



Au service
des peuples
et des nations

ÉVALUATION DES RÉSULTATS **DJIBOUTI**

DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT



DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficience PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
Efficience PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES
Développement humain EFFICACITÉ Coordination et par
EFFICIENCE pertinence DURABILITÉ GESTION AXÉE SUR LES
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficience PERTINENCE Durabilité GESTION AXÉE SUR LES
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficience PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES



*Au service
des peuples
et des nations*

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT **DJIBOUTI**

LES RAPPORTS PUBLIÉS AU TITRE DE CETTE SÉRIE

| | |
|-----------------------|-----------------------------------|
| Afghanistan | Laos |
| Argentine | Libye |
| Bangladesh | Malawi |
| Barbade | Maldives |
| Bénin | Moldavie |
| Bhoutan | Monténégro |
| Bosnie-Herzégovine | Mozambique |
| Botswana | Népal |
| Brésil | Nicaragua |
| Bulgarie | Nigéria |
| Burkina Faso | Papouasie-Nouvelle-Guinée |
| Cambodge | Pérou |
| Chili | Philippines |
| Chine | Rwanda |
| Colombie | Serbie |
| Congo (République du) | Seychelles |
| Djibouti | Somalie |
| Équateur | Soudan |
| Égypte | Syrie (République arabe syrienne) |
| El Salvador | Tadjikistan |
| Éthiopie | Thaïlande |
| Géorgie | Tunisie |
| Ghana | Turquie |
| Guatemala | Uganda |
| Guyane | Ukraine |
| Honduras | Uzbekistan |
| Inde | Viet Nam |
| Indonésie | Yémen |
| Jamaïque | Zambie |
| Jordanie | |

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT : DJIBOUTI

Copyright © UNDP 2012, tous droits réservés. Fabriqué aux États-Unis.

L'analyse et les recommandations figurant dans le présent rapport ne représentent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour le développement, de son conseil d'administration ou des États Membres des Nations Unies. Cette publication indépendante, préparée par les soins du PNUD, reflète uniquement l'opinion de ses auteurs.

Édition : Babelium (www.babelium.com)

Conception : Laurie Douglas Graphic Design (www.lauriedouglas.com)

Les photographies de couverture ont été fournies par le bureau du PNUD au Djibouti et Americo Vermelho (extrême-gauche).

REMERCIEMENTS

La présente évaluation a été menée par le Bureau de l'évaluation du PNUD. L'équipe était dirigée par Howard Stewart, qui a également dirigé le travail du PNUD dans le domaine de l'environnement. L'équipe était composée de : Souraya Hassan, conseillère principale, Mohamed Omar et Abdallah Fouad, conseillers pour les secteurs de la gouvernance et de la pauvreté respectivement, et Roberto La Rovere, responsable de projet. Anna Parini a apporté son soutien au niveau de la recherche. Le Bureau de l'évaluation voudrait remercier toute l'équipe d'évaluation pour son dévouement et les efforts déployés tout au long du projet. Le Bureau de l'évaluation remercie également Kouidhi Moncef, qui a apporté ses commentaires en tant que réviseur externe et Olivier Cossée qui a révisé le rapport en interne.

Nos remerciements vont également aux parties prenantes et aux partenaires du PNUD-Djibouti, y compris le gouvernement, la société civile, la communauté internationale de développement, la famille des Nations unies et à tous ceux que l'équipe de l'ERAD a consulté tout au long de l'évaluation. Cette évaluation n'aurait pas été possible sans l'engagement dont ont fait preuve Hodan Haji Mohamud, coordonateur résident de l'ONU et Représentant résident du PNUD, et

Nicole Kouassi, Représentante résidente adjointe du PNUD. Nous apprécions particulièrement la coopération d'Hassan Ali, Spécialiste des programmes et Harbi Omar Chirdon, Analyste des programmes, ainsi que les autres membres du personnel du PNUD-Djibouti. Nous voudrions aussi remercier le Bureau régional pour les États arabes (RBAS) du PNUD, et plus particulièrement Amat Alsoswa, Directeur, Sunil Saigal, Directeur adjoint, Juliette Hage, Responsable, et Giuseppe Belsito, Conseiller du programme, pour leur précieux appui et leur contribution au processus.

L'amélioration de la qualité et l'appui administratif fournis par des collègues du Bureau de l'évaluation sont essentiels au bon déroulement de toutes les évaluations. Dans le cadre de ce processus, Michael Reynolds et Sukai Prom-Jackson, ainsi que Vijayalakshmi Vadivelu comme responsable de projet associé, ont fourni des révisions internes importantes de l'avant-projet du rapport d'évaluation. L'appui administratif et à la gestion de Christopher Nuñez, Charita Bondanza et Thuy Hang To est également à souligner. Marina Blinova et Anish Pradhan ont aidé au processus d'édition et de publication, avec l'aide d'un éditeur et d'un traducteur externes.

PRÉAMBULE

Il s'agit ici du rapport d'une évaluation indépendante au niveau du pays, menée par le Bureau de l'évaluation du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) entre février et octobre 2011. L'évaluation, connue sous le nom de « Évaluation des résultats des activités de développement » (ERAD), examine la performance et la pertinence stratégique du PNUD et sa contribution aux résultats des activités de développement à Djibouti de 2003 à 2011 : cette période comprend à la fois les programmes de pays PNUD précédents (2003-2007) et en cours (2008-2012).

La taille modeste de Djibouti se démarque par son importance stratégique en tant que port de grande qualité à cheval sur l'entrée aux voies maritimes fort fréquentées de la mer Rouge. L'économie dépend en grande partie des recettes provenant de ses installations portuaires et des différents contingents militaires étrangers, dont les services représentent plus de 75 % du PIB. Depuis 2007, le pays a lancé une Initiative nationale pour le développement social (INDS), dont l'objectif est de lutter contre la pauvreté persistante. Cette initiative a apporté un cadre aux efforts en matière de développement national et de réduction de la pauvreté, avec quatre orientations stratégiques : 1) croissance, concurrence et emploi ; 2) accès aux services sociaux de base ; 3) réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité ; et 4) gouvernance du secteur public. L'évaluation arrive à un moment où le PNUD peut renforcer davantage ses contributions apportées pendant la période en question, ce qui permet d'aider le bureau de pays et le Bureau régional pour les États arabes à préparer le prochain programme de pays.

L'évaluation a révélé que la plupart des activités du PNUD étaient soigneusement intégrées au Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement (PNUAD) et à l'INDS, et se sont révélées extrêmement utiles en général. Les

programmes du PNUD, dont l'objectif était la réduction de la pauvreté, la sortie d'après-crise, l'amélioration de la gestion environnementale et l'aide aux partenaires chargés de la lutte contre le VIH/SIDA, ont généralement été plus efficaces que ceux mis en place pour renforcer la gouvernance démocratique. Les avancées de Djibouti pour répondre aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont été remarquables dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'égalité des sexes. L'appui du PNUD pour l'établissement du coût de la réalisation des OMD de Djibouti est censé sécuriser la capacité du pays à mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Aussi, pendant la période d'évaluation, le PNUD n'a pas cessé de promouvoir les valeurs de l'ONU à travers des programmes qui encouragent l'égalité des sexes, les droits de l'homme et la protection de l'environnement.

La situation stratégique géopolitique de Djibouti se traduit par une relation unique avec ses partenaires humanitaires principaux, avec le bureau de pays du PNUD qui apporte un point d'ancrage à l'équipe de l'ONU à Djibouti et qui encourage une approche proactive pour gérer les enjeux critiques comme l'égalité des sexes, la décentralisation et l'appui à l'INDS. Pourtant, Djibouti se heurte à des défis uniques pour mobiliser les ressources. La mobilisation des ressources a été modeste mais incontestable, particulièrement pour les activités en aval : sortie d'après-crise, décentralisation et environnement. Pourtant, le PNUD a plus d'avantages comparatifs à appuyer les activités en amont. Alors que ces raisons justifient la présence constante du PNUD dans les activités en aval et en amont, le maintien de sa présence dans ces deux pôles contribue à une augmentation chronique des ressources financières et humanitaires du bureau de pays.

L'ERAD recommande au PNUD de réduire la portée thématique de ses programmes et d'insister plus particulièrement sur des activités bien

définies où il a démontré son avantage comparatif, de réduire sa présence là où l'appui a entraîné un effet catalytique dans le passé, d'analyser soigneusement les domaines soumis à des problèmes chroniques et d'être prêt à modifier son approche, le cas échéant.

Le bureau de pays du PNUD peut aider le gouvernement à opérer des synergies entre la coordination efficace de l'aide et le suivi et l'évaluation des efforts de développement nationaux, et présenter Djibouti comme un modèle de référence pacifique, un carrefour régional et un point d'entrée stratégique à une région dynamique de la Corne de l'Afrique. Pour ce faire, le PNUD doit améliorer les ressources humaines du bureau de pays et offrir aux partenaires nationaux la formation et l'assistance technique nécessaires.

Les principales conclusions et recommandations de l'EARD ont été portées à la connaissance des partenaires en novembre 2011 afin d'apporter des contributions en temps opportun à la nouvelle conception des programmes du PNUD. L'EARD a apporté des recommandations afin de permettre au PNUD de tirer un enseignement de l'expérience des programmes précédents. Par conséquent, j'espère que cela sera utile au PNUD, ainsi qu'à ses partenaires nationaux et internationaux à Djibouti, et encouragera le PNUD à poursuivre ses contributions importantes pour réaliser les objectifs de développement nationaux.



Juha I. Uitto, Directeur adjoint

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| Acronymes et abréviations | ix |
| Résumé | xi |
| Chapitre 1 Introduction | 1 |
| Chapitre 2 Contexte du développement et défis | 5 |
| 2.1 Aperçu de Djibouti | 5 |
| 2.2 La réalisation des objectifs du Millénaire | 13 |
| 2.3 Les défis et les contraintes du développement national | 14 |
| 2.4 L'aide au développement à Djibouti | 18 |
| Chapitre 3 Les réponses et les stratégies du PNUD | 21 |
| 3.1 Cycles de programmation et profil financier | 21 |
| 3.2 Organisation, initiatives et problèmes du bureau de pays | 26 |
| Chapitre 4 Les contributions du PNUD aux résultats des activités de développement | 29 |
| 4.1 Les contributions directes à la lutte contre la pauvreté | 29 |
| 4.2 Les contributions directes à la gouvernance | 39 |
| 4.3 Les contributions indirectes du PNUD | 47 |
| 4.4 Le positionnement stratégique du PNUD | 48 |
| Chapitre 5 Conclusions et recommandations | 53 |
| 5.1 Conclusions | 54 |
| 5.2 Recommandations | 56 |
| Annexes | |
| Annexe 1 Documents consultés par l'équipe d'évaluation | 59 |
| Annexe 2 Personnes consultées par l'équipe d'évaluation | 63 |
| Annexe 3 Matrice des questions sur l'évaluation | 65 |
| Annexe 4 Participants à la réunion informelle du 4 octobre | 69 |
| Annexe 5 Termes de référence, ERAD Djibouti | 71 |

Figures

| | |
|---|----|
| Figure 2.1 : Comparaison des indices de développement humain – Djibouti et les pays voisins, 2010 | 6 |
| Figure 2.2 : Évolution des taux bruts d’admission et de scolarisation dans le primaire | 8 |
| Figure 2.3 : Contribution sectorielle au PIB (en % du PIB)primaire | 11 |
| Figure 2.4 : Taux de croissance réel du PIB (%) | 11 |
| Figure 2.5 : Dépenses d’investissements par source de financement extérieur | 13 |
| Figure 2.6 : Les principaux bailleurs à Djibouti, 2004-2008 (177 DJF = 1USD) | 19 |
| Figure 2.7 : Allocations destinées au programme du budget de l’investissement public du Gouvernement de Djibouti – 2009 | 20 |

Tableaux

| | |
|---|----|
| Tableau 2.1 : Djibouti – Selection d’indicateurs de développement humain PNUD (2011) | 15 |
| Tableau 3.1 : Cycles de programmation du PNUD-Djibouti, 2003-2007 et 2008-2012 | 23 |
| Tableau 3.2 : Plan des ressources par domaine de pratique (en millions de dollars, 2008-2011) | 25 |
| Tableau 3.3 : Évolution des contributions des principaux partenaires financiers du PNUD, 2005-2010 (en dollars) | 25 |
| Tableau 3.4 : Évolution d’une modalité DEX vers une modalité NEX entre 2003-2007 et 2008-2012 | 25 |
| Tableau 3.5 : Dépenses annuelles du PNUD Djibouti 2008-10 | 27 |
| Tableau 4.1 : Cartographie des domaines thématiques, des effets et des projets considérés (période 2008-2012) | 30 |

Encadrés

| | |
|---|----|
| Encadré 4.1 : Appui du PNUD à la Statistique | 31 |
| Encadré 4.2 : Appui du PNUD à L’INDS : Bilan et perspectives | 32 |
| Encadré 4.3 : La micro-finance, un instrument de lutte contre la pauvreté | 35 |
| Encadré 4.4 : Reconstruction des logements détruits ou endommagés | 38 |
| Encadré 4.5 : La modernisation de l’Assemblée Nationale | 41 |
| Encadré 4.6 : La réforme juridique et judiciaire et les droits de l’homme | 42 |
| Encadré 4.7 : La décentralisation, une priorité qui peine à se réaliser | 44 |

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

| | |
|--------|--|
| ADDS | Agence Djiboutienne pour le Développement Social |
| AFD | Agence Française de Développement |
| ANEFIP | Agence nationale de l'emploi et de la formation professionnelle |
| APD | Aide publique au développement |
| BAD | Banque africaine de développement |
| CCA | Évaluation conjointe de pays |
| CCMI | Comité conjoint des maladies infectieuses |
| CEDEF | Convention sur l'élimination de discrimination à l'égard des femmes |
| COMESA | Marché commun de l'Afrique de l'Est et du Sud |
| DEX | Modalité d'exécution directe |
| DISED | Direction de la statistique et des études démographiques |
| DPP | Document de programme de pays |
| DSRP | Document de Stratégie pour la réduction la pauvreté |
| EC | Commission européenne |
| ERAD | L'évaluation des résultats des activités de développement |
| ERC | Centre de ressources pour l'évaluation |
| EU | Union européenne |
| FAO | Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FDJ | Franc djiboutien |
| FEM | Fonds pour l'environnement mondial |
| FMI | Fonds Monétaire International |
| GFATM | Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme |
| IDH | Indice de développement humain |
| IFI | Institution financière internationale |
| IDE | Investissements étrangers directs |
| IGE | Inspection Générale de l'État |
| INDS | Initiative Nationale pour le Développement Social |
| JUNTA | Équipe conjointe des Nations unies sur le sida |
| LDC | Pays les moins avancés |
| MEA | ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Internationale |
| MEAP | Mécanisme africain d'évaluation par les pairs |
| MEFP | Ministère de l'Économie, des Finances et de la Planification |
| MOA | Ministère de l'Agriculture, de la Pêche, de l'Élevage et des Ressources Halieutiques |
| NEPAD | Nouveau partenariat pour le développement africain |
| NEX | Modalité d'exécution nationale |
| OIT | Organisation Internationale du Travail |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le Développement |
| OMS | Organisation mondiale de la santé |

| | |
|------------|--|
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| ONU DAES | Département des Nations unies des affaires économiques et sociales |
| ONU SIDA | Programme Commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA |
| OSC | Organisation de la Société Civile |
| PADCL | Projet d'appui au développement des collectivités locales |
| PAM | Programme alimentaire mondial |
| PAPP | Plan d'action du programme de pays |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PNUD | Programme des Nations unies pour le développement |
| PPTE | Pays pauvres très endettés |
| PROMES-GDT | Programme de mobilisation des eaux de surface et de gestion durable des terres |
| RBAS | Bureau régional pour les États Arabes |
| RC | Coordonnateur résident |
| ROAR | Rapport annuel axé sur les résultats |
| RR | Représentant Résident |
| SESN | Secrétariat d'État chargé de la solidarité nationale |
| SHAA | Secrétariat à l'harmonisation de l'aide |
| SNU | Système des Nations unies |
| TVA | Taxe sur la valeur ajoutée |
| UNCT | Équipe conjointe des Nations Unies |
| UNDAF | Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement |
| UNESCO | Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture |

RÉSUMÉ

Les évaluations des résultats des activités de développement (ERAD) sont des évaluations indépendantes de la contribution du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) aux résultats du développement dans les pays où l'organisation opère. Le présent rapport de l'ERAD a été lancé par le Bureau de l'évaluation du PNUD en 2011. La contribution du PNUD aux efforts pour le développement national a été évaluée selon les critères suivants : la pertinence thématique, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. La position stratégique du PNUD a quant à elle été évaluée selon les critères suivants : la pertinence stratégique et la réactivité, le degré d'utilisation des forces comparatives du PNUD et la promotion des valeurs des Nations unies du point de vue du développement humain.

Cet ERAD a été la première dans son genre à être menée à Djibouti et elle se focalise sur les contributions du PNUD aux résultats du développement à Djibouti pendant les deux cycles de programmation les plus récents du PNUD-Djibouti 2003-2007 et 2008-2012. Les objectifs de cet ERAD sont : (i) d'identifier les progrès réalisés pour l'atteinte des résultats de développement anticipés des deux derniers cycles de programmation du PNUD ; (ii) d'analyser comment le PNUD au Djibouti s'est positionné pour donner une valeur ajoutée aux efforts de promotion de son développement ; (iii) de présenter les conclusions et les enseignements tirés tout en gardant à l'esprit le futur positionnement de l'organisation à Djibouti. Les conclusions et recommandations de l'ERAD viendront alimenter le nouveau Document de programme de pays de Djibouti pour le cycle de programmation 2013-2017 à venir et que le PNUD-Djibouti a déjà commencé à préparer.

L'équipe d'évaluation a utilisé plusieurs méthodes d'approches, y compris des examens de documents, des entretiens individuels ou en groupe

ainsi que des visites sur le terrain/du projet. Plus de 60 personnes ont été interrogées dans différents endroits de Djibouti sur une période allant de mi-septembre à début octobre 2011.

LE CONTEXTE NATIONAL

La République de Djibouti est un petit pays de moins d'un million d'habitants situé entre la Somalie, l'Éthiopie, l'Érythrée et le Yémen sur la rive Est de la Mer Rouge. La taille du pays, certes modeste, contraste néanmoins avec son importance stratégique due à son port situé à cheval sur l'embouchure de la Mer Rouge et son important trafic maritime. Le port de Djibouti gère en effet la plus grande partie des importations de son voisin l'Éthiopie. De plus, un nombre croissant de pays de l'Est, de l'Occident et du Moyen Orient sont impliqués dans la sécurité, les investissements et les projets d'aide dans le pays. L'économie du Djibouti dépend grandement des revenus générés par son port et par les différents contingents militaires qui y sont basés avec des services contribuant à plus des trois quarts du PIB. La croissance économique annuelle du pays, largement due aux activités portuaires et aux investissements directs étrangers, est passée depuis 2005 de 3,1% à presque 4,6%. L'aide extérieure, qui avoisine les 60 millions de dollars annuels, finance plus de 80% du programme pour l'investissement public. La coordination de l'aide, en comparaison avec d'autres pays africains, n'est néanmoins pas très développée au Djibouti mais des efforts ont été réalisés pour renforcer cette fonction au sein du Gouvernement.

Outre sa situation géographique et son port, Djibouti possède peu d'avantages naturels. Un climat désertique rude ne lui permet d'avoir qu'une faible capacité agricole et des niveaux d'insécurité alimentaire élevés; le pays fait également face à des pénuries d'eau chroniques. Le

taux d'accroissement de la population déjà élevé est accentué par l'immigration en provenance des pays limitrophes. En dépit d'une croissance économique prometteuse ces dernières années, les niveaux de pauvreté restent résolument élevés et la distribution des revenus fortement biaisée. Les taux de croissance économique relativement élevés, dus particulièrement aux importants investissements en capitaux en faveur des infrastructures, coexistent avec des taux de chômage élevés. L'indice de développement humain du pays occupe la 147^{ème} position sur 169 pays en 2010. Les chiffres les plus récents (2002) indiquent que 75% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté dont 40% vit dans la pauvreté extrême. Le taux de chômage chez les adultes dépasse les 50%. Depuis 2007 le pays a lancé l'Initiative nationale de développement social (INDS) qui vise à faire face à l'extrême pauvreté. Cette politique a fourni un cadre pour les efforts en faveur du développement national et de la réduction de la pauvreté à travers quatre dynamiques stratégiques : 1) la croissance, la compétitivité et l'emploi ; 2) l'accès aux services de base ; 3) la réduction de la pauvreté et les vulnérabilités ; et 4) la gouvernance du secteur public.

Les progrès de Djibouti pour la réalisation des OMD ont principalement concerné les domaines de la santé et de l'éducation. Les taux de mortalité infantile, ont chuté de 121‰ en 1990 à 84,1‰ en 2008 et le taux d'alphabétisation des 15-24 ans est passé quant à lui de 63% à 87,9% entre 2002 et 2008. Le pays a également réalisé des progrès considérables en termes d'égalité des genres et même s'il reste beaucoup à faire dans ce domaine, le taux d'alphabétisation des femmes âgées de 15 à 49 ans avoisine les 50%.

LE PNUD À DJIBOUTI

Le PNUD a été un important partenaire du Gouvernement de Djibouti depuis que le pays a obtenu son indépendance en 1979. Les programmes du PNUD menés pendant la période 2003-2011 ont été bien intégrés aux stratégies de développement national du pays, particulièrement l'INDS. Les dépenses totales du

petit bureau du PNUD-Djibouti ont légèrement dépassé les 7 millions de dollars pour chacun des deux cycles de programmation. Un total de 25 projets pendant le premier cycle (2003-2007) et 31 projets lors du deuxième cycle en cours (2008-2012), ont permis de focaliser le soutien du PNUD sur un ensemble de programmes du gouvernement liés à la réduction de la pauvreté (y compris la durabilité environnementale et le relèvement de la crise) et à la gouvernance. L'équité entre les sexes, la durabilité de l'environnement et la lutte contre le VIH/SIDA sont des questions qui ont également été abordées en tant que « questions transversales ».

PRINCIPALES CONSTATATIONS

CONTRIBUTIONS DIRECTES DU PNUD AU DÉVELOPPEMENT DE DJIBOUTI – PROJETS ET PROGRAMMES

2003 - 2007

La plupart des activités du programme du PNUD au cours de cette période ont été hautement pertinentes mais leur efficacité a été moins régulière. Ainsi, celle-ci a été considérable parmi les activités liées à la réduction de la pauvreté, au relèvement de la crise, à une meilleure gestion de l'environnement et à la lutte contre le VIH/SIDA. Les activités ayant pour objectif le renforcement de la gouvernance ont eu de leur côté moins de succès. Bien que le rythme de progression de certaines activités n'a pas suivi les plans initiaux, ce cycle a donné lieu à certaines des plus importantes réalisations du cycle en cours en ce qui concerne la micro-finance, l'Office national des statistiques, l'INDS et la gestion de l'environnement rural. Les domaines souffrant de difficultés chroniques – à garantir un S&E efficaces des programmes nationaux ou à mettre en marche un développement décentralisé, par exemple – ont également été mis au jour lors de ce cycle antérieur.

L'efficacité et la durabilité du soutien du PNUD au développement de Djibouti entre 2003 et 2007 semble être irrégulier. L'absence générale d'approches transversales a contribué à limiter la durabilité des différentes initiatives en 2003-2007. Les questions liées à la durabilité de

l'environnement et à la durabilité sociale (telles que le genre et le HIV/SIDA), en particulier, n'ont pas été systématiquement intégrées dans les différents programmes.

2008 – 2012

Les interventions du PNUD pendant ce cycle en cours (2008 – 2012) sont hautement pertinentes aux priorités de développement de Djibouti et ont été soigneusement formulées au sein d'une stratégie de réduction de la pauvreté que le PNUD a soutenue depuis sa création. Les effets de ces interventions à ce stade du cycle de programmation, semblent être plus importants dans le cadre du programme de réduction de la pauvreté qu'au sein du programme de gouvernance. L'efficacité et l'efficacité des activités du PNUD en général sont sujettes non seulement aux contraintes internes auxquelles est confronté le Bureau de pays, mais également à un processus de mobilisation de l'aide qui, à certains moments, a été le vivier de rivalités parmi les partenaires nationaux.

Tout comme dans le cycle précédent, la durabilité reste une question fondamentale à résoudre. La capacité et les ressources limitées des membres du personnel comptent parmi les facteurs influant sur la durabilité.

CONTRIBUTIONS DIRECTES DU PNUD AU DÉVELOPPEMENT DE DJIBOUTI – COORDINATION DE L'AIDE ET MOBILISATION DES RESSOURCES

Le PNUD n'a été que partiellement efficace dans le domaine de la coordination de l'aide. Les points de vue des autres partenaires internationaux quant aux résultats du PNUD dans ce domaine peuvent être extrêmement critiques à cause d'estimations peu réalistes de ce qui est réalisable dans le contexte djiboutien et en comparaison avec d'autres pays africains ayant des structures de coordination de l'aide plus élaborées et plus efficaces. Le PNUD accroît néanmoins son soutien au gouvernement quant à la coordination de l'aide.

La coordination au sein de l'équipe des Nations unies est limitée par la concurrence entre ses qui pourrait être plus forte est cependant limitée par

la concurrence entre ses membres. Toutefois, le rôle du Coordonnateur résident (CR), qui s'est révélé être une personnalité bien en vue et un porte-parole efficace pour les Nations unies à Djibouti et dans la région, a été apprécié. Le bureau du PNUD fournit un ancrage à l'équipe des Nations unies à Djibouti et promeut des approches proactives permettant d'anticiper les questions capitales telles que le genre, la décentralisation et le soutien au processus INDS.

Les résultats directs de la mobilisation des ressources pour la période 2003-2011 ont été modestes mais restent significatifs. Ils ont par ailleurs considérablement dépassé la valeur des ressources du programme à chaque période. La plus importante mobilisation de ressources a été destinée aux activités relatives au relèvement post conflit, à la décentralisation et à la promotion de la durabilité de l'environnement.

La mobilisation des ressources indirectes a également été significative, notamment pour catalyser le soutien au programme pour le microcrédit. Plus récemment, le soutien du PNUD pour l'élaboration des coûts pour atteindre les ODM de Djibouti devrait venir renforcer davantage la future mobilisation de ressources.

Quelques partenaires du PNUD au Gouvernement de Djibouti sont déçus par les résultats insuffisants liés à la mobilisation des ressources de la part du PNUD. Dû à son statut de « pays à revenus intermédiaires » et classé en même temps parmi les « pays les moins avancés » à faible population, Djibouti fait face à des défis uniques. Certains partenaires du gouvernement peuvent avoir des attentes irréalistes de ce qui est possible. Ces attentes peuvent avoir été créées en partie par la propre propension du PNUD-Djibouti à surévaluer ses capacités de mobilisation de l'aide.

CONCLUSIONS

1. Les contributions directes au développement de Djibouti ont été, et demeurent, hautement pertinentes : la plupart des activités du programme du PNUD-Djibouti durant la période 2003 – 2011 ont été hautement

pertinentes et soigneusement intégrées au sein de l'UNDAF et des stratégies nationales de réduction de la pauvreté que le PNUD soutien depuis sa création.

2. Les programmes du PNUD pour la réduction de la pauvreté ont été plus efficaces dans la réalisation des résultats escomptés que les programmes pour la gouvernance : l'efficacité des activités liées à la réduction de la pauvreté, au relèvement des crises, à la gestion de l'environnement et à la lutte contre le VIH/SIDA a été considérablement plus importante que celle des activités visant à renforcer la gouvernance.

3. L'efficacité du soutien du PNUD au développement de Djibouti a été irrégulière : le rythme des progrès réalisés dans certaines activités du programme de Djibouti n'a pas encore atteint le niveau des plans initiaux. Bien que les activités de la période de programmation précédente aient permis certaines des plus importantes réalisations de la période suivante – soutien à la micro-finance, à l'Office telles que le des statistiques, à l'INDS et à la gestion de l'environnement rural, des difficultés chroniques continuent de saper l'efficacité des activités du PNUD telles que le soutien au suivi et à l'évaluation des programmes nationaux et au développement décentralisé.

4. Les programmes du PNUD n'ont pas intégralement résolu les questions liées à la durabilité sociale et environnementale qui nécessitent des approches transversales, l'adoption de stratégies intégrées et une meilleure capacité de développement : la plupart des initiatives menées tout au long du programme 2003 – 2007 ont été limitées par l'absence d'approches transversales. Les questions transversales inhérentes telles que le genre, la durabilité de l'environnement et le VIH-SIDA ont souvent été traitées de manière isolée plutôt qu'intégrées constamment dans les programmes.

La durabilité à plus long terme des réformes judiciaires soutenues par le PNUD semble être par contre davantage assurée.

5. Le PNUD a eu relativement plus de

succès avec ses interventions directes qu'avec ses activités indirectes de coordination de l'aide et de mobilisation des ressources : Il semblerait que la coordination pourrait être plus forte au sein de l'équipe des Nations unies. Le bureau du PNUD fournit un ancrage à l'équipe des Nations unies à Djibouti tout en promouvant des approches proactives permettant d'anticiper les questions capitales telles que le genre, la décentralisation et le soutien de l'INDS. Les ressources humaines et financières du PNUD sont constamment sollicitées.

Le renforcement des capacités de suivi, d'évaluation et d'élaboration de rapports, tant au sein des programmes du PNUD que parmi les partenaires gouvernementaux, pourrait servir à améliorer les capacités pour la coordination de l'aide. Les résultats de la mobilisation directe de ressources ont été plus significatifs pour les « activités en aval » telles que le soutien pour le relèvement post conflit, la décentralisation et la durabilité de l'environnement que pour les « activités en amont » qui ont été également connu un certain succès et notamment dans leur rôle de catalyseur du programme de microcrédits. Le soutien du PNUD à l'évaluation des coûts des OMD est censé renforcer la capacité à les réaliser.

6. Le PNUD-Djibouti s'est correctement positionné malgré un certain manque récurrent de ressources pouvant lui permettre de tirer le meilleur parti de ce positionnement. Le PNUD-Djibouti a systématiquement et de manière croissante, soutenu les valeurs des Nations unies à travers ses programmes qui font activement la promotion de l'égalité – particulièrement l'égalité des genres – les droits de l'homme et la durabilité de l'environnement. Cependant, sa réactivité a été entravée par les limitations du bureau de pays en ressources humaines et financières. Le PNUD-Djibouti a connu bien plus de succès avec la mobilisation des ressources pour les « activités en aval ». Cependant, il présente également un avantage comparatif dans le soutien des activités en amont axées sur les politiques et les stratégies. Ce fait a justifié une présence continue du PNUD tant dans les deux activités même si cette présence dans les deux contribue à solliciter

les ressources du Bureau de pays au delà des ses capacités.

RECOMMANDATIONS

LA PROGRAMMATION FUTURE DU PNUD

Recommandation 1: Mettre en œuvre un éventail d'activités en amont et en aval soigneusement choisies: le programme devrait continuer à soutenir les deux activités, non seulement parce qu'il présente un avantage comparatif dans la mise en œuvre des activités en amont, mais parce qu'il connaît un succès bien plus important dans la mobilisation des ressources pour les activités en aval. Les deux types d'activités peuvent et devraient être complémentaires. Être un partenaire efficace d'activités en amont dans des domaines tels que la promotion des droits des femmes, le soutien aux droits de l'homme ou à la stratégie de réduction de la pauvreté nécessite une bonne connaissance de la réalité en aval et vice versa.

Recommandation 2: Réduire la prolifération de la portée thématique des programmes du PNUD à Djibouti : Malgré les ressources humaines et financières très limitées, le Bureau de pays continuera à se heurter à certaines pressions pour aborder de nouveaux domaines de la programmation. S'engager dans de nouveaux domaines d'activités sans les ressources nécessaires pour les réaliser de manière efficace multiplie les risques de porter atteinte à la réputation du PNUD dans le pays.

Recommandation 3: Maintenir la focalisation sur des domaines de concentration bien définis : le PNUD-Djibouti devrait se focaliser sur les activités principales pour lesquelles il a démontré posséder des avantages comparatifs et des niches crédibles bien établies : le soutien aux questions relatives au genre, aux droits de l'homme et à la réforme judiciaire, à la durabilité de l'environnement, à l'adaptation au changement climatique et au soutien au processus de mise en œuvre d'une

stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

Recommandation 4 : Réduire la présence du PNUD dans les zones où son soutien a été catalytique dans le passé et où de nouveaux acteurs sont apparus : le Bureau de pays peu réduire sa présence dans certains domaines tels que la micro-finance pour lesquels d'autres sources significatives de financement sont aujourd'hui disponibles.

Recommandation 5 : Analyser avec précaution et avant tout engagement les domaines de programmation sujets à des problèmes chroniques: l'exemple le plus flagrant est le soutien du PNUD à la politique nationale de décentralisation. Bien que le PADCL et les activités qui y sont rattachées peuvent éventuellement connaître un revirement ; si ceux-ci s'enlisent dans des difficultés, le PNUD devrait alors modifier sa stratégie de soutien au développement local à Djibouti.

COORDINATION DE L'AIDE ET MOBILISATION DES RESSOURCES

Recommandation 6: Aider le Gouvernement à mettre en place des synergies entre la coordination de l'aide et le suivi et évaluation (S&E) efficaces : ces deux activités nécessitent tous deux un leadership gouvernemental solide pour réussir. La coordination de l'aide (et la mobilisation des ressources) peut être renforcée par un S&E efficaces et transparents et vice versa. Cela représente un défi important pour le Gouvernement djiboutien et le soutien pourrait contribuer grandement à créer des synergies potentielles.

Recommandation 7: Soutenir la coordination de l'aide tout en contribuant à la promotion d'une meilleure collaboration entre les partenaires du Gouvernement : il est important de garantir que la conception de tout futur soutien du PNUD à la coordination de l'aide impliquera une consultation minutieuse de tous les partenaires du Gouvernement afin de garantir que le PNUD contribue à diminuer la concurrence résiduelle parmi les partenaires du Gouvernement et les

aide ainsi à définir des rôles compatibles et complémentaires au sein du système national de coordination de l'aide.

Recommandation 8: Soutenir la mobilisation des ressources en insistant sur le fait que Djibouti est un modèle pacifique, carrefour régional et point d'entrée stratégique pour une région dynamique : Le PNUD doit soutenir ardemment les efforts de Djibouti visant à développer la niche stratégique unique qu'il représente dans la Corne de l'Afrique tout en renforçant la stabilité et les infrastructures régionales.

ORGANISATION ET GESTION DU PNUD-DJIBOUTI

Recommandation 9: Continuer d'améliorer les ressources humaines du Bureau de pays : les ressources humaines du Bureau de pays sont sérieusement sollicitées au delà de leur capacité. Un solide « processus de gestion pour le changement » offre la possibilité de les renforcer grâce aux

Administrateurs auxiliaires (JPO) ou autres types de stagiaires, et davantage de Volontaires des Nations unies. Les partenaires bilatéraux émergents ayant une présence croissante à Djibouti, ainsi que les pays Arabes ayant un intérêt marqué pour Djibouti et soutenant parfois financièrement les JPO peuvent également se révéler être des soutiens précieux.

Recommandation 10: mettre en place des modalités pour une transition de la modalité DEX à la modalité NEX qui permettraient de réduire les perceptions erronées de manque de flexibilité. En maintenant la modalité DEX malgré les défis de la mise en œuvre avec les partenaires gouvernementaux, le PNUD-Djibouti s'est exposé par lui-même à des critiques d'inflexibilité. Offrir des formations et une assistance technique aux partenaires nationaux jusqu'à ce qu'ils démontrent leur capacité à fonctionner dans l'ensemble des modalités NEX serait une solution envisageable.

Chapitre 1

INTRODUCTION

La présente évaluation des résultats des activités de développement (ERAD) à Djibouti est le résultat d'une évaluation indépendante menée par le Bureau d'évaluation du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en 2011. L'ERAD apprécie la performance et la contribution au développement de Djibouti de manière générale pendant les deux plus récents cycles de programmation du PNUD à Djibouti – 2003/2007 et 2008/2012. L'évaluation élabore des recommandations pour de futures stratégies de programmes du PNUD à Djibouti, et particulièrement au cycle de programmation 2013 – 2017 à venir, pour lequel le PNUD-Djibouti a d'ores et déjà commencé à se préparer .

PORTÉE DE L'ÉVALUATION

L'ERAD a examiné la stratégie et la performance du PNUD-Djibouti dans le cadre du programme national en cours 2008-2012 et du Plan d'action du programme de pays ainsi que dans le cadre du programme national précédent 2003-2007.

L'équipe de l'ERAD s'est principalement concentrée sur le programme en cours prévu jusqu'à la fin 2012. Néanmoins, l'examen du programme précédent s'est avéré être un précieux exercice complémentaire, jetant la lumière sur un certain nombre de questions importantes portant sur le programme en cours. La stratégie et la performance du PNUD-Djibouti ont été évaluées selon deux perspectives :

Premièrement, l'analyse a porté sur la performance du PNUD quant à ses activités programmatiques dans le domaine de la réduction de la pauvreté et particulièrement pour les populations

les plus désavantagées, et dans le domaine de la gouvernance participative et transparente avec une focalisation transversale sur les aspects liés au genre et à l'environnement.

La performance a été évaluée selon les critères suivants :

- La pertinence des projets et programmes du PNUD quant aux besoins de développement existants ;
- L'efficacité des interventions du PNUD en termes de réalisation des objectifs fixés ;
- L'efficience des interventions du PNUD en termes d'équilibre entre les résultats atteints et l'utilisation des ressources humaines et financières ;
- La durabilité des résultats

Deuxièmement, l'ERAD a évalué le positionnement stratégique du PNUD à Djibouti, en se concentrant sur la manière et le degré auquel le PNUD s'est positionné dans le milieu du développement et des politiques du pays, et les stratégies qu'il a suivi pour soutenir les efforts de développement de Djibouti. Le positionnement et les stratégies du PNUD ont été analysés aussi bien selon la perspective du mandat de l'organisation que celle des priorités de développement du pays. Ceci a impliqué des analyses systématiques des niches du PNUD au sein du contexte de l'environnement et des politiques, dans les domaines de la réduction de la pauvreté et la gouvernance, tout en adoptant une focalisation transversale sur les stratégies liées au genre et à l'environnement. Ces stratégies sont utilisées par le PNUD pour maximiser sa contribution en adoptant les

¹ Les termes de référence de l'ERAD sont disponibles dans l'annexe 5 et les questions sur l'évaluation sont disponibles dans la Matrice de l'évaluation.

stratégies et les approches pertinentes.

Cette partie de l'ERAD a tenu compte des critères suivants:

- La pertinence et la réactivité stratégiques du programme de pays de manière générale,
- L'utilisation des réseaux et l'amélioration des forces comparatives, et
- La promotion des valeurs des Nations unies du point de vue du développement humain.

Pour chacun de ces éléments, l'ERAD présente ses constatations et son appréciation selon l'ensemble des critères cités plus haut. Davantage d'informations sur l'élaboration des critères sont disponibles dans le Manuel des ERAD de 2010. Malgré qu'un jugement ait été établi grâce aux critères cités plus haut et en répondant aux questions soulevées dans la Matrice de l'évaluation (annexe 3), le processus a également évalué la manière avec laquelle différents facteurs ont influencé la performance du PNUD.

PROCESSUS D'ÉVALUATION ET APPROCHE

L'ERAD de Djibouti a été conduite par une équipe d'évaluation indépendante composée d'un responsable de projet et spécialiste de l'évaluation du Bureau d'évaluation du PNUD à New York, d'un consultant international en évaluation en tant que responsable d'équipe et d'un consultant au niveau national. Cette équipe a été initialement appuyée par une assistante de recherches au Bureau d'évaluation du PNUD, puis par deux experts nationaux en gouvernance et en réduction de la pauvreté respectivement, qui ont été les personnes ressources de l'équipe à Djibouti. Une mission menée par le Bureau d'évaluation en juin 2011 et destinée à déterminer la portée de l'évaluation a permis d'établir le cadre et les méthodes

à adopter². L'ERAD a été conduite conformément aux lignes directrices relatives aux évaluations des résultats des activités de développement et au Guide de l'évaluation des résultats de développement du Bureau d'évaluation du PNUD, ainsi qu'aux pratiques courantes d'évaluation.

L'ERAD a utilisé une variété de méthodes de collecte de données, parmi lesquelles :

- Un examen préliminaire approfondi de la documentation du PNUD sur un échantillon de 14 projets (parmi 56 projets du PNUD menés entre 2003 et 2011)³. Dans la mesure du possible, l'évaluation a également fait usage de sources de données crédibles particulièrement de toutes les évaluations des projets et des produits existantes.
- Des entretiens individuels :
 - Au niveau stratégique : le PNUD, des organisations sélectionnées des Nations unies, des institutions gouvernementales (particulièrement au niveau central), des donateurs bilatéraux et multilatéraux, de la société civile et des spécialistes sectoriels familiers du contexte du Djibouti et de ses défis de développement.
 - Au niveau thématique : pour des projets échantillonnés avec des agences de financement, des agences d'exécution et des utilisateurs du projet. L'objectif était de poursuivre l'examen de documents, collecter davantage de données et obtenir les perceptions des parties prenantes engagées à différents stades dans les interventions du PNUD. La plupart des projets faisaient partie de « groupes sectoriels » qui en incluaient d'autres plus petits et qui ont été modifiés et examinés en même temps que les projets de plus grande envergure pendant les entretiens.

² Les documents examinés par l'équipe de l'ADR sont listés dans l'annexe 1.

³ 58 personnes interviewées pour l'évaluation sont listées dans l'annexe 2

- Au niveau de la programmation: les données primaires collectées principalement grâce aux entretiens. Nombre de parties prenantes à interroger étaient également impliquées au niveau du projet.
- Des réunions du groupe de réflexion avec les principales parties prenantes⁴,
- Des études de cas des échantillons de projets parmi les thèmes du programme de pays.

Les projets (tableau 2) ont été échantillonnés pour une analyse plus approfondie en les différenciant entre eux selon qu'ils aient été finalisés ou toujours en cours pendant la période d'observation de l'ERAD (2008-2011) et qu'ils aient commencé ou toujours en cours de préparation. Le premier ensemble a été analysé en termes de résultats et le deuxième selon si ces projets sont conformes à la stratégie du PNUD et s'ils rendent compte de la manière avec laquelle les effets et les impacts ont été réalisés et pourraient être renforcés. La couverture de tous les domaines thématiques de l'ERAD a été déterminée suite à une consultation menée auprès du bureau de pays afin de respecter les priorités stratégiques.

La sélection des projets s'est basée sur les critères suivants :

- i. La couverture des réalisations quant aux documents de programmation du PNUD;
- ii. L'équilibre entre les projets soutenant le dialogue sur les politiques en amont et au niveau des communautés;
- iii. Le degré de représentation des principales parties prenantes du PNUD ;
- iv. Les ressources investies (petite, moyenne ou grande taille du projet)
- v. Les projets en modalité d'exécution directe (DEX) et en modalité d'exécution nationale (NEX).

Étant donné que les données collectées étaient largement qualitatives, la subjectivité et les partis-pris, aussi bien chez les personnes interrogées que chez les personnes effectuant les entretiens, ne peuvent être complètement éliminés. Ces deux éléments ont néanmoins été réduits grâce à la collecte d'informations d'une variété de sources et à la triangulation afin que ces résultats dans ce contexte soient les plus objectifs possible. Les consultations préliminaires ont également été menées dans les bureaux centraux du PNUD à New York au début de l'évaluation et avant le processus de collecte de données avec le personnel clé du Bureau régional pour les États arabes.

Concernant les échantillons de projets inclus, des observations et des entretiens sur le terrain ont également été menés afin d'obtenir les points de vue d'un large ensemble de partenaires et de bénéficiaires ; ceux-ci cependant, et au vu de la petite taille du pays, ont, pour la plupart, été évalués à dans la ville de Djibouti et ses alentours. Seule une visite sur le terrain de grande envergure (dans la Forêt du Day au nord du Djibouti) a été nécessaire afin de rencontrer le personnel du projet et les bénéficiaires. Les bénéficiaires d'autres principaux sites de projets du PNUD à l'extérieur de la Ville de Djibouti – Dikhil et Obock – ont été interrogés dans la Ville de Djibouti.

EVALUABILITE ET INSUFFISANCES

Les principales **limitations** de cette évaluation proviennent d'un manque d'information rigoureuse sur le suivi et l'évaluation produite lors des deux périodes de programmation du PNUD examinées. Par conséquent, un effort considérable a été nécessaire pour collecter des données primaires sur la plupart des domaines thématiques de travail du PNUD.

Il s'agit là d'une question de longue date aussi bien pour le PNUD-Djibouti que pour leurs partenaires gouvernementaux que les deux parties se sont engagées à résoudre lors du cycle de programmation à

⁴ Voir l'annexe 3 pour la matrice des questions sur l'évaluation achevée dans le rapport initial de l'évaluation.

venir, particulièrement dans le contexte du futur soutien potentiel à l'Initiative nationale pour le développement social (INDS). Un autre facteur ayant influé sur l'évaluabilité a été le fait que l'actuelle période de programmation n'était achevée qu'à 75% au moment de l'évaluation. Dans ce contexte, il a été convenu que l'évaluation de l'ERAD des effets et des contributions directes aux résultats du développement devait apprécier l'éventualité d'atteindre ces effets et ces résultats d'ici la fin de 2012. La relative faiblesse des évaluations de programmes et de projets pour la période de programmation en cours (2008 – 2012) a également été un facteur limitant. Un examen à mi-parcours a fourni néanmoins des informations substantielles utiles à l'évaluation. Un atelier d'information, organisé par le PNUD-Djibouti le 4 octobre⁵, a permis à l'équipe de l'ERAD de valider les constatations préliminaires de l'évaluation avec un groupe de référence composé de parties prenantes de l'évaluation et de partenaires.

LE RAPPORT D'ÉVALUATION

Le rapport définitif de l'évaluation a été préparé et validé à la suite d'un échange de versions préliminaires avec le bureau de pays et un groupe de référence comprenant des représentants du Gouvernement, des organisations de la société civile et des agences des Nations unies ainsi que d'autres organisations actives à Djibouti (pour plus d'informations, consulter les annexes 4 et 5).

Le rapport s'articule comme suit : une présentation du contexte de développement et des défis à Djibouti (chapitre 2) ; une synthèse des réponses des Nations unies à cette situation – y compris au sein du contexte de Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement (UNDAF) pour les périodes 2003 – 2007 et 2008 – 2012 (chapitre 3) ; un résumé des principales constatations (chapitre 4) et les principales conclusions et recommandations (chapitre 5).

⁵ La liste des participants à la réunion informelle du Groupe de référence, tenue le 4 octobre, est disponible dans l'annexe 4.

Chapitre 2

CONTEXTE DU DÉVELOPPEMENT ET DÉFIS

2.1 APERÇU DE DJIBOUTI

GÉOGRAPHIE ET POLITIQUE

La République de Djibouti est située dans la corne de l'Afrique à l'entrée sud de la Mer Rouge. Djibouti partage ses frontières terrestres avec la Somalie au sud et à l'est, l'Éthiopie au sud et à l'ouest et l'Erythrée au nord. L'est du pays est bordé par la Mer Rouge; Djibouti dispose de 372 km de côtes et d'un espace maritime d'environ 7 200 km². Le climat est chaud et sec avec des températures variant en moyenne entre 30°C en janvier et 43°C en juillet. Les pluies sont peu fréquentes mais certaines fortes précipitations isolées provoquent des inondations et des stagnations d'eau pendant de longues périodes autour des habitations principalement dans la ville Djibouti. Dans la plus grande partie du pays, la pluviométrie ne dépasse pas 160 mm par an. Le relief est en général accidenté et rocheux.

L'agriculture à Djibouti est peu développée à cause des conditions climatiques très peu propices à une production agricole à grande échelle et notamment au caractère très aride du pays. En effet, l'agriculture ne contribue qu'à hauteur de 3% du PIB (*Economist Intelligence Unit, 2008*). Il s'agit donc essentiellement d'une agriculture de subsistance qui couvre moins de 10% des besoins nationaux. Les rendements agricoles sont faibles à cause de la pauvreté des sols, la rareté de l'eau et son importante salinité. La production agricole à Djibouti reste très faible et stagne en dessous de 7 000 tonnes par an sur la période 2002 – 2008 (Banque Centrale de Djibouti, 2009). Djibouti reste par conséquent largement dépendant des importations pour ses approvisionnements en nourriture et les ménages sont fortement soumis aux marchés pour couvrir leurs besoins alimentaires. Cette dépendance met Djibouti dans une

position difficile face aux augmentations mondiales des prix.

DÉMOGRAPHIE

Selon les résultats du Recensement général de la population et de l'habitat réalisé en 2009, la population résidente totale de Djibouti est de 818 159 habitants, dont 70,6% vivent en milieu urbain et 58,1% dans la ville Djibouti, capitale du pays. La taille moyenne des ménages est de 6,2 personnes. Les femmes représentent 53,8% de la population totale résidente. La population de 0 à 4 ans représente 11,4%, celle de 5 à 14 ans : 23,8%, quant à la population de 15 à 59 ans, elle représente 60,7% et celle de 60 ans et plus, 4,1%. Le taux d'accroissement annuel est très élevé (6% dont 3% dû au flux migratoire et 3% à un accroissement naturel) et place ainsi Djibouti parmi les pays à croissance démographique élevée. Le pays compte trois ethnies de confession musulmane dont deux principales, les Afars et les Somalis de tradition nomade ainsi qu'une importante communauté arabe.

Le pays est confronté à un afflux constant de populations des pays limitrophes, car Djibouti sert de lieu de transit pour les mouvements migratoires en direction du Moyen-Orient ou d'autres pays du golfe persique. Cette situation accentue la pression sur les services sociaux de base concentrés principalement dans la ville de Djibouti.

DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET PAUVRETÉ

La République de Djibouti se caractérise par des indicateurs sociaux en dessous des normes des pays en développement à revenu intermédiaire. En termes de développement humain, Djibouti se situait à la 147^{ème} position sur 169 pays en

2010. Djibouti figure parmi les pays ayant les plus faibles indicateurs sociaux et ce classement reflète le caractère préoccupant de la situation sociale du pays (Figure 2.1).

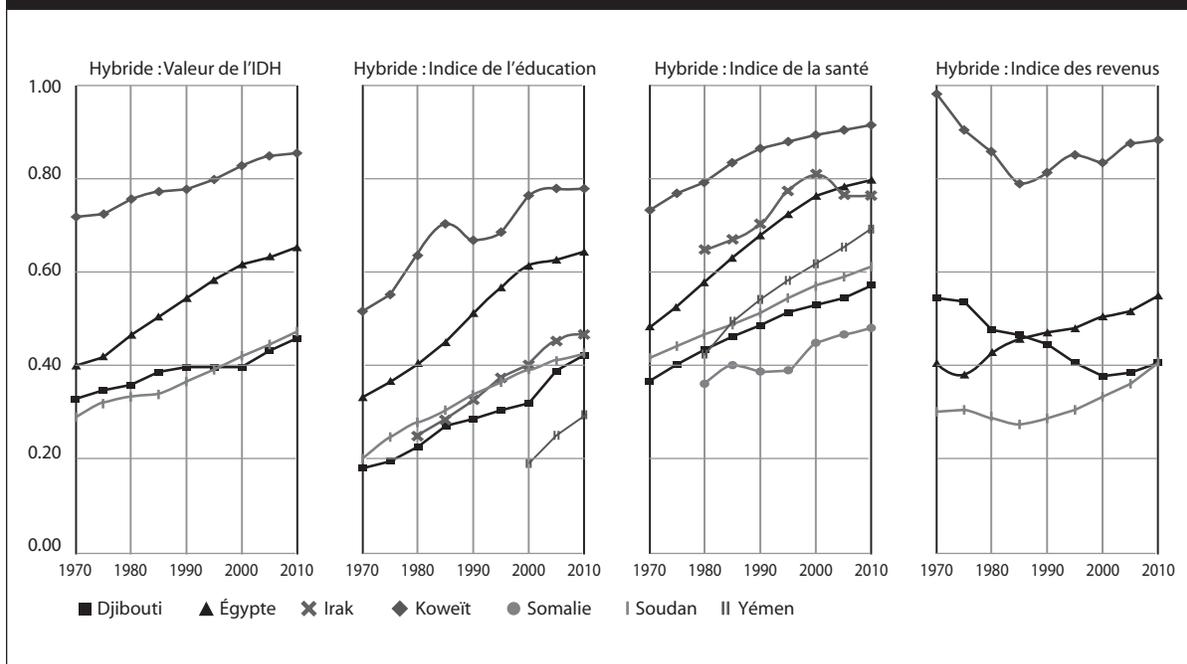
Bien que d'importants efforts d'investissements aient été entrepris dans les secteurs sociaux depuis 2005, date à laquelle le pays a amorcé une période de croissance économique soutenue, la pauvreté reste endémique (enquête EDIM II 2006) et la richesse du pays distribuée de manière très inégale. Cette situation trouve son origine dans une série de crises politiques, guerres régionales et un conflit armé national aux débuts des années 90. À ces crises se sont ajoutés des chocs économiques dus notamment à la sécheresse.

Malgré certains progrès réalisés, la population a toujours un accès limité aux **services sociaux de base**. Les indicateurs de santé sont relativement bas. La couverture sanitaire reste faible, avec deux médecins pour 10 000 habitants. L'espérance de vie se limitait à 56 ans en 2010. Le taux de mortalité maternelle est élevé avec 300 cas pour 100 000 naissances en 2009. Quant au taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans, il se situait

à 93 pour 100 000 en 2006. Concernant l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, seuls 40% des ménages sont raccordés au réseau d'eau potable et 25% au réseau collectif d'assainissement (BAD, 2011). Ce taux de couverture ne représente que 60,8% des besoins de consommation humaine, de l'agriculture et de l'élevage. Ce déficit en eau s'accompagnerait également d'un déficit de la qualité avec un taux de salinité largement au-dessus des normes de l'OMS. Ce manque de qualité a des répercussions sur la santé de la population et freine le développement de l'agriculture et de l'élevage.

Djibouti fait face à beaucoup de défis, dont le plus important reste **l'insécurité alimentaire** qui est structurelle dans le pays. Selon la Banque Africaine de Développement (BAD) « *La sous-alimentation touche 31% de la population. La proportion des enfants souffrant de malnutrition s'élève à 33%, soit l'un des taux les plus élevés du monde. Les ménages les plus démunis consacrent près de 80% de leurs dépenses de consommation à l'alimentation* » (BAD, 2011). Néanmoins, l'enquête la plus récente de l'UNICEF, datant de 2010, a révélé que le niveau global de malnutrition aigüe est

Figure 2.1 : Comparaison des indices de développement humain – Djibouti et les pays voisins, 2010



nettement plus bas que celui observé en 2007. La malnutrition aiguë globale est estimée à 10% dans l'ensemble du pays contre 17% en 2007. Ces taux sont moins élevés dans les zones urbaines (8.5%) que dans les zones rurales (11.4%). Le taux le plus élevé a été relevé à Dikhil (12.9%) et le plus bas à Obok (9.4%). Dans l'ensemble du pays, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est en-dessous du seuil d'alerte (1 décès pour 100.000 enfants).

Les données de 2002 révélaient que la **pauvreté** touchait 74,4% de la population, dont 42,2% souffrait d'une situation de pauvreté extrême. Une enquête conduite en 2006 a confirmé l'importance et le caractère structurel de la pauvreté révélé en 2002. Cette situation persiste encore aujourd'hui. En effet, des évaluations ponctuelles et spécifiques témoignent du caractère toujours endémique de la pauvreté dans le pays, causé par la hausse des prix des produits alimentaires, la présence d'un chômage de masse et des épisodes de sécheresses aiguës. De manière générale, la pauvreté est généralisée et elle touche toutes les zones géographiques et toutes les catégories sociales. En termes de concentration, c'est la ville de Djibouti qui abrite le plus grand nombre de pauvres, avec 65,2% et 57,4% de la population pour la pauvreté relative et extrême respectivement. Le taux de chômage chez les plus de 15 ans est estimé à 54,6%.

Les principaux objectifs socio-économiques de l'Initiative nationale pour le développement social (INDS) de 2007 placent Djibouti sur une trajectoire de l'amélioration du bien-être de la population et de réduction de la pauvreté. Dans ce cadre, la création en 2007 de l'Agence nationale de l'emploi et de la formation professionnelle (ANEFIP) et le lancement en janvier 2008 de l'Agence djiboutienne de développement social (ADDS), témoignent des efforts du Gouvernement pour lutter contre le chômage et la pauvreté.

En effet, le financement de l'INDS, destiné à faire reculer la pauvreté, est adossé à des ressources pérennes inscrites au budget de l'État pour un montant de 1 milliard de francs djiboutiens⁶ (Budget de l'État, 2008). L'INDS définit les axes d'action de l'ADDS. Il s'agit tout d'abord de promouvoir l'accès aux services sociaux de base. Puis de restructurer l'appareil productif national afin de créer l'emploi nécessaire et suffisant pour éradiquer la pauvreté et réduire le chômage, notamment des jeunes, tout en tenant compte du secteur informel dans le débat national sur l'emploi. Enfin, les autorités entendent apporter une assistance aux personnes très vulnérables ou ayant des besoins spécifiques, pour leur permettre de subvenir à leurs besoins quotidiens et de sortir de l'isolement en s'intégrant dignement dans la société.

A l'aune des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les plus importants progrès ont été réalisés dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Le taux de mortalité infantile est en effet passé de 121‰ en 1990 à 84.1‰ en 2008. Le taux d'alphabétisation des 15-24 ans est passé de 63% en 2002 à 87.9% en 2008, mais des efforts restent à faire pour atteindre l'objectif de 95 % en 2015. Sur le front du VIH/SIDA, on note une stabilisation du taux de prévalence autour de 3.1%.

La population à risque d'insécurité alimentaire était estimée à 45% de la population totale en mai 2008⁷. Le problème était tel que : (i) le Gouvernement a dû subventionner les prix des denrées alimentaires de base, et (ii) les partenaires de développement et les ONG ont multiplié les aides d'urgence alimentaire à travers le pays. Par ailleurs, le pays abrite une population de réfugiés estimée en janvier 2011 à 16 520 individus pour la plupart originaires de la Somalie selon l'UNCHR.

⁶ 5.65 millions USD. 177 FDJ = 1 USD.

⁷ Rapport Few's Net – Mai 2008.

ÉDUCATION

Le système éducatif a connu plusieurs transformations après les états généraux de 2000. Le taux de scolarisation des enfants a considérablement augmenté (figure 2.2). Le taux brut d'admission en 1^{ère} année du primaire passait de 69,0% en 2006 à 83,4% en 2009, pour la même période le taux brut de scolarisation dans le primaire passait de 54,8% à 74,3%. Avec un taux brut de scolarisation estimé à 52,3% en 2002 (Enquêtes djiboutiennes auprès des ménages sur les indicateurs sociaux) et une progression annuelle projetée de 13%, la République de Djibouti parviendra certainement à assurer une éducation primaire pour tous avant 2015, même si des efforts supplémentaires seront nécessaires pour effectivement concilier les objectifs et la qualité des résultats à atteindre (rapport OMD 2010).

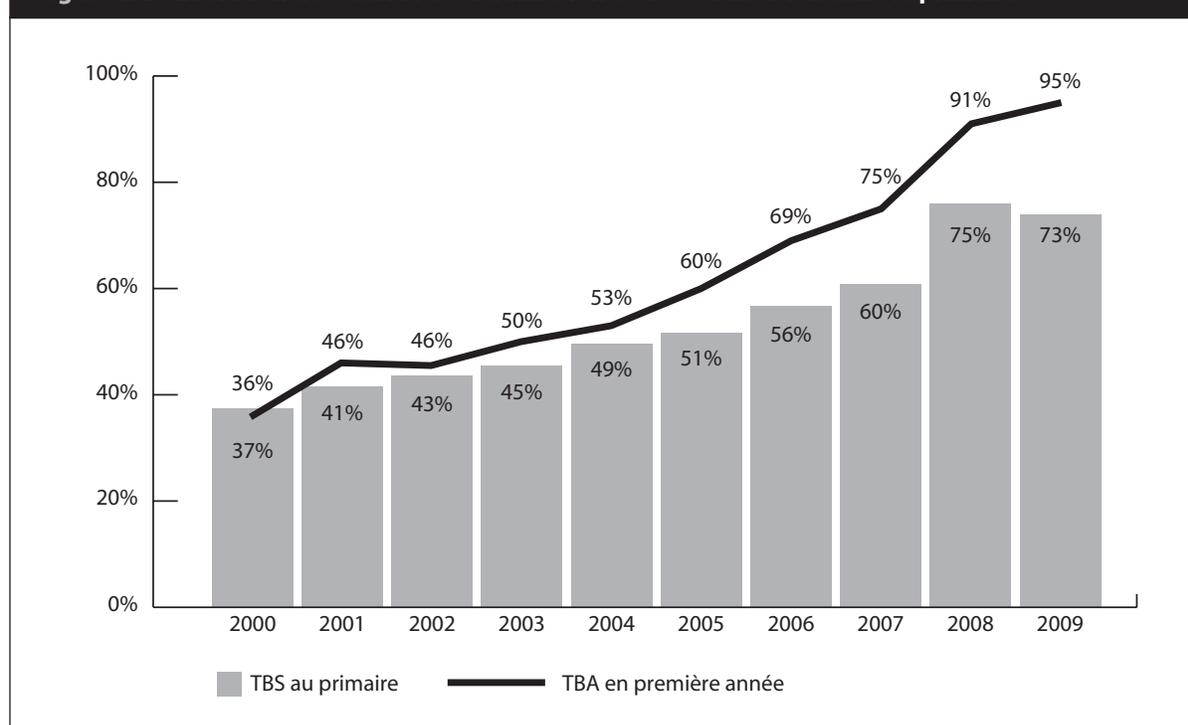
GENRE

À Djibouti, les efforts en matière de parité homme-femme sont palpables. Les réformes institutionnelles et législatives entreprises témoignent de la

volonté de la République de Djibouti de consolider l'état de droit. En effet, la stratégie nationale intégrée de la femme djiboutienne qui a été déclinée dans la loi n°173/AN/02/4^{ème} et définissant la politique nationale en matière d'intégration de la femme dans le développement, a permis de réaliser un certain nombre de progrès par rapport aux principales discriminations dont les femmes étaient victimes, notamment dans leur émancipation. Du quota acquis d'au moins 10% des représentations (recrutement, nomination, élection, etc.), le nombre de femmes dans la sphère politique a vite dépassé ce « *numerus clusus* ».

L'Assemblée Nationale issue des élections législatives de 2008 a vu le nombre des femmes élues passer de 7 à 9 soit une augmentation de 14%, accentuant ainsi leur présence dans l'hémicycle. La dernière formation du Gouvernement issu des élections du 8 avril 2011 a permis aux femmes d'obtenir trois ministères entiers, soit un poste supplémentaire par rapport à l'ancienne formation de 2008. Les élections locales avaient déjà annoncé cette tendance en consacrant 14

Figure 2.2 : Évolution des taux bruts d'admission et de scolarisation dans le primaire



Source : Calcul d'après les données du MENESUP-CBMT 2009-2012

conseillères municipales à Djibouti et 7 conseillères régionales.

Les femmes sont également très présentes dans la fonction publique où il est devenu courant de rencontrer des directrices d'administration, des femmes officiers dans les Forces Armées de Djibouti ou à la Direction générale de la police nationale. La justice est l'exemple parfait où les femmes occupent toutes les présidences des institutions (Tribunal de Première Instance, Cour d'appel et Cour Suprême). La représentation dans le secteur privé n'est pas non plus des moindres. Toutefois, et malgré les initiatives positives, beaucoup d'efforts restent encore à fournir pour promouvoir encore davantage le rôle de la femme dans la société Djiboutienne.

L'autonomisation des femmes reste limitée, avec un taux d'alphabétisation de 47% en 2010 pour les femmes âgées de 15 à 49 ans. Malgré le développement de la micro-finance, le taux d'emploi des femmes n'était que de 12% en 2010 (BAD, 2011).

GOVERNANCE

Le document de stratégie pour la réduction de pauvreté (DSRP) adopté en juin 2004 et le document qui l'a remplacé sur l'Initiative nationale de développement social (INDS) lancée par le Président de la République en janvier 2007, forment la matrice de référence pour la définition et la mise en œuvre de la stratégie nationale de bonne gouvernance.

Les principaux axes de la stratégie en matière de gouvernance pour la mise en œuvre de l'INDS s'articulent autour de : (i) la consolidation de la gouvernance démocratique ; (ii) la gouvernance économique et financière ; (iii) la gouvernance administrative ; (iv) la gouvernance juridique et judiciaire ; et (v) la gouvernance locale et le développement participatif.

Dans certains domaines, la mise en œuvre des actions prioritaires de la gouvernance ont permis certaines avancées notamment dans la gouvernance judiciaire ou locale. En 2006, les conseils

régionaux ont été installés et leurs capacités de gestion locale renforcées avec l'appui des partenaires au développement. Malgré les initiatives entreprises par le Gouvernement pour promouvoir la décentralisation et mettre en place les collectivités locales et leurs organes élus, les entités territoriales demeurent peu viables car il existe toujours un déséquilibre entre les structures décentralisées et les objectifs de développement économique. En effet, les défis locaux sont immenses et les attentes des populations très importantes et les collectivités locales ne disposent pas de moyens suffisants pour y répondre efficacement. Ces insuffisances d'origine institutionnelle résultent principalement de l'absence d'un cadre propice pour les ressources fiscales locales.

En matière de gouvernance juridique et judiciaire, l'état de droit a été renforcé et l'amélioration de la sécurité juridique et judiciaire au service du citoyen ont largement contribué à rehausser la confiance des populations dans la justice en tant qu'acteur clé du développement économique du pays. Mais ces réformes nécessaires ne peuvent se faire qu'à travers le renforcement des capacités du personnel judiciaire (magistrats, greffiers, etc.) ainsi que des auxiliaires de justice (officiers de police judiciaire, huissiers, etc.) et la formation des différents acteurs.

L'Assemblée Nationale en tant qu'institution législative qui contrôle l'Exécutif a été renforcée (avec l'appui du PNUD, entre autres). Dans une perspective de transparence et de partage des débats les plus importants de la Nation avec les citoyens, l'Assemblée Nationale a innové par une communication transparente et non restrictive des débats à l'Assemblée Nationale en les retransmettant en direct à la télévision durant les heures de grande audience. Un site web regroupant les fonctions essentielles de l'organe législatif a également été créé.

Par ailleurs, le Gouvernement de la République de Djibouti s'est lancé dans un processus de normalisation de son environnement juridique lié à **la gouvernance économique**. C'est ainsi que le pays a procédé à la ratification d'un certain nombre de

conventions internationales dont la Convention des Nations unies contre la corruption⁸ qui complète les dispositions du Code Pénal ratifiées le 20 avril 2005 ; la convention créant l'Agence multilatérale de garantie des investissements ; la convention d'adhésion à l'Agence pour l'assurance du commerce en Afrique ; l'Accord portant création de la Société islamique d'assurance des investissements et de crédits à l'exportation ; l'Accord pour l'encouragement et la protection de l'investissement entre la République de Djibouti et le Fonds de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) ; l'Accord relatif à l'encouragement et à la protection réciproque des investissements entre la République de Djibouti et la République arabe d'Égypte⁹; etc.

L'adhésion de Djibouti au processus du MAEP (Mécanisme africain d'évaluation par les pairs) reflète un engagement de la part du pouvoir pour promouvoir la transparence et l'obligation de rendre compte¹⁰.

CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL

Selon *le profil de risque des catastrophes* développé par la Banque mondiale, Djibouti est vulnérable aux catastrophes naturelles suivantes : i) des périodes pluriannuelles étendues de sécheresses qui se traduisent par une rareté de l'eau pour l'agriculture et les usages domestiques, ii) de fréquentes inondations éclair et intenses, iii) de fréquents tremblements de terre provenant de la zone volcanique le long du rift Assal, et iv) des incendies alimentés par la sécheresse et exacerbés par les matériaux de construction précaires. Ce contexte environnemental accentue la

vulnérabilité de la population dont 33% vit dans des zones considérées à haut risque (BAD, 2011).

DOMAINE DES DROITS DE L'HOMME

Djibouti semble faire des efforts considérables depuis quelques années. Ces efforts qui sont à la base d'une volonté politique claire se résument par la réforme de la justice, par la création d'un corps d'administration pénitentiaire ainsi que par l'installation d'une Commission nationale des droits de l'homme et la production de rapports relatifs à l'examen périodique universel soumis auprès des instances de supervision. À ce jour, plusieurs documents ont été remis dont le dernier examiné est la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) en juillet 2011.

Par ailleurs, et malgré une situation juridique favorable et une sollicitation importante, **la société civile** aussi importante qu'elle puisse être, ne dispose pas d'une structure adéquate pour occuper intégralement sa place de partie prenante sur la scène politique nationale. En effet, les Organisations de la société civile (OSC) font face à de nombreux obstacles dans la réalisation de leurs projets et dans la conduite de leurs activités. De nombreuses difficultés liées à leur manque d'expérience sur le terrain et à leur faible connaissance quant à la gestion des organisations associatives jouent, *in fine*, contre elles. Cette situation affecte les résultats de leurs actions qui dépendent de leur aptitude à gérer des projets et à en tirer le maximum de retombées pour les populations concernées.

⁸ Djibouti a ratifié la Convention des Nations unies contre la corruption le 20 avril 2005.

⁹ Conventions ratifiées par Djibouti: Loi n°96/AN/05/5ème L portant ratification de la Convention des Nations unies contre la corruption, Loi n°148/AN/06/5ème L portant ratification de la Convention créant l'Agence multilatérale de garantie des Investissements, Loi n°70/AN/04/5ème L portant ratification de l'adhésion à l'Agence pour l'assurance du commerce en Afrique, Loi n° 71/AN/04/5ème L portant ratification de l'Accord portant création de la Société islamique d'assurance des investissements et de crédit à l'exportation, Loi n°72/AN/04/5ème L Portant ratification d'un Accord pour l'encouragement et la protection de l'investissement entre la République de Djibouti et le Fonds de l'organisation des pays exportateurs de pétrole, Loi n°57/AN/99/4ème L portant ratification de l'Accord relatif à l'encouragement et à la protection réciproques des investissements entre la République de Djibouti et la République arabe d'Égypte.

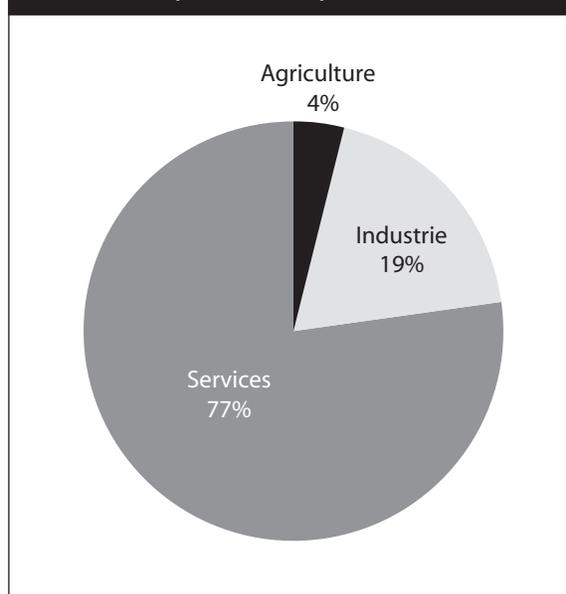
¹⁰ Le MAEP est un processus politique qui engage l'État à s'auto-évaluer et à être évalué dans son mode de gouvernance selon des procédures uniformes, convenues et acceptées au niveau africain. Il responsabilise les autorités politiques d'un pays donné à la fois vis-à-vis des autres dirigeants africains, vis-à-vis de la communauté internationale mais également vis-à-vis de ses propres citoyens.

CONTEXTE ÉCONOMIQUE

L'économie de Djibouti est basée sur les services et est centrée autour du port, du service public ainsi que des bases militaires française, japonaise et américaine. Les services représentent 77% du PIB, suivis par l'industrie (19%) et de l'agriculture (4%) (Figure 2.3). Le secteur tertiaire reste dominé par les activités portuaires et services connexes de commerce, manutention, transport et logistique. Le secteur informel fait vivre une grande partie de la population.

Au cours des cinq dernières années, Djibouti a réalisé des progrès économiques significatifs. Le taux de croissance économique s'est sensiblement accéléré (Figure 2.4), atteignant en moyenne 4,6% sur la période 2005-2010, contre seulement 3,1% sur la période 2001-2005 malgré la crise financière internationale. Selon la Banque Mondiale, « *Ce nouveau palier de croissance résulte notamment d'une stratégie économique appropriée, combinant une gestion macroéconomique et budgétaire prudente, une politique volontariste d'attraction des investissements étrangers, et une amélioration de l'environnement des affaires* » (Banque mondiale, PER-2010).

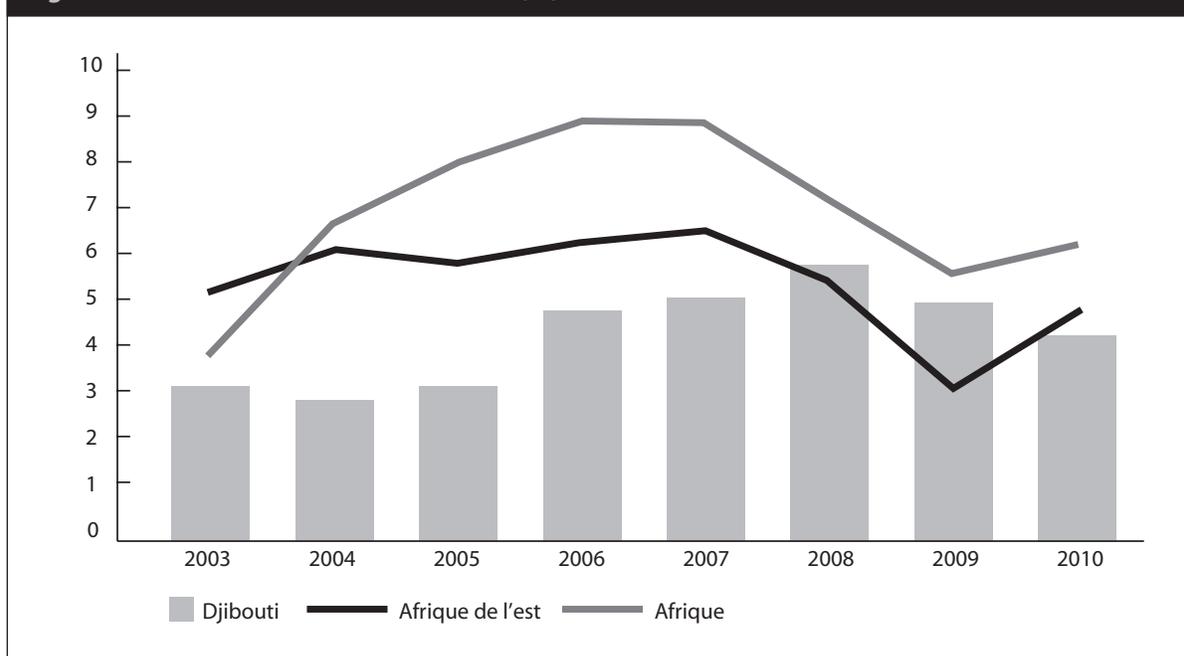
Figure 2.3 : Contribution sectorielle au PIB (en % du PIB)



Source : BAD-2010

Cette croissance a été fortement portée par les activités portuaires et les flux d'investissements directs étrangers (IDE) arrivant dans le pays et particulièrement en provenance de Dubaï. Selon le FMI, la croissance économique devrait

Figure 2.4 : Taux de croissance réel du PIB (%)



Source : BAD-PEA-Avril 2011

s'accélérer en 2011 et 2012 grâce à la reprise des investissements reportés de 2009 et 2010 et un regain des activités portuaires, notamment de transbordement et l'extension du port de Doraleh (en juin 2010). L'inflation reste sensible à la hausse des prix des produits alimentaires et du pétrole, qui constituent les principales importations du pays. Malgré l'accélération de l'inflation en 2010, celle-ci reste maîtrisée avec une croissance annualisée des prix de 3,9% tirée par l'augmentation des prix des produits alimentaires. Le gouvernement entend maintenir sa politique de subvention des prix des produits alimentaires et du pétrole en vigueur depuis 2008 pour atténuer les effets sur le pouvoir d'achat de la population.

Les politiques du Gouvernement sont appuyées par le FMI par le biais d'un programme dans le cadre de la facilité pour l'extension du crédit, qui devrait s'étendre sur la période allant de 2008 à 2011¹¹ pour un montant de 20 millions de dollars. Le programme vise à appuyer la stratégie gouvernementale de réduction de la pauvreté en participant à l'amélioration des politiques macro-économiques et à la gestion économique. Dans ce contexte, le FMI, la Banque mondiale, et les organisations partenaires ont fourni une assistance technique dans les domaines des politiques fiscales, de la gestion des finances publiques, des politiques monétaires et de la gestion du secteur financier.

L'essentiel du financement extérieur de l'économie du pays provient aujourd'hui de l'Aide publique au développement (APD) qui, avec un peu moins de 60 millions de dollars chaque année, représente près du dixième du PIB. « *La République de Djibouti est l'un des pays qui reçoit le plus d'aide au développement en Afrique subsaharienne. Cette assistance extérieure est surtout composée d'aide bilatérale avec 48% du flux total d'aide publique au développement.* » (Banque Mondiale, PER 2010).

La dette publique extérieure s'élève à 634 millions de dollars. Rapportée au PIB, elle a légèrement

baissé, passant de 60% en 2009 à 56,1% en 2010. Toutefois, le seuil reste critique et contraint les autorités à ne pas recourir à des emprunts non concessionnels qui constituent un critère important du programme Facilité élargie de crédit avec le FMI. En outre, Djibouti n'a pas été déclaré éligible à l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) et n'a donc pas pu bénéficier de ce titre d'allègement de dette. Les possibilités d'allègement hors PPTE sont limitées, notamment du fait que la dette soit détenue à 66% par des créanciers multilatéraux. Les créanciers bilatéraux détiennent les 34% restant, notamment le Club de Paris (12%), le Koweït et l'Arabie Saoudite.

Malgré l'accélération de la croissance ces dernières années, l'économie Djiboutienne demeure peu productive, reposant principalement sur les revenus de rentes, tels que le port, des bases militaires et sur l'aide extérieure. Le secteur informel est fortement présent et emploie une grande partie de la main d'oeuvre Djiboutienne. Cette situation « duale » explique le classement de Djibouti comme pays moins développé à revenu moyen. Elle est le résultat des « (...) *investissements importants qui ont été réalisés récemment [et qui] ont permis de développer des activités de services fortement capitalistiques, notamment dans les secteurs des transports et de la logistique, mais avec un impact limité sur la création d'emploi. Le taux de chômage à Djibouti reste très élevé, et se situerait selon les estimations autour de 40% à 50% de la population active. De plus, l'incidence de la croissance sur la réduction de la pauvreté a été relativement faible, dans la mesure où 75% de la population de Djibouti vit encore en dessous du seuil de pauvreté, et 42% dans une situation de pauvreté extrême* » (Banque Mondiale, 2010, *Public Expenditure Review*)

L'initiative nationale de développement social (INDS) vise à répondre aux principaux enjeux de développement de Djibouti, mais son financement n'est pas totalement assuré. L'INDS a été lancée en 2007 avec pour principaux objectifs de

¹¹ Le programme retombait au départ sous la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, qui a depuis été changée en *Extended Credit Facility*. L'accès dans le cadre du programme tel qu'approuvé par le Conseil du FMI est 12,72 millions DTS, soit 20 millions de dollars US équivalents à 80% du quota de Djibouti.

renforcer la compétitivité du pays, de promouvoir l'accès aux services sociaux et d'améliorer la qualité de la gouvernance et des prestations publiques. L'INDS est aujourd'hui considérée comme une *feuille de route* de référence permettant d'orienter les efforts de développement du Gouvernement de Djibouti. *Le financement requis pour la mise en œuvre de l'INDS est estimé à 294 milliards DFJ (1,7 milliards USD). Toutefois, cette somme n'est financée qu'à hauteur de 56%, et il faudrait encore mobiliser 131 milliards DFJ pour assurer une mise en œuvre complète de l'INDS* (Banque Mondiale, 2010).

En matière de mobilisation des ressources domestiques, l'État a réalisé des avancées avec l'introduction de la TVA en 2009, en vue notamment de l'adoption du Tarif extérieur commun du COMESA dans le cadre du marché unique. Le FMI a recommandé la modernisation de l'administration fiscale et l'amélioration de la collecte des taxes. Des mesures sont prévues pour simplifier le système fiscal et élargir l'assiette, notamment un nouveau code des douanes, des centres de paiement décentralisés ou la réduction du seuil d'assujettissement à la TVA.

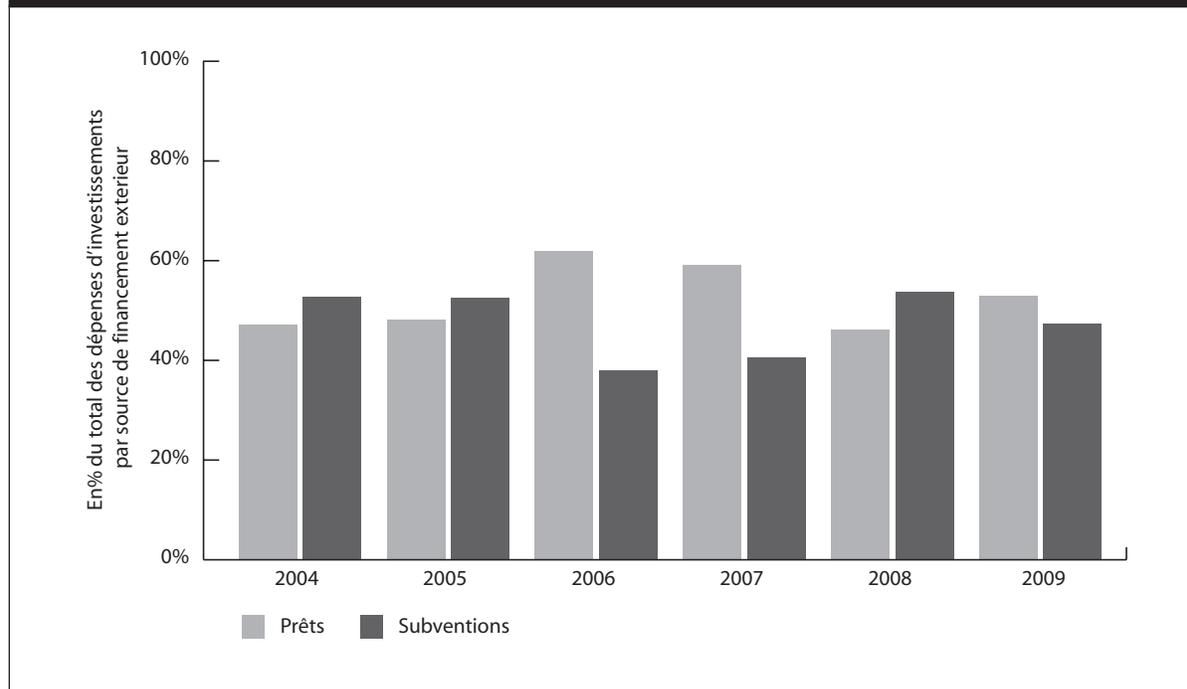
Djibouti est donc soumis aux contraintes de vulnérabilité aux chocs, à une forte dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure, et à une capacité de production limitée. L'aide extérieure finance plus de 80 % de l'investissement public (Figure 2.5).

Selon le rapport *Doing Business 2011* publié par la Banque mondiale, « l'environnement des affaires » à Djibouti est classé 158^{ème} sur 183 pays, rétrogradant ainsi d'une position par rapport à 2010. Le pays enregistre un bon score pour les activités de commerce avec l'étranger, mais a rétrogradé de 22 positions pour ce qui est du paiement des taxes, du fait de l'augmentation du nombre de paiements et du temps requis.

2.2 LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE

Depuis plus de dix ans, les progrès réalisés par Djibouti dans le domaine des objectifs du Millénaire sont palpables (Tableau 2.1). En effet, les progrès réalisés se matérialisent dans le domaine de la santé avec une baisse considérable

Figure 2.5 : Dépenses d'investissements par source de financement extérieur



Source : Gouvernement de Djibouti

des taux de mortalité maternelle et de mortalité infanto-juvénile, une amélioration de l'accès aux services de santé et aux médicaments essentiels, une extension de la couverture vaccinale des enfants de 0 à 5 ans et des femmes enceintes ainsi que la stabilisation du taux de propagation du VIH/SIDA au sein de la population.

Les progrès sont également importants dans le domaine de l'éducation. En effet, l'amélioration est principalement visible au niveau du taux de scolarisation dans le primaire et le secondaire ainsi qu'au niveau de l'indice de parité entre filles et garçons. Sur le plan du genre, on assiste à la multiplication des organismes de micro finance au service des femmes démunies et l'institutionnalisation de l'approche genre pour une intégration effective de la femme au niveau politique, économique, social et culturel.

Cependant, force est de constater que malgré les progrès réalisés, la mise en œuvre de certaines stratégies et plans d'action pour atteindre une grande partie des OMD a souffert de graves insuffisances à l'image des actions menées au sein du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté dont le DSRP 2003 a constitué le document national de référence. Selon la BAD « *Les autres objectifs du Millénaire ont une probabilité incertaine d'être réalisés, notamment l'OMD 1 relatif à la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim dont la probabilité d'être atteint d'ici 2015 est quasiment nulle, en particulier si des efforts ne sont pas accomplis en matière de ciblage. Les progrès à ce niveau seront notamment conditionnés par les avancées en matière de gestion des finances publiques axées sur les résultats et du système de suivi-évaluation qui font actuellement défaut* » (BAD, 2011).

Ce constat a été fait par le Président de la République lors du lancement, en janvier 2007, de l'Initiative nationale pour le développement social (INDS) et qui marque ainsi une nouvelle étape et une grande détermination du Gouvernement dans la lutte contre la pauvreté et le sous développement ; lutte dont l'aboutissement est tout au moins l'accomplissement de progrès considérables dans la réalisation des OMD.

2.3 LES DÉFIS ET LES CONTRAINTES DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL

L'INDS énonce la stratégie du Gouvernement en matière de développement et de réduction de la pauvreté. Elle a été définie en 2007 pour la période 2007-2009 autour des quatre axes stratégiques suivants : i) croissance, compétitivité et emploi, ii) accès aux services sociaux de base, iii) réduction de la pauvreté et des vulnérabilités et iv) gouvernance publique.

Pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté, le Gouvernement a adopté des stratégies sectorielles notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la lutte contre le VIH/SIDA, du paludisme et de la tuberculose, de l'environnement, de l'habitat et de l'intégration des femmes. Ces stratégies ont été suivies par une augmentation sensible des allocations budgétaires aux secteurs sociaux prioritaires. Par ailleurs, elles ont bénéficié de l'appui des partenaires au développement dont le Système des Nations unies et particulièrement le PNUD pour la formulation (INDS 2008), le développement et l'exécution des projets et des programmes et pour mettre en place le cadre de suivi-évaluation.

Les défis à surmonter sont : i) le manque de capacités, tant au niveau central et local qu'associatif ; ii) le maintien des équilibres macroéconomiques ; iii) le dénuement de la population pour la mise en œuvre des activités ; iv) les difficultés d'accès aux ressources d'investissement et de réinsertion socio-économique ; et v) une répartition équitable et inclusive de la croissance économique.

Les examens réalisés sur le premier DRSP mis en œuvre en 2004 ont révélé des résultats tangibles et des progrès importants dans les secteurs sociaux (évaluation PSLP 2006). Cependant, ces progrès encourageants ne sauraient masquer la réalité encore persistante de la pauvreté et des inégalités sociales. En effet, même en l'absence de données récentes sur la pauvreté, notamment monétaire, l'observation des conditions de vie dans les quartiers précaires de la ville de Djibouti et en milieu rural, permet de constater que d'importants pans de la population continuent à vivre dans des

Tableau 2.1 : Djibouti – Sélection d'indicateurs de développement humain PNUD (2011)

| Indicateurs | | Données | Notes |
|-------------------|--|---------|--|
| Démographique | Population | 818,159 | Recensement national 2009 |
| Santé | Prédominance de la malnutrition (% de la population) | 31% | (FAO, 2006, Enquête Djiboutienne à Indicateurs Multiples |
| | Taux global de malnutrition aigüe chez les moins de 5 ans | 20% | Évaluation rapide, Gvt. Djibouti-ONU, 2010 – estimation |
| | Dépenses dans le secteur de la santé publique (% du PIB) | 5,5% | |
| | Taux de mortalité chez les moins de 5 ans (par 1000 naissances vivantes) | 95 | |
| | Espérance de vie à la naissance (années) | 56,1 | |
| Éducation | Taux d'alphabétisation chez les adultes | n/a | |
| | Taux brut combiné d'inscriptions (les deux sexes) | 25,5 % | Données de 2006. |
| | Dépenses pour l'éducation (% du PIB) | 8,7 % | |
| | Utilisateurs d'internet (pour 100 personnes) | 2,3 | |
| | Nombre d'années de scolarisation des adultes (en années) | 3,8 | Selon les données de l'UNICEF, enquête à indicateurs multiples |
| | Nombre d'années prévues de scolarisation des enfants (en années) | 4,7 | Selon les données de l'UNICEF, enquête à indicateurs multiples. |
| Status économique | PIB par habitant (PPA en 2008 en USD) | 2,274 | Selon le taux de croissance du PIB/hab. (PPA en USD) du FMI (2010) et le World Economic Outlook. Avril 2010. |
| | PNB par habitant (PPA en 2008 en USD) | 7,8 | |
| | Dépenses de consommation finale des ménages, (USD PPA internationaux constants de 2005) | 933 | |
| | Population vivant avec moins de 2 dollars/jour (en %) | 41,2 | |
| | Population vivant avec moins de 1,25 dollars/jour (en %) | 18,8 | |
| Genre | Ratio de décès maternel (estimation par modèle, pour 100 000 naissances vivantes) | 650 | |
| | Taux de fécondité des adolescentes (naissances pour 1000 femmes âgées de 15 à 19 ans) | 23 | |
| | Ratio homes-femmes de sièges au Parlement | 0,161 | |
| | Ratio de décès maternel (nouvelles estimations) (décès de femmes pour 100 000 naissances vivantes) | 300 | |

(à suivre)

(suite)

| Tableau 2.1 : Djibouti – Selection d'indicateurs de développement humain PNUD (2011) | | | |
|---|---|--|--|
| Indicateurs | | Données | Notes |
| Durabilité | Émissions de CO2 par habitant (en tonnes) | 0,6 | |
| | Zones protégées (% du territoire) | 0 | |
| | Taux d'épargne net ajustée (en % de RNB) | 28,2 | |
| Sécurité humaine | Nombre de réfugiés par pays d'origine (en milliers) | 0,7 | Les données datent de 2008 sauf indication contraire. Les chiffres comprennent les populations réfugiées en 2007 et 2008. |
| | Taux de chômage total (en % de la population active) | – | |
| | Population touchée par les catastrophes naturelles (moyenne/an/million d'habitants) | 94,144 | Les catastrophes naturelles comprennent les sécheresses, les tremblements de terre, les épidémies, les températures extrêmes, les inondations, les invasions d'insectes, les tempêtes, les irrptions volcaniques et les incendies. |
| Indices composites | Indice de pauvreté multidimensionnelle (k> ou = à 3) | 0,139 | |
| | Valeur de l'indice de développement humain | 0,402 | |
| | Indice de développement humain (IDH) ajusté aux inégalités | 0,252 | |
| Autres indices de vulnérabilité | Nombre de réfugiés dans le pays | 14,490 | Bureau de l'UNHCR |
| | Indice de vulnérabilité et de crise de l'ECHO | Indice de vulnérabilité : 3 Indice de crise : 3 | ECHO Global Needs Assessment 2010 |
| | IASC Early Warning – early action rating | Alerte orange | |

conditions de pauvreté et de marginalisation. Tout laisse à croire que l'augmentation sensible du flux des IDE et le renforcement en cours de la position de Djibouti comme plateforme de transit ont très peu profité à ces populations.

L'ensemble des dépenses publiques consacrées aux programmes sociaux (hors pensions de retraites) ne représentent que 8,7 millions de dollars, soit 0,8% du PIB en 2009. Bien que des efforts importants aient été réalisés, les crédits en faveur de la réduction de la pauvreté semblent encore insuffisants

au regard de l'ampleur du phénomène tel qu'il se manifeste à Djibouti. En outre, les dispositifs d'assistance sociale existants ne permettent pas de protéger les familles les plus vulnérables face à des chocs économiques ou climatiques adverses, en particulier en milieu urbain.

Pour surmonter le défi de la pauvreté, le Gouvernement a développé plusieurs programmes sociaux en faveur des plus pauvres. Ces programmes visent principalement à faciliter l'accès aux produits alimentaires (subventions

des prix, distribution de nourriture), à encourager les projets générateurs de revenus (Fonds de développement du Djibouti, microcrédit etc.), et à proposer des formations pour les jeunes sans qualifications. Le principal instrument de financement de ces programmes est le Fonds national de solidarité qui reçoit une dotation budgétaire annuelle de 5,6 millions de dollars.

La crise alimentaire actuelle dont souffre la Corne de l'Afrique touche également Djibouti. L'ONU a lancé un appel de fonds à hauteur de 21 millions de dollars pour fournir une aide humanitaire à 120 000 personnes touchées par la crise. L'accès à l'eau reste aussi un défi majeur pour le pays tant sur le plan de la santé publique que sur celui du développement d'activités socio-économiques, qui permettraient de fixer les populations à l'extérieur de la capitale. À cette fin, la mobilisation des eaux de surface est une priorité du Gouvernement et de leur côté, la Banque africaine et le PNUD ont appuyé le lancement d'expériences pilotes dans le cadre du projet de mobilisation des eaux de surface.

Le chômage constitue le principal problème auquel devait s'atteler le nouveau Gouvernement. En effet, l'enquête sur l'emploi, réalisée en 2010, révèle que le chômage restait élevé et touchait 54% de la population active et 70% des jeunes. Portée par des activités à haute intensité capitaliste peu créatrices d'emplois, la croissance économique soutenue n'a pas permis de réduire le taux de chômage. Selon, la BAD (2011), la précarité des conditions de vie s'est exacerbée de 20% pour les plus pauvres qui représentent 63% des chômeurs et qui ne possèdent aucun patrimoine. Ces populations vivent dans des logements provisoires qui ne sont raccordés ni à l'électricité, ni à l'eau potable. Ils dépensent 0,6 dollars par personne et par jour pour se nourrir et 53 % d'entre eux ont souffert de la faim au cours des 12 derniers mois. La faible diversification de l'économie limite les opportunités d'emplois et les secteurs économiques à fort taux de main d'œuvre tels que l'agriculture ou l'industrie, ne sont pas développés. La productivité du travail est faible, du fait des bas niveaux de qualification ou de leur inadéquation par rapport aux besoins du marché.

DJIBOUTI ET LES ARMÉES ÉTRANGÈRES

Historiquement, la situation stratégique de Djibouti à l'entrée sud de la mer Rouge s'est avérée être très importante pour les opérations militaires étrangères en Afrique et au Moyen-Orient. Djibouti abrite la plus importante base de la légion étrangère française en dehors de l'Europe avec environ 8 000 militaires et leurs familles. En octobre 2002, les États-Unis ont signé un accord militaire avec le Gouvernement de Djibouti visant à apporter un appui budgétaire (de l'ordre de 6% du PIB par an) en échange du stationnement d'une base dans le pays. L'Agence des États Unis pour le développement international (USAID) a également ouvert un bureau dans le pays.

En raison de sa nouvelle importance géopolitique stratégique, le Djibouti reçoit actuellement des États Unis, par exemple, une aide au développement par habitant plus importante que tout autre pays de l'Afrique subsaharienne. En 2010, dans le cadre des efforts internationaux visant à lutter contre la piraterie maritime et les groupes Al-Shabab, le Japon a créé une base militaire d'autodéfense avec plus de 100 hommes basés à Djibouti. Les revenus résultants des locations de bases militaires représentent une part importante du budget de l'État et sont estimés à plus de 25% des recettes fiscales (Budget de l'État, 2010).

De plus, la présence du personnel militaire étranger a généré des opportunités dans les emplois à faible niveau de qualification (entretien ménager, service alimentaire, construction, et sécurité) et a créé un grand dynamisme dans l'économie locale.

LE PORT DE DJIBOUTI

L'économie Djiboutienne est basée essentiellement sur les services. Le port de Djibouti est un port de transit pour la région et un port de transbordement et de ravitaillement pour les lignes internationales. Il constitue le poumon de l'économie nationale et le principal pourvoyeur de devises étrangères. Depuis le début du conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée en 1998, le Djibouti est devenu le point d'accès de l'Éthiopie à la mer.

Pour renforcer sa présence et être plus compétitifs, la République de Djibouti et Dubaï Port World (DPW) ont signé un accord de gestion du port de Djibouti pour une durée de 20 ans. La croissance des activités a poussé les autorités à créer en 2008 un nouveau port ; le port de Doraleh, situé en eaux profondes pour accueillir les bateaux de dernière génération et répondre aux défis de la concurrence portuaire très rude dans la région.

La position géostratégique du port de Djibouti lui permet d'attirer des investissements étrangers pour le rendre encore plus compétitif. Avec une capacité de plus de 10 millions de tonnes par an, une zone franche de 14 hectares et 19 quais sécurisés, le port jouera un rôle primordial au niveau régional au sein du COMESA.

La coopération avec DPW a pu consolider davantage les activités portuaires et faire du port de Djibouti le principal port de la région. Toutefois, la crise financière de 2009 a touché les activités liées au commerce des hydrocarbures et de marchandises sèches transportées soit en vrac, soit en conteneur à destination de l'Éthiopie ou pour le transbordement. Sur les trois premiers trimestres 2010, l'entrée de conteneurs s'est réduite d'environ 30 % en comparaison avec la même période en 2009, avec une baisse fortement marquée, d'environ 75 %, pour l'activité de transbordement. Le transbordement représentait généralement entre 50 et 60 % du trafic des conteneurs à l'entrée de Djibouti. Au troisième trimestre 2010, elle ne représentait plus que 25 % de l'activité. En revanche, les entrées de conteneurs à destination de l'Éthiopie se sont maintenues.

Le dynamisme de l'économie Djiboutienne a des retombées en termes de création d'emplois et d'investissement étrangers. Profitant de cette situation d'embellie de l'économie, les autorités Djiboutiennes sont déterminées à réduire le taux de chômage, et plus particulièrement celui des jeunes diplômés, à travers une croissance durable. Toutefois, en raison des coûts de production élevés (coûts de la logistique du transport, coûts de la main-d'œuvre, et coûts de la finance locale), de

la rareté des travailleurs qualifiés, et des carences en infrastructures, le potentiel de Djibouti en tant que pôle régional de services n'a pas encore été totalement exploité.

AGRICULTURE ET SÉCURITE ALIMENTAIRE

La République de Djibouti est confrontée à des périodes de sécheresse graves et multiples qui ont un impact sur les populations vulnérables. L'appel du Gouvernement en 2010 à l'encontre de la communauté internationale démontre le caractère structurel de l'insécurité alimentaire dans le pays. Comme le démontre l'actuelle crise alimentaire, la structure de l'économie Djiboutienne la prédispose à la volatilité des prix et aux chocs extérieurs fragilisant ainsi davantage la population pauvre.

En 2009, le Gouvernement a mis en place une stratégie nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le premier objectif spécifique de cette stratégie et de parvenir à la sécurité alimentaire en 2025, en répondant aux problèmes de disponibilité, d'accès, de stabilité et d'utilisation de la nourriture. Le second objectif vise le renforcement de la capacité nationale à mettre en œuvre un système d'alerte et de réduction des risques liés aux désastres. Au sein de ce cadre et afin de parvenir à ces objectifs, le Gouvernement de Djibouti a mis en place la Société djiboutienne de la sécurité alimentaire pour la gestion de fermes en Éthiopie, au Soudan et au Malawi. Le plan envisage la création de stocks de réserves stratégiques de grains au niveau des districts qui seraient approvisionnés par ces fermes.

2.4 L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT À DJIBOUTI

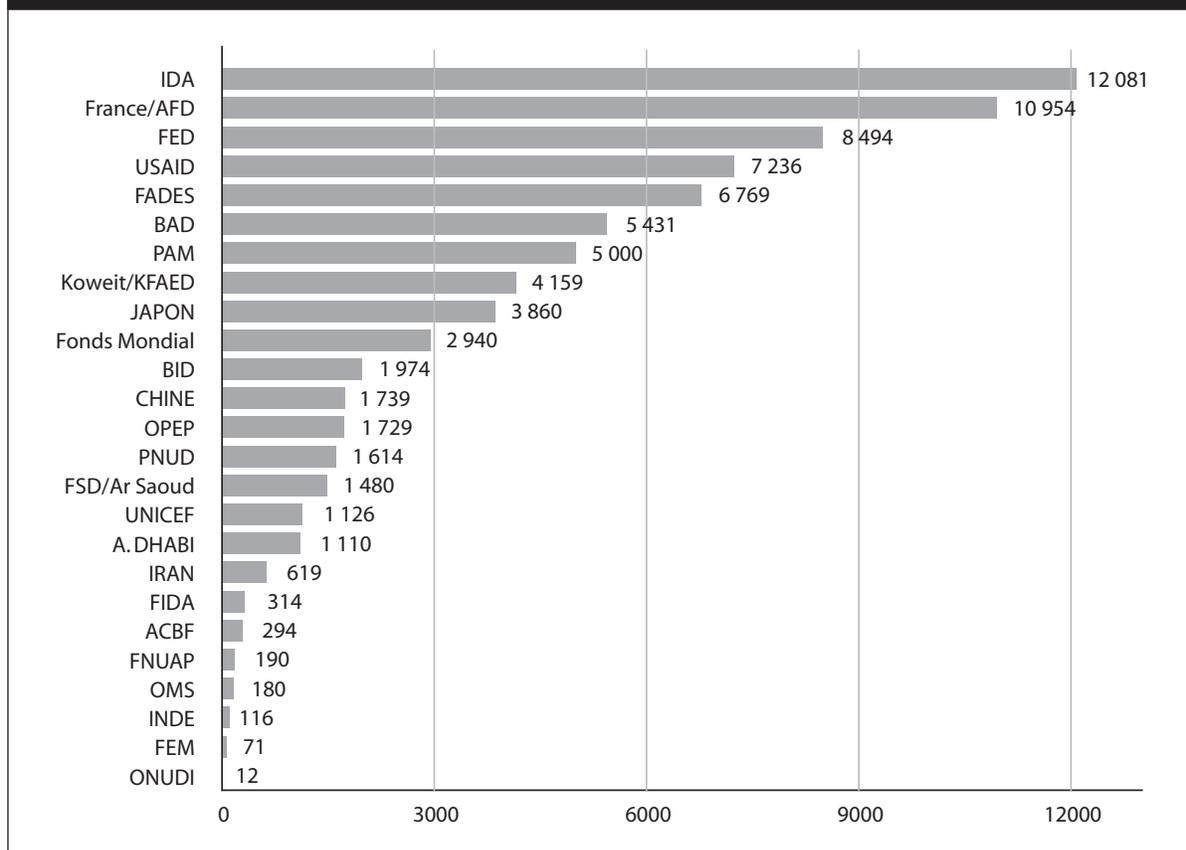
L'aide des bailleurs à Djibouti (figure 2.6) représente environ 6,8% du PIB en 2010. Cette aide permet au pays de répondre aux défis de développement économique et social. L'APD continue de contribuer pour une part croissante et importante au Budget national de l'État, aussi bien pour les investissements publics que pour le fonctionnement. L'appui des partenaires au

développement est de plus en plus concentré sur les secteurs vitaux de l'économie et les secteurs sociaux de base comme l'éducation et la santé. Par ailleurs, et malgré l'importance de l'APD dans le PIB, Djibouti souffre du manque de coordination et d'harmonisation de l'intervention des bailleurs. Cette situation s'explique par l'absence de mécanismes de coordination de l'aide au niveau national ainsi que par la faible représentation des bailleurs dans le pays. Des efforts visant à mettre en place un mécanisme de coordination de l'aide sont en cours entre le Gouvernement et plusieurs bailleurs présents à Djibouti. L'approche-projet prédomine dans la conception et la mise en œuvre des programmes d'aide avec pour objectif l'échange d'informations et l'harmonisation des interventions des bailleurs en vue d'accroître l'efficacité de l'aide et de permettre au pays de mieux gérer le niveau de sa dette jugé aujourd'hui critique.

Il est attendu que ce mécanisme permette de : i) cibler les projets prioritaires ; ii) renforcer les programmes nationaux existants ; iii) fournir de meilleures capacités de contrôle interne et de supervision ; et iv) constituer un catalyseur pour la mobilisation de fonds et pour les activités souvent problématiques, notamment le suivi, l'évaluation et l'audit des projets.

Les principaux partenaires multilatéraux du développement s'organisent chacun dans son domaine de spécialisation et d'avantages comparatifs. Au niveau national, les partenaires au développement ont inscrit leur action dans l'accompagnement des politiques sectorielles volontaristes mises en œuvre par les autorités gouvernementales. Ce partenariat se concrétise par la création en 2000 du Groupe des partenaires de l'éducation, du Comité de coordination interagences pour les activités du Programme élargi de vaccination

Figure 2.6 : Les principaux bailleurs à Djibouti, 2004-2008 (177 DJF = 1USD)



Source : Rapport coopération et développement 2010

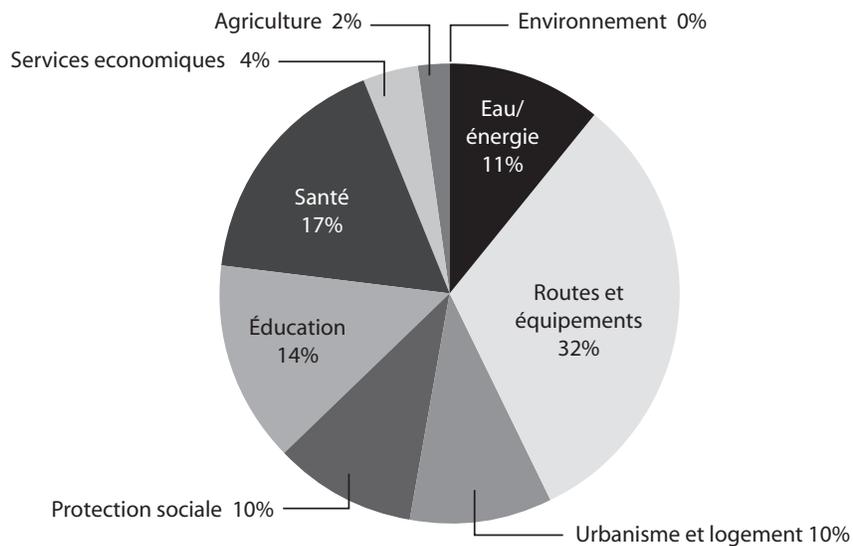
et du Groupe des partenaires de la santé en 2005. Outre les investissements réalisés dans le domaine social, les partenaires au développement ont également œuvré pour la promotion du secteur privé à travers le Cadre intégré.

Dans le domaine humanitaire les partenaires au développement ont agi en réponse aux situations d'urgence suite aux crises liées aux inondations de l'oued d'Ambouli, au problème de la sécheresse et de la famine ainsi qu'à celui inhérent à la présence des réfugiés des pays limitrophes. Ils ont également participé à la promotion d'une culture de prévention par l'appui à la formulation d'une stratégie nationale de préparation et de réponse aux catastrophes qu'a connues le pays.

Les financements extérieurs ont conservé une place prépondérante dans les investissements publics au cours des vingt dernières années et ont représenté en moyenne 84% du budget de l'investissement public entre 2002 et 2009 (Figure 2.7).

S'agissant des partenaires bilatéraux, la France (à travers l'AFD), en raison de ses relations stratégiques avec le Djibouti, occupe la première place suivie par les États Unis et le Japon. Ces trois pays ont également d'importants intérêts militaires à Djibouti. Un autre fait qui mérite d'être cité est l'importance grandissante de l'assistance des pays en développement, en particulier celle du monde arabe, dans le volume de l'aide.

Figure 2.7 : Allocations destinées au programme du budget de l'investissement public du Gouvernement de Djibouti – 2009



LES RÉPONSES ET LES STRATÉGIES DU PNUD

3.1 CYCLES DE PROGRAMMATION ET PROFIL FINANCIER

Depuis 1979, date de la signature de l'accord de siège, le PNUD a été un partenaire fidèle et présent aux côtés du Gouvernement de la République de Djibouti. En dehors de ses propres ressources, le PNUD gère des lignes de crédits provenant de sources diverses en vue de soutenir les efforts de développement de Djibouti. Ces ressources comprennent le financement de base du PNUD, les ressources mobilisées par le Gouvernement, les ressources des autres agences du Système des Nations unies, des donateurs bilatéraux et multilatéraux.

DOCUMENTS DE STRATÉGIES DE L'AIDE DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES (UNDAF)

UNDAF 2003-2007

Conformément aux points soulignés lors de l'examen conjoint de pays (ECP) et à la stratégie de pays déclinée à travers les divers documents gouvernementaux, ces éléments ont contribué à définir la base des thématiques du Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement (UNDAF) 2003-2007. Cette assistance a concentré le domaine d'intérêt de son appui sur les quatre axes majeurs suivants :

- Réduction de la pauvreté et promotion du développement social ;
- Promotion de la bonne gouvernance et des droits humains ;
- Promotion de la santé durable et lutte contre l'expansion du VIH/SIDA et autres maladies sexuellement transmissibles ;
- Préservation des ressources en eau et rationalisation de leur utilisation.

Le choix des axes s'est fait dans le respect de la priorisation du développement que le Gouvernement a établi mais également selon le souhait des autres parties prenantes notamment la société civile et le secteur privé. Les actions ainsi ciblées rentraient dans les grands programmes du Système des Nations unies à savoir le développement des secteurs sociaux tels que les ODM dans les domaines de la santé, du cadre de vie et de l'éducation, outre celle plus générique de la pauvreté.

L'UNDAF a été un exercice qui a réussi à fédérer un panel de bailleurs bilatéraux et multilatéraux dont le FMI, la Banque mondiale mais aussi de nombreuses institutions et agences du SNU qui, sans disposer de représentation à Djibouti, sont restées mobilisées pour assister le pays (FAO, BIT, UNESCO, ONUDESA, etc.).

UNDAF 2008-2012

Le suivi-évaluation contenu dans l'ECP établi en septembre 2006 sur les quatre axes d'intervention stratégiques de l'UNDAF 2002-2007 a été reconduit en les regroupant en trois domaines majeurs de coopération selon les enjeux du moment :

- Le soutien au développement local ;
- L'accès aux services sociaux de base ;
- Le renforcement de la gouvernance et du partenariat.

Ces domaines rejoignent la vision stratégique des axes d'intervention du DRSP et de l'INDS dans la perspective d'atteindre des objectifs du Millénaire pour le développement. En effet, l'INDS a été calquée sur les indicateurs des OMD. La feuille de route du second mandat présidentiel (2005-2011) a mis l'accent sur les résultats sociaux escomptés et qui ont été réaffirmés par le discours sur l'INDS de janvier 2007.

Les domaines de coopération de l'UNDAF 2008-2012 représentent une importante opportunité pour le SNU compte tenu des avantages comparatifs favorables dont il dispose. Un dialogue a été engagé avec le Gouvernement sur les voies et les moyens concrets de cette coopération ; ila permis de jeter des bases concrètes concernant les participations techniques et financières des institutions et des bailleurs mais également des entités gouvernementales et nationales (ministères sectoriels, ONG nationales et internationales, société civile et secteur privé).

Intégration du PNUD dans le programme UNDAF 2008-2012

En s'appuyant sur les documents stratégiques du pays (DSRP et INDS), sur les enseignements tirés des cycles précédents et sur les axes d'intervention de l'UNDAF 2008-2012, le programme du PNUD a placé tous ses efforts sur deux domaines : la lutte contre la pauvreté et la promotion de la bonne gouvernance avec deux domaines transversaux à savoir le genre et l'environnement.

Lutte contre la pauvreté

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, le PNUD s'est focalisé principalement sur la stratégie pour la réalisation des OMD par le renforcement du système statistique et le soutien à la dynamique communautaire en vue d'améliorer les conditions de vie des plus défavorisés.

L'action du PNUD s'inscrit dans la mise en œuvre du développement local en intégrant notamment les dimensions genre, les activités génératrices de revenus, le déploiement d'un système de financement des collectivités locales, le renforcement des capacités de gestion des ressources naturelles des institutions locales et des communautés.

Renforcement de la gouvernance

En matière de bonne gouvernance, le PNUD-Djibouti a apporté une contribution significative pour le renforcement et la consolidation de l'état

de droit. Le programme de pays s'est positionné pour la réalisation des objectifs comme la capacitation de la partie Djiboutienne à la formulation, la planification, la gestion, l'analyse et le suivi des politiques et des programmes.

Programmes transversaux

Les programmes transversaux du PNUD pour la période faisant l'objet de l'évaluation, se sont concentrés sur trois domaines : la promotion de l'égalité des genres, la gestion de l'environnement et la question de la lutte contre le VIH/SIDA. Ces domaines ont été identifiés par l'UNDAF.

Résumé des deux cycles de programmation du PNUD

Les deux portefeuilles de projets, cycle 2003-2007 et cycle 2008-2012 (Tableau 3.1), sont relativement similaires (25 projets pour le premier cycle et 31 pour le second). Le financement géré par le PNUD, pour chaque cycle, se chiffre à un peu plus 7 millions de dollars¹². Cette faiblesse de sa capacité financière handicape largement la volonté de l'institution de réaliser de grandes choses.

Les différents projets n'ont pas bénéficié des mêmes dotations pendant les différents cycles. En effet, la pauvreté tenait le haut du pavé dans le cycle 2003-2007 avec 69% des dotations générales alors même que dans le suivant, elle est tombée à 27% seulement. Ce recul est en partie dû à l'achèvement du grand projet de « reconstruction de logements dans le nord ». À l'inverse, on constate que les projets liés à la gouvernance (14 dans le premier cycle et 16 dans le second) ont une meilleure dotation en passant de 25 à 50%. L'environnement n'est pas en reste puisque de 6% il passe à 23% uniquement avec le financement du projet PROMES-GDT qui représente un financement de près d'un million de dollars.

Le financement des programmes

Les sources de financement du Bureau de pays sont, pour plus de la moitié, des ressources

¹² 7 119 624 USD (hors CCI) pour le cycle 2003-2007 et 7 215 631 USD pour le cycle 2008-2012.

Tableau 3.1 : Cycles de programmation du PNUD-Djibouti, 2003-2007 et 2008-2012

| Cycles de programmation 2003-2007 | | | | | |
|--|---|------------|----------|----------------|------------|
| Domaine de programme | Projets | Type | SOF | Montant en USD | Calendrier |
| Réduction de la pauvreté | Lutte contre la pauvreté | NEX | TRAC | 1 408 309 | 2003-2007 |
| | Reconstruction de logements dans le nord | DEX | TRAC | 566 540 | 2003-2007 |
| | Appui à la réinstallation des personnes déplacées | DEX | EU | 2 328 991 | 2004-2007 |
| | Renforcement des capacités de l'ONG Oui à la vie | DEX | TF | 9 903 | 2004 |
| | Schéma Directeur Statistique | DEX | SMF | 540 115 | 2004-2007 |
| | Strategie nationale statistique | DEX | SMF | 74 601 | 2005-2007 |
| Gouvernance | Appui à la bonne gouvernance | NEX | TRAC | 1 021 737 | 2003-2007 |
| | Gestion des catastrophes | DEX | TRAC | 73 138 | 2004 |
| | IF National Implementation | DEX | TF Trade | 23 498 | 2004-2007 |
| | Appui au Programme | DEX | TRAC | 14 522 | 2004 |
| | Appui à la réponse sécheresse | DEX | TRAC | 50 000 | 2005 |
| | Appui d'urgence au Gouvernement | DEX | TRAC | 50 000 | 2004-2005 |
| | Renforcements des moyens de communication | NEX | TTF | 88 795 | 2005 |
| | Appui à l'ANPI | NEX | TRAC 3 | 56 861 | 2006 |
| | Lutte contre la grippe aviaire | DEX | TRAC 3 | 90 000 | 2006-2007 |
| | Appui à l'ONARS | DEX | TRAC 3 | 25 116 | 2006 |
| | Appui au Renforcement | NEX | TTF | 97 299 | 2006 |
| | Appui au processus de décentralisation | NEX | CAP 21 | 200 000 | 2004-2006 |
| | Renforcement des capacités institutionnelles | Agence CCI | TF | 374 214 | 2005-2007 |
| Appui au développement du secteur tourisme | Agence CCI | TF | 563 300 | 2005-2007 | |
| Environnement | PDF-A: Capacités GDS | NEX | GEF | 40 500 | 2005-2007 |
| | PIMS3456-bd-GLO-MSP | NEX | GEF | 5 113 | 2006 |
| | NCSA | NEX | GEF | 189 588 | 2006-2007 |
| | Promotion de l'énergie solaire | NEX | TTF | 150 000 | 2006-2007 |
| | Appui à la lutte contre le déboisement | DEX | TF-TRAC | 14 998 | 2006-2007 |

(à suivre)

(suite)

| Tableau 3.1 : Cycles de programmation du PNUD-Djibouti, 2003-2007 et 2008-2012 | | | | | |
|---|--|-------------|---------------|-----------------------|-------------------|
| Cycles de programmation 2008-2012 | | | | | |
| Domaine de programme | Projets | Type | SOF | Montant en USD | Calendrier |
| Réduction de la pauvreté | Appui à l'INDS | NEX | Trac | 700 466 | 2008-2011 |
| | Appui à la Statistique | NEX | Trac | 385 238 | 2008-2011 |
| | Appui à l'ADDs | NEX | Trac | 302 192 | 2008-2011 |
| | Appui à la gestion de la dette | NEX | Trac | 50 000 | 2011 |
| | Appui à la planification | NEX | Trac | 50 000 | 2011 |
| | Etablissement des coûts des OMD | NEX | TTF | 186 000 | 2009-2010 |
| | Appui à l'ANEFIP | NEX | Suisse+Trac | 206 071 | 2008-2011 |
| | (Gov) HDRO : NHDRs | DEX | HDRO | 55 000 | 2010-2011 |
| | Appui à l'emploi | NEX | Trac | 20 000 | 2011 |
| Gouvernance | Appui à la coordination de l'aide | NEX | Trac | 238 106 | 2008-2011 |
| | Crise alimentaire et inflation | DEX | CERF | 245 392 | 2008 |
| | PADCL | DEX | EU Trust fund | 506 678 | 2008-2011 |
| | Appui à la Décentralisation | DEX | Trac | 475 862 | 2008-2012 |
| | Leadership des femmes | NEX | TTF+Trac | 400 418 | 2008-2012 |
| | Appui à l'Inspection Générale d'Etat | NEX | Trac | 70 000 | 2008 |
| | Appui à l'harmonisation des textes | NEX | Trac | 128 228 | 2008-2011 |
| | Indicateurs gouvernance | NEX | TTF | 82 147 | 2009-2010 |
| | Appui à la Justice et aux droits de l'homme | NEX | Trac | 287 046 | 2009-2011 |
| | CO Strategic Gender | NEX | TF | 15 230 | 2010 |
| | Appui à la Jeunesse | NEX | Trac | 40 000 | 2009 |
| | Renforcement cap nat gouvernance démocratiques | NEX | TTF | 300 000 | 2011 |
| | Appui aux élections | NEX | Trac | 50 000 | 2011 |
| | Renforcement de l'Assemblée nationale | NEX | Trac | 463 924 | 2008-2011 |
| | Appui à la Mairie | NEX | Trac | 40 000 | 2011 |
| Renforcement des capacités dans la région d'Arta | NEX | TTF | 232 254 | 2008 | |
| Environnement | PROMES-GDT | NEX | Trac+AFD | 928 548 | 2009-2011 |
| | Plan de gestion | NEX | GEF | 136 849 | 2008-2009 |
| | PIMS 3918 BD MSP:GLO | NEX | GEF | 302 192 | 2008-2011 |
| | Aires Marines protégées | NEX | GEF+Trac | 26 290 | 2009 |
| | GOAL WASH | NEX | GEF | 160 500 | 2011 |
| | PIMS 4049 BD MSP Air | NEX | GEF | 131 000 | 2011 |

internes. Pour le reste, ce sont des mobilisations auprès des autres bailleurs (tableau 3.2). Dans le cycle actuel, à l'exception de l'Union Européenne, des ressources conséquentes n'ont pas pu être mobilisées dans le cadre de la décentralisation et du Fonds français pour l'environnement (tableau 3.3).

Depuis le transfert de la gestion des projets à la partie nationale, la classification en modalité NEX des projets s'est accentuée de manière significative. De 46% des déboursements totaux dans le cycle précédent, les budgets des projets NEX sont passés à 82% du total dans le cycle actuel, comme le montre le tableau 3.4.

Tableau 3.2 : Plan des ressources par domaine de pratique (en millions de dollars, 2008-2011)

| | Ressources régulières* | Autres ressources | Total |
|---------------------------------|------------------------|-------------------|-------|
| Réduction de la pauvreté et OMD | 1,70 | 0,20 | 1,90 |
| Gouvernance démocratique | 2,00 | 1,10 | 3,10 |
| Environnement | 0,55 | 1,50 | 2,05 |
| Total | 4,25 | 2,8 | 7,05 |

* Ressources TRAC 1, 2 & 3

Tableau 3.3 : Évolution des contributions des principaux partenaires financiers du PNUD, 2005-2010 (en dollars)

| Partenaire | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | TOTAL |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|-----------|
| Union Européenne | 488 171 | 467 743 | 12 917 | 3 145 | 408 297 | 0 | 1 380 273 |
| Agence Française de Développement | 0 | 0 | 0 | 0 | 223 979 | 397 663 | 621 642 |
| Pays Bas | 0 | 15 000 | 0 | 0 | 0 | | 15 000 |
| Suisse | 0 | 0 | 23 460 | 109 034 | 0 | 11 486 | 143 980 |
| Gouvernement de Djibouti | 0 | 0 | 0 | 12 068 | 6 034 | 20 147 | 38 249 |
| Thematic Trust Fund | 0 | 0 | 0 | 383 854 | 236 000 | 50 000 | 669 854 |
| GEF | 4 515 | 54 798 | 93 968 | 59 635 | 172 002 | 6 000 | 390 918 |
| Total | 492 686 | 537 542 | 130 345 | 567 736 | 1 046 312 | 485 296 | 3 259 916 |

Tableau 3.4 : Évolution d'une modalité DEX vers une modalité NEX entre 2003-2007 et 2008-2012

| Cycle de programmation 2003-2007 | | | | | | | |
|----------------------------------|-----------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|-------------|
| Programme | Période | NEX | | DEX | | Total | |
| Reduction de la pauvreté | 2003-2007 | 1 408 309 | 29% | 3 520 150 | 71% | 4 928 459 | 100% |
| Gouvernance | 2003-2007 | 1 464 692 | 82% | 326 274 | 18% | 1 790 966 | 100% |
| Subtotal | | 2 873 001 | 43% | 3 846 424 | 57% | 6 719 425 | 100% |
| Environnement | 2003-2007 | 385 201 | 96% | 14 998 | 4% | 400 199 | 100% |
| Total | | 3 258 202 | 46% | 3 861 422 | 54% | 7 119 624 | 100% |
| Cycle de programmation 2008-2012 | | | | | | | |
| Reduction de la pauvreté | 2008-2011 | 1 899 967 | 97% | 55 000 | 3% | 1 954 967 | 100% |
| Gouvernance | 2008-2011 | 2 347 353 | 66% | 1 227 932 | 34% | 3 575 285 | 100% |
| Subtotal | | 4,247 320 | 77% | 1 282 932 | 23% | 5 530 252 | 100% |
| Environnement | 2008-2011 | 1 685 379 | 100% | – | 0% | 1 685 379 | 100% |
| Total | | 5 932 699 | 82% | 1 282 932 | 18% | 7 215 631 | 100% |

Le suivi et l'évaluation du programme du PNUD

La gestion a été en grande partie transférée à la partie nationale et fonctionne en modalité NEX. Ce qui a impliqué une nouvelle modalité de transfert de fonds (approche harmonisée au transfert de fonds ou HACT en anglais) ainsi que la mise en application des procédures d'intégrité et de transparence de la gestion de deniers. Le ministère des Affaires étrangères et de la coopération internationale, en étroite concertation avec le PNUD, ont continué à superviser l'exécution du programme.

D'une manière générale et dans le cadre du respect de la Déclaration de Paris, le PNUD, comme le SNU, a utilisé les mécanismes nationaux de suivi et d'évaluation, principalement ceux du DSRP et de l'UNDAF, qui constituent le cadre de référence pour le suivi et l'évaluation des programmes financés par le SNU. À ce titre, un examen annuel ainsi qu'une évaluation externe à mi-parcours en 2010 et une évaluation des effets UNDAF ont été réalisés.

3.2 ORGANISATION, INITIATIVES ET PROBLÈMES DU BUREAU DE PAYS

Le personnel du PNUD-Djibouti ne compte environ que trente personnes, y compris les assistants techniques à long terme et le personnel de soutien aux projets. Les deux responsables internationaux : le Coordonnateur résident des Nations unies et le Représentant résident adjoint, n'ont été dans le pays que depuis un peu moins de deux ans. Le Représentant résident adjoint est largement responsable de la gestion au quotidien du programme du PNUD et la tâche du Coordonnateur résident porte plus sur la direction de l'équipe de pays. Ils sont également soutenus par trois chargés de programme nationaux – l'un responsable de la gouvernance, le deuxième chargé de la pauvreté et de l'environnement et le troisième s'occupant des questions liées à l'adaptation du programme émergeant aux questions des changements climatiques. Les deux premiers responsables sont dépositaires de la mémoire institutionnelle et capitalisent à eux seuls plus de quarante ans d'expérience. Ils ont supervisé le

décassement d'environ deux millions de dollars par an pendant les trois premières années de la phase de programmation en cours (Tableau 3.5). Le troisième chargé de programme a récemment été embauché et ouvre la route à une initiative prometteuse pour mobiliser les fonds nécessaires à l'adaptation aux changements climatiques.

Le PNUD, tel que nous l'avons présenté dans le chapitre 4, est grandement apprécié parmi les partenaires gouvernementaux pour sa flexibilité et sa réactivité aux demandes de soutien du Gouvernement. Les partenaires du PNUD-Djibouti se sont néanmoins fréquemment plaints que l'efficacité du Bureau de pays se voyait limitée par des ressources humaines responsables d'initiatives trop diverses. Le Bureau de pays a donc lancé un programme de « gestion pour le changement » dans le but de renforcer le lien entre les capacités des responsables et les descriptions des emplois à pourvoir d'une part, et les besoins du bureau d'autre part, afin de pouvoir identifier de nouvelles activités permettant de développer les aptitudes du personnel et de mieux répondre aux demandes constamment changeantes d'un programme diversifié. Plusieurs opportunités de rencontres entre les responsables du PNUD-Djibouti et le bureau régional sont à noter, notamment des réunions de travail pour discuter du programme de pays et de quelques missions au siège.

Une question liée à la gestion et qui a également été soulignée par un certain nombre de partenaires gouvernementaux du PNUD-Djibouti pendant l'évaluation de l'ERAD, a été celle concernant la transition d'une modalité d'exécution directe (DEX) à une modalité d'exécution nationale (NEX), abordée antérieurement. Un certain nombre de partenaires ont fait part de leur frustration face à ce qu'ils perçoivent comme une transition incomplète de la première vers la deuxième modalité. Ce sentiment s'explique par un manque de communication et/ou de formation vis-à-vis des partenaires du Gouvernement sur les procédures soumises au PNUD et le système des Nations unies en matière de gestion des risques, suite aux recommandations des audits.

Par conséquent, le PNUD devrait investir dans la formation et le développement d'un manuel de procédures.

Les seuls principaux projets suivant la modalité DEX dans son intégralité sont ceux soutenant la décentralisation, où cette modalité était une condition imposée par l'UE, l'une des principales sources de financement.

Une autre question particulièrement soulignée par les partenaires internationaux, a concerné les capacités de communication limitées du Bureau de pays. Ceci est apparemment dû au manque de capacités des ressources humaines et en particulier l'absence de spécialiste en suivi-évaluation et en communication. Ces fonctions s'ajoutent aujourd'hui aux tâches déjà énormes des chargés de programmes (celles concernant la gouvernance).

Ce point devrait être prioritaire pour la gestion à haut niveau du Bureau de pays vu qu'il est directement lié à la capacité de mobilisation des ressources du Bureau. Un suivi et un retour

d'information médiocre décourage les bailleurs potentiels.

Les ressources du Bureau de pays sont également utilisées pour fournir un soutien administratif et de gestion aux différents membres de l'équipe de pays des Nations unies à Djibouti. Ceci implique par exemple un soutien pour le recrutement et la gestion du personnel, pour le paiement des prestataires de services et pour l'organisation des déplacements pour les autres agences des Nations unies présentes dans le pays – PAM, UNFPA, ONUSIDA et FAO. Des services similaires et un soutien logistique pour l'organisation d'ateliers, séminaires et conférences sont fournis aux agences non-résidentes lorsqu'il s'agit d'activités se déroulant dans le pays. Enfin, ces agences ont des services en commun avec le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations unies avec lequel elles partagent les bureaux, ainsi qu'avec le Bureau politique des Nations unies pour la Somalie, pour lequel elles fournissent un soutien pour l'élaboration des protocoles et les contacts politiques nécessaires pour faciliter leur mission.

Tableau 3.5 : Dépenses annuelles du PNUD Djibouti 2008-10

| Programme | 2008 | 2009 | 2010 | Total |
|--|------------|------------|-------------|-------------|
| Appui aux activités du Programme (DSS) | 63 367,15 | 43 459,00 | 54 731,00 | 161 557,15 |
| Renforcement des capacités du MAECI en matière de coordination de l'aide | 36 478,61 | 79 365,99 | 52 261,00 | 168 105,60 |
| PADCL PNUD | 146 503,16 | 79 326,25 | 152 737,66 | 378 567,07 |
| Plan de Gestion & Elimination | 0,00 | 144 849,12 | 0,00 | 144 849,12 |
| Appui à l'Inspection Général d'Etat | 67 009,67 | 0,00 | 0,00 | 67 009,67 |
| Renforcement des capacités de la région d'Arta | 236 546,98 | 0,00 | 0,00 | 236 546,98 |
| Leadership des Femmes | 139 121,41 | 70 397,00 | 85 103,03 | 294 621,44 |
| Renforcement capacités institutionnelles du Ministère du commerce | 200,00 | 0,00 | -199 836,00 | -199 636,00 |
| Appui développement du secteur du tourisme | 8 759,00 | 16 366,00 | 196 664,00 | 221 789,00 |
| Assistante à l'ANPI | 56 861,00 | 0,00 | 0,00 | 56 861,00 |
| PIMS 4049 BP PPG MPAs | 0,00 | 26 289,46 | 0,00 | 26 289,46 |
| Appui à l'élaboration d'indicateur | 0,00 | 29 407,85 | 52 739,00 | 82 146,85 |
| Appui à l'ANEFIP | 115 369,81 | 69 792,34 | 21 007,00 | 206 169,15 |
| PIMS 2560 NCSA | 57 246,36 | 0,00 | 0,00 | 57 246,36 |

(à suivre)

(suite)

| Tableau 3.5 : Dépenses annuelles du PNUD Djibouti 2008-10 | | | | |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Programme | 2008 | 2009 | 2010 | Total |
| Appui à l'INDS & Costing OMDs | 139 492,16 | 213 814,80 | 196 396,38 | 549 703,34 |
| | 0,00 | 55 755,00 | 130 244,98 | 185 999,98 |
| Renforcement des capacités de l'Assemblée Nationale | 112 453,83 | 91 788,82 | 139 840,67 | 344 083,32 |
| Appui à la statistique/Planification/Dette | 65 372,83 | 157,337,16 | 92 704,37 | 315 414,36 |
| Appui à l'ADDs | 55 458,16 | 125 348,73 | 61 384,87 | 242 191,76 |
| Appui justice & harmonisation | 51 299,54 | 22 921,00 | 30 377,24 | 104 597,78 |
| Crise alimentaire & inflation | 245 391,86 | 0,00 | 0,00 | 245 391,86 |
| Lutte contre la grippe aviaire | 4 593,74 | 0,00 | 0,00 | 4 593,74 |
| PADCL ue | 0,00 | 312 363,13 | 103 426,00 | 415 789,13 |
| PROMES-GDT | 0,00 | 227 382,87 | 391 355,60 | 618 738,47 |
| Human Development Reports | 0,00 | 0,00 | 22 059,00 | 22 059,00 |
| Appui à la réponse à la secheresse | 9 610,56 | 0,00 | 0,00 | 9 610,56 |
| 4NR Support to GEF CBD Parties 2010 biodiversity targets | | 4 000,00 | | 4 000,00 |
| PIMS 4049 BD PPG MPAs | 0,00 | 0,00 | 131 000,00 | 131 000,00 |
| Appui à la Justice et Promotion des Droits de l'Homme | 0,00 | 112 906,56 | 172 528,91 | 285 435,47 |
| COs Strategic Gender Mainstreaming | 0,00 | 0,00 | 15 230,00 | 15 230,00 |
| Appui Jeunesse | 0,00 | 34 555,75 | -3 000,00 | 31 555,75 |
| Appui Mairie de Djibouti | 0,00 | 19 293,00 | -18 692,25 | 600,75 |
| PAF ONUSIDA | 0,00 | 72 932,21 | 567,00 | 73 499,21 |
| Grand total année / période | 1 611 135,83 | 2 009 652,04 | 1 880 829,46 | 5 501 617,33 |

Chapitre 4

CONTRIBUTION DU PNUD AUX RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT

L'analyse contenue dans le présent chapitre suit deux étapes traditionnelles des rapports d'évaluation de la contribution du PNUD aux résultats des activités de développement, à savoir : l'évaluation résultats des activités de développement pour les domaines thématiques et l'évaluation du positionnement stratégique du PNUD. Dans la première sous-section, l'analyse reprendra l'articulation des thèmes du PNUD à Djibouti en reflétant les différents niveaux de réalisation de résultats. Un soin particulier sera donné à l'examen des contributions *directes* du Bureau de pays du PNUD par rapport à ces principaux domaines d'intervention mais également aux contributions *indirectes* (appui à la coordination de l'aide, mobilisation des ressources). Suivra enfin une analyse des thèmes transversaux (genre, environnement) et des activités du PNUD dans le cadre des activités conjointes des Nations unies ou non aux projets.

4.1 LA CONTRIBUTION DIRECTE À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La lutte contre la pauvreté et la promotion des OMD tient une place considérable dans les deux cycles de programmation du PNUD entre 2003 et 2012. Les ressources allouées à cette activité pendant le cycle 2003-2007 représentaient 69% des dotations générales alors même que dans le cycle actuel, celles-ci sont tombées à 27%.

Lors du cycle de programmation 2003-2007, les résultats auxquels les interventions du PNUD cherchaient à contribuer en matière de lutte contre la pauvreté consistaient essentiellement à :

- Renforcer les capacités de formulation, de suivi et de mesure de la pauvreté et de l'inégalité,
- Renforcer les capacités des régions et améliorer les conditions de vie de la population,
- Permettre au secteur privé de jouer un rôle moteur dans la croissance économique et le développement.

Le deuxième cycle (2008-2012) se focalise davantage sur l'amélioration des conditions de vie des communautés les plus défavorisées. Les activités en cours de réalisation dans ce cycle visent deux résultats majeurs :

- Un engagement plus important d'ici à 2012 des communautés les plus défavorisées dans le processus d'amélioration de leurs conditions de vie et,
- Une augmentation du revenu de davantage de personnes parmi les plus défavorisées.

Plus concrètement, l'action du PNUD dans le cadre de la lutte contre la pauvreté pour la période actuelle, s'est faite par l'appui au développement local¹³, la micro-finance, les activités génératrices d'emploi et de revenus. Ce cycle comprenait également un important programme axé sur la gestion des ressources naturelles (PROMES-GDT).

De manière générale, les choix dans cet important domaine ont été pertinents dans le sens où les activités de soutien et de renforcement réalisées ont accompagné la mise en œuvre des plans de développement socioéconomique du pays.

¹³ Concernant la lutte contre la pauvreté, nous traiterons les sujets concernant l'aspect développement local, le projet social destiné à promouvoir le développement d'un tissu économique viable dans les régions et la décentralisation, projet politique qui implique la question de la gouvernance locale. Ainsi, nous aborderons les projets développés dans les deux domaines pauvreté et gouvernance.

Tableau 4.1 : Cartographie des domaines thématiques, des effets et des projets considérés (période 2008-2012)

| Domaines thématiques | Effets / Résultats | Activités correspondantes | |
|----------------------|--|--|--------------------------|
| Pauvreté | D'ici à 2010, les communautés les plus défavorisées sont davantage engagées dans le processus d'amélioration de leurs conditions de vie. | Lutte contre la pauvreté | |
| | | Appui a l'ANEFIP | |
| | | PADCL | |
| | | PROMES-GDT | |
| | | Plan de gestion | |
| | | PIMS 3918 | |
| | | Aires Marines protégées | |
| | | GOALWASH | |
| | | PIMS 4049 MSP Air | |
| | | Davantage de personnes panni les plus défavorisées ont vu leurs revenus augmenter | Lutte contre la pauvreté |
| Appui à l'ADDS | | | |
| Appui à l'emploi | | | |
| Gouvernance | Tout les acteurs (gouvernement, parlement, secteur privé, régions, société civile) participent à la formulation et la mise en oeuvre des politiques de développement | Appui à l'Assemblée Nationale | |
| | | Appui aux élections | |
| | | Renforcement des capacités nationales démocratiques | |
| | | Appui à la Mairie | |
| | | Renforcement des capacités d'Arta | |
| | | Appui à la Jeunesse | |
| | | Appui à la Décentralisation | |
| | | PADCL | |
| | | Appui à l'Inspection générale d'Etat | |
| | | Appui à la coordination de l'aide | |
| | | Crise alimentaire et inflation | |
| | | Les mécanismes de suivi et d'évaluation des politiques de développement sont fonctionnels et efficaces | Appui à la Statistique |
| | | | Costing des OMDs |
| | Appui la gestion de l'Aide | | |
| | Indicateurs Gouvernance | | |
| | Promotion protection des droits des populations | Appui à l'harmonisation des textes | |
| | | Appui Justice et Droits de l'Homme | |
| | | Leadership des femmes | |

Ce soutien a consisté à produire plusieurs documents, plans et études sectorielles pertinentes mais également à la mise à disposition d'experts.

RÉSULTAT : CAPACITÉS DE FORMULATION, DE SUIVI ET DE MESURE DE LA PAUVRETÉ ET SYSTÈME NATIONAL STATISTIQUE

En matière de soutien à la mise en place et au renforcement des mécanismes de suivi-évaluation, les choix des objectifs sont jugés globalement pertinents. Beaucoup de réalisations notamment sur le plan statistique (Encadré 4.1) avec des enquêtes importantes réalisées pendant cette

période, doivent être mis à l'actif du PNUD. Durant les 2 cycles, les différents interlocuteurs rencontrés s'accordent pour reconnaître l'efficacité globale de cette sous-composante. Le PNUD est considéré comme un partenaire traditionnel de la DISED (Direction des statistiques et des études démographiques). Il se caractérise par une plus grande rapidité et flexibilité en comparaison avec d'autres partenaires non présents sur la place. Son assistance de longue date (depuis les premiers documents de lutte contre la pauvreté) pour le renforcement de l'appareil statistique nécessaire à la prise de décision est reconnue et appréciée.

Encadré 4.1 : Appui du PNUD à la Statistique

Le tendon d'Achille du dispositif de suivi-évaluation du premier DSRP (2004-2006) de Djibouti était incontestablement le système statistique dont le manque notoire en données fiables n'avait pas alors permis de renseigner les différents tableaux prévus à cet effet. Le résultat a été le paradoxe ayant caractérisé le DSRP, à savoir : la concomitance d'une performance macroéconomique honorable et d'une montée parallèle du taux de pauvreté sans que les autorités ne s'en soient aperçus, faute de statistiques fiables et disponibles. En effet, de nombreux indicateurs de base, tels que le taux de chômage, datent de la dernière enquête sur les ménages (EDAM) conduite en 2002. Tirant des enseignements de cette expérience, le Gouvernement, en collaboration avec le PNUD, a mis l'accent au cours des années 2007-2010 sur la résolution définitive des problèmes de statistique de Djibouti.

À travers le premier DRSP, plusieurs initiatives du programme avaient d'ores et déjà permis de contribuer substantiellement à la réhabilitation et au **renforcement du système statistique** : i) L'élaboration d'un diagnostic complet du système statistique et de la capacité des principaux producteurs et utilisateurs du système statistique, ii) la formulation d'un *Schéma Directeur de la Statistique pour la période 2006-2010*, assorti d'un plan d'actions sectorielles et d'un *cahier des charges*, qui a été validé dans le cadre d'un atelier national organisé en décembre 2005, et iii) l'élaboration de propositions relatives à la *réforme du système statistique national (SSN)*.

Avec le deuxième programme de soutien au renforcement de la statistique (2008-2012) mentionné dans l'UNDAF et conformément aux axes de l'INDS, des améliorations considérables en matière de production et de publication des données statistiques ont été réalisées, ce qui facilitera un meilleur suivi-évaluation de l'INDS, des OMD, ainsi qu'une planification stratégique plus fiable. Au nombre de ces avancées significatives, il faut mettre à l'actif du Gouvernement, et en particulier au bénéfice de la DISED : i) l'élaboration et la validation en janvier 2010 de la stratégie nationale pour le développement de la statistique (SNDS) dont la mise en œuvre fait partie intégrante de l'INDS, ii) l'organisation réussie (en 2009) du recensement général de la population et de l'habitat, en tant que principale opération de la stratégie statistique, mais dont l'analyse et l'exploitation des données brutes requiert encore d'importantes ressources et dont la mobilisation est programmée dans l'INDS, iii) Le vote par la Représentation nationale de la Loi statistique qui consacre et valide l'ensemble des réformes institutionnelles, organisationnelles et techniques contenues dans la SNDS, iv) l'organisation en cours, de plusieurs études sectorielles, enquêtes statistiques et autres activités destinées à améliorer la qualité des indicateurs statistiques de l'INDS et des OMD, v) L'adhésion de la République de Djibouti à l'Observatoire économique et statistique d'Afrique Subsaharienne (AFRISTAT) et enfin, vi) l'ouverture d'une filière statistique à l'université de Djibouti pour renforcer l'appareil statistique national.

Dès lors, il est clair que les années à venir connaîtront une situation nettement meilleure en matière de production, de disponibilité, de fiabilité et de publication de données statistiques nationales, macroéconomiques, et sectorielles, ce qui favorisera un suivi efficace de l'INDS et des OMD.

Il convient de rappeler que pour atteindre cet objectif, le PNUD a appuyé dès la période 2003-2007 le renforcement des capacités de formulation, de suivi et de mesure de la pauvreté. Il s'agissait essentiellement ici d'un appui à la réhabilitation du système national de statistique en vue d'obtenir de meilleures informations. L'assistance tant institutionnelle qu'opérationnelle apportée est d'autant plus cruciale pour la mesure des efforts entrepris pour la réalisation des OMD. Au niveau opérationnel, l'appui se concentrait sur la préparation des conditions pour la mise en œuvre effective du CLSP. Ceci s'est fait grâce à l'élaboration d'un avant-projet de « *Cadre intégré de suivi-évaluation du CSLP* », se présentant comme un « document de référence qui fixe les bases du système de suivi-évaluation du DSRP (CSLP) ».

Il y a eu effectivement une bonne sensibilisation (ateliers de formation sur les instruments de suivi-évaluation) à l'importance du suivi-évaluation mais pas de véritables appropriation et apprentissage. Dans un environnement où la culture du suivi et de l'évaluation est très peu présente, ces actions ont pu impulser la nécessité de cette fonction pour l'étude de la pauvreté. La durabilité des activités réalisées pendant cette période est jugée faible dans la mesure où l'objectif important d'introduire une structure pérenne de supervision, de suivi et d'évaluation n'a pas réussi. Le PNUD a manqué d'enclencher une approche systémique mais également d'appropriation des instruments.

Sous le cycle actuel 2008-2012, le PNUD poursuit ses efforts en faveur de l'amélioration des

Encadré 4.2 : Appui du PNUD à L'INDS : Bilan et perspectives

Le Gouvernement de Djibouti a lancé en janvier 2007, l'Initiative nationale pour le développement social (INDS). L'INDS tient compte des enseignements tirés lors du premier DSRP 2004-2006 et dont la mise en œuvre n'est pas parvenue à résoudre les problèmes structurels de pauvreté et d'inégalité des revenus à Djibouti.

En effet, malgré les bons résultats enregistrés au niveau politique et macroéconomique, l'évaluation ex-post du premier DSRP a établi clairement l'aggravation de la situation des personnes vulnérables et de la pauvreté de manière générale. Mais tout ceci n'était pas perceptible faute d'une évaluation réelle des besoins en ressources ainsi que d'une coordination et d'un suivi régulier à partir de données statistiques fiables et spécifiques.

Afin de pallier à cette lacune, le Secrétariat d'État à la solidarité nationale (SESN) a été créé en avril 2008 avec pour mission l'élaboration de la coordination, de la mise en œuvre et du suivi-évaluation de l'INDS et des OMD (Décret N° 2008-0093 /PRE) dont l'objectif est d'appliquer la politique du Gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté, l'exclusion, la vulnérabilité, les inégalités régionales et de promouvoir la solidarité nationale sous toutes ces formes.

Le PNUD-Djibouti a apporté un soutien conséquent au dispositif de pilotage de l'INDS, au renforcement de la planification et aux mécanismes de suivi-évaluation des politiques et des ressources publiques, à travers un programme qui a débuté en 2008. Ce programme vise entre autres : i) la mise en place du Secrétariat technique permanent de l'INDS et ii) l'opérationnalisation de l'INDS à travers deux outils essentiels : l'élaboration du Plan d'action et la mise en place du dispositif de suivi-évaluation et le renforcement des capacités.

À ce jour, les efforts réalisés sont importants et palpables. En effet, la cellule d'exécution (STP) est opérationnelle avec la mise à disposition d'un expert macroéconomiste international et de deux experts nationaux (un économiste et un statisticien). Les activités ont permis d'obtenir trois résultats à mi-parcours : i) un Plan d'action 2008-2012 de l'INDS qui a été approuvé par le Conseil des ministres. Créée en mars 2008, l'équipe du projet a apporté un appui déterminant au Secrétariat d'État à la solidarité nationale dans la préparation et la coordination des travaux d'un Plan d'action ; ii) trois instruments d'actions de mise en œuvre, de suivi-évaluation de l'INDS ont été conçus : un mécanisme institutionnel, un dispositif de mise en œuvre comportant trois Commissions (activités économiques, ressources humaines et gouvernance), et un dispositif de suivi-évaluation comportant un Comité de pilotage et

(à suivre)

(suite)

Encadré 4.2 : Appui du PNUD à L'INDS : Bilan et perspectives

une matrice d'actions ; iii) les Unités des ministères, la construction de ces unités de suivi-évaluation et la formation des cadres nationaux aux mécanismes de suivi-évaluation axés sur les résultats.

En revanche, les indicateurs de suivi-évaluation et la base commune d'informations sont en cours d'élaboration par la DISED à travers la finalisation des travaux du recensement général de la population et de l'habitat et seuls le Comité de pilotage et les groupes thématiques se réunissent périodiquement et sont opérationnels. Ces premiers acquis ont favorisé la mise en place d'un partenariat avec la Banque mondiale qui s'est engagée à cofinancer l'opérationnalisation du dispositif national de suivi-évaluation.

De plus, le PNUD a apporté un appui conséquent dans le domaine du renforcement des capacités opérationnelles du Secrétariat d'État à travers les achats d'équipements et des consommables.

Toutefois, en dépit de ces avancées, les résultats de la mise en œuvre de l'INDS restent mitigés. Malgré une croissance économique soutenue, peu de progrès ont été enregistrés dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Selon la BAD, cette situation s'explique par : i) la concentration des IDE sur des activités à haute intensité capitalistes peu créatrices d'emploi ; ii) le manque de sélectivité et de hiérarchisation des actions prioritaires au niveau des quatre piliers de la stratégie ; iii) un financement partiel de la stratégie ; et iv) l'absence d'un système de suivi-évaluation appuyé par un cadre de résultats adéquat. D'autres insuffisances importantes persistent dans la capacité nationale de mise en œuvre de l'INDS, dont : i) une faiblesse, voire une absence de vulgarisation de l'Initiative de développement social, notamment en direction des populations, principales cibles bénéficiaires, ii) un manque de capacités nationales, iii) une coordination insuffisante des missions de planification-programmation-suivi-évaluation entre le SESN et le ministère de l'Économie, des Finances et du Plan. Sur ce dernier point, les problèmes d'ordre techniques et institutionnels ont été grandement résolus avec la formation du nouveau Gouvernement et en particulier en attribuant la fonction de la planification stratégique de l'INDS au ministère de l'Économie et des Finances.

L'INDS est une stratégie ambitieuse dont la mise en œuvre requiert de solides capacités techniques en matière de gestion de projet, de gestion financière, de coordination et de suivi. Malgré des efforts de modernisation engagés ces dernières années, l'administration djiboutienne souffre encore d'un manque de ressources humaines qualifiées et d'outils de gestion modernes. En particulier, il n'existe pas de mécanisme de budgétisation reliant les priorités stratégiques de l'INDS au budget de l'État, ni de gestion axée sur les résultats. C'est pourquoi, les autorités semblent déterminées à renforcer les procédures de gestion budgétaire et à promouvoir une meilleure visibilité de l'exécution des programmes de l'INDS, cela avec le soutien technique du FMI (programme FEC 2008-2012) et de la Banque mondiale.

mécanismes de suivi-évaluation à travers le renforcement du système statistique national. L'efficacité des activités planifiées demeure faible avec plusieurs limitations n'ayant pas encore été surmontées. En effet, en dépit de la production de certains rapports pour le suivi des OMD, il n'en demeure pas moins que l'annulation de la réunion des bailleurs souhaitée en 2011 témoignait de l'absence de chiffres fiables sur la pauvreté, mais également de l'insuffisance de suivi-évaluation de manière générale par les participants aux programmes. L'INDS (Encadré 4.2), document de référence de la politique socioéconomique du pays, reste non évaluée en raison de l'absence de

certaines conditions, notamment le profil de la pauvreté (l'enquête débutera en octobre et les premiers résultats sont attendus en décembre 2011).

Toutefois, avec le programme « appui à l'INDS et au *costing* des OMD » en cours, le PNUD est considéré par le Secrétariat d'État chargé de la solidarité nationale, comme un partenaire clé. Les parties prenantes reconnaissent que les avancées enregistrées dans la mise en œuvre de l'INDS n'auraient pas été possibles sans l'appui du PNUD. Les mêmes partenaires émettent des réserves concernant la modalité NEX qui limite selon eux, la réactivité du gouvernement dans le cadre de ce

même projet. En effet, celle-ci reste faiblement acquise par une grande majorité des partenaires du Gouvernement et ce, en l'absence de mesures vigoureuses de renforcement des capacités. C'est dans ce contexte que les nombreux partenaires interviewés ont eu l'impression que le système semblait fonctionner en ce qu'ils appelaient « semi-NEX ». Par conséquent, l'appropriation nationale et la pérennisation des résultats obtenus ne sont pas garanties. Comme souligné plus haut, il est urgent pour le PNUD d'investir dans la formation des partenaires et notamment la préparation d'un manuel de procédures qui établit de manière claire les règles du jeu NEX.

Enfin, et malgré les financements reçus, la DISED peine à produire des enquêtes et des rapports validés dans des délais respectables. Cette situation semble avoir deux causes principales : la faiblesse de ses ressources humaines (trois ingénieurs statisticiens et deux adjoints techniques) et l'absence d'une culture de production de statistiques de la part des différentes parties prenantes (secteur privé, société civile et partenaires financiers et techniques). Un tel status quo s'explique également, en partie, par le report de la table ronde¹⁴ des bailleurs tant souhaitée par le Gouvernement pour le financement de l'INDS. Cette table ronde, prévue pour le début 2011, a dû être reportée jusqu'en 2012 faute de chiffres fiables et à jour sur la pauvreté à Djibouti, la dernière enquête complète sur le sujet datant de 2002.

La durabilité des activités financées notamment par la mise à disposition d'une expertise s'avère donc difficile face à la pénurie de statisticiens.

RÉSULTAT : AMÉLIORATION DES REVENUS DES POPULATIONS LES PLUS DÉFAVORISÉES

Pour atteindre cet effet, le PNUD a appuyé la micro-finance (encadré 4.3) considérée comme le moyen le plus accessible pour améliorer le niveau de vie des populations les plus défavorisées.

Cet appui a été jugé unanimement décisif par l'ensemble des partenaires et des personnes rencontrées. En effet, introduite autour des années 2000 par des associations caritatives, la première structuration de la micro-finance s'est faite à partir de 2005 avec les financements octroyés par des bailleurs comme le FIDA et la BAD. A noter qu'un avant-projet sur la micro-finance du PNUD, non prévu dans le cadre de programmation 2003-2007, a produit des résultats intéressants. Cet avant-projet a joué un rôle de catalyseur pour la micro-finance en débouchant sur un financement assuré par la BAD. Grâce à ces premières actions, deux agences d'État ont vu le jour (le Fonds social de développement et les Caisses populaires d'épargne et de crédits ou CPEC). Il s'agissait pour le gouvernement d'une opportunité d'accompagner les mesures sociales de réduction de la pauvreté dans les régions de l'intérieur. Avec la création de l'ADDS en 2007, le secteur s'est rapidement développé et structuré. L'appui du PNUD s'est focalisé ici sur l'encadrement et le renforcement des capacités de l'ADDS et des CPEC.

Les résultats de ces actions, globalement appréciées par les bénéficiaires, ont permis d'avoir un environnement réglementaire avec des mécanismes de supervision et de contrôle favorable au développement de l'activité. Tout ceci a eu pour corollaire la promotion de l'accès aux prêts à un public plus large. Les institutions créées, les CPEC, disposent de systèmes de gestion adéquats, performants et surtout assimilés. Les inquiétudes viennent de l'absence de plan d'affaires des CPEC mais également des capacités peu renforcées des gérants. Le public ciblé est composé globalement de femmes à 95% et le taux de remboursement des crédits est plus que satisfaisant. Les bénéficiaires apprécient globalement les services offerts bien qu'ils déplorent les taux d'intérêts élevés. Des efforts restent à faire dans le renforcement des capacités des bénéficiaires mais également sur le plan de l'accompagnement des caisses afin d'atteindre une

¹⁴ Rappelons que deux tables rondes ont été organisées à ce jour : la première en 1983 à Djibouti et la seconde en 1997 à Genève.

Encadré 4.3 : La micro-finance, un instrument de lutte contre la pauvreté

Dans le premier DSRP (2004-2006) comme dans l'INDS, le Gouvernement a axé sa politique de lutte contre la pauvreté autour du développement de la micro-finance avec pour corollaire le développement des activités génératrices de revenus et la promotion de l'entreprenariat féminin au profit des couches les plus vulnérables. Depuis 2005, le PNUD s'est investi auprès du Gouvernement en apportant son expertise dans les domaines techniques et institutionnels pour permettre aux caisses de développer rapidement leurs offres financières.

Ces actions importantes ont permis d'asseoir durablement les bases d'une stratégie de développement de la micro-finance ainsi que l'organisation du secteur, jusque là encore embryonnaire, dans le but de renforcer sa pérennité. Par ailleurs, l'appui du PNUD a permis l'élaboration d'un cadre légal, réglementaire et institutionnel applicable au sous-secteur de la micro-finance ainsi qu'un cadre institutionnel portant réglementation des activités de micro-finance à Djibouti à travers la mise en place d'une cellule à la Banque Centrale de Djibouti.

Le soutien du PNUD s'est considérablement renforcé dans son programme (2008 à 2012). Avec l'appui d'experts internationaux recrutés à cet effet, les capacités institutionnelles et techniques des structures de la micro finance ont été renforcées. Plusieurs caisses populaires d'épargne et de crédits ont été créées à Djibouti et dans les régions d'Ali Sabieh et de Tadjourah. Des outils de gestion (manuels de procédures, de traitement comptable, plan d'affaires) ont été mis en place. D'autre part, les cadres techniques recrutés ainsi que les organes dirigeants ont bénéficié des actions de formation aux techniques de gestion ainsi que de deux voyages d'études et d'expériences au Benin et au Rwanda.

Ces actions ont incontestablement densifié le réseau des CPEC sur l'ensemble du territoire, renforcé sa crédibilité et sa viabilité financière, et permis une large distribution de microcrédits aux populations.

L'effet du développement de la micro-finance sur la vie des bénéficiaires est globalement positif et l'impact en matière de lutte contre la pauvreté est substantiel. Depuis 2008 le nombre de bénéficiaires est passé de 1 200 à 11 500 en 2011 dont plus de 80% sont des femmes. Les crédits distribués depuis le passage des Institutions de microcrédit aux CPEC sont estimés à 800 millions FDJ en 2011 avec une mobilisation d'épargne conséquente de 200 millions FDJ. Selon une enquête réalisée en 2010 par l'ADDS, 82% des crédits distribués ont permis la création des activités génératrices de revenu et ont favorisé l'épargne personnelle des emprunteurs. Ainsi, le taux de remboursement dépasse aujourd'hui les 95 % en moyenne.

Actuellement, les autorités publiques semblent vouloir développer une micro-finance au profit des populations habitant dans les zones rurales reculées du pays dans l'optique d'un développement local intégré. Ce défi interpelle quant à la capacité des CPEC, fortement spécialisées à des demandes spécifiques, à répondre efficacement à ces populations dont les caractéristiques sont complexes et multidimensionnelles.

autonomie financière. L'impact sur le niveau de vie des bénéficiaires demeure impossible à mesurer faute d'études d'impact.

Enfin, il est important de citer ici le programme d'appui à l'Agence nationale de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle (ANEFIP) créée en vue de la mise en œuvre des politiques et programmes d'emploi de l'Initiative nationale de développement social. Ainsi, les organes renforcés de l'ANEFIP génèrent plus d'opportunités d'emplois tandis que la densification du réseau des caisses (CPEC) sur l'ensemble du territoire

favorise une large distribution de microcrédits, ce qui permet à davantage de personnes vulnérables et aux jeunes d'augmenter leurs revenus et de se prendre en charge.

RÉSULTAT : LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES RÉGIONS ET DES COMMUNAUTÉS DE BASE

Les effets poursuivis ici sont très pertinents tandis que l'efficacité des activités entreprises est moyenne. Au niveau des sous-effets visés pour atteindre cet objectif, l'état des réalisations reste assez limité. On note peu de cadres

de concertation créés excepté le Projet d'appui au développement des collectivités locales (PADCL) pour lequel des plans ont été rédigés¹⁵.

Sur le plan des outils de planification du développement local intégrant la dimension genre, il faut saluer la création des antennes du ministère de la Promotion de la femme dans les régions. Celles-ci existent et fonctionnent mais les points focaux placés ne sont pas suffisamment outillés en termes de techniques et de procédures à adopter pour exécuter pleinement leur fonction. Ce constat est aussi le même au niveau des départements ministériels de la capitale où il a été noté que les personnes désignées sont non seulement faiblement dotées en compétences mais également mal positionnées dans l'organigramme (car éloignées du décisionnel).

Concernant les cadres de financement durables, l'essentiel du soutien à la période 2008-2012 a consisté à concevoir des documents plans en l'absence d'une véritable fiscalité locale. De l'avis des bénéficiaires rencontrés, ces documents, qui ont été élaborés sur la base de l'approche participative, constituent des instruments de plaidoyer pour la mobilisation de fonds pour le développement local. Les voyages d'étude ont participé selon les dires des bénéficiaires, à l'ouverture d'esprit et au partage des expériences. Il est à noter que sans la mise en place d'une véritable fiscalité locale, l'aspect durabilité des financements des collectivités locales est loin d'être garanti. En dépit de ces efforts, il ressort des entretiens réalisés que les agents des organes régionaux et locaux n'ont pas les connaissances nécessaires pour la planification du développement, la programmation des activités génératrices de revenus, l'élaboration des dossiers de projets, la budgétisation et la mobilisation sociale.

Par ailleurs, le constat est le même sur la durabilité des activités entreprises pendant le cycle précédent 2003-2007 en matière de renforcement des régions. En dehors des efforts sur le

plan de la sensibilisation, aucune action concrète n'a été enregistrée concernant l'amélioration des conditions de vie des populations locales. Cela affecte l'efficacité des mesures qui restent dès lors moyennes et avec beaucoup d'activités reportées sur la période suivante.

En bref, le succès des activités de renforcement des capacités des régions et des communautés de base est fortement conditionné par plusieurs paramètres pas toujours reliés au PNUD. Il convient tout d'abord de rappeler que la planification du développement régional est un objectif récent dans le pays. Le défi à surmonter consistera à passer d'une tradition où l'essentiel de l'économie est très concentré dans la capitale vers une réelle dynamisation/autonomisation des régions. C'est donc tout un processus d'apprentissage qui doit s'enclencher en vue de lutter contre la pauvreté. Cela implique non seulement une volonté réelle des acteurs politiques mais également un renforcement pragmatique des ressources humaines des régions. Parallèlement, il s'agira d'investir dans la consolidation des liens entre le ministère de l'Intérieur, principal acteur chargé de la coordination, et les autres composantes de l'administration, que sont les ministères sectoriels et les services techniques décentralisés.

RÉSULTATS : ENVIRONNEMENT ET GENRE

Cette sous-section traite des résultats du PNUD dans la manière d'aborder le genre et l'environnement en tant que préoccupations transversales. Concernant le volet environnement, il s'agissait essentiellement pour le PNUD de renforcer les capacités des communautés locales en matière de gestion et de conservation des ressources naturelles (terre et eau). Au niveau du cycle de programmation 2003-2007, l'essentiel des réalisations consistait à rédiger des documents et notamment des études, des documents-cadres pour la mobilisation des ressources et des matrices de projets sectoriels. Les activités entreprises sont très

¹⁵ Voir le sous-domaine thématique appui à la décentralisation dans la section Gouvernance.

pertinentes et les réalisations sont appréciées par les bénéficiaires qui reconnaissent l'impact positif sur leurs capacités. L'efficacité est relativement bonne car les objectifs ont été réalisés et des financements FFEM (Fonds français pour l'environnement mondial) ont pu être attirés dans le cadre du projet PROMES-GDT¹⁶ (coopération française et de l'Union Européenne). Globalement, la durabilité des contributions demeure faible principalement en raison de sérieux problèmes d'eau dans le Day et de l'insuffisance des mécanismes de formation spécifiques qui permettent le développement et la diffusion de capacités techniques dans les domaines de mobilisation/conservation des eaux de surface et des sols, de la gestion durable des ressources naturelles et de l'organisation communautaire.

L'efficience est jugée moyenne en raison des retards dans le financement. En l'occurrence, les ressources du FFEM ont été versées en retard avec des montants décaissés limités, ce qui a entraîné l'ajournement d'un certain nombre d'activités prioritaires. De même, le financement FEM également retardé, s'est traduit par une mise en place tardive de l'équipe de coordination aux niveaux de Tadjourah et de Dikhil.

Le PNUD marque un point fort dans la promotion du genre dans les régions. L'appui à la création et à l'opérationnalisation des antennes dans les chefs lieux des régions est considérable. Toutefois, le concept de genre n'étant pas toujours assimilé, les chances de fonctionnement durable des antennes sont hypothéquées. Dans ce cas, l'approche transversale n'est pas correctement appréhendée car les actions se font toujours d'une manière physique au niveau de la représentation à travers des points focaux plutôt que substantielle (impact au niveau des décisions stratégiques). Cet angle d'approche qui préconise une présence que l'on peut qualifier de superficielle puisqu'elle ne mène pas à une intégration de la logique genre a été soulignée par les personnes impliquées.

RÉSULTAT : GESTION DES CRISES ET DU VIH/SIDA

Sur le plan de la prévention des crises, le PNUD-Djibouti semble très attentif aux urgences venant en soutien du Gouvernement. Le cycle 2003-2007 est ponctué d'une série d'interventions sur fonds TRAC (moins de 100 000 USD à chaque fois) destinées à soutenir la République de Djibouti pour faire face aux aléas conjoncturels (sécheresse, grippe aviaire, catastrophes diverses). Ce volet est dominé par le grand projet financé par l'Union Européenne et consacré à la reconstruction des logements dans les régions touchées par le conflit de 1991-1994 (encadré 4.4). Néanmoins, la pertinence est ici affaiblie en raison du décalage dans la formulation du projet. Celui-ci est en effet intervenu dix ans après la fin de la guerre civile. Il aurait été plus judicieux d'agir dans la foulée de l'après guerre civile. Toutefois, les actions menées ont été jugées très efficaces et cela a été confirmé par toutes les parties prenantes rencontrées. L'action du PNUD a été particulièrement appréciée grâce à l'appui fourni dans l'adaptation du projet aux configurations locales et au financement des changements induits. L'efficience a été amoindrie en raison des retards enregistrés et des dépassements budgétaires.

Concernant la lutte contre le VIH/SIDA, et selon le rapport d'évaluation du Programme de lutte contre la pauvreté (2006)¹⁷, l'action du PNUD pendant le cycle 2003-2007 aurait servi de véritable catalyseur. Celui-ci a contribué de façon significative à améliorer la politique nationale de lutte contre cette pandémie principalement dans les régions par un soutien à : i) la mise en place d'un Secrétariat exécutif permanent fonctionnel et opérationnel, ii) la formulation et la mise en œuvre du plan d'action national et de plans régionaux (Cadre stratégique intersectoriel) et d'un système de gestion et de suivi des actions. L'assistance à la préparation d'une liste de projets s'est concrétisée par la signature de conventions de financement par d'autres bailleurs.

¹⁶ Projet sur la Mobilisation des Ressources en Eau et Gestion Durable des Terres.

¹⁷ Rapport d'évaluation de la lutte contre la pauvreté, PNUD, Cabinet du Premier ministre, Djibouti, décembre 2006.

Encadré 4.4 : Reconstruction des logements détruits ou endommagés

Après une période de conflit armé avec son lot de déplacements massifs de populations et de destruction des biens, le Gouvernement a mis en place un processus de retour et de réinstallation des déplacés dans leurs milieux d'origine notamment dans le nord et le sud-est du pays.

Cette vision de recréer un cadre de vie idéal passe par la réhabilitation et la reconstruction des maisons et infrastructures détruites ou endommagées. Ainsi, avec la participation du Gouvernement, du PNUD (l'agence d'exécution) et de la Commission Européenne, le projet de « reconstruction de logements détruits ou endommagés dans les zones affectées par le conflit » se met en place avec une enveloppe composée d'un financement de l'Union Européenne et de fonds propres TRAC du PNUD pour compléter. La conception initiale du projet reposait sur l'auto-construction mais celle-ci s'est avérée inadaptée dans le contexte des zones affectées par un conflit où le niveau de pauvreté y est élevé et particulièrement lorsque les bénéficiaires cibles sont des femmes veuves et des orphelins.

Devant le déphasage du projet, le comité de pilotage a réalisé des ajustements nécessaires pour une bonne mise en œuvre. La révision du projet a consisté d'une part à fournir une expertise (ouvriers qualifiés) pour combler les faiblesses liées à la conception du projet et d'autre part, à prendre en charge l'acheminement des matériaux au vu de la difficulté d'accéder aux sites et de l'approvisionnement en eau.

Avec 342 maisons reconstruites et réhabilitées offrant de meilleures conditions de sécurité et d'hygiène pour leurs occupants (clôture, cuisine, toilettes), le comité de pilotage a constaté que les objectifs du projet avaient été atteints. La réussite de ce projet est principalement le résultat d'une très bonne coopération entre les parties (gouvernement, bailleurs et bénéficiaires) et d'une coordination exemplaire du PNUD de par sa flexibilité.

Il convient néanmoins de déplorer encore une fois l'absence de système de suivi-évaluation (probablement en raison du manque de ressources humaines) et un déficit de communication (entre le Secrétariat exécutif et l'équipe de coordination).

Sur la période en cours, le manque de synergies entre les activités de soutien à la lutte contre le VIH/SIDA et les autres activités financées par le PNUD (notamment dans le domaine de la lutte contre la pauvreté) met en péril la durabilité. Cela conduit certains partenaires au constat que sur cette période, la stratégie du PNUD à l'égard de cette pandémie n'est pas assez visible. Enfin, il importe de souligner que l'appui du PNUD au niveau du plaidoyer tourné vers les leaders religieux et traditionnels, est jugé plus que pertinent.

SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS SUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Le choix des objectifs du PNUD en matière de lutte contre la pauvreté a été globalement pertinent. L'efficacité des projets mis en œuvre et en

cours est globalement moyenne. La durabilité quant à elle, est jugée faible pour les différentes raisons évoquées antérieurement.

D'autres limitations dans la programmation des objectifs émergent. Ainsi, il faut déplorer la difficulté de mesurer l'impact réel des interventions sur les conditions de vie des populations. Pour ce qui est de l'objectif visé de renforcer les communautés, il faut souligner la faiblesse des formations de base pour préparer les plus défavorisées d'entre elles à se prendre en charge. Concernant le secteur privé, crucial sur le plan de l'emploi (agissant directement sur les conditions de vie des populations), l'efficacité est quasiment nulle car le programme n'a pas démarré à cause de problèmes structurels. Ces problèmes sont la conséquence directe des recommandations stratégiques dictées par le FMI et la Banque mondiale en matière de lutte contre la pauvreté qui ne tiennent que très peu compte de l'importance du secteur privé et de l'emploi. Dans cet environnement global, les secteurs sociaux, bien que déterminants, retiennent l'essentiel de l'attention et des financements. C'est dans ce contexte, que le PNUD s'est malheureusement désintéressé de

la promotion du secteur privé. Ce faisant, il a omis de jouer son rôle d'appui conseil en amont puisqu'à Djibouti, comme c'est souvent le cas, la pauvreté est intimement liée au chômage.

Cette absence ou désintérêt du PNUD à la question du secteur privé et du développement a été mise en exergue par les interlocuteurs rencontrés. Néanmoins, lors de la tenue du premier Forum national de l'emploi et de la création d'entreprises les 28 et 29 novembre 2010, la question de l'emploi est revenue sur le devant de la scène.

Sur le plan des activités destinées aux plus défavorisés (augmentation de leurs revenus), l'appui du PNUD aux institutions de micro-finance, réellement renforcées, a été décisif. Toutefois, son impact ne peut être mesuré faute d'études réalisées.

Enfin, la dimension genre demeure mal cernée dans les deux cycles de programmation faute d'être appréhendée de façon transversale. Hormis l'appui du ministère de la Promotion de la femme au niveau régional et une formation des parlementaires, le rapport d'évaluation (2006) soulignait l'absence de dimension genre dans la lutte contre la pauvreté en 2003-2007. Pourtant, une autre action isolée est constatée à propos du programme logement qui comprenait également une dimension genre avec l'adaptation des maisons pour mieux répondre aux besoins des femmes.

4.2 LES CONTRIBUTIONS DIRECTES À LA GOUVERNANCE

La question de la gouvernance a fait l'objet de plusieurs activités tout au long des deux cycles de programmation. Sur le cycle 2003-2007, les résultats auxquels les interventions du PNUD cherchaient à contribuer ont été les suivants :

- l'amélioration de la gouvernance administrative,
- une plus grande reconnaissance et prise en considération des droits de l'homme dans les plans de développement et au niveau de la société civile en général,

- la décentralisation de la capacité de planification du développement et le renforcement de la participation communautaire

Le cycle 2008-2012 s'inscrit sous les auspices du renforcement des capacités de tous les acteurs afin qu'ils participent pleinement à la bonne marche démocratique et à la prise de décision. Pour ce faire, les interventions du PNUD poursuivaient les effets suivants :

- la participation de tous les acteurs (Gouvernement, Parlement, secteur privé, régions et société civile) à la formulation et à la mise en œuvre des politiques de développement ;
- garantir que les mécanismes de suivi et d'évaluation des politiques de développement soient fonctionnels et efficaces ;
- promouvoir et protéger les droits des populations, particulièrement les enfants et les femmes

Ainsi, l'essentiel des activités réalisées pendant la période précédente étaient liées à un « programme d'appui au renforcement des capacités nationales pour une bonne gouvernance », décliné autour de trois sous-domaines : i) le « développement institutionnel », ii) la « gouvernance locale », iii) le « développement et la promotion du secteur privé ».

Les mêmes orientations ou des actions de nature identique ont été également conduites pour la deuxième période évaluée, à savoir :

- un appui à la gouvernance politique (appui au Parlement, aux élections, à la promotion des droits humains, etc.),
- un appui à la gouvernance économique (système national de statistique, renforcement de la planification et des mécanismes de suivi-évaluation, appui à l'agence nationale pour la promotion des investissements et à l'inspection générale de l'État (IGE), etc.)
- un appui au leadership des femmes,
- un appui au développement des collectivités locales.

Rappelons en toile de fond que les deux périodes examinées ont été marquées par des événements importants dans l'histoire du pays en matière de gouvernance. Le premier cycle a vu se développer le projet de décentralisation et s'est achevé après la tenue des premières élections régionales en mars 2006. La dernière année du cycle coïncidait avec l'installation de la Municipalité de Djibouti le 30 décembre 2007. Elle marquait également la proclamation de l'INDS par le chef de l'État, document cadre de référence des actions gouvernementales et des partenaires de développement. Enfin, il est important de signaler que la deuxième période a été marquée par l'organisation des élections présidentielles et la formation du nouveau Gouvernement en mai 2011.

Les objectifs fixés pour ces cycles de programmation, bien que très ambitieux, demeurent pertinents. Pour autant, la volonté de renforcer tous les acteurs (Gouvernement, Parlement, secteur privé, régions et société civile) pour une meilleure participation à la formulation et à la mise en œuvre des politiques de développement, limite d'emblée les résultats attendus compte tenu du budget disponible au Bureau de pays du PNUD. Dans la même suite des idées, certaines des activités en cours sous ces différentes composantes constituent la continuation des interventions entamées sous le cycle précédent (le programme d'appui à la décentralisation par exemple).

Globalement, les résultats atteints n'ont été que moyennement efficaces et il est difficile de se prononcer sur leur durabilité. Quant à l'efficacité des projets réalisés, celle-ci dépasse légèrement la moyenne. Tout ceci témoigne du manque de connaissance des domaines visés et de la détermination *ex-ante* d'objectifs parfois non réalisables pour des raisons exogènes. L'équipe de l'ERAD a également constaté que peu d'enseignements avaient été tirés du cycle précédent. Les mêmes types d'errements sont rencontrés dans la mise en œuvre des projets dans les deux cycles.

RÉSULTAT : RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES ACTEURS (GOUVERNEMENT, PARLEMENT, SECTEUR PRIVÉ, RÉGIONS ET SOCIÉTÉ CIVILE)

Le renforcement de l'État et de ses différents organes (ministères, Parlement, etc.) en vue d'une meilleure participation à l'exercice politique, constitue l'un des objectifs phares du PNUD en matière de gouvernance. Il s'agit ici de soutenir la gouvernance politique qui inclut également le renforcement des capacités de la société civile et des institutions issues des élections locales.

Pour la période antérieure, les interventions pertinentes poursuivaient les objectifs de renforcement du Parlement (encadré 4.5), de l'administration publique mais également des cadres politiques, institutionnels et légaux en vue de promouvoir la transparence, l'obligation de rendre des comptes et l'intégrité dans la fonction publique. Toutefois, le volet consacré à l'Assemblée Nationale a donné des résultats satisfaisants. Le Gouvernement de Djibouti n'en ayant pas formulé la demande, il n'y a pas eu d'appui au processus électoral. Le volet concernant l'administration publique a été quant à lui un échec et seule une ébauche de plan général a été réalisée.

D'autres résultats tangibles ont été atteints, notamment concernant la codification et l'harmonisation des textes juridiques et réglementaires. À ce niveau, comme le souligne le rapport d'évaluation du programme de gouvernance¹⁸, le Gouvernement de Djibouti a énormément contribué de manière positive aux performances du programme en ce qui concerne certains volets. *C'est le cas des activités conduites en matière de recueil et harmonisation des textes, supervisées par le Secrétaire général du Gouvernement, ou de celles liées à la mise en place de l'Inspection générale d'État, sous l'autorité du Premier ministre.*

Plusieurs programmes très pertinents ont donc été lancés pendant le cycle 2008-2012 avec des résultats qui n'ont pas toujours été au rendez-vous.

¹⁸ Rapport d'évaluation du programme d'appui au renforcement des capacités nationales pour une bonne gouvernance, PNUD, juin 2007

Dans la continuité des avancées enregistrées préalablement, nous pouvons noter les résultats satisfaisants réalisés par le PNUD au niveau de l'Assemblée Nationale mais également au niveau du ministère de la Justice.

En effet, l'analyse des entretiens montre que le PNUD a été un partenaire exemplaire pour le Parlement. Les activités mises en œuvre ont été jugées satisfaisantes et grâce à cette assistance, l'Assemblée Nationale est désormais mieux dotée pour assurer son rôle de contrôle de l'Exécutif avec des moyens de plus en plus croissants. Le PNUD a accompagné l'Assemblée Nationale dans sa politique de renforcement des capacités opérationnelles notamment avec la prise en charge des voyages d'études et d'échanges d'expériences au profit de plusieurs parlementaires.

Enfin, le PNUD continue d'apporter un soutien matériel à l'Assemblée Nationale. Ce soutien est fondamental dans la mesure où il contribue à rehausser sensiblement le niveau de l'institution et renforce en ce sens la démocratie Djiboutienne. Nombre de parlementaires ont pu améliorer leurs expériences en tissant des relations avec d'autres parlementaires (formation de groupes parlementaires).

Tout ceci concourt au renforcement de l'obligation de transparence et de responsabilisation. L'assistance à l'IGE et l'enclenchement du mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) contribue aussi à la réalisation de cet effet. Un mécanisme institutionnel de mise en œuvre du MAEP a été créé par décret du 30 août 2009 et un président a été nommé. L'IGE a quant à elle bénéficié d'un appui en expertise dans le cadre de la coopération Sud-Sud.

Concernant le ministère de la Justice (encadré 4.6), les activités réalisées (renforcement des capacités des magistrats, etc.) ont été appréciées et l'équipe d'évaluation a noté peu de critiques.

Pour ce qui est du renforcement du secteur privé et de la société civile, très peu de résultats sont répertoriés. Ces deux acteurs stratégiques de l'exercice démocratique sont les orphelins de cette sous-composante. Concernant le secteur privé, il convient de noter que le choix opéré par le bureau au moment de la formulation du Programme 2008/2012 est expliqué par le fait que le gouvernement bénéficiait de deux projets d'un million de dollars financés et mis en œuvre par le Fonds Thématique du Cadre Intégré pour renforcer les institutions de facilitation du

Encadré 4.5 : La modernisation de l'Assemblée Nationale

A partir du cycle 2003-2007, le PNUD-Djibouti s'est particulièrement investi dans la question de la gouvernance parlementaire. Ce domaine peut être considéré comme une réussite modeste car son expertise (recrutement de deux cadres nationaux dont l'une spécialisée dans le genre, des consultants internationaux pour le renforcement des capacités des députés et du personnel parlementaire, des voyages d'études et de terrain) a été déterminante pour donner davantage de poids au Parlement dans le sens d'un rééquilibrage entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

L'Assemblée Nationale a innové son image par la mise en place d'un dispositif de communication pour renforcer la transparence et l'information aux citoyens. Ainsi, elle a procédé à la retransmission des débats de la séance plénière et des questions au Gouvernement en direct à la télévision durant les heures de grande audience.

Par ailleurs, et en collaboration avec le PNUD, un site internet de l'Assemblée Nationale fonctionnel et regroupant les informations essentielles (sa mission, ses membres, les travaux des commissions, etc.), a été mis en service. Le PNUD a également financé des séances de formation pour l'élaboration et l'interprétation des textes d'une part, et l'utilisation de l'outil informatique et l'internet, d'autre part. Les projets de textes adoptés ainsi que les minutes des débats parlementaires permettant de retracer la teneur des débats des commissions sont accessibles sur ce site. De même, la production des procès verbaux des discussions en commission a également été mise à jour.

Encadré 4.6 : La réforme juridique et judiciaire et les droits de l'homme

Les états généraux de la justice organisés en 2002 ont recommandé la nécessité d'améliorer l'accès à la justice en favorisant une justice de proximité par la création de nouveaux tribunaux, l'instauration d'un système judiciaire unique qui devrait supprimer la dualité des juridictions (intégration des tribunaux de statut personnel et suppression des tribunaux coutumiers), la transformation de la Cour Suprême en une Cour de Cassation, et la décentralisation de la justice. Sur la base de ces recommandations, le PNUD s'est positionné pour apporter un appui spécifique à travers le programme bonne gouvernance.

En 2009, les réformes institutionnelles entreprises ont répondu aux attentes : la Cour Suprême a été réformée pour devenir une Cour de Cassation avec un renforcement des capacités en ressources humaines et en matériels et la dotation d'un nouvel immeuble. La Cour d'Appel et le Tribunal de Première Instance ont pris en compte les changements intervenus et installé des chambres ad hoc, la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire est devenue une Cour à part entière et le Conseil du Contentieux Administratif est devenu un Tribunal Administratif effectif.

Parallèlement, l'organisation de l'administration centrale du ministère de la Justice a été réformée à travers un organigramme rénové, une Inspection générale des affaires judiciaires a été créée et de nouvelles directions spécialisées ont vu le jour. Ces organes prévus par la nouvelle loi visent à assurer un suivi de l'action des juridictions sous l'angle de l'efficacité et d'une meilleure visibilité du rôle du ministère (diffusion du droit) tant sur le plan national qu'à l'étranger. Un site web financé par le PNUD est aujourd'hui opérationnel.

La création d'une administration pénitentiaire était depuis longtemps au centre des préoccupations du Gouvernement pour un meilleur respect des normes internationales de détention. Un corps de gardiens de prison a vu le jour et a été formé dans le respect des droits de l'homme. Le projet PNUD a apporté un soutien à l'administration de la population carcérale en dématérialisant le système de gestion des détenus grâce à un procédé de reconnaissance visuelle permettant une identification rapide.

L'amélioration des outils de travail s'imposait également. C'est ainsi qu'avec l'appui du PNUD des travaux de codification et d'harmonisation des textes et notamment l'élaboration d'un Code Civil et d'un Code de Procédure Civile ont été réalisés sous la houlette d'un expert international. Dans ce même processus d'appui à la justice, les nouveaux Code Pénal et Code de Procédure Pénale, intégrant un nombre important d'instruments internationaux ratifiés par la République de Djibouti, ont été traduits dans le droit pénal interne. Les documents finaux sont actuellement devant le Parlement pour adoption et promulgation.

Le PNUD, avec l'appui du bureau régional du Haut Commissariat aux droits de l'homme à Addis Abeba, a aidé le pays à rattraper considérablement son retard dans le domaine. Le 10 décembre 2008, le Chef de l'État a présidé la célébration du 60ème anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme pour marquer l'importance qu'il attribuait à cette question. Un plan d'action triennal a été rapidement mis en place en identifiant les prochaines étapes, à savoir : la poursuite de la politique de ratification des instruments de droits de l'homme, la réponse aux obligations découlant des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et notamment celle relative à l'élaboration des rapports périodiques, la mise en place d'un mécanisme de promotion et de protection des droits de l'homme, le renforcement de la capacité en compétence d'analyse des acteurs (des représentants gouvernementaux, de l'Administration judiciaire, des institutions comme la CNDH et de la société civile) opérant dans le domaine des droits de l'homme, le renforcement de la coopération avec les partenaires multilatéraux comme le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme, le Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU, le Bureau Régional des Droits de l'Homme pour l'Afrique de l'Est et la Coordination du Système des Nations unies.

La Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) a été mise en place et les rapports relatifs à l'Examen périodique Universel ont été élaborés et soumis auprès des instances de supervision. À ce jour (octobre 2011), plusieurs documents ont été remis dont le dernier examiné est le CEDEF en juillet. Trois autres sont en cours de traitement auprès des instances internationales. Néanmoins, la multiplicité des actions à entreprendre a freiné le développement des réalisations à cause de l'insuffisance des moyens humains et financiers disponibles au PNUD et auprès de ses partenaires. Des réalisations tangibles ont été constatées mais n'ont pas eu lieu à la même vitesse (par exemple l'élaboration par le CNDH d'une brochure « Connaitre vos droits », traduite dans les langues nationales et la diffusion de trois rapports périodiques soumis aux organes chargés des traités, le développement d'un manuel spécifique aux droits de l'homme pour l'enseignement des policiers et l'intégration des droits de l'homme dans le cursus de formation de la police nationale).

commerce (Chambre de Commerce, l'ANPI et le ministère du Commerce) et la promotion du secteur du tourisme. Cependant, il n'en demeure pas moins que ce volet reste une occasion manquée pour le PNUD et une plus grande implication future est recommandée.

Le renforcement des capacités de formulation, de planification et de suivi des politiques et programmes intégrant la dimension genre reste toujours un objectif pertinent n'ayant pas été traité. Au Parlement, le caucus féminin n'est pas encore créé. A cela s'ajoute, l'effectivité réduite des points focaux liés au genre au sein du Gouvernement. En effet, comme beaucoup d'interlocuteurs l'ont souligné, les personnes désignées ne sont pas les plus outillées pour assurer cette fonction.

RÉSULTAT : CAPACITÉS DE PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT DÉCENTRALISÉ

Avec les premières élections régionales qui ont eu lieu en mars 2006, la décentralisation (encadré 4.7), bien qu'étant un projet politique fort du Gouvernement de Djibouti, a eu des débuts quelque peu heurtés. L'assistance planifiée du PNUD dans le renforcement des capacités de planification des acteurs locaux est très pertinente. Elle constitue un support certain à l'investissement sur les nouveaux pouvoirs régionaux en vue d'asseoir une bonne gouvernance.

Le sous-programme « Gouvernance locale » prévu dans le cycle 2003-2007 et centré sur la formation des élus et exécutifs régionaux, n'a pas été exécuté. Le rapport d'évaluation du programme Gouvernance souligne ceci : « les formations réalisées dans le cadre du projet « Capacité 21 » – qui auraient pu prendre en charge une partie des activités prévues dans cette composante du *programme d'appui au renforcement des capacités nationales pour une bonne gouvernance* – ont été appréciées mais elles n'ont pu toucher les élus en raison des reports successifs des élections régionales ». En effet, il s'agit d'un exemple parmi plusieurs des retards occasionés aussi bien par le Gouvernement que par les bailleurs (dont le PNUD) et qui ont eu pour conséquence de diminuer les résultats

réalisés par le programme de gouvernance pendant les deux cycles. La même évaluation met en exergue la faiblesse de l'engagement politique (problème de contrepartie nationale non débloquée) et la lenteur du processus. Les autres facteurs qui expliquent ces retards sont les contraintes financières et les faibles capacités des ressources humaines impliquées. Ceci constaté, il semblerait que le PADCL de la période suivante n'a pas réussi à capitaliser les efforts accomplis et tirer des enseignements appropriés.

En effet, le nouveau projet PADCL du second cycle, ciblant les régions pilotes d'Obock et de Dikhil, souffre de blocages à plusieurs niveaux dont certains se situent au niveau du PNUD. Se posent aussi les problèmes des ressources nationales ayant reçu des formations non pertinentes. Les bénéficiaires rencontrés estiment que les formations reçues, plutôt que de répondre aux besoins exprimés localement, ont été imposées. Ce point de vue s'inscrit en contraste avec la position du PNUD qui précise que le choix des formations a été déterminé conjointement et sur la base d'une évaluation des capacités des institutions régionales et des compétences à transférer attendues. Les plans de projets et les budgets locaux développés sont en quête de financements nécessaires pour les mettre en œuvre. Pourtant, l'expérience positive du projet d'Arta qui a bien réussi, laisse penser qu'en levant les vrais obstacles – notamment en assurant la volonté nécessaire des personnes et du gouvernement – et qu'en agissant dans le renforcement des capacités des acteurs régionaux, la décentralisation peut réaliser les résultats escomptés. Il a été constaté lors des entretiens que le ralentissement, voire l'inertie dans l'avancement, étaient souvent dus à des mésententes entre les différentes personnes impliquées dans le projet tant du côté du PNUD que de celui des partenaires. Ceci revient à noter que la qualité des rapports détermine la bonne marche du projet et peut contribuer à lever les blocages de façon constructive.

Pour améliorer l'ensemble du processus de la décentralisation, la volonté politique doit être plus marquée. C'est la raison pour laquelle un

Encadré 4.7 : La décentralisation, une priorité qui peine à se réaliser

La promotion et le renforcement de la décentralisation et de la participation des citoyens aux affaires les concernant restent parmi les axes majeurs de la stratégie de réduction de la pauvreté inscrits dans la matrice de l'INDS. Dans le domaine de la gouvernance locale et le développement participatif, les principaux objectifs du Gouvernement visent à réduire les disparités régionales et l'accroissement de la participation des populations à la formulation des politiques les concernant.

Un processus de décentralisation a été engagé depuis 2003 avec la promulgation d'une loi sur la décentralisation et le statut des régions. Les premières élections régionales et locales ont eu lieu en mars 2006 et les conseils régionaux ont été installés avec une dotation de départ conséquente et des locaux neufs dotés de mobilier et d'équipements bureautiques, le tout soit sur financement propre de l'État, soit avec l'aide de bailleurs y compris le PNUD.

Pour appuyer la mise en œuvre de la décentralisation, un « Programme d'Appui au Développement des Collectivités Locales » (PADCL) a été mis en place depuis 2007 par le PNUD. Il vise à apporter un appui technique à la Direction de la décentralisation du ministère de l'Intérieur pour définir une vision stratégique du développement local décentralisé et établir des principes directeurs, des outils ainsi que des procédures de mise en place de la décentralisation.

Parallèlement, un soutien particulier est apporté aux régions de Dikhil et d'Obock pour renforcer les capacités des institutions et organisations locales dans la planification et la mise en œuvre de programmes et projets de développement. Enfin, à partir de cette expérience pilote, il s'agit de tirer des enseignements précieux sur le rôle des collectivités dans le développement économique local, dans les relations entre les entités décentralisées et les services techniques déconcentrés et dans la participation des organisations communautaires de base et les acteurs privés au développement économique.

En effet, un cadre institutionnel, des Comités de coordination de développement régional et des Comités locaux de développement ont été mis en place avec deux antennes régionales mises en place à Dikhil et à Obock. Ces organes ont été confortés par la formation des élus locaux aux activités essentielles (organisation, administration, budget et financement, état civil, planification) et par l'organisation de voyages d'échanges d'expériences, permettant ainsi une participation et une responsabilité accrues des élus et des populations.

C'est ainsi que trois activités majeures ont été exécutées au niveau du développement local à savoir : une politique nationale de développement régional, des Plans de développement régional et des Plans d'investissement pluriannuels élaborés et validés au niveau des cinq régions du pays. Quant au mécanisme de financement, il fait l'objet d'initiatives pilotes à travers le financement de micro-réalisations au niveau local avec l'implication des bailleurs comme la BAD.

En dépit de ces avancées, ce programme a connu énormément de difficultés de démarrage liées à la modalité d'exécution, à une instabilité due à l'absence de mécanismes institutionnels ou opérationnels réels ainsi que des dysfonctionnements qui ont sérieusement retardé la mise en œuvre des activités planifiées. En réalité, malgré l'appui du PNUD, le Gouvernement n'a ni la stratégie de mise en œuvre de la décentralisation nécessaire pour définir les types d'interrelations entre les différents acteurs, ni un manuel de procédures pour définir la méthodologie à suivre.

cadre décennal de la décentralisation ainsi qu'un plan d'action triennal pour consolider la décentralisation sont en cours d'élaboration par le ministère. L'arrivée à la tête du ministère de l'Intérieur de l'ancien Préfet d'Arta laisse augurer des perspectives prometteuses quant à la continuité du PADCL.

RÉSULTAT: PROMOTION ET PROTECTION DES DROITS DES POPULATIONS (FEMMES ET ENFANTS)

Sur le plan de la promotion des droits des populations et en particulier ceux des femmes et des enfants, les choix des soutiens en faveur du ministère de la Justice et du ministère de la

Promotion de la femme sont très pertinents. Le PNUD enregistre ici son meilleur score en matière de gouvernance.

Grâce aux réalisations au niveau du ministère de la Justice, le PNUD a énormément contribué au renforcement de la protection de la personne. Le créneau droits humains a été investi par le PNUD dès 2003. En effet, face à l'absence de partenaires, le PNUD s'est positionné sur la gouvernance juridique et judiciaire en apportant notamment, et sur les deux plans successifs, un soutien réel pour les questions liées aux droits de l'homme. Il a réalisé un travail permanent de sensibilisation du Gouvernement sur les questions de la gouvernance juridique et judiciaire et s'est engagé en urgence pour répondre au renforcement de l'état de droit à Djibouti. Toutefois, compte tenu des besoins du Gouvernement de Djibouti, le bureau du PNUD n'a pas la capacité technique et les ressources financières nécessaires pour satisfaire complètement les attentes du pays.

Lors du cycle 2003-2007, les résultats escomptés du volet « Promotion des droits de l'homme » n'ont pas été réalisés. Selon le rapport d'évaluation du programme Gouvernance (2007), « *le programme s'est heurté clairement, au cours de cette période, au fait qu'il s'agit d'un thème sensible et jugé non prioritaire par le ministère qui en a la charge (...) Le forum n'a pas répondu aux attentes, le plan d'action n'a pas été élaboré et aucune des activités de sensibilisation prévues n'a été mise en œuvre. Les fonds régionaux escomptés n'ont pas été mobilisés* ».

Cependant, le cycle 2008-2012 a permis de réaliser des progrès considérables en matière de promotion du droit de la personne et des droits humains. Il reste indéniable que beaucoup d'avancées n'auraient pas été réalisées sans la présence du PNUD. Les acteurs du ministère de la Justice ont par ailleurs souligné le fait que la République de Djibouti s'était soumise depuis peu à l'ensemble des examens périodiques universels, ce qui constitue un progrès considérable.

En dépit de ses ressources limitées, le PNUD a contribué à l'amélioration du paysage judiciaire

de Djibouti avec des effets aussi bénéfiques sur la gouvernance économique que sur la pauvreté avec une justice plus proche des justiciables. Les interlocuteurs rencontrés ont d'ailleurs souligné cet aspect. Le PNUD a donc su optimiser son action dans ce créneau peu investi ainsi qu'au niveau du ministère dont les dotations budgétaires sont faibles.

Le PNUD a également été le catalyseur et le partenaire technique et financier de longue date du ministère de la Promotion de la femme. Il a également initié et renforcé la promotion et le leadership féminin. De même, il a activement participé à l'institutionnalisation du genre grâce au soutien pour la mise en place des Points focaux liés au genre. Il a de fait accompagné l'installation matérielle (équipements) et la formation de personnes désignées par chaque ministère aux points focaux liés au genre. Son action dans le soutien de ce ministère peu doté en budget a été décisive. A ce jour, le département a même réussi à soumettre le rapport national de la CEDEF avec succès grâce à son financement (expertise, voyage de la délégation, etc.).

Des effets certains ont été atteints notamment dans la rédaction de textes de lois importants (la loi sur le quota par exemple) et l'institutionnalisation de l'approche genre à travers le mécanisme des points focaux ministériels. Ici l'efficacité est satisfaisante mais la durabilité n'est pas entièrement garantie dans la mesure où les points focaux liés au genre demeurent limités.

SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE

Le choix des objectifs du PNUD dans le domaine de la gouvernance sont pertinents. Toutefois, l'efficacité a été faible puisque seul le soutien au Parlement a été apprécié. L'appui aux élections et à l'administration publique, en dehors de l'ébauche d'un plan général, ne se sont pas concrétisés par des résultats tangibles. Il est néanmoins important de souligner le transfert de compétences réalisé par l'assistance technique sur trois ans et l'appui matériel apporté à l'Inspection

Générale d'État qui est en charge du suivi des performances administratives du pays.

L'efficacité des activités réalisées à ce jour est jugée assez faible en raison de la conjugaison de plusieurs blocages qui s'auto-renforcent (dont certains au niveau du PNUD pour le PADCL). D'autres limites concernant les ressources humaines affectées et les formations réalisées et jugées non pertinentes car imposées par le haut (dans le projet PADCL) ont également été identifiées. Concernant la gestion des catastrophes naturelles, et mis à part son intervention en amont, le PNUD est critiqué en tant que membre de l'équipe des Nations unies pour sa coordination. Enfin, il est à noter que très peu de résultats ont été réalisés dans le cadre de l'implication de la société civile et du secteur privé dans le processus de formulation des politiques de développement.

L'efficacité globale de cette composante demeure moyenne. Il est cependant à noter que les problèmes ne sont pas toujours attribuables au PNUD.

Enfin, la pérennité des activités mises en œuvre en vue de la réalisation de l'objectif global de gouvernance est peu assurée et ce pour plusieurs raisons. Quant aux points focaux liés au genre, le concept de genre et son application de façon transversale semble n'être que peu assimilé de manière collective (partenaires des Nations unies et Gouvernement)

l'environnement EN TANT QUE QUESTION TRANSVERSALE

Les résultats des projets spécifiquement liés à l'environnement et financés par le Bureau de pays pendant les deux dernières années, ont été résumés antérieurement dans ce document. L'ERAD a également tenu compte de l'efficacité du Bureau de pays au moment de traiter l'élément environnement comme une question transversale sur cette même période de temps.

De manière générale, le Bureau de pays semble avoir été raisonnablement efficace au moment de

traiter l'élément environnement comme une question transversale pendant le cycle en cours, avec certaines réserves. Le même responsable expérimenté en charge du dossier de la réduction de la pauvreté est également en charge des questions liées à l'environnement, ce qui permet de s'assurer que ces deux questions clés ne soient pas traitées de manière isolée. Le financement le plus important de ce cycle – en soutien à la Forêt du Day – est bien intégré au sein d'une large initiative de développement. Ce financement est apporté par le ministère de l'Agriculture dans le cadre d'un programme beaucoup plus large et qui se focalise sur l'amélioration des ressources de gestion et cherche à contribuer la réalisation d'un résultat de « renforcement des capacités de gestion des ressources naturelles des institutions et communautés locales ». Une approche transversale similaire à la durabilité de l'environnement est également perceptible dans le projet Zones marines protégées qui émerge – lentement. Ce projet, qui sera mis en œuvre en collaboration avec le ministère de l'Environnement, propose d'offrir également un soutien au secteur touristique du pays.

Parmi l'ensemble des partenaires internationaux, le PNUD s'est avéré être l'interlocuteur privilégié du Gouvernement de Djibouti en ce qui concerne les questions liées à l'environnement et à l'adaptation aux changements climatiques. Tous les partenaires ont joué un rôle important dans la mobilisation des ressources et particulièrement pour les projets concernant la Forêt du Day et les Zones marines protégées. Cette mobilisation semble être destinée à perdurer vu que le Bureau de pays est bien avancé dans le processus de pouvoir bénéficier pour son cycle suivant de jusqu'à 4,5 millions de dollars pour ses activités liées à l'adaptation au changement climatique. Dès le début de 2011, le Bureau de pays avait un responsable chargé à plein temps de la question de l'adaptation au changement climatique, travaillant à la mobilisation des ressources et offrant un soutien politique au Gouvernement.

La position privilégiée du Bureau de pays quant aux questions portant sur l'environnement du pays et l'adaptation au changement climatique,

lui donne l'occasion de promouvoir l'intégration systématique de ces considérations dans les décisions du Gouvernement concernant la programmation. Ainsi, il a par exemple été en position de promouvoir de réels mécanismes de sélection pour l'environnement et l'adaptation au sein des programmes de microcrédits du Gouvernement, ainsi qu'au sein de la programmation générale de l'INDS. Il n'est pas encore très clair à ce jour si ces mécanismes ont été mis en place.

La principale agence du Gouvernement djiboutien responsable de la promotion de la question transversale de l'environnement est le ministère de l'Habitat et de l'environnement (MHE). Malgré leurs réalisations en matière de mobilisation des ressources, les relations entre le Bureau de pays et ce ministère, n'ont pas été très solides ces dernières années, du moins du point de vue de ce dernier. Le MHE considère que le Bureau de pays n'est pas très actif concernant les questions environnementales et a par exemple tenté pendant de nombreuses années de faire appel au soutien du PNUD pour une mise à jour de son plan d'action environnemental national. Malgré un premier retour d'information prometteur, le MHE n'a reçu aucune autre information de la part du Bureau de pays depuis ces deux dernières années. Il apparaît selon le bureau PNUD qu'il s'agit d'une approche différente sur la question d'abord la formulation du Plan d'Action Nationale Environnement (PANE). Le PNUD, principal partenaire dans la formulation du premier PANE qui a pris fin en 2010, souhaiterait en premier lieu faire une évaluation des acquis, des réalisations et des ressources mobilisées dans le cadre du premier plan avant d'appuyer la formulation d'un nouveau plan.

Par ailleurs, ceci peut être également dû en partie au rôle limité que le MHE a joué dans le projet Forêt du Day et à cause des retards continus dans le lancement du projet de zones marines protégées. De même, le manque de communication entre le MHE et le PNUD est aussi manifeste à ce niveau là. De meilleures ressources humaines permettraient donc au Bureau de pays de maintenir un dialogue soutenu avec le MHE, et de jouer un rôle plus actif dans le dialogue national sur les

questions liées à l'environnement et à l'adaptation au changement climatique. Les deux fonctions sont obligatoires vu que le PNUD reste le leader reconnu parmi tous les partenaires internationaux concernant les questions sur l'environnement et l'adaptation au changement climatique.

4.3 LES CONTRIBUTIONS INDIRECTES DU PNUD

Il convient également de tenir compte des contributions indirectes du programme PNUD-Djibouti au développement national. Il s'agit ici de l'appui à la coordination de l'aide et de la mobilisation des fonds.

APPUI À LA COORDINATION DE L'AIDE

Le PNUD joue traditionnellement le rôle de coordinateur de l'aide au sein de chaque pays. Ce rôle est tenu tant au sein de l'équipe des Nations unies à Djibouti qu'au niveau des bailleurs. En comparaison avec les pays africains voisins, la communauté des bailleurs à Djibouti n'est pas très importante et un grand nombre de partenaires sont davantage présents pour des raisons stratégiques et géopolitiques. Ainsi, et malgré son avantage comparatif sur ce plan, le PNUD assure difficilement la coordination. D'ailleurs, une étude récente sur la gestion des risques des catastrophes a souligné les difficultés qu'a connues le PNUD dans sa tentative d'assurer la coordination parmi les agences des Nations unies à Djibouti.

La faiblesse de la coordination nuit globalement à l'efficacité des activités planifiées par les différents bailleurs qu'il soient du SNU ou non. Il s'agit d'éviter comme dans le passé, les activités parallèles ou répétées par plusieurs agences de développement. Le danger du double emploi a été vivement souligné par nombre de partenaires du PNUD rencontrés. Communiquer et systématiquement partager les rapports d'évaluation et les examens effectués, constitue un support indispensable à l'évaluation mais aussi indirectement à la coordination. A ce sujet, la faiblesse de cet aspect a été soulevée à maintes reprises.

Dans ce contexte où la coordination de l'aide

n'est pas très développée, une lueur d'espoir surgit avec la nouvelle approche du Gouvernement en faveur d'une meilleure coordination de l'aide. Le rapprochement du ministère de l'Économie, des finances et de la planification (MEFP) et du ministère des Affaires étrangères et de la coopération internationale (MAECI) dans la coordination de l'aide est prometteur. En effet, avec le nouveau remaniement du Gouvernement, le cadre de la coopération est actuellement en évolution. L'aide au développement revient au MEF et sera gérée par la Direction des financements extérieurs et l'aspect politique demeurera au ministère des Affaires étrangères. Cette nouvelle configuration établit une claire distinction entre le rôle du MAECI en amont et du MEF en aval.

Le PNUD pourrait venir en support à l'opérationnalisation de ce nouveau schéma par un soutien à la définition claire des rôles complémentaires, une division constructive des responsabilités entre les deux départements avec le Secrétariat d'État chargé de la solidarité nationale et les autres départements techniques.

Le Coordonnateur résident du PNUD apporte son aide dans son rôle, plus ou moins actif, au sein de l'équipe des Nations unies. L'exercice de l'évaluation des coûts des OMD à Djibouti, réalisé sous la houlette du PNUD en 2011, marque un apport important de ce dernier. Le Gouvernement dispose dès lors d'une sorte de « feuille de route » pour préparer la Table ronde des bailleurs. Avec des thèmes dont il détient l'avantage comparatif, l'exercice de coordination peut s'en trouver amélioré avec l'appui fourni à l'INDS, au genre et à la décentralisation.

Enfin, avec des ressources humaines limitées et un budget interne faible et régulièrement dépassé, les capacités de coordination de l'aide du PNUD sont mises en danger. Cela est illustré par la remarque récurrente des différents partenaires rencontrés qui ont souligné le manque de rapports de suivi réguliers sur l'état de l'avancement des projets. Cet aspect rappelle l'importance de développer des liens synergiques entre la coordination et le suivi-évaluation.

MOBILISATION DES FONDS

Sur la période 2003-11, la mobilisation directe des ressources bien que modeste reste significative. Le PNUD a su jouer un rôle de catalyseur de fonds pour un certain nombre d'initiatives telles que la micro-finance, le genre et l'évaluation des coûts des OMD de Djibouti. Néanmoins, il faut souligner que la faiblesse sur le plan de la coordination entrave une meilleure mobilisation de fonds.

Par ailleurs, les nombreuses attentes des partenaires du Gouvernement de Djibouti, qui n'aboutissent pas toujours à des réalisations, génèrent un sentiment de frustration. Selon la plupart des observateurs, le PNUD, dans son désir de satisfaire tout le monde, déclenche des attentes de financement des projets qui restent non pourvus. A cela s'ajoute le retard dans les réponses rendues aux partenaires ayant formulé ces projets.

La situation atypique de Djibouti avec son double classement paradoxal « PMA/pays à revenu intermédiaire » au sein des pays arabes, ne facilite pas non plus la tâche de mobilisation de fonds.

Il conviendrait dès lors d'élargir l'horizon de prospection de fonds en jouant davantage la carte régionale. Dans ce nouvel espace, le PNUD Djibouti peut profiter du statut du pays, modèle de paix, porte d'entrée stratégique d'une région dynamique pour cibler et attirer des fonds régionaux.

4.4 LE POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DU PNUD

Dans cette partie, le programme PNUD sera évalué globalement par rapport aux points suivants :

- pertinence et capacité d'adaptation ;
- promotion des valeurs des Nations unies du point de vue du développement humain.

Nous aborderons également les questions de visibilité et de communication d'une part et les avantages comparatifs du PNUD à Djibouti d'autre part.

PERTINENCE ET RÉACTIVITÉ

Les interventions financées par le PNUD et ses partenaires sont globalement pertinentes. Celles-ci émanent des cadres de programmation du PNUD (CPD, CPAP) qui sont parfaitement alignés avec les divers documents de planification stratégique du Gouvernement à savoir le DRSP et désormais l'INDS. Cette concordance des cadres avec les objectifs stratégiques du pays est justifiée puisque ce dernier fournit un appui quant à leur formulation et parfois leur mise en œuvre. Néanmoins, la pertinence est entachée en raison du fait que certains thèmes sélectionnés, à l'instar de l'emploi, n'ont pas bénéficié d'efforts soutenus. Par conséquent, bien que théoriquement les stratégies du PNUD soient pertinentes, il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre soit assez difficile, ce qui atteste que la faisabilité des interventions thématiques en amont n'a pas été suffisamment étudiée.

Globalement, le PNUD reste très à l'écoute du Gouvernement en tentant de répondre aux urgences du moment. Les thématiques retenues, même si celles-ci ne sont pas toujours finalisées, répondent directement aux besoins de la population. Les liens de proximité qu'entretient le PNUD avec les partenaires du Gouvernement Djiboutien lui permettent d'être près des priorités nationales. Les mêmes ressorts lui facilitent également la tâche de promouvoir les valeurs fondamentales des Nations unies. Toutefois, dans ses *choix* de priorités, certains domaines d'importance stratégique dans la lutte contre la pauvreté sont laissés pour compte. Le secteur privé et son rôle dans la création d'emplois est le grand absent. Cela pourrait témoigner d'une faiblesse de sa capacité d'analyse des problématiques prioritaires nationales.

De même, sa volonté de vouloir satisfaire à la fois un grand nombre de partenaires avec des réponses à court terme, met en danger l'atteinte des objectifs à plus long terme. Par conséquent, il n'est pas étonnant que le Bureau de pays soit dépassé par les obligations de gestion – à court terme, souvent d'urgence – aux

dépens de la réalisation des objectifs inscrits dans les plans à long terme. Dans ces conditions, l'efficacité de ses interventions est limitée par la surcharge de travail induite par le manque de capacités nécessaires (de spécialiste en suivi-évaluation, de spécialiste en communication, etc.). Comme précisé antérieurement, cette situation alimente un sentiment de frustration des partenaires particulièrement en raison de son manque chronique de ressources humaines (aux compétences adéquates) et financières.

Concernant la mobilisation des ressources, il est plus aisé pour le PNUD d'agir en amont mais le Gouvernement préfère des résultats rapides, tangibles et visibles sur le terrain. Le PNUD se trouve ainsi contraint d'identifier le bon dosage entre une intervention en amont et une intervention en aval pour rendre ses actions plus efficaces et visibles à court terme.

La majorité des interlocuteurs ont insisté sur le rôle stratégique du PNUD en amont (au niveau de la conception, de la stratégie, de la formulation et de l'institutionnel) et cela constitue l'avantage comparatif de l'organisation. Les mêmes interlocuteurs insistent sur l'importance d'être proche du terrain (en aval) pour certains aspects dont l'environnement. En effet, la présence au niveau opérationnel s'est avérée rentable dans le passé en termes de mobilisation de fonds. Certains partenaires (UE, Japon, Allemagne) exercent une pression pour que le PNUD soit présent en aval bien qu'il soit faiblement équipé.

Quoi qu'il en soit, ces exigences tantôt en amont et tantôt en aval accentuent la pression sur des ressources limitées du Bureau de pays.

PROMOTION DES VALEURS DES NATIONS UNIES

L'assistance du PNUD dans le cadre de la promotion des droits de l'homme liée à la lutte contre la pauvreté est reconnue par les interlocuteurs. En travaillant étroitement avec le Gouvernement de Djibouti sur les thèmes tels que le genre, la gouvernance, la durabilité environnementale, l'équité

et la transparence, le PNUD promeut bien les valeurs des Nations unies.

AVANTAGES COMPARATIFS DU PNUD

Le bureau du PNUD-Djibouti a trouvé ses niches. Celles-ci correspondent à son mandat au niveau international : genre, environnement, gouvernance. Naturellement, le PNUD-Djibouti n'a eu aucun mal à se positionner sur ces thématiques qui étaient orphelines à Djibouti. Pour le futur, il conviendrait de renforcer ses interventions dans ces secteurs où son action a joué le rôle de catalyseur.

Par ailleurs, le suivi-évaluation des cadres politiques de lutte contre la pauvreté (au sein de l'INDS) est un domaine pour lequel le PNUD pourrait prendre le leadership. Son positionnement ici contribuerait à faire de ce thème une priorité et ferait gagner au Bureau de pays plus de visibilité. De surcroît, le suivi et l'évaluation agissent en tant que trait d'union entre une intervention en aval – où l'on voit les résultats des politiques et des stratégies – et une intervention en amont où celles-ci sont développées et corrigées. Cela souligne l'importance que peuvent avoir des systèmes de suivi-évaluation renforcés. Ainsi, le projet Logement a su réagir à une conception de base mal adaptée, modifiant l'approche du projet pour mieux répondre aux besoins identifiés sur le terrain. Le projet PADCL, qui a connu autant de difficultés à ce jour, pourrait-il peut être profiter d'une même approche, moyennant un suivi technique plus vigoureux ?

Enfin, le PNUD peut renforcer les capacités organisationnelles de la société civile en apportant particulièrement une assistance technique aux associations dans le domaine de l'élaboration de projets, de l'exécution et du suivi.

VISIBILITÉ ET COMMUNICATION

Tout au long de la mission de l'ERAD, le manque de communication mais également le manque de visibilité du PNUD ont été constatés. L'ensemble des personnes rencontrées soulignent

que celui-ci semble malheureusement dépassé par d'autres partenaires au développement plus actifs comme l'UNICEF, le PAM ou l'USAID. Ce constat est fait sur la base de son absence remarquable de la sphère nationale à tel point que beaucoup ont fait les constats suivants : « on ne le voit plus à la télé » ; « il n'est plus dans aucune activité importante ». Toutefois, la visibilité du PNUD s'est grandement améliorée depuis 2010 grâce en partie à un résident coordinateur somaliphone.

Il convient ici de remédier au manque de communication principalement envers les partenaires donateurs et ce, afin de les fidéliser dans les programmes conjoints. L'urgence est de renforcer les capacités de communication au sein du Bureau de pays. Le renforcement des capacités de suivi-évaluation tant au sein du bureau qu'au niveau des partenaires du Gouvernement concourt à l'amélioration de la communication.

La personnalité et le charisme du représentant résident agissent sur l'intervention du PNUD ainsi que sur l'importance de ses activités. Dans ce sens, l'ensemble des personnes rencontrées s'accordent sur une nette amélioration de l'image de celui-ci depuis l'arrivée de l'actuelle coordinatrice résidente.

En dépit des observations des partenaires concernant la visibilité et les capacités de communication limitées du PNUD, différents types de lobbying soutenant les valeurs des Nations unies ont représenté une importante dimension dans l'agenda du Bureau de pays pendant la période concernée. En 2004 par exemple, une « caravane des objectifs du Millénaire pour le développement » a été créée. Celle-ci rassemblait des responsables du PNUD, du personnel du Gouvernement et des consultants recrutés à cet effet. Puisant dans un budget du siège, la caravane des OMD a voyagé dans le pays pendant trois semaines pour expliquer et promouvoir les OMD aux autorités locales, aux élèves dans les écoles et aux organisations de la société civile, grâce à l'organisation d'un ensemble de réunions, pièces de théâtre en dialectes locaux et mini concerts.

Le PNUD-Djibouti, contribue également aux activités de la Journée des Nations unies et à la Journée de la campagne pour mettre fin à la pauvreté, en coordination avec l'ensemble de l'équipe de pays des Nations unies. Les budgets se situent entre 5 000 et 10 000 dollars et les activités qui varient chaque année sont suivies par les hauts responsables du Gouvernement. Le PNUD fournit ici un soutien logistique à la participation des femmes et groupes vulnérables à ces événements. La même approche est suivie pour le soutien du PNUD aux autres événements au niveau national tels que la Journée

internationale de la femme et la Journée des droits de l'homme.

Enfin, le PNUD soutient le Parlement à travers ses projets et celui-ci organise des caravanes parlementaires composées de fonctionnaires parlementaires voyageant à travers le pays pour informer les électeurs des rôles, des fonctions et des activités du Parlement et pour informer des décisions que cet organe a prises. Aujourd'hui, le Gouvernement de Djibouti participe directement d'une part considérable au budget de ce programme qui s'élève à environ 40 000 dollars.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 CONCLUSIONS

1. Les contributions directes du PNUD au développement de Djibouti ont été, et demeurent, hautement pertinentes

La plupart des activités du programme du PNUD-Djibouti durant la période 2003 – 2011 ont été hautement pertinentes et soigneusement intégrées au sein de l'UNDAF et des stratégies nationales de réduction de la pauvreté que le PNUD soutien depuis sa création. Ce constat a été d'autant plus vérifié pendant la période 2008 – 2011.

2. Les programmes du PNUD pour la réduction de la pauvreté ont été plus efficaces dans la réalisation des résultats escomptés que les programmes pour la gouvernance.

L'efficacité des activités liées à la réduction de la pauvreté, au relèvement des crises, à la gestion de l'environnement et à la lutte contre le VIH/SIDA a été considérablement plus importante que celle des activités visant à renforcer la gouvernance.

Concernant la pauvreté, le relèvement des crises et la gestion de l'environnement : la création de logements pour les populations vulnérables touchées par la guerre civile des années 1990, bien qu'elle ait été mise en place longtemps après la fin des hostilités, s'est révélée être un succès remarquable et représentait à elle seule plus d'un tiers des versements du PNUD au cours de cette période. Ce programme, qui souffrait à l'origine de défauts de conception légués par le partenaire financier, a par la suite bénéficié de la flexibilité du PNUD dans les situations locales sensibles et face aux impératifs émergents. Le programme VIH/SIDA a véritablement servi de catalyseur. Le soutien du PNUD pour le lancement du

programme de micro-finance du pays a été un autre succès remarquable.

Concernant la gouvernance : à l'exception du soutien aux parlementaires et de l'initiative Capacity 21, il semble y avoir eu moins de succès comparables (comme pour la micro-finance ou le soutien aux systèmes statistiques) au sein du programme de soutien à la gouvernance, dans lequel les objectifs du PNUD qui faisaient écho aux objectifs propres du gouvernement, ont été trop ambitieux dans le contexte de l'évolution politique de Djibouti.

Les effets des interventions du PNUD lors du cycle 2008 – 2012 semblent avoir été de nouveau plus importants en ce qui concerne le programme pour la réduction de la pauvreté que concernant le programme pour la gouvernance. Le soutien à la micro-finance semble avoir été un succès sans conteste et jouant ainsi le rôle de catalyseur pour l'émergence d'un système national expansif correctement financé. Cependant, Il y a eu plus de difficultés à garantir la mise en place de mécanismes de financement nécessaires au développement local mené par les autorités décentralisées. Même au sein du programme de gouvernance, le soutien du PNUD pour le développement de la capacité statistique et du système judiciaire du pays a été précieux.

3. L'efficacité du soutien du PNUD au développement djiboutien a été inégale

D'une part, le rythme des progrès de certaines activités du programme de Djibouti ne correspondait pas aux plans initiaux et reflétait des niveaux d'efficacité plus bas que ceux initialement prévus, les activités de cette période de programmation ont néanmoins permis certaines des réalisations les plus remarquables de la période

suivante dans des domaines tels que le soutien à la micro-finance, le Bureau national des statistiques, l'INDS et la gestion de l'environnement rural. D'autre part, des difficultés chroniques héritées de la période antérieure ont continué de réduire l'efficacité du soutien du PNUD dans des domaines tels que le suivi et l'évaluation des programmes nationaux et le développement décentralisé.

4. Les programmes du PNUD n'ont pas intégralement résolu les questions liées à la durabilité sociale et de l'environnement qui nécessitent des approches transversales, l'adoption de stratégies intégrées et une meilleure capacité de développement :

La plupart des initiatives menées tout au long du programme 2003 – 2007 ont été limitées par l'absence d'approches transversales. Les questions transversales inhérentes telles que le genre, la durabilité de l'environnement et le VIH-SIDA ont souvent été traitées de manière isolée plutôt qu'intégrées constamment dans les programmes. Ainsi, les bénéfices impressionnants obtenus dans la forêt du Day peuvent être consolidés sur le long terme s'ils sont accompagnés d'une source d'eau accessible à long terme et permettant de satisfaire les multiples besoins des utilisateurs locaux.

Le développement tout aussi impressionnant du bureau national de statistiques ne pourra probablement être maintenu – face à une importante demande locale en statisticiens – que lorsqu'une offre nationale de statisticiens formés pourra être assurée. Les initiatives locales de développement des gouvernements locaux ne deviendront importantes que lorsque ces autorités locales obtiendront des sources de revenus durables.

L'absence de tradition locale de suivi et d'évaluation menace de saper la durabilité des résultats dans de nombreux domaines. De même, et comme ce fut le cas lors du cycle précédent, il faut davantage d'approches transversales aux questions inhérentes telles que le genre, la durabilité de l'environnement et le VIH-SIDA. D'autre

part, la durabilité à plus long terme des réformes judiciaires soutenues par le PNUD semble être plus garantie.

De nouveau, les effets de ces interventions (du moins à ce stade du cycle du programme) semblent être plus importants dans le programme de réduction de la pauvreté qu'au sein du programme de gouvernance. Il y a eu plus de difficultés à garantir la mise en place de mécanismes nécessaires de financement pour le développement local mené par les autorités décentralisées. Même au sein du programme de gouvernance moins stable, le soutien du PNUD pour le développement de la capacité statistique et du système judiciaire du pays a été précieux. Les facteurs clés ayant influé sur l'efficacité du PNUD de manière générale sont sujets non seulement aux contraintes auxquelles fait face le Bureau de pays présentées ci-dessous, mais également aux limitations et rivalités des partenaires nationaux, ce qui nuit aux résultats.

Cette série de questions relatives à la durabilité devrait par conséquent être abordée avant la fin de la phase de programmation en cours ou du moins dans le prochain programme de pays en cours de conception.

5. Le PNUD a eu moins de succès avec ses activités indirectes ou de coordination de l'aide et de mobilisation des ressources qu'avec ses interventions dans les projets.

Soutien à la coordination de l'aide

Le Gouvernement de Djibouti a activement développé sa capacité de coordination de l'aide, notamment avec le soutien du PNUD et d'autres, mais la fonction demeure relativement peu développée en comparaison avec plusieurs autres pays d'Afrique subsaharienne et reste largement confinée aux mécanismes sectoriels de coordination. Les évaluateurs ont découvert que la perception des résultats de la coordination de l'aide du PNUD-Djibouti par les autres partenaires internationaux était injustement critique et fondée sur des estimations peu réalistes de ce qui est faisable dans le contexte de Djibouti, en comparaison avec

d'autres pays africains où les structures de coordination de l'aide du Gouvernement sont plus élaborées et efficaces. La position géopolitique stratégique de Djibouti entraîne une relation unique avec ses principaux partenaires d'aide, qui peuvent être plus préoccupés par les questions de sécurité que par les priorités de développement. Cela complique les approches traditionnelles en matière de coordination de l'aide et la capacité du PNUD d'y jouer un rôle de soutien majeur.

Il semblerait que l'on puisse renforcer la coordination et diminuer la concurrence entre les membres de l'équipe des Nations unies. Toutefois, le rôle du Coordonnateur résident (CR), qui s'est révélé être une personnalité bien en vue et un porte-parole efficace pour les Nations unies à Djibouti et dans la région, a été apprécié. Ensemble, le CR et le bureau du PNUD fournissent un ancrage à l'équipe des Nations unies à Djibouti tout en élaborant des approches proactives permettant d'anticiper les questions capitales telles que le genre, la décentralisation et le soutien au processus INDS.

Les ressources humaines et financières du bureau du PNUD sont constamment dépassées. Cela se reflète dans l'incohérence du suivi, de l'évaluation et de l'élaboration de rapports qui à son tour réduit les capacités de coordination. Cependant, le renforcement des capacités de suivi, d'évaluation et d'élaboration de rapports, tant au sein des programmes du PNUD que parmi les partenaires gouvernementaux, pourrait servir à améliorer les capacités de la coordination de l'aide.

Soutien à la mobilisation des ressources

Les résultats directs de la mobilisation des ressources pour la période 2003-2011 ont été modestes mais significatifs et ont considérablement dépassé la valeur des ressources du programme à chaque période. Les résultats les plus importants ont été signalés pour les activités en aval, relatives au relèvement post conflit, la décentralisation et la promotion de la durabilité de l'environnement. La mobilisation des ressources indirectes a également été significative,

notamment pour catalyser le soutien au programme pour le microcrédit. Plus récemment, le soutien du PNUD pour l'élaboration détaillée des coûts pour atteindre les ODM de Djibouti doit renforcer la capacité du Gouvernement à mobiliser les ressources nécessaires à ces objectifs.

Quelques partenaires du PNUD au Gouvernement de Djibouti ont été déçus par ce qu'ils estiment être des résultats insuffisants de mobilisation de l'aide de la part du PNUD. Ils peuvent avoir des attentes irréalistes de ce qui est possible, en comparaison avec les résultats de la mobilisation de l'aide à Djibouti et celle des Gouvernements africains voisins plus pauvres, plus peuplés et davantage touchés par la crise. Dans une certaine mesure, ces attentes irréalistes peuvent également avoir été créées par la propre propension du PNUD-Djibouti à surévaluer ses capacités de mobilisation de l'aide dans un contexte compétitif et un climat économique mondial défavorable.

Dû à son statut de « pays à revenus intermédiaires » et classé en même temps parmi les « pays les moins avancés » à faible population, Djibouti fait face à des défis uniques concernant la mobilisation de l'aide. Certains partenaires au sein du Gouvernement de Djibouti sentent que leur mobilisation de l'aide serait plus efficacement soutenue si le Bureau de pays du PNUD bénéficiait du soutien du Bureau régional pour l'Afrique. Comme ce dernier compte certainement beaucoup d'autres pays confrontés aux mêmes défis que Djibouti, cela signifierait également une concurrence plus importante pour des ressources limitées. Les avantages d'une transition au Bureau régional pour l'Afrique seraient donc plus en apparence que réels et il y aurait probablement plus à gagner si la mobilisation des ressources au sein du Bureau régional pour les états Arabes était plus importante et la coopération entre les deux bureaux régionaux davantage renforcée.

6. Le PNUD-Djibouti s'est correctement positionné malgré un certain manque récurrent de ressources pouvant lui permettre de tirer le meilleur parti de ce positionnement.

Le PNUD-Djibouti a systématiquement et de manière croissante, soutenu les valeurs des Nations unies à travers ses programmes qui font activement la promotion de l'égalité – particulièrement l'égalité des genres – les droits de l'homme et la durabilité de l'environnement. La pertinence de ces programmes a été assurée par un alignement minutieux des stratégies nationales successives de réduction de la pauvreté. Le Bureau de pays est toutefois allé plus en avant dans le cycle actuel, en faisant du soutien au développement et de l'amélioration de l'INDS l'un des piliers de la programmation du PNUD. D'autre part, la réactivité du PNUD a été limitée en raison du manque de ressources humaines et financières du Bureau de pays, source de frustration généralisée parmi les partenaires du Gouvernement.

Le PNUD-Djibouti a connu bien plus de succès avec la mobilisation des ressources pour les « activités en aval », telles que le soutien pour la reconstruction post conflit, la gestion de l'environnement rural et la décentralisation, qu'avec les activités en « amont » orientées vers les politiques et les stratégies.

Cependant, le PNUD-Djibouti présente également un avantage comparatif considérable dans le soutien des activités en amont. Ce fait a justifié une présence continue du PNUD tant dans les activités en amont qu'en aval, même si cette présence dans les deux contribue à solliciter les ressources humaines du Bureau de pays au delà des ses capacités.

En termes de modalité d'exécution nationale et d'exécution directe,

Le PNUD-Djibouti a été engagé dans la transition vers la modalité d'exécution nationale (NEX) au cours des deux périodes de programmations considérées. Il n'y a actuellement qu'un programme majeur mis en œuvre dans le cadre de la modalité DEX, tel que l'exige l'organisme de financement. Cependant, les capacités des partenaires du Gouvernement à mettre en œuvre dans le cadre de la modalité NEX demeurent limitées. Ainsi, le PNUD-Djibouti est encore impliqué

dans une gestion d'un système à forte demande en main d'œuvre « semi-NEX ».

5.2 RECOMMANDATIONS

LA PROGRAMMATION FUTURE DU PNUD

Recommandation 1: Mettre en œuvre un éventail d'activités en amont et en aval soigneusement choisies. Le programme devrait continuer à soutenir les deux activités, en partie tout d'abord parce qu'il présente un avantage comparatif dans la mise en œuvre des activités en amont, mais connaît un succès bien plus important dans la mobilisation des ressources pour les activités en aval. La deuxième raison de ce soutien aux deux types d'activités est que celles-ci peuvent et devraient être complémentaires. Être un partenaire efficace d'activités en amont dans des domaines tels que la promotion des droits des femmes, le soutien aux droits de l'homme ou à la stratégie de réduction de la pauvreté nécessite une bonne connaissance de la réalité en aval et vice versa.

Recommandation 2: Réduire la portée thématique des programmes du PNUD à Djibouti. Le Bureau de pays continuera à se heurter à des pressions contradictoires, d'une part, pour être réactif aux demandes imprévues des Gouvernements au regard des priorités de programmation actuelles, et d'autre part pour maintenir un haut niveau de contributions, de professionnalisme et d'expertise dans tous les domaines du programme en cours. Dans ses choix futurs, le Bureau de pays doit accepter les compromis inévitables auxquels il doit faire face. Du point de vue des partenaires le PNUD est d'ailleurs déjà dépassé. S'engager dans de nouveaux domaines d'activités sans les ressources financières et humaines pour les réaliser de manière efficace multiplie les risques de porter atteinte à la réputation du PNUD dans le pays.

Recommandation 3 : Maintenir une focalisation minutieuse sur des domaines de concentration bien définis. Le PNUD-Djibouti a développé un noyau d'activités bien défini au sein duquel il a démontré ses avantages comparatifs et

établi des niches crédibles et d'une grande valeur. Parmi celles-ci, le soutien aux questions relatives au genre et aux droits des femmes en particulier, le soutien aux droits de l'homme et aux réformes judiciaires en particulier, le soutien à la durabilité de l'environnement et pour l'adaptation au changement climatique et le soutien au processus de planification, de mise en œuvre, de surveillance et d'évaluation d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

Recommandation 4: Réduire la présence du PNUD dans les zones où son soutien a été catalytique dans le passé et où de nouveaux acteurs sont apparus. Le rôle décisif du PNUD-Djibouti dans le lancement du système national de micro-finance est un bon exemple de dialogue national auquel le Bureau de pays doit continuer à participer, mais sans tabler sur un rôle futur important dans la programmation, étant donné que d'autres sources significatives de financement sont disponibles.

Recommandation 5: Analyser avec précaution les domaines de programmation sujets à des problèmes chroniques avant tout autre engagement. L'exemple le plus probant est l'expérience de longue durée et souvent perturbée du PNUD-Djibouti dans son soutien à la politique de décentralisation nationale. Malgré quelques succès initiaux, les principaux programmes de soutien à la décentralisation du PNUD ont été entachés de difficultés, peut être en partie imputables au mode de mise en œuvre DEX à la demande de l'UE. Il est important de souligner que les activités financées par l'UE dans la phase précédente de programmation ont également connu d'importants problèmes initiaux que les partenaires ont réussi à surpasser, débouchant ainsi sur la contribution la plus significative du PNUD au cours de cette période. Le PADCL et les activités rattachées peuvent également connaître un revirement. Toutefois, si elles s'enlisent dans des difficultés pour la suite du programme 2008-2012, le PNUD-Djibouti doit réévaluer soigneusement sa stratégie de soutien au développement décentralisé à Djibouti. Les alternatives à prendre en considération peuvent

inclure le soutien au financement et à la mobilisation des ressources pour les plans de développement locaux qui ont vu le jour, mais dont le financement n'a pas été garanti au cours du programme de décentralisation.

COORDINATION DE L'AIDE ET MOBILISATION DES RESSOURCES

Recommandation 6 : Le PNUD devrait aider à mettre en place des synergies potentielles entre une coordination de l'aide et un suivi et évaluation (S&E) efficaces des efforts de développement national sous une direction gouvernementale bien définie. La coordination et le S&E sont des domaines nécessitant tous deux un leadership gouvernemental afin d'atteindre les objectifs. Pour y parvenir, les deux nécessitent un partage efficace des informations entre partenaires engagés détenant des rôles et des responsabilités bien définis. La coordination de l'aide (et la mobilisation des ressources) peut être renforcée par le soutien d'un S&E efficaces et transparents et vice versa. Malheureusement, il est avéré qu'une faible coordination de l'aide entraîne un manque d'efficacité du S&E. Cela représente un défi important pour le Gouvernement djiboutien pour qui les avantages potentiels sont substantiels. La coordination de l'aide et le S&E sont des domaines dans lesquels le PNUD-Djibouti a également beaucoup à gagner en terme de renforcement de la performance du Gouvernement et pour lesquels le soutien du PNUD aux efforts du Gouvernement pourrait contribuer grandement afin d'atteindre les synergies potentielles.

Recommandation 7 : Soutenir la coordination de l'aide tout en contribuant à la promotion d'une meilleure collaboration entre les partenaires du Gouvernement. Le PNUD s'engage à un soutien continu à la coordination de l'aide dans un contexte où les principaux partenaires du Gouvernement définissent continuellement leurs rôles respectifs. Il est important de garantir que la conception de tout soutien futur du PNUD pour la coordination de l'aide implique une consultation minutieuse de tous les partenaires du

Gouvernement afin de s'assurer que le soutien du PNUD contribue à diminuer la concurrence résiduelle parmi les partenaires du Gouvernement, les aidant ainsi à définir des rôles compatibles et complémentaires au sein du système national de coordination de l'aide.

Recommandation 8: Soutenir la mobilisation des ressources en insistant sur le fait que Djibouti est un modèle pacifique, carrefour régional et point d'entrée stratégique pour une région dynamique. Le PNUD devrait soutenir ardemment les efforts de Djibouti visant à se démarquer pour développer une niche unique dans la Corne de l'Afrique. Ce rôle est d'ores et déjà reconnu, par exemple, dans le rôle de Djibouti en tant que site du siège de l'autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et par la décision de l'Union européenne de développer sa stratégie régionale depuis son bureau de Djibouti. Comme les villes-états dynamiques d'Asie du Sud-est et du Sud-ouest, ce que Djibouti accomplira dans la décennie à venir peut être perçu comme un modèle constructif dans une région conflictuelle, tout en renforçant la stabilité et les infrastructures régionales indispensables.

GESTION DU PROGRAMME DU PNUD

Recommandation 9 : Poursuivre le renforcement des ressources humaines du Bureau de pays par tous les moyens possibles. Alors que le PNUD-Djibouti est inévitablement soumis aux

contraintes budgétaires mondiales, il existe néanmoins une possibilité de renforcer les ressources humaines du Bureau de pays. Un « processus de gestion pour le changement » plus dynamique et les changements qui en découlent au niveau de la dotation du personnel, des Administrateurs auxiliaires (JPO) ou autres types de stagiaires, et avantage de Volontaires des Nations unies, peuvent aider à renforcer les capacités du Bureau de pays à satisfaire les diverses demandes. Les partenaires bilatéraux émergents ayant une présence croissante à Djibouti, l'Allemagne et le Japon en particulier, ainsi que les pays voisins ayant un intérêt marqué pour Djibouti et ayant parfois soutenu financièrement d'experts et de JPO dans le passé (tels que l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis), peuvent se révéler être des soutiens précieux au renforcement des ressources humaines du Bureau de pays.

Recommandation 10 : Mettre en place des modalités pour une transition de la modalité DEX à la modalité NEX qui permettraient de réduire les perceptions erronées de manque de flexibilité. En maintenant la modalité DEX malgré les défis de la mise en œuvre avec les partenaires gouvernementaux, le PNUD-Djibouti s'est exposé par lui-même à des critiques d'inflexibilité. La solution pourrait se trouver dans une combinaison de formation et d'assistance technique renforcée envers les partenaires nationaux jusqu'à ce qu'ils démontrent leur capacité à fonctionner dans l'ensemble des modalités NEX.

Annexe 1

DOCUMENTS CONSULTÉS PAR L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION

- Analyse économique du secteur de l'Éducation à Djibouti – réalisations 2002 - 2008 et perspectives 2009 - 2015 Banque mondiale, Juillet 2009.
- Banque Africaine de Développement (BAD), *Évaluation des besoins en renforcement de capacités de gestion des finances publiques et de suivi-évaluation de l'INDS*, Rapport, Janvier 2011.
- Banque Africaine de Développement (BAD), *Facilité en faveur des États Fragiles (FEF): Directives pour l'administration du programme d'assistance technique et de renforcement des capacités au titre des opérations du pilier III*, Juillet 2010.
- Banque Africaine de Développement, OECD, PNUD, *Perspectives Économiques en Afrique, Note pays Djibouti*, 2010.
- Banque Africaine de Développement, OECD, PNUD, *Perspectives Économiques en Afrique, Note pays Djibouti*, 2011.
- Banque Africaine de Développement, *Rapport combiné d'achèvement du document de stratégie pays axé sur les résultats (DSPAR) 2007-2010 et de la revue de portefeuille 2010*, Décembre 2010.
- Bonifas Christian, *Appui au renforcement des capacités nationales pour une bonne gouvernance*, pour le bureau de pays du PNUD, Juin 2007.
- Christian, Remy et Carton Mohamed Robert, *Évaluation du Programme d'appui à la lutte contre la Pauvreté (PLCP)*, pour le cabinet du Premier ministre et le bureau de pays du PNUD, Décembre 2006.
- Décret n°2006-0098/PR/MID du 05 avril 2006 fixant les indemnités allouées aux représentants locaux modifié par le Décret n°2007-0212/PR/MID du 10 novembre 2007.
- Décret n°2007-0099/PR/MID du 03 Mai 2007 portant transfert et répartition de compétences entre l'État et les Collectivités Territoriales, Mai 2007.
- Djibouti Stratégie pays 2011-2015 – Banque Africaine de Développement – Juin 2011.
- Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Profile 2008 Djibouti*, 2008.
- Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Report 2011 Djibouti*, 2011.
- Fonds Monétaire International, *Aide-Mémoire des consultations au titre de l'article IV*, FMI Mission de Novembre 2010.
- Fonds Monétaire International, Département des finances publiques, République de Djibouti, *Préfiguration d'un cadre budgétaire à moyen terme 2012-2014*, Aide-mémoire, Février 2011.
- Fonds Monétaire International, *Djibouti-Note sur le programme, Facilité Elargie de Crédit*, Janvier 2011.
- Gouvernement de Djibouti. *Rapport Final de l'Enquête djiboutienne auprès des Ménages*. Direction de la statistique et des études démographiques, 2002.
- Gouvernement de Djibouti. *Rapport Final de l'Enquête djiboutienne à indicateurs multiples (EDIM)*. Direction de la statistique et des études démographiques, 2007.
- Gouvernement de Djibouti et Gouvernement de Côte d'Ivoire, *Ouverture de la filière des Techniciens Supérieurs de la Statistique (TSS) à l'Université de Djibouti : Aide mémoire de la mission d'évaluation des conditions de mise en œuvre*, Djibouti, Juin 2011.
- Gouvernement de Djibouti et Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Accord entre Djibouti et le PNUD*, 1979.

- Gouvernement de Djibouti et Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Manuel des procédures d'exécution nationale pour les opérations mises en œuvre dans le cadre de l'approche harmonisée des remises d'espèces aux partenaires d'exécution*, Mai 2007.
- Gouvernement de Djibouti et Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Plan d'Action du Programme de Pays 2008-12*, Décembre 2007.
- Gouvernement de Djibouti et Bureau de pays du PNUD à Djibouti, 'Projet d'appui a la decentralisation et aux collectivités locales Rapport final d'évaluation', Djibouti, Septembre 2010.
- Gouvernement de Djibouti et Bureau de pays du PNUD à Djibouti, 'Rapport d'examen Final 2004 – 2007, Djibouti', (non daté).
- Gouvernement de Djibouti, *Forum National sur la Femme Djiboutienne / Bilan de la stratégie nationale d'intégration de la femme dans le développement*, Rapport Final, Djibouti, Février 2010.
- Gouvernement de Djibouti, *National Initiative for Social Development (INSD) (Strategic Framework)*, *Report on implementation of the PRSP 2004-06*, Avril 2008.
- Gouvernement de Djibouti, *Politique Nationale Genre (2010 – 2020)*, *Intégration d'une stratégie de réduction des risques VIH/SIDA*, Juillet 2011.
- Gouvernement de Djibouti, *Politique Nationale Genre (2010 – 2020)*, *Analyse de la situation du genre à Djibouti*, Djibouti, Avril 2011.
- Gouvernement de Djibouti, *Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté*, Avril 2008.
- Gouvernement de Djibouti, *Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté*, Mars 2004.
- Gouvernement de Djibouti, *Rapport Final : Évaluation a mi-parcours du projet d'appui a la réinstallation des déplacés*, 2005.
- Gouvernement de Djibouti, *Rapport National sur le développement humain 2004*, 2004.
- Gouvernement de Djibouti, *Rapport National sur le développement humain 2007*, 2007.
- Gouvernement de Djibouti, *Rapport sur la Coopération pour le développement pour la période 2004 –2008*, Décembre 2010.
- Gouvernement de Djibouti, *Requête de financement de la Stratégie Nationale de développement de la statistique (SNDS)*, Djibouti, Août 2010.
- Gouvernement de Djibouti, *Stratégie nationale de développement de la statistique, Schéma directeur de la statistique 2011-2015*, Djibouti, (non daté).
- Gouvernement de Djibouti, *Stratégie nationale de développement de la statistique, Schéma directeur de la statistique 2009-2013*, Djibouti, (non daté).
- Grehal, Jean-Yves, *Rapport final, Projet DJI/03/002, Mission auprès de l'Assemblée nationale*, PNUD, Juin 2007.
- Houmed-Gaba Maki Houmed-Gaba, *Rapport Annuel 2009*, Projet d'appui au renforcement des capacités du ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale en matière de coordination et de gestion de l'aide, PNUD, Décembre 2009.
- IFPRI International Food Policy Research Institute, *Economics of the Arab Awakening: From Revolution to Transformation and Food Security*, Mai 2011.
- Fonds Monétaire International, Djibouti *Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté – Rapport annuel sur les progrès réalisés*, Décembre 2010.
- Fonds Monétaire International, *Djibouti-Program Note*, Extended Credit Facility, Avril 2011.
- Fonds Monétaire International, *Djibouti-Staff Report for the 2010 Article IV Consultation, Second and Third Reviews Under the Three-Year Extended Credit Facility, Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria and Rephasing of Disbursement, and Extension of the Extended Credit Facility Debt Analysis*, Décembre 2010.
- Fonds Monétaire International, *Djibouti-Staff Report, First Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility*, Septembre 2010.

- FMI et la Banque mondiale, *Debt Sustainability Analysis, 2010*, Décembre 2010 Fonds Monétaire International, *Country report, Djibouti: Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté*, Avril 2008.
- Konate Sekou Tidiani, documents divers, *Rapport Annuel 2008, 2011, Projet Programme d'appui à la statistique et à la planification*, Décembre 2009.
- Loi N°122/AN/05^{ème} L du 01 novembre 2005 portant sur le statut de la Ville de Djibouti.
- Loi N°174/AN/02/4^{ème} L du 07 juillet 2002 portant Décentralisation et Statut des Régions modifiée par la Loi n°139/AN/06/5^{ème} L du 04 février 2006.
- Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe, *Enquête du COMESA sur l'environnement des affaires à Djibouti, Perception des investisseurs*, Juillet 2009.
- Ministère de l'économie nationale et de l'enseignement supérieur, *Cadre Budgétaire à moyen terme*, Juin 2009.
- Ministère des Finances, *Budget de l'État 2010*, Décembre 2009.
- PADCL, *Rapport sur l'état d'avancement*, Juin 2010.
- République de Djibouti, *Décret n° 2010-0038/PR/MEFPCP portant publication des résultats du 2^{ème} recensement général de la population et de l'habitat de 2009*, 25 Mars 2010.
- République de Djibouti, *Rapport PEFA, Public Expenditure and Financial Accountability*, Mars 2011.
- République de Djibouti. 15 Novembre - 12 Décembre 2004, Décembre 2004.
- Secrétariat d'État à la Solidarité Nationale, *Rapport intérimaire sur les OMD à Djibouti*, Décembre 2008.
- Système des Nations Unies (SNU) à Djibouti, *Document de Programme Conjoint*, (non daté).
- ONU and Ligue des États Arabes, *The Third Arab Report on the MDGs 2010 and the impact of the global economic crises*, 2010.
- ONU, *Bilan Commun de Pays, République de Djibouti*, Janvier 2007, 60 pp.
- ONU, *Bilan Commun de Pays*, Mai 2002.
- ONU, *Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement et du fonds des Nations Unies pour la population, Programme de Djibouti (2008-2012)*, Juin 2007.
- ONU, *Programme de coopération entre les Nations Unies et la république de Djibouti, revue à mi parcours*, Janvier 2011.
- ONU, UNDAF Djibouti 2003-07, Juillet 2002.
- ONU, UNDAF Djibouti 2008 - 12, Juin 2007.
- ONU, *UNDP strategic plan, 2008 - 2011 Accelerating global progress on human development*, Conseil d'administration du PNUD et UNFPA, Juillet 2007.
- ONU, Conseil d'administration du PNUD et UNFPA, *UNDP strategic plan, Second multi-year funding framework, 2004-2007*, Juillet 2007.
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Appui à l'ADDS*, Document de projet, (non daté).
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Food Security*, Document de projet, (non daté).
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *00049149 Gouvernance*, Document de projet, 2008.
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *00059609 Gouvernance*, Document de projet, (non daté).
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Analyse sectorielle transversale en vue d'identifier les secteurs prioritaires pour la mise à l'échelle des OMD*, (non daté).
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Le tableau de Bord de Suivi des OMD*, Mars 2008.
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *OMD Les Objectifs du Millénaire à Djibouti*, 2005.

- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Programme d'Appui à la Décentralisation et aux Collectivités Locales*.
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Rapport OMD 2010 Djibouti*, Septembre 2010.
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Rapport sur les Objectifs de Développement pour le Millénaire à Djibouti*, Décembre 2003.
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Rapport annuel 2009 du coordonateur résident, Matrice*, 2009.
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Rapport annuel 2009 du coordonateur résident, Lettre*.
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Rapport annuel axé sur les résultats 2008*, 2008.
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Rapport annuel axé sur les résultats 2009*, 2009.
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Rapport annuel axé sur les résultats 2010*, 2010.
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Rapport sur les résultats 2006*, 2006.
- PNUD Bureau de pays du PNUD à Djibouti, *Rapport sur les résultats 2007*, 2007.
- PNUD, *ADR Method Manual*, Bureau d'évaluation, Janvier 2011.
- PNUD, *Assessment of Development Results: Evaluation of UNDP contribution: Ethiopia*, Bureau d'évaluation, 2006.
- PNUD, *Assessment of Development Results: Evaluation of UNDP contribution: Somalia*, Bureau d'évaluation, Juillet 2010.
- PNUD, *Partners Survey, All PNUD by Organization Type*, Mars 2008.
- PNUD, *Partners Survey, Djibouti by Organization Type*, Janvier 2010.
- PNUD, *Partners Survey, Djibouti by Organization Type*, Mars 2008.
- PNUD, *Partners Survey, Djibouti by Organization Type*, Mars 2006.
- PNUD, *Partners Survey, Historic Data by Region*, Mars 2006.
- PNUD, *Projet de descriptif du programme de pays pour Djibouti (2008-2012)*, 7 pp, Mars 2007.
- PNUD, *Revue a mi-parcours du programme pays 2008-2012, Résumé Analytique*, Décembre 2010.
- PNUD, 2010, *Audit of PNUD Country Office in Djibouti, Report n. 716*, Office of Audit and Investigation, Regional Audit centre for Arab States, 23 pp., Décembre 2011.
- ONUDI, *Formulation d'une stratégie de développement industriel et du secteur privé Djiboutien*, Rapport final, Etabli pour le ministère de l'Industrie de Djibouti, Février 2008.
- ONU, Ébauche de programme de pays avec le Djibouti (2003-2007), Novembre 2002.
- Banque mondiale, *Crisis Response: Employment and human Capital Social Safety Net*, Janvier 2010.
- Banque mondiale, *Programme d'Appui à l'Enseignement Primaire, PAEP*, Janvier 2010.
- Programme alimentaire mondial, *Emergency Food Security Assessment on Populations affected by Drought*, Italie, Juillet 2010.
- Programme alimentaire mondial, *Emergency Food Security Assessment, Rapport sur les marchés urbains*, Italy, Février 2011.
- Programme alimentaire mondial, *Emergency Food Security Assessment, Rural Areas Djibouti*, Italie, Juillet 2011.
- Programme alimentaire mondial, *Emergency Food Security Assessment, Urban In-depth Djibouti*, Italie, Juillet 2011.
- Programme alimentaire mondial, *Emergency Food Security Assessment, Urban In-depth Djibouti*, Italie, Février 2011.
- Programme alimentaire mondial, *Food Security Monitoring System (FSMS), Bulletin 1*, Djibouti, Août 2010.
- Programme alimentaire mondial, *Food Security Monitoring System (FSMS), Bulletin 2*, Djibouti, Mars 2011.

Annexe 2

PERSONNES CONSULTÉES PAR L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION

PNUD

Mme. Didan Mohamed, Programme Associate, PNUD Djibouti

Mme. Hodan A. Haji-Mohamud, Coordonnatrice résidente, PNUD Djibouti

Mme. Nicole F. Kouassi, Représentante Résidente Adjointe, PNUD Djibouti

M. Charmarké Abdi Ainan, Assistant au programme

M. Giuseppe Belsito, Haut conseiller au programme, RBAS, PNUD

M. Harbi Omar Chirdon, Chargé de programme, PNUD Djibouti

M. Hassan Ali, Spécialiste de programme, PNUD Djibouti

M. Idriss Hared, Spécialiste en changement climatique, PNUD Djibouti

M. Sunil Saigal, Assistant administrateur adjoint, Directeur Régional Adjoint, PNUD RBAS

GOVERNEMENT DE DJIBOUTI

Mme. Aicha Dabar, Députée de Dikhil

Mme. Amina Abdi, Secrétaire d'État chargée de l'Habitat

Mme. Choukri Houssein, Directrice; Promotion de la Femme, ministère de la Promotion Féminine

Mme. Halo Aboubaker, Secrétaire Générale du ministère de la Promotion Féminine

Mme. Kadidja Ali Hassan, Coordinatrice, SESN

Mme. Mariam Hamadou, Directrice de l'économie, ministère de l'Économie et des Finances

Mme. Ron Osman, Directrice de l'Industrie, ministre du Commerce

Mme. Zahra Youssef Kayad, Secrétaire d'État chargée de la Solidarité Nationale, SESN

M. Ali Houmed, Secrétaire exécutif, Conseil Régional d'Obock

M. Dirieh Y. Hachi, Directeur, exécutif de la CPEC

M. Abdallah Dabale, Chef du comité de pilotage, Projet Day

M. Abdourahman Ali, Directeur National – Gouvernance, Secrétariat Général du Gouvernement

M. Abdourahman Yonis Arreh, Secrétaire exécutif, Conseil Régional Dikhil

M. Aden Ali Mahamadé, Directeur de la coopération internationale, ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération

M. Ahmed Awaleh, Secrétaire d'État Chargé de la Solidarité Nationale, SESN

M. Ahmed M. Madar, Secrétaire exécutif, Gestion des Catastrophes et Désastres Naturelles

M. Almis Mohamed, Directeur financement extérieur, ministère de l'Économie

M. Baragoïta, Responsable national, Projet Day

M. Dini Abdallah, Secrétaire Général – Environnement, ministère de l'Habitat et de l'Environnement

M. Djibril Ismael Cher, Secrétaire du Bureau, Commune de Boulaos

M. Doualeh Mahamoud, Directeur, Secrétariat d'État, SESN

M. Hassan Omar, Secrétaire Général, ministère de l'Intérieur

M. Hersi, Secrétaire Général, ministère de la Justice
M. Idriss Ali Sultan, DISED
M. Jean Ralahatra, Conseiller, ADDS
M. Kadar Ismael Guelleh, Directeur Général de l'ADDS
M. Konaté Sekou, DISED
M. Mohamed Abdi, Directeur, ministère de la Promotion de la Femme
S.E. Mme. Nimo Boulhan, Ex-ministre de la Promotion de la Femme & Conseillère technique du Premier ministre
S.E. M. Amareh Ali Said, ministre délégué au Budget
S.E. M. Hassan Darar Houffaneh, ministre de l'Intérieur
S.E. M. Idriss Arnaoud Ali, Président de l'Assemblée Nationale
S.E. M. Mohamed Ahmed Awaleh, ministre de l'Agriculture

AGENCES DE L'ONU

Mme. Aicha I. Djama, Chargée de Bureau de l'UNFPA
Mme. Josefa Marrato, Représentante de l'UNICEF
Mme. Yahaya Issaka B., Représentante Députée, UNICEF, Djibouti
M. A. Dinucci, Chargé de programme, PAM Djibouti

M. Mario Touchette, Représentant du PAM à Djibouti
M. Omar Mohamed, Assistant à la coordination de la sécurité, bureau de l'ONU pour la coordination de la sécurité, Djibouti
M. Toshiko Takahashi, Chargé de programme S&E, UNICEF, Djibouti

SOCIÉTÉ CIVILE

M. Said O. Moussa, Président de la Chambre de Commerce de Djibouti
M. Mohamed Omar Dabar, Ex-Secrétaire Général de la Chambre de Commerce de Djibouti
Mme. Degmo Mohamed Issack, Secrétaire Générale de l'UNFD
Membres, Comité de pilotage, Projet Day
Mme. Kadidja Ali Hassan, Coordinatrice, SESN

ORGANISATIONS INTERNATIONALES

M. Benoit Vermeersch, 1^{er} Conseiller, Union Européenne
M. Jocelyn Leveneur, Directeur de l'AFD
M. Adrien Absolu, Chargé de Projets, AFD
M. Andy Karas, Représentant, USAID
M. Simon Van den Broeke, Chef de secteur politique et opérations, Union Européenne

Annexe 3

MATRICE DES QUESTIONS SUR L'ÉVALUATION

| Critères | Questions clés sur l'évaluation | Questions spécifiques sur l'évaluation et indicateurs liés |
|------------|--|--|
| Pertinence | <ul style="list-style-type: none"> Le PNUD a-t-il joué un rôle significatif dans le développement de Djibouti depuis 2003? Quel a été le degré de réactivité du PNUD- Djibouti dans le réaligement de son programme pour faire face au changement des perspectives et des besoins du développement ? | <ul style="list-style-type: none"> Les efforts de réduction de la pauvreté, y compris les projets/ programmes, peuvent-ils être mieux reliés aux stratégies et priorités nationales afin qu'ils soient plus à même de réaliser les OMD ? et comment ? Comment les activités liées à l'environnement et au changement climatique peuvent-elles être mieux reliées à la réduction de la pauvreté, à la gouvernance, aux résultats pour la sécurité alimentaire et aller au-delà des activités financées par le FEM ? Quels devraient être les nouveaux domaines de développement prioritaires du PNUD ? (qu'est ce que le Gouvernement veut réaliser en termes de priorités du développement grâce au PNUD ?) Dans ses domaines principaux de gouvernance et de réduction de la pauvreté, sur quels éléments les activités du PNUD devraient-elles se concentrer ? comment certains domaines spécifiques de la gouvernance peuvent-ils être renforcés ? |
| Efficacité | <ul style="list-style-type: none"> Quelle a été le degré d'efficacité du PNUD ? Quels ont été les produits réalisés dans chaque domaine thématique dans lequel le PNUD a été actif ? Quelles ont été les contributions du PNUD dans la réalisation de ces produits ? Réduction de la pauvreté : les communautés les plus désavantagées sont-elles plus impliquées dans le processus d'amélioration de leurs moyens d'existence ? Comment ? et sinon, pourquoi ? | <ul style="list-style-type: none"> Qu'est ce qui a réellement changé à Djibouti lors des 8 dernières années et quelles ont été, le cas échéant, les contributions du PNUD à ce changement ? Qu'est ce qui aurait été différent à Djibouti depuis 2003 en l'absence du PNUD ? Comment les programmes du Bureau de pays et du PNUD peuvent-ils être plus efficaces (par exemple l'équilibre et la représentativité de différents groupes, aptitudes, fonctions, etc.) ? Les programmes du PNUD-Djibouti ont-ils eu des impacts significatifs ? où/pourquoi/pourquoi pas ? (en référence aussi à l'examen à mi-parcours de 2010) Quel a été le degré d'efficacité du PNUD-Djibouti dans la coordination des agences de l'ONU : 1) pour mobiliser les ressources destinées aux programmes nationaux et 2) pour une future approche pour le développement humain. Les communautés identifient-elles et mettent-elles en œuvre les projets qui répondent à leurs besoins ? Les <i>groupes de coordination</i> des activités de développement sont-ils ouverts à tous les acteurs du développement, y compris les femmes et les jeunes ? Ces <i>groupes</i> ont-ils été créés ou leur efficacité a-t-elle été renforcée ? Les instruments locaux de planification pour le développement tiennent-ils compte de la question de <i>l'égalité des genres</i> ? |

(à suivre)

(suite)

| Critères | Questions clés sur l'évaluation | Questions spécifiques sur l'évaluation et indicateurs liés |
|------------|--|--|
| Efficacité | <ul style="list-style-type: none">• Renforcement de la gouvernance : tous les acteurs ont-ils élaboré et mis en œuvre des politiques de développement de manière participative et transparente ? Comment ? et sinon, pourquoi ? | <ul style="list-style-type: none">• Des <i>systèmes de financement durables</i> sont-ils établis pour les communautés locales ?• Leur <i>capacité institutionnelle et communautaire locale</i> à gérer leurs ressources naturelles a-t-elle été <i>renforcée</i> ?• L'engagement des dirigeants au sein des communautés et des ONG dans la lutte contre le VIH/SIDA a-t-il été <i>renforcé</i> ?• Les <i>revenus</i> des plus défavorisés ont-ils <i>augmenté</i> ?• Les <i>institutions de microfinance</i> ont-elles été <i>renforcées</i> ?• Les <i>activités génératrices de revenus</i> ont-elles été <i>développées</i> ?• Les <i>capacités des activités génératrices de revenus</i> ont-elles été <i>renforcées</i> ?• L'ensemble des acteurs (le Gouvernement, le Parlement, le secteur privé, les régions, la société civile, par exemple), participent-ils à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de développement ?• Leurs <i>capacités</i> ont-elles été <i>renforcées</i> pour l'élaboration, la planification la gestion et le suivi des politiques et des programmes qui intègrent la question de l'égalité des genres ?• La <i>transparence</i> et la <i>reddition de comptes</i> dans le cadre de la mise en œuvre des actions pour le développement ont-elles été <i>renforcées</i> ?• La société civile et le secteur privé se sont-ils davantage impliqués dans l'élaboration des politiques de développement ?• Les <i>capacités</i> pour prévenir et gérer les catastrophes naturelles ont-elles été <i>renforcées</i> à tous les niveaux ?• Les mécanismes mis en place pour le suivi et l'évaluation des politiques de développement sont-ils aussi bien <i>fonctionnels qu'efficaces</i> ?• Le <i>système national de la statistique</i> est-il <i>renforcé</i> et mieux coordonné qu'avant ?• Existe-t-il un <i>système efficace de suivi et d'évaluation</i> des programmes des OMD pour la lutte contre la pauvreté ?• La coordination de l'aide au développement a-t-elle été améliorée ?• La promotion et la protection des droits des populations, particulièrement des femmes et des enfants, est-elle garantie ?• Le <i>système judiciaire</i> a-t-il été <i>renforcé</i> ?• La <i>direction pour les femmes</i> a-t-elle été <i>renforcée</i> ? |
| Efficience | <ul style="list-style-type: none">• Quelles ont été la fréquence et l'efficacité en matière de coût en ce qui concerne l'aide fournie par le PNUD pour la fourniture de ressources et d'activités et dans la réalisation de produits et d'effets ? | <ul style="list-style-type: none">• Jusqu'à quel degré le PNUD-Djibouti finance-t-il les activités qui sont par ailleurs financées par d'autres partenaires au développement ?• Quels sont les meilleurs mécanismes pour le PNUD pour dépenser les ressources ?• Jusqu'à quel degré le Gouvernement a-t-il facilité le travail du PNUD (en termes de substance, d'opérations, etc.) et amélioré son éventuelle efficacité sur le terrain ? |

(à suivre)

(suite)

| Critères | Questions clés sur l'évaluation | Questions spécifiques sur l'évaluation et indicateurs liés |
|----------------|---|---|
| Durabilité | <ul style="list-style-type: none">• Les institutions ayant été renforcées grâce à l'aide apportée par le PNUD sont-elles capable de continuer à exercer leurs fonctions selon des normes acceptables au delà de la période d'intervention du PNUD ? | <ul style="list-style-type: none">• Que fait le Gouvernement pour rendre les investissements effectués à travers le PNUD (et d'autres bailleurs) plus durables ?• Les résultats physiques tels que les infrastructures construites avec le soutien du PNUD ont-ils été de qualité et de durabilité acceptables ? |
| Positionnement | <ul style="list-style-type: none">• Quel a été le positionnement du PNUD par rapport au reste du SNU, de la communauté internationale, du Gouvernement et de la société Djiboutienne de manière générale ?• Il y a-t-il eu une coordination efficace entre le PNUD et d'autres agences de l'ONU dans des domaines d'intérêt communs ?• Quelles forces comparatives du PNUD le programme a-t-il cherché à mettre en application ?• Quelle a été l'efficacité du positionnement du PNUD ?• Comment le positionnement du PNUD a-t-il été perçu par le Gouvernement, par les partenaires de développement et autres parties prenantes ?• Quel devrait être le positionnement du PNUD dans l'environnement du développement du pays ? | <ul style="list-style-type: none">• Le PNUD est-il en phase de passer graduellement d'une focalisation portant sur des questions politiques et de haut niveau, à des questions portant davantage sur les groupes les plus défavorisés ?• Quel serait l'équilibre optimal entre les activités en amont et les activités en aval ? Le PNUD devrait-il se concentrer davantage sur l'un ou l'autre type d'activités ? (Le PNUD devrait-il passer d'une focalisation sur un soutien principalement stratégique, à une planification et une mise en œuvre d'activités pro-pauvres et portant davantage sur le développement des communautés ?)• Le PNUD devrait-il se concentrer davantage sur des activités portant davantage sur les droits de l'homme et le développement des populations les plus défavorisées ?• Certains considèrent que le PNUD-Djibouti « <i>effectue encore des opérations qui devraient être actuellement réalisées par d'autres personnes formées localement</i> » : comment le PNUD a-t-il répondu aux besoins en renforcement des capacités nationales ? Le PNUD a-t-il la possibilité de limiter son rôle dans le renforcement des capacités plutôt que dans la mise en œuvre ?• Comment la coordination entre le PNUD et les autres agences de l'ONU et partenaires peut-elle être améliorée ?• Quel a été jusque là le soutien apporté par les différents sièges et le centre régional au programme de Djibouti, particulièrement en termes de facilitation du dialogue avec les parties prenantes nationales concernant le mandat du PNUD, dans la détermination et le suivi des points d'engrègement stratégiques, etc. ? |

(à suivre)

(suite)

| Critères | Questions clés sur l'évaluation | Questions spécifiques sur l'évaluation et indicateurs liés |
|------------|--|--|
| Stratégies | <ul style="list-style-type: none">• Quels sont les cadres conceptuels généraux appliqués par le PNUD en soutien au développement de Djibouti à court et plus long termes ?• Comment les stratégies du PNUD ont-elles été modifiées pour répondre aux changements des besoins, aux cadres nationaux et au calendrier de la planification ? | <ul style="list-style-type: none">• Comment s'assurer que le soutien du PNUD pour une meilleure gouvernance conduira éventuellement à la réduction de la pauvreté ?• Le dernier CPD était-il concentré sur les bons domaines ciblés ou adéquat dans le choix des thèmes spécifiques ?• Comment les fonds pour le développement – pour la sécurité alimentaire par exemple – (avec les nouveaux projets déjà financés), peuvent-ils être davantage mobilisés en faveur du contexte régional plutôt que national ?• S'agissant d'une année de planification gouvernementale, l'évaluation peut être utilisée pour soutenir la planification nationale et le nouveau Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement (UNDAF). Elle peut aider à réorienter certaines activités vers les priorités actuelles et le PNUD est le mieux placé pour cela. Elle peut également les relier à une meilleure gouvernance, les accorder et les valider. Comment s'assurer qu'un certain nombre d'activités planifiées puissent tirer le maximum de bénéfices l'évaluation ? Par exemple pour :<ul style="list-style-type: none">• Le futur projet de renforcement des capacités dans le domaine de la jeunesse et de l'emploi,• Les efforts et les projets liés au changement climatique et à la durabilité environnementale,• Déterminer quels projets / activités peuvent être terminés et identifier les lacunes, Aider à cibler le travail du PNUD en ce qui concerne les élections (il peut être bien placé pour la conscientisation et le renforcement des capacités électorales parlementaires),• Soutenir l'initiative de la « justice mobile » et la décentraliser (une éventuelle étude de cas),• Déterminer si le PNUD a un rôle spécifique à jouer dans le cadre des travaux liés au VIH/SIDA à Djibouti ? |

Annexe 4

PARTICIPANTS A LA RÉUNION INFORMELLE DU 4 OCTOBRE

Adrien Absolu, Chargé des projets, AFD

Benoît Vermeersch, Conseiller, Union
Européenne

Josefa Marrato, Représentante Adjointe,
UNICEF

Alessandro Dinucci, Chargé de programme,
PAM

Doualeh Mahamoud, Directeur, Secrétaire
d'État (Solidarité Nationale)

Kadidja Ali Hassan, Coordinatrice, SESN

Nicole F. Kouassi, Représentant Résident
Adjoint, PNUD

Hassan Ali, Spécialiste de programme, PNUD

Idriss Hared, Dossiers environnement, CC,
PNUD

Harbi Omar Chirdon, Chargé de Programme,
PNUD

Charmarké Abdi Ainan, Assistant au
programme, PNUD

Hodan A. Haji-Mohamud, Coordonnatrice
résidente, PNUD

Giuseppe Belsito, Conseiller au programme,
PNUD – RBAS

Aden Ali Mahamadé, Directeur Coopération
Internationale, Ministère des Affaires
Étrangères et de la Coopération

Abdi Ismail Hersi, Secrétaire Général,
Ministère de la Justice

Mohamed Abdi, Directeur, Ministère
Promotion de la Femme

Mariam Hamadou, Directrice de l'économie,
Ministère de l'économie et des Finances

Dini Abdallah, Secrétaire Général,
Ministère de l'Environnement

Abdourahman Y. Arreh, Secrétaire Exécutif,
Conseil Régional Dikhil

Ali Houmed, Secrétaire Exécutif, Conseil
Régional d'Obock

Roberto la Rovere, Task Manager, Bureau
d'évaluation du PNUD

Howard Stewart, Consultant TL

Souraya Hassan Houssein, Consultant NTL

Jean Ralahatra, Conseiller, ADDS

TERMES DE RÉFÉRENCE, ERAD DJIBOUTI

1. INTRODUCTION

1.1 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Le bureau d'évaluation (EO) du programme des Nations unies pour le développement (PNUD) mène des évaluations par pays appelées Évaluation des résultats des activités de développement (ERAD). Ces évaluations ont pour but de **définir et de mettre en évidence des critères d'évaluation** pour déterminer : 1. **La contribution du PNUD aux résultats de développement dans le pays étudié**, ainsi que : 2. **L'efficacité de la stratégie du PNUD qui consiste à soutenir et démultiplier l'effort national en vue d'atteindre les résultats de développement**. Les ERAD constituent des évaluations indépendantes menées dans le cadre de l'ensemble des dispositions figurant dans la Politique d'évaluation du PNUD¹⁹. Sur la base du principe d'appropriation nationale, le bureau d'évaluation souhaite mener les ERAD en collaboration avec le gouvernement national lorsque cela est possible et fait l'objet d'un accord.

L'objectif d'une ERAD est :

- D'aider l'administrateur à rendre des comptes au Conseil Exécutif,
- De soutenir une **plus grande responsabilité du PNUD envers les parties prenantes au niveau national et des partenaires** dans le pays,
- **De servir de garantie pour la qualité des interventions du PNUD** au niveau national,
- **De contribuer à l'apprentissage au niveau de l'organisation, au niveau régional et au niveau national.**

L'ERAD est réalisée à Djibouti de 2011 jusqu'à la fin du cycle de programmation actuel du PNUD pour 2008-2012. Elle intervient à un moment particulièrement favorable étant donnée l'arrivée d'un nouveau gouvernement depuis mai 2011, ce qui rendra les recommandations très utiles à la nouvelle planification nationale. L'évaluation concernera également les projets de développement antérieurs menés au cours du programme national précédent (2003-2007). Elle apportera donc des recommandations au bureau du PNUD à Djibouti concernant l'orientation stratégique de programmes à venir et contribuera à la préparation d'un nouveau programme national du PNUD qui débutera à compter de 2012.

1.2 LE PROGRAMME DU PNUD À DJIBOUTI

Durant la période d'évaluation (2 cycles de programmation), le programme du PNUD était structuré de la façon suivante :

- Le Programme de coopération 2003-2007 était concentré sur deux thèmes majeurs :
 - a) la lutte contre la **pauvreté, y compris contre le VIH/SIDA et la protection de l'environnement et,**
 - b) **la gouvernance et les droits de l'homme.**
- Le **Programme national 2008-2012** a été développé sur la base des priorités nationales, du Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement (UNDAF), du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et du cadre de l'Initiative nationale pour le développement social (INDS). Il poursuivait les objectifs suivants : 1) la

¹⁹ www.undp.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf L'ERAD sera également menée conformément aux Normes et Standards et au Code de conduite éthique établis par le groupe d'évaluation des Nations unies. (www.uneval.org).

lutte contre la **pauvreté** et la réalisation des OMD à travers le soutien à la microfinance et le développement local ; et 2) le renforcement de la **gouvernance** en soutenant la formulation de politiques, la planification, la gestion et le suivi de la mise en œuvre des politiques formulées, de la gouvernance démocratique (partage des pouvoirs, évaluation de la gouvernance démocratique, etc. en partenariat avec l'UNICEF), de l'administration (mise en place de lignes directrices notamment), du renforcement du système judiciaire (l'aide à la jeunesse et la formation de juges en particulier), le développement des capacités en termes de **prévention et de gestion des désastres**, ainsi qu'une coordination renforcée de l'aide au développement. La gouvernance économique faisait initialement partie du programme, mais elle a ensuite été transférée à la Banque africaine de développement. Le programme inclut également un soutien fort et à long terme du système statistique national²⁰ en termes de capacité et de système de données.

Djibouti fut l'un des derniers pays à accorder ses DSRP (appelés INDS) avec les OMD. Ce processus a entraîné le rééchelonnement de l'INDS, dont la fin était initialement prévue pour 2012, à l'horizon 2015 (la date limite pour les OMD).

Un renforcement des capacités de gouvernance a été apporté au Parlement (audit organisationnel et réforme des commissions), au système judiciaire (formations), à la fonction publique (à travers l'INAP, une cellule de formation pour les fonctionnaires d'État et l'Inspection générale de l'État). Le soutien à la prise de décision politique

et à la formulation et mise en œuvre de l'INDS constitue un élément clé du travail du PNUD avec l'estimation du coût des OMD et l'étude du marché du travail. Le bureau de pays du PNUD à Djibouti fournit également des services commerciaux et de négociation au bureau de pays éthiopien. Une équipe conjointe des Nations unies pour le SIDA (JUNTA) est présente ainsi qu'un Comité conjoint des maladies infectieuses (CCMI), présidé par le ministre de la santé, dont le rôle est de gérer les allocations financières octroyées par le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme (FMSTP). Le gouvernement a été l'un des principaux bénéficiaires du FMSTP.

Plusieurs **agences des Nations unies** se sont établies à Djibouti ces dernières années (la FAO, l'OMS, l'UNESCO, le FMI) et plusieurs missions étrangères de grande envergure se sont récemment rendues dans le pays²¹. D'autre part, des conférences régionales des Nations unies se sont tenues à Djibouti laissant penser que le pays fait de plus en plus partie des priorités de l'ONU tant en termes d'agenda pour le développement qu'en termes de besoins humanitaires. Les agences non implantées dans le pays sont répertoriées dans une mailing-list et sont tenues informées des délibérations de l'équipe des Nations unies dans le pays (UNCT). Les missions de l'ERAD ont rencontré à deux reprises les directeurs et administrateurs généraux de la PAM, de la FAO, et de l'UNICEF. Elles ont confirmé la tendance actuelle vers le renforcement de la coordination de l'UNCT, mais il reste encore beaucoup à faire pour structurer davantage ce processus et atteindre une plus grande synergie.

²⁰ Les experts en statistiques sont très peu nombreux, ils sont éparpillés dans différentes institutions gouvernementales et travaillent sur des projets spécifiques. Le PNUD apporte son soutien à un expert en statistiques étranger afin de consolider l'institution et ses capacités. Le PNUD est également à l'origine du plan directeur national sur les statistiques et de la loi nationale sur les statistiques, et a soutenu le recensement national de 2009. L'intérêt des Nations unies et des centres bilatéraux dans un travail statistique conjoint provient du manque de données quantitatives et de comptes nationaux crédibles.

²¹ Parmi celles-ci : le Haut Commissariat aux Réfugiés, le directeur adjoint de la commission des Droits de l'Homme, le directeur adjoint régional de l'UNICEF, le directeur exécutif de l'OIM, le directeur exécutif de l'organisation météorologique mondiale, le directeur régional de la PAM, le département USG des affaires politiques, l'USG UNPOS, l'USG Darfour, plusieurs conseillers du SG notamment sur des questions légales et la piraterie, le directeur exécutif d'ONUSIDA, etc.

Les principales **parties prenantes** nationales pour le programme du PNUD sont :

- Le ministère des Affaires étrangères (coordination et liaison, sur l'UNDAF et le CPD/CPAP par exemple)
- Le ministère de l'Économie, des finances et de la planification, mandaté pour planifier le développement et assurer la liaison avec les Institutions financières internationales, avec un rôle à jouer dans la coordination de l'aide (l'interlocuteur du PNUD et d'autres agences des Nations unies demeure toutefois le ministre des Affaires étrangères). Au sein du ministère de l'Économie, une référence sera le Secrétariat à l'harmonisation de l'aide (SHA)
- Le Secrétariat d'État chargé de la solidarité nationale (SESN) auprès du Premier ministre – cette unité est en charge de l'INDS, elle a reçu la priorité ainsi qu'un rôle de coordination avec les ministères. L'ADDS (Agence Djiboutienne pour le développement social) s'est chargée de la préparation de l'INDS.
- Le ministère de l'Intérieur (pour soutenir la décentralisation)
- Le ministère de la promotion de la femme et du planning familial. Ce ministère est né grâce au soutien du PNUD. Le PNUD a notamment contribué à faire comprendre le concept « d'égalité des sexes », qui est devenu la base de la stratégie nationale et de l'augmentation du nombre de femmes au sein du gouvernement.

1.3 PORTÉE DE L'ERAD

Il s'agit de la première ERAD menée à Djibouti et la période couverte par l'évaluation portera sur le programme national en cours (2008-2012) ainsi que le programme national précédent (2003-2007). Tandis que l'accent sera mis sur le programme national en cours, l'ERAD concernera également les projets toujours en cours qui avaient débuté lors du programme précédent. L'analyse devrait donc s'effectuer dans une perspective à long

terme lorsque cela se révèlera nécessaire et tentera de répondre à quelques questions stratégiques et d'avenir soulevées par les parties prenantes contactées jusqu'à présent. L'évaluation couvrira les activités du PNUD dans le pays, les activités en dehors des projets et l'engagement à travers des initiatives régionales ou mondiales.

Le programme national en cours (2008-2012) comprend des projets et services dans les domaines de a) la gouvernance et de b) l'environnement et la lutte contre la pauvreté. Au sein de ces domaines, les résultats ci-dessous ont été identifiés en concordance avec les priorités de développement national et le mandat du PNUD. Alors que les questions relatives à l'égalité des sexes et à l'environnement constituent des objectifs en eux-mêmes, ils sont également considérés comme des dimensions transversales du programme. Les activités du programme national (basées sur le CPAP et le CPD) qui contribuent à atteindre ces résultats sont :

A – La lutte contre la pauvreté : à compter d'aujourd'hui et jusqu'en 2012, les communautés locales les plus défavorisées seront davantage impliquées dans le processus visant à améliorer leur niveau de vie

A1) l'identification et la mise en œuvre des projets répondant à leurs besoins par les communautés elles-mêmes

A11. Des groupes de coordination d'actions pour le développement ouverts à tous les acteurs du développement, y compris les femmes et les jeunes, sont créés ou rendu plus dynamiques

A12. Les instruments locaux de planification du développement devront prendre en compte l'égalité des genres

A13. Des systèmes de financement durables pour les communautés locales sont établis

A14. Le renforcement des capacités institutionnelles et des communautés locales à gérer leurs ressources naturelles

A15. Un engagement renforcé de la part des dirigeants au sein des communautés et des ONG dans la lutte contre le VIH/SIDA

A2. Les personnes les plus défavorisées en particulier verront leurs revenus augmenter

A21. Les institutions de micro-finance sont renforcées

A22. Les activités génératrices de revenus sont développées

A23. Le renforcement des capacités au niveau des activités génératrices de revenus est assuré

B – Le renforcement de la gouvernance : à compter d'aujourd'hui jusqu'en 2012, tous les acteurs élaboreront et mettront en œuvre les politiques de développement de façon participative et transparente

B1. Tous les acteurs (le Gouvernement, le Parlement, le secteur privé, les régions, la société civile) participent à la formulation et à la mise en œuvre des politiques de développement

B11. La capacité à formuler, planifier, diriger et assurer le suivi des politiques et programmes intégrant la question de l'égalité des genres est renforcée

B12. La transparence et la responsabilisation dans la mise en œuvre d'actions de développement sont renforcées

B13. La société civile et le secteur privé sont de plus en plus impliqués dans la formulation de politiques de développement

B14. La capacité à prévenir et à gérer les catastrophes naturelles est renforcée à tous les niveaux

B2. Les mécanismes de suivi et d'évaluation des politiques de développement sont fonctionnels et effectifs

B21. Le système statistique national est renforcé et mieux coordonné

B22. Les programmes liés aux OMD pour la lutte contre la pauvreté font

l'objet de meilleurs suivis et évaluations

B23. L'aide au développement est mieux coordonnée

B3. La promotion et la protection des droits des population, des femmes et des enfants en particulier, sont assurées

B31. Le système judiciaire est renforcé

B32. La direction pour les femmes est renforcée

2. MÉTHODOLOGIE ET DONNÉES

L'évaluation comporte deux principales composantes : a) l'analyse de la **contribution du PNUD aux résultats de développement à travers les résultats de son programme** et b) la **stratégie adoptée par le PNUD pour répondre aux demandes de services spécifiques** à Djibouti tout en défendant le programme de développement humain. Pour chacune de ces composantes, l'ERAD présentera ses conclusions et son évaluation en accord avec la série de critères repris ci-dessous. Une élaboration plus approfondie des critères figurera dans le Manuel ERAD 2010.

2.1 QUESTIONS-CLÉS ET CRITÈRES, MARQUEURS, SOURCES, COLLECTE DE DONNÉES ET MÉTHODES D'ANALYSE

Vous trouverez ci-dessous un aperçu des deux principaux domaines d'enquête de l'ERAD à Djibouti, tandis que les questions principales ainsi que les (sous-) questions spécifiques se trouvent dans la Matrice de l'évaluation.

1. La contribution du PNUD à travers différentes interventions menées pendant la période de l'ERAD dans le domaine de la lutte contre la pauvreté pour les communautés les plus défavorisées en particulier et par une gouvernance participative et transparente renforcée

Une analyse sera faite de la contribution du PNUD aux résultats de développement à Djibouti sur la base des activités de son programme dans les domaines de la lutte contre la pauvreté et de

la gouvernance, avec une attention particulière portée aux aspects transversaux du genre et de l'environnement. L'analyse sera basée sur les critères suivants :

- La pertinence des projets du PNUD, les réalisations et les résultats
- L'efficacité des interventions du PNUD en vue d'atteindre les objectifs mentionnés
- L'efficacité des interventions du PNUD en termes d'utilisation des ressources humaines et financières
- La durabilité des résultats à laquelle le PNUD contribue

2.2 LA CONTRIBUTION DU PNUD PAR SON POSITIONNEMENT ET SES STRATÉGIES

Le positionnement et les stratégies du PNUD seront analysés dans la perspective du mandat de l'organisation²² et des priorités de développement du pays. Ce travail comprendra des analyses systématiques des champs d'action du PNUD dans le cadre du développement et de l'environnement politique du pays dans les domaines de la réduction de la pauvreté et de la gouvernance, en mettant l'accent sur les stratégies transversales concernant le genre et l'environnement adoptées par le PNUD pour maximiser sa contribution par des approches et stratégies pertinentes.

Les critères suivants seront appliqués :

- La pertinence et la réactivité du programme national dans son ensemble
- Le renforcement des forces comparatives
- La promotion des valeurs des Nations unies du point de vue du développement humain

Bien que le programme soit jugé sur la base des critères susmentionnés et de quelques questions spécifiques ayant été soulevées, **le processus de l'ERAD identifiera également l'influence de différents facteurs sur les performances du**

PNUD. Les critères d'évaluation constituent la base du processus méthodologique de l'ERAD. Les évaluateurs mettent au jour différents éléments dans le cadre du processus d'évaluation et utilisent ces critères pour produire des évaluations. Ces nouveaux éléments et l'évaluation permettent ensuite à leur tour de tirer des conclusions et de fournir des recommandations.

Extrêmement peu d'évaluations et d'audits, ou alors incomplètes, ont été menées à Djibouti jusqu'à présent. Le premier compte rendu de l'UNDAF n'a eu lieu qu'en 2010. Jusqu'en 2008, la plupart des projets étaient de type NEX mais étaient mis en œuvre par une agence des Nations unies. L'UNDAF constituait le cadre désigné pour atteindre plus rapidement les OMD à Djibouti et dans la région en général.

Les dépenses totales du PNUD à Djibouti allaient de 8 millions de dollars pour la phase 2003-2007 du programme à environ 7,2 millions de dollars, à la mi-2011, pour la phase 2008-2012 du programme. Ces montants incluent aussi bien les ressources de base que les autres ressources allouées. Une liste des **projets** se trouve en annexe 3. Une petite partie de ces projets constituera un échantillonnage et fera l'objet d'une analyse plus approfondie par l'ERAD. Cette approche effectue une distinction entre les projets déjà en cours ou ayant pris fin durant la période d'observation de l'ERAD (2003-2011) et ceux qui débutent ou sont en phase d'élaboration. La première catégorie sera analysée en termes de résultats alors que la deuxième sera traitée selon sa conformité avec la stratégie du PNUD et en vue de recommandations sur la manière dont les résultats et répercussions positives sont atteints et pourraient être renforcés. Les critères de l'ERAD qui seront utilisés pour sélectionner les projets concernés comprennent une approche thématique/résultats ; les projets couvrant toutes les thématiques principales de l'ERAD (la gouvernance, la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire, l'environnement) sont pré-identifiés, après consultation

²² Pour le Plan stratégique du PNUD, voir www.undp.org/execbrd/pdf/dp07-43Rev1.pdf.

avec le Bureau de pays, comme figurant parmi les priorités stratégiques en vertu du CPD. Les projets sont ensuite classés en fonction des critères de l'ERAD afin de constituer une liste complète et représentative. Les dimensions prises en compte pour un projet comprennent : le type d'institution/bénéficiaire visé (les femmes ou les populations indigènes par exemple), les modalités de mise en œuvre (DEX, NEX, etc.), la taille du projet (financement plus ou moins important par exemple). L'ERAD ne s'intéressera pas uniquement aux projets développés dans la capitale mais également à ceux qui couvrent les différentes régions et les milieux ruraux.

L'étude de l'évaluabilité a contribué en partie à l'élaboration de ce rapport et comprenait les éléments suivants, une partie de ces éléments figurant dans le rapport et les autres qui seront repris dans le rapport final de l'ERAD.

1. La Matrice de l'évaluation (annexe 2), qui permet de déterminer les informations nécessaires, complétée par une liste des parties prenantes clés qu'il faudra interroger. Cette Matrice permet de plus d'identifier d'autres informateurs qui ne sont pas des parties prenantes.
2. Un résumé des recherches préliminaires effectuées sur la base du matériel et des documents disponibles, dont des évaluations menées par des agences extérieures (donateurs par exemple) et le rapport de suivi des projets cofinancés par le PNUD.
3. Un panorama visuel et synthétique du cadre de résultats du programme.
4. Un organigramme de l'évolution du programme national ainsi que des principaux événements et facteurs sous-jacents.
5. Un échantillon des activités (projets et autres) que l'évaluation devra examiner.
6. Des thèmes stratégiques particuliers qui pourraient nécessiter une enquête spécifique. Cet aspect prendra également en considération des problématiques transfrontalières ou régionales (la tenue d'élections dans les pays

voisins, les conflits, les groupes armés, la protection de l'environnement)

7. Des questions opérationnelles et de gestion spécifiques pour le PNUD (et ses partenaires) que l'ERAD devra examiner.

Cette étape contribue à l'estimation du type et de la qualité de l'information disponible ainsi que des lacunes que l'ERAD devra combler (et celles qu'elle devra accepter). Elle assurera également une approche plus « économique » de l'ERAD, au cours de laquelle les entretiens avec des informateurs externes seront réduits à un nombre gérable.

L'ERAD ne sera pas rigide dans ses **méthodes d'évaluation ou outils de collecte de données et d'analyse**, mais identifiera les quelques méthodes et outils les plus appropriés au contexte de Djibouti, en se basant sur les résultats des missions d'exploration :

- Un examen documentaire détaillé de la documentation et de l'analyse du PNUD.
- Une étude complète des clients et/ou partenaires.
- Des réunions entre les groupes cibles et les principaux groupes de parties prenantes.
- Des entretiens approfondis à questions ouvertes (adaptés à chaque groupe de parties prenantes).
- Des études de cas sur des projets reprenant les thèmes sélectionnés par l'ERAD et visant à examiner aussi bien les réussites observées que les leçons à tirer.
- Une évaluation qualitative de la contribution spécifique du PNUD et de ses partenaires aux résultats.
- Dans la mesure du possible : une exploration contrefactuelle, ou « que se serait-il passé sans le PNUD »

3. LES PHASES DE L'ERAD

Le processus de l'ERAD est organisé en quatre phases, ces différentes phases correspondent

à des objectifs et des activités spécifiques qui doivent notamment avoir été menés à leur terme avant de pouvoir entamer la phase suivante.

1. Phase de préparation et de définition des perspectives
2. Phase d'évaluation principale
3. Phase de rédaction du rapport
4. Phase de diffusion et de suivi

PHASE 1: PRÉPARATION

Le Bureau d'évaluation a mené des recherches préliminaires pour la préparation de l'évaluation et a rendu les documents pertinents accessibles sur un site Intranet spécialement destiné à l'usage de l'équipe d'évaluation et du Bureau de pays. Le coordonnateur de projet a entrepris les missions préparatoires et a rencontré les parties prenantes clés en amont de la préparation de ce rapport. Le Bureau d'évaluation a ensuite constitué l'équipe d'évaluation. Le coordonnateur de l'ERAD a préparé ce rapport initial qui définit les contours de la mise en œuvre de l'évaluation conjointement avec le Chef d'équipe.

PHASE 2: COLLECTE DE DONNÉES ET ANALYSE

- **Collecte de données** – sur la base des termes de référence, des recherches et de la documentation effectués pour l'ERAD, l'équipe effectuera l'évaluation en collectant des données sur le terrain et auprès des institutions appropriées.
 - Les visites et le travail sur le terrain seront organisés par le Bureau de pays et planifiés avec le Chef d'équipe.
 - L'équipe collectera des données en accord avec les principes définis dans ces TdR
 - Tous les entretiens seront menés sur la base du protocole indicatif concernant les entretiens, et les résumés (électroniques/Word) de chaque entretien seront rédigés selon la structure admise qui devra être

définie dans l'approche qualitative de l'analyse des données du rapport d'évaluation.

- **L'analyse de données** – l'équipe d'évaluation analysera les données collectées en vue d'établir des évaluations préliminaires, des conclusions et des recommandations.
 - Une fois les données collectées, l'équipe d'évaluation devra consacrer du temps (jusqu'à quatre jours) à l'analyse de ces données. Le coordonnateur de projet rejoindra l'équipe durant cette phase pour l'assister dans l'analyse et la validation.
 - Dans la mesure du possible, l'équipe devra développer des affichages de données pour illustrer les éléments clés mis au jour.
 - L'analyse de données débouchera sur une évaluation préliminaire portant sur chaque critère/question de l'évaluation ainsi que sur des conclusions générales et des recommandations stratégiques et opérationnelles.
 - Une fois que les évaluations préliminaires, les conclusions et les recommandations auront été formulées, l'équipe d'évaluation assurera un retour d'information au Bureau de pays afin d'éviter des inexactitudes factuelles ou d'importantes erreurs d'interprétation.
- **Réunion de retour d'information avec les parties prenantes** – une réunion de retour d'information sera organisée avec les parties prenantes à la fin de la phase de collecte et d'analyse des données afin de présenter les premières constatations, les conclusions et, éventuellement, les recommandations à adresser au groupe de référence de l'ERAD (voir ci-dessous) et aux autres parties prenantes clés. Cette réunion permettra également d'obtenir leur retour d'information et de l'inclure dans les premières ébauches du rapport. L'objectif central de la réunion est de favoriser l'engagement des parties prenantes nationales à prendre en compte les enseignements et recommandations qui figureront dans le futur rapport, de renforcer

l'appropriation nationale du processus de développement et l'obligation de rendre des comptes pour les interventions du PNUD menées à l'échelle du pays. Les commentaires et les retours les plus significatifs émis par les participants à la réunion seront intégrés à bon escient dans le rapport final d'évaluation.

PHASE 3: RÉDACTION ET RÉVISIONS

- **Version préliminaire et garantie de qualité** – le Chef d'équipe soumettra une version complète du rapport au bureau d'évaluation dans la semaine suivant **la réunion de retour d'information**. Le Bureau d'évaluation acceptera cette première version du rapport dans la mesure où elle sera conforme aux termes de référence, au Manuel des ERAD et aux autres normes à suivre, et qu'elle satisfera les standards de qualité. Cette version fera l'objet d'un processus de garantie de qualité par le biais d'une révision extérieure.
- **Seconde version, vérifications et commentaires des parties prenantes** – la première version sera revue par le Chef d'équipe afin d'y intégrer les commentaires issus du processus de révision extérieure. Une fois les corrections apportées de façon satisfaisante, le document constituera la seconde version du rapport. Cette seconde version sera transférée par le Bureau d'évaluation au Bureau de pays du PNUD et au Bureau régional pour les états arabes (RBAS) pour une vérification factuelle et l'identification de toute omission ou erreur d'interprétation. La version préliminaire du rapport d'évaluation sera également transférée au groupe de référence de l'ERAD (voir la rubrique « communication » ci-dessous) pour y inclure ses commentaires et ajouts. Le Chef d'équipe apportera les modifications à la seconde version en conséquence, préparera une piste d'audit qui indiquera les

changements apportés à cette version et soumettra celle-ci en tant que version finale. Le Bureau d'évaluation pourra demander davantage de révision s'il en voit la nécessité.

PHASE 4: SUIVI

- **Réponse officielle** – le PNUD-Djibouti préparera une réponse officielle à l'ERAD sous la surveillance du RBAS. Celui-ci aura la responsabilité d'assurer et de superviser la mise en œuvre d'actions de suivi au sein du Centre de ressources de l'évaluation (ERC)²³.
- **Communication** – le rapport et le document de l'ERAD seront largement diffusés aussi bien en version papier qu'électronique. Le rapport d'évaluation sera rendu accessible au Bureau exécutif du PNUD jusqu'à l'approbation d'un nouveau Document de programme national. Il sera largement diffusé par le Bureau d'évaluation dans les bureaux du PNUD, dans les services d'évaluation d'autres organisations internationales et auprès de sociétés d'évaluation et d'institutions de recherches dans la région. **Le groupe de référence** de l'ERAD sera constitué du ministère des Affaires étrangères (en premier lieu) et du ministère des Finances et de la planification, des ministères de la Solidarité et de la jeunesse, du RBAS, de l'UNICEF, d'une ou deux régions et de membres de la société civile. Le Bureau de pays à Djibouti et le ministère des Affaires étrangères (qui est le ministère de référence officiel) AINSI QUE le ministère des Finances et de la planification ET le Parlement feront parvenir le rapport aux parties prenantes dans le pays. Le rapport et la réponse officielle seront publiés sur le site internet du PNUD²⁴ ainsi que dans le Centre de ressources de l'évaluation.

²³ <http://erc.undp.org/>

²⁴ www.undp.org/eo/

4. ÉQUIPE D'ÉVALUATION : RÔLES ET COMPOSITION

L'équipe d'évaluation aura la responsabilité de mener l'évaluation. Cela comprendra, entre autres, la collecte de données, l'analyse et la documentation des données, la présentation des premières constatations, les conclusions et les recommandations formulées lors du débriefing et de la réunion de retour d'informations (qui rassemblera peut-être les parties prenantes), ainsi que la préparation de la première version, de la seconde version et du rapport final de l'ERAD, en plus de la rédaction d'un premier Document d'évaluation basé sur le Résumé analytique de l'ERAD. L'équipe sera constituée des membres suivants :

- Le coordonnateur du Bureau d'évaluation, qui agira comme un membre de l'équipe et apportera son soutien aussi bien à l'élaboration de l'évaluation et qu'au processus d'analyse des données.
- Le Chef d'équipe international, qui endossera la responsabilité générale d'orientation et de direction de l'ERAD ainsi que de préparation et de révision des versions préliminaires et du rapport final. Le Chef d'équipe devra présenter une expérience significative dans un large éventail de problématiques relatives au développement et une bonne compréhension des programmes du PNUD et de l'ONU dans le contexte des pays à faibles revenus. La charge de travail estimée du Chef d'équipe avoisine les 30 à 35 jours : 22 jours sur le terrain, dont deux jours de voyage, accompagnés de sa présence, d'un leadership et d'un soutien actifs à la réunion de validation qui réunira les parties prenantes, 5 jours de préparation et 8 jours consacrés à la rédaction du rapport.
- Les Experts de l'équipe nationale (consultants) apporteront leur aide à la collecte et à l'analyse des données. Ces experts soutiendront le travail du Chef d'équipe et seront en charge de la rédaction d'une partie du rapport. La charge de travail pour l'équipe d'experts est estimée à environ 15 à 20 jours

pour la préparation, le travail sur le terrain, leur présence lors de l'atelier de réflexion et la rédaction du rapport. Trois experts seront engagés, l'un d'entre eux assurera un rôle de direction indépendante locale :

1. **Un Chef d'équipe national** qui assurera le rôle de réviseur indépendant et de conseiller pour aider à garantir l'indépendance du processus et de l'élaboration du rapport, durant un mois (septembre-octobre), à tous les niveaux, en se concentrant sur la pauvreté et la question du genre, mais avec une responsabilité et un rôle de coordonnateur général.
2. **Une personne chargée des ressources nationales/Conseiller sur les questions de pauvreté/de genre/d'environnement** et qui assurera la liaison avec le RPM à la CPDT durant 12 jours (en relation avec la sécurité alimentaire),
3. **Une personne chargée des ressources nationales/Conseiller sur les questions de gouvernance** en relation avec la pauvreté (et avec la sécurité alimentaire) et qui assurera la liaison avec le RPM à l'UNDAF pour une période de 12 jours.

Le coordonnateur et le Chef d'équipe, en collaboration avec le consultant du **Chef d'équipe national** et les Experts de l'équipe nationale, détermineront *ce qui* peut être évalué et proposé dans le protocole de l'ERAD et *comment* cela doit être évalué, *avec quelles* sources (les informations primaires et secondaires à collecter) et *avec quels instruments*. Ces éléments émaneront des principales questions de la matrice d'évaluation (annexe 2) et comprendront des protocoles détaillés pour les méthodes et entretiens.

5. SUPPORT LOGISTIQUE ET DISPOSITIONS DE GESTION DE L'ERAD

Le Bureau d'évaluation du PNUD dirigera l'ERAD en relation avec les institutions du

Bureau de pays du PNUD à Djibouti collaborant avec les principaux partenaires, le ministère des Affaires étrangères (officiellement) ET le ministère des Finances et de la planification. La coordination interministérielle jouera un rôle dans le fonctionnement du groupe de référence.

Le coordonnateur du Bureau d'évaluation assurera l'ensemble de la gestion et du support technique pour l'évaluation. Il détermine les TdR de l'évaluation, sélectionne les membres de l'équipe d'évaluation, rédige le rapport initial, supervise l'évaluation, participe à l'organisation du planning initial et des sessions de retour d'informations. Il reçoit également la première version du rapport et décide de sa validité et gère la révision et les processus de suivi. De plus, le coordonnateur aide l'équipe à comprendre la portée, le processus et l'approche de l'ERAD, en fournissant des conseils et une garantie de qualité ainsi qu'en assistant le Chef d'équipe dans la finalisation du rapport.

L'interlocuteur au sein du gouvernement djiboutien

Le ministère des Affaires étrangères constitue l'interlocuteur officiel du PNUD à Djibouti, ainsi que, *de facto*, le ministère de la Planification et des finances. Le ministère facilitera la mise en œuvre de l'ERAD par l'équipe d'évaluation en : fournissant l'accès nécessaire aux sources d'information au sein du Gouvernement de Djibouti, en sauvegardant l'indépendance de l'évaluation et en organisant conjointement l'interaction entre les parties prenantes et le Bureau d'évaluation.

Le Bureau de pays du PNUD à Djibouti

Le Bureau de pays du PNUD à Djibouti soutiendra l'équipe d'évaluation en liaison avec les principaux partenaires et d'autres parties prenantes, rendra toutes les informations nécessaires concernant les programmes, projets et activités du PNUD accessibles à l'équipe, et effectuera des vérifications factuelles du projet de rapport. Le Bureau de pays fournira à l'équipe d'évaluation un soutien humain (il organisera les

rencontres avec les équipes et bénéficiaires des projets ainsi que les visites sur les sites des projets). Toutefois, afin de garantir l'indépendance des points de vue exprimés lors des entretiens et réunions avec les parties prenantes en vue de collecter des données, le Bureau de pays n'assistera pas à ces derniers. Les consultants nationaux apporteront leur soutien à l'organisation de cet effort et à la collecte de données sauf si cela implique pour eux un conflit d'intérêts ; dans ce cas, le Chef d'équipe et le coordonnateur s'acquitteront de ces tâches.

Tout au long du processus d'évaluation et particulièrement durant la mission principale, le Bureau de pays coopérera avec l'équipe de l'ERAD et respectera son indépendance et la nécessité pour elle d'avoir librement accès aux données, informations et personnes présentant un intérêt pour la mission. Le Bureau de pays s'engage également à fournir dans les temps ses commentaires écrits concernant le projet de rapport d'évaluation. De son côté, l'équipe de l'ERAD travaillera de façon transparente et interagira régulièrement avec le Bureau de pays du PNUD et ses interlocuteurs au sein du gouvernement dans les moments stratégiques.

Un espace de travail sera nécessaire pour le Chef d'équipe, le coordonnateur et les experts de l'équipe nationale durant la mission principale. Les dates d'invitation des parties prenantes et des détenteurs d'informations cibles aux entretiens et à la réunion de retour d'informations finale devront être bloquées bien à l'avance et dès le début de la mission principale. Le Bureau d'évaluation couvrira tous les frais directement liés à la mise en œuvre de l'ERAD.

5.1 CALENDRIER

Le calendrier et les responsabilités pour le processus d'évaluation donnent une indication sur le processus et les délais, mais n'impliquent pas un engagement à temps plein de l'équipe durant toute la période de l'ERAD.

| Activité | Responsable | Période |
|---|--|--------------------------|
| Lancement et travail préparatoire de l'ERAD | Bureau d'évaluation | Février 2011 |
| Mission préparatoire | Bureau d'évaluation | Février 2011 |
| Mission d'exploration, sélection de l'équipe d'évaluation, TdR | Bureau d'évaluation/Bureau de pays | Juin 2011 |
| Conception de l'évaluation, préparations (données, agenda) | Équipe d'évaluation | Juillet - août |
| Mission principale – réunion de mise en place initiale, collecte de données | Équipe d'évaluation | 15 – 25 septembre |
| Mission principale – Analyse des données, rédaction | Équipe d'évaluation/Bureau d'évaluation | 25 sept – 1er octobre |
| Mission principale-retour de la part des parties prenantes (informel) | Bureau d'évaluation, Bureau d'évaluation, Équipe d'évaluation, personnes sélectionnées | Début octobre |
| Proposition de la première version préliminaire | Chef d'équipe/Équipe d'évaluation | 10 octobre |
| Révision interne | Bureau d'évaluation | Avant le 20 octobre |
| Proposition de la deuxième version préliminaire | Chef d'équipe/Équipe d'évaluation | 25 octobre |
| Révision par le Bureau d'évaluation, le RBAS, le groupe de référence | Bureau d'évaluation, Groupe de référence | Avant le 10 novembre |
| Proposition du rapport final | Chef d'équipe/Équipe d'évaluation | 15 novembre |
| Correction et formatage | Bureau d'évaluation | 15 décembre 2011 |
| Parution du rapport final et du document d'évaluation | Bureau d'évaluation | 15 décembre 2011 |
| Diffusion du rapport final et du document d'évaluation | Min. des Affaires étrangères (Finances & planification), Bureau d'évaluation, Bureau d'évaluation, Équipe d'évaluation | A partir de janvier 2012 |

6. RÉSULTATS ESCOMPTÉS DE L'ERAD

Les résultats que l'on attend de l'équipe d'évaluation regroupent en particulier:

- Un rapport initial fournissant la matrice de l'évaluation
- Toutes les versions préliminaires du rapport « Évaluation des résultats des activités de développement : Djibouti » (environ 55 pages)

- La rédaction d'un document d'évaluation basé sur le résumé exécutif (4 pages) et sur l'expérience du Bureau d'évaluation
- Présentations lors de la réunion finale de retour d'informations avec les parties prenantes

Le rapport final de l'ERAD devra être conforme à la structure standard décrite dans le *Manuel ERAD 2011*, et toutes les versions préliminaires ainsi que le document final devront être publiés en français et en anglais.



*Au service
des peuples
et des nations*

Programme des Nations Unies pour le Développement
Bureau de l'évaluation
220 East 42nd Street, New York, NY 10017 USA
Tel. : (646) 781-4200 Fax : (646) 781-4213
Internet : <http://www.undp.org/evaluation>

ISBN #: 978-92-1-126320-6
e-ISBN: 978-92-1-054996-7

