



BIE | Bureau
Indépendant
d'Évaluation
Programme des Nations Unies pour le Développement

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS DJIBOUTI



ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS DJIBOUTI

DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION HUMAINE Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE
Pertinence COORDINATION AND Partenariat Durabilité Développement humain Pertinence
DÉVELOPPEMENT HUMAIN EFFICACITÉ COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE efficacité
Pertinence COORDINATION AND PARTENARIAT Durabilité Développement humain Pertinence
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE efficacité



RAPPORTS PUBLIÉS DANS LA SÉRIE EIPP

Afghanistan	Égypte	Malaisie	Sao Tomé-et-Principe
Albanie	El Salvador	Malawi	Sénégal
Algérie	Émirats arabes unis	Maldives	Serbie
Angola	Équateur	Mali	Seychelles
Argentine	Eswatini	Maroc	Sierra Leone
Arménie	Éthiopie	Maurice	Somalie
Azerbaïdjan	Gabon	Mauritanie	Soudan
Bahreïn	Géorgie	Mexique	Soudan du Sud
Bangladesh	Ghana	Moldavie (République de)	Sri Lanka
Barbade et OECO	Guatemala	Mongolie	Tadjikistan
Bélarus	Guinée-Bissau	Monténégro	Tanzanie
Bénin	Guinée équatoriale	Mozambique	Tchad
Bhoutan	Guyane	Namibie	Thaïlande
Bosnie-Herzégovine	Haïti	Népal	Timor-Leste
Bostwana	Honduras	Nicaragua	Togo
Brésil	îles du Pacifique	Niger	Tunisie
Bulgarie	Inde	Nigéria	Türkiye
Burkina Faso	Indonésie	Ouganda	Turkménistan
Cambodge	Irak	Ouzbékistan	Ukraine
Cameroun	Jamaïque	Pakistan	Uruguay
Chili	Jordanie	Panama	Viet Nam
Chine	Kazakhstan	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Yémen
Colombie	Kenya	Paraguay	Zambie
Congo (République démocratique du)	Kirghizistan	Pérou	Zimbabwe
Congo (République du)	Koweït	Philippines	
Costa Rica	Liban	République arabe syrienne	
Côte d'Ivoire	Libéria	République centrafricaine	
Croatie	Libye	République démocratique populaire lao	
Cuba	Macédoine du Nord	République dominicaine	
Djibouti	Madagascar	Rwanda	

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS : DJIBOUTI

Copyright © PNUD Juin 2024

Document élaboré aux États-Unis d'Amérique.

L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour le développement, de son Conseil d'administration ou des États Membres des Nations Unies.

Il s'agit d'une publication indépendante du Bureau indépendant d'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement.

RECONNAISSANCES

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) tient à remercier tous ceux qui ont contribué à cette évaluation.

L'ÉQUIPE DU BIE

Direction : Isabelle Mercier (Directrice) et Alan Fox (Directeur Adjoint)

Cheffe de section de l'EIPP : Fumika Ouchi

Évaluatrice principale : Tina Tordjman-Nebe

Cheffe d'équipe externe : Nisrine Mansour

Conseillers d'évaluation : Nisrine Mansour et Blaise Bikandou

Coordinatrice nationale : Baidane M. Miyir

Analyste de recherche : Rim Benhima

Examineurs pairs externes : Rida Shibli et Angela Bester

Édition et diffusion : Flora Jimenez et Iben Hjorth

Soutien administratif : Antana Locs

Le BIE n'aurait pas pu mener à bien l'évaluation sans le soutien des personnes suivantes :

PARTIES PRENANTES ET PARTENAIRES

Personnel du PNUD à Djibouti : Emma Ngouan-Anoh (représentante résidente) et Artan Said (économiste et point focal pour le suivi et l'évaluation), ainsi que l'ensemble du personnel du Bureau de Pays à Djibouti qui a consacré son temps à cette évaluation.

Autres parties prenantes et partenaires : Gouvernement de Djibouti, représentants des agences des Nations Unies, de la société civile, des organisations non gouvernementales et des partenaires du développement bilatéraux et multilatéraux.

AVANT-PROPOS

J'ai le plaisir de présenter la deuxième évaluation indépendante du programme de pays (EIPP) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) à Djibouti, réalisée par le Bureau indépendant d'évaluation du PNUD. Cette évaluation porte sur les interventions du PNUD mises en œuvre dans le cadre du programme de pays de 2018 à 2023, qui comprennent à la fois des projets de développement et des activités hors projet dans les domaines du renforcement des moyens de subsistance et de l'accès aux services de santé de base, de la durabilité environnementale et de la résilience climatique, ainsi que de la gouvernance inclusive.

Djibouti, situé dans la Corne de l'Afrique, est l'un des plus petits pays du continent. Sa population est estimée à environ 990 000 habitants, dont plus des deux tiers résident dans la capitale. En outre, près de 90 % du territoire djiboutien est classé comme désertique. Le pays est stratégiquement situé à l'entrée sud de la mer Rouge, l'une des routes commerciales maritimes les plus fréquentées au monde et un point de connexion clé entre l'Afrique, l'Asie et l'Europe. Disposant de peu de ressources naturelles, l'économie djiboutienne capitalise sur cette position géostratégique et sur la stabilité politique du pays comme premiers atouts. Bien que Djibouti soit considéré comme un pays à revenu faible-intermédiaire selon les critères de revenu, il se caractérise par de grandes inégalités et reste un pays moins avancé (PMA) en termes de développement humain. En 2021-2022, Djibouti se classait 171e sur 191 pays dans le monde selon l'indice de développement humain (IDH).

Le programme de pays du PNUD a été conçu pour aider le gouvernement à relever le défi primordial du développement de Djibouti et à réaliser son ambition nationale : combler le fossé entre sa croissance économique rapide et la lenteur de la progression de son capital humain. Depuis 1979, le PNUD a répondu à l'évolution des priorités nationales de Djibouti dans les domaines de la croissance économique inclusive, de la fragilité face aux risques environnementaux et climatiques, et du renforcement du capital humain et des capacités de gouvernance nationale. Au cours de la période d'évaluation, le PNUD a soutenu la formulation de plusieurs politiques et stratégies nationales, notamment le deuxième plan de développement national de Djibouti (Djibouti ICI), les stratégies nationales pour l'inclusion financière, la jeunesse, le genre et le handicap, ainsi que les plans de développement régionaux. Le PNUD a forgé des partenariats solides et à long terme avec des donateurs majeurs qui ont amélioré l'alphabétisation des femmes et l'accès à la justice, tout en continuant à mettre en œuvre des programmes solides en matière de santé et d'environnement avec le Fonds mondial et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Le PNUD a également prouvé sa capacité à trouver des solutions rapides et à rallier le soutien intergouvernemental pendant la pandémie de COVID-19, en impliquant les structures communautaires dans la fourniture de soins de santé.

Cependant, malgré de nombreux progrès, il reste encore beaucoup à faire pour apporter aux Djiboutiens un développement social et économique inclusif, résilient et équitable. Au fur et à mesure que le PNUD progresse dans l'élaboration d'un nouveau cadre de programme pour Djibouti, le Bureau de Pays devra consolider son programme de travail dans des domaines stratégiques plus intégrés et mettre l'accent sur la gouvernance des systèmes dans son ensemble. Le PNUD devra également repenser son travail de renforcement des capacités nationales à la lumière de la modification des flux de ressources et concevoir des modèles de transfert de connaissances toujours plus efficaces pour

améliorer la préparation des institutions nationales et des structures de mise en œuvre. Peut-être plus important encore, le PNUD doit renforcer ses activités de plaidoyer pour lutter contre la discrimination, soutenir des systèmes de gouvernance inclusifs et obtenir des impacts transformateurs pour les populations les plus délaissées.

Je voudrais remercier le gouvernement de Djibouti, les parties prenantes nationales et les collègues du Bureau de Pays du PNUD, ainsi que le bureau régional pour les États arabes, pour leur soutien tout au long de l'évaluation.

J'espère que les résultats, les conclusions et les recommandations contribueront à renforcer la formulation de la prochaine stratégie de programme de pays afin d'ouvrir des voies de développement inclusives et durables pour la population de Djibouti.



Isabelle Mercier
Directrice
Bureau indépendant d'évaluation

TABLE DES MATIÈRES

RECONNAISSANCES	I
AVANT-PROPOS	II
ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS	VI
CHAPITRE 1 : CONTEXTE ET INTRODUCTION	1
1.1 Finalité, objectifs et portée de l'évaluation	2
1.2 Méthodologie d'évaluation	2
1.3 Contexte national	4
1.4 Programme du PNUD en cours d'examen	7
CHAPITRE 2 : CONSTATS	9
2.1 Moyens de subsistance et santé	11
2.2 Environnement, énergie et changement climatique	22
2.3 Gouvernance démocratique	31
2.4 Questions transversales : Intégration de la dimension de genre, LNOB, COVID-19 et autres crises	37
2.5 Efficacité institutionnelle	42
CHAPITRE 3 : CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION	49
3.1 Conclusions	50
3.2 Recommandations et réponse de la direction	57
3.3 Réponse de la direction	61
ANNEXES	65

FIGURES

Figure 1.	Principaux indicateurs et priorités de développement de djibouti et recommandations de l'erd 2012	6
Figure 2.	Évolution du budget et des dépenses du programme, 2018-2023	7
Figure 3.	Dépenses provenant de ressources régulières/autres, 2018-2023	7
Figure 4.	Les 15 principaux donateurs du programme de pays	48

TABLEAUX

Tableau 1.	Budget et dépenses par effet, 2018-2023	8
Tableau 2.	Évolution du taux d'exécution du programme 2018-2023	8
Tableau 3.	Scores des projets environnementaux du PNUD à Djibouti selon les évaluations du FEM des projets d'atténuation des changements climatiques et de gestion des risques de catastrophe (2.1) et des initiatives de gestion des ressources en eau, de conservation des terres et de protection des écosystèmes (2.2)	25

ENCADRÉS

Encadré 1.	Effets des interventions du PNUD sur les moyens de subsistance, rapportés par les bénéficiaires directs, hommes et femmes	18
Encadré 2.	Effets du projet de mini-réseau rapportés par une habitante de Moumina 1	30
Encadré 3.	Effets de l'approche communautaire sur le soutien aux populations clés du VIH et de la tuberculose, rapportés par les personnes concernées	40

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ADN	Acide désoxyribonucléique
AF	Accord de financement
AFD	Agence Française de Développement
AGR	Activité génératrice de revenus
AHTM	Approche harmonisée des transferts monétaires
AMAP	Programme d'accélération des mini-réseaux en Afrique
AMINDH	Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme
AMP	Aire marine protégée
AMVI	Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation
AN	Administrateur national
ANEFIP	Agence Nationale pour l'Emploi, Formation, et Insertion Professionnelle
ANPH	Agence Nationale des Personnes Handicapées
ANPI	Agence Nationale pour la Promotion des Investissements
BAD	Banque Africaine de Développement
BCAH	Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires
BID	Banque interaméricaine de développement
BIE	Bureau indépendant d'évaluation
BNURRC	Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes
BP	Bureau de Pays
BPPS	Bureau d'appui aux politiques et aux programmes
BR	Bureau régional
BRA	Bureau régional pour l'Afrique
BREA	Bureau régional pour les États arabes
CAMME	Centrale d'Achat des Médicaments et Matériels Essentiels
CCDB	Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire
CCMI	Comité de Coordination Inter partenariat Multisectoriel
CEFDEF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard
CEPEC	Caisse Populaire d'Épargne et de Crédit
CLE	Centre pour le Leadership et l'Entreprenariat
CNDH	Commission Nationale des Droits de l'Homme
CNDH	Commission nationale des droits de l'homme
CNFI	Cadre national de financement intégré

COVID	Maladie à coronavirus
CRE	Centre de ressources pour l'évaluation des femmes
DEX	Exécution directe
DHIS	Logiciel d'information sanitaire de district
DHIS	Logiciel d'information sanitaire de district
DIM	Modalité de réalisation directe
DJF	Franc de Djibouti
DPP	Document de programme de pays
EBCI	Enquêtes biologiques et comportementales intégrées
EBPC	Évaluation des besoins post-catastrophe
EdD	Électricité de Djibouti
EFTP	Enseignement et formations techniques et professionnels
EGIM	Enquête en grappes à indicateurs multiples
EPI	Équipement de protection individuelle
EPNU	Équipe de pays des Nations unies
ERD	Évaluation des résultats en matière de développement
ERRY	Moyens de subsistance résilients, sécurité alimentaire et adaptation au climat au Yémen
FA	Fonds d'adaptation
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FEMFI	Femmes et Filles
FGPCD	Fonds de Garantie partielle des Crédits de Djibouti
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FVC	Fonds vert pour le climat
GAR	Gestion axée sur les résultats
GEN	Genre
GRC	Gestion des risques de catastrophes
GRES	Échelle d'efficacité des résultats en matière de genre
GSSU	Unité mondiale des services partagés
GU	Guichet Unique
HCDH	Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HSH	Hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes
ICI	Inclusion, Connectivité et Institutions
ICP	Indicateur clé de performance

EIPP	Évaluation indépendante du programme de pays
IDH	Indice de développement humain
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IGE	Inspection Générale d'État
IGF	Inspection Générale des Finances
IICPSD	Centre international d'Istanbul pour le secteur privé dans le développement
INSTAD	Institut National de la Statistique
IPM	Indice de pauvreté multidimensionnelle
IPSA	Accord international sur les services du personnel
IST	Infection sexuellement transmissible
JP	Japon
KOICA	Agence coréenne de développement international
LHCS	Soutien aux communautés d'accueil libanaises
LNOB	Ne laisser personne de côté
MASS	Ministère d'Assistance Sociale et Solidarité
MdJ	Ministère de la Justice
MdS	Ministère de la Santé
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
MEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
MGF	Mutilation génitale féminine
MILD	Moustiquaire imprégnée d'insecticide longue durée
MPME	Micro, petite et moyenne entreprise
MPTF	Fonds fiduciaire multipartenaires
MST	Maladie sexuellement transmissible
NCE	Nature, Climat et Énergie
NEX	Exécution nationale
NIM	Modalité de réalisation nationale
NMF	Nouveau modèle de financement
NU	Nations Unies
OC	Organisation communautaire
ODD	Objectifs de développement durable
OECP	Outil d'évaluation des capacités des partenaires
OGPP	Organe de Gestion de Portefeuille de Projets
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
OMS	Organisation mondiale de la santé

ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme des Nations unies sur le VIH et le sida
ORCA	Évaluation de la capacité de préparation à la surveillance
OSC	Organisation de la société civile
PAGDEL	Programme d'Appui à la Gouvernance pour le Développement Local
PAJ	Programme Accès à la Justice
PAM	Programme alimentaire mondial
PAPC	Plan d'action des partenariats et de la communication
PAPP	Programme d'assistance au peuple palestinien
PdA	Protocole d'accord
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son pays
PDR	Programme de développement régional
PEV	Prévention de l'extrémisme violent
PFG	Point focal genre
PIB	Produit intérieur brut
PLSS	Programme de Lutte contre le SIDA
PMA	Pays les moins avancés
PNLP	Programme National de Lutte contre le Paludisme
PNLT	Programme National de Lutte contre la Tuberculose
PNUAD	Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
POS	Procédure opérationnelle standard
PPP	Partenariat public-privé
PPS	Programme de petites subventions
PVH	Personne vivant avec un handicap
PVVIH/SIDA	Personnes vivant avec le VIH et le SIDA
RAAR	Rapport annuel axé sur les résultats
RH	Ressources humaines
RNB	Revenu national brut
ROME	Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois
RRC	Réduction des risques de catastrophes
S&E	Suivi et évaluation
SCAPE	Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi
SDSR	Santé et droits sexuels et reproductifs
SEA	Suivi, évaluation et apprentissage
SEGRC	Secrétariat Exécutif de Gestion des Risques et des Catastrophes

SGC	Système de gestion des cas
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SIME	Système d'information de management environnemental
SMART	Spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporellement limité
SNEG	Stratégie nationale pour l'égalité des genres
SRI	Syndrome de Reconstitution Immunitaire
TB	Tuberculose
TdS	Travailleuses du sexe
TI	Technologie de l'information
UE	Union européenne
UGAP	Unité de gestion des aires protégées
UGP	Unité de gestion du programme
UMP	Union pour la Majorité Présidentielle
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNPRPD	Partenariat des Nations Unies pour la promotion des droits des personnes handicapées
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
VNU	Volontaire des Nations Unies

CHAPITRE 1

CONTEXTE ET

INTRODUCTION



Ce chapitre présente la finalité, les objectifs et la portée de l'évaluation, ainsi que la méthodologie appliquée. Il présente le contexte de développement de Djibouti avant d'introduire le programme de pays du PNUD.

1.1 Finalité, objectifs et portée de l'évaluation

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) effectue des évaluations indépendantes de programmes de pays (EIPP) afin de recueillir et de démontrer les preuves d'évaluation des contributions du PNUD aux résultats de développement au niveau national, ainsi que l'efficacité de la stratégie du PNUD dans la facilitation et l'optimisation des efforts nationaux pour atteindre les résultats de développement. Les EIPP sont des évaluations indépendantes réalisées dans le cadre des dispositions générales de la politique d'évaluation du PNUD.¹

Il s'agit de la deuxième évaluation indépendante au niveau national menée par le PNUD à Djibouti. La dernière EIPP, intitulée Évaluation des résultats en matière de développement, a été publiée en 2012 et couvrait les deux cycles de programmation précédents, de 2003-2007 et 2008-2012. Le programme de pays actuel couvre la période de 2018-2024. En 2021, le Conseil d'administration du PNUD a approuvé la prolongation du programme de pays jusqu'en 2024. Cette EIPP couvre toutes les activités du programme de 2018 à octobre 2023, qui comprennent à la fois des projets de développement et des activités hors projet dans les domaines du renforcement des moyens de subsistance et de l'accès aux services de santé de base, de la durabilité environnementale et de la résilience climatique, ainsi que de la gouvernance inclusive.

1.2 Méthodologie d'évaluation

L'EIPP a été menée conformément à la procédure approuvée pour les BIE. La méthodologie d'évaluation a été conforme aux normes et standards du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.² L'évaluation porte sur quatre questions principales (encadré 1), qui encadrent l'ensemble de l'exercice. Conformément à la stratégie d'intégration du genre du PNUD, l'évaluation a examiné le niveau d'intégration des questions de genre dans le programme de pays et ses opérations. La méthodologie détaillée de l'EIPP est décrite à l'annexe 1 (termes de référence).

L'évaluation s'est appuyée sur des informations recueillies auprès de différentes sources afin de trianguler les preuves :

- Les principaux documents consultés par l'équipe d'évaluation sont énumérés à l'annexe 5.
- Un tableau du portefeuille du programme et de la matrice des indicateurs d'effets et de produits figure à l'annexe 6.
- Les entretiens en personne et par téléphone ont concerné 73 parties prenantes (34 femmes et 39 hommes). La consultation a inclus le personnel du PNUD (29 %) au niveau des pays, des régions et du siège et plus de 30 institutions, y compris des représentants du gouvernement (26 %), des représentants de l'équipe de pays des Nations Unies et des partenaires de développement (14 %), des organisations de la société civile (OSC) et des représentants du secteur privé (19 %). En outre, des visites sur le terrain ont été effectuées auprès de huit communautés bénéficiaires dans la capitale et dans quatre régions (18 hommes et 21 femmes interrogés).

¹ Voir PNUD, « Politique d'évaluation », <http://web.undp.org/evaluation/policy.shtml>.

² Groupe d'évaluation des Nations unies, « Normes et règles d'évaluation (2016) », <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>.

- Des visites sur le terrain ont été effectuées dans les lieux suivants : 1) Djibouti-Ville et 2) trois régions du Nord – Arta, Tadjourah et Obock ; et 3) une région du Sud – Ali Sabieh. Les visites sur le terrain ont été effectuées pour évaluer les résultats des initiatives sélectionnées et pour mener des entretiens semi-structurés, des discussions de groupe et des observations participantes avec les parties prenantes et les bénéficiaires. L'équipe d'évaluation a travaillé en synergie avec une équipe d'évaluation du FEM qui effectuait des visites sur le terrain dans le cadre du projet du PNUD dans les aires marines protégées (AMP) à Ras Ali et Sagallo (golfe de Tadjourah) afin d'éviter d'alourdir la tâche des personnes interrogées et de recouper les informations.
- Les résultats ont été triangulés en croisant des documents et des comptes-rendus internes (du PNUD Djibouti) avec des documents externes et des entretiens avec des experts indépendants, des parties prenantes de diverses affiliations gouvernementales et non gouvernementales, ainsi que des acteurs internationaux et le personnel du PNUD au niveau de l'entreprise et au niveau régional.

L'analyse s'est concentrée sur les principaux critères d'évaluation (annexe 7) et a porté sur les points suivants : 1) l'analyse des hypothèses programmatiques et des voies de changement prévues pour identifier la logique, la séquence d'événements et les hypothèses qui sous-tendent le programme proposé, y compris l'hypothèse de conséquences imprévues ; 2) l'analyse des parties prenantes et des partenariats ; 3) l'analyse des synergies au sein de chaque résultat et entre les résultats ; et 4) la stratification des informations sur les résultats par type de bénéficiaire (dans la mesure du possible) ; et 5) l'analyse des problèmes de développement sous-jacents, l'analyse des changements les plus significatifs, l'analyse de la contribution par rapport aux suppositions et hypothèses programmatiques et l'analyse contrefactuelle pour vérifier si les résultats auraient pu être atteints sans l'intervention du PNUD.

L'évaluation a pris en compte deux facteurs qui influencent la mise en œuvre de l'actuel programme de pays 2018-2024 : 1) la croissance économique rapide de Djibouti et son ambition d'accéder au statut de pays à revenu intermédiaire (PRI) ; et 2) la pandémie de COVID-19 et d'autres crises. Ces facteurs ont entraîné des ajustements dans la planification stratégique et la conception du programme, la mobilisation de fonds, les partenariats, la mise en œuvre du programme et le suivi et l'évaluation (S&E).

Le projet de rapport de l'EIPP a fait l'objet d'une assurance qualité de la part de la direction du BIE, des évaluateurs internes et de deux évaluateurs externes, puis a été soumis au Bureau de Pays du PNUD à Djibouti et au Bureau régional pour les États arabes (BREA) pour les erreurs factuelles, les corrections et les commentaires, avant d'être communiqué au gouvernement et aux autres partenaires nationaux.

Limites de l'évaluation

Certains projets du portefeuille du programme de pays ont pris fin au cours des deux premières années du cycle, tandis que d'autres étaient en cours de mise en œuvre. Dans le premier cas, l'évaluation s'est appuyée davantage sur la documentation écrite, y compris les évaluations de fin de projet, étant donné que certains partenaires chargés de la mise en œuvre et certains bénéficiaires étaient partis. Dans ce dernier cas, l'évaluation a ajouté un élément prospectif à l'analyse, en évaluant la probabilité d'obtenir des résultats durables. Dans plusieurs cas où les projets et les activités autres que les projets étaient peu documentés (par exemple, les rapports techniques et d'avancement des projets), l'évaluation a complété l'analyse par des entretiens supplémentaires avec les responsables de la mise en œuvre des projets et les bénéficiaires.

Pour surmonter les barrières linguistiques, l'équipe d'évaluation a mené la plupart des entretiens en français, car cette langue est largement parlée parmi les parties prenantes. Pour les personnes interrogées au niveau communautaire qui ne parlaient pas français, une interprétation en direct a été assurée par le coordinateur national

recruté pour cette EIPP et, dans un cas, par un point focal du village. En raison de la courte durée de la mission (10 jours), l'équipe d'évaluation n'a pas pu rencontrer toutes les parties prenantes. Un certain nombre d'entretiens à distance ont été menés en octobre 2023 pour atténuer cette limitation et compléter la collecte de données.

1.3 Contexte national

Située dans la Corne de l'Afrique, la République de Djibouti est l'un des plus petits pays d'Afrique, avec une superficie de 23 200 kilomètres carrés et une population estimée à environ 990 000 habitants, dont plus des deux tiers vivent dans la capitale.³ Le pays est stratégiquement situé à l'entrée sud de la mer Rouge, l'une des routes commerciales maritimes les plus fréquentées au monde et un point de connexion clé entre l'Afrique, l'Asie et l'Europe. Djibouti est membre de trois organisations géopolitiques importantes : la Ligue des États arabes, l'Union africaine et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) en Afrique de l'Est.

En raison de la rareté de ses ressources naturelles, l'économie djiboutienne tire parti de sa position géostratégique et de sa stabilité politique, qui constituent ses principaux atouts économiques nationaux.⁴ Avec près de 90 % de son territoire classé comme désert et seulement 9 % environ comme pâturage, le pays dépend des importations pour la plupart des marchandises.⁵ Plus de 90 % de son activité économique se situe dans le secteur des services, principalement grâce à son industrie portuaire florissante qui dessert son voisin enclavé, l'Éthiopie (80 % des importations portuaires) et sert de centre de ravitaillement et de transbordement.⁶ Au cours des 15 dernières années, Djibouti est devenu une base régionale de premier plan pour les garnisons internationales suite à la piraterie dans le Golfe d'Aden (2007-2012).⁷ L'infrastructure des câbles de télécommunications sous-marins qui passent par Djibouti est une autre source importante de revenus. Grâce à ces sources de revenus, le PIB du pays a connu une forte croissance au cours de la dernière décennie, variant entre 4,7 % et 7,5 % par an.⁸

Alors que Djibouti est considéré comme un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure sur la base des critères de revenu,⁹ il est caractérisé par de grandes inégalités et reste un pays moins avancé en termes de développement humain. En 2021-2022, Djibouti était classé 171e sur 191 pays dans le monde selon l'indice de développement humain.¹⁰ Près de la moitié de la population en âge de travailler (15-64 ans) n'a jamais été scolarisée, environ un tiers des enfants souffrent de malnutrition et près d'un tiers des Djiboutiens vivent dans une pauvreté multidimensionnelle.¹¹ L'extrême pauvreté est particulièrement fréquente en dehors de la ville de Djibouti, avec un taux de 21 % pour l'ensemble du pays et de 62 % dans les zones rurales.¹² Djibouti est confronté à des taux de chômage constamment élevés (28 % en 2021), qui touchent de manière disproportionnée et croissante les jeunes (de 67 % en 2010 à 77 % en 2021).¹³ En 2022, le taux de participation au marché du travail des femmes était de 18,2 %, contre 45 % pour les hommes.¹⁴

³ Banque mondiale, Vue d'ensemble de Djibouti, <https://www.worldbank.org/en/country/djibouti/overview>.

⁴ <https://www.worldbank.org/en/country/djibouti/overview>.

⁵ Banque mondiale, indice de GINI, indicateurs de développement mondial.

⁶ Banque mondiale, indice de GINI, indicateurs de développement mondial.

⁷ Alors que les principaux acteurs mondiaux et régionaux envoyaient des navires de guerre dans la région pour lutter contre les pirates, la nécessité de prendre pied dans la région s'est fait sentir, ce qui a incité la Chine et le Japon à établir leurs bases militaires à Djibouti.

⁸ PNUD, « Rapport sur le développement humain 2021/2022 ».

⁹ Selon la Banque mondiale, les économies à revenu intermédiaire de la tranche inférieure sont celles dont le RNB par habitant se situe entre 1 086 et 4 255 dollars. En 2021, le RNB par habitant de Djibouti s'élevait à 3 080 dollars, ce qui plaçait le pays dans la moyenne de cette catégorie mais à environ la moitié de la moyenne régionale pour la région Moyen-Orient/Afrique du Nord. Banque mondiale, « RNB par habitant, méthode Atlas (dollars courants) », Indicateurs du développement dans le monde.

¹⁰ La croissance économique de Djibouti a connu une contraction de 1,2 pour cent en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19. Voir Banque mondiale, « Croissance du PIB (pourcentage annuel) », Indicateurs du développement dans le monde, <https://databank.worldbank.org/source/gdp-growth-annual>. PNUD, Rapport sur le développement humain 2021/2022.

¹¹ PNUD, « Rapport sur le développement humain 2021/2022 ».

¹² Banque mondiale, « Bref rapport sur la pauvreté et l'équité au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, Djibouti, avril 2020 »

¹³ Banque mondiale, « Chômage total (pourcentage de la population active totale) (estimation modélisée de l'OIT) », « Chômage total des jeunes (pourcentage de la population active totale âgée de 15 à 24 ans) (estimation modélisée de l'OIT) », Indicateurs du développement dans le monde.

¹⁴ Banque mondiale. Portail de données sur le genre, Djibouti. <https://genderdata.worldbank.org/data/download/pdfs/countries/djibouti.pdf>.

Malgré l'amélioration des indicateurs de santé, Djibouti reste confronté à de multiples défis liés à la santé. Au cours de la dernière décennie, la prévalence du VIH est passée de 1,7 % en 2011 à 0,7 % en 2021, et les taux de mortalité ont été réduits de moitié, avec des effets similaires sur la tuberculose.¹⁵ Cependant, le paludisme a connu une résurgence depuis 2013. Les défis à relever sont notamment le manque de financement adéquat du système de santé (dépenses de santé de 5 %),¹⁶ ce qui entraîne des faiblesses structurelles dans la fourniture et la gestion des services de santé.

Djibouti est directement touché par les menaces environnementales et climatiques. L'aridité du climat, la hausse des températures, la modification des régimes pluviométriques et la fréquence accrue des phénomènes météorologiques extrêmes exacerbent la pénurie d'eau existante. En outre, Djibouti est confronté à des risques liés à l'élévation du niveau de la mer en raison de sa situation côtière. Au fil des ans, les catastrophes d'origine climatique ont accentué l'exode rural, ce qui a accru la pression sur les communautés urbaines, qui représentent déjà plus de quatre cinquièmes de la population, et a eu de graves répercussions sur la santé publique et la gestion de l'assainissement (eau potable, systèmes d'évacuation des eaux, collecte des déchets).

Nation relativement jeune, Djibouti a obtenu son indépendance de la France en 1977. Le pays observe un système présidentiel multipartite. Le président de la République, qui est également le chef du gouvernement, est élu tous les cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours, à l'image du système français, avec quelques adaptations.¹⁷ Le président Ismaïl Omar Guelleh est entré en fonction en 1999 et a été réélu pour un cinquième mandat en avril 2021 avec 97,44 % des voix. La coalition au pouvoir, l'Union pour la Majorité Présidentielle (UMP), comprend des représentants de tous les principaux groupes communautaires du pays à des postes de haut niveau dans les branches législatives et exécutives.

Djibouti se classe 39e sur 54 pays dans l'indice Mo Ibrahim de la gouvernance, avec une tendance positive sur dix ans. Le pays connaît des améliorations dans les domaines du développement humain, de la participation, des droits et de l'inclusion, ainsi que des opportunités économiques. Toutefois, les performances en matière de sécurité et d'État de droit se sont détériorées, notamment dans les domaines de la transparence et de la responsabilité, où Djibouti obtient le score le plus bas de l'indice dans la région.¹⁸ L'impact et l'efficacité des organisations de la société civile à Djibouti sont limités par de faibles capacités techniques combinées à un espace civique clairsemé, des structures institutionnelles de base et des contraintes financières.¹⁹

La devise nationale du pays, « Unité, égalité, paix », reflète ses principales priorités en matière de sécurité. Les communautés djiboutiennes sont historiquement étroitement liées aux pays voisins (Éthiopie, Érythrée, Somalie, Yémen) et sont affectées par l'instabilité politique au-delà de leurs frontières. Djibouti accueille également des réfugiés des pays voisins, victimes de conflits et de problèmes environnementaux, et constitue l'une des routes migratoires les plus fréquentées par les migrants économiques cherchant à rejoindre la péninsule arabique et au-delà.²⁰

Le principal défi de développement et l'ambition nationale de Djibouti visent à combler le fossé entre sa croissance économique rapide et la lenteur du développement de son capital humain. Le modèle de croissance économique centré sur l'État affecte le dynamisme du secteur privé ainsi que la fourniture de services non gouvernementaux. L'insuffisance des infrastructures physiques et des services sociaux,

¹⁵ ONUSIDA, Djibouti - Fiche d'information sur le pays. »

¹⁶ Explorateur de données sur le Fonds mondial <https://data.theglobalfund.org/grants?locations=DJI>.

¹⁷ Djibouti, Constitution 1992 (rev. 2010), Traduit par Jefri J. Ruchti. (William S. Hein & Co., traduction anglaise 2012). https://www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010.

¹⁸ Fondation Mo Ibrahim, « Indice Ibrahim de 2022 du rapport sur la gouvernance en Afrique »

¹⁹ Selon le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « L'espace civique est l'environnement qui permet à la société civile de jouer un rôle dans la vie politique, économique et sociale de nos sociétés [...], y compris par le biais de l'accès à l'information, du dialogue, de l'expression de la dissidence ou du désaccord et du regroupement pour exprimer ses points de vue ; » Voir <https://www.ohchr.org/en/civic-space>. Djibouti a été mal classé dans l'indice Mo Ibrahim dans la catégorie de la participation (18 %) et des droits (24 %).

²⁰ HCR – Djibouti, <https://www.unhcr.org/countries/djibouti>.

ainsi que le coût élevé de l'énergie et des télécommunications, sont autant d'obstacles à l'accélération de l'éducation et de l'emploi dans le pays. La forte dépendance à l'égard de l'économie logistique restreinte, bien qu'importante, du service des importations de l'Éthiopie a été ébranlée par les effets du récent conflit du Tigré.²¹ La diversification économique est devenue une priorité nationale, principalement en capitalisant sur les atouts naturels pour le tourisme, les ressources marines inexploitées pour la pêche artisanale, les ressources géothermiques, solaires et éoliennes pour les énergies renouvelables, et les infrastructures de câbles sous-marins pour le développement de nouvelles industries numériques et de services.

La figure 1 montre les priorités de développement actuelles de Djibouti et le Plan national de développement 2020-2024 (Djibouti ICI), et les juxtapose aux recommandations formulées par l'ERD 2012 sur la manière dont le PNUD pourrait accompagner au mieux le pays et l'aider à progresser sur l'Indice de développement humain (par rapport à son rang actuel de 171e sur 191 pays, comme indiqué plus haut).

FIGURE 1: Principaux indicateurs et priorités de développement de Djibouti et recommandations de l'ERD 2012



²¹ Entre 2020 et 2022, l'Éthiopie a été le théâtre d'un conflit interne dans la région du Tigré Nord.

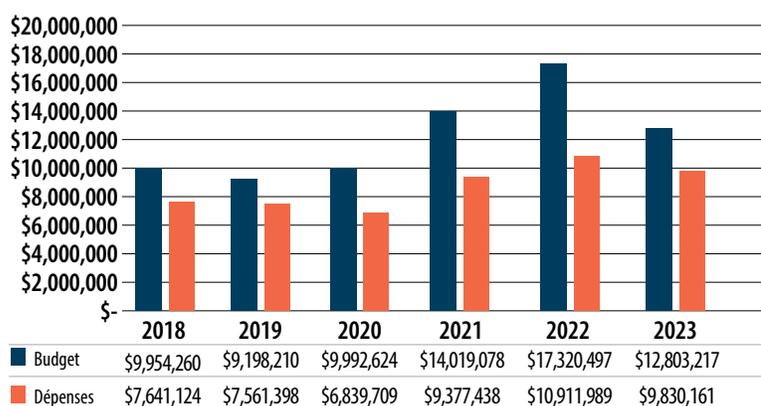
1.4 Programme du PNUD en cours d'examen

L'évaluation actuelle de l'EIPP fait suite à l'évaluation des résultats en matière de développement (ERD) menée en 2012. L'ERD a constaté que le PNUD répondait aux priorités de développement de Djibouti en soutenant des populations cibles et en utilisant une combinaison d'approches en amont et en aval. L'évaluation a souligné la grande pertinence des contributions directes du PNUD, l'efficacité de ses programmes de réduction de la pauvreté et son positionnement solide parmi les acteurs du développement. Elle a également mis en évidence la faible efficacité des résultats en matière de gouvernance et de durabilité sociale et environnementale, l'efficacité limitée du développement des capacités, les contributions limitées à la coordination de l'aide et à la mobilisation des ressources, ce qui a entraîné un manque de ressources suffisantes, et l'efficacité inégale du programme.

L'actuel programme de pays (PP) est structuré autour de trois piliers thématiques qui reflètent les objectifs des résultats du Document de programme de pays (DPP), dérivés du plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement (PNUAD) pour Djibouti, et qui visent ce qui suit : Renforcement des moyens de subsistance et de l'accès aux services de santé de base (effet 1) ; Durabilité environnementale et résilience climatique (effet 2) ; et Gouvernance inclusive (effet 3). Les résultats sont présentés en fonction de l'effet et du produit.

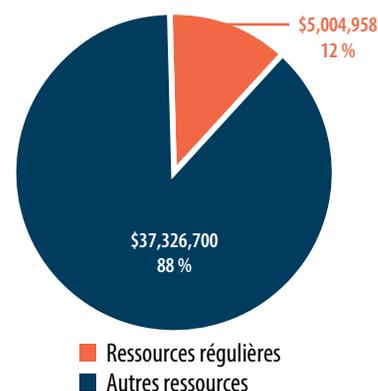
Pour le cycle actuel, le budget total a été fixé à 72,8 millions de dollars et les dépenses se sont élevées à 51,7 millions de dollars jusqu'à la fin de 2023. À la fin de l'année 2022, 12 % des dépenses provenaient des fonds de base et 88 % d'autres sources. Le taux d'exécution est passé de 77 % à 82 % au cours des deux premières années du cycle, mais il est tombé en dessous de 70 % entre 2020 et 2022, probablement en raison de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la mise en œuvre. En 2023, le taux d'exécution est remonté à 77 %.

FIGURE 2. Évolution du budget et des dépenses du programme, 2018-2023



Source : Système financier du PNUD (Atlas/Quantum) à partir de décembre 2023

FIGURE 3. Dépenses provenant de ressources régulières/autres, 2018-2023



Source : Système financier du PNUD (Atlas) à partir de décembre 2022²²

²² Au moment de la publication, il n'a pas été possible d'inclure les données de 2023 dans la figure 3 en raison de l'indisponibilité des données désagrégées essentielles et non essentielles dans le système d'exploitation Quantum du PNUD pour cette année-là.

Le renforcement des moyens de subsistance et l'accès aux services de santé de base (effet 1) est le plus grand domaine de programme du PNUD, avec une dépense de plus de 35 millions de dollars à la fin de 2023, représentant environ 68 % du portefeuille du PNUD à Djibouti. Il est composé de 25 projets (dont 7 sont actuellement actifs), allant de l'autonomisation des jeunes et des femmes à la résilience des communautés et à la réponse à la pandémie de COVID-19. Les projets relatifs à la santé, notamment à la tuberculose, au VIH et au paludisme, représentent plus de 64 % des dépenses dans ce domaine de résultats et équivalent à 44 % des dépenses totales du programme de pays. Le domaine de résultats sur la durabilité environnementale et la résilience climatique (effet 2) a enregistré des dépenses de près de 9 millions de dollars à la fin de l'année 2023. Avec un total de 18 projets, c'est le deuxième domaine le plus important et il représente environ 17 % du portefeuille du PNUD. Cet effet est principalement composé de projets d'adaptation au changement climatique, de biodiversité marine et d'accès à l'énergie propre. La gouvernance inclusive (effet 3) comprend 16 projets, soit 15 % du programme. Ces projets portent sur la responsabilité publique, l'accès à la justice, l'accélération des Objectifs de développement durable (ODD) et la planification du développement.

TABLEAU 1. Budget et dépenses par effet, 2018-2023

Année	Budget (\$)	Dépenses (\$)
Effet 1	46,262,576	34,936,083
Effet 2	13,549,742	9,067,940
Effet 3	12,966,772	7,717,200
Total général	72,779,091	51,721,222

TABLEAU 2. Évolution du taux d'exécution du programme 2018-2023

Année	Taux d'exécution
2018	77 %
2019	82 %
2020	68 %
2021	67 %
2022	63 %
2023	77 %

Source : Système financier du PNUD (Atlas/Quantum) à partir de décembre 2023

Pour la dernière année du programme de pays (2024), le Bureau de Pays prévoit de réduire les investissements dans le domaine de la santé conformément aux accords visant à restituer au gouvernement de Djibouti le rôle de récipiendaire principal des ressources du Fonds mondial, à l'exception de la gestion de la chaîne d'approvisionnement pour les produits pharmaceutiques et autres biens liés à la santé. Dans le même temps, certains des projets de la vaste réserve de projets environnementaux et climatiques du PNUD Djibouti seront mis en œuvre, ce qui nécessitera un soutien technique et opérationnel supplémentaire dans ce domaine. Le travail de gouvernance reste sous-financé (comme l'avait déjà noté l'ERD 2012).

CHAPITRE 2

CONSTATS



Ce chapitre présente les résultats de l'analyse des effets ainsi qu'une évaluation des questions transversales. Le chapitre décrit également les principaux facteurs qui ont influencé la performance du PNUD et ses contributions aux résultats. L'évaluation s'est fondée sur une analyse des résultats du projet, de leur contribution aux produits attendus pour chaque effet, puis aux objectifs de l'effet en combinaison avec des résultats non liés au projet, tels que la sensibilisation, le conseil politique et la création de coalitions.

Positionnement général

Constat 1 : Le PNUD est un partenaire apprécié de longue date du gouvernement de Djibouti et de la communauté du développement au sens large. Sa valeur ajoutée réside dans l'étendue de son mandat, son sens politique et sa capacité à mobiliser une solide expertise technique pour renforcer les capacités et les structures nationales. Au cours du cycle de programmation 2018-2024, le PNUD s'est distingué lorsqu'il a trouvé des points d'entrée pour les partenariats interinstitutionnels, offrant des modèles de programmation intégrée pour le cycle suivant.

Le PNUD est l'un des premiers acteurs internationaux, présent à Djibouti depuis 1979, et jouit de la réputation bien méritée d'un partenaire apprécié et privilégié parmi les acteurs nationaux, avec des contributions politiques marquantes et à long terme.²³ Dans le cycle actuel du programme de pays, le PNUD a continué à soutenir l'amélioration progressive des politiques existantes et a contribué à faire avancer de nouveaux domaines politiques qui sont étroitement alignés sur la vision évolutive du gouvernement de Djibouti pour le pays. En 2018, le PNUD a soutenu la formulation de DJIBOUTI ICI, le plan national de développement pour 2020-2024 qui se concentre sur trois axes stratégiques : l'inclusion, la connectivité et les institutions.²⁴ De 2018 à aujourd'hui, le PNUD a facilité la formulation de plus de 10 politiques dans de nombreux domaines thématiques, notamment le financement national intégré, le genre, le handicap et la jeunesse.

La valeur ajoutée du PNUD réside dans son vaste mandat de développement durable, qui englobe l'inclusion de diverses populations historiquement marginalisées, notamment les femmes, les personnes handicapées, les populations clés pour le VIH, le sida et la tuberculose, les jeunes et les populations rurales. Au cours de la période évaluée, la flexibilité et l'adaptabilité du PNUD ont permis à l'organisation de répondre étroitement aux priorités nationales croisées de Djibouti dans les domaines de la croissance économique inclusive, de la fragilité face aux risques environnementaux et climatiques, et du renforcement du capital humain et des capacités de gouvernance nationale. Surnommé le « Think-Tank » du système des Nations Unies par certaines parties prenantes, l'expertise technique du PNUD est très appréciée, mobilisant les ressources humaines du pays et de l'entreprise pour renforcer les capacités et la programmation nationales. Un exemple est le soutien offert au gouvernement de Djibouti pour formuler son cadre national de financement intégré (CNFI) ainsi qu'une carte d'investisseur pour développer une approche holistique du financement du développement.²⁵

²³ En 2014, le PNUD a aidé le gouvernement de Djibouti à formuler la première stratégie nationale depuis l'indépendance intitulée « Vision 2035 de Djibouti : Une vision pour le développement durable » (DV2035) ainsi que son plan d'action, la Stratégie de croissance accélérée et la promotion de l'emploi (SCAPE 2015-2019). Cette stratégie visait à combler le déficit en capital humain et à favoriser l'emploi. La Banque mondiale et la Commission économique de l'Afrique des Nations unies sont les autres partenaires qui soutiennent la Vision 2035 de Djibouti. République de Djibouti, Vision 2035 de Djibouti (République de Djibouti, 2013). République de Djibouti, Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE 2015-2019), Djibouti 2013.

²⁴ République de Djibouti, Djibouti ICI : Inclusion : – Connectivité – Institutions. Plan National de Développement 2020-2024 (République de Djibouti, 2020). <https://economie.gouv.dj/wp-content/uploads/National-Development-Plan-English-version.pdf>.

²⁵ Le Cadre national de financement intégré (CNFI) a été élaboré en collaboration avec le Centre international d'Istanbul pour le secteur privé dans le développement (IICPSD) du PNUD. Le CNFI et la carte des investisseurs se concentrent sur l'intégration économique régionale et les thèmes d'investissement prioritaires tels que la connectivité régionale, l'intégration économique, la résilience aux chocs climatiques, l'accès au financement et l'amélioration des chaînes de valeur, en particulier dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture. <https://sdginvestorplatform.undp.org/country/djibouti>.

Dans le cadre de sa programmation adaptative, le PNUD a également adopté une approche intégrée dans sa réponse à la pandémie de COVID-19. Le portefeuille Rising Djibouti a consolidé les interventions couvrant le soutien économique, l'environnement et l'adaptation au changement climatique, l'amélioration de la transparence et de la responsabilité publiques, et le financement du développement.²⁶ Outre les résultats programmatiques obtenus (examinés au Constat 2), Rising Djibouti se distingue comme une manifestation de la capacité du PNUD à identifier des points d'entrée utiles qui encouragent la coordination intergouvernementale en promouvant une plus grande visibilité et un potentiel gagnant-gagnant pour les acteurs nationaux participants. Il offre également des enseignements importants pour faire progresser l'approche portefeuille au cours du prochain cycle.

2.1 Moyens de subsistance et santé

Résultat du DPP : Les populations les plus vulnérables ont un accès équitable aux opportunités d'emploi.

Produits connexes

Produit 1.1 : Renforcement des capacités institutionnelles et individuelles pour un accès inclusif à des moyens de subsistance durables, à un financement inclusif et à des opportunités d'emploi.

Produit 2.2 : Renforcement des capacités et des systèmes d'accès aux services de prévention et de soins du VIH, de la tuberculose et du paludisme.

L'Effet 1 constituait 64 % du budget total et 68 % des dépenses jusqu'à la fin de 2023. L'Effet 1 s'engage à aider les populations les plus vulnérables à obtenir un accès équitable aux opportunités d'emploi. Dans le cadre de cet effet, le Produit 1.1., concerne le renforcement des capacités institutionnelles et individuelles pour un accès inclusif aux moyens de subsistance durables, au financement inclusif et aux opportunités d'emploi. Les objectifs du Produit 1.1., sont les suivants : 1) Formuler le plan d'action national pour l'emploi 2019-2024 ; 2) Développer et publier *le Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois* (ROME) à Djibouti ; et 3) Créer et renforcer les moyens de subsistance et les emplois décents pour 3 000 bénéficiaires, dont au moins 2 000 femmes, 2 000 dans les communautés rurales, 2 000 jeunes (15-35 ans) et 500 personnes flottantes telles que les nomades, les migrants et les réfugiés. Les objectifs du Produit 1.2., sont les suivants : 1) Réduire le nombre de nouvelles infections par le VIH (de 1,1 à 0,2 pour 1 000 personnes séronégatives) ; 2) Réduire le taux estimé de transmission du VIH de la mère à l'enfant (de 19 % à 8 %) ; 3) Réduire l'incidence de la tuberculose (de 378 à 181 pour 100 000 personnes par an) ; et 4) Réduire l'incidence du paludisme (de 63 à 53 pour 1 000 personnes par an).

²⁶ Rising Djibouti <https://www.undp.org/djibouti/rising-djibouti1>.

a. Moyens de subsistance durables, finance inclusive et opportunités d'emploi

Constat 2 : Le soutien du PNUD aux moyens de subsistance a atteint ses objectifs grâce à des activités transversales. Les domaines de travail étaient très pertinents par rapport aux principales priorités nationales et institutionnelles et, pour la plupart, cohérents. Le programme de pays est passé des interventions fragmentées à une approche intégrée, stimulée par la réponse économique face au COVID-19. Le PNUD a démontré une forte valeur ajoutée dans le soutien à l'alphabétisation des femmes, avec quelques faiblesses dans le domaine du soutien et de la résilience des moyens de subsistance après une catastrophe.

Les interventions au titre du Produit 1.1., représentent environ 37 % des dépenses au titre de l'Effet 1, ce qui équivaut à environ 24 % des dépenses totales du programme de pays. Le PNUD a atteint tous les objectifs fixés dans le cadre du Produit 1.1, notamment la formulation du plan d'action national pour l'emploi en 2020, ainsi que l'élaboration et la publication du (*Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois – ROME*) à Djibouti.²⁷ La cible de création et de renforcement des moyens de subsistance et des emplois décents a été atteinte en touchant 3 000 bénéficiaires (dont au moins 2 000 femmes, 2 000 membres des communautés rurales, 2 000 jeunes âgés de 15 à 35 ans et 500 personnes flottantes (nomades, migrants et réfugiés)). La portée a été mesurée grâce à une approche transversale efficace qui comprenait des activités génératrices de revenus (AGR) dans le cadre de l'Effet 2 (environnement et changement climatique) visant les populations rurales et en particulier les femmes.

Les principales interventions de soutien aux moyens de subsistance, c'est-à-dire celles dont le budget est supérieur à 500 000 dollars Américains, ont été réparties en trois domaines principaux : 48 % des dépenses ont été consacrées à l'autonomisation économique, dont 22 % pour les MPME, 18 % pour l'autonomisation économique des femmes et 8 % pour l'amélioration de l'employabilité des jeunes. Dans le même temps, 36 % des dépenses ont été consacrées au renforcement de la résilience socio-économique face aux chocs (y compris l'épidémie de COVID-19 et les catastrophes naturelles), et 8 % ont été consacrées à la responsabilité publique et à la résilience des communautés.

Les premières interventions (2018-2020) étaient composées d'initiatives largement fragmentées qui se concentraient sur les populations vulnérables touchées par les catastrophes naturelles, l'autonomisation des femmes, l'emploi des jeunes et la cohésion sociale. Conformément aux orientations de l'entreprise, des efforts ont été déployés pour adopter une approche portefeuille par le biais du programme phare Rising Djibouti, qui a apporté une réponse socio-économique rapide et intégrée à la pandémie de COVID-19.

La programmation a été largement alignée sur les priorités nationales et les priorités de l'entreprise en matière de pauvreté et d'inégalité. En termes de sous-domaines thématiques, les interventions ont principalement soutenu l'entrepreneuriat, les MPME et les chaînes de valeur dans le cadre de la réponse au COVID-19, ainsi que les activités génératrices de revenus (AGR) pour les femmes au sein des communautés agropastorales dans le cadre de l'environnement et du changement climatique (Effet 2). L'autonomisation économique des femmes s'est principalement attaquée à l'important déficit d'alphabétisation des femmes, combinée à une formation au développement des entreprises par le biais du programme phare de (Consolidation de l'Autonomisation des Femmes et des Filles – FEMFI), financé par l'UE et mis en œuvre en

²⁷ PNUD ; Ministère du Travail chargé de la Réforme de l'Administration, Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois de Djibouti, PNUD Djibouti.

partenariat avec le FNUAP et l'UNICEF.²⁸ Seule une fraction des interventions s'est concentrée sur l'emploi salarié de jeunes salariés, l'insertion professionnelle et la cohésion sociale, malgré les taux effarants de chômage des jeunes et les risques d'instabilité sociale qui en découlent dans le pays. L'accent mis sur l'auto-emploi et l'entrepreneuriat a été un choix stratégique du BP en réponse à la dynamique du marché du travail de Djibouti, qui se caractérise par un modèle centré sur l'État et un secteur privé faible qui offre peu d'opportunités d'emploi.

Le développement économique local et une transition juste et verte ont été abordés en soutenant les activités génératrices de revenus (AGR) et les coopératives agricoles et de pêche dans les zones rurales. Le renforcement de la protection sociale et des mesures contre la pauvreté et les inégalités en réponse à la pandémie de COVID-19 a été entrepris par le biais de paquets de stimulation pour les MPME en partenariat avec le ministère d'Assistance sociale et Solidarité (MASS), ainsi que par une enquête sur la vulnérabilité des MPME en partenariat avec l'Institut national de la statistique (INSTAD). Quelques interventions ont apporté une valeur ajoutée distincte, comme la promotion des partenariats public-privé pour l'emploi des jeunes et la création d'emplois en partenariat avec le ministère des finances et de l'économie, l'ANEFIP et la chambre de commerce. En outre, les travaux sur la protection sociale ont complété de manière adéquate les programmes substantiels financés par la Banque mondiale et ont permis d'évaluer la précédente stratégie de protection sociale en partenariat avec l'UNICEF et le PAM. Le PNUD et le PAM ont également élaboré conjointement l'actuelle stratégie nationale de protection sociale non contributive, complétée par un plan d'action budgétisé, et ont renforcé les capacités de suivi et d'évaluation du MASS grâce à un cadre de suivi et d'évaluation et à une mise à niveau des compétences du personnel du MASS. La contribution du PNUD a été moins claire dans le domaine du renforcement de la résilience des groupes vulnérables touchés par les catastrophes naturelles, étant donné qu'il a principalement offert une aide d'urgence et la fourniture d'équipements et d'infrastructures de rétention d'eau (voir également la Constat 8), qui relèvent principalement de la compétence d'autres agences spécialisées. L'accent a été moins mis sur le soutien à long terme des moyens de subsistance après une catastrophe, principalement en raison du manque de ressources. Par exemple, à la suite de l'évaluation des besoins post-catastrophe en réponse aux inondations de 2019, le plan de mise en œuvre n'a pas été financé, ce qui a entraîné un manque de continuité dans le soutien aux moyens de subsistance après la catastrophe.

Constat 3 : Les modèles d'autonomisation économique ont donné des résultats mitigés. La conception était axée sur l'offre, au détriment de l'augmentation de la demande des employeurs ou de la stimulation des chaînes de valeur. L'aide ne répondait pas toujours aux besoins et aux aspirations des groupes prioritaires. Les voies du changement n'étaient pas claires et manquaient d'objectifs transformateurs capables de garantir un accès effectif à l'emploi et à l'entrepreneuriat.

Le PNUD a testé plusieurs modèles de soutien aux moyens de subsistance, avec des résultats mitigés. L'aide a permis de renforcer les structures institutionnelles d'approvisionnement qui ont facilité la transition vers l'économie formelle. Pour favoriser le développement des services locaux et encourager la formalisation des micro et moyennes entreprises dans les régions intérieures, le PNUD a facilité l'enregistrement de 50 coopératives au niveau national (18 à Djibouti-Ville et 32 dans les régions). Il s'est également associé à l'Agence nationale pour l'investissement privé (ANPI) pour décentraliser le Guichet Unique (GU), la structure

²⁸ L'autonomisation économique des femmes comprend également le projet « Autonomisation économique centrée sur les femmes et résiliente face au changement climatique pour une reprise inclusive et plus verte post-COVID-19 », financé par le MPTF et mis en œuvre conjointement avec la FAO. Ce projet a permis de renforcer les capacités et le soutien technique et financier aux petites exploitantes agricoles et aux coopératives de femmes dans trois régions. Le projet a été sélectionné au niveau du BREA pour la documentation des meilleures pratiques en matière d'autonomisation des femmes en 2023.

nationale pour l'enregistrement des entreprises dans le pays.²⁹ Un ensemble de mesures de soutien a été conçu pour faciliter le mécanisme d'enregistrement au niveau régional. Un soutien technique et financier a été fourni pour mettre en place et équiper les cinq bureaux régionaux du GU opérant à partir des conseils régionaux et pour former les points focaux désignés dans chacune des régions en dehors de Djibouti-Ville.

Les modèles de soutien à l'autonomisation économique des femmes étaient fortement axés sur l'offre et la formation continue prescriptive qui ne répondaient pas aux besoins de la demande, avec un succès limité dans la réalisation de la transformation du genre. Le programme FEMFI, financé par l'UE, a permis aux femmes bénéficiaires d'acquérir des compétences essentielles en matière d'alphabétisation pour les affaires, de perfectionnement, de développement de microentreprises et d'octroi de petites subventions dans les zones urbaines et rurales.³⁰ Les solutions d'amélioration des compétences comprenaient une variété de formations à des métiers conventionnels tels que la couture, la coiffure, la cuisine et l'artisanat, qui ont tendance à avoir une faible marge bénéficiaire et à subir une saturation rapide du marché, ainsi que des formations à des métiers à prédominance masculine dans les secteurs des douanes maritimes et de la logistique (voir plus bas). Modèles de soutien à l'autonomisation économique des femmes dans les communautés agropastorales dans le cadre des chaînes de valeur ignorées de l'Effet 2. Ils ont proposé une formation à l'artisanat pour le marché du tourisme, complétée par la construction de locaux permettant aux femmes de vendre leurs produits. Toutefois, les visites sur le terrain ont révélé que la qualité des produits artisanaux était médiocre et que les points de vente étaient redondants, car le marché du tourisme reste largement sous-développé dans les zones de mise en œuvre. Les bénéficiaires interrogés préfèrent nettement les AGR commerciales qui combler le manque de produits disponibles dans leurs communautés (par exemple, les épiceries ou les magasins de vêtements). Des approches moins prescriptives, telles que la formation au développement commercial, ont généré des idées innovantes, notamment l'approvisionnement en produits de mode et de beauté pour femmes auprès de plateformes internationales d'achat en ligne ou la vente d'équipements d'énergie solaire. Toutefois, les femmes bénéficiaires ont estimé que le soutien financier fourni était trop limité pour leurs ambitions. L'aide a également porté sur la formation à l'agriculture, les kits et l'équipement d'environ 300 femmes agro productrices réparties dans 23 coopératives de différentes régions.

Afin de diversifier les compétences et d'appliquer des approches transformatrices en matière de genre, le PNUD et ses partenaires ont formé 50 jeunes femmes à des emplois à prédominance masculine dans des secteurs de premier plan, tels que les opérations douanières dans le port de Djibouti-Ville et la conduite de véhicules lourds. Si la formation a été un succès, les efforts n'ont pas porté sur les mentalités sexistes qui empêchent l'inclusion des femmes dans ces secteurs. D'après les parties prenantes interrogées, les employeurs restent réticents à recruter des diplômées en raison d'un manque de confiance dans la capacité des femmes à assumer de telles responsabilités.

Pour soutenir les startups dirigées par des femmes, le PNUD s'est associé à l'organisation de startups FEMTIC pour former environ 97 participantes à la « Civic Tech », en les dotant de compétences dans les technologies de l'information et de la communication, la communication numérique par le biais d'outils numériques et de médias sociaux, le leadership ainsi que la conception et la gestion de projets. En conséquence, 18 associations ont été créées et soutenues dans leurs activités initiales. Les projets participants ont apporté

²⁹ En 2017 (cycle précédent), le PNUD a appuyé la création de l'ANPI et la mise en place du GU à Djibouti-Ville. Les procédures d'enregistrement des entreprises ont été simplifiées grâce à la mise en place d'un guichet unique. Selon les informations disponibles, les réalisations cumulées à ce jour sont les suivantes : 1) Numérisation du système d'enregistrement interne en un portail unifié pour les 15 agences gouvernementales concernées ; 2) Réduction des délais de traitement des demandes d'enregistrement de deux mois à trois jours ; 3) Réduction des coûts d'enregistrement de 3 000 dollars à 300 dollars ; et 4) Augmentation du nombre d'entreprises enregistrées de 400 à 2 000. Les chiffres ont été fournis par l'ANPI et n'ont pas pu être vérifiés de manière indépendante.

³⁰ Les partenaires du programme comprennent également le FNUAP, qui fournit un soutien en matière de SDRS et des fonds de solidarité mutuelle dans certaines localités, ainsi que l'UNICEF.

des solutions à d'importantes questions sociales telles que le soutien à la lutte contre la discrimination fondée sur le sexe dans le droit de la famille et la régénération rurale. Toutefois, si les résultats immédiats ont été atteints, des questions subsistent quant à la durabilité des résultats à moyen terme, car la plupart des associations ont eu du mal à poursuivre leurs activités après la fin de l'intervention, étant donné qu'elles avaient besoin d'un soutien commercial continu.

Les quelques modèles visant à stimuler la demande ont donné des résultats positifs. Dans le cadre d'une mesure concrète visant à stimuler les chaînes de valeur dans le secteur agricole, le PNUD s'est associé au ministère des finances et de l'économie et au Centre pour le Leadership et l'Entrepreneuriat – CLE pour former les coopératives de production agricole dans les zones rurales par le biais d'une approche participative basée sur le développement d'entreprises entre pairs. Ces efforts ont abouti à l'organisation du Premier Salon d'Agri-Producteurs à Djibouti-Ville. Pendant deux jours, ce salon a offert une plateforme physique à 50 coopératives participantes, ce qui a permis de vendre 15 tonnes de produits de l'agri-production. Ces réalisations ont contribué à stimuler les chaînes de valeur internes de l'agro-production et à changer l'état d'esprit de la population quant au potentiel élevé du secteur agricole national, qui était auparavant perçu comme inexistant.³¹

Les efforts visant à favoriser la création d'emplois en stimulant la demande des employeurs ont également été couronnés de succès, même si la plupart des activités ont été menées au cours du cycle précédent et se sont achevées début 2018. Un projet d'emploi des jeunes en partenariat avec l'ANEFIP et avec un financement du gouvernement japonais a formé 254 participants (61 % de femmes et 39 % d'hommes) à des emplois demandés dans les principaux secteurs de l'économie nationale présentant une pénurie. Il a également suscité la demande des employeurs en engageant le secteur privé par l'intermédiaire de la Chambre de commerce et en concluant des accords formels avec les employeurs pour qu'ils offrent des stages aux jeunes formés. Une évaluation d'impact indépendante réalisée à la fin du projet indique que les employeurs ont offert un emploi à long terme à 80 % des diplômés. Malgré le succès de ce modèle au début du cycle actuel, l'intervention n'a pas été reproduite ou mise à l'échelle dans le portefeuille des moyens de subsistance à ce jour.³² L'ANEFIP aurait poursuivi une initiative connexe de moindre envergure, mais celle-ci n'a pas donné de résultats comparables car elle n'impliquait pas le secteur privé (Chambre de commerce).

Les modèles visant à équilibrer l'offre et la demande par le biais de services d'inclusion financière ont eu moins de succès. Dans le cadre de la réponse d'urgence à la pandémie de COVID-19, l'aide aux MPME pour les jeunes a consisté à former de jeunes entrepreneurs à la planification d'entreprise et à les mettre en relation avec des banques commerciales pour obtenir des prêts individuels d'un montant de 1 million de DJF (environ 15 000 dollars). L'un des partenaires bancaires participants a signalé des problèmes de mise en œuvre. La plupart des jeunes candidats n'étaient pas bien préparés, s'attendant à recevoir des subventions plutôt que des prêts, et leurs plans d'entreprise étaient de piètre qualité. Les résultats à long terme ont été décevants, la plupart des entreprises financées n'ayant pas remboursé leurs prêts. La conception de l'intervention comprenait un coussin de réduction des risques, 70 % de la valeur des prêts étant assurés par l'Agence française de développement (AFD). Toutefois, elle ne tient pas suffisamment compte de l'aversion des jeunes entrepreneurs pour les prêts ni de la charge que représente la fourniture d'un actif en garantie.³³

³¹ Entretiens avec les détenteurs de droits et les partenaires de mise en œuvre.

³² Le PNUD a récemment élaboré un projet de note conceptuelle conjointement avec l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) pour l'enseignement et la formation techniques et professionnels (EFTP) qui exécuterait des programmes d'emploi et d'entrepreneuriat des jeunes à plus long terme par le biais d'une capsule « Apprendre pour gagner » avec un budget proposé de 15 millions de dollars. La note conceptuelle a été communiquée aux partenaires de développement potentiels lors de la mission de développement de partenariat de la haute direction à Addis-Abeba en 2023. La stratégie est également utilisée dans le cadre d'un projet de l'USAID d'un montant de 16 millions de dollars géré par Kaizen.

³³ Les banques commerciales ont été introduites dans le cadre des investissements pour les ODD pour les MPME comme un suivi rapide des Constats de la carte des investisseurs pour les ODD, étant donné que Rising Djibouti a permis d'explorer le financement des banques commerciales pour les jeunes entrepreneurs ayant une aversion pour les prêts.

Constat 4 : Le travail du PNUD sur les moyens de subsistance a été entravé par des facteurs internes et externes. Les causes du chômage, en particulier chez les jeunes, n'ont pas été pris en compte de manière adéquate. Les bonnes pratiques qui ont favorisé la demande n'ont pas été reproduites. Les perspectives d'institutionnalisation et de durabilité de la plupart des interventions étaient faibles.

La programmation des moyens de subsistance du PNUD est confrontée à des défis importants, notamment en ce qui concerne l'emploi des jeunes. Le soutien à l'emploi des jeunes était fragmenté, à court terme, axé sur l'offre, sur l'emploi formel et ne tenait pas compte de l'étendue des facteurs structurels et des moteurs de la désaffectation et du chômage des jeunes. Dans les zones urbaines, le chômage des jeunes est exacerbé par la migration massive d'une main-d'œuvre bon marché en provenance des pays voisins, en particulier dans les quartiers à faible revenu de Djibouti-Ville et de ses environs. Dans les centres régionaux et les zones rurales, la dynamique de l'économie informelle transfrontalière n'est pas prise en compte dans la programmation. Des entretiens avec diverses parties prenantes dans le nord (Tadjourah et Obock) et le sud (Ali Sabieh) ont révélé que l'économie informelle florissante des activités transfrontalières est très lucrative et attrayante pour les jeunes dans diverses régions, ce qui les dissuade d'améliorer leur employabilité par le biais d'une montée en compétences ou d'un emploi formel.

Les programmes ont également eu tendance à se concentrer sur l'amélioration des compétences et le développement des entreprises plutôt que sur une approche intégrée qui s'attaque aux besoins structurels plus larges et aux obstacles au développement du capital humain chez les jeunes. Une enquête citée dans la politique nationale pour la jeunesse et la culture, soutenue par le PNUD, a mis en évidence plusieurs facteurs déterminants pour le dénuement et le chômage des jeunes.³⁴ La faible transparence des processus de recrutement et le manque d'informations sur les opportunités d'emploi sont les deux obstacles à l'emploi les plus souvent cités par les jeunes, avec respectivement 52 % et 48 %. Les obstacles à la participation publique sont également importants. 74 % des jeunes ont indiqué que la disponibilité d'espaces publics favorisant les activités participatives, culturelles, sportives, de loisirs et ludiques était limitée dans leurs quartiers, et 69 % ont estimé que les adultes ne s'intéressaient pas à l'opinion des jeunes. La santé et le bien-être sont également deux domaines importants qui influent sur l'autonomisation des jeunes : 52 % ont déclaré ne pas avoir accès à l'information sur la santé, 45 % ont déclaré ne pas avoir accès aux services de santé, et 59 % ont déclaré fumer et mâcher du *khat*, tandis que 41 % ont consommé d'autres drogues. Ces résultats reflètent l'ampleur des besoins des jeunes mécontents et les risques qu'ils font peser sur la cohésion sociale s'ils ne sont pas pris en compte de manière efficace.

Le soutien du PNUD à l'inclusion financière par la formation des MPME à la planification d'entreprise et l'amélioration de l'accès au secteur bancaire n'a abordé qu'une partie du problème, car il faisait partie de la réponse d'urgence à la pandémie de COVID-19. Vu que le secteur est naissant à Djibouti, les principaux défis à relever pour créer un environnement favorable aux clients sont une priorité qui reste largement irrésolue. La plupart des propriétaires de petites entreprises et des entrepreneurs n'ont pas de compte bancaire et ne sont pas familiarisés avec les procédures de prêt complexes.³⁵ Les exigences strictes des banques commerciales en matière de garanties, telles que l'apport d'un terrain ou d'un bien immobilier en contrepartie d'un prêt commercial, sont très dissuasives pour les propriétaires de petites entreprises, en particulier dans les zones rurales. Une mentalité généralisée de droit à l'assistanat a été signalée, et les perspectives de recevoir des subventions plutôt que des prêts sont également des obstacles à la stimulation d'un écosystème de prêt inclusif. L'infrastructure numérique limitée dans les régions, exacerbée par les coûts élevés de mise en place et d'accès aux services en ligne, constitue également une contrainte majeure

³⁴ Ministère de la Jeunesse et de la Culture de Djibouti ; PNUD, Politique Nationale de la Jeunesse et de la Culture 2023-2027, République de Djibouti, 2023.

³⁵ Entretiens avec les détenteurs de droits et les partenaires de mise en œuvre.

pour les fournisseurs de services financiers et les bénéficiaires. Les frais de service sur les prêts islamiques seraient beaucoup plus élevés que ceux des banques commerciales (20 % contre 8 %, respectivement).³⁶ Avec le soutien du Centre international d'Istanbul pour le secteur privé dans le développement (IICPSD) du PNUD, le programme de pays aide actuellement le gouvernement de Djibouti à renforcer son secteur financier inclusif, y compris les institutions bancaires commerciales et islamiques. L'initiative comprend la formulation d'une stratégie nationale d'inclusion financière et le renforcement de la microfinance islamique en tant qu'instrument financier pour les groupes défavorisés. Une partie du travail a porté sur les plans de réduction des risques du secteur par le biais d'évaluations des meilleures pratiques internationales et du secteur de la finance inclusive à Djibouti et d'une analyse des facteurs affectant l'accessibilité financière et l'échelle, en plus de la revitalisation de la *Caisse Populaire d'Épargne et de Crédit* (CEPEC), une institution de microfinance accréditée par la Banque Centrale de Djibouti en 2011.³⁷

Le soutien du PNUD aux moyens de subsistance a généré de bonnes pratiques, bien que peu d'entre elles aient été maintenues ou reproduites. Malgré le succès du salon d'agri-producteurs, il n'a pas été reproduit au cours des années suivantes, pour des raisons peu claires. L'initiative de placement en partenariat avec la chambre de commerce a permis d'impliquer les employeurs privés et les a amenés à recruter la plupart des stagiaires. Toutefois, cette initiative n'a pas été reprise en vue d'une reproduction ultérieure. Diverses parties prenantes nationales et internationales ont indiqué que si le ROME est un document précieux, il n'a pas été largement diffusé pour que les parties concernées puissent l'utiliser dans leurs programmes, et qu'il n'a pas non plus été simplifié et popularisé auprès des jeunes demandeurs d'emploi. De même, le soutien aux moyens de subsistance (Produit 1.1 et Effet 2) a souffert d'un enrichissement mutuel limité entre les différentes interventions et d'une duplication des activités. Les limites ont été attribuées à la fragmentation de la coopération interministérielle, bien qu'elles puissent également refléter des faiblesses dans la capacité de création de partenariats au sein du PNUD. Par exemple, les activités d'autonomisation économique des femmes dans les domaines des moyens de subsistance et de l'environnement ont été menées par différents ministères, et le soutien à l'autonomisation économique des jeunes n'a pas inclus le ministère de la Jeunesse, bien qu'il dispose de ressources importantes par le biais du Fonds national pour la jeunesse³⁸ et qu'il gère un réseau de 50 centres de développement communautaire qui s'adressent principalement aux jeunes dans toutes les régions.

³⁶ Ibid.

³⁷ Nouveau Modèle Opérationnel pour CPEC en accord avec la Stratégie Nationale d'Inclusion Financière de Djibouti. Proposition Technique et Financière. Septembre 2023 ; PNUD IICSPD. La microfinance islamique à Djibouti : Résumé des rapports sur l'étude d'évaluation et les recommandations stratégiques. Février 2022 ; Recommandations stratégiques pour le développement de la microfinance islamique à Djibouti (non daté) ; PNUD IICPSD. Engager les modalités de la finance islamique dans le Fonds de Garantie partielle des Crédits de Djibouti (FGPCD). Juin 2022.

³⁸ Le Fonds national pour la jeunesse est financé principalement par des taxes sur le khat et la consommation de tabac.

ENCADRÉ 1. Effets des interventions du PNUD sur les moyens de subsistance, rapportés par les bénéficiaires directs, hommes et femmes

L'un des principaux défis auxquels Djibouti est confronté est l'inclusion économique. Malgré une croissance économique rapide et récente, de graves lacunes persistent en matière de développement des compétences et d'emploi, en particulier pour les jeunes et les femmes. Le programme de pays actuel a lancé plusieurs interventions pour relever ces défis. Pour cette évaluation, l'équipe d'évaluation a rencontré les bénéficiaires lors de visites sur le terrain dans tout le pays. Vous trouverez ci-dessous des récits de leurs expériences :

Fatouma* (nom fictif), de Sagallou, a participé à une formation sur l'artisanat (projet AMP). Elle raconte :

« J'ai participé à la formation à Tadjourah, ils nous ont laissé utiliser des machines à coudre et nous avons fabriqué des objets artisanaux. La formation était bonne... c'était il y a quelque temps. Ils ont promis de nous fournir des machines à coudre pour ce point de vente (construit par le PNUD pour que les femmes puissent vendre leur artisanat), mais nous ne savons pas quand cela aura lieu... Il n'y a pas de touristes ici à qui vendre mon travail... J'aurais aimé recevoir une petite somme à la place et avoir quelques marchandises à vendre... Ici, il n'y a rien... Nous devons aller à Tadjourah pour faire des courses ou acheter des produits de première nécessité pour nos enfants... J'aurais beaucoup de clients du village. »

Zeinab* (nom fictif), originaire d'Obock, a bénéficié d'une formation commerciale et d'un financement pour le lancement de son activité d'achat d'articles de mode en ligne et de vente au sein de sa communauté. Elle raconte :

« La formation commerciale a été utile et j'ai utilisé le capital de départ pour accroître mon activité, même si le montant était faible ».

Amna* (nom fictif), d'Ali Sabieh, jeune entrepreneuse et participante au projet de MPME. Elle raconte :

« Mon idée était de créer une entreprise de vente d'équipements solaires... L'électricité est très chère ici et les gens se tournent vers l'énergie solaire... c'est aussi meilleur pour l'environnement... Pendant la formation, j'ai travaillé très dur sur le plan d'affaires et j'ai estimé un coût de 12 millions de FDJ. Puis à la fin je n'ai reçu que 400 mille FDJ. J'étais choquée. Ils n'ont pas expliqué pourquoi. Les formateurs m'ont encouragée tout au long du projet et n'ont pas dit que quelque chose n'allait pas. J'ai fini par utiliser l'argent pour ouvrir un café près de l'hôpital... Mon rêve a été anéanti ».

Masoud* (nom fictif), d'Ali Sabieh, jeune entrepreneur et participant au projet de MPME. Il raconte :

« Mon idée était d'acquérir un terrain et de cultiver des fruits et des légumes. Dans la formation commerciale, j'ai travaillé dur sur mon plan d'affaires, les formateurs m'ont suivi à chaque étape jusqu'à ce que j'estime un coût de 7 millions de FDJ. Ensuite, j'ai reçu 1 million de FDJ seulement. Ils ont indiqué qu'il s'agissait du montant disponible pour tous les participants. Pourquoi n'ont-ils pas dit cela dès le début ? C'était démoralisant, mais j'en ai tiré profit. Mon exploitation se porte bien et je plante une dizaine de variétés de fruits et de légumes ».

D'autres témoignages publiés dans le Rising Djibouti du PNUD, le programme phare de soutien aux MPME pendant la pandémie de Covid-19, sont disponibles sur ce [lien](#) et sur sa [page Facebook](#).

b. Accès aux services de prévention et de soins pour le VIH, la tuberculose et le paludisme

Constat 5 : Le PNUD Djibouti a contribué à la réalisation de résultats globaux significatifs pour la prévention et le traitement du VIH et du sida, de la tuberculose et du paludisme, en coopération avec des partenaires nationaux. Cependant, les preuves de l'amélioration de la qualité et de l'accès plus équitable aux services de santé pour les trois maladies ciblées ont été difficiles à trouver et à corroborer. L'efficacité opérationnelle a été entravée par la pénurie de ressources humaines et d'outils de gestion.

Le Produit 1.2 concerne le renforcement des capacités et des systèmes d'accès aux services de prévention et de soins pour le VIH, la tuberculose et le paludisme. En termes de poids budgétaire, cela représente 36 % du budget total et 43 % des dépenses totales. La performance programmatique pour les trois maladies a été globalement bonne, et les bénéficiaires ont été atteints comme prévu.³⁹ En ce qui concerne la fourniture de services liés au VIH et au sida, le PNUD s'est engagé dans divers types d'activités, couvrant à la fois la prévention et le traitement, qui ont contribué à réduire le nombre de nouvelles infections de 1,1 pour 1 000 à 0,2 pour 1 000, atteignant ainsi l'objectif déclaré de 0,2 pour 1 000. Les efforts de prévention ont bénéficié de partenariats avec des organisations de la société civile et des organisations communautaires qui ont mené des activités d'information et de sensibilisation sous la supervision du programme PNUD-Fonds mondial, notamment l'association Autre Regards pour les populations clés ou à risque et les brigades mobiles dirigées par des femmes qui offrent des services de dépistage et de prévention du VIH au sein de la communauté. En ce qui concerne le diagnostic et le traitement, le soutien du PNUD a produit des résultats positifs, notamment une réduction de la transmission du VIH de la mère à l'enfant, qui est passée de 13,17 % à 11 %. Toutefois, des efforts supplémentaires sont nécessaires, car l'objectif déclaré de 8 % n'a pas été atteint.

En ce qui concerne le paludisme, le PNUD a soutenu la prévention et le traitement par le biais d'activités communautaires et de sensibilisation via des plateformes de réseaux sociaux, la pulvérisation intra domiciliaire d'insecticide à effet rémanent, la distribution de moustiquaires imprégnées d'insecticide et la numérisation des informations, y compris l'utilisation de tablettes avec KOBO pour contrôler la couverture du SRI et de la MILD en temps réel et la plateforme DHIS2 pour contrôler les données. Ce soutien n'a toutefois pas suffi à freiner le taux d'incidence face à une nouvelle vague de paludisme dans le pays (25 pour 1 000 en 2018 contre 37 pour 1 000 en 2022), même s'il est resté inférieur à l'objectif déclaré de 53 pour 1 000. Dans le même temps, la proportion de cas de paludisme correctement traités est restée relativement stable (98 % en 2018 contre 97 % en 2022, alors que l'objectif était de 95 %).⁴⁰

En ce qui concerne la tuberculose, le PNUD a soutenu une recherche active des patients qui ont abandonné le suivi, le développement de la stratégie de visites à domicile et la multiplication des sessions de sensibilisation dans les communautés, entre autres initiatives. Cela a permis de réduire l'incidence de la tuberculose (256 pour 100 000 en 2018 contre 189 pour 100 000 en 2022), juste en deçà de l'objectif déclaré de 181 pour 100 000. En ce qui concerne les produits pharmaceutiques, les outils de gestion et de pilotage développés par l'équipe d'approvisionnement du PNUD ont permis de prévoir les commandes de la plupart des médicaments et des intrants afin d'éviter les pénuries qui pourraient être préjudiciables à la lutte contre les trois maladies. En outre, pendant les périodes de pointe de la pandémie de COVID-19 (lorsque les chaînes d'approvisionnement étaient surchargées dans un contexte de confinement généralisé), des commandes de secours ont été passées pour limiter le risque de pénurie de médicaments et d'intrants essentiels.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Rapport annuel du programme national de lutte contre le paludisme, 2022.

Dans le but de mettre en commun les ressources et de créer des synergies, certaines activités ont été menées conjointement avec des partenaires des systèmes des Nations unies. Il s'agit notamment de partenariats avec l'OMS et l'OIM pour les moustiquaires imprégnées d'insecticide (campagne de pulvérisation), l'UNICEF pour la commande et la distribution d'antirétroviraux pédiatriques et de moustiquaires, le FNUAP pour les lubrifiants, et la Facilité mondiale pour le médicament financée par le Koweït pour les médicaments antituberculeux de deuxième intention. La supervision conjointe a été largement efficace grâce à une conception appropriée du programme et à une exécution concertée et efficace. Toutefois, certaines lacunes ont été signalées en ce qui concerne la gouvernance et les structures organisationnelles. Certains points de tension concernaient le manque de personnel de l'équipe du PNUD chargée de la gestion de la chaîne d'approvisionnement en raison de la pénurie de ressources humaines qualifiées et de la multiplicité des tâches assignées à l'équipe. De même, l'intégration de toutes les parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre des subventions, y compris les acteurs de la société civile, a constitué une faiblesse. En 2022, le PNUD a réalisé une cartographie des OSC travaillant dans le domaine de la santé, qui a révélé que la majorité d'entre elles étaient principalement impliquées dans le développement social et le travail humanitaire. La poignée d'OSC spécialisées dans la santé, identifiées disposaient de structures faibles et manquaient de personnel formé, compétent ou bien équipé. Par conséquent, des initiatives de renforcement des capacités dotées d'outils appropriés pour les OSC travaillant sur les trois maladies auraient pu contribuer à atténuer les risques et à améliorer leur participation à la gestion et à la mise en œuvre des interventions.

Constat 6 : En tant que bénéficiaire principal du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme à Djibouti, le PNUD a efficacement joué le rôle de fiduciaire. En outre, le PNUD a soutenu de manière proactive la réponse du pays à la pandémie de COVID-19 et a poursuivi l'alignement des mécanismes nationaux de fourniture de soins de santé sur les exigences du Fonds mondial.

En 2013, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a transféré la gestion des subventions du ministère de la Santé publique de Djibouti au PNUD. En tant que bénéficiaire principal, le PNUD a travaillé en étroite collaboration avec l'organe de coordination national, le *Comité de Coordination Interpartenariat Multisectoriel (CCMI)*, pour gérer les trois subventions. Les subventions ont été mises en œuvre par des sous-récepteurs, à savoir le programme national de lutte contre le VIH/sida et les maladies sexuellement transmissibles, le programme national de lutte contre le paludisme et le programme national de lutte contre la tuberculose, sous la coordination de la direction des programmes de santé prioritaires au sein du Ministère de la santé (Mds). Sur la période 2018-2022, sur un total de 38 848 796 dollars, près de 29 116 130 dollars ont été décaissés au profit de la République de Djibouti.⁴¹

Les notes de performance et de subvention des allocations du nouveau modèle de financement, NFM2 (2018-2020) et NFM3 (2021-2023), indiquent une amélioration progressive des résultats programmatiques. Les données détaillées suggèrent que les activités menées par le PNUD ont été alignées sur les priorités nationales en matière de santé et ont répondu aux besoins du pays ainsi qu'aux besoins des personnes infectées et affectées par les trois maladies, ainsi que de leurs familles.⁴² L'évaluation a montré que le PNUD soutenait efficacement le Ministère de la santé par l'intermédiaire de sa direction des programmes de santé prioritaires. Afin de créer des synergies et de mettre en commun les ressources, le PNUD a encouragé l'intégration des activités, en adoptant souvent une approche portefeuille (telle que l'utilisation flexible convenue à l'avance des fonds de subvention). Le PNUD a complété efficacement le travail d'autres partenaires (par exemple, l'OMS pour la distribution de moustiquaires imprégnées

⁴¹ Les détails complets des subventions sont disponibles dans l'Explorateur de données du Fonds mondial : <https://data.theglobalfund.org/grants?locations=DJI>.

⁴² Explorateur de données du Fonds mondial : <https://data.theglobalfund.org/grants?locations=DJI>.

d'insecticide et l'UNICEF pour les médicaments antirétroviraux pédiatriques), afin d'assurer une couverture nationale et la fourniture de services liés au VIH, à la tuberculose et au paludisme à différents groupes communautaires à Djibouti, y compris les plus délaissés, tels que les réfugiés et les migrants.

Les entretiens avec les parties prenantes ont montré que le PNUD a fait preuve d'une grande expertise technique dans le soutien à la mise en œuvre des activités de santé, y compris la mise en place de systèmes de gestion de la santé, la gestion efficace des achats de produits pharmaceutiques et la formation du personnel national. En outre, le PNUD a accompagné le pays de manière proactive grâce à des activités supplémentaires liées à la pandémie de COVID-19 (qui n'étaient pas prévues initialement) et à l'ajout opportun d'autres indicateurs importants et utiles (par exemple les ICP permettant de mesurer les résultats par rapport aux objectifs stratégiques du Fonds mondial).⁴³ Le gouvernement et le PNUD ont mobilisé des ressources pour apporter leur soutien, ce qui a permis d'atténuer l'impact de la pandémie et de maintenir les services de santé pour les trois maladies (VIH, tuberculose et paludisme) avec un minimum de perturbations. Ces efforts ont contribué à la fois à contenir la pandémie à court terme et à renforcer les systèmes de santé à long terme en vue de faire face aux futures menaces sanitaires. Cela témoigne de la capacité du PNUD à s'adapter et à répondre à la fois au contexte épidémiologique du pays et aux exigences des donateurs. Les procédures opérationnelles standard mises en place entre le PNUD et le ministère de la Santé ont été un facteur majeur d'amélioration de l'efficacité. Pour la période visée, le PNUD a réussi à améliorer de 91,6 % les capacités d'absorption des subventions pour la lutte contre le VIH et de 100 % en ce qui concerne les subventions pour la lutte contre le paludisme et la tuberculose. Ces résultats sont confirmés par les audits successifs réalisés par le bureau d'audit et d'enquête du PNUD.

Constat 7 : Malgré les investissements continus du PNUD dans les capacités et les structures, le transfert du rôle de bénéficiaire principal au ministère de la Santé n'a pas pu être achevé comme prévu à l'origine. Les problèmes de qualité des produits de santé et des produits pharmaceutiques et les faiblesses persistantes de la gouvernance ont fait que certains des efforts déployés par le PNUD pour mettre en place des systèmes fiables n'ont pas été pleinement efficaces et ne seront vraisemblablement pas durables.

Le PNUD a activement poursuivi le transfert de la gestion des fonds aux parties prenantes nationales, comme convenu avec les autorités sanitaires de Djibouti, l'organe de coordination national (CCMI) et le Fonds mondial en 2019. À cette fin, le PNUD a largement contribué à l'élaboration d'une feuille de route définissant les étapes clés de la transition et à l'identification d'une structure nationale (Direction des programmes de santé prioritaires) chargée de l'initiative. Dans le cadre de l'arrangement de travail dit *binôme*, l'unité de gestion du programme du PNUD a fourni à cette structure un appui et un soutien en matière de renforcement des capacités. Des équipes de divers partenaires et sous-entités (y compris les chefs des trois programmes et leurs responsables du suivi et de l'évaluation, les services administratifs et financiers et un logisticien) ont également travaillé en étroite collaboration avec des experts du PNUD, bénéficiant d'un soutien et d'un accompagnement en matière de capacités. Conformément aux procédures convenues, des réunions mensuelles ont été organisées au ministère de la Santé et dans le cadre des programmes supervisés conjointement, et l'examen des plans de travail et des indicateurs a permis de discuter des difficultés potentielles (tant programmatiques que financières) et de rechercher conjointement des solutions. Des preuves triangulées montrent que le PNUD a conçu, préparé et mis en œuvre toutes les

⁴³ Rapport sur l'enquête IBBS VIH à Djibouti (mai-juin 2023), Rapport d'activité mondial sur le programme de lutte contre le sida (PLSS), Annuaire des statistiques de santé, Rapport sur le programme national de lutte contre la tuberculose (PNLT) et Rapport sur le programme national de lutte contre le paludisme (PNLP).

activités prévues en consultation avec les autorités nationales et en impliquant l'organe de coordination national (CCMI). Toutefois, l'évaluation n'a pas trouvé de paramètres permettant d'évaluer les résultats en termes de développement des capacités.

Dans ce qui semble être une série d'événements inattendus, l'année 2023 a été marquée par de sérieux défis liés à la transition. Au début de l'année 2023, une mission de conseil internationale soutenue par le PNUD a mis à jour la feuille de route de la transition, a élaboré une matrice de gestion des risques et a conçu des plans de renforcement des capacités et de formation. Une évaluation par le secrétariat du Fonds mondial des dispositions de mise en œuvre proposées par le gouvernement des systèmes et de l'adéquation pour une gestion financière et programmatique efficace des fonds de subvention a identifié des préoccupations majeures concernant la qualité des produits pharmaceutiques et d'autres biens de santé ainsi que la gouvernance de la santé.⁴⁴ En conséquence, le gouvernement a récemment signé un accord de financement avec le Bureau de Pays demandant au PNUD de continuer à gérer l'achat d'intrants de santé financés par le Fonds mondial pendant la période de deux ans allant de 2024 à 2025. Par la suite, l'*Organe de Gestion de Portefeuille de Projets* (OGPP), en collaboration avec la *Centrale d'Achat des Médicaments et Matériels Essentiels* (CAMME), s'occupera des achats de produits de santé via la plateforme WAMBO du Fonds mondial.

Parallèlement, la restructuration organisationnelle du ministère de la Santé a donné lieu à la création d'une nouvelle entité directement rattachée au ministre de la Santé et chargée de gérer les subventions du Fonds mondial, ainsi que d'autres portefeuilles financés par des bailleurs de fonds (AFD, Banque mondiale, Banque islamique de développement, AMVI, etc.). Cela soulève non seulement des questions en termes de compétences techniques et d'expérience de l'équipe, mais rend également les efforts de développement des capacités du PNUD (de l'équipe précédemment désignée) essentiellement vains. Le recrutement et le transfert d'un certain nombre de membres expérimentés de l'équipe du PNUD au ministère de la Santé devraient faciliter la mémoire institutionnelle et l'apprentissage organisationnel continu. La durabilité des investissements réalisés par le PNUD au cours des dernières années en termes d'outils d'évaluation, de mécanismes de pilotage et d'accompagnement individuel pourrait être menacée en raison du changement de l'entité désignée comme bénéficiaire principal au sein du ministère de la Santé. Toutefois, le maintien de certaines activités dans les attributions du PNUD (logistique et achat de produits de santé) et le recrutement de membres expérimentés de l'UGP/PNUD au sein de l'OGPP devraient contribuer à atténuer les risques identifiés.

2.2 Environnement, énergie et changement climatique

L'Effet 2 a un budget global et des dépenses de 15 021 966 dollars et 9 006 907 dollars, respectivement, dont la moitié environ combine l'adaptation au climat et la biodiversité marine. Les objectifs du Produit 2.1 sont les suivants : 1) Quatre nouveaux plans de développement nationaux ou infranationaux et plans sectoriels clés comportant des éléments de gestion des risques liés aux catastrophes ou au climat ; et 2) Accès partiel au financement pour le climat. En ce qui concerne le Produit 2.2, les objectifs sont les suivants : 1) Renforcer les capacités de mise en œuvre des plans nationaux ou infranationaux pour une gestion intégrée des ressources en eau tenant compte de la dimension de genre ; 2) Cinq routes de transhumance restaurées et protégées ; et 3) Extension de la ligne de base des terres protégées contre l'érosion de cinq km².

⁴⁴ Évaluation de l'Unité de Gestion des Projets. Ministère de la Santé. 2023.

Constat 8 : Le PNUD a apporté une solide contribution à la durabilité environnementale et à la résilience climatique à Djibouti. Les principales réalisations ont consisté à rassembler les acteurs institutionnels et à créer un environnement favorable par le biais de cadres législatifs et financiers ainsi que des travaux de « preuve de concept » dans le secteur de l'énergie.

Au cours de la période examinée, le PNUD a apporté des contributions pertinentes à l'adaptation au changement climatique à Djibouti ainsi qu'à la protection de la biodiversité marine et à la lutte contre la dégradation des sols. À Djibouti, près de 90 % du territoire national est classé comme désertique et la quasi-totalité des denrées alimentaires est importée. Le pays est très vulnérable au changement climatique, avec des conséquences telles que l'augmentation de l'aridité, la réduction des précipitations et l'élévation du niveau de la mer. Dans ce contexte, le travail du PNUD a été bien aligné sur les priorités du gouvernement, en particulier le plan national d'adaptation et les contributions déterminées au niveau national. Le PNUD a également soutenu le Secrétariat de gestion des risques et des catastrophes de Djibouti dans l'ouverture et l'équipement de ses cinq bureaux régionaux, indiquant que le PNUD est prêt à intervenir en cas de crise (pollution marine, sécheresse, etc.) et à apporter un soutien à la coordination et à la gestion de ces crises. La programmation du PNUD a été adaptée aux besoins de la population, en particulier dans les zones rurales, en s'inspirant principalement des bonnes pratiques internationales et des enseignements tirés au niveau régional.⁴⁵ La thématique de l'environnement et de l'énergie constitue le deuxième plus grand domaine de résultats du PNUD dans le programme de pays, avec des dépenses de près de 9 millions de dollars à la fin de 2023.

Au cours des dernières années du cycle du DPP, le PNUD s'est spécifiquement concentré sur l'accès à l'eau et à l'énergie pour la diversification économique et l'adaptation au changement climatique. Une coordination plus étroite avec son programme sur les moyens de subsistance a permis de créer des synergies et de soutenir le développement des compétences et l'entrepreneuriat des agriculteurs, des pêcheurs et des artisans. Le PNUD a soutenu la création et l'organisation de la Semaine nationale de l'environnement, a investi dans les capacités et les systèmes locaux de gouvernance de l'eau dans des sites stratégiques et a réhabilité 66 puits endommagés par les inondations de 2021, garantissant ainsi l'accès à l'eau à plus de 20 000 bénéficiaires. Le PNUD a également piloté le système de mini-réseau solaire à Djibouti et a électrifié un village modèle (Moumina 1). Malgré plusieurs difficultés (veuillez lire notre histoire dans l'encadré 2), l'initiative a démontré certains avantages sociaux et économiques, notamment en termes d'égalité entre les hommes et les femmes. Des initiatives de suivi visant à apporter des services énergétiques modernes et décentralisés aux villages ruraux de Yoboki et de Khor Angar sont en cours. Malgré le potentiel évident d'évolutivité du projet, l'évaluation n'a trouvé aucun élément indiquant que des leçons avaient été tirées de l'expérience de Moumina 1 de manière concertée (c'est-à-dire par le biais d'un examen après action ou d'un processus similaire) avant sa reproduction. Le BP souhaite à présent se joindre à l'initiative régionale du PNUD, le programme de mini-réseaux en Afrique, afin de partager les enseignements et d'échanger les expériences.

Le PNUD a contribué à la création d'un environnement favorable, à l'intégration de l'environnement, du changement climatique et de la réduction des risques de catastrophe dans les politiques sectorielles et entre les ministères, et au renforcement des capacités techniques du personnel gouvernemental. Dans le contexte d'une collaboration et d'une coordination institutionnelles faibles dans le domaine de la durabilité environnementale et de la résilience climatique à Djibouti, le PNUD a joué un rôle important en facilitant les échanges interinstitutionnels, le partage des connaissances et l'apprentissage. Parmi les

⁴⁵ Outre l'amélioration de l'accès à l'énergie, l'intégration des obligations environnementales mondiales et le renforcement des aires marines protégées (AMP) sont apparus comme des exemples d'apprentissage régional et Sud-Sud.

exemples, nous pouvons citer la signature d'un protocole d'accord entre le ministère de l'environnement et le ministère de l'énergie en septembre 2020, facilitée par le PNUD, des réunions régulières du comité de pilotage multipartite pour tous ses projets, et des travaux visant à mettre en place un système d'information de management environnemental (SIME), qui a permis d'améliorer la gestion des connaissances et les processus de collecte et de diffusion des données environnementales, ainsi que la disponibilité de données environnementales fiables pour améliorer la prise de décision dans le pays. Toutefois, le positionnement du PNUD dans le domaine de l'environnement, du changement climatique et de la réduction des risques de catastrophe reste assez flou pour certaines parties prenantes et tend à être interprété projet par projet ou assimilé aux priorités de son principal bailleur de fonds, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Le créneau du PNUD concernant l'adaptation au changement climatique dans les zones urbaines, qui concerne les quatre cinquièmes de la population de Djibouti, n'était pas encore défini au moment de l'évaluation.⁴⁶

Au niveau législatif, les succès les plus notables ont été l'approbation par le Conseil des ministres d'une loi soutenue par le PNUD réglementant de nouvelles aires marines protégées (mai 2023) et la validation de projets de politiques, de lois et de systèmes d'incitation soutenus par le PNUD, pour soutenir la transition vers 100 % d'énergie renouvelable au cours de la prochaine décennie, conformément à la Vision 2035 du gouvernement de Djibouti (novembre 2022). Toutefois, les deux processus restent incomplets et les projets connexes sont maintenant terminés, ce qui rend leur conclusion incertaine, même si le BP prévoit de continuer à plaider en leur faveur. Parmi les autres initiatives en amont soutenues par le PNUD figurent des projets de décrets visant à lutter contre les facteurs existants de dégradation de l'environnement, qui pourraient réduire de manière significative le commerce du charbon de bois et l'extraction de sable et de bois, et de ce fait freiner la dégradation de l'environnement à Djibouti, ainsi que le promoteur Fonds national pour l'environnement, conçu pour capter les revenus de sources nationales et déboursier un financement régulier pour les priorités en matière d'environnement, de changement climatique et de réduction des risques de catastrophe, y compris le système national d'aires protégées. Ces deux initiatives ont été entravées par des conseils techniques limités, suite à la publication d'une étude, ainsi que par un plaidoyer limité pour surmonter un climat politique défavorable.⁴⁷ Cette situation a de sérieuses répercussions sur la durabilité des réalisations accomplies dans le cadre de l'Effet 2. La formulation de feuilles de route régionales pour le développement durable et le soutien à la stratégie régionale de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) sur l'économie bleue sont en soi des succès, mais leur impact positif sur les populations dépendra de l'appropriation et de la mise en œuvre au niveau national.

Constat 9 : Au niveau des projets, la performance du PNUD a été mitigée en termes d'efficacité et de durabilité des résultats. Le PNUD a conçu des interventions pertinentes et a réussi dans l'ensemble à assurer le suivi, l'évaluation et le contrôle. Cependant, la conception des interventions et les courts délais ont été ambitieux compte tenu du niveau de capacités. Les projets du PNUD ont, dans l'ensemble, souffert de longs retards dans la mise en œuvre, en partie à cause de la pandémie de COVID-19, qui a limité les rapports avec les partenaires gouvernementaux.

⁴⁶ Bien que le personnel de la mairie de Djibouti et de la préfecture de Djibouti ait été formé à la gestion des catastrophes, à la réalisation d'évaluations rapides multisectorielles et à l'utilisation des systèmes d'information géographique, il ne semble pas y avoir de possibilités de tirer parti de cet investissement.

⁴⁷ Rapport d'évaluation finale intitulé « Renforcement des capacités nationales pour améliorer la prise de décision et l'intégration des obligations environnementales mondiales » Octobre 2022. Version préliminaire du rapport d'évaluation finale intitulé « Atténuer les pressions exercées par les secteurs clés sur la biodiversité marine et côtière et renforcer davantage le système national d'aires marines protégées à Djibouti » Octobre 2023.

Malgré de nombreux accomplissements au niveau des activités et des réalisations, le ministère de l'Environnement de Djibouti estime que les résultats de son travail conjoint avec le PNUD sont insuffisants. Les évaluations indépendantes du projet confirment le point de vue selon lequel les accomplissements sont mitigés et la durabilité relativement faible, tout en soulignant la grande pertinence des projets dans l'ensemble. Le PNUD a soutenu plus efficacement le Produit 2.1 que le Produit 2.2, notamment en termes de suivi et d'évaluation (voir le Tableau 1 ci-dessous).

Tableau 3. Scores des projets environnementaux du PNUD à Djibouti selon les évaluations du FEM des projets d'atténuation des changements climatiques et de gestion des risques de catastrophe (2.1) et des initiatives de gestion des ressources en eau, de conservation des terres et de protection des écosystèmes (2.2)

Note globale du projet selon l'évaluation du FEM	2.1. Renforcer les capacités nationales pour améliorer la prise de décision et l'intégration des obligations environnementales mondiales	2.1. Promouvoir un meilleur accès à des services énergétiques modernes grâce à des mini-réseaux durables et à des technologies hybrides	2.2. Soutenir l'adaptation des communautés rurales au changement climatique dans les régions montagneuses	2.2. Gestion durable des ressources en eau, des parcours et des zones agropastorales dans le bassin versant de l'Oued Cheikhetti	2.2. Atténuer les principales pressions sectorielles sur la biodiversité marine et côtière et renforcer le système national d'aires marines protégées	2.2. Développement de jardins d'ombre agro-pastoraux comme stratégie d'adaptation pour les communautés rurales pauvres
Qualité du système de S&E	Très satisfaisant	Très satisfaisant	Moyennement satisfaisant	Insatisfaisant	Moyennement satisfaisant	Moyennement satisfaisant
Mise en œuvre et exécution	Très satisfaisant	Satisfaisant	Moyennement satisfaisant	Moyennement insatisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant
Évaluation des résultats	Satisfaisant	Satisfaisant	Moyennement satisfaisant	NA (à mi-parcours)	Moyennement insatisfaisant	Satisfaisant
Durabilité	Moyennement probable	Moyennement probable	Moyennement probable	Modérément improbable	Moyennement probable	Probable

Source : Compilation par l'équipe d'évaluation

Les deux plus grands projets du portefeuille ont été très pertinents, s'attaquant à la pénurie d'eau, à la dégradation des sols et à la conservation marine. Toutefois, leur succès a été entravé par des problèmes de mise en œuvre qui ont affecté la durabilité. L'initiative du PNUD relative à la gestion durable des ressources en eau, actuellement à mi-parcours, promeut un modèle intégré de restauration des écosystèmes et de réduction de la dégradation des sols, associé à une amélioration de l'autosuffisance des moyens de subsistance des communautés rurales vulnérables. Alors que la plupart des résultats du projet sont encore attendus,⁴⁸ les activités du projet ont souffert de retards dès le début, avec la création d'une structure

⁴⁸ 1. Cadre de gouvernance et développement des capacités ; 2. Système de renouvellement et de surveillance de l'aquifère ; 3. Activités de moyens de subsistance, y compris la microfinance ; et 4. Intégration de la dimension de genre et gestion des connaissances et stratégie de reproduction.

de gouvernance trop longue, l'importance excessive accordée aux études, la lenteur de l'élaboration du plan de travail intégré et les actions limitées de développement des capacités. Cela confirme (et peut-être amplifie) une tendance observée dans l'ensemble du portefeuille de l'Effet 2, les projets parvenant à rattraper leur retard dans les derniers mois de la mise en œuvre grâce à des extensions sans frais, mais au détriment des dispositions relatives à la durabilité.

Le projet visant à atténuer les pressions exercées par les secteurs clés sur la biodiversité marine et côtière en établissant une approche plus efficace de la conservation marine a contribué à l'expansion du réseau national d'aires marines protégées (AMP) de Djibouti, qui est passé de cinq à sept sites, couvrant désormais 8 % de la zone économique exclusive.⁴⁹ Bien que l'absence de bouées de délimitation et l'intégration incomplète des AMP dans les cartes marines rendent les nouvelles AMP quelque peu abstraites, de nombreuses activités du projet ont été menées à bien.⁵⁰ Le projet a permis d'établir des partenariats concrets avec des institutions gouvernementales clés, telles que les affaires maritimes, l'Agence nationale du tourisme et la Direction de la pêche, qui jouent un rôle essentiel dans les efforts actuels de conservation et de protection de l'environnement marin. Toutefois, la durabilité n'a pas été garantie à la fin des activités du projet, car les besoins financiers du système d'AMP n'ont pas été établis et le déficit de financement pour leur gestion efficace reste inconnu. Des données triangulées montrent que les principales limitations à la réalisation du projet ont été les obstacles administratifs, la pandémie de COVID-19 et la lenteur de la mise en œuvre.

Les projets soutenant l'accès à des services énergétiques modernes par le biais de mini-réseaux et l'adaptation des communautés rurales au changement climatique ont montré que les activités prévues n'étaient pas mises en œuvre, que les investissements dans le suivi et l'évaluation étaient insuffisants et que les processus administratifs étaient limités (par exemple, la passation des marchés et la supervision des activités de construction). Comme l'ont révélé une visite sur le terrain (mini-réseaux) et une évaluation finale (adaptation au changement climatique), certaines infrastructures financées par les projets ne sont plus utilisées ou étaient défectueuses dès le début.

L'exécution nationale est encouragée dans la programmation environnementale et énergétique du PNUD à Djibouti, conformément au mandat du FEM. Cela correspond en principe à l'éthique du PNUD et l'organisation a de solides antécédents en matière de développement des capacités à l'échelle mondiale. Un des six projets relevant de l'Effet 2 est exclusivement consacré au développement des capacités nationales, de même que plusieurs lignes budgétaires dans chaque projet restant. Pourtant, une évaluation de l'AHTM et de l'ORCA de 2021/2022 du ministère de l'Environnement a encore révélé de nombreuses lacunes, notamment en matière de gestion financière, ce qui signifie que la modalité de réalisation nationale (NIM) du PNUD n'a pas pu être adoptée. Au lieu de cela, c'est la modalité de paiement direct pour le décaissement en espèces dans le cadre de la NIM qui a été choisie, selon laquelle le Ministère de l'environnement effectue les procédures de passation de marchés (y compris la sélection des consultants, le cas échéant), envoie toutes les factures et les pièces justificatives au PNUD, et le PNUD paie directement les fournisseurs en leur nom, après un contrôle de la qualité de la documentation.

Les préoccupations persistantes concernant les pratiques fiduciaires du partenaire de mise en œuvre et la nécessité d'atténuer les risques suggèrent que la stratégie de développement des capacités du PNUD vis-à-vis du ministère de l'Environnement n'a été que partiellement efficace à ce jour. Le PNUD est pleinement

⁴⁹ Cela doit être comparé à l'objectif national ambitieux d'une couverture de 30 %.

⁵⁰ Les activités telles que les initiatives de sensibilisation des parties prenantes, la formation spécialisée des écogardes et l'élaboration de plans de gestion pour quatre AMP ont très probablement amélioré la protection de l'écosystème marin, même si cette amélioration de la conservation ne peut toujours pas être contrôlée avec précision. Ces efforts ouvrent la voie à un avenir plus durable pour cette précieuse région côtière. En outre, une unité de gestion des aires protégées (UGAP) a été créée au sein du ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD), ce qui constitue une réalisation essentielle du projet même si son budget de fonctionnement doit encore être négocié.

conscient du problème au niveau des pays, des régions et du siège et a pris des mesures concertées pour renforcer le soutien aux capacités. En 2022, le BP a procédé à une évaluation complète des capacités du ministère, avec l'aide de l'équipe de surveillance et de conformité de NCE du BPPS. Cette évaluation a débouché sur un plan d'action complet qui a également pris en compte la préparation aux besoins futurs en termes d'approvisionnement, c'est-à-dire le soutien nécessaire à la mise en œuvre d'un portefeuille plus important dans un avenir proche. Un deuxième plan de renforcement des capacités est prévu dans le cadre de l'initiative Greening Djibouti et des procédures opérationnelles standard ont été mises à jour en 2022/2023 pour rationaliser les demandes de remboursement et les opérations de paiement du ministère.

Les retards dans la mise en œuvre sont liés à la capacité des partenaires, mais aussi à d'autres facteurs. Une contrainte notable, amplement démontrée par des sources triangulées, réside dans les difficultés rencontrées par le PNUD pour traiter les paiements et acquérir des biens et des services conformément aux normes de l'entreprise et aux procédures opérationnelles normalisées convenues avec le ministère de l'Environnement dans les délais impartis. Selon les partenaires du PNUD, les retards ont été si importants qu'ils ont affecté la crédibilité des partenaires vis-à-vis de leurs propres réseaux de fournisseurs et d'entrepreneurs. Les conséquences négatives pour la réputation du PNUD à Djibouti sont apparues clairement dans les sites visités, les entretiens menés et les rapports d'avancement examinés dans le cadre de cette évaluation. L'évaluation reconnaît les efforts continus des deux parties pour accélérer les paiements en s'assurant que toutes les pièces justificatives sont correctes, en accélérant l'assurance qualité, en transmettant immédiatement les informations au centre de services financiers du PNUD, etc. Toutefois, à ce jour, les améliorations récentes n'ont encore qu'une visibilité limitée pour les partenaires et les références aux processus de changement internes du PNUD (introduction de Quantum, regroupement des services financiers, etc.) ne peuvent que temporairement excuser le PNUD. En définitive, cette situation nuit gravement aux résultats réels obtenus par le PNUD Djibouti dans le domaine de l'environnement.

Constat 10 : Les interventions du PNUD dans les domaines de l'environnement, du climat et de l'énergie ont été bien conçues et comportaient souvent des éléments de programmation intégrée. En ce qui concerne leur contribution à l'égalité des sexes, les initiatives en amont et en aval ont été jugées suffisamment ciblées, mais n'ont pas totalement répondu à l'ambition de transformation et de réactivité en matière d'égalité des sexes prévue dans le DPP. De même, les résultats de l'engagement du secteur privé n'ont pas été à la hauteur des objectifs.

Le travail du PNUD, en ce qui concerne l'Effet 2, est intégré et généralisé dans tous les secteurs et sensible au genre. Si des progrès ont été réalisés dans l'intégration de solutions basées sur la nature dans la programmation des moyens de subsistance (par exemple, par le biais d'AGR), les résultats véritablement sexospécifiques et transformateurs sont moins visibles. Au stade de la conception, les initiatives liées à l'Effet 2 comprennent généralement une analyse de la dimension de genre dans le cadre de l'aide à la préparation du projet du FEM, ce qui permet ensuite d'orienter les actions d'intégration de la question de genre dans toutes les composantes du projet. De même, la plupart des cadres de résultats comportent des indicateurs ventilés par sexe. Le PNUD a également investi dans un certain nombre d'études examinant l'intersection entre la programmation en matière d'environnement et d'énergie et le genre.⁵¹ Parmi les résultats potentiellement transformateurs, nous pouvons citer la formation de négociatrices climatiques au sein du ministère et l'offre d'une formation spécialisée aux organes décisionnels liés au climat, tels que le comité national sur le changement climatique dans le pays.

⁵¹ Cela s'applique plus particulièrement aux mini-réseaux et aux projets MPA2.

Toutes les initiatives se sont efforcées d'impliquer les populations historiquement marginalisées et les femmes et d'en tirer profit. À cette fin, des personnes ressources spécialisées ont été intégrées aux équipes de projet pour défendre les initiatives liées au genre et garantir l'intégration de l'égalité entre les sexes. Toutefois, l'accent a été mis sur la réalisation de la parité hommes-femmes et l'inclusion des femmes en tant que bénéficiaires plutôt que sur la répartition équitable du statut, des droits et des ressources ou même sur la remise en question des normes sociales et la lutte contre la discrimination structurelle. Selon l'Échelle d'efficacité des résultats en matière de genre (GRES) du PNUD, cela équivaldrait à des résultats ciblés sur le genre plutôt qu'à des résultats sensibles au genre.⁵² Le ciblage a été efficace car les femmes ont généralement été bien ciblées dans le cadre d'initiatives spécifiques de formation et de renforcement des capacités afin de garantir leur inclusion dans les activités du projet et d'en tirer profit. Par exemple, 239 femmes au total ont amélioré leurs compétences dans les domaines de la coupe, de la couture, de la restauration, de la formation de poissonnier et de l'écotourisme et mènent des AGR pour améliorer leurs moyens de subsistance au cours de la période évaluée.

Dans certains cas, les chiffres globaux sont restés faibles. Dans le cadre du projet MPA2, seules 8 femmes ont bénéficié directement de la formation de formateurs en AGR dans les domaines de la couture et de l'artisanat et aucune multiplication des formations dans leurs communautés n'a eu lieu en raison de l'indisponibilité du matériel.⁵³ Le PNUD espère que l'ONG responsable (Union des Femmes Djiboutiennes) fera appel aux formateurs à l'avenir, même si le projet est clôturé, mais il n'y a aucune garantie que ce sera le cas. Cela signifie que le rapport qualité-prix des activités d'autonomisation des femmes à ce jour est faible et que les interventions sont inefficaces, compte tenu des coûts de transaction. Les consultations sur la gouvernance des ressources naturelles (par exemple, la validation des plans de gestion, les ateliers NDC) étaient également inclusives car elles invitaient des représentants des populations les plus susceptibles d'être laissés de côté. La parité hommes-femmes n'a généralement pas été atteinte et les procès-verbaux indiquent que le temps de parole des femmes était inférieur à celui des hommes. En ce qui concerne les résultats en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, la contribution de l'Effet 2 est restée inférieure aux attentes, malgré des investissements et des résultats importants au niveau des produits. Au cours de la période évaluée, les projets ont tenté de répondre aux besoins différents des hommes et des femmes et de répartir équitablement les bénéfices, mais les causes profondes des inégalités n'ont pas été abordées.

Le travail du PNUD Djibouti dans le domaine de l'environnement est bien conçu, comme en témoigne sa capacité à attirer des financements. Dans l'ensemble, l'évaluation a mis en évidence une réflexion programmatique cohérente axée sur les systèmes. L'opérationnalisation cherche à tenir compte de l'environnement opérationnel et des questions de mise en œuvre (cadres réglementaires, capacités, passation de marchés, contrôle). Le flux de travail s'oriente vers des approches portefeuille, en particulier dans ses projets en cours.

La conception est parfois trop ambitieuse ou n'est pas totalement adaptée aux contraintes du pays. Par exemple, l'ambition d'inclure le développement du secteur privé, la croissance inclusive et les moyens de subsistance (voir les Constats 2 à 4 du présent rapport) ainsi que les aspects liés au genre dans de nombreuses interventions est louable. Bien que les partenariats avec le secteur privé ont fait l'objectif de plusieurs initiatives, ils n'ont pas été forgés de manière efficace dans aucun projet. Par exemple, le projet de mini-réseau avait pour objectif principal de permettre aux acteurs du secteur privé d'entrer sur le marché de

⁵² http://web.undp.org/evaluation/documents/guidance/gender/GRES_English.pdf.

⁵³ Par exemple, pour le projet MPA2, qui a fait l'objet d'une visite sur le terrain pour cette EIPP, quatre ateliers de couture ont été réhabilités dans quatre communautés et équipés de lampes solaires, mais sans autre forme d'accès à l'électricité (c'est-à-dire sans ventilateurs ni climatisation). Les quatre communautés espéraient encore recevoir un total de 20 machines à coudre et des tissus pour la couture ou l'artisanat plusieurs mois après la fin des activités du projet.

la production d'électricité. Cela était pertinent compte tenu des récents efforts de privatisation à Djibouti⁵⁴ afin d'aider le pays à renforcer rapidement ses capacités techniques et réglementaires pour les technologies hors réseau et les modèles de livraison. Bien que le village de Moumina 1 ait été partiellement électrifié, aucun résultat n'est perceptible en ce qui concerne les objectifs de développement du secteur privé. De même, le renforcement de la gestion des AMP était censé inclure un engagement avec les secteurs économiques qui ont des impacts négatifs sur la biodiversité marine et côtière, tels que les développements portuaires et le trafic maritime (Effet 1.2 du projet AMP2). Cependant, la collaboration avec le secteur privé ne s'est pas concrétisée (même si un PPP avec un hôtel est en cours de négociation après la finalisation du projet) et il n'y a pas de comité multisectoriel en place. Les raisons de ces lacunes n'étaient pas claires.

Dans le cadre du Programme de Petites Subventions (PPS), le PNUD a apporté un soutien financier et technique aux organisations locales de la société civile afin qu'elles élaborent et mettent en œuvre des actions locales en faveur de l'environnement. À Djibouti, les 6e et 7e phases du Programme ont financé 25 projets dans les domaines de la protection de la biodiversité, de l'atténuation ou de l'adaptation au changement climatique, de la lutte contre la dégradation des sols et du renforcement des capacités des organisations communautaires. Ces projets devraient avoir un impact direct sur 2 500 bénéficiaires d'ici la fin du cycle du Programme.⁵⁵ Plusieurs autres projets environnementaux comprenaient également des travaux avec la société civile et certains résultats ont été obtenus.⁵⁶ Dans l'ensemble, étant donné la nature naissante de la société civile à Djibouti, l'engagement dans l'Effet 2 a été adéquat, même si des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer l'environnement favorable aux acteurs de la société civile. L'évaluation a relevé plusieurs problèmes opérationnels concernant la sélection des bénéficiaires,⁵⁷ la sélection des OSC, les retards dans les activités du projet,⁵⁸ le faible nombre de participants et la non-réalisation des activités.⁵⁹ En outre, les évaluations du projet ont montré que certains résultats n'étaient pas durables, c'est-à-dire que les structures communautaires mises en place dans le cadre d'un projet avaient en grande partie cessé de fonctionner au moment de l'évaluation finale. Ces lacunes sont révélatrices d'approches axées sur l'offre. L'exemple narratif ci-dessous montre comment l'accent mis sur la livraison a pu entraver la prise en compte d'autres alternatives (éoliennes, hydrauliques, etc.) et n'a pas mis en place les structures nécessaires à la gestion durable du site d'énergie solaire après sa construction. Le BP est conscient de ces questions et les aborde activement dans les nouveaux programmes et ceux à venir.⁶⁰

⁵⁴ La transmission et la distribution de l'électricité restent sous le monopole de l'Electricité de Djibouti (EdD).

⁵⁵ <https://www.sgp.undp.org/component/countrypages/?view=countrypage&country=138&Itemid=>

⁵⁶ Par exemple, dans le cadre de l'initiative Soutenir l'adaptation des communautés rurales au changement climatique dans les régions montagneuses de Djibouti, qui s'est achevée en 2019, 21 OSC ont reçu des micro-subventions pour soutenir l'adaptation des populations vulnérables, dix OSC de femmes ont participé à des AGR et 17 coopératives d'agriculteurs et de pêcheurs ont bénéficié d'un développement de leurs compétences et de dons d'équipements et de matériel.

⁵⁷ Par exemple, dans le projet de Mini-réseau à Moumina 1, les clivages existants ont été renforcés en ne donnant accès à l'électricité qu'à ceux qui disposent d'un logement fixe et en ne fournissant rien à ceux qui vivent dans des habitations plus précaires, bien que des kits solaires composés d'un panneau, d'un ventilateur et d'une lampe soient facilement disponibles. Dans le cadre du projet sur les aires marines protégées (AMP2), un éco-garde a indiqué qu'il avait également reçu une formation professionnelle de deux autres agences internationales à peu près au même moment. On ne sait pas très bien pourquoi un homme bénéficie de trois opportunités génératrices de revenus alors que d'autres en sont totalement exclus ou quels critères du PNUD ont été appliqués pour sélectionner des individus spécifiques.

⁵⁸ Certains de ces retards étaient dus à des facteurs externes tels que la livraison tardive d'équipements par des contractants en raison de contraintes maritimes post-COVID.

⁵⁹ Par exemple, pour le projet MPA2, le document de projet prévoyait la mise en place d'un mécanisme de petites subventions (voir annexe R). Certaines des femmes rencontrées par l'équipe lors de la visite sur le terrain ont indiqué que leur rêve était de s'engager dans des entreprises locales et que l'accès à de petites subventions ou à des transferts directs d'argent aurait eu un impact.

⁶⁰ Un exemple consiste à explorer les technologies en fonction du contexte, comme les éoliennes pour Obock.

ENCADRÉ 2. Effets du projet de mini-réseau rapportés par une habitante de Moumina 1

Sans réserves pétrolières prouvées et sans capacité de raffinage, Djibouti dépend entièrement des combustibles fossiles importés et de l'électricité pour répondre à ses besoins énergétiques. Le taux d'électrification est d'environ 10% dans les zones rurales. Ce manque d'électricité se traduit par un manque d'accès à l'eau pompée, des conditions dangereuses dans les espaces publics pour les femmes, une gêne pour les écoliers qui font leurs devoirs le soir, et une contrainte sérieuse pour le développement des petites entreprises.

Pourtant, Djibouti dispose d'abondantes ressources en énergie géothermique, éolienne et solaire. Le village de Moumina 1 se trouve sur les rives du lac Assal. Moumina 1 est un village modèle construit par la Fondation Al Rahmah en 2016. 100 maisons ont été construites, chacune comprenant deux pièces, une cuisine et des toilettes, entourées des habitations traditionnelles des nomades sédentaires ou semi-sédentaires et des gardiens de troupeaux (tentes traditionnelles, huttes en tôle ondulée ou un mélange des deux). Cette agglomération plus importante, appelée Leyta, compte également une mosquée, une école primaire et un centre de santé, tous équipés de panneaux solaires sur le toit et construits par des agences d'aide. La population vit essentiellement de l'aide.

Naima* (nom fictif) est membre du comité des femmes qui a accompagné le projet de mini-réseau du PNUD à Leyta. Elle raconte :

« Je suis heureuse parce que maintenant nous avons parfois de la lumière, et cela change beaucoup de choses. Mes enfants peuvent étudier le soir. Nous allumons l'électricité à 18 heures et elle se coupe automatiquement pendant la nuit (au plus tard à 4h30 du matin). Il n'y a pas assez d'électricité pour le reste de la journée. Personne n'utilise les ventilateurs parce qu'ils consomment trop d'énergie. Nous n'en voulons pas; il fait chaud, mais nous pouvons nous débrouiller. Nous avons besoin de plus d'électricité pour pouvoir utiliser les réfrigérateurs. Presque tous les habitants du village en ont acheté un. Au début, le mien fonctionnait, mais maintenant nous avons souvent des ennuis. Pendant trois mois, durant l'été, rien n'a fonctionné.

Je ne suis pas satisfaite de l'énergie solaire car les batteries posent de nombreux problèmes. L'électricité va et vient lorsque le temps est nuageux. Je préfère avoir de l'énergie éolienne comme le village voisin. Nous avons posé des questions à ce sujet à certains fonctionnaires qui nous ont rendu visite, mais nous n'avons pas encore reçu de réponse.

Le fait qu'ils aient installé la prise de courant dans ma cuisine me gêne aussi. Ils m'ont dit que je ne pouvais plus y cuisiner parce que cela pouvait causer des dommages à l'électricité et que ce serait dangereux. Aujourd'hui, je dois cuisiner à nouveau à l'extérieur. C'était mieux quand je pouvais utiliser ma cuisine. Aujourd'hui, je cuisine à nouveau comme les femmes dans les tentes, alors que j'ai une maison. Ces familles ne pouvaient pas s'approvisionner en énergie parce qu'il n'y avait nulle part où installer une prise de courant.

Dans notre groupe de femmes, nous avons beaucoup de questions. Nous avons demandé l'électrification et nous l'avons obtenue. Il y a une semaine, nous avons même reçu un climatiseur pour la salle des batteries. Mais aujourd'hui, l'entreprise qui a construit le centre solaire a quitté les lieux et on ne sait pas très bien qui est responsable. Personne ne vient vérifier le matériel. Personne dans notre village n'a été formé pour nettoyer et réparer les cellules solaires et la salle des batteries. Mohamed, le surveillant n'a jamais été payé, et cela fait 9 mois.

J'espère que vous nous aiderez à obtenir une éolienne »

2.3 Gouvernance démocratique

Résultat du DPP : Les institutions et les acteurs des gouvernements nationaux et locaux assurent une gestion efficace, efficiente et transparente des ressources publiques pour un développement inclusif et équitable.

Produits connexes

Produit 3.1 : Les capacités nationales en matière de gouvernance inclusive et fondée sur des données probantes, de planification du développement, de programmation et de coordination de l'aide sont renforcées en vue d'un développement durable.

Produit 3.2 : Le mécanisme national et les capacités institutionnelles pour le suivi et la réalisation de rapports sur la situation des droits de l'homme et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes sont renforcés.

L'Effet 3 représente la part la plus faible proportion du portefeuille de programme de pays, avec un budget et des dépenses de 12 955 220 dollars et 7 918 200 dollars, respectivement, soit 17 % et 15 %, respectivement, de l'ensemble du portefeuille. Près de la moitié du budget est consacrée au projet phare, le programme *Accès à la justice* (Produit 3.2).

Le Produit 3.1 comporte les sept objectifs suivants : 1) Formulation de la prochaine stratégie nationale de développement (SCAPE) ; 2) Amélioration de l'indice de capacité statistique nationale (de 53,3 à 56) ; 3) Un cadre harmonisé de politique de développement durable pour l'intégration et l'accélération des ODD dans le cadre de développement national ; 4) Renforcement partiel de la capacité nationale à utiliser des données actualisées et ventilées pour suivre et rendre compte des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs nationaux de développement alignés sur l'Agenda 2030 ; 5) Efficacité opérationnelle partielle du mécanisme de coordination de l'aide ; 6) Quatre rapports annuels sur la coopération au développement ; 6) Renforcement partiel des capacités des conseils régionaux en matière de planification, de budgétisation ou de suivi de la fourniture des services de base ; et 7) Intégration dans les plans de développement nationaux des réponses aux besoins des réfugiés et des migrants (pas d'objectif spécifique).

Le Produit 3.2 comporte les trois objectifs suivants : 1) Accréditation de la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH) par l'Alliance mondiale des commissions nationales des droits de l'homme ; 2) Deux sessions de formation annuelles organisées pour les représentants des départements et de la société civile sur l'examen périodique universel pour la production d'informations et son suivi ; et 3) Le mécanisme de suivi de la mise en œuvre des recommandations des conventions internationales sur les droits de l'homme et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, y compris les mutilations génitales féminines, est opérationnel.

Constat 11 : La proportion du financement de la gouvernance était la plus petite du programme du pays malgré son importance dans le contexte, et la contribution du PNUD était inégalement répartie. Les efforts visant à soutenir la transparence publique et la lutte contre la corruption ont été entravés par des défis institutionnels au niveau national et ont été atténués par une approche adaptative du Bureau de Pays.

Le financement de la gouvernance représentait la part la plus petite du programme de pays. Le soutien à la gouvernance nécessite généralement moins de fonds que les domaines qui comprennent l'achat de biens et d'équipements. Cependant, peu d'éléments indiquent que le PNUD Djibouti a fait de la gouvernance une priorité, comme le recommande l'ERD 2012. La programmation en matière de gouvernance a été trop dispersée dans un trop grand nombre de domaines, comme le montrent les indicateurs cibles du Produit 3.1. Le portefeuille de gouvernance comprenait plusieurs petites interventions sans effet clair au-delà de la réalisation d'objectifs immédiats. La seule exception est le projet phare « Accès à la justice » (PAJ), financé par l'UE avec un budget de 4 millions d'euros et lancé deux ans après l'élaboration du DPP. Cependant, l'alignement sur les objectifs de l'ONU/PNUD n'était pas évident, car certains domaines prioritaires tels que la promotion des droits de l'homme et de la responsabilité publique ont été entravés par les difficultés institutionnelles rencontrées dans le contexte. En outre, la programmation et la mise en œuvre intra-résultats ont été limitées, avec une approche cloisonnée qui n'a pas suffisamment exploité les liens institutionnels, en particulier entre la planification du développement national et sous-national et entre les domaines de l'accès à la justice, de la responsabilité publique et des droits de l'homme, qui relèvent tous de la compétence du ministère de la Justice.

Bien qu'il s'agisse d'un objectif prioritaire universel pour les Nations unies et le PNUD, les efforts visant à renforcer la responsabilité publique et la lutte contre la corruption se sont heurtés à de fortes contraintes institutionnelles au niveau national. Le programme de pays visait initialement à renforcer les capacités de cinq agences de contrôle et de responsabilisation et à aider le ministère de la Santé à élaborer un plan de gestion des risques de corruption dans le cadre d'un projet pilote.⁶¹ Toutefois, la mise en œuvre s'est heurtée à des difficultés liées à une coopération interministérielle limitée, ainsi qu'à l'état de préparation institutionnelle limité de la Commission nationale de lutte contre la corruption, dont les mécanismes internes étaient pour la plupart inactifs. À la demande du gouvernement de Djibouti, des ajustements ont été apportés pour désigner l'*Inspection Générale des Finances* (IGF) comme institution de coordination de la lutte contre la corruption, étant donné qu'il s'agit de l'entité clé impliquée dans la transparence de la comptabilité publique. Les ajustements ont également porté sur la promotion de la numérisation comme levier de la bonne gouvernance et de la transparence des institutions publiques, ainsi que sur le renforcement des capacités des OSC.

Le PNUD s'est adapté à cette demande en soutenant l'IGF dans l'élaboration de son plan stratégique et l'adoption des réformes de l'IGF par le Conseil des ministres en juin 2022 et le lancement du nouveau site Web du ministère des Finances pour renforcer la transparence et l'engagement des citoyens par le biais de plateformes de diffusion de l'information.⁶² Huit guides de vérification destinés à informer et à sensibiliser les entreprises aux règles et aux procédures ont été conçus et diffusés, et 22 membres du personnel de l'IGF ont été formés à la mise en œuvre de la stratégie. En outre, le Secrétariat exécutif chargé du portefeuille de l'État a été mis en place pour promouvoir la transparence de tous les investissements de l'État dans les

⁶¹ Ce soutien faisait partie du portefeuille Rising Djibouti et a été financé par l'Aide danoise et le guichet de financement du PNUD. Les quatre institutions mentionnées sont les suivantes : 1) La Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire (CCDB) ; 2) L'Inspection Générale d'État (IGE) ; 3) Le Service de Renseignements Financiers ; et 4) La Commission Nationale Indépendante pour la Prévention et la Lutte contre la Corruption).

⁶² Décret n° 2022-195/PR/MEFI portant organisation et fonctionnement du SEPE. <https://www.journalofficiel.dj/texte-juridique/decret-n2022-195-pr-mefi-portant-organisation-et-fonctionnement-du-sepe>. Le site web actualisé du ministère de l'Économie et des Finances est le suivant : <https://economie.gouv.dj>.

entreprises publiques et privées en juin 2022.⁶³ Les capacités de la Commission nationale de lutte contre la corruption sont actuellement renforcées par la mise à jour de son infrastructure de gouvernance interne (toujours en cours au moment de la rédaction du présent document). D'autres activités plus larges dans le cadre du projet comprenaient le soutien au développement de la feuille de route de la transformation numérique à Djibouti⁶⁴ et la formulation de la stratégie nationale pour la jeunesse et la culture, qui comprend le renforcement de la participation des jeunes à la vie publique et aux processus politiques.

Bien que ces accomplissements soient des jalons dans l'institutionnalisation de la transparence et de la responsabilité à Djibouti, leur potentiel d'amplification et de durabilité n'est pas clair s'ils ne sont pas accompagnés de plans de mise en œuvre décrivant clairement les mécanismes pour renforcer et suivre efficacement la responsabilité publique et pénaliser les pratiques non transparentes.

Constat 12 : Le soutien du PNUD au renforcement des mécanismes nationaux de surveillance des Droits de l'Homme et de l'égalité des sexes a donné les meilleurs résultats au sein du système judiciaire. Des progrès en matière d'intégration de la dimension de genre et d'inclusion des personnes handicapées ont été réalisés au cours de la période évaluée grâce à un engagement national fort. Le PNUD et les partenaires nationaux ont trouvé des points d'entrée utiles pour promouvoir les principes des Droits de l'Homme, même si les synergies avec les interventions en matière d'accès à la justice n'ont pas été suffisamment explorées.

Le soutien du PNUD à l'accès à la justice est l'un des principaux domaines de réussite en termes d'amélioration du fonctionnement du système judiciaire. Le programme phare *Accès à la Justice* (PAJ), financé par l'UE, est géré en partenariat avec le ministère de la Justice et représente la moitié de l'ensemble du portefeuille de gouvernance. L'intervention en cours (2020-2024) a permis d'obtenir des résultats significatifs au niveau politique en soutenant l'élaboration d'une feuille de route en matière de politique pénale et d'une politique pénitentiaire. Elle a également contribué à l'amélioration de la gestion du système pénitentiaire grâce à l'élaboration d'un manuel de contrôle des prisons pour le suivi et l'évaluation et d'un système de rapports ventilés par sexe. Des efforts ont été déployés pour améliorer les conditions de détention des femmes et des enfants en les séparant des hommes et en leur offrant une formation professionnelle structurée. Le projet a également contribué à renforcer la couverture et l'accès au système judiciaire par le biais de tribunaux itinérants (*audiences foraines*) dans les cinq régions, couvrant à la fois le droit de la famille et le droit pénal et complétés par la formation de personnel subalterne (auditeurs de justice stagiaires, avocats subalternes, huissiers de justice, notaires et greffiers). L'intervention a également amélioré l'infrastructure numérique et les capacités de production de données en mettant en place un système de gestion des cas (SGC) et en organisant des formations sur la production de données et les communications pour le ministère de la Justice et la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH). Bien que le PAJ n'ait pas directement soutenu la demande d'accès à la justice, notamment par le biais de l'aide juridique et des procédures préalables au procès, il a fourni au ministère une analyse détaillée et une série de recommandations sur le renforcement du système d'aide juridique, ce qui a entraîné une augmentation du budget national pour l'aide juridique de 11 millions de DJF à 100 millions, ce qui constitue la première augmentation du budget depuis au moins sept ans.

Parmi les domaines particuliers de réussite, le système de tribunal mobile est très utile, notamment par rapport au droit de la famille qui constitue la majorité des affaires. Le programme a contribué de manière significative à la réduction du cumul des dossiers et donc des arriérés. Il a pris en charge les coûts liés au

⁶³ <https://www.presidence.dj/conseil-des-ministres/2022-06-21>.

⁶⁴ La Nation, « Le ministère délégué à l'économie numérique et à l'innovation présente la feuille de route de transformation numérique », <https://www.lanation.dj/le-ministere-delegue-a-leconomie-numerique-et-a-linnovation-presente-la-feuille-de-route-de-transformation-numerique/https://www.lanation.dj/le-ministere-delegue-a-leconomie-numerique-et-a-linnovation-presente-la-feuille-de-route-de-transformation-numerique>.

déplacement des juges de la capitale vers les régions et a simplifié les procédures pour les greffiers en leur évitant de se rendre chaque semaine dans la capitale pour déposer leurs documents. Il a également supprimé des obstacles importants pour les femmes plaignantes, qui devaient auparavant assister à des audiences dans la capitale, entraînant ainsi des frais de déplacement et d'hébergement considérables pendant de longues périodes. Toutefois, certains retards dans la mise en place du système de gestion des cas ont été constatés. Initialement, le PNUD a cherché à importer Mizan II, le SGC phare développé par le Programme d'assistance au peuple palestinien (PAPP) avec le soutien du BREA et du Hub d'Amman. Cependant, des problèmes de licence et une compatibilité limitée ont interrompu la collaboration. Le Bureau de Pays développe actuellement son propre SGC, qui sera adapté au système juridique djiboutien. La viabilité de ce système après la fin du projet est assurée par des plans visant à renforcer les capacités du personnel informatique du ministère de la Justice et à recruter des programmeurs et des fournisseurs nationaux dans la mesure du possible pour la conception et la mise en œuvre.

Les facteurs de réussite du programme d'accès à la justice du PNUD à Djibouti comprennent le partenariat de confiance entre le PNUD et le Ministère de la Justice, qui a été un fervent défenseur des réformes judiciaires dynamiques. En intégrant l'expertise technique du PNUD au sein du ministère et en fournissant un développement des capacités parallèlement aux interventions programmatiques, le programme augmente ses chances de durabilité. En termes d'opportunités, le Ministère de la justice envisage de rétablir les structures de médiation coutumière qui ont été interrompues en 2018. Il s'agit d'une évolution importante vers une approche de la justice centrée sur les personnes, étant donné que la médiation coutumière fait partie intégrante des relations communautaires dans l'ensemble du pays et pourrait contribuer à une intégration plus poussée des travaux sur l'accès à la justice avec ceux sur l'accélération des ODD et la décentralisation.⁶⁵ En outre, en 2024, le PNUD soutiendra le ministère de la Justice dans l'élaboration de la première stratégie nationale du secteur de la justice, identifiant et planifiant les réformes pour la période 2025-2029 en alignement avec les ODD et les plans de développement nationaux.

Le PNUD a réalisé des avancées significatives dans l'intégration de la dimension de genre, un domaine qui bénéficie d'un fort intérêt national et qui est soutenu par la première dame de Djibouti, qui est la marraine de l'agenda sur le genre et l'autonomisation des femmes, y compris la lutte contre les mutilations génitales féminines (MGF). Le programme de pays a soutenu la formulation de la Stratégie nationale pour l'égalité des genres (SNEG) et son plan opérationnel pour 2023-2027, ainsi que les activités de l'Observatoire national du genre. Cela a permis la réalisation de plusieurs études et enquêtes utilisant la ventilation par âge et par zone géographique des données relatives au sexe. Les mécanismes d'établissement de rapports relatifs au genre ont été renforcés malgré certains retards dans la présentation des rapports périodiques à la CEFDEF. Comme dans d'autres pays appliquant la jurisprudence islamique, des défis subsistent à Djibouti en ce qui concerne l'harmonisation avec la CEFDEF dans le domaine du statut personnel et du droit de la famille, notamment en ce qui concerne la polygamie et l'héritage. Toutefois, le PNUD et ses partenaires trouvent des points d'entrée utiles en travaillant avec le ministère des affaires religieuses, notamment en ce qui concerne les mutilations génitales féminines (MGF). Malgré son positionnement stratégique, le PNUD n'a pas joué un rôle important dans la sensibilisation ou le plaidoyer de haut niveau en faveur de l'intégration du genre dans les différents ministères à ce jour. Un financement plus important sera nécessaire pour étendre ce domaine.

⁶⁵ La médiation coutumière est généralement préférée à la justice formelle en raison de la confiance, de la participation de la communauté, de l'efficacité, du coût, de l'accessibilité, etc. En outre, le système coutumier traite des questions civiles, qui constituent l'essentiel des questions juridiques dans les communautés. À bien des égards, le domaine de la justice considère que l'absence de liens et d'effets de levier des mécanismes alternatifs de résolution des conflits constitue une lacune dans l'intégration d'une approche centrée sur les personnes dans le cadre de l'aide à la justice, qui s'attache à comprendre les besoins des personnes et à fournir des solutions souples et accessibles, par rapport à une approche rigide, centrée sur l'État et axée sur l'offre.

Le PNUD a contribué à l'inclusion des personnes handicapées à Djibouti grâce à son partenariat avec l'Agence Nationale des Personnes Handicapées (ANPH) depuis sa création en 2018. Plusieurs résultats concrets ont été obtenus, notamment la formulation d'une stratégie nationale pour le handicap 2021-2025 et son plan d'action,⁶⁶ ainsi que l'intégration des droits des personnes handicapées dans la main-d'œuvre en imposant un quota à plusieurs niveaux pour les personnes handicapées dans les entreprises privées. Le succès de l'aide aux personnes handicapées a été attribué à la priorité accordée à ce domaine par le gouvernement de Djibouti et à l'alignement des missions du PNUD et de l'ANPH. L'un des défis concerne le coût de la mise en œuvre du plan d'action de la stratégie nationale, qui s'élève à 30 millions de dollars, dont la majeure partie n'est pas financée. Il n'est pas clair si et comment le Bureau de Pays a prévu d'aider l'ANPH à mobiliser ces ressources.

Le soutien du PNUD au renforcement des mécanismes de surveillance et d'information sur les droits de l'homme à Djibouti se heurte à de sérieuses difficultés. La Commission nationale des droits de l'homme (CNDH) doit encore obtenir l'accréditation internationale de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI). Une analyse du PAJ a révélé que les structures de gouvernance interne de la CNDH étaient étroitement liées aux institutions gouvernementales et que leurs statuts internes devaient être reformulés pour garantir l'indépendance des rapports conformément aux Principes de Paris. Actuellement, le PNUD fournit à la Commission nationale l'expertise technique nécessaire pour mener à bien le processus de demande d'accréditation d'ici octobre 2024.⁶⁷ Entre-temps, le PNUD et la Commission nationale des droits de l'homme trouvent des points d'entrée utiles pour promouvoir les droits de l'homme dans les entreprises en s'associant à la Chambre de commerce et à la Commission nationale pour l'intégration des marchés publics, l'entité responsable des contrats gouvernementaux, afin d'intégrer les droits des travailleurs.

Constat 13 : Dans les domaines de l'accélération des ODD et de la planification et du financement du développement, le programme de pays a obtenu des résultats importants, bien que partiels. Il a soutenu la formulation de divers cadres nationaux et régionaux de planification et de financement du développement, y compris le CNFI et les plans de développement régionaux, mais n'a pas suffisamment donné suite aux plans d'action visant à accélérer leur mise en œuvre.

Outre l'appui au gouvernement de Djibouti à formuler Djibouti ICI, le deuxième plan de développement national quinquennal de 2020-2024,⁶⁸ le travail du PNUD sur l'accélération des ODD a fourni un soutien instrumental pour renforcer les structures de gouvernance décentralisées dans le pays. Ce soutien a été fourni en partenariat avec les cinq conseils régionaux établis par la loi en 2002.⁶⁹ Il s'agissait notamment d'aider à formuler les cinq programmes de développement régional (PDR), qui identifiaient les ODD prioritaires et les objectifs connexes, et à élaborer un plan d'accélération des ODD pour deux régions (l'une dans le Nord et l'autre dans le Sud). Une approche participative a été adoptée, et plus de 1 250 membres des communautés ont participé aux réunions de consultation. En outre, 76 OSC ont été formées à la gestion de projet et à l'engagement communautaire et ont reçu des ressources pour mettre en œuvre 21 projets communautaires sur l'engagement civique dans divers domaines tels que l'assainissement, le reboisement, le renforcement de la résilience et l'accès à l'eau potable dans les cinq régions.

⁶⁶ ANPH, Stratégie Nationale du Handicap 2021-2025, République de Djibouti. <https://www.anph.dj/wp-content/uploads/2021/10/SNH2021-2025Version-Finale30092021.pdf>.

⁶⁷ Le principal partenaire national, le ministère de la Justice (MdJ), est favorable au renforcement de l'indépendance et du rôle de surveillance de la CNDH, y compris l'inspection des prisons et des centres de détention et l'application de mécanismes quasi-juridictionnels pour les griefs.

⁶⁸ République de Djibouti, Djibouti ICI : Inclusion, Connectivité, Institutions (République de Djibouti, 2020).

⁶⁹ Loi No. 174/AN/02/4ème L du 7 juillet 2002 portant décentralisation et statut des régions.

Bien que ces résultats soient significatifs pour la localisation des ODD, plusieurs défis ont été identifiés. Les PDR n'ont pas pris en compte les défis de développement liés à la dynamique géopolitique, tels que l'impact des migrations de masse et l'économie informelle transfrontalière qui en découle. En outre, le renforcement des capacités des conseils régionaux a eu tendance à impliquer les présidents des conseils régionaux plutôt que les membres des conseils, qui ont encore besoin d'être renforcés dans les domaines de la coordination, de la production de données, de la budgétisation, du contrôle et du suivi des performances et de la responsabilité. Plus important encore, la décentralisation des fonctions administratives vers les conseils régionaux a été retardée par le gouvernement central et ne comprend actuellement qu'un seul des neuf domaines de compétences énoncés dans le décret stipulant le statut des conseils régionaux en 2007.⁷⁰ Pour accélérer ces processus, le PNUD a récemment formulé le Programme d'appui à la gouvernance pour le développement local (PAGDEL), un projet de 3 millions de dollars pour le développement local et la décentralisation, à la suite d'un processus participatif élaboré impliquant plusieurs parties prenantes. Le PNUD a lancé un appel au gouvernement et aux donateurs pour qu'ils mobilisent les fonds nécessaires au financement de ce projet.

Le PNUD a contribué de manière significative au renforcement des mécanismes opérationnels nationaux pour la coordination de l'aide et la mobilisation des fonds en menant une évaluation des besoins financiers et des lacunes (évaluation financière du développement) et en produisant un cadre national de financement intégré (CNFI), y compris l'évaluation des coûts du cadre de résultats du PND, ainsi qu'un cadre interministériel de suivi et d'évaluation. Sur la base du CNFI, une carte des investisseurs pour les ODD a été élaborée et lancée sous la forme d'une plateforme numérique, identifiant les secteurs d'investissement clés pour les investisseurs privés.⁷¹ Suite au succès du CNFI, le gouvernement de Djibouti a demandé au PNUD de mener une analyse approfondie du secteur du tourisme, l'un des trois principaux secteurs de diversification (avec les économies verte et bleue) identifiés par le processus du CNFI (en cours). Le programme de pays a également été proactif dans la mobilisation des ressources pour soutenir ces efforts en contribuant aux flux de financement et en soutenant l'allocation d'un tiers du budget prévu pour le PND à la réduction des risques de catastrophe, y compris les mesures de prévention et d'atténuation, et en obtenant un financement supplémentaire (85 000 dollars) par le biais du Fonds pour les ODD en tant que financement initial pour soutenir le financement des interventions liées au climat.

Ces résultats répondent étroitement aux priorités nationales du gouvernement de Djibouti, à savoir attirer des investissements axés sur le développement et prévenir et atténuer les effets de la dégradation de l'environnement et du changement climatique. Ils sont d'autant plus significatifs que les défis rencontrés lors de la mise en œuvre sont nombreux. Parmi les difficultés rencontrées, citons les retards dans le lancement du PND dus à la pandémie de COVID-19, la complexité de la coordination entre les ministères et la rareté des données micro-économiques et macro-économiques (et des sources) nécessaires à la production de données sectorielles fréquentes et de qualité. En outre, le soutien du PNUD et du CNFI doit encore s'accompagner de plans d'action clairs et d'un plaidoyer continu en faveur de l'opérationnalisation afin de garantir la durabilité des efforts. Des discussions initiales ont eu lieu entre le PNUD et l'ANPI pour gérer l'opérationnalisation du CNFI début 2023, bien qu'il n'y ait aucune preuve de plans d'action concrets ou d'un calendrier pour l'opérationnalisation.

⁷⁰ Décret No. 2007 – 0099 – PR – MID, cité dans le « Plan de Développement Régional Obock 2021-2025. » République de Djibouti. Non daté.

⁷¹ En partenariat avec le Centre international d'Istanbul pour le secteur privé dans le développement (IICPSD) du PNUD et des partenaires nationaux.

2.4 Questions transversales : Intégration de la dimension de genre, LNOB, COVID-19 et autres crises

Constat 14 – Le portefeuille de programme du PNUD Djibouti s’est avéré largement sensible au genre, prenant en compte de manière adéquate les différents besoins et priorités des femmes et des hommes. Au cours de la période évaluée, le Bureau de Pays a obtenu le sceau de bronze de l’égalité de genre et a formulé sa stratégie et son plan d’action pour l’égalité des sexes pour la période 2023-2025. Cependant, peu d’attention a été accordée à l’intersectionnalité, aux masculinités et aux changements des normes sociales, qui seraient nécessaires pour obtenir des résultats en matière de transformation du genre.

Au stade de la planification, 68 % du portefeuille du PNUD Djibouti (2018 à 2023) a été étiqueté comme GEN2, ce qui signifie que le genre est un objectif important du projet, suivi par 21 % comme GEN1 (une certaine contribution à l’égalité des sexes), et 11 % comme GEN3 (le genre en tant qu’objectif principal). Aucune dépense n’a été allouée à GEN0 (pas de contribution à l’égalité des sexes), comme c’était le cas lors du cycle précédent. À titre de comparaison, le PNUD a dépensé plus d’un milliard de dollars pour le GEN0 au cours de la même période, dont 20 % dans le BREA. Au niveau des résultats, 86 % des projets relevant de l’Effet 1 sont classés comme GEN2, 12 % comme GEN3 et un minimum de 2 % comme GEN1. L’Effet 3 est presque également réparti entre GEN1 (50 %) et GEN2 (41 %), avec 9 % comme GEN3. À l’inverse, 91 % des projets de l’Effet 2 sont classés comme GEN1, 10 % comme GEN2 et aucun projet n’est classé comme GEN3. Les chiffres relatifs à l’Effet 2 sont très éloignés des deux énoncés de produits correspondants, qui mentionnent clairement : 1) Renforcer les cadres institutionnels et politiques pour l’intégration de la gestion du changement climatique et des risques de catastrophe dans tous les secteurs ; et 2) Renforcer les capacités nationales et infranationales pour la gestion intégrée des ressources en eau, la conservation des terres et la protection des écosystèmes dans une perspective de genre.⁷² L’écart entre les énoncés des produits et les marqueurs de genre dans l’Effet 2 indique une planification incohérente, ce qui peut être le signe d’une approche ciblée sur le genre plutôt que d’une approche sensible au genre.

L’analyse GRES des programmes phares de l’Effet 1 indique que les programmes de santé (Produit 1.2) ciblant les personnes affectées par le VIH et le SIDA ont été largement sensibles au genre car ils ont répondu aux besoins différents des hommes et des femmes et ont offert des services sur mesure par l’intermédiaire d’organisations de la société civile. Les résultats concernant les moyens de subsistance (Produit 1.1) indiquent que si la plupart des interventions ont été marquées comme sensibles au genre (GEN2), les rapports se sont concentrés sur des mesures ciblées sur le genre qui suivent la parité entre les bénéficiaires masculins et féminins (c’est-à-dire le nombre de bénéficiaires masculins et féminins), avec des perspectives limitées sur les résultats intersectionnels ou désagrégés au sein des groupes de bénéficiaires, par exemple sur la base de l’âge, du revenu, du handicap, de la situation du ménage ou de l’éloignement. Les interventions adoptant des approches transformatrices en matière de genre (GEN3) ont été rares, et seul le FEMFI, le programme phare pour l’autonomisation économique des femmes, a été inclus. Bien que le programme ait apporté des contributions significatives en matière de genre grâce à ses activités d’alphabétisation des entreprises et au soutien de l’Observatoire national du genre, il n’y a que peu de preuves de résultats conduisant à la transformation des normes sexospécifiques, en particulier dans le domaine de l’emploi des femmes (amélioration des compétences et professions à prédominance masculine) ou de l’adhésion ministérielle de haut niveau (abordée dans le Constat 2). En ce qui concerne l’Effet 3, les activités

⁷² Deux indicateurs correspondants sont définis comme suit : 1) L’indicateur IRRF (comme indiqué dans l’arbre du programme), qui concerne le nombre de personnes ayant bénéficié de services fournissant une énergie propre, abordable et durable ; et 2) Les indicateurs nationaux relatifs aux capacités de mise en œuvre des plans nationaux ou infranationaux pour une gestion intégrée des ressources en eau en tenant compte de la question de genre.

intégrées du PAJ ont contribué à la transformation du genre, en s'occupant de la séparation préjudiciable des femmes et des enfants détenus, en élaborant des manuels pénitentiaires et en formant un large éventail d'employés des tribunaux aux procédures judiciaires en matière de droit de la famille.

Au niveau institutionnel, le Bureau de Pays a fait preuve d'un engagement fort en faveur de l'égalité des sexes en élaborant sa première stratégie et son premier plan d'action pour l'égalité des sexes pour la période 2023-2025. La stratégie a été élaborée dans le cadre d'un processus consultatif, avec un double objectif consistant à intégrer la dimension de genre dans la programmation et à accomplir une transformation institutionnelle interne. Les objectifs de la stratégie en matière d'égalité des sexes ont été étroitement harmonisés avec les priorités thématiques du DPP et ont adopté une approche globale axée sur les résultats. En termes de contenu et d'approche, la stratégie est solide et inclut le principe Ne laisser personne de côté (LNOB) à la fois comme principe directeur et comme prisme pratique pour identifier les différents sous-groupes de femmes affectées par la discrimination intersectionnelle et l'exclusion.⁷³ Toutefois, cette réflexion n'a pas été intégrée dans le plan d'action de la stratégie en matière de genre, qui est resté largement encadré par l'analyse habituelle des marqueurs de genre et n'a donc pas permis de définir une approche holistique de la transformation du genre. À l'avenir, pour optimiser l'approche, il sera nécessaire de s'attaquer aux causes profondes de l'inégalité et de lutter contre les pratiques culturelles et les normes sociales différenciées des hommes et des femmes, qui nécessitent une réponse ciblée aux questions prioritaires.⁷⁴

Le Bureau de Pays a récemment reçu le sceau de bronze de l'égalité de genre. Cette accréditation est importante pour l'institutionnalisation interne et la durabilité d'une optique d'égalité des sexes et peut également être utilisée pour inciter les institutions nationales. Le Bureau a mis en place des mécanismes internes pour l'intégration de la dimension de genre, notamment en créant un comité d'accréditation sur la dimension de genre dirigé par le DRR, ainsi qu'une série de politiques internes visant à soutenir la transformation. Il a également bénéficié de la nomination d'un point focal genre (PFG) par l'intermédiaire du programme des jeunes femmes africaines leaders entre mars 2022 et septembre 2023. Le poste vacant de PFG a de nouveau été pourvu récemment.

Constat 15 : Le programme de pays du PNUD à Djibouti a intégré le principe de Ne laisser personne de côté, dans une approche intrinsèque formulée de façon implicite mais rarement explicite et fondée sur des données. Les considérations d'équité et d'égalité ont guidé les interventions en faveur du renforcement des systèmes de santé et de justice, tandis que la non-discrimination était rarement abordée. Cela fait écho au positionnement plus faible du PNUD dans le domaine du plaidoyer et à son programme de gouvernance fragmenté.

L'Agenda 2030 pour le développement durable des Nations unies a établi une nouvelle norme en matière de développement en s'engageant à appliquer la stratégie Ne laisser personne de côté (LNOB). Le principe LNOB représente l'engagement politique de tous les États membres des Nations unies à éradiquer la discrimination et l'exclusion et à réduire les inégalités qui ébranlent le potentiel des individus et de l'humanité dans son ensemble. En 2017, le Conseil des chefs de secrétariat des Nations unies pour la coordination a élaboré un cadre d'action commun pour l'ensemble du système⁷⁵ demandant aux entités des Nations unies de se concentrer sur trois éléments interdépendants pour aborder le principe LNOB : Égalité, non-discrimination et équité. Le plan

⁷³ PNUD, Stratégie et plan d'action en matière de genre 2023-2025, PNUD Djibouti.

⁷⁴ Par exemple, à Djibouti, le paludisme touche 2,6 fois plus souvent les hommes que les femmes. Ces taux élevés sont largement attribués aux rassemblements quotidiens des membres masculins de la communauté pour mâcher du khat, étant donné que ces lieux se trouvent souvent dans des espaces clos avec des températures élevées et une mauvaise ventilation, des conditions optimales pour la reproduction et la propagation des vecteurs de l'anophèle Stephens. Le programme du PNUD avec le Fonds mondial et le ministère de la Santé est totalement silencieux sur cette question.

⁷⁵ Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, les objectifs de développement durable et le principe Ne laisser personne de côté : L'égalité et la non-discrimination au cœur du développement durable, un cadre d'action commun du système des Nations Unies, Nations Unies, 2017.

stratégique du PNUD pour 2022-2025 place désormais le principe Ne laisser personne de côté en tant que l'un des trois objectifs de l'organisation (ou « orientations du changement »).⁷⁶ Cependant, l'actuel DPP du PNUD Djibouti a été formulé avant cette évolution, à une époque où le LNOB était encore en cours de conceptualisation. Au contraire, les programmes élaborés plus tard dans le cycle, y compris les projets actuels tels que le PAGDEL, ne mentionnent que très peu le LNOB et avec une opérationnalisation pratique limitée. Cette lacune peut être attribuée à l'attention limitée accordée à la question ainsi qu'aux défis de développement spécifiques à Djibouti, où la majorité de la population risque d'être laissée de côté dans au moins une dimension.

En évaluant les résultats obtenus au cours de la période du programme de pays actuel par rapport au cadre à 5 facteurs du PNUD pour le LNOB,⁷⁷ nous constatons que le programme a en fait atteint le niveau le plus basique dans au moins quatre facteurs : 1) Les différences socio-économiques ont été prises en compte grâce à l'élaboration d'un indice de pauvreté multidimensionnelle et d'une programmation sur l'autonomisation économique des femmes et des jeunes ; 2) La discrimination fondée sur le statut juridique ou social a été abordée par le biais de programmes sur l'égalité des sexes, les populations clés du VIH et de la tuberculose et les droits des personnes handicapées, avec des résultats notables (discutés ci-dessus dans le Constat 12) et l'inclusion des migrants et des réfugiés dans le plan de développement national ; 3) La géographie, en mettant l'accent sur la décentralisation ; et 4) La vulnérabilité aux chocs, en soutenant les communautés agropastorales qui risquent d'être déplacées en raison du climat, ainsi que la cohésion sociale. L'accès à tous les services de santé de base pour le VIH et le sida, la tuberculose et le paludisme est accordé aux migrants, aux réfugiés et aux autres populations flottantes, quel que soit leur statut de résidence. Les preuves relatives aux résultats obtenus en ce qui concerne la dimension LNOB de la gouvernance sont limités, en particulier en ce qui concerne la création d'un espace civique pour favoriser la participation et l'expression des populations les plus marginalisées. En ce qui concerne le cadre d'action partagé de l'ensemble du système cité ci-dessus, cela indique que le PNUD Djibouti a abordé la question de l'égalité et, dans une certaine mesure, celle de l'équité, mais a peu investi dans la promotion de la non-discrimination à Djibouti.

Des données ventilées sont nécessaires pour une programmation intersectionnelle nuancée et ciblée, s'adressant spécifiquement à ceux qui sont les plus délaissés. Il s'agit d'un domaine de croissance important pour le PNUD Djibouti et la présence d'un économiste au sein du Bureau de Pays constituerait un atout majeur pour l'avenir. À ce jour, des preuves triangulées montrent que le Bureau a rarement dépassé le stade de la prise en compte de deux intersections dans sa programmation (par exemple, le genre et le rural/urbain) et qu'il a toujours tendance à s'adresser aux populations groupe par groupe, en accordant peu d'attention à l'hétérogénéité au sein des groupes (le FEMFI étant une exception notable). Par exemple, l'aide aux populations rurales était largement indifférenciée en fonction du revenu, de l'âge, du sexe, du handicap, de la géographie et de la vulnérabilité aux chocs (les personnes vivant à proximité des centres régionaux tels que Tadjourah et Ali Sabieh par rapport à celles vivant dans des zones éloignées et difficiles d'accès). L'absence de données ventilées et d'une approche stratégique fondée sur des données probantes entraîne un soutien inégal qui dépend largement de l'intérêt des donateurs. Par exemple, les subventions du Fonds mondial et de l'UE ont permis d'atteindre les populations clés du VIH/TB et les femmes analphabètes, mais les propres analyses du PNUD pourraient également avoir permis d'élargir le champ d'action. Un autre exemple concerne le financement de l'emploi des jeunes et de la création d'emplois qui a été limité à des subventions de faible montant et à court terme, alors que 70 % des jeunes de Djibouti sont chômeurs.

⁷⁶ PNUD, « Plan stratégique du Programme des Nations unies pour le développement 2022-2025 », 2021.

⁷⁷ PNUD, « Qu'est-ce que cela signifie de ne laisser personne de côté ? Document de travail du PNUD et cadre de mise en œuvre », 2018.

ENCADRÉ 3. Effets de l'approche communautaire sur le soutien aux populations clés du VIH et de la tuberculose, rapportés par les personnes concernées

Djibouti est affecté par un certain nombre de facteurs de risque intrinsèques pour les maladies transmissibles. D'autres facteurs contextuels augmentent son exposition à certaines catégories de maladies transmissibles (flux portuaires maritimes, populations flottantes de migrants et de réfugiés, etc.). En outre, en raison de normes et de pratiques sexospécifiques, le lourd fardeau des maladies sexuellement transmissibles telles que le VIH/sida est supporté davantage par les femmes que par les hommes. Par le biais d'organisations communautaires telles que Autre Regard, les femmes et les hommes vivant avec le VIH aident les autres personnes touchées. Lors d'une discussion de groupe, les membres de Autre Regard (y compris d'anciens et d'actuels travailleurs du sexe et des représentants d'hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes) ont témoigné :

L'accès aux services liés au VIH a été extrêmement difficile pour nous, les travailleuses du sexe (TdS) et les hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes (HSH) à Djibouti. Notre organisation plaide activement en faveur de l'orientation vers des centres de dépistage (tests rapides) et de soins (traitement et soins des IST/MST). Nous identifions également les « points chauds » et intervenons en tant qu'éducateurs pairs pour promouvoir la prévention et aider les individus à accéder aux services de lutte contre le VIH qui peuvent leur sauver la vie. Malheureusement, il n'existe pas encore de programme de dépistage communautaire à Djibouti. Tous les tests doivent être effectués dans un centre de santé ou un hôpital. Cependant, nous sommes souvent victimes de discrimination dans ces établissements de santé publics et privés. Par conséquent, la plupart des membres de notre communauté ne veulent pas s'y rendre pour recevoir des services liés au VIH/sida.

Notre organisation fournit une assistance et un soutien aux brigades mobiles, dirigées par des femmes dont la mission principale est de se rendre dans les communautés pour offrir des services de dépistage et de prévention du VIH. Nos éducateurs pairs, qui sont formés périodiquement, contribuent de manière significative à réduire la stigmatisation au sein et à l'extérieur de la communauté des TdS/HSH. Par l'intermédiaire de nos assistants psychosociaux présents dans chaque centre communautaire, nous proposons également la distribution de kits de prévention aux personnes vulnérables.

Nos activités planifiées sont examinées lors de la réunion mensuelle avec le PNUD et le budget est alloué sur la base du cadre de performance, des indicateurs et des objectifs. Nos éducateurs pairs et nos assistants psychosociaux reçoivent le même paiement unique du Fonds mondial et du PNUD. Cependant, le budget ne couvre pas toutes nos dépenses (personnel, loyer, électricité, salaires de certains éducateurs pairs, etc.) et les virements mensuels ne sont pas adaptés à nos opérations, ce qui entraîne des retards de paiement et, par conséquent, des retards dans la fourniture d'un soutien crucial. Des paiements trimestriels seraient préférables.

Constat 16 - La réponse du PNUD à la pandémie de COVID-19 à Djibouti a été efficace, rapide et holistique et a eu des effets positifs tels qu'un travail accru avec la société civile et une programmation intersectorielle. Le soutien du PNUD, en réponse à d'autres crises à Djibouti, a été plus limité. La durabilité des résultats a été limitée et des questions plus larges concernant la planification de la reprise et l'état de préparation subsistent.

Le PNUD Djibouti peut être félicité pour sa réponse rapide et adaptée à la pandémie de COVID-19. Si le COVID-19 a eu un impact épidémiologique limité à Djibouti, avec moins de cas et de décès que dans les pays voisins, l'impact socio-économique a été important. Le PNUD s'est adapté de manière efficace et efficiente aux effets sanitaires et économiques de la pandémie. En ce qui concerne la santé, les équipes du PNUD et du

Fonds mondial ont travaillé en étroite collaboration avec le ministère de la Santé pour assurer la continuité des services de santé essentiels. Par exemple, les subventions du Fonds mondial⁷⁸ pourraient être réaffectées à des activités adaptées au contexte (par exemple, soutien psychosocial pour le suivi des personnes vivant avec le VIH et le sida (PVVIH/Sida), sensibilisation, dépistage avec des camions mobiles ciblant les populations mobiles) et à l'achat d'équipements de dépistage, de consommables, d'équipements de protection individuelle et d'autres fournitures (par exemple, équipement pour la charge virale du VIH, réactifs pour la mesure du taux de CD4). Le PNUD a également aidé le ministère de la Santé à adapter le système national d'information sanitaire (DHIS2) afin d'assurer le suivi et la gestion en temps réel des principales fournitures et du matériel médical et de garantir un rapport quotidien entre les services gouvernementaux concernés. Cela a contribué à l'optimisation de l'approvisionnement et à l'interopérabilité des systèmes d'inventaire.

La réponse sanitaire à la pandémie de COVID-19 a également permis au PNUD d'obtenir des résultats dans ses domaines prioritaires de longue date, à savoir les soins de santé à base communautaire et les soins de santé en ligne : En accord avec les autorités sanitaires nationales, les volontaires du réseau de PVVIH/SIDA ont été appelés à fournir des médicaments antirétroviraux aux personnes qui ne pouvaient pas quitter leur domicile en raison de la stigmatisation, des fermetures dues à la pandémie de COVID ou des perturbations des transports publics. En outre, le PNUD a fourni au réseau de PVVIH/SIDA du matériel informatique et un soutien juridique (notamment un avocat pour aider les personnes touchées à dénoncer les violations des droits de l'homme). Le PNUD a également aidé efficacement le ministère de la Santé à mettre en place des systèmes de suivi des patients en ligne pour ces maladies, ainsi qu'un soutien aux praticiens de la santé impliqués dans le suivi en ligne, et a contribué à l'automatisation des commandes de médicaments contre la tuberculose, le VIH et le paludisme.

Le PNUD a assuré une réponse rapide et hautement adaptative à la crise de COVID-19 par le biais des composantes économiques de son programme phare Rising Djibouti (discuté dans le Constat 2). Le programme a offert un soutien global pour atténuer les effets économiques de la pandémie, notamment en déboursant des mesures de relance, en aidant les MPME à planifier leurs activités et à accéder aux services financiers, en simplifiant les procédures d'enregistrement des entreprises privées et des coopératives par le biais du guichet unique (GU) et en améliorant l'accès au marché pour les producteurs agricoles (par exemple, en organisant le premier salon d'agri-producteurs à Djibouti-Ville). Le modèle a également favorisé les moyens de subsistance en renforçant les organisations dirigées par les citoyens, telles que les coopératives de production agricole et de pêche et les start-ups technologiques dirigées par des femmes. Si la conception des résultats croisés a été une réussite, l'efficacité et la durabilité des interventions ont été inégales (voir le Constat 2). Néanmoins, cette réponse adaptée a mis en évidence les mérites de la programmation des résultats croisés et a constitué un changement stratégique vers un développement intégré d'une grande pertinence pour le prochain cycle du DPP.

Le PNUD a également contribué de manière significative à la réponse aux crises environnementales et climatiques, en apportant un soutien plus important aux interventions d'urgence rapides qu'à la reprise après sinistre.⁷⁹ Au lendemain des inondations de 2019, les mesures d'urgence prises par le PNUD ont consisté à fournir au Secrétariat exécutif de gestion des risques et des catastrophes (SEGRC) quatre grandes pompes, les seules du pays à disposer d'une grande capacité pour extraire l'eau des quartiers inondés. En tant que membre du comité de coordination de la réponse aux catastrophes, le PNUD a aidé les populations déplacées en raison de la crise climatique en leur apportant une assistance d'urgence à court terme, telle que des campagnes de nettoyage menées par des jeunes dans les camps accueillant des personnes déplacées à

⁷⁸ Le financement du Fonds mondial pour le C19RM en 2021 (4,3 millions de dollars) est initialement axé sur les diagnostics COVID-19 (1,3 million de dollars), les équipements de protection individuelle (EPI), les médicaments et le matériel d'oxygénation, le projet pilote m-Supply et les machines Genexpert. Avec l'accord du Fonds mondial, certains ajustements stratégiques ont été autorisés.

⁷⁹ Le PNUD a apporté un soutien de longue date à la gestion des risques de catastrophes (GRC) au cours des cycles précédents, notamment en soutenant la mise en place du SEGRC.

l'intérieur du pays (PDI) dans les environs de la capitale. En outre, le PNUD a soutenu des activités en amont telles que l'examen de la stratégie nationale de réduction des risques et des catastrophes et le renforcement des capacités du personnel de gestion de l'agence météorologique nationale, ainsi qu'une série d'ateliers avec le BNURRC sur l'établissement d'une plateforme nationale de RRC et la mise à jour de la stratégie nationale de RRC conformément aux cadres internationaux. En ce qui concerne les efforts de rétablissement des activités après sinistre, le PNUD a mené avec succès une évaluation des besoins post-catastrophe (EBPC) participative et sensible au genre à la suite des inondations de 2019. Cependant, un financement à grande échelle ne s'est pas matérialisé pour soutenir le plan de mise en œuvre de la reprise en raison de l'arrivée de la pandémie de COVID-19 peu de temps après. Le soutien du PNUD à la reprise après sinistre s'est ensuite concentré sur la réhabilitation des infrastructures, comme la construction de puits et de réservoirs d'eau souterrains pour retenir l'eau de pluie. Les parties prenantes considèrent que le PNUD pourrait mieux diriger la reprise après sinistre en consolidant ses efforts dans le cadre d'une approche intégrée et axée sur les zones.

Le soutien apporté afin de prévenir les risques potentiels de migration pour la cohésion sociale, a été limité par rapport à l'échelle et à l'ampleur de la dynamique migratoire dans le pays. Des interventions peu nombreuses et de faible ampleur ont été mises en œuvre au début du cycle actuel. Il s'agit notamment de l'autonomisation économique des jeunes dans le but de réduire les tensions intercommunautaires entre les communautés d'accueil et les communautés déplacées et de prévenir l'extrémisme violent dans les camps de réfugiés autour d'Obock. Toutefois, cette ligne de soutien n'a pas été maintenue par la suite, une occasion manquée étant donné la force internationale du PNUD dans la défense du triple nexus humanitaire-développement-paix qui se concentre sur le développement à long terme dans des contextes de catastrophe ou de fragilité. Les facteurs limitants ont été le faible intérêt des donateurs et l'idée que les agences spécialisées telles que l'OIM et le HCR devraient jouer un rôle de chef de file dans ce domaine. À ce jour, le PNUD Djibouti n'a pas été en mesure de tirer pleinement parti de son importante expertise internationale en matière de soutien au développement dans les situations de crise, qui vise à renforcer la cohésion sociale entre les communautés d'accueil et les communautés déplacées.⁸⁰

Bien que la réponse du PNUD à la crise de COVID-19 et à d'autres crises ait été couronnée de succès, il existe peu de preuves de la durabilité, de la mise à l'échelle, de la reproduction et de l'intégration de ces approches. Par exemple, l'approche sanitaire axée sur la communauté qui mobilisait les communautés pour atteindre les principales populations touchées par le VIH et la tuberculose n'a pas été maintenue. De même, le salon d'agri-producteurs a été interrompu malgré des résultats clairement positifs pour les bénéficiaires et les institutions (voir le Constat 3). Si les bonnes pratiques, issues des réussites de Rising Djibouti, ont été documentées, il est également important de tirer des leçons qui peuvent servir de base à la reproduction et à la mise à l'échelle.

2.5 Efficacité institutionnelle

Constat 17 : Le programme de pays a progressé vers un mode de travail plus synergique et a testé avec succès des approches intégrées de la programmation. Si le suivi et l'évaluation du programme se sont nettement améliorés, la couverture de l'évaluation est restée inégale et la culture du partage des connaissances et de l'apprentissage est faible. Cela a entravé l'adaptation du programme et la reproduction des approches réussies.

⁸⁰ Parmi les exemples, citons le programme de soutien aux communautés d'accueil libanaises du PNUD, qui vise à résoudre les tensions intercommunautaires en réponse à la crise des réfugiés syriens, et le programme de soutien aux moyens de subsistance résilients, à la sécurité alimentaire et à l'adaptation au climat au Yémen (ERRY).

La mise en œuvre du programme de pays du PNUD à Djibouti est devenue plus synergique au cours de la période évaluée, en s'appuyant progressivement sur les forces des différentes équipes de programme du PNUD, du gouvernement, des Nations unies et d'autres partenaires pour contribuer de manière plus holistique aux objectifs de développement. Grâce au succès de Rising Djibouti, le programme phare de réponse d'urgence à la pandémie de COVID-19, le PNUD a démontré sa forte capacité d'adaptation, d'innovation et d'évolution vers une approche de programmation intégrée (ou portefeuille), conformément aux nouvelles orientations de l'organisation. Cependant, l'apprentissage inter-thématique ou inter-piliers au sein des programmes Rising Djibouti reste limité, ce qui fait écho à une lacune générale du mode de travail du PNUD Djibouti. Historiquement, il y a eu peu de documentation et les référentiels de connaissances étaient incomplets. Le Bureau est conscient du problème et travaille à un changement de culture, notamment par la création d'un référentiel SharePoint pour le Bureau. Il existe encore peu de bilans après action ou de tentatives de tirer des leçons de l'expérience passée avant de reproduire des projets dans d'autres lieux, comme le montre le résultat en matière d'environnement (le projet sur l'énergie). L'absence de partage des connaissances limite l'apprentissage organisationnel, a un impact négatif sur le moral du personnel et réduit les effets, car les bonnes pratiques risquent de ne pas être reproduites ou transposées à plus grande échelle alors qu'elles devraient l'être. En outre, la mise en œuvre actuelle du programme de pays a été répartie entre différentes régions et n'a pas utilisé d'approche par zone. Cela est compréhensible dans un pays aussi petit que Djibouti, mais la structuration de la mise en œuvre autour de priorités géographiques fondées sur des données probantes aurait pu renforcer les synergies entre les partenaires et les communautés bénéficiaires, en particulier si elles étaient étroitement alignées sur les plans de développement régionaux.

La conception du projet était généralement solide, avec des objectifs et des indicateurs appropriés et bien définis, malgré quelques exceptions, comme mentionné précédemment. L'une des principales lacunes est la rupture de la chaîne des résultats entre les projets et les résultats escomptés au niveau des effets. Les projets n'ont pas toujours abouti à un résultat de plus haut niveau et les théories du changement expliquant la logique du portefeuille n'existaient pas toujours. L'« arbre du programme » désormais disponible depuis Quantum+ par l'intermédiaire du Bureau régional est un pas dans la bonne direction. Une programmation trop ambitieuse constitue une menace potentielle. Si l'apprentissage horizontal à partir de projets réussis dans d'autres pays est une bonne chose, ces projets doivent être pleinement adaptés au contexte de Djibouti, y compris au niveau des capacités des partenaires nationaux. L'évaluation a montré que ce n'était pas toujours le cas, en particulier dans le cadre des résultats liés à l'environnement. Enfin, comme indiqué ailleurs (voir le Constat 15), les données relatives aux personnes laissées de côté dans un domaine donné ne sont pas toujours disponibles. De nombreux projets ont trouvé des solutions de remplacement pour faire face à cette situation, notamment en commandant des études au début du cycle du projet. Bien que souvent utiles, certaines d'entre elles ont pris énormément de temps et ont retardé le lancement des programmes.

Le suivi des accomplissements du programme de pays et des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs a été adéquat, avec une tendance à la hausse au cours de la période évaluée. Établir en temps utile des rapports sur les indicateurs et les tableaux de bord de l'entreprise (ROAR, etc.) était une force. La rareté des visites de contrôle sur le terrain, effectuées par le personnel du PNUD a constitué une faiblesse, déplorée par certains partenaires nationaux. Dans certains cas, les partenaires de mise en œuvre et les bénéficiaires ont eu l'impression que le PNUD n'était pas en phase avec les réalités du terrain. Dans l'ensemble, les données de suivi et d'évaluation ont été dûment collectées et documentées dans les rapports d'avancement et les rapports finaux des projets, bien qu'elles soient de qualité variable. Les normes sociales et environnementales des entreprises⁸¹ ont été largement respectées, mais l'accent mis sur les externalités négatives de la programmation (par exemple, en ce qui concerne le climat) a été limité. Les capacités internes ont été renforcées afin d'établir et d'utiliser un système

⁸¹ PNUD, « Normes sociales et environnementales », 2021. <https://www.undp.org/publications/undp-social-and-environmental-standards>.

d'archivage facilement accessible pour la documentation de suivi et d'évaluation. La couverture de l'évaluation du programme de pays est extrêmement inégale, six évaluations entreprises sur les huit au cours de la période considérée étant des évaluations obligatoires du FEM. Aucune évaluation n'a couvert l'Effet 3.

Constat 18 : Après la restructuration, le Bureau de Pays était clairement organisé et fonctionnel, avec des capacités adéquates, bien qu'un peu tendues, pour mettre en œuvre le programme de pays. Le soutien du Bureau régional et du Hub a été déterminant. Certains risques ont néanmoins persisté en raison d'une séparation limitée des tâches et de contraintes de capacité en matière de passation de marchés et de gestion financière.

Au moment de la rédaction du présent document, le Bureau de Pays du PNUD à Djibouti est divisé en quatre équipes de programme, la direction et l'équipe des opérations. Trois des quatre équipes de programme comprennent des postes P4 financés par des donateurs, certains d'entre eux travaillant sous la responsabilité de chefs de portefeuille au niveau de l'AN, tout en rendant compte, sur le plan administratif, au représentant résident adjoint.⁸² Cet arrangement est inhabituel mais répond aux demandes d'un audit récent déplorant une structure de bureau et une dotation en personnel sous-optimales, avec un manque de séparation des tâches et de contrôle indépendant.⁸³ La structure actuelle a réparti la canalisation des projets en développement et la mobilisation des ressources ainsi que les fonctions opérationnelles de base, y compris les achats et les rapports d'entreprise, en laissant au personnel du programme une plus grande marge de manœuvre pour se concentrer sur le programme. Cela dit, compte tenu de la faible volonté des donateurs de financer des postes à Djibouti, la section du programme reste petite, avec peu de personnel de haut niveau et fortement tributaire de nominations temporaires (IPSA, VNU, etc.). Cela signifie que le PNUD Djibouti a une capacité inférieure à la capacité idéale pour jouer un rôle d'intégrateur, de rassembleur et de courtier en connaissances et pour développer la capacité des partenaires, rôles généralement joués par les conseillers principaux.

Compte tenu de ce qui précède, le PNUD Djibouti a fait bon usage des capacités techniques avancées disponibles au BREA et au Hub par le biais de missions d'assistance technique relativement fréquentes compte tenu de la taille du programme de pays. Le soutien à la fonction des ressources humaines a également été reçu du niveau régional, à la suite de la suppression du poste d'analyste des ressources humaines, pour un total de six recrutements au cours du dernier exercice biennal 2022/2023. L'exercice de regroupement régional peut avoir contribué à certains des retards observés. Par exemple, le rôle de responsable du portefeuille des moyens de subsistance a été vacant entre janvier 2022 et août 2023, et des retards dans l'attribution interne de rôles clés ont été constatés, notamment au moment de la mission sur le terrain.⁸⁴ De même, le rôle de point focal genre était vacant et l'économiste du BP supervisait la mise en œuvre des projets environnementaux en plus d'être le point focal pour le suivi et l'évaluation. Cette situation a entraîné une perte de mémoire institutionnelle, une confusion des responsabilités et une inégalité de la charge de travail. Les entretiens avec les parties prenantes nationales suggèrent que le PNUD n'a pas réussi à se présenter comme un employeur de choix, les raisons invoquées étant les pratiques de gestion descendantes, une bureaucratie pesante et sujette aux retards, un esprit d'équipe limité et un mauvais équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée.

Le PNUD Djibouti a bien travaillé en ce qui concerne les indicateurs de gestion standard, y compris l'équilibre entre les sexes, avec 80 % des postes internationaux du Bureau occupés par des femmes, dont 50 % au niveau du management supérieur (P5 et plus).⁸⁵ Le ratio d'efficacité de la gestion (coûts de gestion sur dépenses de programme) était de 22 % en 2020 et de 20,8 % en 2021, et a depuis diminué pour atteindre 16 %, ce qui est adéquat pour un petit Bureau (la moyenne du BREA est de 7 % et le chiffre cible pour les petits bureaux est de

⁸² Organigramme du Bureau de Pays du PNUD Djibouti, daté du 31 août 2023.

⁸³ Audit du Bureau de Pays du PNUD à Djibouti (rapport n° 2477 du 29 août 2022, p. 6).

⁸⁴ D'autres facteurs contributifs échappant au contrôle du BP comprennent la migration vers Quantum à l'échelle du PNUD et la centralisation du Centre mondial de services partagés.

⁸⁵ Aperçu de l'exécutif du PNUD Djibouti (Intranet du PNUD, dernier accès le 21 novembre 2023).

12,5 %). La communication interne au sein du Bureau est un aspect qui nécessite une attention soutenue. Avec trois grands domaines de programme financés verticalement (santé, environnement et accès à la justice), le PNUD Djibouti a tendance à travailler en vase clos, avec un faible partage de l'information et une gestion inégale des connaissances. Toutefois, au cours des deux ou trois dernières années, des améliorations ont été constatées grâce à des programmes pilotes intégrés et au recrutement d'un analyste chargé de la coordination et des partenariats. La formation continue sur les politiques, les procédures et le suivi et l'évaluation reste également une priorité.

Le bureau du PNUD à Djibouti souffre toujours d'un manque de capacité en matière d'approvisionnement. Par exemple, des audits antérieurs ont établi un lien entre les irrégularités en matière de passation de marchés et la baisse du rapport qualité-prix, les retards dans la mise en œuvre des projets du FEM et une faiblesse générale des prestations.⁸⁶ En réponse, à la mi-2021, le Bureau a mis en place un plan d'action à court terme, comprenant le recrutement de personnel international pour les fonctions d'achat et d'opérations et l'établissement d'accords à long terme (qui n'ont pas encore été finalisés au moment de la rédaction du présent document). Parmi les autres actions notables, citons la mise en place de procédures opérationnelles standard, le recrutement d'un VNU international pour aider à réduire les lacunes dans les capacités de l'unité d'achat et la création d'outils de suivi. Signe encourageant, l'audit du Fonds mondial daté du 14 août 2023 était entièrement satisfaisant, sans recommandation sur la passation des marchés.

Toutefois, le même audit (2635/2023) recommande au bureau d'améliorer la gestion financière et la gestion des actifs. Plus précisément, il note ce qui suit : « Les retards dans le traitement des paiements étaient dus à des processus d'assurance qualité longs et inefficaces concernant les pièces justificatives des fournisseurs, qui ont également été exacerbés par les mouvements de personnel au sein de l'unité de gestion des achats et des approvisionnements » (2023, p. 2). Bien que l'audit n'ait porté que sur les activités du Fonds mondial, la présente évaluation a permis d'observer le même problème dans d'autres domaines d'activité, en particulier l'Objectif 2. Compte tenu du volume anticipé de projets en développement en 2024 et de la fin du financement des opérations P4 et du gestionnaire du Fonds mondial, le Bureau recrute un gestionnaire des opérations de l'AN qui supervisera la passation des marchés et la gestion financière. Au moment de la rédaction du présent document, les enseignements tirés par le BP concernant l'expérience du plan d'action à court terme sur la passation de marchés ne sont pas clairs, ni comment ils seront utilisés pour améliorer la gestion financière. L'arrivée du système de gestion d'entreprise Quantum, la délocalisation des services financiers de l'entreprise à Kuala Lumpur et la gestion des contrats IPSA à GSSU sont des facteurs externes qui ont affecté la performance du PNUD Djibouti, en ajoutant des retards dans les paiements, les achats et d'autres opérations, y compris les ressources humaines.

Constat 19 : Compte tenu des lacunes en matière de capacités, tant au sein du PNUD que des partenaires et de la pression exercée en faveur des modalités de réalisation nationale (ou de réalisation nationale assistée), le programme de pays pourrait ne pas avoir toutes les capacités nécessaires pour absorber et mettre en œuvre avec succès, certains des grands projets en cours prévus pour le prochain cycle.

Le programme de pays du PNUD à Djibouti utilise en grande partie (81 %) la modalité de réalisation directe (DIM), dans le cadre de laquelle le PNUD assume la responsabilité globale de la gestion et l'obligation de rendre compte de la mise en œuvre du projet. Pour l'Effet 2 (durabilité environnementale et résilience climatique), il utilise nominalement la modalité de réalisation nationale (NIM), selon laquelle le partenaire de mise en œuvre assume l'entière responsabilité de l'utilisation efficace des ressources du PNUD et de la réalisation des prestations prévues dans le document de projet signé, et doit rendre compte de manière juste et précise de l'état d'avancement du projet. Toutefois, compte tenu des inquiétudes concernant les capacités et les pratiques fiduciaires de l'homologue national (voir le Constat 9) et pour atténuer les risques, la modalité de paiement direct pour le décaissement en espèces est utilisée, le PNUD payant directement les fournisseurs. Pour un projet, la modalité de réalisation nationale assistée (également connue sous le nom de soutien NIM) est utilisée, le PNUD se chargeant

⁸⁶ Audit du Bureau de Pays du PNUD à Djibouti (rapport n° 2294 du 7 avril 2021), p. 4.

de la passation des marchés ou de l'action d'engagement ainsi que du décaissement des fonds, tandis que le partenaire de mise en œuvre exerce un contrôle programmatique total. Toutefois, les partenaires n'apprécient guère le paiement direct pour le décaissement en espèces, car s'ils restent pleinement responsables des résultats, aucune somme d'argent ne leur est transférée. Cette modalité n'est pas non plus bien comprise, d'autant plus que d'autres entités des Nations unies travaillent avec les mêmes partenaires en utilisant la NIM dans son intégralité. La prévalence des DIM et des MIN assistées à Djibouti indique des lacunes dans les capacités nationales, qui sont à leur tour associées à un risque financier et de réputation pour le PNUD. Dans les cas où l'approche harmonisée des transferts d'argent ou les évaluations connexes n'auraient pas été approuvées par les homologues nationaux, le PNUD met correctement en œuvre des modèles hybrides.

Il convient également de noter que le défaut de paiement direct pour les décaissements en espèces a eu de graves conséquences sur le volume de travail lié aux paiements et aux achats au sein du Bureau de Pays du PNUD à Djibouti, nécessitant une équipe importante pour mettre en œuvre les processus opérationnels. Comme l'indiquent les rapports d'audit précédents, la passation des marchés et la gestion financière constituent depuis un certain temps un domaine de faiblesse majeur pour le programme de pays. Cette situation est également exacerbée par une compréhension limitée des exigences en matière de facturation de la part des partenaires. Ces obstacles ont entraîné des retards de plusieurs mois dans les paiements et la passation des marchés pour divers projets. Les parties prenantes ont fait part de leurs préoccupations et de leur frustration concernant les retards importants dans les processus d'embauche et les paiements aux grands fournisseurs et au personnel. Ces obstacles ont été particulièrement significatifs dans le portefeuille environnement. Dans ce cas, une complication supplémentaire est venue du fait que la durabilité des résultats du projet a souvent incombé à des ministères qui n'avaient pas dirigé la mise en œuvre des projets. Par exemple, un garde communautaire nommé à la fin du projet en février 2023 par l'homologue national pour assurer la maintenance du système de réseau solaire et de la salle des batteries n'a pas été payé pendant les 10 mois précédant la visite sur le terrain effectuée dans le cadre de cette évaluation.

Le PNUD Djibouti et ses partenaires semblent mal préparés pour mettre en œuvre avec succès les grands projets financés par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), le Fonds vert pour le climat (FVC) et d'autres, dont certains exigent que la responsabilité incombe directement au gouvernement (NIM complète). Bien que les projets portant sur différents résultats se soient engagés dans un renforcement intensif des capacités nationales et que certains aient intégré des unités techniques dans les structures des partenaires nationaux, en formant des cadres et en améliorant les mécanismes et processus institutionnels existants en matière de planification, de fourniture et de suivi et d'évaluation, les données disponibles ne démontrent pas une évolution marquée des capacités des partenaires nationaux, en particulier en ce qui concerne la passation de marchés et la gestion financière et des risques. Peu d'éléments ont permis de déterminer dans quelle mesure les efforts de développement des capacités ont été systématiques ou ont spécifiquement permis la mise en œuvre au niveau national. Conformément aux procédures du PNUD, les capacités techniques, managériales, administratives et financières du partenaire de mise en œuvre doivent être réévaluées tout au long de la durée du projet, de préférence une fois par an. Des efforts sont en cours dans ce sens, le PNUD ayant publié un rapport d'évaluation sur les besoins et les exigences liés à la mise en œuvre de portefeuilles importants, y compris des plans de développement des capacités pour les homologues nationaux.

Constat 20 : Le PNUD était un partenaire de confiance et un chef de file au sein de l'EPNU et des cercles de développement à Djibouti. Son travail a été largement complémentaire de celui d'autres partenaires de développement, mais n'a pas encore optimisé les partenariats avec les donateurs non traditionnels, la société civile, les acteurs du secteur privé ou en terme d'apprentissage Sud-Sud, bien que des efforts soient en cours. La mobilisation des ressources du programme de pays s'appuie fortement sur les fonds verticaux, ce qui pourrait limiter sa capacité à établir des priorités.

Le PNUD est largement considéré par les acteurs nationaux et internationaux comme un partenaire de confiance de longue date dont le rôle de rassembleur et d'expert technique est très apprécié (voir le Constat 1). Son héritage en matière de coordination et son mandat étendu constituent un atout majeur pour les partenaires

gouvernementaux clés. Le PNUD Djibouti a réussi à forger des partenariats avec des acteurs institutionnels centraux et régionaux, ainsi qu'avec des organisations dirigées par des citoyens, telles que des coopératives de production agricole et de pêche et des organisations communautaires actives dans le domaine de la santé. Dans l'ensemble, cependant, les partenariats avec les organisations de la société civile restent limités en raison de la faiblesse des capacités techniques, combinée à un espace civique restreint et à des contraintes institutionnelles.

Le PNUD est considéré par beaucoup à Djibouti comme le partenaire de choix et le chef de file au sein de l'équipe de pays des Nations Unies grâce à sa présence de longue date dans le pays, à son ancien rôle de coordination, qui lui a conféré une visibilité accrue, et à son rôle d'intégrateur capable de mobiliser l'expertise dans de nombreux domaines thématiques. Le soutien aux moyens de subsistance et au renforcement des systèmes de santé s'est avéré très complémentaire de celui d'autres agences. Parmi les défis à relever figurent la concurrence entre les agences pour l'obtention de fonds verts et l'impression qu'ont certaines agences sœurs que le PNUD pourrait parfois dominer les partenariats et tenter de modifier les termes de l'engagement en sa faveur. D'autre part, les agences des Nations unies non-résidentes ont apprécié le rôle de chef de file du PNUD en raison de ses capacités et de son réseau plus solide au sein du gouvernement national. Le partage et la diffusion d'informations sur les produits livrables par le PNUD ont été jugés généralement limités à l'EPNU, mais minimes et insuffisants au-delà de ce forum, comme dans l'exemple de ROME (abordé dans le Constat 3).

Malgré des plans ambitieux, le PNUD n'a qu'une expérience limitée en matière de partenariat avec le secteur privé, en particulier dans le portefeuille environnement. Malgré l'intérêt des donateurs pour le secteur de l'énergie, les partenariats avec les entreprises du secteur privé dans le domaine des énergies renouvelables restent largement inexploités. Les principaux partenaires du PNUD à ce jour sont la Chambre de commerce et les acteurs du secteur de l'hôtellerie engagés dans des projets d'autonomisation économique des femmes. La collaboration concrète avec l'ANPI, responsable de la promotion du CNFI soutenu par le PNUD et de la carte des investisseurs correspondante, a été limitée à ce jour.

Au cours de la période évaluée, le PNUD Djibouti a reçu des ressources ordinaires limitées (5 millions de dollars, soit 12 % du budget total de 42,3 millions de dollars) provenant du budget de l'organisation. Cela signifie que le Bureau s'est fortement appuyé sur le financement des donateurs. Une analyse des 15 principaux donateurs (figure 4) indique que les principales sources de financement comprennent environ 58 % de fonds verticaux (Fonds mondial et FEM) et 10 % de deux donateurs clés (UE et USAID). Le financement des institutions financières internationales, notamment la Banque africaine de développement (BAD) et les donateurs non traditionnels tels que les institutions islamiques, a été fractionné en comparaison. Le BP est conscient du potentiel de cette ligne de financement et a présenté trois propositions de projet fin 2023 à la Facilité d'appui à la transition de la BAD relatives à l'environnement, au changement climatique et à la croissance inclusive, y compris une collaboration régionale du PNUD dans le cadre du guichet d'action climatique de la BAD.⁸⁷ Le financement par les institutions islamiques pourrait également augmenter de manière significative à l'avenir, compte tenu de la position géopolitique stratégique de Djibouti dans la Corne de l'Afrique.

Le cofinancement du gouvernement varie selon les institutions, avec un financement substantiel du ministère de l'Environnement, qui est essentiellement en nature. Toutefois, le financement de la gouvernance (Effet 3) ne représente toujours que 15 % du financement du programme, bien que l'ERD 2012 ait constaté une efficacité limitée des résultats en matière de gouvernance et recommandé d'axer la mobilisation des ressources sur ce point.

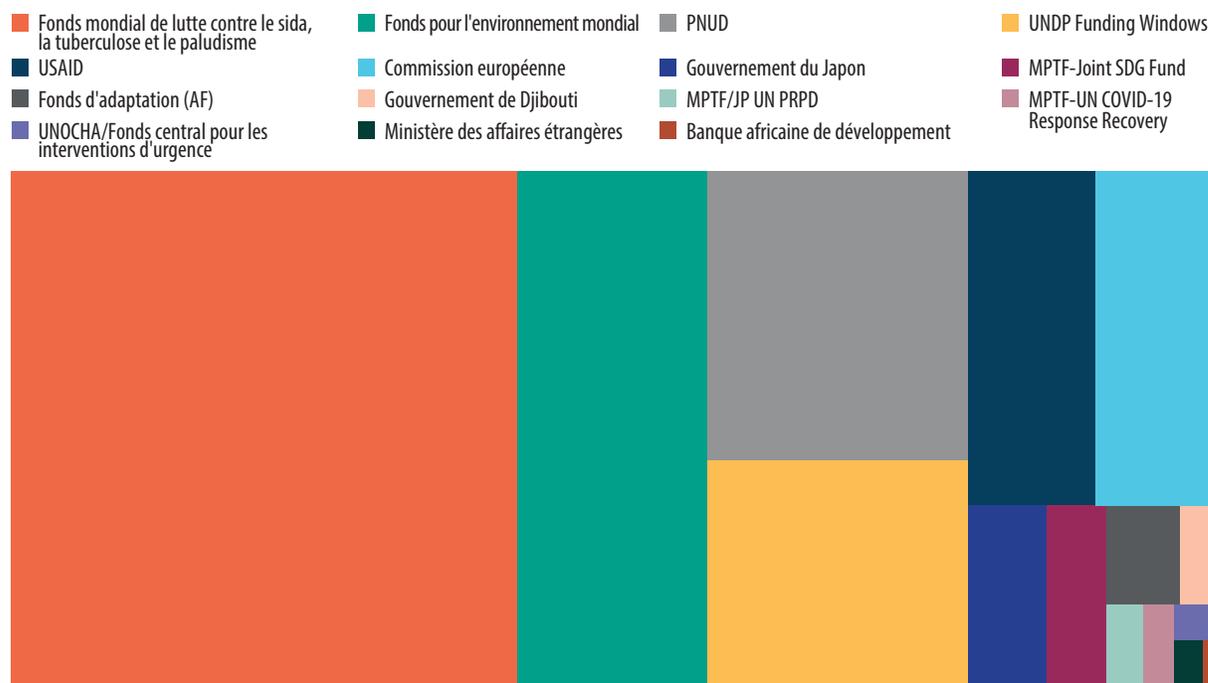
La forte dépendance à l'égard de deux fonds verticaux, tout en générant des revenus précieux en termes de frais généraux, peut être problématique car elle limite la capacité du PNUD à fixer ses propres priorités en dehors des impératifs des donateurs. Alors que les fonds verticaux dominent le portefeuille actuel et dictent l'allocation des

⁸⁷ Les trois propositions de projet soumises à la BAD sont les suivantes : 1) Investissements climatiques intégrés pour un développement durable inclusif à Djibouti, avec un budget de 26 millions de dollars et en partenariat entre l'OIM, le PNUD et l'UNICEF ; 2) Projet intégré pour l'égalité des sexes, l'autonomisation socio-économique des femmes et des filles et l'emploi des jeunes à Djibouti ; et 3) Programme d'accélération des mini-réseaux en Afrique (AMAP) de la BAD par le PNUD Djibouti, Somalie, Mauritanie et l'équipe régionale du PNUD.

fonds aux domaines de la santé et de l'environnement, le programme de pays a mis en œuvre une approche adaptative en incluant des lignes budgétaires pour soutenir la bonne gouvernance dans ces secteurs, en s'appuyant sur le mandat et la valeur ajoutée du PNUD. En outre, une allocation budgétaire a été allouée, dans le cadre du portefeuille environnement, au soutien des activités de moyens de subsistance au sein des communautés bénéficiaires. Cette approche flexible a permis de soutenir les domaines sous-financés et au programme national de briser les cloisonnements et de lancer une programmation de type portefeuille. Pour diversifier la base de donateurs au-delà des fonds verticaux, le Bureau de Pays a récemment contacté l'Agence coréenne de développement international (KOICA) ainsi que l'Italie, à la suite d'une visite aux missions de donateurs à Addis-Abeba, et explore actuellement des possibilités de financement avec l'OPEP et la Banque africaine de développement.⁸⁸

En termes de coopération Sud-Sud, le PNUD a facilité l'accès des partenaires nationaux aux opportunités internationales de partage des connaissances. Djibouti faisant partie du BREA/Hub Amman, plusieurs activités ont été menées en collaboration avec d'autres bureaux de pays dans la région des États arabes. L'évaluation a identifié un exemple principal de coopération dans le pilier Gouvernance, où le PNUD Djibouti a cherché à importer MIZAN II, le système de gestion des dossiers développé avec le soutien du PNUD pour le Programme d'Assistance au Peuple Palestinien (PAPP). Toutefois, cette coopération s'est heurtée à d'importantes difficultés, le MIZAN II n'étant pas jugé applicable au système juridique djiboutien. Le Bureau a dû mettre fin à la coopération et a dû développer son propre système de gestion des dossiers. En outre, compte tenu de la double position de Djibouti en tant que pays arabe et africain, le PNUD a également soutenu des visites d'échange de connaissances pour les homologues gouvernementaux dans les pays africains. Certaines limites ont été soulevées, principalement en ce qui concerne les barrières linguistiques. La communication du BREA se fait généralement en arabe ou en anglais, ce qui constitue un double obstacle, en particulier pour les petites OSC partenaires, dont les membres ne maîtrisent généralement pas l'une ou l'autre langue.

FIGURE 4. 15 premiers donateurs



Source : Système financier du PNUD (Atlas) en décembre 2022⁸⁹

⁸⁸ En 2023, le bureau a soumis des propositions de projets à la BAD dans le cadre de la Facilité de transition, pour un montant de près de 20 millions de dollars. Il travaille sur une deuxième proposition à la BAD sur l'action climatique et l'énergie, avec des liens avec les ressources du FEM et du FVC, en particulier les mini-réseaux en Afrique du FEM.

⁸⁹ En raison d'un changement dans les systèmes de gestion du PNUD, les données ventilées par donateur pour 2023 n'étaient pas encore disponibles au moment de la publication.

CHAPITRE 3

CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION



Ce chapitre présente les conclusions de l'évaluation sur la performance du PNUD et sa contribution aux résultats du développement à Djibouti, les recommandations et la réponse de la direction.

3.1 Conclusions

Conclusion 1⁹⁰ - La principale valeur ajoutée du PNUD à Djibouti réside dans sa capacité à soutenir la formulation de politiques et des stratégies nationales, compte tenu de son statut de partenaire de confiance à long terme du gouvernement. Il a également obtenu de bons résultats dans le renforcement des institutions et des mécanismes aux niveaux national et infranational. Certaines des interventions les plus réussies du PNUD sont des activités de conseil en matière de politiques non liées à des projets.

Le programme de pays a fait preuve de force dans l'identification des domaines prioritaires susceptibles d'accélérer la réduction de l'écart entre la croissance économique rapide et le grave déficit en capital humain. Il a également su trouver un équilibre entre les priorités nationales et les objectifs des Nations unies, tout en tenant compte des impératifs contextuels et institutionnels du pays.

Le programme de pays a fourni des conseils techniques importants aux principales agences gouvernementales pour la formulation de politiques nationales et sectorielles et le renforcement des mécanismes institutionnels aux niveaux national et infranational. Le soutien à la formulation du deuxième plan de développement national de Djibouti (Djibouti ICI), les stratégies nationales pour l'inclusion financière, la jeunesse, le genre et le handicap, et les plans de développement régionaux sont des exemples de ces réalisations. Les mécanismes d'institutionnalisation des politiques doivent encore être renforcés dans certains cas.

Le soutien du PNUD a été déterminant dans la mise en place de structures et de mécanismes nationaux, tels que l'ANPH en 2018, la plateforme d'investisseurs pour les ODD de Djibouti et les réformes de la responsabilité publique par le biais de l'IGF, l'enregistrement décentralisé de l'ANPI pour les coopératives et les MPME par le biais des branches régionales du guichet unique (GU) et l'identification des domaines d'investissement prioritaires pour le pays, parmi d'autres.

Certains domaines politiques n'ont pas encore fait l'objet d'une attention particulière. Les domaines plus sensibles de l'harmonisation nationale avec les conventions internationales sur les droits de l'homme et l'égalité des sexes et de la coordination intergouvernementale, par exemple la création d'un fonds national pour l'environnement, sont toujours au point mort ou en cours. D'autres points d'entrée susceptibles d'accélérer de manière significative le développement humain n'ont pas encore été classés par ordre de priorité. Il s'agit notamment de l'emploi des jeunes, d'un écosystème favorable à la numérisation et à l'inclusion financière numérique, de la dynamique du marché et des chaînes de valeur du secteur privé, ainsi que de l'assainissement et de la santé publique dans les zones urbaines, y compris la gestion des déchets.

Conclusion 2⁹¹ - La mise en œuvre du programme sur le terrain a donné des résultats mitigés, avec des forces manifestes dans certains domaines (santé, accès à la justice) et des faiblesses dans d'autres (autonomisation économique, environnement, droits de l'homme). Une planification trop ambitieuse, des retards dans la mise en œuvre, une durabilité limitée et des liens conceptuels et pratiques insuffisants entre l'appui politique et les projets sur le terrain ont été des facteurs limitants.

⁹⁰ En rapport avec les Constats 1, 2, 3, 5, 6, 8, 10, 11 et 13.

⁹¹ En rapport avec les Constats 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 et 13

L'ambition du PNUD de répondre à l'étendue et à la profondeur des défis de développement de Djibouti se fait au détriment de résultats plus durables et transformateurs. Les leçons et les recommandations de la dernière ERD (2012) pour le programme de pays de consolider son travail dans un nombre réduit d'axes stratégiques d'intervention n'ont pas été respectées. Le programme de pays continue d'inclure une pléthore de petits projets et d'initiatives, en particulier dans les domaines des moyens de subsistance et de la gouvernance. La fragmentation a également été observée dans le travail politique, dispersant le PNUD en termes de soutien à la ratification et à la mise en œuvre efficaces (par exemple, la loi réglementant les nouvelles aires marines protégées, les plans du Conseil régional, CNFI, ROME, etc.). Au moment de la rédaction du présent document, le PNUD Djibouti s'efforce de trouver des points d'entrée utiles pour surmonter certains des défis contextuels auxquels il est confronté, notamment en ce qui concerne le capital humain et l'espace civique.

Les principales réalisations programmatiques dans le cadre du programme de pays 2018-2024 comprennent la fourniture de soins de santé pour lutter contre le VIH et le sida, le paludisme et la tuberculose dans le contexte de la pandémie de COVID-19, un accès à la justice décentralisé et axé sur le genre, et, avec des résultats mitigés, le pilotage d'une initiative d'énergie renouvelable pour électrifier une communauté rurale, le soutien à l'alphabétisation des femmes dans le secteur professionnel et la formation pour les coopératives et les MPME. Le PNUD a démontré sa capacité à trouver des solutions rapides et à rallier le soutien intergouvernemental pendant la pandémie de COVID-19, ainsi qu'à impliquer les structures communautaires dans le développement économique local (coopératives) et la fourniture de soins de santé (soutien communautaire en matière de VIH et de SIDA). Il a également trouvé des points d'entrée prometteurs sur des questions sensibles, comme l'initiative des droits de l'homme pour les entreprises, qui pourraient être exploités à l'avenir.

En ce qui concerne la mise en œuvre du programme de gestion des risques de catastrophes (GRC), les initiatives de protection des écosystèmes et la gouvernance (droits de l'homme en général et égalité des sexes), les résultats n'ont pas été pleinement atteints ou l'ont été trop tardivement et avec des stratégies de sortie insuffisantes, ce qui a entraîné des lacunes dans la durabilité des initiatives. Les facteurs limitant l'efficacité du programme sont notamment les capacités nationales limitées, l'opérationnalisation irréaliste des objectifs du programme, le manque de synergies et de communication intersectorielles et les partenariats tendus ou insuffisamment inclusifs. Par exemple, la validation des projets de politiques, de lois et de plans d'incitation soutenus par le PNUD pour soutenir la transition vers 100 % d'énergie renouvelable reste inachevée après la fin des projets connexes. Le soutien à la promotion des droits de l'homme a été largement déconnecté des efforts étroitement liés à l'accès à la justice. Les initiatives intersectorielles dans les domaines de l'autonomisation économique des femmes et des jeunes n'ont pas inclus tous les partenaires concernés.

Les liens cruciaux entre l'élaboration des politiques et la mise en œuvre du programme n'étaient pas toujours évidents. L'absence de théories du changement ou de notes stratégiques au niveau des résultats au-delà du DPP signifie que ces deux niveaux n'étaient pas toujours liés sur le plan conceptuel. Concrètement, le PNUD s'est efforcé d'identifier et de renforcer le rôle des structures de niveau méso, telles que les conseils régionaux, qui pouvaient servir d'intermédiaires entre les différentes interventions et étaient suffisamment soutenues par les autorités nationales. Le positionnement stratégique et la valeur ajoutée du PNUD ont été identifiés dans le cadre de son vaste mandat et de ses forces uniques, qui sont la mobilisation de partenaires, l'établissement de partenariats multi-acteurs et multi-niveaux et l'expertise technique. Toutefois, les progrès réalisés dans la promotion des synergies stratégiques et programmatiques entre les différents domaines et acteurs nationaux ont été inégaux, ce qui risque d'affaiblir la réputation du PNUD en tant qu'intégrateur.

Conclusion 3⁹² – Le programme de pays a priorisé l'appui au renforcement des capacités nationales dans la perspective d'une évolution vers des modalités de réalisation nationale. Pourtant, des changements mesurables en termes de capacités doivent encore être réalisés. Les principaux facteurs d'entrave ont été l'adhésion limitée des partenaires et une tendance systémique à la substitution de capacité (par exemple, par le biais d'une NIM assistée), exacerbée par l'absence d'objectifs et d'indicateurs convenus pour démontrer les capacités créées.

Le programme de pays a accordé une priorité élevée au renforcement des capacités nationales dans tous ses résultats et a souvent canalisé efficacement son expertise technique, à la fois dans le pays et dans les unités d'entreprise (BR, siège), à cet effet. Pour deux programmes phares, des unités de gestion du programme (UGP) ont été mises en place dans les locaux du ministère de la Santé et du ministère de la Justice. Cela n'a pas été le cas pour le ministère de l'Environnement, qui a opéré sous la NIM et a créé ses propres UGP supervisées par des directeurs nommés par le gouvernement. Des experts individuels ont été intégrés dans les institutions gouvernementales concernées pour soutenir les petites interventions. Ces équipes ont apporté un soutien précieux à la planification et à la mise en œuvre du projet, à la production de données, au suivi et à l'évaluation, ainsi qu'à la réalisation de rapports. Le PNUD a également nommé du personnel VNU dans toutes les régions pour soutenir la mobilisation, la mise en œuvre et la sensibilisation des communautés. Toutefois, l'engagement à renforcer les capacités des partenaires a souvent été dépassé par les priorités quotidiennes, et la rotation du personnel a affecté les résultats.

Malgré les efforts considérables déployés et les sommes dépensées, les capacités nationales ne sont pas prêtes à prendre en charge la gestion du programme, comme l'indiquent l'AHTM et d'autres évaluations. Le PNUD est confronté à des difficultés liées à l'inadéquation entre l'ambition nationale de passer à la modalité de réalisation nationale (NIM), les capacités réelles en matière de passation de marchés, de finances et de suivi et d'évaluation et les complexités des processus administratifs au sein des institutions gouvernementales. En ce qui concerne les programmes de santé les plus importants et les plus anciens soutenus par le Fonds mondial, le transfert du rôle de bénéficiaire principal au ministère de la Santé, entamé en 2019, a été retardé et devrait être achevé en 2024 au cours de la période actuelle du DPP. Toutefois, les aspects liés à la gestion de la logistique et des achats de fournitures et d'intrants de santé continuent d'être gérés par le PNUD. Dans le domaine de l'environnement, la modalité de réalisation nationale demandée par le FEM ne peut toujours pas être pleinement exécutée en raison des capacités limitées du ministère de l'Environnement et du Développement durable. Pourtant, le PNUD soutient le ministère (et son prédécesseur) par des initiatives de renforcement des capacités depuis plus de vingt ans. Avec environ 70 millions de dollars de programmes liés à l'environnement à l'horizon, il s'agit d'une préoccupation sérieuse. À ce jour, les initiatives de renforcement des capacités du PNUD n'ont pas eu le succès escompté.

Ces défis empêchent l'institutionnalisation efficace et la durabilité des efforts et entravent la création et l'accélération d'un développement fort et durable du capital humain. Par exemple, le soutien du PNUD à la formulation de plans de développement régionaux est redondant si la décentralisation administrative prévue des fonctions gouvernementales reste en suspens au niveau national. Le principal défi pour le PNUD est d'identifier les obstacles qui empêchent la mise en œuvre de ces politiques et de chercher à les surmonter de manière proactive avec les partenaires nationaux.

Une autre lacune est que les initiatives de renforcement des capacités n'ont été mesurées par le PNUD qu'en termes de réalisations programmatiques (par exemple, la formulation de politiques) plutôt qu'en termes d'objectifs et d'indicateurs de développement organisationnel (par exemple, des indicateurs clés de

⁹² En rapport avec les Constats 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 19 et 20

performance et des jalons axés sur les processus, l'implication du personnel national dans l'élaboration des politiques, la mise en œuvre et le suivi des résultats, la gestion de la passation de marchés et des finances). Les modalités actuelles de renforcement des capacités s'orientent vers une substitution des capacités car elles reposent principalement sur l'intégration d'équipes d'experts techniques au sein des institutions nationales sans mesures claires de transfert de connaissances au personnel national ou de mécanismes opérationnels au-delà du cycle de vie des interventions. Il est essentiel de mesurer spécifiquement les gains de capacité étant donné le défi unique que représente le développement de Djibouti (c'est-à-dire un décalage entre le PIB par habitant, qui est relativement élevé, et le développement humain, qui est faible), et la transition à venir dans la catégorie de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, avec ce que cela implique pour les modalités de financement et de mise en œuvre.

Conclusion 4⁹³ - Le PNUD Djibouti a prouvé sa capacité à mobiliser les ressources financières complémentaires, en obtenant sept huitièmes de son budget grâce à des ressources autres que les ressources de base. Toutefois, la dépendance excessive à l'égard des fonds verticaux et le petit nombre de donateurs ont fait peser des risques sur la durabilité financière du programme de pays. Les partenariats avec des acteurs non traditionnels, tels que le secteur privé et les acteurs communautaires, ont été limités.

Le PNUD a tiré parti de son positionnement en tant que partenaire de confiance et s'est engagé dans des partenariats stratégiques et durables pour la mobilisation des ressources. Ces efforts ont porté leurs fruits, en mobilisant environ deux tiers de son portefeuille par l'intermédiaire de quatre grands donateurs et de fonds verticaux. Les financements sont allés aux domaines prioritaires de la santé, de l'environnement et du changement climatique et, dans une moindre mesure, à l'autonomisation des femmes et à l'accès à la justice.

Bien qu'importante, cette stratégie de mobilisation des ressources s'accompagne d'un risque de dépendance à l'égard du financement et d'une marge de manœuvre limitée pour l'établissement de l'agenda. Il est avéré que le changement des priorités des donateurs et la réaffectation des fonds ont eu un impact sur la planification du développement dans tous les contextes, en raison de la récession mondiale et d'autres priorités d'urgence et de développement telles que la guerre en Ukraine et la pandémie de COVID-19. La stratégie du programme de pays pour atténuer les risques de pénurie potentielle de financement de la part des donateurs traditionnels n'est pas encore claire, car le portefeuille s'est concentré jusqu'à présent sur les principaux financements du FEM et de l'UE pour les solutions fondées sur la nature et l'atténuation du changement climatique, l'autonomisation économique des femmes et la gouvernance locale.

La négociation des exigences des donateurs et des demandes nationales visant à canaliser les fonds verticaux par l'intermédiaire de partenaires nationaux spécifiques (par exemple, le ministère de la Santé et le ministère de l'Environnement et du Développement durable) a parfois entravé la capacité du PNUD à orienter sa programmation vers des directions plus stratégiques ou plus adaptées au contexte. Le financement des domaines prioritaires tels que la bonne gouvernance et les droits de l'homme, l'autonomisation économique des jeunes, le soutien aux MPME et aux services financiers inclusifs, ainsi que la reprise après une situation d'urgence, reste insuffisant, avec des projets à court terme et sporadiques. Les implications pour les perspectives de croissance inclusive, de cohésion sociale et de développement du capital humain du pays sont trop importantes pour être ignorées.

À l'exception de quelques initiatives, les partenariats avec des acteurs non traditionnels sont restés limités pendant la majeure partie du cycle actuel, car le financement des institutions financières internationales est resté largement inexploité. La collaboration avec les donateurs du Sud, en particulier les pays du Golfe et les banques africaines et islamiques de développement, semble avoir été minimale malgré leur grande

⁹³ En rapport avec les Constats 5, 6, 7, 8, 9, 10, 18, 19 et 20

importance compte tenu de la position géostratégique de Djibouti dans la région de la mer Rouge. Le Bureau de Pays est conscient de cette ligne de financement potentielle et a récemment soumis à la BAD des propositions de projets sur l'environnement, le changement climatique et le développement durable. Toutefois, le programme de pays n'a pas été en mesure d'établir des partenariats solides avec le secteur privé, bien que ceux-ci soient d'une importance capitale pour faire progresser les deux priorités nationales, à savoir le développement économique local et la transition écologique juste. Les partenariats dans le secteur des énergies renouvelables, considérés comme un objectif clé de l'Effet en matière d'environnement, n'ont pas été réalisés. Les enseignements tirés des partenariats avec les fournisseurs de services financiers commerciaux sur les MPME dirigées par des jeunes et des femmes n'ont pas été exploités en vue de favoriser un écosystème financier inclusif. Les défis contextuels liés à la fourniture de produits financiers numériques, tant en termes de couverture que de coûts d'installation et d'accès, restent un défi non résolu pour les jeunes et les femmes entrepreneurs défavorisés, en particulier dans les zones rurales et isolées.

Si les partenariats multi-acteurs constituent un atout majeur pour le PNUD, ils se sont davantage concentrés sur les institutions gouvernementales et les agences sœurs des Nations unies que sur les acteurs non gouvernementaux. Les collaborations réussies avec les OSC et les OC dans les domaines de l'autonomisation économique, de l'accélération des ODD et des startups ont été limitées à des initiatives ponctuelles, même si elles présentent un avantage comparatif en ce qui concerne la mise en œuvre locale et l'atteinte des groupes historiquement marginalisés. Le travail du PNUD pour soutenir l'environnement favorable à la société civile a été limité.

Conclusion 5⁹⁴ – Sur le plan interne, le PNUD Djibouti a intensifié ses efforts en matière d'intégration de la dimension de genre, comme en témoignent la reconnaissance du sceau de bronze de l'égalité de genre et la première stratégie d'égalité entre les sexes. Au niveau programmatique, il a apporté un soutien précieux aux institutions clés travaillant sur l'intégration de la dimension de genre, bien qu'un plaidoyer plus franc au plus haut niveau soit encore nécessaire.

Au niveau interne, le programme de pays a progressé dans l'intégration de la dimension de genre. Il a obtenu le sceau de bronze de l'égalité de genre et a formulé sa première stratégie d'égalité entre les sexes, ce qui a renforcé sa crédibilité en tant que champion de l'égalité des sexes auprès des partenaires internationaux et nationaux et a permis de renforcer l'institutionnalisation et la durabilité de l'égalité des sexes au sein de son Bureau. Les mécanismes internes d'échange de connaissances ont été encouragés par la direction et ont mobilisé le personnel à différents niveaux. La nomination temporaire d'un point focal genre en 2022-2023 a été très bénéfique pour stimuler l'intégration de l'égalité des sexes tant au niveau interne qu'au niveau des programmes. Toutefois, cet élan risque de s'essouffler puisque le poste est vacant depuis septembre 2023.

Au niveau programmatique, la majorité des projets du portefeuille du PNUD ont accordé une attention significative à la question de genre, y compris l'Effet en matière d'environnement, qui comprenait des objectifs en matière d'égalité des sexes dans les deux énoncés de produits. Toutefois, les programmes de transformation du genre visant à s'attaquer plus directement aux causes profondes et aux relations de pouvoir ont été concentrés au sein d'institutions clés telles que le ministère de la Femme et de la Famille et l'Observatoire du genre, soutenu par le PNUD. Les efforts d'intégration de la dimension de genre dans d'autres institutions nationales ont produit moins de résultats tangibles, notamment en ce qui concerne la budgétisation tenant compte de la dimension de genre. Le PNUD et ses partenaires n'ont pas été en mesure de plaider efficacement en faveur de l'adhésion des parties prenantes institutionnelles à un niveau élevé.

⁹⁴ En rapport avec les Constats 2, 3, 8, 10, 12, 14, 15 et 16

Conclusion 6⁹⁵ – Les initiatives de renforcement des systèmes de santé et d'accès à la justice ont montré que la programmation répondait au principe LNOB. Il est important de noter que la production de données désagrégées et le ciblage des populations prioritaires n'ont pas été systématiques, ce qui a contribué à retarder la réalisation de la priorité nationale consistant à accélérer le développement du capital humain.

Le programme de pays du PNUD à Djibouti a intégré le principe de Ne laisser personne de côté (LNOB) d'une manière intrinsèque mais rarement explicite et fondée sur des données. Les subventions du Fonds mondial et de l'UE ont permis d'atteindre les populations clés du VIH/TB et les femmes analphabètes. Toutefois, les preuves relatives aux résultats obtenus en ce qui concerne la dimension LNOB de la gouvernance, en particulier en ce qui concerne la création d'un espace civique pour favoriser la participation et l'expression des populations les plus marginalisées, sont limitées. L'une des principales lacunes est l'absence de données qui permettraient d'adopter une approche programmatique intentionnelle axée sur le principe de LNOB. Compte tenu des besoins considérables en matière de développement humain, la programmation a ciblé les grandes catégories de populations défavorisées identifiées dans les priorités nationales. Cependant, les facteurs intersectionnels qui se combinent pour exacerber les inégalités, y compris les chevauchements entre le sexe, l'âge, le handicap, l'isolement géographique, l'accès au numérique ou le statut migratoire, ont reçu moins d'attention. Les catégories génériques de groupes bénéficiaires utilisées dans la planification des interventions (telles que les populations rurales, les femmes, les jeunes) ont empêché le PNUD d'identifier des objectifs différenciés et des cibles cruciales pour accélérer le développement du capital humain.

Le soutien du PNUD à la production de données a mis l'accent sur le genre et le handicap, même s'il n'a pas encore donné de résultats systématiques. La production de données axées sur le genre et le principe de LNOB a été sporadique et doit encore être intégrée dans les mécanismes institutionnels de suivi et d'évaluation ou de gestion axée sur les résultats (GAR) afin de garantir l'application de l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme dans l'entreprise. Le soutien important apporté par le PNUD à la réalisation d'un grand nombre d'études sur les interventions n'a pas été consolidé et n'est en grande partie pas disponible pour une programmation fondée sur des données probantes.

Conclusion 7⁹⁶ – Si la capacité opérationnelle du PNUD à Djibouti était adéquate, les domaines à améliorer comprenaient la gestion des achats et la gestion financière ; une préoccupation majeure étant donné les responsabilités fiduciaires du PNUD dans le cadre des fonds verticaux. Au cours de la seconde moitié du cycle, le Bureau de Pays a planifié efficacement le prochain programme de pays et s'est efforcé d'adopter des approches intégrées de manière proactive.

Le Bureau de Pays a considérablement progressé dans l'amélioration de sa capacité opérationnelle au cours des deux ou trois dernières années. Les audits récents et les résultats des programmes témoignent d'améliorations significatives à cet égard, ainsi que dans le domaine de la surveillance de façon plus générale. Des efforts particuliers ont été déployés pour renforcer les ressources humaines en recrutant du personnel de haut niveau dans la plupart de ses domaines de programmation. Des défis subsistent car certaines nominations reposent sur des contrats à court terme ou sont liées à des fonds verticaux. Certains postes clés sont actuellement vacants, notamment celui du représentant résident adjoint. Les capacités programmatiques ont été renforcées, mais elles tendent à donner la priorité à l'exécution des programmes, y compris parfois en remplissant des tâches opérationnelles, au détriment des rôles tout aussi importants du PNUD en tant qu'intégrateur et catalyseur des résultats en matière de développement. Les données montrent que la direction en place depuis 2021 remplit efficacement ses rôles de mise en place de

⁹⁵ En rapport avec les Constats 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 et 17

⁹⁶ En rapport avec les Constats 5, 7, 9, 18 et 19

coalitions et de partenariats, ce qui a été vu d'un bon œil par les partenaires nationaux. Au niveau sectoriel, l'engagement des principaux responsables du programme en termes d'influence sur les politiques et de plaidoyer en faveur d'approches fondées sur les droits pour atteindre les ODD a été inégal.

Les besoins en matière de DIM, de paiement direct pour les décaissements en espèces (dans le cadre de la modalité NIM) et de NIM assistée, en particulier pour les fonds verticaux, ont mis à rude épreuve la capacité de passation de marchés du PNUD. Compte tenu des capacités limitées, le Fonds mondial et le Fonds pour l'environnement mondial ont tous deux confié au PNUD la gestion des fonds destinés au gouvernement de Djibouti. Toutefois, cet arrangement, associé à des retards importants (au niveau du PNUD) dans le respect des exigences en matière de paiement et de passation de marchés, a suscité par le passé un grave mécontentement de la part des partenaires, ce qui a entraîné des répercussions sur la réputation du PNUD en matière d'efficacité des prestations et de collaboration avec les partenaires nationaux. Bien que les problèmes non résolus en matière de marchés publics aient été partiellement traités dans le cadre d'un plan d'action à court terme, aucune solution durable n'a encore été mise en place.

Après avoir été mis en garde par l'audit 2021 en raison de l'épuisement du portefeuille, le Bureau de Pays a été en mesure de redresser la situation et a fait preuve, ces dernières années, d'une approche de planification plus adaptative et d'un engagement ferme en faveur de l'adoption des dernières orientations de l'organisation en matière d'approches portefeuille. Il se prépare actuellement pour le prochain cycle et privilégie une approche intégrée pour faire avancer les priorités nationales en matière d'adaptation au changement climatique et de décentralisation, ainsi que le processus de transition de la gestion du Fonds mondial vers le ministère de la Santé.

3.2 Recommandations et réponse de la direction

RECOMMANDATION 1.⁹⁷

Le PNUD devrait consolider son programme de travail dans des domaines stratégiques plus intégrés et mettre l'accent sur la gouvernance des systèmes, en particulier en ce qui concerne les systèmes de santé et la gouvernance climatique. Le PNUD devrait renforcer la programmation intégrée avec des composantes de soutien aux politiques publiques et de mise en œuvre de projets connectés.

Le PNUD devrait consacrer une part importante de la planification de son DPP pour le prochain cycle à la hiérarchisation de son offre et à la définition claire de sa proposition de valeur. Le Bureau devrait continuer à se concentrer sur la promotion d'un effet composé par le biais d'une programmation intégrée (comme nous avons vu avec Rising Djibouti) et sur la réduction de la fragmentation des efforts et des résultats en interne et en externe. Le renforcement des systèmes de gouvernance dans leur ensemble est un domaine stratégique qui optimise le positionnement stratégique du PNUD à Djibouti par rapport aux priorités nationales, aux besoins des populations les plus délaissées et aux autres acteurs du développement. La programmation par zone pourrait être considérée comme une option opérationnelle, en utilisant les plans de développement régional soutenus par le PNUD comme points d'entrée. Les approches par zone pourraient également être testées dans un contexte de reprise après une catastrophe, où l'organisation est un leader reconnu au niveau mondial et pourrait apporter son expertise à Djibouti.

L'intégration des programmes avec une orientation transversale sur la gouvernance devrait renforcer la proposition de valeur globale et le modèle d'entreprise du PNUD afin de développer des solutions bien étudiées qui produiraient l'effet composé stratégique le plus élevé. L'accent devrait être mis sur l'exploitation de nouvelles opportunités qui permettraient de tirer parti du rôle géostratégique de Djibouti dans la promotion de la stabilité régionale dans un contexte régional complexe et en pleine évolution. Le PNUD devrait intégrer la définition large de la gouvernance identifiée dans l'actuel plan stratégique du PNUD en tant que fondement du fonctionnement des systèmes et des institutions en tant que principe de base et modalité de travail pour l'ensemble de sa programmation. Il devrait également intégrer systématiquement les domaines des droits de l'homme, de la responsabilité publique, de l'engagement de la société civile, du genre et de l'intégration du principe de LNOB dans l'ensemble de la programmation, en particulier dans les domaines bien financés de la santé et de l'environnement et du climat, et mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités en vue d'une évaluation efficace.

Au cours de l'exercice de hiérarchisation, le PNUD Djibouti devrait prendre en compte ce créneau dans les systèmes de gouvernance par rapport à la poussée programmatique majeure pour faire avancer les quatre objectifs identifiés dans le plan stratégique, à savoir la réduction de la pauvreté, l'accès à l'énergie abordable et propre, la promotion des investissements pour les ODD et le positionnement du PNUD en tant que courtier et multiplicateur (par opposition à un exécutant). Il convient de planifier soigneusement l'abandon progressif de la mise en œuvre directe lourde et le passage à un renforcement des mécanismes de mise en œuvre nationaux et infranationaux efficaces et pleinement responsables, s'il en est décidé ainsi. Pour ce faire, le programme de pays devra équilibrer son expertise technique et de mise en œuvre des programmes avec des compétences efficaces en matière de plaidoyer et de partenariat, en tirant parti de la force du PNUD dans l'établissement de partenariats multi-acteurs. Compte tenu de la petite taille du programme de pays, de l'importance stratégique du pays et de ses besoins importants en matière de développement, le Bureau de Pays devrait chercher à obtenir un soutien plus important et formel du Bureau régional pour les États arabes (BREA) du PNUD afin de combler les lacunes en matière d'expertise technique, de mobilisation des ressources et d'expertise opérationnelle.

⁹⁷ En rapport avec les Constats 2, 3, 4, 8, 9, 11, 12, 13, 17 et 20.

RECOMMANDATION 2.⁹⁸



Le PNUD devrait évaluer soigneusement son travail de renforcement des capacités nationales et concevoir des mécanismes solides pour mesurer l'efficacité du transfert de connaissances et l'état de préparation des institutions nationales et des structures de mise en œuvre.

Djibouti est considéré comme un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure sur la base de critères de revenu, mais reste un pays moins développé en termes de développement humain (classé 171e sur 191 pays dans le monde selon l'IDH). Dans ce contexte, le PNUD devrait s'engager de manière proactive dans des discussions ouvertes et constructives avec les partenaires nationaux sur le capital humain nécessaire pour accompagner le passage complet au statut de pays à revenu intermédiaire, ainsi que sur les implications pour les modalités de réalisation lorsqu'ils travaillent avec le PNUD. Des processus de collaboration devraient être mis en place à un niveau plus global afin de favoriser des méthodes agiles et tournées vers l'avenir pour combler le fossé entre la croissance économique rapide du pays et la lenteur du développement du capital humain.

Conformément aux procédures du PNUD, les capacités techniques, managériales, administratives et financières du partenaire de mise en œuvre doivent être réévaluées tout au long de la durée du projet, de préférence une fois par an. Le PNUD devrait faire usage de cette disposition avec ses partenaires clés afin de documenter la progression et de faciliter le dialogue. Le PNUD devrait également procéder à un examen complet et ciblé de ses modèles de renforcement des capacités nationales dans différents domaines programmatiques, y compris la santé et l'environnement. Des approches systématiques devraient être appliquées pour documenter les expériences des différents projets et institutions, les bonnes pratiques et les enseignements tirés en vue de la durabilité, de la reproduction et de la mise à l'échelle.

Pour mesurer efficacement le renforcement des capacités nationales, le programme de pays devrait améliorer ses processus de suivi et d'évaluation en les faisant passer d'une approche programmatique à l'adoption de modèles de mesure du développement organisationnel et de l'apprentissage. La définition d'objectifs, de cibles, d'indicateurs et de jalons concrets axés sur le processus par le biais d'un processus consultatif avec les acteurs nationaux et infranationaux concernés est indispensable pour garantir l'adhésion et l'engagement institutionnel en faveur du développement des capacités.

RECOMMANDATION 3.⁹⁹



Pour équilibrer sa dépendance à l'égard des fonds verticaux, le PNUD devrait renforcer son offre de partenariats avec des bailleurs de fonds nouveaux et non traditionnels, y compris des institutions islamiques et des institutions du Sud. Le PNUD devrait intensifier ses partenariats avec les agences sœurs des Nations unies, le secteur privé et les organisations communautaires, en particulier pour stimuler son travail dans les domaines de la croissance inclusive et de la gouvernance.

Le PNUD devrait continuer à établir des priorités et à repenser la mobilisation des ressources, notamment à la lumière d'une réduction potentielle des ressources de base conformément au statut de pays à revenu intermédiaire. Une planification précoce et des prévisions à moyen et long terme des capacités programmatiques, opérationnelles et de mise en œuvre nécessaires au programme de pays doivent être formulées pour une gestion efficace des risques. La diversification des sources de financement est une priorité et pourrait s'appuyer sur l'intérêt des acteurs internationaux pour la géolocalisation stratégique de Djibouti et son rôle dans la région arabe de l'Afrique de l'Est. Une première

⁹⁸ En rapport avec les Constats 2, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 15, 17 et 19.

⁹⁹ En rapport avec les Constats 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 19 et 20.

étape pourrait consister à optimiser la recherche de partenaires non traditionnels, en particulier les institutions de financement islamiques et du Sud. Les institutions financières internationales (notamment la Banque africaine de développement) devraient également continuer à être étroitement ciblées.

Le PNUD devrait s'appuyer sur son héritage et sa position de rassembleur d'alliances stratégiques et d'intégrateur pour renforcer l'harmonisation inter-agences des objectifs de développement et améliorer la cohésion externe pour des effets cumulés. Il s'agit notamment de consolider la coordination entre les agences et les donateurs afin de démontrer l'utilité d'inclure les organisations communautaires dans les programmes de développement, compte tenu de l'avantage comparatif qu'elles apportent en tant que prestataires de services locaux dans les localités et les régions, dans des domaines allant de la santé et de la conservation de l'environnement à l'autonomisation économique et à la participation des citoyens.

Conformément aux orientations de l'organisation, le PNUD devrait renforcer sa capacité à concevoir des incitations appropriées pour impliquer le secteur privé et les institutions financières internationales. Une stratégie spécifique ciblée devrait être mise en place à cette fin, en se concentrant sur les domaines des énergies renouvelables, des services d'inclusion financière et de la numérisation. Cela devrait inclure une planification minutieuse des modèles de partenariat privé qui fonctionnent le mieux pour favoriser les populations les plus délaissées, l'exploitation du soutien en amont pour favoriser des environnements propices qui promeuvent un accès juste et équitable aux services fournis par les acteurs du secteur privé et l'adoption de bonnes pratiques et d'une éthique des affaires dans des contextes comparables.

RECOMMANDATION 4.¹⁰⁰



Le Bureau devrait s'appuyer sur sa stratégie révisée en matière de genre pour intégrer les considérations relatives au principe de Ne laisser personne de côté (LNOB) dans sa programmation. Le PNUD devrait renforcer ses activités de plaidoyer pour lutter contre la discrimination, soutenir les systèmes de gouvernance inclusifs et obtenir un impact transformateur pour les populations les plus délaissées.

Le PNUD devrait donner la priorité à l'adoption et à l'utilisation de cadres programmatiques globaux pour le principe de Ne laisser personne de côté (LNOB), tant en interne qu'avec les partenaires. Ces cadres devraient être intégrés dans la stratégie de genre du BP de Djibouti, qui mentionne déjà le principe de LNOB, et s'appuyer sur les meilleures pratiques les plus récentes en matière d'intersectionnalité et d'approches transformatrices en matière de genre adoptées par le système des Nations unies. Les cadres devraient être appliqués en cascade dans divers domaines de la programmation, en mettant l'accent sur la production de données désagrégées, l'évaluation des besoins et l'établissement de rapports.

Pour obtenir un impact au niveau du programme, le PNUD doit devenir un puissant défenseur du principe de LNOB auprès de ses partenaires, en garantissant une adhésion intergouvernementale large et de haut niveau, l'intégration budgétaire et le renforcement des capacités. Le PNUD doit être plus proactif dans l'adoption d'un langage basé sur les droits (porteurs de devoirs, détenteurs de droits, LNOB, etc.) afin de créer progressivement un environnement favorable au changement. Le PNUD devrait faire preuve de plus d'audace en incitant le gouvernement à mettre en place des systèmes de gouvernance inclusifs (y compris la transparence, la lutte contre la corruption, les ressources humaines, la participation des jeunes, etc.) tout en maintenant la stabilité.

L'intégration holistique des paramètres LNOB dans l'ADN du Bureau de Pays lui-même devrait commencer par la conception intégrée des interventions et le développement de théories de changement harmonisées qui partent du niveau de l'impact (Ne Laisser Personne de Côté et atteindre en premier lieu les plus délaissés dans chaque domaine de programme) pour arriver aux effets et aux produits, avec des hypothèses fondées

¹⁰⁰ En rapport avec les Constats 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14 et 15.

sur des preuves et des voies de changement claires. Les objectifs programmatiques globaux et les indicateurs bien reliés entre eux doivent être décomposés en objectifs immédiats, intermédiaires et transformateurs qui favorisent les détenteurs de droits et doivent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation systématiques.

RECOMMANDATION 5.¹⁰¹



Le PNUD devrait procéder à une évaluation globale de ses capacités en matière de passation de marchés et de gestion financière à l'échelle du bureau, en fonction de l'évolution des besoins, et élaborer un plan solide à moyen et à long terme pour restructurer sa capacité opérationnelle. Le bureau devrait continuer à accroître ses investissements dans la documentation, la communication interne et l'apprentissage par l'expérience.

Le Bureau de Pays devrait déployer des efforts concertés pour évaluer, traiter et résoudre efficacement les faiblesses de ses mécanismes et processus de gestion financière et de passation de marchés. Une révision de ses précédents plans d'action à court terme est nécessaire pour évaluer l'état actuel et les goulots d'étranglement restants qui affectent le Bureau dans son ensemble. Il s'agit d'un aspect crucial car la capacité du PNUD à restructurer sa capacité opérationnelle dépendra d'un changement simultané vers les NIM, ce qui, d'une part, soulagera le BP d'une partie de la charge opérationnelle de ses interventions et, d'autre part, réduira probablement la disponibilité d'un budget de projet pour financer la dotation en personnel. Des solutions systématiques devraient être mises en place par le biais d'un plan soigneusement conçu qui donne la priorité aux changements de personnel nécessaires à la lumière des projets en cours, du rôle continu du PNUD dans l'achat de produits pharmaceutiques (gestion des produits de santé, m-supply) et de la poursuite attendue de la NIM et de la NIM assistée au sein du ministère de l'Environnement. Le plan devrait également prendre en compte les implications à plus long terme, telles qu'une baisse potentielle du financement de base compte tenu du niveau de revenu du pays, ainsi qu'un passage éventuel à une modalité de réalisation nationale complète couvrant davantage de domaines de programme. Dans le même temps, les mérites de la résolution des problèmes opérationnels pourraient être présentés comme une démonstration de l'optimisation des ressources qui ouvrirait des voies de financement.

Le PNUD Djibouti devrait collaborer encore plus étroitement avec le coordinateur résident des Nations unies pour favoriser la coordination et la planification entre les agences par la mise en commun de la documentation et l'échange de bonnes pratiques et d'enseignements tirés, ainsi que de données générées sur divers sujets et groupes de bénéficiaires. Par exemple, il pourrait faire passer la synthèse et la diffusion des enseignements tirés de Rising Djibouti et de Moumina 1 (mini-réseaux) auprès des donateurs actuels et futurs, des communautés de pratique du PNUD et d'autres parties prenantes afin d'encourager la coopération et d'informer la programmation future en termes de reproduction et de mise à l'échelle. Le Bureau est en passe d'adopter des approches portefeuille intégrées dans la planification de son prochain cycle de programme de pays et pourrait tirer parti de l'expertise et des meilleures pratiques du PNUD dans des contextes comparables, ainsi que du soutien du BREA et du BRA pour adapter et reproduire les modèles de planification de portefeuille et les processus de suivi et d'évaluation.

Dans ce contexte, le PNUD pourrait tirer parti de son soutien à la production de données désagrégées et compiler les études commandées dans le cadre de diverses interventions dans un référentiel accessible au public et partagé avec les acteurs du développement, les parties prenantes et les chercheurs. Il s'agit d'un aspect crucial pour accélérer la programmation fondée sur des données probantes et réduire la duplication de la production de données dans les institutions nationales. Le PNUD pourrait s'inspirer des bonnes pratiques en vigueur à Djibouti, telles que le Centre de Documentation sur la Pêche, mis en place par le ministère de l'Agriculture avec l'appui du FIDA et qui fournit un répertoire public d'études sur la pêche.

¹⁰¹ En rapport avec les Constats 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 17, 18 et 19.

3.3 Réponse de la direction

RECOMMANDATION 1.



Le PNUD devrait consolider son programme de travail dans des domaines stratégiques plus intégrés et mettre l'accent sur la gouvernance des systèmes, en particulier en ce qui concerne les systèmes de santé et la gouvernance climatique. Le PNUD devrait renforcer la programmation intégrée avec des composantes de politique et de fourniture connectées.

Réponse de la direction: **Entièrement accepté**



Action(s) clé(s)	Délai	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
1.1 S'assurer que la formulation et la mise en œuvre du DPP 2025-2030 tiennent compte des approches stratégiques et intégrées des portefeuilles liées aux systèmes de santé et à la gouvernance climatique.	Janvier 2025	Représentant Resident		Initié
1.2 Capitaliser sur les systèmes de gouvernance du PNUD par rapport aux efforts programmatiques pour faire avancer les quatre « moonshots » identifiés dans le plan stratégique et s'assurer qu'ils sont opérationnalisés pendant la mise en œuvre du DPP pour promouvoir une orientation transversale sur la gouvernance afin de faciliter une intégration sans faille. Les liens et l'enrichissement mutuel entre les piliers et entre les produits sont au cœur du nouveau DPP. Le nouveau DPP intégrera les produits en matière de gouvernance avec des indicateurs clairs sur les moyens de subsistance et la résilience climatique pour assurer un suivi adéquat de cette action.	Janvier 2025	Spécialistes du programme		Initié
1.3 Renforcer les mécanismes et outils de suivi du système du programme, notamment par le recrutement d'un responsable du suivi et de l'évaluation dédié. Le Programme développera un cadre annuel de suivi et d'évaluation basé sur le cadre développé pour l'ensemble de la période du DPP avec des indicateurs SMART. Le BP allouera le budget de suivi et d'évaluation et veillera à ce que le personnel du Programme effectue des vérifications ponctuelles sur une base trimestrielle, qui seront documentés dans le rapport obligatoire à retourner au Bureau pour chaque mission de vérification ponctuelle.	Décembre 2025	Spécialistes du programme Représentant résident adjoint		

* Le Statut de la mise en œuvre est suivi électroniquement dans la base de données du Centre de ressources pour l'évaluation (CRE).

RECOMMANDATION 2.



Le PNUD devrait évaluer soigneusement son travail de renforcement des capacités nationales et concevoir des mécanismes solides pour mesurer l'efficacité du transfert de connaissances et l'état de préparation des institutions nationales et des structures de mise en œuvre.

Réponse de la direction: Entièrement accepté



Action(s) clé(s)	Délai	Unité(s) responsable(s)
2.1 Systématiser les ateliers de renforcement des capacités sur les procédures du PNUD au début de chaque projet sous la modalité NIM et s'élevant à plus d'un million de dollars américains.	Une fois par an	Spécialistes du programme
2.2 Soutenir la mise en œuvre du plan de renforcement des capacités, élaboré sur la base de l'Outil d'évaluation des capacités des partenaires du ministère de l'Environnement, compte tenu des prochaines ressources du FEM-FVC.	Juin 2025	Représentant résident
2.3 Consolider et intégrer le travail de renforcement des capacités par une plus grande synergie des approches et des stratégies selon l'approche portefeuille dans le DPP 2025-2030. Lors de la formulation du projet, des consultations approfondies seront menées avec les partenaires. La composante d'analyse de la situation du projet, ainsi que la Théorie du Changement, qui décrit les obstacles et les hypothèses, permettront d'évaluer l'état de préparation de chaque projet et d'identifier les domaines de synergie avec les portefeuilles existants et/ou à venir. Plus important encore, dans le cadre du nouveau cycle du DPP, le BP organisera des réunions annuelles d'examen du DPP avec les partenaires.		Représentant résident adjoint Spécialistes du programme
2.4 Un plan de gestion des connaissances et de communication sera élaboré pour l'ensemble de la période du DPP, ainsi qu'un plan de suivi annuel y relatif, afin de garantir que chaque projet soit conforme à l'approche systématique pour enregistrer et diffuser les leçons tirées auprès des pairs et des partenaires. Des plateformes de partage des connaissances seront organisées deux fois par an afin de partager et de documenter les bonnes pratiques et les leçons tirées en termes de durabilité, de reproduction et d'échelle.	Janvier 2025	Spécialiste de la communication et du partenariat
2.5 Dans le nouveau cycle de DPP, la Stratégie de Sortie sera ajustée par le biais de l'approche de suivi, d'évaluation et d'apprentissage (SEA) afin de s'assurer que les partenaires nationaux aux niveaux national, régional et local disposent d'une capacité d'accueil appropriée et s'approprient correctement la Stratégie de Sortie.	Tout au long de la période du DPP	Spécialistes du programme Responsable Suivi et Évaluation
2.6 Le BP dispose déjà d'un Plan de Communications, qui sera poursuivi dans le cadre du nouveau cycle de programmation. Les leçons tirées de la mise en œuvre du Plan de Communications 2024 seront intégrées dans les Plans de Communication ultérieurs en vue d'assurer une amélioration continue et de rester réactifs dans un contexte changeant.	Tout au long de la période du DPP	Spécialiste de la communication et du partenariat

RECOMMANDATION 3.



Pour équilibrer sa dépendance à l'égard des fonds verticaux, le PNUD devrait renforcer son offre de partenariats avec des bailleurs de fonds nouveaux et non traditionnels, y compris des institutions islamiques et des institutions du Sud. Le PNUD devrait intensifier ses partenariats avec les agences sœurs des Nations unies, le secteur privé et les organisations communautaires, en particulier pour stimuler son travail dans les domaines de la croissance inclusive et de la gouvernance.

Réponse de la direction: Partiellement accepté



Action(s) clé(s)	Délai	Unité(s) responsable(s)
3.1 Le Bureau élaborera un Plan d'action des partenariats et de la communication (PAPC) afin de diversifier sa base de donateurs et d'explorer de nouveaux partenariats, notamment avec des partenaires non traditionnels et par le biais de la coopération triangulaire et Sud-Sud.	Septembre 2024	Spécialiste du programme, de la communication et du partenariat
3.2 Le Bureau étudiera le développement d'un projet commun avec les agences sœurs des Nations unies dans les domaines de la croissance inclusive et de la gouvernance, en s'appuyant sur les bonnes pratiques actuelles et les leçons tirées.	Décembre 2025	Spécialistes du programme
3.3 Élaborer un plan d'engagement des parties prenantes afin de garantir que les organisations de la société civile, y compris les OC, sont systématiquement consultées au cours de la programmation du développement et des processus de suivi.	Mars 2025	Spécialiste du programme, de la communication et du partenariat

RECOMMANDATION 4.



Le Bureau devrait s'appuyer sur sa stratégie révisée en matière de genre pour intégrer les considérations relatives au principe de Ne laisser personne de côté (NLPC, ou LNOB en anglais) dans sa programmation. Le PNUD devrait renforcer ses activités de plaidoyer pour lutter contre la discrimination, soutenir les systèmes de gouvernance inclusifs et obtenir un impact transformateur pour les populations les plus délaissées.

Réponse de la direction: Entièrement accepté



Action(s) clé(s)	Délai	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
4.1 Le PNUD intégrera les considérations relatives au principe LNOB dans tous les documents de projet et de politique stratégiques.	Pendant le cycle du DPP	Programme		
4.2 Le BP lancera un projet GEN 3.		Programme		Initié

◀ Recommandation 4 (cont'd)

Action(s) clé(s)	Délai	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
4.3 Renforcer le suivi et la réalisation de rapports sur le principe LNOB en phase avec la mise en œuvre du nouveau DPP (par exemple, en mettant à disposition de nouvelles données sur les Personnes vivant avec Handicap).				
4.4 Garantir que les projets du PNUD identifient, incluent et bénéficient activement les groupes les plus vulnérables et marginalisés. Dans la mesure du possible, cette identification s'appuiera sur des sources de données provenant d'autres agences des Nations unies ou d'institutions nationales, des EGIM de l'UNICEF, des enquêtes sur les ménages.	Tout au long de la période du DPP	Programme		

RECOMMANDATION 5.



Le PNUD devrait procéder à une évaluation globale de ses capacités en matière de passation de marchés et de gestion financière à l'échelle du Bureau, en fonction de l'évolution des besoins, et élaborer un plan solide à moyen et à long terme pour restructurer sa capacité opérationnelle. Le Bureau devrait continuer à accroître ses investissements dans la documentation, la communication interne et l'apprentissage par l'expérience.

Réponse de la direction: Entièrement accepté



Action(s) clé(s)	Délai	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
5.1 Mener un processus de « réalignement » ou « adapté à l'objectif » afin d'aligner ses capacités internes sur les priorités stratégiques et les besoins du nouveau DPP.	Décembre 2025	Représentant Resident Représentant Resident Adjoint		
5.2 Élaborer une stratégie de partage des connaissances et un plan d'action pour le Bureau en phase avec la mise en œuvre du nouveau DPP en matière de genre, de jeunesse et de résilience au changement climatique.	Juin 2025	Spécialiste de la communication et du partenariat		
5.3 Renforcer les outils de gestion des connaissances et garantir que les capacités dédiées sont disponibles en élaborant des procédures standards et des lignes directrices et en dirigeant des dialogues de partage des expériences entre le personnel du projet et les partenaires.	Décembre 2025	Programme		

* Le Statut de la mise en œuvre est suivi électroniquement dans la base de données du Centre de ressources pour l'évaluation (CRE).

ANNEXES

Les annexes du rapport (énumérées ci-dessous) sont disponibles sur le site Internet du Bureau indépendant d'évaluation à l'adresse suivante : <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/23474>

Annexe 1. Termes de référence

Annexe 2. Cadre d'évaluation

Annexe 3. Liste des projets

Annexe 4. Documents consultés

Annexe 5. Statut des indicateurs d'effet et de produit du programme de pays

Annexe 6. Notation de la performance du programme de pays



BIE

Bureau
Indépendant
d'Évaluation

Programme des Nations Unies pour le Développement

Bureau indépendant d'évaluation
Programme des Nations Unies pour le développement
1 UN Plaza, DC1-20
New York, NY 10017, États-Unis
Tél. +1(646) 781 4200



[/www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)



[/UNDP_Evaluation](https://twitter.com/UNDP_Evaluation)



[/evaluationoffice](https://www.youtube.com/evaluationoffice)



[/company/undp-ieo](https://www.linkedin.com/company/undp-ieo)

Évaluations pour un #strongerUNDP