact des réfugiés sur les nationaux. La sécheresse a rendu encore plus difficiles les conditions de vie des populations vulnérables dans les zones rurales en raison du manque d'eau et de la réduction des périmètres de transhumance, en raison de l'aridité du sol, pour les populations nomades.

Afin de maîtriser les données sur la causes et les conséquences de la migration interne, le SEAS prévoit de réaliser une étude qualitative et quantitatives en 2018 avec l'appui de l'Organisation Internationale pour les Migrations.

---

<sup>32</sup> Loi de Finances 2017. Tome 1. Contexte national.

A ces conditions extrêmes s'ajoute un phénomène nouveau, celui de la pollution atmosphérique générée par les milliers de camions qui empruntent les axes routiers reliant Djibouti et l'Ethiopie en plus de l'amoncellement de déchets solides qui résulte de ces mouvements de véhicules lourds.

Certes, une stratégie nationale pour l'environnement a été validée et un plan d'action existe, mais les moyens de les rendre opérationnels et l'ampleur des défis qui se posent ne pourraient trouver de réponse que dans le cadre d'une coopération régionale et internationale soutenue qui ne doit nullement exclure une prise de conscience de tous les acteurs institutionnels, privés et associatifs, de la gravité de la situation et de la nécessité de contribuer à son atténuation.

### III.3.5. Le développement des régions

Djibouti subit les retombées d'une forte centralisation de l'Administration dans la Capitale et d'une concentration des projets économiques d'envergure dans cette ville.

Cette situation a été à l'origine d'une urbanisation accélérée avec son lot de problèmes démographiques et sociaux et a généré un développement inégal entre les régions du pays, elles-mêmes sujettes à des situations différenciées sur le plan géographique (régions enclavées, régions ayant accès à la mer) et au niveau démographique (populations peu sédentarisées, populations frontalières,...). Les chefs-lieux des régions, de dimension modeste, ne sont pas parvenus, faute d'infrastructures, de projets structurants et de services sociaux de qualité, à **retenir des populations acculées à l'exode rural**.

La création du Secrétariat d'Etat de la Décentralisation constitue un choix judicieux pour permettre une meilleure déconcentration des services publics et une décentralisation poussée des projets de développement économique et social.

Le décret n° 2017-119/PR/MEFI portant adoption des plans de développement régionaux (PDR) de Dikhil, Ali Sabieh, Tadjourah, Obock et Arta s'est inspiré des objectifs de la Vision 2035 et de la SCAPE pour répondre de manière concertée aux défis du « désenclavement économique » des régions et de la prise en charge de leurs besoins humains. Il a défini à cette fin les quatre orientations stratégiques suivantes :

*-développer les infrastructures structurantes et renforcer le réseau de transport pour favoriser une meilleure circulation des biens et des personnes ainsi que l'intégration et la cohésion des territoires locaux ;*

*-construire des économies régionales et des pôles économiques régionaux, exploiter les potentialités agricoles dans les régions pour assurer la sécurité alimentaire et renforcer la résilience des populations ;*

*-développer un cadre de vie de qualité et le capital humain pour soutenir les actions de développement durable ;*

*-promouvoir une bonne gouvernance locale, renforcer les capacités des décideurs politiques régionaux, améliorer le niveau de formation et la participation de tous les acteurs et la société civile à la gestion des affaires publiques.*

Près de 195 milliards de FDj sont prévus pour financer les opportunités de développement dans les régions, selon leurs priorités, décentraliser et déconcentrer les services administratifs dans un souci de proximité et dans le but de transférer les compétences pour lutter contre la pauvreté et l'exode rural.

La lutte contre les inégalités régionales s'inscrit ainsi au centre des préoccupations liées au développement harmonieux du pays.

## III.4. Les programmes actuels de réponse aux besoins

### III.4.1. Les programmes actuels de transferts monétaires et quasi-monétaires

Les transferts monétaires et quasi-monétaires jouent un rôle de premier plan dans la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Mais leur dispersion entre intervenants divers en rend la comptabilité incertaine et l'impact difficile à saisir.

Les programmes conduits par l'Etat, sur fonds propres, ou en coordination avec des partenaires, offrent des conditions optimales de visibilité dès lors que la répartition des tâches est définie. Il en est ainsi des interventions du MASS en matière de protection sociale.

► Le **Fonds de Solidarité Nationale (FSN)** d'une enveloppe d'un milliard de FDj est financé sur le budget de l'Etat, par les dotations accordées par des entreprises publiques et privées ainsi que par les dividendes du Port et de Djibouti Telecom. Il constitue « le bras financier » des programmes de protection sociale.

Le total des prévisions de financement par le FSN en 2017 est de 1 880 112 716 FDj.

Cependant force est de constater que le FSN est utilisé dans des contextes ponctuels et gagnerait à être inscrit dans une logique de planification pouvant dégager le gap à combler par les PTF.

► Un nouveau programme gouvernemental se distingue des autres par la visibilité de ses objectifs et de son financement. Il s'agit du **Programme national de solidarité famille (PNSF)**, déployé par le MASS, au départ, sur les Fonds du FSN.

**Ce programme est de nature structurante, fondé sur des critères de ciblage convenus et exigeant des bénéficiaires des changements de comportement notamment au niveau de la santé et de l'éducation des enfants.**

Son déploiement, dans le long terme, pourrait être à l'origine :

- d'une **amélioration** des conditions de vie des ménages bénéficiaires;
- de la **redynamisation** de l'économie locale à travers l'augmentation de la consommation;
- d'un **renforcement** des capacités des ménages pauvres et indirectement des organisations et collectivités locales impliquées.

Pour l'année 2017, ce programme a ciblé 4000 ménages souffrant d'une pauvreté extrême (seuil de pauvreté évalué à 104 000 FDj/an) et tirés du Registre Social récemment mis en place. Le budget prévu approche les 504 000 000 FdJ et chaque ménage perçoit une dotation de 30 000 FDj/trimestre.

Faute de crédits suffisants, la première phase d'intervention couvre une sous-préfecture pour chaque région de l'intérieur. Son inscription dans la durée devrait être garantie.

Ce programme semble, pourtant, réunir les conditions nécessaires pour devenir l'un des programmes phares de la protection sociale, à condition d'en garantir la viabilité financière : programme de nature structurante, fondé sur des critères de ciblage convenus et exigeant des ménages bénéficiaires des changements de comportement notamment au niveau de la santé et de l'éducation des enfants.

Le PNSF, qui est déployé actuellement dans une sous-préfecture par région, faute de crédits suffisants, devrait être inscrit dans la durée et devenir **le programme fédérateur de l'ensemble** des programmes de transferts monétaires et quasi-monétaires.

Dans ce cadre, le PNSF devrait :

▪ intégrer le FSN, le PASS( branche non contributive de l'AMU), le PASPAP( transferts destinés aux personnes âgées pauvres), les transferts monétaires et non monétaires du PAM, les fonds consentis par les PTF et le SNU destinés aux programmes de protection sociale, les aides monétaires destinées aux étudiants pauvres et handicapés et aux lycéens démunis ainsi que tous autres transferts monétaires ponctuels conditionnés ou universels (tels que les HIMO, le financement de soins pour des maladies rares,...).

Dans une telle configuration, **le PNSF disposerait de fonds plus conséquents et deviendrait le programme phare de l'intervention publique en direction des populations vivant dans la pauvreté et la précarité.**

Il aurait besoin pour cela d'améliorer sa gouvernance en termes de structure de gestion et de capacités humaines et de *développer une plate-forme de coordination transparente avec les bailleurs de fonds.*

L'atteinte d'un tel objectif demande des prérequis dont les plus importants semblent être :

- 1) Une nouvelle formulation de la loi ayant créé le PNSF.
- 2) L'élargissement de son champ de déploiement à toutes les sous préfectures au nom de l'équité régionale.
- 3) La mise en place des mécanismes de vérification pour éviter les abus et les fraudes.
- 4) La création d'une structure fonctionnelle dédiée rattachée au Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités.

► Un autre programme de portée universelle est le **Programme d'Assistance Sociale Santé "PASS"** qui garantit les prestations de soins aux personnes les plus nécessiteuses. Ce programme qui constitue, en fait, la branche non contributive de l'AMU, favorise la coordination entre institutions et balise la voie à la concrétisation entière de la garantie santé universelle. **Il combine en outre le ciblage en milieu urbain avec l'approche universelle en milieu rural**, le Gouvernement ayant jugé l'extrême pauvreté importante dans ce dernier milieu et décidé que l'enregistrement ne demanderait que la fourniture de la preuve de la zone d'habitat et la présentation d'un document d'identité.

Dans le cadre de ce programme, une répartition judicieuse des rôles est ainsi mise en œuvre : le MASS identifie les personnes pauvres éligibles au PASS et transmet leurs listes à la CNSS pour l'enrôlement biométrique et la remise d'une carte PASS à chaque assuré indigent. Le ministère de la Santé joue le rôle de prestataire de soins.

Compte tenu du nombre non négligeable des personnes déjà enregistrées au PASS (environ 12500 au mois de mai 2017)), il devient nécessaire d'accélérer la mise en place des procédures administratives et financières du **Fonds de solidarité santé** afin de garantir l'accès aux soins aux personnes les plus nécessiteuses, comme le stipule son décret de création n°2014/PR.MTRA.

Mais, outre cette action qu'il reviendra à l'administration de concrétiser, le PASS pourrait devenir plus performant si des réponses pertinentes étaient trouvées à des questions de première importance. Ces questions portent notamment sur :

- la garantie d'une offre de soin dans les localités éloignées dépourvues de structures de santé ;
- l'information des bénéficiaires du PASS quant à la meilleure utilisation de la carte qui leur est délivrée ;
- les mécanismes de vérification à mettre en œuvre pour éviter les abus et les fraudes ;
- les coûts des paniers de soins définis dans le cadre de la loi sur l'AMU (voir encadré ci-après) dont l'importance est avérée pour déterminer les coûts de santé ;

•la carte sanitaire pour suivre l'évolution de la répartition des structures de soin et pallier les inégalités régionales.

**Article 22 :** *En plus du paquet universel qui est servi gratuitement et sans distinction à toute la population, les bénéficiaires du programme d'assistance sociale de santé bénéficient des soins suivants :*

*-un paquet de base 1 pris en charge à 100% qui comprend les consultations (enfants et adultes) chez le généraliste, les accouchements simples, les accouchements avec césarienne, cinq (5) analyses médicales standard, les médicaments (LNME génériques) ainsi que les examens de radiologie excepté scanner, échographie, fibroscopie et examens spéciaux ;*

*-un paquet de base 2 constitué des consultations curatives (enfants et adultes), des médicaments génériques de la Liste Nationale des Médicaments Essentiels et de toutes les analyses médicales prescrites par les médecins spécialistes ;*

*Ce panier de soins couverts, sur la base des indications détaillées ci-dessus, sera étendu aux prestations de soins hospitaliers médicalement requises et disponibles auprès des établissements de santé publics, selon leurs niveaux de prestations.*

► Pour la sixième année consécutive, le MASS et le PAM reconduisent le **projet de transferts monétaires connu sous l'appellation de "coupons alimentaires"**; ce dernier est un projet saisonnier destiné à couvrir la période des grandes chaleurs (de juillet à septembre)<sup>33</sup>, au profit des populations pauvres et vulnérables habitant dans les communes de Balbala et de Boulaos.

Parallèlement, un effort de coordination est fourni avec le PNSF en milieu rural (150 personnes en bénéficient).

La valeur des transferts via les coupons alimentaires est fixée à 8000 FDj par mois.

Le nombre de ménages prévu pour l'assistance du PAM durant l'itération 2016-17 du projet était de 2 584, répartis sur 14 sous-quartiers (6 quartiers) de la commune de Balbala. Les prévisions pour l'année 2017 sont établies à 4000 ménages extrêmement pauvres dans les zones urbaines et péri-urbaines de Djibouti-ville.

Le représentant du PAM à Djibouti estime que même si l'assistance alimentaire directe existe encore, pour parer aux contextes d'urgence, le transfert monétaire lui est préféré par les bénéficiaires comme solution structurelle à un problème reconnu désormais comme structurel par les bailleurs de fonds. Et même si les coupons alimentaires sont destinés à répondre à des besoins alimentaires, ils pourraient en fait aider également les ménages cibles à varier leur alimentation pour les besoins nutritionnels spécifiques des enfants en bas âge.

► **Deux programmes destinés à la jeunesse estudiantine** montrent l'importance de la coordination interinstitutionnelle :

•*Le projet d'assistance sociale aux étudiants à besoins spéciaux (ASEH).*

Ce projet, initié avec l'Université de Djibouti consiste à octroyer une bourse mensuelle de 15 000 FDj à chaque étudiant favorisant sa réussite et son autonomisation.

<sup>33</sup> La durée du projet est prolongée d'un mois supplémentaire cette année, en raison probablement des dépenses supplémentaires qu'auront occasionnées le mois de Ramadhan, les fêtes de l'Aïd et la rentrée scolaire.

Projet pilote, fruit d'une collaboration entre le MASS et l'Université de Djibouti, ce programme a touché, depuis sa mise en œuvre, plus de 36 étudiants présentant un handicap physique. Le nombre prévu pour l'année 2017 est de 200 étudiants pour un budget prévisionnel de 14 000 000 FDj.

En 2016, le MASS et le MENFOP ont convenu d'un accord de partenariat pour aider les élèves des lycées présentant un handicap physique et ouvrir des cellules d'assistance sociale pour identifier les élèves en situation de détresse.

▪ *Le Programme de transferts quasi- monétaires au profit des étudiants de l'Université de Djibouti issus des régions de l'intérieur (ASERI)*

Déployé dans le cadre d'une convention entre le MASS et le MENSUR, ce programme cible les étudiants de l'Université de Djibouti issus des régions de l'intérieur et en situation de précarité. 727 étudiants ont en bénéficié en 2016 et 1701 sont prévus en 2017. Le programme se déroule sous la forme de transferts quasi-monétaires pour un budget prévu de 221 600 000 FDj en 2017. Cette assistance est reconduite chaque année universitaire.

#### ► **Le programme d'assistance sociale ponctuelle en faveur des personnes vulnérables**

Ce programme dispense un soutien financier ponctuel à des personnes ou familles afin de leur éviter la détérioration d'une situation difficile ou de favoriser sa résolution. Ce soutien est accompagné d'un suivi social global.

Au cours des années 2016/2017, il a été déployé comme suit :

- ✓ Assistance aux ménages victimes de catastrophes ou autres bouleversements, soit 1696 familles sinistrées pour un budget de 50 000 000 FDj.
- ✓ Appui aux distributions de vivres trimestrielles au profit de 2000 familles pour un montant de 40 000 000 FDj.
- ✓ Prise en compte de situations nouvelles et imprévisibles (achat de médicaments, de fournitures médicales et d'équipements) au profit de dix enfants handicapés, atteints de maladies rares et chroniques pour un montant de 5 000 000 FDj.

► **Le Programme d'Assistance Sociale pour Personnes Agées Pauvres (PASPAP)** est un nouveau programme destiné à couvrir les besoins essentiels de la vie quotidienne des personnes âgées de 65 ans et plus, vivant seules ou dans un ménage extrêmement pauvre et ne disposant d'aucune source de revenu. Cette assistance se présente à la fois sous forme monétaire et non monétaire.

Un millier de personnes bénéficient de ce programme pour un budget de 41 000 000 FDj. Ces personnes bénéficient de l'amélioration de l'accès à la gratuité des soins de santé et de transferts monétaires pour améliorer leurs conditions socio-économiques.

En outre, il est prévu, dans un avenir proche, de construire un Centre d'accueil des personnes âgées de plus de 65 ans en situation de perte d'autonomie physique et/ou psychique et qui ne peuvent plus être maintenues à domicile. Le Centre prendra la forme d'une structure polyvalente qui accueillera les pensionnaires dans des chambres individuelles ou collectives et offrira, en plus de l'aide à la vie quotidienne (lever, coucher, toilette, restauration, blanchisserie,...) des soins médicaux

spécialisés (gériatrie, kinésithérapie, etc...), et d'autres services tels que l'assistance sociale et des activités de loisirs...

### ► Le projet Filets sociaux mis en œuvre par l'ADDS

Le Projet Filets Sociaux mis en œuvre par l'ADDS combine un programme d'emploi à haute intensité de main-d'œuvre destiné à améliorer les revenus des ménages avec un programme de nutrition communautaire mettant l'accent sur les mille premiers jours avec des approches participatives et communautaires.

Au courant de l'année 2016, une batterie d'activités a été réalisée. Les bénéficiaires des activités à haute intensité de main d'œuvre ont atteint **300 000 H/J soit 66 % de l'objectif du projet, ce qui représente environ 260 000 000 FDj alloués sous forme de compensations aux bénéficiaires des projets « 75 jardins urbains »**.

La prévention de la malnutrition a franchi une nouvelle étape à travers la mise en œuvre des outils de supervision sur terrain et de l'approche participative (réunions mensuelles avec les partenaires au lieu de réunions trimestrielles auparavant).

## III.4.2. Les programmes d'autonomisation socio-économique

En appui à cet ensemble de filets sociaux, des stratégies d'autonomisation socio-économique sont mises en œuvre et développent des politiques d'intervention innovantes.

### III.4.2.1. L'économie sociale et solidaire (ESS)

A Djibouti, comme partout dans le monde, les modèles de développement sont mis en question en raison de leur difficulté à créer des emplois, à faire partager les fruits de la croissance, à assurer une répartition « équitable » des progrès économiques, notamment au profit des jeunes, ou encore de certaines régions du pays profond. Une autre voie émerge sous l'appellation d'Economie Sociale et Solidaire (ESS) qui, sans prétendre trouver des solutions à tous les dysfonctionnements actuels, permet de résoudre collectivement des situations sans issue individuelles ou collectives.

En effet, l'ESS, appuyée par une politique publique adéquate, peut contribuer à la sécurité économique de toutes les tranches de la population et à leur autonomie.

Revêtant plusieurs formes d'organisation ( on y retrouve les associations, les ONG, les fondations, les mutuelles, les coopératives, ...) et touchant à tous les secteurs, l'ESS peut devenir une réponse au manque de diversification économique dont souffre Djibouti, sans compter que son modèle préconisant des entreprises à visée faiblement lucrative ne l'expose quasiment pas aux tractations du marché financier.

De surcroît, l'ESS contribue à la construction des solidarités intra et inter générationnelles et constitue une école de valeurs participatives qui favorisent l'expression citoyenne organisée.

La loi fixant le statut général des coopératives (Loi N16/AN/13) s'inscrit dans cette optique, sans la résumer pour autant.

Et c'est en mettant à profit cette loi que le MASS assure, en partenariat avec le SEJS, la promotion et le développement des coopératives de service dans les quartiers populaires pour inciter les jeunes à s'organiser en groupes d'affinités en vue de créer leurs propres coopératives. Dans ce

contexte, et au début de l'année 2017, les deux Départements ont convenu de créer, au sein des CDC, des cellules d'orientation et de « propulsion de l'esprit d'entrepreneuriat » chez les jeunes.

D'autre part, le MASS a incité les tailleurs de pierres à se regrouper en une coopérative qui compte désormais 300 membres et représente un interlocuteur fiable auprès des entreprises de travaux publics de la place.

Pour leur part, les centres d'autonomisation dans les régions initiés par le MFF peuvent s'inscrire dans cette dynamique.

Cette troisième voie entre l'économie de marché et l'action sociale offre des opportunités nouvelles aux populations en situation de précarité pour s'intégrer dans le développement en comptant sur l'esprit de solidarité.

Compte tenu de l'importance prouvée, un peu partout dans le monde, de l'efficacité de ce mode de fonctionnement économique, il semble opportun et productif :

- d'élargir les dispositions de la loi sur les coopératives pour qu'elle devienne une loi-cadre portant développement et organisation de l'économie sociale et solidaire ;
- de développer des formules de complémentarité entre l'économie sociale et solidaire et les instruments de microfinance ;
- de penser à la création d'une « banque éthique » dans une étape ultérieure ;
- d'impliquer l'économie sociale et solidaire dans le développement des régions car elle représente une option pour affermir la cohésion sociale et promouvoir l'équité entre les composantes de la communauté nationale.

### III.2.2.la micro finance

Conçue comme une innovation sociale pertinente pour faire face aux conséquences de l'exclusion des personnes vulnérables du système bancaire classique, la micro-finance a été organisée à Djibouti, depuis 2009, en un réseau de caisses d'épargne populaire et de crédit (CPEC) mis en place depuis cette année.

Les CPEC sont des coopératives placées sous la tutelle du MASS et agréées par la Banque Centrale avec un statut et un fonctionnement de base définis par la loi n°117/AN/11/6è L portant réglementation des coopératives financières. Elles constituent ainsi une synthèse légalisée des activités de micro-crédit pratiquées auparavant par le secteur informel et les ONG.

La CPEC de Djibouti possède des points de service à Einguella et Balbala. Une agence existe à Arta et un point de service à Damerjog. Dans les régions, une CPEC du Nord est implantée à Tadjourah avec un point de service à Obock et une CPEC du Sud existe à Ali Sabieh avec un point de service à Dikhil.

Les CPEC offrent divers services financiers dont notamment :

-Le crédit individuel : il est accordé aux personnes physiques ou morales ayant ou désirant avoir une activité génératrice de revenus et qui apportent des garanties réelles. Le montant minimum accordé est de 100 000 FDj sur une durée de 36 mois et le montant maximum est de 1 000 000 FDJ avec un taux d'intérêt de 2% mois, soit 24%/an. Le crédit est remboursable mensuellement ou trimestriellement.

-Le crédit solidaire : il est accordé aux personnes physiques ou morales (entre 4 à 6 personnes) pour initier ou développer une activité génératrice de revenus et qui apportent des garanties réelles. Les montants varient entre 50 000 FDj/membres et 250 000 FDj/membres sur une durée de 10 mois, avec un taux d'intérêt de 1,5%/mois, soit 14%/an.

-Le crédit « jeunes promoteurs » est un programme de financement de projets présentés par de jeunes promoteurs exclus des moyens de financement classiques. Le programme vise à promouvoir l'accès à des formations valorisantes et à des activités génératrices de revenus. Les crédits varient de 500 000 FDj à 2 000 000 FDj, sur une durée de 36 mois, avec un taux d'intérêt de 1%/mois, soit 12%/an, remboursables par mois ou par trimestre.

-Le crédit à la consommation dont bénéficient les salariés du secteur public ou privé est destiné au financement des besoins de consommation ou d'équipement . Les montants varient de 100 000 FDj à 1 000 000 FDj, sur une durée de 24 mois, un taux d'intérêt de 2%/mois et une périodicité de remboursement mensuelle ou trimestrielle.

En outre, les CPEC assurent les transferts aux bénéficiaires des dotations de certains programmes sociaux.

Selon le MASS, la population bénéficiaire de crédits est majoritairement composée de femmes à hauteur de 70.8%. Les jeunes âgés de 18 à 29 ans ne représentent que 8.1% des bénéficiaires.

**Au milieu de l'année 2017, le total des adhérents aux CPEC a atteint 26 834, le volume des crédits 2 185 615 676 FDj, l'encours des crédits 239 551 228 FDj et le volume total des dépôts 215 551 228 FDj.**

Pour la seule CPEC de Djibouti ville, le taux des impayés est très faible (0,38%), ce qui témoigne de la pertinence des produits offerts.

Mais, du fait du taux jugé élevé des intérêts, des frais d'ouverture de compte (200 FDJ) et de tenue de compte (100 FDj/mois), mais probablement aussi en raison d'une communication insuffisante, **les CPEC ne touchent que 5% de la population cible, majoritairement en milieu urbain.**

La microfinance islamique ne fait pas mieux en termes de couverture, puisqu' à ce jour, 451 bénéficiaires seulement ont eu recours à ses services.

Compte tenu du rôle important des instruments de micro-finance et de la nécessité de les développer davantage, il semble opportun et utile :

- d'élargir le réseau des agences de micro-crédit pour plus de proximité ;
- d'introduire davantage de souplesse dans la durée d'instruction des dossiers ;
- de revoir le plafond des crédits pour les projets créateurs d'AGR ;
- d'adopter des formules de crédit adaptées aux spécificités et contraintes du monde rural ;
- d'établir des formes de partenariat avec des tiers, comme la Chambre de Commerce, pour susciter des adhésions plus nombreuses ;
- d'explorer les voies d'une coordination formalisée entre ces instruments et la micro finance islamique.

### III.2.3. Le Projet de Promotion de l'Emploi des Jeunes et de l'Artisanat (PROPEJA)

Le projet, mis en œuvre en collaboration avec la Banque Mondiale et l'appui financier du gouvernement japonais, est un projet pilote d'une durée de trois ans (achèvement fin août 2018) et d'un montant de 2.730 millions US\$.

L'objectif essentiel de ce projet est **d'améliorer l'accessibilité des jeunes**(de 16 à 29 ans) **et des femmes aux opportunités de création de revenus et d'emplois**, à travers des formations, des soutiens financiers et l'accompagnement des projets.

Le projet se décline en deux composantes :

-Le renforcement des capacités de 2200 jeunes, dont la moitié environ peut accéder, sur la base d'un concours du meilleur projet et du meilleur business plan, à des fonds d'appui pour démarrer leurs activités.

-800 bénéficiaires, principalement des femmes, reçoivent des formations et une aide financière sous forme de dons pour améliorer leur potentiel de promotion des activités génératrices de revenus dans le domaine de l'artisanat.

### III.2.4. Renforcement des capacités à travers les formations professionnelles

La formation professionnelle constitue la meilleure alternative pour favoriser l'employabilité des jeunes dans les métiers de proximité ou dans les secteurs non traditionnels.

Au total ce sont **1300** jeunes qui ont été admis aux formations professionnelles dispensées par l'ADDS pour tous projets confondus (AFD, IDA, BID, BAD, MDTF...) de 2010 à 2016, à travers les zones du projet du PDUI et du PREPUB de Balbala.

Au terme de cette deuxième partie du document consacrée à l'exploration des constats et des défis de la protection sociale, certaines conclusions peuvent être formulées :

### **1. L'existence d'une forte volonté politique pour développer la protection sociale.**

Cette forte volonté politique est portée par la Vision 2035 du Président de la République qui stipule qu'aucun citoyen ne devrait vivre sous un certain niveau de revenu et que tous les citoyens devraient avoir un accès de qualité aux services sociaux essentiels.

Cette vision est en phase avec les termes définis dans la déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 : « Art. 22 – Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays ».

Cette même vision est également en harmonie avec la Constitution de la République de Djibouti : « Art. 10 - La personne humaine est sacrée. L'Etat a l'obligation de la respecter et de la protéger.... Tout individu a droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité de sa personne... ».

### **2. Un système à deux composantes.**

Djibouti dispose en effet d'un système à deux composantes :

- Un système de sécurité sociale bien structuré couvrant le secteur contributif et qui est appelé à se développer davantage en améliorant son taux de pénétration, en intégrant progressivement le secteur informel et en élargissant son taux de recouvrement auprès des employeurs.
- Un système d'assistance sociale fondé sur les transferts sociaux marqué notamment par la construction d'une assurance maladie universelle et par la mise en place progressive de programmes variés de réponse aux principales vulnérabilités parmi lesquelles l'insécurité alimentaire, les précarités liées au cycle de vie et aux personnes aux besoins spécifiques.
- Ce système a marqué des points décisifs en matière de construction et de préservation du capital humain (santé et éducation), de politique genre et de politique de développement régional.
- Djibouti est en train de développer des réponses pertinentes pour l'autonomisation socio-économique à travers l'économie sociale et solidaire, la micro finance et le renforcement des capacités humaines par la formation.

### **3. La non exhaustivité et l'absence de garanties.**

- Les deux systèmes de protection sociale (sécurité sociale et assistance sociale) souffrent de l'absence de garanties de revenus pour les enfants issus de familles pauvres, les personnes âgées n'ayant jamais travaillé, les personnes handicapées et les personnes en situation de chômage.
- Les deux systèmes ne sont donc pas exhaustifs et les garanties minimales pour l'ensemble des citoyens ne sont pas définies de manière explicite.

La nécessité de compléter les dispositifs existants, d'amplifier leur impact et de pérenniser les résultats qui en sont attendus appelle l'adoption d'une Stratégie Nationale faisant de la protection sociale non pas une réponse à des besoins sociaux immédiats mais bel et bien **un droit et un objectif pour une société de bien-être**. L'adoption d'un socle national de protection sociale tel que défini et préconisé par la recommandation 202/2012 de l'OIT est nécessaire pour apporter une réponse structurée fondée sur les droits humains et de nouveaux outils pour le traitement, sur les court, moyen et long termes, de la problématique multidimensionnelle de la pauvreté devenue structurelle au fil des ans et de l'inclusion socio-économique des populations en situation de vulnérabilité.



# **PARTIE 3**

**MISE EN OEUVRE DU  
SOCLE NATIONAL DE  
PROTECTION SOCIALE**

## IV. L'extension de la protection sociale : vers la mise en place d'un socle national

### IV.1. Définition du socle national de protection sociale

*Le socle n'est ni une prescription, ni une norme universelle, mais une politique adaptable que chaque pays doit mettre en œuvre en fonction de ses priorités, de ses ressources et de ses besoins. **Cette approche** nouvelle et élargie de la protection sociale, conçue et développée sur la base d'expériences innovatrices récentes, **privilégie d'abord les aides sociales de base**. Ces aides peuvent être introduites progressivement et de façon pluraliste, en fonction des aspirations nationales, pour répondre aux circonstances spécifiques et aux capacités institutionnelles et financières du moment ».*

*« A plusieurs égards, **la force du socle de protection sociale réside dans sa simplicité. Il repose sur l'idée que chacun doit bénéficier d'une sécurité de revenu de base, suffisante pour vivre, garantie par des transferts en espèces ou en nature, comme les pensions sociales pour les personnes âgées ou handicapées, les allocations familiales, les dispositifs de soutien au revenu et/ou les garanties d'emploi, ainsi que les services pour les chômeurs et les travailleurs pauvres.***

*Au total, les transferts en espèces et en nature doivent assurer que chacun ait accès aux biens et aux services essentiels, dont les services de santé de base, l'instruction primaire, le logement, l'eau potable et l'assainissement.*

*Par ailleurs, en donnant la priorité à la cohérence et à la coordination politique, le socle de protection sociale permet de protéger les individus et de les rendre autonomes tout au long de leur vie.*

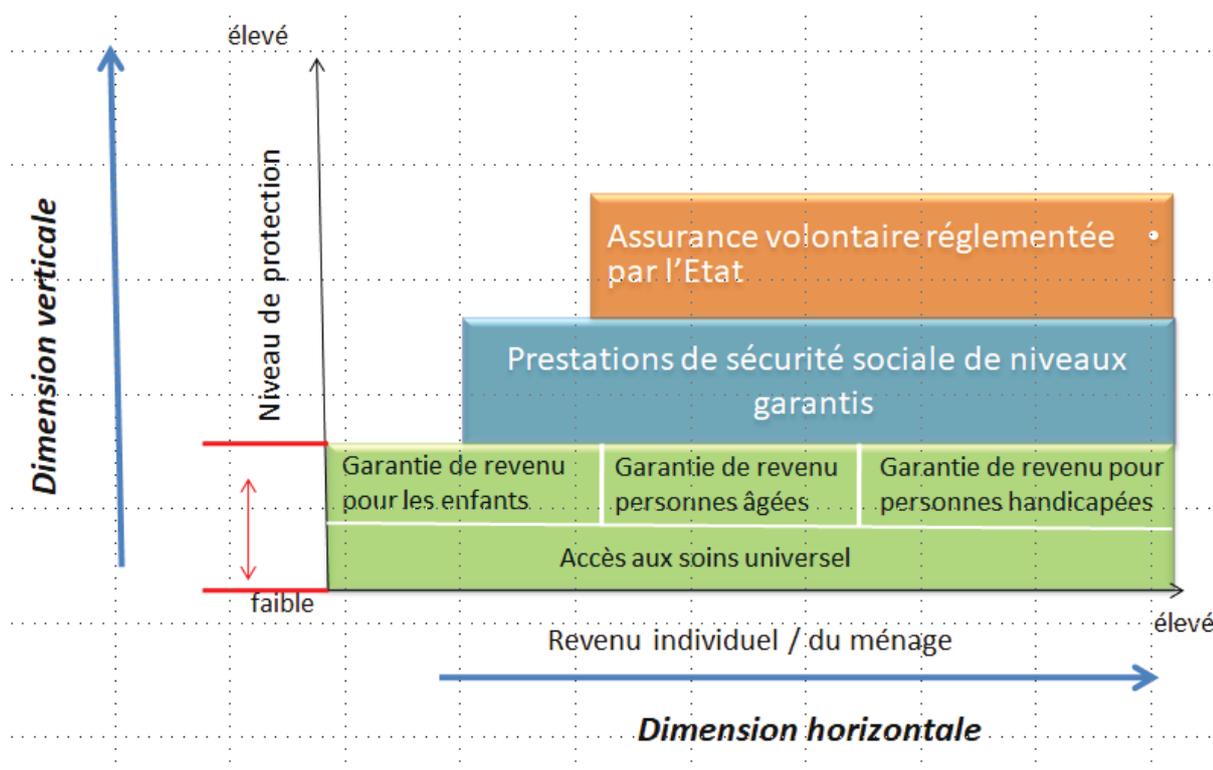
*Pour être pleinement efficace, le socle de protection sociale doit enfin se concentrer sur la population en âge de travailler et nouer des liens étroits avec les politiques de l'emploi. Cela doit permettre un accès à un emploi productif et décent et la sortie de la pauvreté».*

**Dans le cadre du socle, il est important de percevoir les dépenses comme un investissement et non comme un coût** dans la mesure où ces dépenses favoriseront la productivité mais également dans la mesure où les dépenses préventives seront moins importantes et plus efficaces que les dépenses curatives. Investir dans le capital humain constitue un élément essentiel afin d'atteindre les objectifs de croissance et de développement.

Le socle national de protection sociale se présente comme une stratégie bidimensionnelle pour l'extension de la protection sociale.

Le schéma suivant illustre cette stratégie :

### Stratégie bidimensionnelle de l'OIT pour l'extension de la protection sociale



Dans le cas de Djibouti, il apparaît que les conditions essentielles de mise en œuvre du socle national de protection sociale semblent réunies et qu'il s'agit surtout de renforcer les niveaux faibles de la protection sociale, couvrir les écarts de couverture, élargir la protection sociale à la population pauvre et vulnérable par le renforcement des politiques sociales existantes.

## IV.2. Prérequis pour la mise en place du socle national de protection sociale

### IV.2.1. Assurer la coordination des acteurs de la SNPS

Outre les instances gouvernementales, plusieurs acteurs interviennent dans le domaine de la protection sociale à Djibouti :

- les institutions parapubliques: ADDS, CNSS, la Fondation Diwan al zakat, etc
- les ONG internationales et nationales: ACF, UNFD, ONG P&L, EVA, ONG BD, etc
- les ONG islamiques: Wamy, Al Rahma, Secours Islamique, Dawat al islam, Qatar Charity, CSSW, ...
- les PTF: AFD, BAD, BID, BM, FAO, FMI, FNUAP, JICA, ONUSIDA, PAM, PNUD, TIKKA, UE, UNICEF, USAID, , ...
- les associations de femmes, de jeunes, de quartiers, de villages.

Cette multiplicité des acteurs met en évidence la nécessité de coordonner leurs interventions et de développer le maximum de synergies entre elles.

#### IV.2.1.1. La coordination interministérielle :

Le système de gouvernance de la politique sociale souffre d'un manque de coordination entre les ministères sectoriels qui, dans bien des cas, développent des activités similaires.

Dans ce contexte, il semble utile de disposer d'une base de données transparente sur l'ensemble des programmes sociaux existants afin d'en explorer les synergies potentielles, faciliter le partage des informations et faire réaliser des économies d'échelle.

#### **IV.2.1.2. La coordination avec le SNU et les PTF :**

Sur ce sujet, il est utile de souligner que le rapport Bachelet recommande « *que les donateurs fournissent aux pays à bas revenu un soutien financier pluriannuel et prévisible permettant de renforcer les socles de protection sociale définis au niveau national, dans le cadre budgétaire de ces pays* ».

Djibouti a certes créé un cadre de concertation sous la forme de groupes sectoriels eux-mêmes répartis en sous- groupes dont l'un est dédié à la protection sociale qui se réunit régulièrement. Mais même si les agences font l'effort de s'aligner sur les priorités des secteurs, il n'en demeure pas moins qu'il existe: (i) une fragmentation des interventions du SNU et des autres PTF, (ii) un déficit de coordination aux niveaux central, régional et local;(iii) un coût élevé des transactions pour les partenaires nationaux et les donateurs et (iv) un financement à faible prévisibilité.

Cette situation n'a pas manqué d'entraîner :

- un faible taux d'absorption des ressources mises à disposition pour la réalisation des projets et programmes ;
- une difficulté de traçabilité des ressources exécutées par les Agences du SNU et les autres PTF dans la gestion des finances publiques ;
- un manque de compréhension de la cohérence d'ensemble des différentes interventions du SNU et des PTF en général à Djibouti.

La mise en œuvre du prochain UNDAF Djibouti coïncide avec la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale de protection sociale et constitue une réelle opportunité pour déployer les efforts nécessaires en termes de coordination et d'harmonisation aussi bien au sein des acteurs nationaux et du SNU qu'avec les partenaires internationaux.

Il est intéressant de mentionner ici que le mémorandum signé entre le PAM et le MASS démontre que l'effort de coordination/harmonisation des interventions dans le domaine de la protection sociale dans les milieux urbains/ruraux est toujours possible.

#### **IV.2.1.3. La coordination avec le secteur privé:**

La coordination entre le secteur public et le secteur privé pourrait être renforcée à travers:

- une adéquation entre le niveau des exonérations fiscales consenties aux entreprises et l'importance des efforts sociaux qu'elles fournissent ;
- l'élaboration d'un cadre juridique incitatif pour l'emploi-formation des primo demandeurs d'emploi (ressortissants du système de formation professionnelle et chômeurs diplômés) ;
- la création d'un fonds national de promotion des petits métiers et de l'artisanat qui s'appuierait sur un financement tripartite (Etat/Secteur privé/ONG).
- la définition d'un cadre juridique pour le parrainage par les entreprises d'œuvres, organisations ou structures à vocation sociale.

- l'instauration et le suivi d'une **obligation** pour les entreprises employant plus de 100 personnes de recruter une personne handicapée.

#### **IV.2.1.4. La coordination avec le secteur associatif:**

La contribution du secteur associatif est significative à Djibouti. Elle est notamment perceptible à travers le financement par les ONG étrangères de beaucoup de programmes de filets sociaux. Les associations nationales, aux ressources souvent modestes, posent encore le problème de la différenciation entre celles qui sont opérationnelles et celles qui n'ont qu'une existence fictive.

Mais, compte tenu de la nécessité d'impliquer ce secteur, qui existe et qui possède un potentiel d'interventions non négligeable, il paraît nécessaire :

- d'améliorer la loi 1901 afin de mieux organiser le secteur, son fonctionnement et la reddition des comptes ;
- de former les compétences associatives dans la conception des projets de développement, leur montage, leur mise en œuvre et leur suivi-évaluation ;
- d'amener Diwan Al Zakat, qui dispose de financements importants, à s'inscrire moins dans la logique de l'action caritative (assistance prodiguée à 3500 orphelins) et à systématiser ses interventions en les intégrant dans une optique développementale.

### **IV.3. Le renforcement des capacités des structures et du personnel en charge de la mise en œuvre de la SNPS**

#### **IV.3.1. Améliorer la production d'informations :**

Djibouti dispose du cadre juridique nécessaire (en particulier la loi portant organisation de l'activité statistique et l'organisation du système statistique national (Loi n° 124/AN/11/6è L) et des instances de production des informations. Mais, dans certains cas, ces informations, pourtant nécessaires, sont soit non actualisées, soit trop éparpillées entre plusieurs producteurs d'informations pour permettre des agrégations suffisantes et fiables.

Cette situation rend difficile la collecte d'indicateurs précis et opérationnels sur la situation de la protection sociale et encore moins sur son évolution future. Aussi, il devient hautement important de doter en moyens adéquats les structures officielles de production de l'information statistique. Les départements sociaux devraient, en conséquence, consentir les efforts nécessaires au développement soutenu de leurs services de statistiques et de suivi-évaluation et traiter, avec la célérité requise, les données de terrain en les agrégeant aux niveaux central, régional et local.

#### **IV.3.2. Mettre en place un cadre juridique pour le SNPS :**

Les principaux objectifs de la protection sociale sont actuellement disséminés dans la Constitution et les différents codes et lois touchant à la famille, aux droits des femmes et des enfants ainsi qu'aux droits des réfugiés, pour n'en citer que quelques uns.

**La protection sociale constitue, en outre, un axe majeur de la Vision 2035 et de la SCAPE et se retrouve sur la trajectoire des stratégies transversales (genre, jeunesse,...).**

Sur cette base, la ***promulgation d'une loi portant adoption du socle national de protection sociale*** lui conférerait une légitimité législative qui amènerait les autres secteurs à en tenir compte lors de l'élaboration de leurs textes juridiques ou programmes.

En visant l'universalité de l'extension de la protection et en intégrant notamment et explicitement sous son parapluie des populations aux besoins spécifiques, elle s'inscrirait comme **(i)** un nouvel acte fort de conformité de Djibouti aux engagements internationaux sur les droits humains auxquels elle a souscrits et comme **(ii)** une avancée sur le chemin de la concrétisation des ODD à l'horizon 2030.

### **IV.3.3. Etablir un ciblage efficace et équitable:**

Les exigences de transparence et de la nécessaire confiance entre gouvernants et gouvernés ont besoin, pour être accomplies, d'une identification la plus juste et fiable des citoyens et notamment les plus pauvres parmi eux.

#### **IV.3.3.1. Le Registre Social**

Le registre social, sous tutelle du MASS, est une banque de données destinée à recueillir les informations sur les caractéristiques et besoins de l'ensemble de la population. Il a bénéficié et continuera de bénéficier de l'appui de la Banque Mondiale.

Le Registre, où sont saisies actuellement des données socio-économiques propres à plus de 45 000 ménages, est destiné principalement aux acteurs de la mise en œuvre des programmes en vue de leur fournir, en temps utile et de manière aussi exhaustive que possible, les informations spécifiques sur les populations ciblées par leurs programmes.

Mais, dans un souci d'exhaustivité et d'efficacité, sa méthodologie de ciblage et de scoring requiert quelques ajustements.

En effet, les formules PMT construites à partir des données de l'EDAM3 limitées à la seule population sédentaire risquent d'exclure une population nomade dont le poids est estimé à 21% de la population et qui est exposée aux effets de la sécheresse en raison de sa dépendance de l'élevage du bétail, sans compter l'absence de pièces d'état civil pour l'identification de ses membres et l'éloignement de la majorité de ses composantes des centres administratifs et économiques.

En outre, des efforts pour la mutualisation des travaux entre le MASS, la CNSS ( pour la base de données du PASS) et le ministère de l'Intérieur sont à développer pour créer les synergies nécessaires entre services publics et, surtout, intégrer les données du Registre avec les fichiers d'identification nationale du département de l'intérieur, dans le respect des règles de confidentialité et de préservation des données personnelles.

En outre, étant appelé à devenir, à terme, la matrice générale du système d'information sociale (SIS), le Registre gagnerait, dès maintenant, à **enrichir et varier les indicateurs d'identification** des populations vulnérables.

Il pourrait, dans ce cadre, désagréger les ménages cibles et introduire des paramètres dont la pertinence sera précieuse au fur et à mesure que le besoin d'un ciblage plus fin et précis se fera sentir.

Le Registre pourrait ainsi comporter plusieurs strates dont en particulier :

- les catégories générales (femmes, enfants, personnes en situation d'handicap, personnes âgées) ;
- les catégories plus spécifiques (femmes enceintes, veuves, ou chefs de ménage, enfants de 0-5 ans, enfants d'âge scolaire, enfants ayant perdu un parent, personnes en âge de travailler) ;
- les zones géographiques de provenance ou de résidence selon les risques qu'elles présentent (zone aride, zone sujette à inondations, zone à risque sismique élevé...), le niveau de pauvreté ou les stratégies de survie adoptées,...

Enfin l'un des problèmes que pourrait susciter le Registre social comme base de référence aux différents utilisateurs, est que les erreurs d'inclusion ou d'exclusion qui pourraient entacher sa base de données seraient dupliquées dans les programmes conduits par ces utilisateurs.

Ce risque requiert :

- une **mise à jour** continue du Registre ;
- la mise en place d'un **système unifié d'immatriculation** de l'ensemble des bénéficiaires de la protection sociale et de déterminer leurs relations familiales afin de parvenir à reconstituer la grappe familiale ;
- **éviter la double immatriculation** d'un même assujetti au système de protection sociale ;
- **réduire les situations de cumul des avantages** alloués à une même personne par les systèmes contributif et non contributif de protection sociale.

#### IV.3.3.2. Les guichets sociaux

Les guichets sociaux constituent un outil précieux pour alimenter en données le Registre social et les prioriser, une opportunité pour développer le suivi-évaluation de son fonctionnement et un moyen concret pour les citoyens de mesurer la redevabilité des services publics qui constitue l'un des leviers de l'approche droits de l'homme appliquée à la protection sociale.

En outre, depuis le lancement et l'ouverture des guichets sociaux, le Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités a pu recueillir un certain nombre de doléances. Au mois d'octobre 2018, 14 189 doléances ont été enregistrées. 80% des doléances sont issues des guichets de la ville de Djibouti.

L'exploitation des doléances fait ressortir que les plus fréquentes sont : l'Aide Santé (42,9%), l'Aide Alimentaire (38,8%), la Demande de Logement (9,4%), la Demande d'Emploi (3,6%), l'Appui à l'accès au financement (0,8%).

Dans ce cadre, et au vu de la nécessité d'établir le lien entre les travailleurs sociaux et les guichets sociaux, qui représentent le portail d'accès aux services pour les membres les plus vulnérables de la société, un programme de professionnalisation des intervenants de terrain a été élaboré et a reçu un début de mise en œuvre en 2018, à travers des formations pratiques à Djibouti et à l'étranger dans le cadre de la coopération Sud-Sud et avec l'appui de l'UNICEF.

## V. Le financement de la protection sociale

Le financement de la protection sociale pose des défis sérieux dès lors que l'objectif essentiel du socle national de protection sociale est de mettre en place un **système complet** de couverture sociale, **cohérent, coordonné** et pouvant garantir une **protection universelle** contre les risques sociaux **tout au long du cycle de vie**.

Cet objectif pose bien évidemment la question de la pérennisation du financement de la protection sociale.

Les sources intérieures de financement doivent être les premières garantes de cette pérennité. L'aide publique au développement ( sous forme d'emprunts et de dons) devrait constituer une autre source de financement à la condition que les ressources soient disponibles et qu'une stratégie soit déployée pour leur mobilisation sur une durée suffisante et prévisible convenue avec les Pouvoirs publics.

Les projections macroéconomiques et budgétaires pour la période 2018-2022 laissent penser que des marges budgétaires pourraient être dégagées, malgré tout, pour financer davantage de dépenses de protection sociale. En effet, le rythme de croissance soutenue et la réforme attendue de la fiscalité suite aux recommandations des Assises tenues en 2015, devraient générer une augmentation des recettes fiscales.

L'élaboration d'un espace budgétaire s'impose dans ce contexte comme le cadre idoine de détermination des ressources financières à dégager au profit de la protection sociale et de fixation du niveau des garanties qui y figurent.

### V.1. Vers un espace budgétaire dédié

#### V.1.1. Evolution des ressources intérieures

Les recettes intérieures connaissent ces dernières années un accroissement régulier. Sur la période 2007/2016, le taux de leur croissance annuelle est resté en ligne avec la tendance d'évolution annuelle du PIB, soit 8,87%.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes intérieures	45 533	50 254	56 967	60 366	62 654	62 348	84 784	73 924	92 705	97 844
PIB	151 033	174 617	186 447	200 578	220 439	243 367	258 658	282 228	306 896	336 649

En millions de FDj

##### V.1.1.1. Les recettes fiscales

Les recettes fiscales ont augmenté de 30,9 Milliards FDj entre 2007 et 2016. Leur montant prévu pour l'année 2017 est de 65 925 998 (en milliers de FDj), soit une augmentation de 3 818 212 mFDj par rapport à 2016( 62 107 786 mFDj).

En 2017, le total des prélèvements sur les salaires et la main d'œuvre et l'impôt spécial de solidarité, soit 11 666 000 000 FDj, représentent 17,69% des recettes fiscales. Ces recettes représentent ainsi 9,65% du budget de l'Etat et 3,43% du PIB.

L'évolution globale des recettes fiscales montre, ainsi, et malgré tout, que moyennant une extension du taux de couverture, qui serait possible par un déploiement régional plus dense des services dédiés et par l'exploration de nouvelles niches fiscales, l'Etat sera en mesure de développer davantage ses recettes dans ce secteur, d'autant plus que la pression fiscale demeure encore dans une limite supportable.

### V.1.1.2. L'épargne budgétaire

Le budget de l'Etat pour l'année 2017 s'établit à 120 825 000 000 FDj et enregistre une diminution de 4 274 651 363 FDj par rapport au budget de l'année précédente établi à 125 099 651 363 FDj.

Cette baisse s'inscrit dans la continuité de la compression des dépenses de l'Etat observée depuis quelques années. Dans ce contexte, et sans qu'il y ait forcément une relation de cause à effet, les budgets des ministères sociaux ont été maintenus au même niveau pendant les exercices 2016 et 2017 et ont même connu une légère augmentation globale comme le montre le tableau suivant. Les budgets considérés comprennent les ressources intérieures et les contributions extérieures sous forme de dons ou d'emprunts.

Ministère	Montant	% du Budget de l'Etat	% du PIB
<b>Ministère de la Santé</b>			
2016	9 231 253 435	7,37	2,71
2017	8 397 134 435	6,94	2,46
<b>Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle</b>			
2016	13 909 920 405	11,11	4,09
2017	14 199 734 363	11,75	4,17
<b>Ministère du Travail et de la Réforme de l'Administration</b>			
2016	1 788 796 789	1,4	0,52
2017	2 552 902 685	2,11	0,07
<b>Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Environnement</b>			
2016	1 501 913 023	1,2	0,44
2017	559 473 023	0,46	0,16
<b>Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports</b>			
2016	793 472 194	0,63	0,23
2017	853 852 012	0,70	0,25
<b>Ministère de la Femme et de la Famille</b>			
2016	404 964 820	0,32	0,11
2017	558 998 820	0,46	0,16
<b>Ministère des Affaires Musulmanes, de la Culture et des Biens Wakfs</b>			
2016	1 017 633 797	0,81	0,29
2017	921 633 797	0,76	0,27
<b>Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités</b>			
2016	1 851 273 248	1,47	0,54
2017	1 824 273 248	1,50	0,53
<b>Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche</b>			
2016	4 391 094 638	3,51	1,29
2017	4 527 937 730	3,74	1,33

Source : LFR 2016 et LFI 2017. Les montants sont libellés en FDj.

Il apparaît ainsi que les budgets des ministères sociaux sont demeurés significatifs dans leur globalité et représentent plus du quart du budget de l'Etat, avec respectivement 27,23% en 2016 et **28,46% en 2017**, soit **10,11% du PIB** estimé à 340 milliards de FDj pour cette dernière année.

Il importe de noter qu'au cours de la période 2000-2015, les dépenses publiques du seul secteur de l'enseignement avaient représenté en moyenne 22% du budget de l'Etat et 8% du PIB.

L'intérêt porté à la formation du capital humain s'est prolongé puisque les projections des dépenses prévues pour l'Enseignement (du primaire au supérieur) et la Santé représentent **22,44% du budget de l'Etat en 2017** et atteignent la proportion de **78,86%** du total des budgets alloués aux ministères sociaux pendant cette même année et **7,97% du PIB**.

Sur un autre plan, et au niveau de la masse salariale globale qui a atteint **32 017 000 000 FDj** ( en augmentation de 1 170 000 000 FDj par rapport à 2016), il y a lieu de constater que **803 525 896 FDj**, inscrits au titre du Ministère du Travail et de la Réforme de l'Administration, représentent l'incidence de la mesure de dégel des avancements des agents de l'Etat relatif aux années 2013/2014, après le gel décidé en 2012 pour mettre un terme au déficit budgétaire croissant. L'enveloppe de **358 000 000 FDj** inscrite dans le budget de 2017 constitue une mesure d'appui aux secteurs sociaux et couvre essentiellement les nouveaux recrutements qui y sont prévus. Cette situation montre que même si le budget de l'Etat est soumis à des tensions, il est toujours possible d'accorder une priorité aux dépenses sociales et de réaliser une épargne budgétaire.

## V.2. Evolution des ressources extérieures

La structure du financement extérieur se présente comme suit :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 Prévisions
Tot.Financ.Exérieurs	19.263	25.325	16.850	16.893	26.497	27.257	<b>20.095</b>
Dons	13.315	20.574	11.132	13.166	21.120	21.314	<b>13.874</b>
Emprunts	5.948	4.751	5.718	3.727	5.377	5.943	<b>6.221</b>

En millions de FDj

L'évolution irrégulière des dons montre la volatilité de cette ressource et l'importance des efforts de mobilisation à consentir pour en accroître le volume d'autant plus qu'ils couvrent, dans leur quasi-majorité (13 392 MFDj, soit 3,93% du PIB en 2017), des secteurs prioritaires, en termes de besoins humains, tels que les programmes sociaux, l'eau, l'assainissement, la résilience au climat, la santé et l'éducation.

Par contre, l'évolution des emprunts témoigne de la volonté affichée par les Pouvoirs Publics de maîtriser ce poste en raison des contraintes excessives de la gestion de la dette. Du reste, il est significatif qu'un taux de 28,14% de ces ressources soit affecté en 2017 aux filets sociaux, à l'éducation, à la santé et aux programmes de résilience aux variations climatiques, ce qui représente 1,44% du budget de l'Etat et 0,51% du PIB.

## V.3. Evolution des dépenses publiques

Pour orienter les ressources disponibles vers les secteurs sociaux prioritaires, les autorités ont engagé des politiques soutenues de rationalisation des dépenses, à travers la contraction des dépenses courantes, en particulier les dépenses du personnel et certaines dépenses de matériel jugées inutiles.

Depuis 2015, le budget de l'Etat est présenté en équilibre entre recettes intérieures et charges intérieures.

Au cours des huit dernières années, les **dépenses totales** ont augmenté de 58,354 milliards FDj, soit une croissance de l'ordre de **9,23%** en moyenne, en ligne avec la croissance du PIB.

Les **dépenses d'investissement** ont connu au cours de la période 2007-2015 une augmentation moyenne de près de **13%**, tandis que les **dépenses courantes** se sont accrues de **7,37%**, ce qui révèle une nette propension à privilégier l'investissement dans les dépenses publiques.

L'augmentation des dépenses courantes trouve son origine dans la hausse continue des dépenses de personnel, des charges énergétiques, des frais accordés aux étudiants (bourses) à Djibouti et à l'étranger et des subventions accordées aux établissements autonomes.

### V.3.1. Les dépenses sociales

Le tableau des charges générales du budget de l'Etat (LFI 2017) consacre 4 345 530 mFDj à la rubrique « prestations sociales » en 2016 et 4 445 530 mFDj en 2017.

2016	2017
Montant : 4 345 530	Montant : 4 445 530
<b>% des dépenses publiques : 3,47</b>	<b>% des dépenses publiques : 3,67</b>
<b>% du PIB : 1,29</b>	<b>% du PIB : 1,30</b>

L'analyse de ces dépenses dans la loi des finances 2017 laisse apparaître qu'elles ont été affectées en priorité aux secteurs de la protection sociale :

Fonction	Lutte contre pauvreté/ Appui programmes sociaux	Dépenses alimentation / nutrition	HIMO	Programmes sanitaires et sociaux	Programmes Education	Emploi/ Formation profess.	Eau, assainissement et résilience
<b>Prévention</b>	✓	✓		✓			✓
<b>Protection</b>	✓	✓	✓	✓			✓
<b>Transformation</b>			✓		✓	✓	

Ces dépenses comprennent les dépenses publiques d'origine interne, les dons et prêts extérieurs destinés directement aux charges nécessitées par la protection sociale, aux frais de renforcement du capital humain (éducation et santé), à la promotion de la qualité de la vie et à la consolidation de la résilience de la population. Les politiques transversales (emploi et formation, jeunesse et genre) figurent également parmi ces postes de dépenses.

Les valeurs des rubriques retenues se présentent comme suit :

Rubrique	Montant en FDj
<b>Lutte contre la pauvreté et appui aux programmes sociaux</b>	<b>12 718 656 193</b>
<b>Alimentation/Nutrition</b>	<b>1 627 538 408</b>
<b>Travaux de réparation et d'entretien bâtiments publics, voiries, panneaux solaires d'éclairage</b>	<b>1 099 257 243</b>
<b>Programmes sanitaires et sociaux</b>	<b>1 589 076 320</b>
<b>Programmes Education</b>	<b>513 000 000</b>
<b>Emploi/Formation professionnelle</b>	<b>546 500 000</b>
<b>Eau, assainissement et résilience aux changements climatiques</b>	<b>3 728 000 000</b>
<b>Programmes Jeunesse</b>	<b>1 132 566 046</b>
<b>Programmes de promotion du genre</b>	<b>216 000 000</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>23 170 594 210</b>

Avec un total de 23 170 594 mFDj, ces prévisions de dépenses correspondent à **6,81% du PIB** en 2017 et sont décomposés comme suit selon leur sources :

- ❖ Budget de l'Etat : 15 577 MFDj, soit une part de 67,22%.
- ❖ Ressources extérieures : 7 593 MFDj, soit une part de 32,77%. Ces ressources s'établiraient à 6 104 MFDj si les dépenses consacrées à l'usine de dessalement de l'eau de mer et au projet d'adduction d'eau de l'Ethiopie étaient retranchées (1 489 MFDj) car considérées comme de grands investissements d'infrastructures, bien que visant à résoudre le problème du manque d'eau dont souffre le pays dans son ensemble. Le pourcentage des ressources extérieures serait alors de 28,15%.

Les dépenses sociales ainsi reconstituées, hors salaires et infrastructures de développement à caractère socio-économique, s'établiraient à un **total de 21 681 MFDj**.

### V.3.2. Les dépenses de la protection sociale

La mesure des dépenses de la protection sociale est un exercice difficile et aux résultats incertains pour trois considérations au moins.

La première a trait au fait que ces dépenses ne sont parfois que des estimations, les comptes des régimes contributifs n'étant pas toujours exhaustifs ou disponibles, comme c'est le cas pour l'élaboration de ce rapport.

La deuxième se rapporte à la quasi-absence de données relatives aux dépenses des organisations de la société civile en matière de protection sociale, comme ce rapport s'en fait l'écho négatif ;

La troisième concerne le manque de consensus quant au choix des critères d'inclusion ou d'exclusion des dépenses à comptabiliser comme faisant partie de la protection sociale.

Il fallait, en conséquence, qu'un cadre de référence reconnu fût trouvé. A cet effet, le présent rapport a adopté la définition fonctionnelle de l'OIT<sup>34</sup>, institution dont la mission principale est de promouvoir les principes de justice sociale et les objectifs de développement et d'extension de la protection sociale.

Suivant cette définition, la protection sociale « *prend en compte trois catégories: (i) les dépenses des programmes contributifs (assurance sociale), (ii) les dépenses des programmes non contributifs (assistance sociale ou programmes universels), et (iii) les dépenses publiques de santé* ».

---

<sup>34</sup> Définition de la protection sociale par Scholz, Cichon et Hagemeyer. BIT. 2000.

Compte tenu de cette approche, les dépenses de protection sociale à Djibouti ( hors programmes contributifs) se présentent comme suit :

Rubrique	Source de financement		Total en milliers de FDj
	F.Intérieur	F.Extérieur	
Lutte contre la pauvreté et appui aux programmes sociaux	11 866 655 93,30%	852 000 6,69%	12 718 655
Alimentation/Nutrition	669 417 35,39%	1 222 000 64,60%	1 891 417
Travaux de réparation et d'entretien bâtiments publics, voiries, panneaux solaires d'éclairage (Compilation à partir de la loi des finances 2017)	1 099 257 100%		1 099 257
Programmes sanitaires et sociaux	178 900 12,64%	1 235 559 87,35%	1 414 459
Programmes Education		123 000 100%	123 000
Programmes de promotion du genre	95 000 57,22%	71 000 42,77%	166 000
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>13 909 229</b> <b>79,87%</b>	<b>3 503 559</b> <b>20,12%</b>	<b>17 412 788</b>

Les dépenses( hors secteur contributif) consacrées à la protection sociale en 2017 s'élèvent ainsi à 17 412 788 mFDj, soit un taux de 14,41% du budget de l'Etat et 5,12 % du PIB. **Leur financement sur les ressources intérieures est quatre fois plus important que celui provenant des ressources extérieures.**

## V.4. Pérennisation des ressources financières

Les alternatives pour un financement durable de la protection sociale sont fonction des engagements politiques quant aux objectifs à atteindre et de choix techniques portant sur le gap à compléter en faveur de ces objectifs, par étapes, jusqu'à la sortie complète de l'assistanat des populations vulnérables.

Les ressources pourraient être dégagées suivant les options suivantes :

√. **Prendre des mesures rigoureuses de rationalisation des dépenses.** Cette option pourrait se réaliser à travers la poursuite de la compression des dépenses de personnel, la suppression des dépenses improductives et un meilleur ciblage des subventions afin qu'elles profitent en priorité aux populations les plus pauvres.

√. **L'augmentation des recettes fiscales** à travers :

- l'inclusion croissante des travailleurs du secteur informel dans le secteur structuré.
- La création de nouvelles taxes légitimes pour financer la protection sociale.
- Trois taxes pourraient être proposées :
  - ✓ Une surtaxe modérée sur les loyers des bases militaires étrangères.
  - ✓ Une taxe anti-pollution à payer par les camionneurs arpentant les axes routiers entre Djibouti et l'Ethiopie. La croissance des émissions de CO2 et l'amoncellement de déchets solides sur ces voies justifieraient cette option.
  - ✓ Une taxe solidarité sociale à inclure dans les tarifs des billets de voyage par avion ou par train. Pour les entreprises, cette taxe pourrait prendre la forme d'un impôt variable, à calculer suivant l'assiette des bénéficiaires nets de chaque année. Les TPE seraient totalement exemptes de cet impôt.

√. **L'institutionnalisation des fonds de la Zakat.** Comme il est difficile d'estimer le potentiel de ces fonds et de projeter le volume de financement qui pourrait en être attendu, il s'avère nécessaire de créer un cadre juridique pour formaliser cette démarche en concertation étroite avec les autorités religieuses.

√. **La mobilisation des donations volontaires et des biens waqf** et leur utilisation conformément aux préceptes de la Charia, en coordination avec les autorités religieuses.

√. La négociation avec les partenaires bilatéraux d'**une reconversion de tout ou partie de la dette** à des fins de financement de la lutte contre la pauvreté.

√. Un effort important pour **la mobilisation des dons extérieurs** à travers le développement d'un plaidoyer fondé sur des objectifs réunissant un consensus international :

-Le développement du système de protection sociale autour duquel s'est formé un partenariat international solide.

-L'atteinte des objectifs du développement durable tels que la parité genre, la lutte contre la faim et la malnutrition, l'abandon total des MGF ou la couverture sanitaire universelle.

Le plaidoyer devra tenir compte des intérêts de chaque bailleur de fonds et mobiliser les ONG internationales, chacune suivant son champ d'intervention de prédilection (Handicap International, Fondation Bill et Melinda Gates, Getty Foundation,...).

## VI. Objectifs et axes de la stratégie nationale de protection sociale

### VI.1. Objectifs stratégiques

#### VI.1.1. OS1. Une couverture de protection sociale convenable pour tous

« La protection sociale est un moyen de faire reculer la pauvreté, de parvenir à une plus grande équité entre les sexes, de réduire les inégalités économiques et de promouvoir des emplois de qualité » a déclaré à l'Assemblée Jim Yong Kim, le président du Groupe de la Banque mondiale.<sup>35</sup>

Au cours de cette Assemblée générale, un partenariat à large échelle a été initié, comprenant les instances des Nations Unies et la Banque Mondiale et a reconnu la nécessité d'assurer **une protection sociale convenable pour tous**.

Djibouti a-t-elle les moyens pérennes d'assurer cette protection universelle ?

L'étalement dans le temps de la mise en œuvre des garanties amène à répondre par l'affirmative, d'autant qu'au vu du contexte de Djibouti, **cette démarche est celle qui semble se rapprocher le plus des objectifs de justice et d'équité sociale, sans compter qu'elle est soutenable socialement et politiquement.**

Faute d'études quantitatives et qualitatives sur la durée qu'exigerait une extension soutenable du principe d'universalité, la Stratégie nationale de protection sociale s'adressera en priorité aux deux catégories les plus vulnérables de la société :

-celles qui ne bénéficient d'aucun revenu ou dont le revenu ne suffit pas à couvrir ses besoins essentiels (ménages, enfants, personnes âgées et personnes handicapées) et le recours aux services sociaux essentiels ;

<sup>35</sup> Assemblée générale des Nations Unies. New York. Septembre 2016.

-celles qui, même en bénéficiant d'une sécurité sociale contributive, risquent de basculer dans la pauvreté en raison d'événements handicapants ou de survenance de risques imprévus.

### **VI.1.2.OS2. Passer de l'assistanat à l'inclusion socio-économique**

La stratégie de protection sociale a donc pour ambition de sortir certaines franges de la population de l'assistanat et de les intégrer dans la dynamique du développement en favorisant leur accès au système assurantiel. Pour ceux qui bénéficient, de manière insuffisante de ce système ou qui en sont exclus et pourraient connaître le dénuement, la Stratégie doit être en mesure de leur garantir un complément de revenu ou un revenu digne dans les cas extrêmes.

Sur cette base, *la SNPS sera fondée sur les garanties du socle et complétée par le développement de stratégies de renforcement pour une sortie de la pauvreté.*

En d'autres termes, les populations cibles bénéficieront chacune *d'un paquet intégré de transferts monétaires garantis, de programmes de construction du capital humain, de différents services ou filets (monétaires ou en nature) et de programmes d'inclusion socio-économique* avec l'objectif d'inscrire ces populations dans une trajectoire de sortie de la pauvreté.

## **VI.2. Cibles de la stratégie nationale de protection sociale**

Grâce aux informations socio-économiques relatives à l'ensemble de la population pauvre et vulnérable contenues dans le registre social, il est possible d'identifier trois types de cibles prioritaires:

### **VI.2.1. Les ménages ayant un niveau de bien-être inférieur au seuil national de pauvreté comprenant:**

- des enfants âgés de 0 à 16 ans et vivant dans l'extrême pauvreté
- des femmes enceintes et allaitantes
- des personnes à charge dans l'incapacité de travailler

### **VI.2.2. Les individus sans ressources dont notamment :**

- les personnes âgées de plus de 65 ans sans pension ou autre revenu
- les personnes handicapées ou invalides temporairement ou définitivement
- les orphelins et enfants vulnérables
- les personnes porteuses de VIH en incapacité de travailler.

### **VI.2.3. Les personnes en âge d'activité et privées de sources de revenus temporairement ou définitivement :**

- les accidentés du travail ou victimes de maladies professionnelles
- les travailleurs licenciés abusivement ou pour raisons économiques.

Les cibles étant nombreuses, le Socle qui, il importe de le rappeler, comporte **des garanties que l'Etat est dans l'obligation d'honorer**, offre une flexibilité dans la priorisation de ces garanties et

la possibilité d'une graduation dans le choix des cibles, les axes du Socle ont été définis comme suit :

- Pour la première catégorie de cibles (VI.2.1), la question prégnante est celle de la sécurité alimentaire des ménages. Le droit à la sécurité alimentaire constitue ainsi le premier axe du socle.
- Investir sur l'enfance c'est investir sur le développement et l'avenir du pays. En raison de l'existence de risques élevés ayant trait à la santé, à la malnutrition et à la forte dépendance des enfants qui mettent leur survie en danger, la garantie de revenu pour les enfants constitue le deuxième axe du socle.
- Pour la deuxième catégorie de cibles (VI.2.2.), les critères du nombre, de l'incapacité de travailler et les principes de solidarité contenue dans la culture islamique amènent à privilégier les personnes âgées et les personnes handicapées pour constituer le troisième axe du socle.
- Pour la troisième catégorie de cibles (VI.2.3.), le principe de « l'ascenseur social » prôné par le Socle favorise le passage du premier palier vers le deuxième ( de l'assistance sociale au secteur contributif) et non le contraire. Garantir un revenu à ceux qui ont en été dépourvus est un processus de soutien à ces anciens travailleurs jusqu'à ce qu'ils retrouvent leur ancienne situation et ne pas perdurer dans l'assistance. C'est le quatrième axe du socle.

Si les ressources budgétaires ne le permettent pas à court terme, et compte tenu de la flexibilité du Socle, la concrétisation de cette garantie pourrait être différée jusqu'à la réunion des conditions propices.

### VI.3. Les garanties minimales

Le socle national de protection sociale tel que préconisé par l'OIT fait des garanties d'accès aux soins et à l'éducation universels ses priorités en raison de leur faiblesse un peu partout dans le monde.

Pour Djibouti, même si ces garanties font toujours l'objet d'une attention particulière, elles connaissent désormais un élan irréversible. En effet, dans le cadre de l'assurance maladie universelle, le gouvernement de Djibouti a lancé la garantie de soins pour tous en mettant en place le programme d'assistance sociale santé (PASS) dont les bénéficiaires, estimés à 14 000 ménages en 2017, passeront à plus de 25 000 ( soit 108 000 individus) à l'horizon 2019.

Ainsi, et compte tenu de l'existence de la garantie soins universels et de la généralisation de l'éducation pour la tranche d'âge comprise entre 6 et 16 ans, l'extension de la protection sociale fondée sur le socle national de protection sociale pourra être construite sur les axes suivants:

#### AXE 1: Le droit à la sécurité alimentaire

Les ménages qui se trouvent dans une situation d'**insécurité alimentaire** ont en commun le fait que leur consommation alimentaire par adulte est inférieure au seuil de pauvreté alimentaire.

Certes, l'Etat est en train de déployer des efforts structurels pour assurer la *sécurité alimentaire durable avec la mise en valeur des fermes agricoles concédées par l'Ethiopie et le Soudan du Nord, améliorer les capacités de stockage pour les produits stratégiques et créer de nouvelles sources*

*de croissance par l'introduction de technologies modernes et de nouvelles variétés de produits (palmeraies, cultures sucrières, pêche).*

Ce programme a permis d'ores et déjà d'obtenir des résultats, notamment à travers une action perceptible au niveau des prix publics de la farine, du son et de l'huile.

Mais la forte prévalence de la malnutrition aiguë, observée notamment chez les femmes enceintes et allaitantes, fait, dans l'immédiat, des transferts monétaires la meilleure garantie pour assurer une sécurité alimentaire durable aux ménages pauvres.

Dans ce cadre, le programme de transferts MASS/PAM devrait être étendu sur l'ensemble de l'année et intégré dans les objectifs du PNSF.

## **AXE 2 : La garantie de revenu pour les enfants**

Dans son rapport sur « **la protection sociale dans le monde 2014/2015** », l'Organisation Internationale du Travail recommande : « *Il faut redoubler d'efforts pour renforcer les mesures visant à garantir une sécurité du revenu aux enfants et aux familles* ».

Cette recommandation appelle à **la garantie d'un revenu pour chaque enfant** appartenant à un ménage vivant dans une pauvreté extrême qui pourrait prendre la forme d'une allocation à mettre en place progressivement. Cette allocation, conforme à la recommandation 202/2012 du BIT, aux orientations et priorités de l'UNICEF et aux instruments nationaux et internationaux des droits de l'enfant devrait être conditionnée par la diminution de la prévalence de la malnutrition aiguë particulièrement pendant les 1000 premiers jours de la vie, les soins de santé à prodiguer (vaccination de 0-5 ans) et par l'obligation de scolarisation jusqu'à l'âge de 16 ans.

Le montant de l'allocation varie selon le nombre d'enfants à charge âgés de 0-16ans, avec un maximum de six (06) enfants.

## **AXE 3 : La garantie de revenu pour les personnes âgées et les handicapés dans l'incapacité de travailler**

Il s'agit de permettre aux personnes âgées de 65 ans et plus, ne disposant pas de revenu formel ou informel et aux personnes handicapées incapables de travailler de disposer d'un revenu les préservant contre la précarité et la pauvreté comme le stipulent les dispositions légales nationales et internationales concernant ces catégories de la population. Ce revenu légal sera combiné avec les différents dispositifs de lutte contre les précarités destinés à ces deux catégories de la population.

Pour les personnes handicapées, l'allocation d'un revenu décent ne devrait pas occulter les questions relatives à la facilitation de leur accès aux lieux publics et à leur intégration éducationnelle, économique, professionnelle et sociale qui constituent des priorités.

## AXE 4 : La garantie de services essentiels pour ceux qui en sont dépourvus en raisons d'accidents de la vie

Compte tenu de la souplesse qui caractérise le socle de protection sociale, il s'agit à terme de garantir une source de revenus et des services sociaux minimum en faveur des personnes en âge de travailler mais empêchées de s'assurer un revenu suffisant en raison de la maladie, du chômage, de la maternité ou d'une incapacité physique.

Pour les personnes encore capables de travailler, l'allocation de revenu sera conditionnée par la participation à des travaux d'utilité publique.

Une priorité est à accorder, dans ce dispositif, à l'objectif de combattre les exclusions et desupprimer l'iniquité dont sont victimes les femmes chefs de ménage employées dans le secteur informel en alignant, notamment au niveau de l'assurance maternité, aux femmes occupées dans le secteur formel.

En outre, l'Etat se doit de mettre en place non pas un fonds de chômage (très coûteux et lourd à gérer) mais un **système d'assurance pour la perte d'emploi à financer de manière tripartite entre employeurs et travailleurs et au moyen d'un appui financier de l'Etat.**

## VII. Actions complémentaires pour le renforcement du socle : stratégies de sortie de la pauvreté

### VII.1.1. Le système contributif : Extension du système de sécurité sociale

Selon les recommandations de l'OIT instituant, à travers le socle national de protection sociale, un **système complet** de sécurité sociale, les régimes actuels de la sécurité sociale devraient évoluer pour garantir leur équilibre financier, leur pérennité, l'amélioration de leurs services et prestations et leur **extension** aux différentes catégories occupées et leurs ayants droit, conformément au principe de l'équité.

Les réformes devraient concerner les différents paramètres de liquidation des pensions de retraite : les taux de cotisation (employeurs et employés), l'âge de la retraite, le salaire de référence, le nombre d'années de stage requis, le rendement des annuités, la revalorisation de la pension, ... et ceux de prestation d'une assurance maladie (taux de cotisation, prestations, régimes, plafond, taux de remboursement...).

Il est recommandé à côté de l'examen des aspects des réformes paramétriques qui s'imposent, d'approfondir également les pistes d'une réforme systémique, telles que la diversification des sources de financement et de gestion des pensions et de l'assurance maladie principalement.

Des mesures de révision de la gouvernance du système, du pilotage et de l'évaluation des régimes de sécurité sociale devraient faire l'objet d'études à engager pour mesurer la performance des régimes mis en place, leur taux de pénétration et l'adéquation des capacités de gestion et leur coût avec les effets obtenus et attendus.

Ces réformes du système de la sécurité sociale, qui devraient être le résultat d'un processus de concertation et de consensus le plus large possible entre l'Etat et les partenaires sociaux, devraient permettre de passer d'un taux de couverture de 29% à un *taux de 75% en 2024*.

### **VII.1.2. Le système d'assistance sociale : Disponibilité des services essentiels et accès pour tous :**

Dans le cadre de l'approche fondée sur les droits de l'homme, les services essentiels doivent être **disponibles, accessibles et de qualité**.

Malgré les efforts accomplis, le diagnostic de la protection sociale à Djibouti laisse apparaître des insuffisances qui touchent à la qualité de la vie et où des progrès tangibles pourraient être réalisés :

#### **VII.1.2.1. Le développement du capital humain**

Djibouti a certes accompli de grands pas sur la réalisation de ces deux garanties fondamentales recommandées par l'OIT et inscrites comme objectifs des ODD. Néanmoins, ces deux garanties seraient plus consolidées par la mise en place des actions suivantes :

- **En termes de santé**, il s'agira pour la gouvernance :
  - d'accélérer la mise en place des procédures administratives et financières du **Fonds de solidarité santé** afin de garantir l'accès aux soins aux personnes les plus nécessiteuses ;
  - d'assurer **l'extension de l'offre de soins** (fixe ou mobile) aux localités éloignées dépourvues de structures de santé et se rapprocher ainsi de la distance maximale à parcourir par le patient et convenue internationalement ;
  - de rapprocher progressivement, en termes de disponibilité des services, d'amélioration de l'accessibilité et de la qualité, entre les prestations de soins des régimes contributifs et celles fournies dans le cadre du système de soins gratuits ;

Pour les populations cibles, il importe :

- de continuer à accorder une priorité à la lutte contre la prévalence de la malnutrition aigüe chez les enfants pendant les 1000 premiers jours ;
  - d'accorder les services nécessaires aux femmes enceintes et allaitantes ;
  - d'assurer la couverture sanitaire des catégories occupées dans le secteur informel.
- **En termes d'éducation**, il s'agira de densifier le réseau des écoles, de poursuivre l'adéquation entre la formation et l'emploi et d'intensifier les efforts pour mettre au profit du développement socio-économique des cadres qualifiés et de haut niveau.

#### **VII.1.2.2. L'accès aux services de base :**

- **Intensifier les filets sociaux de sécurité** pour répondre aux chocs que pourrait subir la population non couverte par le Socle. Il s'agira, dans ce cadre :
  - de développer les **programmes HIMO** pour les inactifs et conditionner les transferts combinés monétaires et alimentaires par la recherche active d'emploi ;

- d'étaler les **programmes alimentaires** MASS/PAM sur le maximum de mois possible dans l'année et ne plus se contenter des périodes de sécheresse.

#### ▪ **L'accès à l'eau potable et l'assainissement**

L'importance de l'eau potable et de l'assainissement est vitale en termes de préservation de la santé, de lutte contre l'insécurité alimentaire et d'assurance de la qualité de vie.

Les grands projets d'adduction de l'eau potable et de dessalement de l'eau de mer mis en œuvre à l'heure actuelle sont de nature à permettre de diminuer le stress hydrique dans le pays et de favoriser l'adoption de comportements adaptés en matière d'assainissement.

Néanmoins, l'effort devrait être poursuivi grâce à la mise en place des composantes contenues dans les PDR qui fourniront des réponses aux régions les plus arides, notamment à travers la construction de puits protégés et l'aménagement de chaque territoire régional.

#### ▪ **L'accès à l'électricité**

La connexion électrique avec l'Ethiopie a certes permis d'offrir un surcroît d'énergie à Djibouti et permis d'alléger, relativement, la facture d'électricité des ménages. Mais l'adoption d'énergies renouvelables ( énergie solaire et géothermie) est la grande alternative qui permettra au pays d'assurer ses besoins et aux ménages d'accéder à une qualité de vie supérieure.

Les autorités en sont conscientes qui sont en train de développer ces voies de production alternatives.

### **VII.1.2.3. L'accès au bien-être : le logement décent**

La non-conformité de l'offre aux besoins des populations vulnérables et aux demandes spécifiques des régions suite au faible engagement du secteur privé dans la promotion du logement social s'ajoute au manque de lotissements et à la hausse des coûts des matériaux de construction pour expliquer les difficultés d'accès à des logements décents dont souffrent les catégories sociales aux revenus modestes.

Une action sur les prix et une stratégie de logement social équitable entre les régions devraient servir de leviers pour promouvoir le logement social.

Compte tenu des faibles moyens financiers des employés des secteurs formel et informel, la formule du contrat location-vente semble la mieux indiquée pour le cas de Djibouti à la condition que la gestion de l'accès au logement décent soit encadrée juridiquement et financièrement.

La création d'une société de promotion des logements sociaux au profit des salariés pourrait constituer un mécanisme efficient qui serait financé par l'Etat à travers un Fonds alimenté par une dotation et par une contribution de 2% partagée équitablement entre travailleurs et employeurs.

En accordant toute l'attention requise à ces services essentiels et en renforçant la cohérence et la coordination interinstitutionnelle, la nouvelle stratégie de protection sociale permettra tout à la fois de **protéger les ménages**, d'**améliorer leur qualité de vie** et de les **rendre autonomes** tout au long de leur vie.

### **VII.1.3. L'accès à l'inclusion socio-économique :**

#### **VII.1.3.1. Promouvoir les formations professionnelles**

Facteurs d'inclusion, la formation professionnelle et l'apprentissage sont appelés à promouvoir la productivité du travail et à permettre aux jeunes de disposer des qualifications devant faciliter leur insertion dans le monde du travail à la condition que les formations dispensées soient en phase avec les besoins en développement du marché de l'emploi.

#### **VII.1.3.2. Faciliter l'accès à la microfinance**

-Compte tenu du rôle important de la micro-finance et de la nécessité de le développer davantage, il semble opportun et utile :

- d'ouvrir de nouvelles agences<sup>36</sup> de micro-crédit pour plus de proximité, introduire davantage de souplesse dans l'instruction des dossiers de crédit (deux semaines au lieu d'un mois actuellement) ;
- de revoir le plafond des crédits pour les projets créateurs d'AGR ;
- d'adapter des formules aux spécificités et contraintes du monde rural ;
- d'établir des formes de partenariat avec des tiers, comme la Chambre de Commerce, pour susciter des adhésions plus nombreuses ;
- d'explorer les voies d'une coordination formalisée entre les instruments de micro-finance et la microfinance islamique.

#### **VII.1.3.3. Développer l'économie sociale et solidaire**

Comme piste opérationnelle d'expansion de l'ESS à Djibouti, il serait utile, tout en s'appuyant sur la loi sur les coopératives, d'explorer les secteurs porteurs, de mettre en place un cadre juridique spécialement dédié et de réfléchir aux modes de financement.

Sur ce dernier point précisé, Djibouti devrait :

- trouver les passerelles entre l'ESS et les instruments de microfinance ;
- promouvoir la finance islamique en l'encadrant juridiquement ;
- penser à la création d'une « banque éthique » dans une étape ultérieure.

---

<sup>36</sup> Selon 99% des répondants à l'enquête développée dans le cadre du « Rapport final sur les conditions de vie des femmes en milieu rural » (MFF et MEFI. Novembre 2016), le service micro crédit, pour aider au développement d'AGR, comme l'artisanat, le petit commerce de service ou même l'agropastoralisme, n'est pas disponible dans les localités rurales.



# **PARTIE 4**

**CADRE DE MISE EN OEUVRE  
ET MESURES  
D'ACCOMPAGNEMENT**

## VIII. Cadre opérationnel de la Stratégie

Dans le cadre de l'extension du système de protection sociale et dans le but d'établir un socle de protection sociale, il est important de mettre d'abord en place un comité restreint de réflexion composé du ministère du Travail chargé de la Réforme de l'Administration, du ministère délégué auprès du Ministre de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Environnement, chargé du Logement, du ministère du Budget et du secrétariat d'Etat chargé des Affaires Sociales.

Ce comité sera chargé de réfléchir davantage au dispositif d'extension de la protection sociale et de statuer sur :

- Le cadre juridique et le dispositif institutionnel de la protection sociale
- Les prestations du socle de protection sociale en traduisant en programmes les différentes garanties y compris le taux de couverture du socle
- L'estimation des coûts définitifs du socle de protection sociale et sa soutenabilité financière
- La stratégie de communication et de sensibilisation pour assurer l'appropriation du socle par l'ens

### VIII.1. Cadre de mise en oeuvre

#### VIII.1.1. Mécanismes de coordination et de suivi-évaluation

Compte tenu des résultats passés des mécanismes de coordination à Djibouti et des expériences comparatives d'autres pays en développement, il est proposé de mettre en place un mécanisme de coordination à quatre niveaux interdépendants :

1. Un niveau pour les orientations stratégiques et les décisions budgétaires. C'est le rôle du **comité interministériel**.
2. Un niveau pour l'orientation opérationnelle comprenant les coordinations à mettre en oeuvre, le suivi de l'avancement de la stratégie, aux niveaux national, régional et local et d'exécution de son financement. Ce rôle incombe au **comité de pilotage**, qui rend compte au comité interministériel. Ce comité de pilotage dispose de trois groupes de résultats.
3. Le niveau du **suivi-évaluation** conduit par un comité transversal placé auprès de la présidente du comité de pilotage.
4. Le niveau de la **communication et du plaidoyer** confié à un comité transversal placé auprès de la présidente du comité de pilotage.

Le Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités constituera un pool pour faciliter les travaux des différents comités et groupes, assurer la gestion et la supervision financière et finaliser les rapports à transmettre au Conseil des Ministres.

Un instrument juridique adéquat devra définir les mécanismes de coordination de la stratégie nationale de protection sociale.

### VIII.1.1.1. Le comité interministériel

La supervision de la Stratégie Nationale de Protection Sociale relèvera de la responsabilité d'**un comité interministériel présidé par le Premier Ministre**.

Ce comité définira les *orientations stratégiques* et décidera de la répartition des ressources financières affectées à la stratégie.

Le comité interministériel recevra à la fin de chaque année d'exécution un rapport de la Ministre des Affaires Sociales et des Solidarités, présidente du groupe de pilotage, sur l'état d'avancement de la stratégie.

### VIII.1.1.2. Le comité de pilotage

Ce comité est chargé du *pilotage opérationnel* de la Stratégie. Il sera présidé par la Ministre des Affaires Sociales et des Solidarités et composé des parties impliquées dans la programmation, le financement et la mise en œuvre des axes de la stratégie qui seront organisées sous forme de groupes de résultats. Ces groupes de résultats devront également tenir compte des actions complémentaires décrites plus haut..

### VIII.1.1.3. Le comité de suivi-évaluation

Le comité de suivi-évaluation sera chargé d'évaluer les rapports des groupes de la stratégie et notamment de consolider les rapports de restitution trimestriels des groupes de résultats avant de les transmettre au comité de pilotage accompagnés des indicateurs de performance.

Le comité de suivi-évaluation assurera, dans ce contexte,(i) la préparation du calendrier de suivi-évaluation et sa mise à jour,(ii) la mise en œuvre du plan de mesure des performances des partenaires,(iii) de l'impact de la SNPS sur les bénéficiaires en adéquation avec les objectifs de la SCAPE, des stratégies nationales et plans sectoriels et (iv) la consolidation de la culture de suivi-évaluation auprès des intervenants de la SNPS.

Il s'appuiera pour cela sur la DISED et les entités productrices de statistiques et d'indicateurs de suivi-évaluation des ministères impliqués dans la SNPS tant à l'échelle centrale que régionale et locale.

Le comité sera appelé à procéder à une évaluation des résultats à mi-parcours en 2020, afin d'y apporter les ajustements nécessaires.

Le comité de suivi-évaluation sera composé des représentants, familiarisés avec les instruments de suivi-évaluation, du MASS, du SNU, des PTF et du réseau associatif. Il sera placé sous l'autorité de la présidente du comité de pilotage qui fixera le nombre de ses membres.

A la fin de la période de couverture de la SNPS, il sera procédé à une *évaluation finale indépendante* de l'efficacité, l'impact et la pérennité des programmes réalisés par rapport aux objectifs visés.

#### VIII.1.1.4. Le comité de communication et de plaidoyer

Un comité de communication et de plaidoyer sera mis en place comprenant les représentants des ministères directement impliqués, du SNU, des PTF, du secteur privé et de la société civile.

Ce Comité sera chargé d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie soutenue de communication et de plaidoyer<sup>37</sup>. Il se réunira au moins une fois par semestre et chaque fois que la présidente du comité de pilotage lui en fera la demande.

Le comité de communication et de plaidoyer sera placé sous l'autorité de la présidente du comité de pilotage qui désigne ses membres sur proposition de leurs organes de rattachement.

#### VIII.1.2. Instruments de planification fondée sur les résultats

La planification des politiques sociales fondée sur les résultats a besoin d'instruments pertinents pour la mesure des progrès accomplis. S'agissant de la protection sociale, ces instruments consistent en des **indicateurs adéquats, consensuels, fiables et disponibles**.

Une fois adoptés en connaissance de cause par les Pouvoirs Publics, le secteur privé, la société civile et les partenaires du développement, ils deviennent un accord partagé source d'engagements mutuels. (Voir en annexe le plan d'action 2018-2022).

Les résultats attendus des différents axes, leurs effets et leurs **impacts** sont résumés comme suit:

- l'accès à la protection sociale (progression du nombre de personnes qui ont un meilleur accès aux prestations et services sociaux);
- l'extension de la couverture (évolution du nombre de personnes précédemment exclues qui sont désormais couvertes);
- la qualité de la couverture (nombre de personnes qui bénéficient de niveaux de protection plus élevés).

### VIII.2. Mesures d'accompagnement de la gouvernance

#### VIII.2.1. Renforcement des bases de données analytiques et des systèmes de ciblage et suivi-évaluation

Djibouti dispose, actuellement, d'une institution de référence-la DISED- qui, à travers son expérience de pilotage de différentes enquêtes (RGPH, Enquêtes SMART, Enquêtes ménages, ...), dispose de bases de données fiables pouvant guider le niveau décisionnel à l'échelle de tout le pays.

Pourtant, l'élaboration du présent rapport a révélé la nécessité de compléter le système d'information des dispositifs actuels de protection sociale, tant au niveau de la sécurité sociale dans le secteur structuré qu'au niveau de l'assistance sociale fournie aux catégories pauvres et vulnérables de la population.

---

<sup>37</sup> Voir le projet de stratégie en annexe.

En outre, la faiblesse de la saisie des données concernant les dynamiques socio-démographiques en cours prive les ministères sociaux d'indicateurs utiles à l'élaboration de politiques en phase avec l'évolution du pays. Il en est ainsi du phénomène des migrations internes et internationales dont la maîtrise statistique insuffisante pourrait être un sujet de préoccupation. La transformation des modes de vie des populations nomades est peu connue et pourrait les priver de programmes ciblés et adaptés à leurs besoins réels. Le secteur informel a développé ses propres stratégies sans qu'il y ait des enquêtes qualitatives et quantitatives suffisantes pour les saisir et en tirer les conséquences idoines en termes de politiques publiques. Le marché de l'emploi a besoin de notes de conjoncture à la régularité plus rapprochée pour la maîtrise de son évolution sur le court terme et la prise des mesures qu'elle nécessite à l'échelle décisionnelle.

Les faiblesses ainsi constatées pourraient être surmontées par un nombre plus conséquent d'ingénieurs et d'analystes pouvant répondre à des besoins en informations, de plus en plus complexes et à l'exigence de résultats rapides et fiables suscités par la modernisation du pays et l'importance de ses ambitions socio-économiques.

### **VIII.2.2. Intégration de la SNPS dans le processus de développement local**

Une fois adoptée, la stratégie nationale de protection sociale fera l'objet d'une large dissémination auprès des autorités régionales et locales et de réunions regroupant ces mêmes autorités, les députés, les représentants du secteur privé, des ONG et associations et les leaders communautaires et religieux.

Ces réunions serviront à clarifier les objectifs et les résultats attendus de la stratégie, à sensibiliser l'opinion sur son importance, à susciter le changement des comportements dont elle fait l'un de ses objectifs et la mobilisation autour de ce projet hautement politique.

Sur un plan technique, une forte coordination devra être développée entre les MASS et le Secrétariat d'Etat de la Décentralisation pour organiser des réunions de mobilisation communautaire et des rencontres avec les responsables régionaux et locaux en charge des plans régionaux de développement pour explorer les complémentarités et les synergies à développer entre la stratégie et les composantes sociales des PDR dans le but de favoriser l'appropriation de la stratégie et de réaliser des économies d'échelle toujours possibles.

### **VIII.2.3. Stratégie d'appropriation de la SNPS**

La SNPS ne devrait pas s'ajouter à d'autres stratégies en superposant ses objectifs stratégiques et opérationnels avec elles. Visant un changement social fondé sur le droit à l'inclusion socio-économique et au bien-être, elle a besoin *d'une forte appropriation nationale* qui lui garantirait l'adhésion et la participation de l'ensemble du corps social.

#### **VIII.2.3.1. Renforcement du cadre législatif (voir plus haut, à propos de la loi portant création du socle national de protection sociale).**

#### **VIII.2.3.2. Mise en place d'une stratégie de plaidoyer et de communication**

Comme la stratégie nationale de protection sociale a bénéficié d'un processus consultatif élargi, il s'agira d'abord de pérenniser cet acquis en poursuivant le dialogue entamé dès la phase de diagnostic, tout au long de la progression de la stratégie.

Il s'agira ensuite d'élargir cet échange avec un faisceau plus élargi de destinataires comme les députés, les autorités régionales et locales et les organisations de la société civile en raison de leur rôle primordial en tant que vecteurs d'information et de sensibilisation des populations bénéficiaires.

La deuxième cible est constituée des médias qui doivent être suffisamment informés pour pouvoir jouer convenablement leur rôle d'intermédiation auprès du grand public.

L'autre cible, la plus importante, parce qu'elle est celle qui va bénéficier de la stratégie, c'est la population pauvre et vulnérable qui, en plus de la communication de masse qui devra la toucher, doit être impliquée dans une approche de communication pour le développement/changement.

Outre la mise en œuvre de ces politiques de **communication**, il importe de développer **une stratégie de plaidoyer** en direction :

- des promoteurs du secteur privé pour susciter leur participation au succès de la stratégie ;
- des députés pour obtenir leur appui à son institutionnalisation ;
- des bailleurs de fonds, en développant un argumentaire liant la stratégie à l'ambition politique d'atteindre les objectifs du développement durable et de favoriser l'accès à la protection sociale comme un droit humain.

## IX. Plan d'action en trois étapes

Comme il est prévu de mettre en œuvre la Stratégie Nationale de Protection Sociale au cours de l'année 2018, le tableau ci-dessous présente une feuille de route en trois étapes dont le chronogramme précis sera fixé à un niveau décisionnel. Ces étapes porteront sur (i) la préparation et l'adoption des textes juridiques, (ii) la mise en œuvre de la stratégie de plaidoyer et de communication et (iii) la mise en place des instances dédiées et le démarrage de leurs activités.

## X. Plan stratégique (2018-2022)

### X.1. Les axes du Socle National de Protection Sociale

AXE 1 : Garantir la sécurité alimentaire							
Objectif général : Atténuer l'incidence de la pauvreté des ménages en assurant la coordination entre les transferts du PNSF, du PASS et des filets sociaux en vigueur							
1.1. Résultat attendu : Le taux de pauvreté aigue passe de 19,1% en 2017 à 16% en 2022 et le taux de pauvreté globale passe de 35,3% à 31% en 2022							
ACTIVITES	RESPONSABLES	ANNEE					INDICATEUR DE SUIVI
		1	2	3	4	5	
► Consolidation et intégration dans le PNSF des programmes de lutte contre la pauvreté conduits par le MASS	MASS/ADDS	X	X	X	X	X	-Un décret est proposé pour intégrer tous les transferts monétaires et quasi-monétaires dans le PNSF

► Consolidation, développement et établissement de synergies avec les programmes des ONG et Associations	MASS/ADDS/ ONG/Associations	X	X	X	X	X	Analyse de l'évolution des synergies
--	--------------------------------	---	---	---	---	---	--------------------------------------

**1.2.Résultat attendu :**Le taux d'insécurité alimentaire aigüe passe à **9,5%** et celui de l'insécurité alimentaire globale à **44%**. La malnutrition chronique chez les enfants pauvres passe à 18,7%.

ACTIVITES	RESPONSABLES	ANNEE					INDICATEUR DE SUIVI
		1	2	3	4	5	
► Assurer la pérennité des transferts du PNSF	MASS/M.Budget	X	X	X	X	X	Le PNSF dispose d'un budget annuel
► Intensifier les programmes de distribution alimentaire gratuite ou à prix subventionnés de vivres ciblant les plus vulnérables(coupons alimentaires)	MASS/M.Budget/ ONG et Associations	X	X	X	X	X	Rapports sur le nombre des bénéficiaires, sur le budget alloué et la participation des contributeurs
► Garantir la nutrition des enfants pendant les 1000 premiers jours (grâce aux allocations pour enfants)	MASS	X	X	X	X	X	-Le taux de malnutrition chronique passe à 18,7%. -Evolution géographique des bénéficiaires
► Trouver des solutions durables aux problèmes de stockage et de réapprovisionnement en produits alimentaires	MASS/M.Agriculture/Ré gions	X	X				-Evolution du nombre de sites de stockage -Répartition géographique de ces sites
► Généraliser les cantines scolaires(y compris dans les crèches et jardins d'enfants)	MENFOP/ M.Budget	X	X	X	X	X	-Atteindre un taux de couverture des écoles de 50% en cantines scolaires. -Evolution du nombre de bénéficiaires
► Mettre en place un crédit pour les petits agriculteurs et les petits éleveurs ( réunis en coopératives)  BCD/CPEC/ONG/ Associations		X	X	X	X	X	Evolution du nombre de bénéficiaires

## AXE 2 : La garantie de revenu pour les enfants

**Objectif général :** Investir sur les enfants pour améliorer leur situation dans les domaines de l'alimentation, de la santé, de l'éducation et des services de soins.Cible : 6000 enfants/an

**2.1.Résultat attendu :**Les enfants (en situation de pauvreté aigüe) disposent d'un revenu mensuel garantissant leur alimentation correcte, la poursuite de leur scolarité obligatoire et leur accès aux soins.

ACTIVITES	RESPONSABLES	ANNEE					INDICATEUR DE SUIVI
		1	2	3	4	5	
► Promulguer un décret instituant le revenu	-MASS/M.Budget/	X					-Décret promulgué

universel pour chaque enfant appartenant aux ménages en situation d'extrême pauvreté et ses conditionnalités Nutrition, santé et éducation	- MASS /M.Budget	X	X	X	X	X	- Evolution du nombre d'allocataires
--	------------------	---	---	---	---	---	--------------------------------------

**2.2.Résultat attendu :** Tous les enfants (de 0 à 2 ans, dans une première étape) sont correctement vaccinés selon les normes internationales.

ACTIVITES	RESPONSABLES	ANNEE					INDICATEUR DE SUIVI
		1	2	3	4	5	
► Assurer la vaccination obligatoire pour tous les enfants de 0 à 2 ans	M.Santé	X	X	X	X	X	Evolution du nombre des enfants vaccinés par rapport aux enfants éligibles à la vaccination

### Axe 3: La garantie de revenu pour les personnes âgées et les handicapés

**Objectif général :** Permettre aux personnes âgées de 65 ans et plus, dépourvues de pensions de retraite et aux personnes handicapées de disposer d'un revenu les préservant contre la précarité et la pauvreté

**4.1.Résultat attendu :** Une allocation de vieillesse est servie aux personnes âgées de plus de 65 ans vivant seules ou appartenant aux ménages vivant dans l'extrême pauvreté. Cible : 5000/an.

ACTIVITES	RESPONSABLES	ANNEE					INDICATEUR DE SUIVI
		1	2	3	4	5	
► Servir une allocation vieillesse	MASS/M.Budget	X	X	X	X	X	Nombre d'allocataires par rapport au total des éligibles
► Proposer une loi portant protection des personnes âgées (loi promulguée en février 2018)	MASS	X					La loi et ses décrets d'application sont promulgués

**4.2.Résultat attendu :** L'allocation d'un revenu décent à toute personne handicapée incapable de travailler, sans occulter les questions relatives à la facilitation de leur accès aux lieux publics et à leur intégration éducationnelle, économique, professionnelle et sociale qui constituent des priorités. Cible de l'allocation : 5000/an.

ACTIVITES	RESPONSABLES	ANNEE					INDICATEUR DE SUIVI
		1	2	3	4	5	
► Servir une allocation aux handicapés ne pouvant travailler	MASS/M.Budget	X	X	X	X	X	Nombre d'allocataires par rapport au total des éligibles
► Elaborer une loi portant protection des personnes handicapées	MASS ( loi promulguée en 2017)	X					Les décrets d'application sont promulgués en 2018-2019.

### AXE 4 : La garantie d'un revenu minimum pour ceux qui en sont empêchées en raison d'accidents de la vie

**Objectif général :** Garantir un revenu minimum de soutien en faveur des personnes en âge de travailler mais empêchées de s'assurer un revenu suffisant en raison de la maladie, du chômage, de la maternité ou d'une incapacité physique

**3.1.Résultat attendu :** Un revenu minimum est garanti à vie à ceux qui sont atteints d'une incapacité physique définitive les empêchant de reprendre une activité rémunérée. Cibles : accidentés du travail ou atteints de

maladies professionnelles, licenciés pour raisons économiques,...							
ACTIVITES	RESPONSABLES	ANNEE					INDICATEUR DE SUIVI
		1	2	3	4	5	
► Servir une allocation minimum	MTRA/ M.Budget	X	X	X	X	X	Evolution du nombre d'allocataires
► Introduire une disposition dans le code du travail	MTRA	X					Une disposition est introduite concernant les travailleurs concernés
<b>3.2.Résultat attendu :</b> Un revenu minimum est garanti durant la période d'inactivité à ceux qui sont atteints d'une incapacité physique temporaire. Cibles : accidentés du travail ou atteints de maladies professionnelles, licenciés pour raisons économiques,...							
ACTIVITES	RESPONSABLES	ANNEE					INDICATEUR DE SUIVI
		1	2	3	4	5	
► Servir une allocation minimum temporaire	MTRA/ M.Budget						-Nombre d'accidents du travail -Nombre de travailleurs atteints de maladies professionnelles -Licenciés économiques
► Introduire une disposition dans le code du travail	MTRA	X					Une disposition est introduite concernant les travailleurs concernés

La mise en oeuvre de ce plan d'action nécessite, à n'en pas douter, la formation sur les court et moyen termes d'un corps d'intervenants sociaux professionnels. Cet objectif est considéré comme prioritaire dès l'année 2018 par le MASS.

## X.2. La promotion des politiques et programmes de développement social

### X.2.1. Modernisation du Socle juridique:

- Promulgation d'une loi portant promotion et protection des personnes âgées et publication des décrets d'application **2018-2019**
- Promulgation d'une loi portant promotion et protection des personnes handicapées et publication des décrets d'application **2018-2019**
- Promulgation d'une loi organisant et développant l'Economie Sociale et Solidaire à Djibouti, comme secteur de création d'emplois, de formalisation du secteur informel et de renforcement des solidarités et publication des textes d'application. **2018-2019**
- Mise en place des instances de coordination prévues par la Stratégie **2019**

### X.2.2. Programmes de développement de la sécurité sociale:

- L'extension du parapluie de la sécurité sociale notamment au secteur informel et aux entités de l'économie sociale et solidaire **2019-2020**

**-X.2.3.**Extension des programmes de transferts monétaires aux ménages dans les zones rurales 2019-2021

**-X.2.4.** Développement des programmes de formation professionnelle en faveur des jeunes filles et garçons en décrochage scolaire **2020-2022**

**-X.2.5.** Développement de l'accès au logement social à travers une révision des conditions d'accès aux organismes de micro crédit. **2019-2022**

**-X.2.6.** Amélioration des résultats attendus des guichets sociaux après leur intégration dans "les guichets intégrés des services sociaux". **2019-2020**

**-X.2.7.** Conclusion de conventions de coopération avec les organismes institutionnels et associatifs impliqués dans l'exécution de la SNPS. **2018-2019**

## **XI. Cadre budgétaire (2018-2022)**

Pour établir un socle de protection sociale durable, l'introduction des prestations doit se faire en accord avec l'espace fiscal disponible et l'extension dépend de l'élargissement progressif de l'espace fiscal correspondant jusqu'à garantir le droit à une protection sociale de base pour tous.

**XI.1.** L'efficacité et l'efficience du système de protection sociale notamment le socle avec des programmes complémentaires d'autonomisation dépend largement de la disponibilité de ressources financières pérennes. Après quelques simulations sur les coûts des transferts directs aux bénéficiaires de différentes garanties, nous avons estimé à 3,9 milliards de francs Djibouti, c'est qui représentent 3% du budget de l'Etat et 1% du PIB en 2018. Avec ce coût, nous pouvons couvrir l'ensemble des ménages en situation d'extrême pauvreté en leur attribuant un (i) revenu minimum pour la sécurité alimentaire, (ii) une allocation familiale pour trois enfants de même valeur monétaire que celle octroyée par la CNSS, (iii) une allocation pour les personnes âgées et les personnes handicapées.

**XI.2.** Pour les trois premières années de couverture du socle, le MASS a mobilisé auprès des partenaires au développement notamment Banque Mondiale et Union européenne, le coût de transfert direct pour l'allocation globale - PNSF qui comprend l'allocation enfant et l'allocation sécurité alimentaire pour 62% des ménages pauvres extrêmes (soit 12.362 ménages).

**XI.3.** Pour couvrir le coût intégral du socle national de protection sociale, il est recommandé d'analyser les dépenses des secteurs sociaux y compris celui du secteur de la protection sociale contributive. Les expériences internationales ont montré que les socles nationaux de protection sociale sont généralement couverts à hauteur de 80% par le budget de l'Etat et 20% par des donations extérieures.



**Annexe 1** : Calcul du coût du Socle National de Protection Sociale (Dépenses du Socle, Ressources Disponibles et Gap à couvrir pour la Période de la SNPS 2019-2022)

Tableau 1 : Coût du Socle National de la Protection sociale, 2019-2022 (FDJ)

<b>Coûts du Socle National de Protection sociale pour la période 2019-2022</b>				
	<b>Cible (pauvre extrême)</b>	<b>Coût unitaire annuel (FDJ)</b>	<b>Coût total annuel (FDJ)</b>	<b>Coût total pour quatre années (FDJ)</b>
<b>Allocation globale – PNSF comprend :</b> <b>(i) Allocation sécurité alimentaire ;</b> <b>(ii) Allocation enfant à hauteur de 3 enfants</b>	19 878 <sup>38</sup>	120 000	2 385 360 000	9 541 440 000
<b>Soins de santé – PASS</b>	109 329 <sup>39</sup>	10 000	1 093 290 000	4 373 160 000
<b>Allocation vieillesse</b>	2 999 <sup>40</sup>	40 000	119 960 000	479 840 000
<b>Allocation handicapé</b>	9 730 <sup>41</sup>	40 000	389 200 000	1 556 800 000
<b>Total Cout du Socle National de la Protection sociale</b>			<b>3 987 810 000</b>	<b>15 951 240 000</b>

Tableau 2 : Ressources disponibles pour le Socle National de Protection Sociale pour la période 2019-2021 (FDJ)

<b>Ressources internationales et nationales mobilisées pour le Socle national de Protection sociale</b>				
	<b>Cible</b>	<b>Coût unitaire annuel</b>	<b>Coût total annuel</b>	<b>Coût total pour trois années (FDJ)</b>
PNSF- BM	5 000	120 000	600 000 000	1 800 000 000
PNSF- UE (Urbain)	4 000	72 000	288 000 000	864 000 000
<b>Total Financement Partenaires</b>	<b>9 000</b>	<b>96 000</b>	<b>888 000 000</b>	<b>2 664 000 000</b>
PNSF- Gouvernement	3362	120000	403440000	1210320000
Soins de santé – PASS	-	-	500000000	1500000000
<b>Total Financement Gouvernement</b>			<b>903 440 000</b>	<b>2 710 320 000</b>
<b>Total des fonds Sécurisés pour la période 2019-2021</b>			<b>1 791 440 000</b>	<b>5 374 320 000</b>

Tableau 3 : Gap de financement pour la couverture du Socle National pour la période 2019-2022

	<b>Coût Annuel</b>	<b>Coût pour la période de la SNPS 2019-2022</b>
<b>Total Coût du Socle National de la</b>	<b>3 987 810 000</b>	<b>15 951 240 000</b>

<sup>38</sup> Effectif des ménages en situation d'extrême pauvreté, EDAM-4, DISED 2018.

<sup>39</sup> Effectif des individus pauvres extrêmes (Effectif ménages multiplié par le nombre d'individus par ménage).

<sup>40</sup> Effectif de personnes âgées de 65 ans et plus vivant dans la pauvreté extrême.

<sup>41</sup> Effectif de personnes handicapées vivant dans la pauvreté extrême.

<b>Protection sociale</b>		
<b>Total des fonds Sécurisés pour la période</b>	<b>1 791 440 000</b>	<b>5 374 320 000</b>
<b>GAP de financement du Socle pour la Période 2019-2022</b>	<b>2 196 370 000</b>	<b>10 576 920 000</b>

	Fonds Mobilisés en USD	Fonds Mobilisés en FDJ
FSN 2018	411 235	72 994 248
BM Nouveau projet	4 300 000	763 250 000
UE-PAM	195 000	34 612 500
Total	4 906 235	870 856 748
<b>GAP</b>	<b>8 450 704</b>	<b>1 500 000 000</b>

## I. OBJECTIF PRINCIPAL ET ENJEUX

### 1. OBJECTIF

Le Plan stratégique de mise en œuvre des programmes d'accompagnement des garanties du Socle national de protection sociale (SNPS 2018-2022) et des projets de consolidation du capital humain et d'autonomisation des ménages pauvres (2019-2020) a pour objectif principal :

« **De la pauvreté au bien-être : l'autonomie par la création de sources de revenus** ».

### 2. LES ENJEUX

Le succès de ce plan stratégique repose principalement sur deux enjeux indispensables :

- **L'ENGAGEMENT** : l'ensemble de la stratégie de protection sociale bénéficie de la forte volonté politique au plus haut sommet de l'Etat. Il s'agit de décliner cette volonté politique en un engagement soutenu, sur le terrain, pour réussir la transformation positive des populations actuellement en situation de précarité.
- **LA GOUVERNANCE** : le bon ciblage et la transparence accréditent la confiance chez les bénéficiaires tandis que la coordination des efforts des partenaires amplifie leurs effets et impacts en termes de développement social.

## II. LES AXES DU PLAN D'ACTION

### 1. Les garanties des droits sociaux(Socle)

#### a) **Objectif 1.1 Agir sur l'insécurité alimentaire (PNSF)**

Il s'agit d'atténuer l'incidence de la pauvreté des ménages en assurant la coordination entre les transferts du PNSF, du PASS et des filets sociaux en vigueur.

Activité	Echéancier	Indicateur de résultat	Partenaires
Fournir un transfert monétaire à 4000 ménages en milieu urbain	2019-2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>•70% des ménages ayant des enfants</li> <li>•20% des ménages ayant une personne handicapée</li> <li>•10% des ménages ayant une personne âgée</li> </ul>	UE et PAM
Fournir un transfert monétaire à 8336 familles en milieu rural	2019-2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>•70% des ménages ayant des enfants</li> <li>•20% des ménages ayant une personne handicapée</li> <li>•10% des ménages ayant une personne âgée</li> </ul>	Gouvernement et Banque Mondiale
Faciliter l'accès des ménages vulnérables au Programme d'Assistance Sociale Santé (PASS)	2019-2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2019 : 19 000 ménages</li> <li>•2020 : 20 000 ménages</li> </ul>	MASS/M.S./CNSS
Intensifier les programmes de distribution alimentaire gratuite ou à prix subventionnés de vivres ciblant les plus vulnérables (coupons alimentaires) dans les régions de l'intérieur	2019-2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Distribution plus régulière et plus décentralisée (Stocks / Régions)</li> <li>-Evolution du nombre des bénéficiaires/au nombre de demandeurs inscrits au Registre Social</li> </ul>	Gouvernement + PAM DECENTRALISATION
Elaborer un plan de riposte sociale	2019-2020	Plan opérationnel. Personnel formé riposte sociale	MASS/Ministère de la Décentralisation/ONG
Appui à la généralisation des cantines scolaires	2019-2022	- Evolution du nombre de bénéficiaires	MASS/MENFOP/PAM
Etablir des solutions durables aux problèmes de stockage et de réapprovisionnement en produits alimentaires dans les régions de l'intérieur		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Evolution du nombre de sites de stockage</li> <li>-Répartition géographique de ces sites</li> </ul>	MASS/PAM/PTF

### b) Objectif1.2 : Elargissement des programmes de TM pour les groupes vulnérables

Il s'agit dans cette objectif de l'élargissement des transferts monétaires aux groupes vulnérables notamment, les enfants, personnes handicapées, personnes âgées, élèves dans le besoin, etc) et personnes actives dépourvues, temporairement ou définitivement de sources de revenu.

Activités	Echéancier	Indicateur de résultat	Partenaires
Allocation pour étudiants issus des ménages vulnérables issus des régions de l'intérieur	2019-2022	2000 étudiants/année scolaire	MASS/MENSUR
ASEH. Allocation pour Elèves et Etudiants handicapés	2019-2022	100/année scolaire	MASS/MENFOP

## 2. Le développement des opportunités économiques

Les projets figurant dans cette rubrique concrétisent l'option désormais choisie de lutter contre la pauvreté et les précarités par le recours à l'auto-prise en charge.

Le développement des opportunités économiques fait appel à des solutions innovantes fondées sur la solidarité entre communautés, sur le recours à un système de crédit mieux adapté aux capacités financières des candidats aux petits crédits et aux réalités du monde rural longtemps laissé en dehors du système de crédit.

### a) **Objectif 2.1 : Promouvoir l'économie sociale et solidaire**

Activité	Echéancier	Indicateur de résultat	Partenaires
Promulgation de la loi instituant l'économie sociale et solidaire	2019	La loi est promulguée et les décrets d'application pris	MASS
Vulgariser les textes juridiques de l'ESS	2020	Les textes sont disséminés et partagé	MASS
Créer des coopératives dans différents secteurs	2019-2020	Parvenir à créer 40 coopératives	MASS/Autres ministères sectoriels
Réaliser des études sur l'évolution et l'impact du secteur sur la réduction du chômage	2020		MASS/MEFI/PTF/Guichet unique

### b) **Objectif 2.2 : Formations professionnelles**

Longtemps perçues comme des solutions à l'échec scolaire, les formations professionnelles sont désormais conçues comme des opportunités d'adaptation du capital humain, souvent jeune, aux exigences de l'employabilité.

Pour les jeunes, en bas âge (entre 12 et 17 ans) et en situation de décrochage scolaire, l'apprentissage contrôlé et encadré d'un métier, auprès d'un professionnel, peut être organisé pour une inclusion professionnelle porteuse de revenus.

Activité	Echéancier	Indicateur de résultat	Partenaires
Placement en apprentissage des jeunes en décrochage scolaire auprès de PME/TPE	2019-2022	Le nombre des placements après période d'apprentissage	MASS/MENFOP/UNICEF
FP des jeunes issus de familles (4000) bénéficiaires de transferts	2019-2022	10%	MASS/MENFOP/PAM

### c) **Objectif 2.3 : Micro finance et développement des AGR**

Le MASS dispose, comme d'autres instances et organes publics de nombre de projets de développement individuel ou communautaire. Dans beaucoup de cas, ces projets pourraient être mis

en œuvre grâce à des crédits modestes. La révision de la micro finance est devenue d'autant plus opportune qu'un Fonds de garantie vient d'être créé.

Activité	Echéancier	Indicateur de résultat	Partenaires
La stratégie de micro-finance est à réviser	2019	Stratégie élaborée et validée	MASS/Banque Centrale
Appui à la mise en œuvre des épiceries sociales	2019-2022	1 épicerie par région et 2 à Djibouti-ville	MASS/CEPEC/Décentralisation /PAM
Mettre en place un crédit pour les petits agriculteurs et les petits éleveurs (réunis en coopératives)	2019-2020	10 coopératives du secteur agro-pastoral bénéficient d'un crédit/an	MASS/CEPEC/Décentralisation /Agriculture
Projet : -Création de 2 activités génératrices de revenus/Région -1 maison d'exposition-vente est créée dans chaque chef-lieu.	2019-2020	-10 AGR sont créées dans les régions -5 maisons d'exposition sont créées dans les régions	MASS/JICA (Japon)
Etablir les liens nécessaires entre les CPEC et les groupements d'entraide et d'affinité (GEA), les mutuelles communautaires,...	2019-2022	Au moins 10 groupements ont accès aux services des CPEC/an.	MASS/Ministères Sectoriels/ ONG.

### 3. L'adoption de bonnes pratiques et communication pour le changement de comportement

Les programmes concernés portent sur les mesures d'accompagnement ou les conditionnalités exigées pour bénéficier des transferts monétaires de l'Etat dans les domaines qui viennent en appui au développement du capital humain (santé, école, logement, hygiène,...).Il s'agit également des projets rentrant dans le cadre des Pratiques Sociales Essentielles (PSE).

Les programmes de communication seront déployés pour susciter le changement de comportement, l'un des objectifs majeurs de la stratégie nationale de protection sociale 2018-2022.

Activité	Echéancier	Indicateur de résultat	Partenaires
Faciliter l'accès des ménages vulnérables au Programme d'Assistance Sociale Santé (PASS)	2019-2020	2019 : 19 000 ménages 2020 : 20 000	MASS/M.S./CNSS
Une stratégie de communication pour le changement :	2019-2022	La stratégie est adoptée et déployée :	MASS/Ministères sectoriels/UNFD
Ateliers de sensibilisation aux PSE et Mesures d'accompagnement (MA)	2019-2022	1 atelier /mois	MASS/RTD/UNFD
Une stratégie de plaidoyer est développée en direction des partenaires étrangers bilatéraux et multilatéraux	2019-2022	Mesure des contributions financières réalisées suite à chaque activité de plaidoyer	MASS/MAECI

#### 4. L'Ingénierie sociale au service de développement local

Cette partie concerne le développement des infrastructures sociales de base pour améliorer l'accessibilité de prestations de service à la population vulnérables. Aussi, il est illustré le travail de d'accompagnement et communication de proximité des populations.

Activité	Echéancier	Indicateur de résultat	Partenaires
Accompagner l'électrification rurale par l'énergie solaire (mise en œuvre de l'étude réalisée par l'ADDS)	2019-2022	Nombre de villages éclairés par l'énergie solaire	MASS/Décentralisation/ADDS
Projet d'ingénierie sociale en accompagnement du projet d'urbanisation de Balbala Ancien	2019-2022	Les résultats du développement social sont mesurés (Avant/Après)	MASS/Agence de l'Urbanisme/Banque Mondiale
Mise en œuvre des projets d'infrastructures sociales réalisés par la communauté	2019-2022	Un projet/région est réalisé/an	MASS/Décentralisation/BM.

#### 5. La gouvernance et coordination des programmes

Les programmes transversaux concernent les outils de la gouvernance de la Stratégie (outils pour un ciblage équitable, outils pour une relation de proximité avec les populations, instances de coordination, programmes de renforcement des capacités) et les activités de suivi-évaluation des programmes et projets de la Stratégie.

Activité	Echéancier	Indicateur de résultat	Partenaires
Promotion de l'utilisation du Registre Social par les partenaires	2019	Evolution du nombre d'utilisateurs du Registre	MASS/Partenaires sectoriels, techniques et financiers
Les guichets sociaux sont réhabilités pour un accueil décent de leur clientèle	2019-2020	Une enquête de satisfaction annuelle est conduite	MASS/BM/UE
Création d'un « Guichet Intégré des Services Sociaux » pour plus de proximité et davantage de coordination	2019-2020	Des guichets intégrant les services sociaux des différents ministères sont mis en place et fonctionnels	MASS/Ministères sectoriels
-Mise en place des instances de coordination prévues par la Stratégie	2019	Les instances prévues par la SNPS sont créées et fonctionnelles	MASS
Professionnalisation des travailleurs sociaux à travers la formation théorique et pratique à Djibouti et à l'étranger. (Programme de deux ans).	2019-2020	60 travailleurs sociaux sont en mesure d'assumer les responsabilités d'assistants sociaux	MASS/UNICEF/OIM/PNUD
Projet TOKTEN relatif à la mobilisation des membres de la diaspora spécialisés en politiques sociales (10)	2019	10 compétences Djiboutiennes vivant à l'étranger sont encouragées à appuyer dans la formation du personnel social	MASS/PNUD
Achèvement d'études de terrain en mesure d'éclairer les décisions dans le domaine social.	2019	4 études sont achevées et leurs recommandations	MASS/PNUD/OIM/UNICEF/BM.

**REPUBLIQUE DE DJIBOUTI**  
**UNITE-EGALITE-PAIX**

\*\*\*\*\*

**PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE**

**Loi n°044/AN/19/8<sup>ème</sup> L**

Relative à l'Economie Sociale et Solidaire.

**L'ASSEMBLEE NATIONALE A ADOPTE  
LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE PROMULGUE  
LA LOI DONT LA TENEUR SUIT**

-----

- Vu** la constitution du 15 septembre 1992 ;
- Vu** la loi constitutionnelle n°92/AN/10/6<sup>ème</sup> L portant révision de la constitution du 21 avril 2010 ;
- Vu** la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 sur les associations ;
- Vu** la loi n°191/AN/86 sur les sociétés commerciales en République de Djibouti ;
- Vu** la loi n°91/AN/05/5<sup>ème</sup> L Relative aux Statuts de la Banque Centrale de Djibouti ;
- Vu** la loi n°179/AN/07/5<sup>ème</sup> L du 16 mai 2007 portant réglementations des activités de micro finance sur le territoire de la République de Djibouti.
- Vu** la loi n°51/AN/09/6<sup>ème</sup> L portant code de l'environnement en République de Djibouti ;
- Vu** la loi n°117/AN/11/6<sup>ème</sup> L portant réglementation des coopératives financières.
- Vu** la loi n°133/AN/05/5<sup>ème</sup> L portant code du travail de la République de Djibouti
- Vu** la Loi n°134/AN/11/6<sup>ème</sup> L portant code de commerce en République de Djibouti ;
- Vu** la loi n°161/AN/12/6<sup>ème</sup> L actualisant et complétant la Loi n°40/AN/99/4<sup>ème</sup> L du 8 juin 1999 fixant la réglementation applicable aux entreprises d'assurance.
- Vu** la loi n°16/AN/13/7<sup>ème</sup> L du 7 juillet 2013 fixant le statut général des coopératives en République de Djibouti ;
- Vu** la loi n° 162/AN/16/7<sup>ème</sup> L du 5 janvier 2017 portant réorganisation du secrétariat d'état chargé des affaires sociales ;
- Vu** le décret n°2013-337/PR/SEMHUEL portant conditions de création et de fonctionnement des coopératives d'habitat ;
- Vu** Le Décret n° 2019-095/PRE du 05 mai 2019 portant nomination du Premier Ministre ;
- Vu** Le Décret n°2019-096/PRE du 05 mai 2019 portant nomination des membres du Gouvernement ;
- Vu** Le Décret n° 2019-116/PRE/2019 du 26 mai 2019 fixant les attributions des Ministères;
- Vu** la Circulaire n°104/PAN du 26/05/2019 portant convocation de la 3<sup>ème</sup> séance publique de la 1<sup>ère</sup> Session Ordinaire de l'AN 2019 ;

Le Conseil des Ministres entendu en sa séance du 19/02/2019.

## **Titre I : Dispositions générales**

### **Article 1<sup>er</sup> : Objet de la Loi**

La présente loi-cadre a pour objet de définir les normes relatives à l'économie sociale et solidaire (ESS), aussi bien que ses principes et détermine les modalités de son organisation ainsi que les structures et les instruments permettant sa mise en place et son développement.

### **Article 2 : Concept et dénomination**

L'économie sociale et solidaire, au sens de la présente loi désigne l'ensemble des activités économiques et sociales organisées dans le cadre de structures formelles ou de groupements de personnes physiques ou morales poursuivant une finalité d'intérêt collectif et sociétal et qui sont réalisées dans le cadre d'entités exploitées conformément aux principes directeurs définis à l'article 3 de la présente loi.

### **Article 3 : Principes directeurs**

Les personnes morales, citées aux articles 4 et 5 de la présente loi, sont régies quant à leur constitution, les modalités de fonctionnement et leur dissolution aux règles fixées par leurs statuts spécifiques et sur la base des principes suivants:

- a) la primauté de la personne, du travail et de la finalité sociale sur le capital;
- b) la promotion de la solidarité interne et d'une société qui favorise l'engagement pour le développement local, l'égalité des chances pour les hommes et les femmes et la cohésion sociale ;
- c) une gouvernance démocratique et participative prévoyant l'information pour chaque membre sur la transparence du fonctionnement ;
- d) un but poursuivi autre que le seul partage des bénéfices ;
- e) Une gestion collective indivisible.

## **Titre II : Des entités de l'économie sociale et solidaire**

**Article 4 :** Sont considérées obligatoirement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, les personnes morales suivantes :

- ❖ Les coopératives quels que soient la nature et leur type d'activité ;
- ❖ Les mutuelles ;
- ❖ Les fondations ;
- ❖ Et les associations.

### **Article 5 : Conditions des entités de l'économie sociale et solidaire**

Peuvent être considérées des entreprises de l'économie sociale et solidaire les entreprises qui satisfont aux deux conditions suivantes :

- ❖ Le caractère social de l'activité ;
- ❖ Le réinvestissement des bénéfices à hauteur des deux tiers au minimum dans le cadre de leur objet social.

### **Article 6 : Inscription au Registre national de l'économie sociale et solidaire**

Les entreprises de l'économie sociale et solidaire sont tenues de s'inscrire dans un registre national de l'économie sociale et solidaire dans un délai ne dépassant pas un mois à compter de la date de leur création. Ce registre national de l'économie sociale et solidaire est tenu auprès du ministère en charge des affaires sociales.

## **Article 7. Promotion et diffusion de l'économie sociale et solidaire**

Les pouvoirs publics, dans le cadre de leurs compétences respectives, auront pour objectif de promouvoir l'économie sociale et solidaire, notamment par :

- a) l'élimination des obstacles qui empêchent le démarrage et le développement d'une activité économique des entités de l'économie sociale et solidaire. À cette fin, une attention particulière sera accordée à la simplification des procédures administratives pour la création et le financement d'entités de l'économie sociale et solidaire ;
- b) la facilitation des différentes initiatives d'économie sociale et solidaire ;
- c) la promotion des principes et des valeurs de l'économie sociale et solidaire ;
- d) la promotion de la formation et de la reconversion professionnelle dans le domaine des entités de l'économie sociale ;
- e) la facilitation de l'accès des entrepreneurs des entités de l'économie sociale et solidaire aux processus d'innovation technologique et organisationnelle ;
- f) la création d'un environnement propice au développement d'initiatives économiques et sociales dans le cadre de l'économie sociale et solidaire ;
- g) l'implication des entités de l'économie sociale et solidaire dans les politiques actives de l'emploi, notamment en faveur des populations les plus touchées par le chômage, à savoir les femmes, les jeunes et les chômeurs de longue durée ;
- h) l'introduction des références à l'économie sociale et solidaire dans les programmes éducatifs et de l'enseignement supérieur ;
- i) la promotion du développement de l'économie sociale et solidaire dans des domaines tels que le développement rural.

## **Titre III : De la gouvernance de l'économie sociale et solidaire**

### **Article 8 : Organe d'application de la loi**

Le Ministère en charge des affaires Sociales assure la tutelle du secteur chargé de l'application de la présente loi ; il a pour mission de mettre en place les politiques publiques , les stratégies et les programmes ayant pour but de promouvoir le secteur et d'assurer le suivi , la promotion, la diffusion et la formation à l'économie sociale et solidaire, sans préjudice des facultés d'autres départements ministériels en ce qui concerne les activités économiques, commerciales et sociales développées par les entités de l'économie sociale et solidaire en vue de la réalisation de leur objectif social.

### **Article 9 : Le Conseil pour la Promotion de l'économie sociale et solidaire**

Il est institué un Conseil pour la Promotion de l'Economie Sociale et Solidaire qui constitue un organe consultatif pour les activités liées à ce secteur. Ses fonctions sont les suivantes:

- a) Collaborer à l'élaboration ou à la révision de tout texte législatif ou réglementaire affectant les entités de l'économie sociale ;
- b) Préparer les rapports demandés par le ministère en charge des Affaires Sociales et d'autres départements ministériels.
- c) Renseigner et communiquer sur les programmes de développement et de promotion de l'économie sociale et solidaire ;
- e) Réaliser des études et des rapports sur des questions et problèmes en relation avec l'économie sociale et solidaire et en particulier sur le renforcement des connaissances,

la présence institutionnelle et la projection internationale de l'économie sociale et solidaire ;

f) Veiller à la promotion et au respect des principes directeurs de la présente loi ;

g) Publier un rapport préalable sur l'adoption de mesures d'information statistique d'entités de l'économie sociale et solidaire ;

h) Toute autre question relative à l'économie sociale et solidaire.

#### **Article 10 : Forme légale du Conseil**

La composition et le fonctionnement du Conseil pour la promotion de l'économie sociale et solidaire sont fixés par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du ministère en charge des Affaires Sociales.

#### **Article 11 : Avantages accordés aux entreprises de l'économie sociale et solidaire**

Afin de soutenir le développement des entreprises sociales, les autorités publiques accordent des avantages financiers et fiscaux conformément à la législation en vigueur dont bénéficient d'autres organisations économiques.

#### **Article 12 :**

Des textes réglementaires seront adoptés pour l'application de cette loi.

#### **Article 13 : Dispositions transitoires et finales**

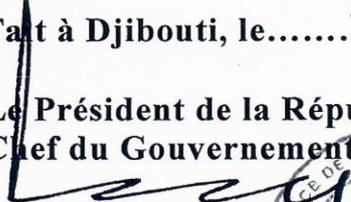
Les personnes morales existantes et régies par les dispositions de la présente loi à la date de sa promulgation, sont tenues de régulariser leurs situations quant à leur inscription au registre national de l'économie sociale et solidaire dans un délai n'excédant pas un an à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

**Article 14 :** La présente loi abroge toutes les dispositions antérieures contraires.

**Article 15 :** La présente loi entrera en vigueur dès sa publication au Journal Officiel de la République de Djibouti.

23 JUN 2019  
Fait à Djibouti, le.....

Le Président de la République,  
Chef du Gouvernement

  
ISMAÏL OMAR GUELLEH



## Annexe 2 : Personnes Rencontrées.

Nom et Prénoms	Institution	Fonction
M. Philippe Collignon	AFD	Directeur Agence Régionale Djibouti-Somali land-Yémen
M.Mikail Tasdemir	Agence Turque de coopération et de coordination (TIKA)	Coordinateur de TiKA Djibouti
M.Samatar Isse Abdi		Assistant de Programme
M.Atou Seck	Banque Mondiale	Représentant Résidant à Djibouti, Région du Moyen Orient et Afrique du Nord
M. Kadar Mouhoumed Omar		Analyste des Opérations
M.Hachim Houssein Farah	Chambre de Commerce de Djibouti	Chef du Service Comptabilité et Matériel
Mme Kafia Abdarahman		
Mohamed Houmed-gaba Osman	CPEC Djibouti	Gérant
Mouhyadine Issa Hassan		Superviseur du Service Crédit.
M.Daher Osman Omar	Croissant Rouge de Djibouti	Trésorier

Mme Amina Houssein		Chargée de Programme
M. Jose Puig Vara	Délégation de l'Union Européenne	Chef de Coopération, Premier Conseiller
Mme Samad Hassan		Gestionnaire de Programme
Mme Isabelle De RUYT		Gestionnaire de Programme
M. Sekou Tidiani Konaté	DISED	Statisticien
Mme Emmanuelle Guernebleich	FAO	Représentante auprès de la République de Djibouti et de l'Autorité intergouvernementale pour le Développement (IGAD)
Dr. E. Fallou Guèye		Coordonnateur Intl. de Projet   Représentant <i>par interim</i> de la FAO en Rép. de Djibouti et auprès de l'IGAD
M. Ahmed Daher Okieh	Groupement Paysan Agricole d'Assamo	Président du Comité Exécutif
M. Moussa Ali Meigague	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale	Directeur de l'Institut des Etudes Diplomatiques
Mme Mouna Yonis Hoche [Holman]		Directrice de la Coopération Internationale et de l'Intégration Régionale
Mohamed Abdoukader Moussa		Conseiller en formation et développement. IDS
M. Mehdi Darrar		Coordinateur de la Cellule d'exécution des Programmes de l'UE (Direction du Financement Extérieur)
M. Sirag Omar Abdoukader		Secrétaire Général

M.Moussa Djama Guedi	Ministère de l'Intérieur	Directeur Général de la Réglementation
M.Yonis Fareh		Juriste
Mme Fatouma Houssein Ardeyeh		Assistante de la Direction de l'Administration Générale et de la Réglementation
Dr.Tabarek Mohamed	Ministère de l'Agriculture, de l'Eau, de la Pêche, de l'Elevage, chargé des Ressources Hydrauliques	Conseiller Technique du Ministre
M.A.Legroun Abdelkrim		Conseiller Technique du Ministre, chargé de la production agricole et de la sécurité alimentaire
M. Ahmed Mohamed Ali		Directeur de l'Agriculture et des Forêts
M. Youssouf Daher Roble		Chef du Service de la Production Végétale
M.Ali Abed Bourhan		Chef du Service des Forêts et de la Lutte contre la Désertification
Mme Mouna Osman Aden	Ministère des Affaires Sociales et des Solidarités	Ministre
Mme Ifrah Ali Ahmed		Secrétaire Générale
Mme Amina Warsama Ahmed		Directrice des Affaires Sociales
Mme Mouna Ahmed Ragueh		Directrice des Etudes et de la Prospection
M.Mahdi Mahamed Jama		Directeur Général de l'ADDS
M. Simon MIBRATHU	Ministère du Budget	Secrétaire Général
M.Othman Sadic Ahmed		Directeur du Budget
Mme Saïda Souleiman		Sous-directrice du Budget
M. Hassan Mohamed Nagueyeh		Chef de service de la prévision statistique budgétaire
M.Arafat Hassan Ahmeh		Chargé de la planification nationale à la Direction de l'Economie et du Plan.

Mme Fatouma Houmed-Gaba Osman	Ministère de l'Economie et des Finances	Chargée du suivi et évaluation à la Direction de l'Economie et du Plan
Mme Mariam Hamadou Ali		Direction de l'Economie et du Plan
M. Abdelkader Houmed	Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle	Directeur Général de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
Mme Yasmne Salem	Ministère de la Femme et de la Famille	Secrétaire Générale
M. Mohamed Abdi Guedi		
M. Houssein Rirach	Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Environnement	Directeur de l'Environnement et du Développement Durable
Mme Linda Youssouf Kayad		
Dr. Ahmed Robleh Abdillah	Ministère de la Santé	Secrétaire Général
M. Abdallah Ali Mohamed	Ministère du Travail, chargé de la Réforme de l'Administration	Secrétaire Général
Mme Lalini Veerassamy	OIM	Chef de Mission
M. Etienne Labande	PAM	Chargé de Programme
M. Hassan Ali	PNUD Djibouti	Programme specialist
M. Idriss Moumin Abdi	Réseau National des Personnes Handicapées	Président
M. Youssouf Abdallah	Secrétariat d'Etat	Directeur de la Décentralisation
M. Mohamed Sougueh Barreh		

M.Radwan Issa Souguez	de la Décentralisation	
Mme Madina Saleh	Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports	Conseillère Technique en Communication et Promotion de l'Entrepreneuriat Jeunesse
Mme Alexandra Illmer	UNICEF	Représentante Adjointe
M. Abdallah Mohamed Youssouf		Monitoring and Evaluation & Social Policy Officer
Mme Dekha David		Child Protection Officer
M. Nasser Djama	US AID	Chargé des Programmes
Mme Saada Idriss Abdillahi		Chargée du Programme d'Education
M. Mansour Ahmed		Chargé du Programme Santé
Mme Fatouma Awaleh Osman	Ville de Djibouti	Maire de la Ville de Djibouti
M. Wabéri Nour Eleyeh		Président de la Commune de Balbala
M. Mohamed Omar Ismaël		Président de la Commune de Boulaos



Cité Ministérielle, Djibouti  
BP: 2086  
Tél : +253 21 32 5 4 81/+253 32 54 83  
Fax : +253 21 35 81 47  
Site : [affairesociales.dj](http://affairesociales.dj)  
Email : [affairesociales@intnet.dj](mailto:affairesociales@intnet.dj)