

PROTECTION SOCIALE ET STRATEGIES D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE – LE CAS DE DJIBOUTI¹

Souraya Hassan Houssein²

La Corne de l'Afrique (HoA) et en particulier sa région de terres arides et semi-arides (ASAL³) est souvent frappée par des catastrophes naturelles récurrentes et des chocs qui affectent durablement le sort des communautés pauvres et vulnérables en termes de sécurité alimentaire, de moyens de subsistance et de bien-être. Les vulnérabilités chroniques sont non seulement dues à la spécificité de la région, mais elles sont également la conséquence du schéma organisationnel de la société.

À ce jour, les interventions et programmes visant la réduction de l'impact de divers chocs sur les populations pauvres dans les pays de la Corne de l'Afrique relèvent de trois champs à savoir celui de la protection sociale (PS), de la réduction des risques et des catastrophes (RRC) et de celui de l'adaptation au changement climatique (ACC). Malgré le partage d'une préoccupation commune quant à la réduction de la vulnérabilité et au renforcement de la résilience, les trois domaines fonctionnent malheureusement en silos dans la plupart des pays en développement; la HoA n'est pas en reste.

En partant du cas de Djibouti, cet article tente de mettre en évidence l'importance de l'intégration des trois domaines afin de bâtir la résilience des ménages vulnérables et de leurs enfants d'une manière durable. L'enjeu reste de taille quant à la nécessité de développer et d'approfondir l'intégration de ces sphères, en particulier lorsque les ressources (humaines et financières) disponibles sont limitées. Cet article poursuit un double objectif. D'une part, il consiste à rappeler l'intérêt du thème de la protection sociale qui offre une plateforme permettant de cibler les groupes les plus démunis. D'autre part, il souligne la nécessité de créer des synergies avec les deux autres domaines. Une attention particulière est accordée aux enfants qui, malgré leur poids démographique fort, sont les premières victimes des catastrophes naturelles, soulevant la problématique de formation du capital humain (de malnutrition, d'accès à l'eau, assainissement et d'hygiène, la pauvreté, etc.).

Après avoir présenté en premier lieu un aperçu de la situation socioéconomique de Djibouti et des enjeux de développement humain, nous procéderons à un examen succinct de la réponse politique apportée par le gouvernement pour faire face à la situation de pauvreté et vulnérabilité chroniques d'une grande partie de sa population. Une stratégie nationale de protection sociale (2013-2017) qui développe davantage le volet non contributif (filets sociaux de sécurité) a été récemment mise en place pour pallier l'insuffisance continue / permanente des résultats en matière de lutte contre la pauvreté. Certaines conditions

¹ Ne pas citer sans l'accord de l'auteur.

² Chef de section Politiques sociales, Planification, Suivi/Evaluation, UNICEF Benin.

³ Arid and Semi-Arid Lands (Sigle en anglais).

nécessaires dans la conception des interventions de PS ainsi que les prérequis indispensables notamment en matière de coordination avec les autres politiques sectorielles (sécurité alimentaire, nutrition, lutte contre la sécheresse, etc.) seront mis en exergue. Partant du dispositif de protection sociale qui se met en place, la récente stratégie de l'IGAD⁴ pour l'Initiative sur la résilience à la sécheresse et sa durabilité (IDDRSI) et en particulier au Document de Programme de Pays (DPP⁵ 2012-2017) seront examinés.

1. Pauvreté, vulnérabilités et risques à Djibouti

1.1. Pauvreté chronique et croissance économique soutenue

Au cours de la dernière décennie, Djibouti a enregistré une croissance économique soutenue qui atteint les 5% à partir de 2013 avec une inflation maîtrisée à 2,5%⁶. Corollaire de sa position géostratégique au carrefour des routes maritimes d'Europe, d'Extrême Orient, du Golfe Arabo-persique et de l'Afrique, les principaux moteurs de la croissance sont les activités portuaires (transit et transbordement) suivies des activités bancaires, construction et tourisme. Pour l'essentiel, nous avons à faire à une économie de rente qui reste dépendante des échanges régionaux portant sur les services avec pour principal partenaire commercial l'Éthiopie. La très faible contribution des deux autres secteurs souligne la prédominance des activités tertiaires qui n'arrivent pourtant pas à résoudre le déséquilibre chronique de la balance des paiements de Djibouti.

Avec 1589⁷ USD de revenu annuel par tête pour une population estimée à près de 900 mille habitants, Djibouti est classé dans la tranche inférieure des pays à revenus intermédiaires. En dépit de cela, près de 42%⁸ de sa population vit dans une situation de pauvreté extrême avec un taux de chômage élevé (48,4⁹ % au niveau national) qui constitue le plus grand problème économique national. Plus de 70% des jeunes de moins de 30 ans sont touchés par le fléau du chômage. Après s'être généralisée entre 1996 (EDAM1-IS) et 2002 (EDAM2-IS) à toutes les couches sociales et dans toutes les régions du pays, la pauvreté chronique a relativement progressé au sein de la population en 2012 (EDAM3-IS).

Par ailleurs, le pays affiche un très faible niveau de développement humain en contraste avec les indicateurs économiques. L'indice de Développement Humain (IDH) a été estimé en 2014 à 0,467¹⁰ ce qui le classe au 170ème rang sur l'ensemble des 187 pays¹¹. A noter sur ce point

⁴ Intergovernmental Authority for Development (IGAD), communauté économique régionale regroupant notamment Djibouti, Éthiopie, Somalie, Kenya, Soudan.

⁵ Country Programming Paper

⁶ Banque Mondiale, Stratégie de Partenariat- Pays FY 2014- 2017, 2014

⁷ World Bank, World Development Indicators

⁸ DISED, EDAM 3 IS, 2012

⁹ DISED, EDAM IS 3, 2012. Ce taux ne tient pas compte de la condition "recherche d'emploi". Il est estimé à 45,2% pour Djibouti ville et 59,3% pour l'ensemble des autres régions.

¹⁰ Toutefois, d'après la note méthodologique émise par le PNUD, le classement de 2014 ne pourrait pas être comparé à celui de 2011 en raison de mises à jour de la méthodologie et ajustements sur le plan des données utilisées (PNUD, 2014)

que Djibouti voit ainsi sa position rétrogradée par rapport à celle de 2011, période où il était placé au 164^{ème} rang sur 186 pays. La croissance économique soutenue ne profite donc pas à la grande majorité de la population, ce qui dénote de fortes inégalités.

Ce constat souligne donc une réalité alarmante qui traduit le caractère fragile des fondements de l'économie de Djibouti et notamment un problème structurel de mode de développement/croissance. Les activités du tertiaire et notamment portuaires, hautement capitalistiques, continuent d'avoir la priorité du gouvernement et, ce au détriment d'une réflexion concrète (ou encore balbutiante) sur les potentialités (en termes d'emplois) du primaire et du secondaire. La permanence du chômage tient dès lors aux configurations structurelles de l'économie nationale, notamment à la quasi-absence des secteurs primaire et secondaire, à un cadre institutionnel décourageant de l'entrepreneuriat, au manque de compétences humaines appropriées et à l'afflux de mouvements importants d'immigrés (Hassan Houssein S., 2007). Face à un secteur informel imposant, il convient tout de même de reconnaître que créer et maintenir une petite entreprise relève de l'exploit à Djibouti. Le classement de Djibouti à la 171^{ème} sur 183 pays dans le rapport *Doing business* de la Banque Mondiale (2013) illustre des réels obstacles que constituent les barrières réglementaires structurelles et une fiscalité inadaptée, associée à un coût extrêmement élevé des facteurs de production (électricité, main d'œuvre). Ce statut quo condamne une grande partie de petits commerçants dans un cercle vicieux de précarité. Ceci est le cas en particulier des commerçantes dénommées *charcharis*, très connues à Djibouti et dans la Corne de l'Afrique (Hassan Houssein S., 2003 ; 2004).

La pauvreté est donc le principal facteur expliquant l'insécurité alimentaire dans un pays qui importe 90 % de la consommation sa population. Les conditions climatiques peu favorables, les périodes de sécheresses prolongées et la faiblesse de réflexion profonde sur les potentialités du secteur primaire accentuent le caractère structurel de l'insécurité. Selon l'Analyse Globale de la Vulnérabilité (AGVSAN, PAM, 2014), presque la totalité des ménages en insécurité alimentaire sévère appartient aux deux quintiles les plus pauvres de la population, ainsi que 87% des ménages en insécurité alimentaire modérée.

1.2. Quel est le profil des ménages pauvres ?

A Djibouti, la taille du ménage, la localisation, le degré d'instruction des chefs de ménage sont les facteurs corrélés avec le niveau pauvreté. En effet, *les ménages les plus pauvres ont tendance à être de taille plus grande, avec un plus grand nombre de membres, jeunes et enfants. La taille moyenne du ménage dans les trois quintiles les plus pauvres est de 6,1 personnes; il est de 5,6 dans le quatrième quintile et 4,5 dans le quintile le plus riche*¹².

L'exploitation¹³ des données de l'enquête EDAM IS 3 (tableau 1) montre que la pauvreté est un phénomène rural avec 67,9% de la population rurale qui appartient au quintile le plus

¹¹ PNUD, Rapport Mondial de Développement Humain de 2014

¹² Ibidem.

¹³ Banque Mondiale 'Pauvreté et Impact Social, Renforcement des Filets de Protection Social à Djibouti', février 2015.

pauvre. A contrario, seulement 2,2 % des ménages ruraux sont répertoriés dans le quintile le plus riche.

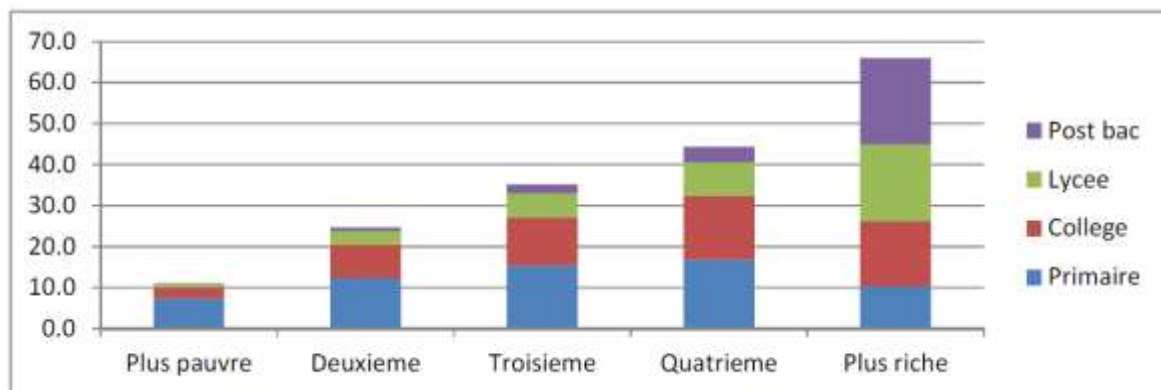
Tableau 1. Quintiles des dépenses par habitant

	Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Part de la population totale	100,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Part de la population pauvre	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Part de la population urbaine	100,0	10,8	20,2	22,4	23,2	23,4
Part de la population rurale	100,0	67,9	18,7	7,7	3,6	2,2
Part des dépenses totales	100,0	4,3	9,8	14,4	21,2	50,4

Source : Banque Mondiale, *Pauvreté et Impact Social, Renforcement des Filets de Protection Social à Djibouti*, février 2015.

La pauvreté est aussi associée à de faibles **niveaux d’alphabétisation des chefs de ménage** (figure 1) avec seulement 12,7 % se trouvant dans le quintile le plus pauvre par rapport à 67,8% dans le quintile le plus riche. Elle est aussi conjuguée avec les **niveaux inférieurs d’éducation** avec 89,0% de ceux qui n’ont pas aucune instruction qui sont dans le quintile le plus pauvre.

Figure 1. Niveau d’éducation des chefs de ménage par quintile (en %)



Source : Banque Mondiale, *Pauvreté et Impact Social, Renforcement des Filets de Protection Social à Djibouti*, février 2015.

1.3. Les moyens d’existence sans cesse en péril

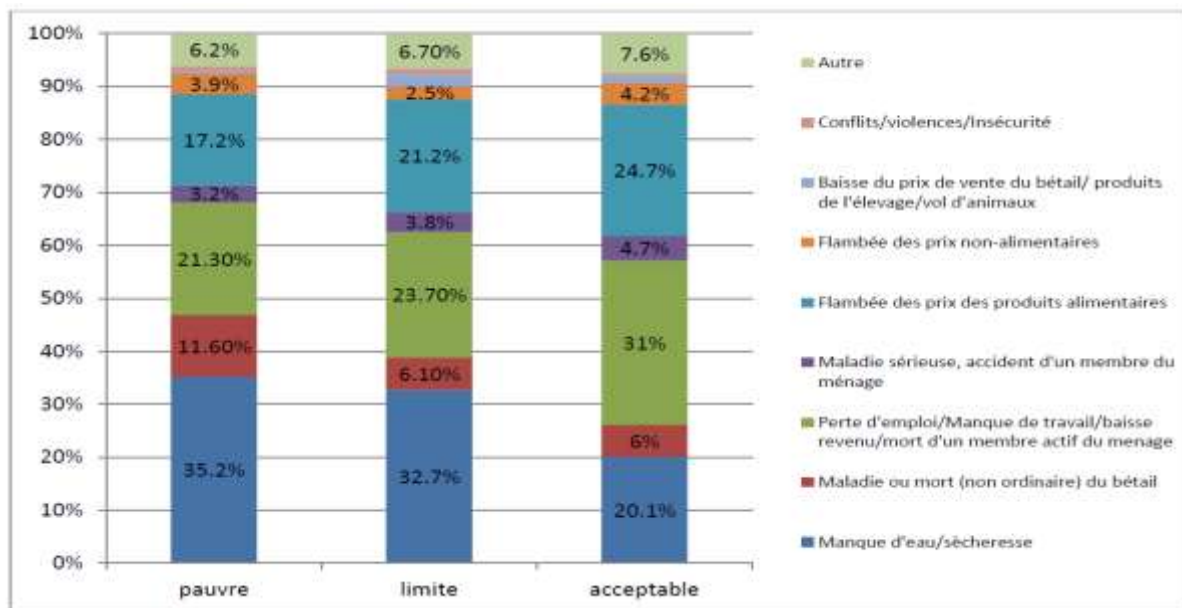
Ce qui précède montre bien la situation de vulnérabilité qui caractérise les ménages djiboutiens pauvres. Les principaux chocs auxquels ils font face sont principalement d’ordre naturel (sécheresses, inondations) et anthropiques (inflation ou tout autre résultat de l’activité humaine principalement). Au cours des 12 derniers mois, 27,3%¹⁴ des ménages ont dû faire face à une baisse du revenu familial due à la perte d’emploi, au chômage ou au décès d’un membre actif, 25,3% à la sécheresse, 22,5% au niveau élevé des prix des denrées alimentaires. Le monde urbain est surtout touché par la baisse du revenu familial (38%) et par la hausse des prix des produits alimentaires (24,5%). Quant au milieu rural, ce dernier reste

¹⁴ PAM, Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (AGVSAN), 2014

préoccupé par la sécheresse (38,5%), la hausse des prix alimentaires (20,7%), la perte d'emploi (17,1%) et les contraintes liées à la production animale (12,5%), telles que la mort ou maladie du bétail. L'accès au revenu (et donc les difficultés de trouver un emploi) constitue le choc le plus grave pour la très grande majorité des ménages.

L'examen de la catégorisation (pauvre, limite et acceptable) de la consommation alimentaire des ménages effectuée par le PAM (2014) basée sur la diversité des aliments est intéressant. En effet, les chocs récurrents pour toutes les catégories sont relatifs au manque d'eau/sécheresse, à la perte d'emploi ou manque de travail et à la flambée des prix des produits alimentaires. Il est à noter que la maladie ne vient qu'en 4^{ème} position. (Figure 1).

Figure 1. Chocs par catégorie de consommation alimentaire des ménages



Source : PAM, *Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition* (AGVSAN), 2014

1.4. Des difficultés de construction du capital humain

Les différents chocs auxquels font face les ménages pauvres, en particulier ceux du monde rural, diminuent leur capacité à faire face aux besoins élémentaires comme l'accès à la nourriture, notamment pour leurs enfants. Cette situation de privations hypothèque le développement du capital humain, surtout pendant l'enfance, avec des effets indirects sur la productivité, la réduction de la pauvreté à long terme et le développement national.

En effet, les résultats de l'enquête SMART menée par l'UNICEF (2013) affichent un tableau peu reluisant comparable à celui des pays de l'Afrique Subsaharienne. La prévalence de la malnutrition aigüe globale (MAG) des enfants de 6-59 mois d'âge est estimée à 17,8% au niveau national et varie entre 14,7 dans la région de Dikhil et 25,7% à Obock. La prévalence de l'insuffisance pondérale est estimée à 26,6% au niveau national avec des disparités régionales importantes. Ces taux traduisent une situation d'urgence et une détérioration de

l'état nutritionnel des enfants de moins de 5 ans par rapport à 2010 au niveau national, lorsque le taux de malnutrition aigüe était de 10,0%¹⁵.

Le niveau de la malnutrition chronique globale est également préoccupant avec une prévalence de 29,7% au niveau national. Dans les régions d'Obock (45,2), de Dikhil (44,2%) et de Tadjourah (40,8%), le seuil d'urgence défini par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) de 40% est dépassé.

Ces différents chiffres témoignent d'une situation inquiétante non suffisamment investiguée mais qui s'explique sûrement en grande partie par la pauvreté chronique et l'insécurité alimentaire¹⁶.

La malnutrition chronique a des conséquences majeures pour la survie des enfants¹⁷, la santé à long terme, elle affecte le développement des capacités cognitives (surtout au cours des deux premières années de vie) et par conséquent la performance à l'école ainsi que la productivité et les revenus à l'âge adulte. Selon les estimations de la Banque mondiale (2006), les pertes de productivité à l'âge adulte qui résultent de la malnutrition chronique pendant la petite enfance induisent une diminution du PIB de 2 à 3% par an. Dans cette perspective, la lutte contre le retard de croissance devrait être considérée comme une priorité nationale.

Beaucoup de pays en développement ont mis en place des programmes de protection sociale mettant l'accent sur la lutte contre les déficits de développement humain qui se sont révélés efficaces.

2. Protection sociale et résilience à Djibouti : une stratégie bien pensée

Longtemps considérée comme un luxe voire néfaste, la protection sociale s'est imposée en force dans le débat international en matière de politiques de développement. Ce sont les effets sociaux négatifs des programmes d'ajustement structurel appliqués depuis la fin des années 1990 qui la propulsent comme un outil incontournable pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Cette dernière n'est plus vue comme un coût mais désormais comme un investissement social.

Sous la houlette des institutions internationales (OIT, BM, UNICEF, PNUD¹⁸), les pays du monde en développement s'engagent tant bien que mal à élaborer des programmes de protection sociale. Dans les pays d'Afrique subsaharienne et notamment dans la sphère francophone, les années 2010 marquent l'élaboration des politiques et/ou des stratégies de

¹⁵ UNICEF, SMART, 2013.

¹⁶ 20% de la population de la capitale et ¾ des ménages du monde rural sont vulnérables à une insécurité alimentaire sévère ou modérée (PAM, 2013).

¹⁷ En raison de ses effets d'interaction avec les principales maladies infantiles, le retard de croissance contribue directement ou indirectement, selon les estimations internationales, à 45% des décès des enfants de moins de cinq ans (The Lancet, 2013).

¹⁸ OIT : Organisation Internationale du Travail, BM : Banque Mondiale ; UNICEF : Programme des Nations Unies pour l'Enfance ; PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.

protection sociale¹⁹, cadre de référence des interventions stratégiques et opérationnelles pour promouvoir la protection sociale. En Afrique francophone, l'accent est davantage mis sur les filets sociaux, branche de la protection sociale non contributive. En effet, force est de constater les limitations de la sécurité sociale (branche contributive) qui reste l'apanage d'une minorité (souvent inférieure à 10% de la population) de salariés du secteur formel face à l'écrasante majorité qui évolue dans l'informel. Il faut toutefois noter que *les programmes de protection sociale non contributive ne rencontrent pas le même succès, mettant ainsi en évidence les difficultés de l'appropriation des idées nouvelles* (Merrien, 2013). Ces derniers ont du mal à séduire les élites au pouvoir pour plusieurs raisons dont la contrainte fiscale et l'entretien d'une culture de dépendance sont les plus souvent mis en avant (Mc Cord, 2009). Portée par le vent du moment, la République de Djibouti élabore une Stratégie Nationale de Protection sociale dès 2012 fortement orientée vers les filets sociaux. Dans cet article, nous traitons principalement de la protection sociale non contributive qui regroupe l'ensemble des programmes de transferts sociaux, monétaires ou en nature, fournis aux plus pauvres et vulnérables pour faciliter l'accès aux services sociaux de base. Afin que la Protection Sociale soit un instrument efficace dans la lutte contre la pauvreté et dans le renforcement de la résilience des populations, certaines conditions sont nécessaires à réunir.

2.1. Un détour vers les liens entre résilience et protection sociale

Le rôle de la Protection Sociale²⁰ dans le renforcement de la résilience des populations vulnérables, c'est-à-dire leurs capacités à mieux gérer les risques auxquels elles sont confrontées, sans avoir recours aux adaptations néfastes, est largement reconnu.

Pour comprendre les liens entre PS et résilience, nous nous référons au cadre conceptuel « 3PT » (protection - prévention – promotion- transformation développé par Devereux et Sabates - Wheeler (2004) basé sur les premiers travaux de Guhan (1994). Ce cadre fournit une typologie qui permet de classer les interventions de PS en différentes catégories qui relèvent de la protection, la prévention, la promotion et la transformation en fonction de leurs objectifs généraux et les types de vulnérabilités qu'ils tentent de résoudre.

En résumé, les mesures de protection comprennent des politiques et des instruments sociaux visant à protéger les individus ou les groupes vulnérables tels que les enfants, les orphelins, les personnes âgées ou handicapées à travers la mise en place de programmes de protection sociale comme les régimes de retraite, les programmes pour enfants ou d'autres groupes nécessaires.

Les mesures de prévention correspondent aux politiques sociales et celles conçues pour faire face aux fragilités liées aux différentes phases du cycle de vie et à la gestion des désastres.

¹⁹ En 2013, un total de 67 pays dans le monde avait élaboré une politique ou une stratégie de protection sociale qui met l'accent sur la nécessité d'une approche systémique Banque Mondiale, State of the Social Safety Nets, 2015.

²⁰ Plusieurs évaluations des programmes célèbres tels que le PSNP, l'Oportunidades ont pu renforcer la résilience des ménages bénéficiaires comme consigné par Béné, C.; Godfrey-Wood, R.; Newsham, A. and Davies, M., Resilience: New Utopia or New Tyranny? , IDS Working Paper 405, Brighton: Institute of Development Studies

Elles visent à réduire la vulnérabilité des individus ou groupes à des chocs spécifiques par le biais par exemple des assurances chômage, des transferts monétaires ou en nature.

Les mesures de promotion sont définies comme politiques sociales et autres interventions de filets sociaux de sécurité qui visent directement à améliorer le revenu, les moyens d'existence telles que les programmes de micro-crédit, de diversification des moyens de subsistance ou encore les transferts monétaires ou d'actifs de production.

Enfin, les mesures de transformation tentent d'aller plus loin en essayant de corriger les limitations en termes de justice sociale, les discriminations etc.

Ces différentes catégories peuvent se chevaucher comme par exemple, les travaux publics à haute intensité de main d'œuvre (TP-HIMO) constituent un parfait exemple d'intervention combinant prévention (transferts monétaires ou en espèces) et promotion (construction d'infrastructures durables). Un des facteurs clefs qui sous-tend la résilience est la graduation²¹. Le concept de graduation désigne le potentiel d'un programme de PS de réduire la vulnérabilité de sorte que les bénéficiaires peuvent s'en sortir après la période de fin de l'intervention. Ce postulat, basé sur les fonctions promotionnelles des moyens d'existence de la protection sociale, suppose que certaines conditions soient réunies pour que la logique fonctionne. Ce raisonnement se réfère à la question de l'accumulation des ressources et des actifs par les ménages.

Ces conditions sont résumées par Sabates-Wheeler et Devereux²² (2011) en 5 facteurs qui peuvent concourir ou contraindre une graduation durable :

- (i) Les conditions de marché dans lesquelles le bénéficiaire doit opérer après qu'il ait atteint le seuil limite ;
- (ii) Les conditions initiales de ressources et l'efficacité des ressources disponibles ;
- (iii) Le montant du transfert et la couverture ;
- (iv) Les motivations à l'échelle du ménage ;
- (v) Le contexte environnemental (chocs naturels).

Les conditions mentionnées ci-dessus doivent être considérées pour construire des moyens d'existence durables et donc renforcer de manière pérenne la résilience des pauvres. Dans cette perspective, penser résilience induit adopter une réflexion holistique qui intègre les conditions préalables des marchés, les dotations initiales des ménages et des communautés mais aussi les questions de l'environnement et de la gestion des ressources (déterminantes pour le monde rural). Penser résilience des ménages implique alors des stratégies de formation d'actifs et un investissement dans l'éducation, la santé et les compétences. Dans les régions rurales, la résilience des populations est intrinsèquement liée à la gestion des ressources naturelles et conditions environnementales.

La section suivante tente d'appréhender l'efficacité des programmes de la protection sociale à Djibouti.

²¹ Terme anglais qui signifie le changement de statut ou encore l'amélioration de la situation.

²² Sabates-Wheeler et Devereux (2011), Transforming livelihoods for resilient futures: how to facilitate graduation in social protection programmes, FAC, Working Paper 023, Brighton: IDS, Future Agriculture Consortium.

2.2. Bref diagnostic de l'efficacité des programmes de protection sociale

Une revue exhaustive des filets sociaux de sécurité n'a pas été effectuée à Djibouti. Dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie Nationale de la PS (SNPS), une tentative de recensement fournit un premier état des lieux. Les interventions de filets sociaux ont surtout consisté en de l'aide alimentaire et saisonnière et, globalement de court terme et très fragmentées. Elles sont introduites grâce à l'appui des organisations internationales (PAM, UNICEF, BAD, FIDA, etc.), d'ONG et, mises en œuvre par plusieurs ministères sectoriels. A Djibouti, il s'agit principalement de distribution de vivres, de kits scolaires, de fournitures, de médicaments etc. Les transferts monétaires conditionnels ont été récemment introduits (2012) par le Secrétariat d'Etat à la Solidarité Nationale (SESN) avec l'appui de la Banque Mondiale dans le cadre d'un projet pilote très innovant intégrant nutrition et TP-HIMO. Cette intervention pilote associe la nutrition et l'accès aux revenus dans le cadre d'un programme « travail contre rémunération en espèces »²³.

Les dépenses totales, toutes sources confondues, de protection sociale non-contributive sont estimées à environ 3% du PIB, ce qui est important lorsqu'on les rapporte à la taille de la population. Il est intéressant de noter que le monde caritatif basé sur la religion musulmane fournit une assistance sociale non négligeable de l'ordre de 1,5 %²⁴ bien que celle soit faiblement documentée. Cette dernière laisse peu d'impact durable en dehors des périodes de crise humanitaire.

L'incidence de la pauvreté chronique témoigne du caractère éphémère et du faible impact de cet ensemble non coordonné d'interventions. Pourtant, la coordination est une dimension clef conditionnant l'efficacité des transferts sur le plan de la protection des pauvres et des groupes vulnérables.

Le rapport récent de la Banque Mondiale sur la "Pauvreté et Impact Social" (2015) montre que les programmes de filets sociaux n'atteignent pas la majorité des pauvres²⁵ à Djibouti avec des erreurs d'inclusion et d'exclusion importantes. Sur les sept types de programmes évalués²⁶ selon les données disponibles dans la base EDAM IS 3, les exonérations fiscales sur certains produits alimentaires de base, les rations alimentaires et les transferts privés (internationaux ou nationaux) bénéficient respectivement à 77%, 27% et 21% aux ménages les plus pauvres assimilés à ceux du 1^{er} quintile. Cette même étude souligne la faible

²³ Une évaluation d'impact est en cours, ses résultats pourront produire des enseignements utiles pour porter peut être à l'échelle un tel programme compte tenu de la situation socioéconomique désastreuse de la majorité des ménages djiboutiens.

²⁴ SESN, Stratégie Nationale de la Protection Sociale, 2013

²⁵ Banque Mondiale, Pauvreté et Impact Social, Renforcement des Filets de Protection Social à Djibouti, février 2015.

²⁶ Il s'agit précisément des pensions (privée ou publique), compensations pour les dépenses sur la santé, les rations alimentaires, les transferts de fonds du gouvernement ou des ONG, les subventions publiques de produits alimentaires et pétroliers et les transferts privés reçus de la famille et des amis (Banque Mondiale 2015).

générosité des programmes de filets sociaux à Djibouti. Par générosité, il faut comprendre le montant du transfert qui, si trop faible ne procure aucun bien-être ou amélioration de la situation des bénéficiaires.

En bref, les programmes de filets sociaux tels qu'ils ont été conçus jusqu'alors à Djibouti semblent avoir eu un faible impact sur la pauvreté et les inégalités. A l'instar de la situation de beaucoup de pays d'Afrique, ce constat met en exergue la faiblesse d'une réflexion réelle sur les différents paramètres de la conception d'un système national de filets sociaux.

Enfin, partant de l'estimation des dépenses totales allant dans ces interventions, il est d'autant plus frappant que les populations (enfants de moins de 5 ans, femmes enceintes) qui se trouvent en situation d'urgence silencieuse souffrant de malnutrition chronique et sous-alimentation ne soient pas l'objet d'une attention spécifique.

Le processus prometteur récemment enclenché de structuration du secteur de la protection sociale à Djibouti constitue une étape charnière dans la construction d'un système national mais également dans la prise en compte de nombreux défis de développement humain (malnutrition chronique, chômage, etc.) lors de la conception des programmes de PS.

2.3. Un cadre politique et institutionnel de la protection sociale embryonnaire en cours de construction

Le dispositif institutionnel de la protection sociale à Djibouti est en train de se mettre en place. Une Stratégie Nationale de Protection sociale (SNPS 2013-2017) a été validée par le Conseil des Ministres en juin 2013. Cette dernière s'inscrit dans la lignée de l'Initiative Nationale pour le Développement Social» (INDS) dont elle propose de développer davantage le volet filets sociaux. L'adoption de la SNPS a établi le cadre politique qui guide le développement de la protection sociale à Djibouti et devrait faciliter l'appui programmatique conjoint comme cela se pratique dans d'autres pays de la région, comme l'Ethiopie.

La Stratégie cible en particulier trois catégories de populations et notamment :

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

le plus grand nombre des actifs demandeurs d'emplois ne bénéficiant par ailleurs d'aucune protection sociale »²⁷.

La SNPS privilégie trois axes d'intervention que sont : (i) l'appui à l'alimentation en particulier dans les phases critiques de formation du capital humain, (ii) l'accès temporaire à un revenu minimum via (iii) le développement des opportunités d'emplois rémunérés pour les actifs à faible niveau de qualification dans le secteur de la construction et de l'entretien des petits équipements et infrastructures publics.

La stratégie met l'accent sur les populations en situation de sous-alimentation chronique en milieu urbain, avec une attention particulière aux stades déterminants de la formation du capital humain (femmes enceintes, allaitantes et enfants de moins de deux ans). Elle reste toutefois vague quant à l'importance de la graduation dans les différents programmes à haute intensité de main d'œuvre qu'elle préconise.

Compte tenu du caractère transversal de la PS, le défi majeur réside dans la coordination des interventions des différents ministères sectoriels, des partenaires techniques et financiers et de la société civile. Pour ce faire, un Comité Intersectoriel en charge de la Protection Sociale (CI/PS) devra être établi sous l'autorité du Secrétariat d'Etat à la Solidarité Nationale (SESN) placée sous l'autorité du Premier Ministre et chargé de l'application de la politique de lutte contre la pauvreté et la promotion de la solidarité nationale. Le CI/PS a la responsabilité de concevoir, mettre en œuvre, suivre et évaluer la SNPS mais aussi d'assurer la coordination et l'harmonisation des programmes et projets de filets sociaux de sécurité. Pour l'appuyer, il est également prévu la création d'un Secrétariat Technique Permanent (STP) en charge de la coordination institutionnelle. Le STP sera une partie intégrante de la Direction de la Solidarité du SESN. Le système de points focaux qui forme le CI/PS a montré ses limites sous d'autres horizons rendant difficile la tâche du futur STP, ces derniers n'étant pas toujours des personnes dotées de pouvoir décisionnel au sein de leurs structures. Les défis de la coordination *in fine* par le SESN se posent en présence de plusieurs ministères sectoriels de taille (Ministères de la Santé, de l'Education, de la Famille, de l'Agriculture, de l'Economie et Finances, etc.) qui ont des mandats pertinents pour la protection sociale de par leurs secteurs spécifiques.

La nécessité d'un système²⁸ cohérent et intégré de protection pour en finir avec la fragmentation des interventions disparates est manifeste dans plusieurs pays dans le monde et en ASS²⁹ en particulier. La mise en place d'institutions dédiées à la coordination doit aller de pair avec la construction / consolidation des capacités et des compétences indispensables pour améliorer l'efficacité des programmes de PS à Djibouti.

²⁷ Secrétariat d'Etat à la Solidarité Nationale (SESN), Stratégie Nationale de la Protection Sociale, 2013

²⁸ Le besoin de renforcer la coordination ainsi que les liens avec les autres secteurs et politiques économiques est souligné dans différents documents de stratégies et déclarations politiques d'institutions internationales à l'instar de la Banque Mondiale (2012), l'UNICEF (2012), la Commission Européenne (2012).

²⁹ Banque Mondiale, State of the Social Safety Nets, 2015.

Le début de la mise en place d'un registre social unique, dès la fin 2013, à partir de la base des données des ménages pauvres du projet pilote de filets sociaux est une avancée capitale dans l'identification des populations vulnérables à Djibouti. En effet, le projet de registre social constitue un point d'entrée concret pour la coordination de plusieurs secteurs permettant également de régler définitivement les duplications dans l'accès aux programmes d'assistance sociale.

3. La nouvelle initiative IDDRS de l'IGAD et le DPP Djibouti : bâtir la résilience face aux aléas climatiques

Bref rappel des objectifs du DPP Djibouti

Le DPP Djibouti (2012-2017) se propose d'améliorer la résilience à la sécheresse, les revenus et la capacité de résistance au changement climatique des populations rurales. Le narratif met l'accent sur l'importance de trouver des mesures permettant de rompre avec les logiques d'assistanat qui ont été jusqu'à présent privilégiées. Le renforcement des capacités des populations vulnérables de façon durable est souligné.

Dans cette perspective, le DPP se focalise sur les zones rurales (ciblage géographique) les plus touchées par la sécheresse. L'approche HIMO est retenue pour déboucher sur la création de plus d'emplois. Six composantes prioritaires ont été définies :

- (i) La gestion des ressources naturelles ;
- (ii) L'accès aux marchés et le petit commerce ;
- (iii) L'appui aux modes de vie et services de base;
- (iv) La gestion des risques et des catastrophes au niveau pastoral ;
- (v) La recherche et gestion des connaissances ;
- (vi) La résolution des conflits et le soutien aux processus de la paix.

Un examen rapide de ces composantes montre que leur mise en œuvre nécessite l'implication d'une multiplicité d'acteurs (ministères et autres partenaires) et donc un dispositif de coordination solide.

Coordination et capacité : un sérieux défi qui reste à relever

Le dispositif institutionnel envisagé au niveau national reste très peu concret concernant les modalités pratiques³⁰ de coordination avec le secteur de la PS à Djibouti. La mise en œuvre du programme-pays est confiée à une structure focale positionnée au sein du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Élevage, chargé des Ressources Halieutiques (MAPE-RH). Cette structure focale se chargera également de la facilitation de la plateforme régionale de

³⁰ Les arrangements sont sommairement décrits dans un tableau (N°2) résumant les rôles et les responsabilités des différents intervenants.

l'IGAD et de la mise en place d'un Comité de pilotage interministériel du programme pour la coordination entre les institutions publiques et privées impliquées.

Tout cela rappelle l'architecture montée au niveau du secteur de la protection sociale et interpelle le niveau supplémentaire de complexité ajouté. Des liens explicites devraient être établis entre ce que l'on appelle les programmes clés de la protection sociale avec les interventions complémentaires des autres secteurs. La finalisation du registre unique devrait concourir à une meilleure coordination et faciliterait l'inclusion des personnes pauvres ou vulnérables inscrites dans les interventions des autres secteurs.

Dans cette logique, les interventions de la composante 3 liées aux filets sociaux à savoir les transferts en nature (vivres, bétail cheptel) ou monétaires (contre travail HIMO) devraient être encadrées dès leur conception (détermination du montant et de la durée du transfert, etc.) par le SESN. En effet, une recherche récente sur les programmes de transferts monétaires dans les zones pastorales et reculées du Kenya a montré un impact positif est possible pourvu que leur montage ait été bien conçu (Mude et al., 2012).

Face aux limites déjà identifiées de capacités, la coordination des actions menées dans les différentes sphères, notamment de la protection sociale et de l'adaptation au changement climatique, est de facto faible. Cette situation est d'autant plus exacerbée par la multiplicité des instances de coordination au niveau national et la compétition pour les financements.

Dans un tel contexte, la capacité des programmes à réduire la vulnérabilité des ménages et communautés pauvres est très limitée surtout lorsque l'on s'attaque au monde rural pastoral à Djibouti. Cette réalité est illustrée par les difficultés rencontrées par le grand programme éthiopien de transferts monétaires (PSNP³¹) quand ce dernier a voulu étendre ses interventions dans les régions pastorales. Pour n'en citer que les principales, le PNSP a buté contre le déficit de formation des personnes chargées de la mise en œuvre, les difficultés à atteindre les populations dispersées mais également le conflit potentiel entre les bénéficiaires des programmes et les structures traditionnelles très ancrées (tribus, coutumes traditionnelles de partage, etc.) (Sabates-Wheeler, Lind, and Hoddinott 2013). Sur la base de ces expériences, l'initiative IDDRSI pourrait être la plateforme d'échange d'expériences entre les différents pays de la région.

³¹ Productive Safety Net Programme.

Conclusion

Sur le plan de la lutte contre la pauvreté chronique, Djibouti entame une nouvelle étape de son développement pendant laquelle le système de protection sociale peut jouer un rôle important dans la réduction de la vulnérabilité structurelle des couches les plus pauvres. Ce défi est d'autant plus important à relever qu'il s'agit de préserver la paix sociale dans une région secouée ces dernières années par des troubles sociaux dus aux fortes inégalités. Cet article a tenté de montrer que les programmes de protection sociale non contributive (les filets sociaux de sécurité) pourraient aider à réduire la vulnérabilité et à renforcer la résilience face aux divers chocs si certaines conditions préalables sont réunies. La coordination avec les autres secteurs, facilitée notamment par le registre social, sera indispensable pour concevoir des programmes adaptés mais également pour faire face aux crises naturelles, anthropiques et de développement humain. La nouvelle initiative IDDRSI de l'IGAD offre dans le court terme une occasion de se coordonner de sorte à augmenter l'impact de futurs programmes. La taille du pays devrait aider.

Partant des défis de développement humain, les interventions d'assistance sociale devraient se concentrer sur le renforcement de la capacité de résilience des plus pauvres et vulnérables. Cet article a mis en exergue que penser résilience oblige adopter une approche holistique de la problématique de la lutte contre la pauvreté. Si de nombreuses évaluations³² ont montré des résultats incontestables à court terme (fréquentation scolaire, sécurité alimentaire, santé des populations suivies), il existe peu d'informations quant aux effets à long terme tant sur les bénéficiaires que sur l'économie locale. La réussite des interventions de protection sociale est conditionnée par les mesures complémentaires développées en collaboration avec les autres secteurs de l'économie. Tout cela revient donc à souligner que la protection sociale demeure une composante de la politique de lutte contre la pauvreté, elle ne peut se substituer à une politique de l'emploi, ni à une politique de croissance. Pour Djibouti, les solutions développées dans le domaine de la protection sociale doivent susciter un débat sur les autres sources de la croissance.

³² UNICEF, FAO, Université de Caroline du Nord, The Transfer Project
<http://www.cpc.unc.edu/projects/transfer>

Bibliographie sommaire :

- Banque mondiale (2006) Repositioning nutrition as central to development: a strategy for large-scale action, Washington DC
- Banque Mondiale (2011) 'Social Protection and Climate Resilience', report from the international workshop 'Making Social Protection Work for Pro-poor Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation' Addis Ababa 14–17 March 2011. Washington DC: The World Bank, 68 pp.
- Banque mondiale (2012), Inclusion et Résilience: Perspectives pour l'assistance sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Washington DC
- Banque Mondiale (2014), Stratégie de Partenariat- Pays FY 2014- 2017
- Banque Mondiale (2015), State of the Social Safety Nets
- Banque Mondiale, République de Djibouti, Pauvreté et Impact Social, Renforcement des Filets de Protection Social, février 2015.
- Banque Mondiale, World Development Indicators
- Béné, C.:(2012), M., Resilience: New Utopia or New Tyranny? - Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes, IDS Working Paper 405, Brighton: IDS
- Belbéoch O. ; Charbit Y.; Hassan Houssein S. ; La population de Djibouti : recherches sociodémographiques / sous la direction de Paris, l'Harmattan, 2008
- Devereux, S.; Roelen, K.; and Ulrichs, M.:(2015), Evaluation Where Next for Social Protection, March 2015
- DISED (2012), Profil de la pauvreté à Djibouti
- Hassan Houssein S. Palloix C., (2003), De l'économie du développement à l'économie du changement institutionnel, Colloque international GRECOS, Perpignan 'Economie et Institutions'
- Hassan Houssein S. ; (2007), Djibouti, Economie du développement, changements institutionnels et organisationnels, L'Harmattan
- Ministère de la Santé (2006), UNICEF, Enquête Djiboutienne à Indicateurs Multiples
- PAM (2014), Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (AGVSAN),
- PNUD (2014), Rapport Mondial de Développement Humain
- République de Djibouti (2012), Document de Programmation Pays (2012-3017)
- Sabates-Wheeler, R.; Devereux S.; (2011), Transforming livelihoods for resilient futures: how to facilitate graduation in social protection programmes, FAC, Working Paper 023, Brighton: IDS, Future Agricultures Consortium.
- Secrétariat d'Etat à la Solidarité Nationale (2013), Stratégie Nationale de la Protection Sociale, 2013 (2013-2017)
- The Lancet (2013) Maternal and child nutrition, résumé exécutif de la série d'articles du Lancet sur la nutrition maternelle et infantile, www.thelancet.com
- UNICEF, SMART, 2013