

**UNDEF**



The United Nations  
Democracy Fund

**CLAUSE D'ÉVALUATION A POSTERIORI DES PROJETS DU FONDS DES  
NATIONS UNIES POUR LA DÉMOCRATIE  
Contrat N°.PD:C0110/10**

**RAPPORT D'ÉVALUATION**



**UDF-DJI-11-436: Ensemble contre la violence et la discrimination des femmes à  
Djibouti**

**Date : 8 mars 2016  
Executive summary in English**

## Remerciements

L'équipe remercie tous les membres de l'Association des Femmes de Tadjourah (AFT) qui ont contribué au bon déroulement de l'organisation de la mission d'évaluation au Djibouti. Les évaluatrices souhaitent également remercier tous les acteurs, intervenants et bénéficiaires qui ont participé à ce processus d'évaluation, qui ont accepté d'être disponibles et de partager leurs expériences et réflexions. Bien entendu, les évaluatrices sont seules responsables d'éventuelles erreurs ou omissions contenues dans le présent rapport.

## Note

Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des évaluatrices. Elles ne représentent pas les positions du FNUD ni des institutions mentionnées dans le texte.

## Auteurs et contributeurs

Le présent rapport a été rédigé par June Kane, avec le soutien d'Aicha Mohamed et Aurélie Ferreira. L'évaluation a été organisée sous la direction d'Eric Tourrés, Directeur de projet.



# Table des matières

<b>I. EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	<b>1</b>
<b>II. RESUME EXECUTIF</b> .....	<b>3</b>
<b>II. INTRODUCTION ET CONTEXTE DU PROJET</b> .....	<b>8</b>
(i) Objectifs du projet et de l'évaluation .....	8
(ii) Méthodologie de l'évaluation .....	8
(iii) Contexte national du projet .....	9
<b>III. OBJECTIFS, STRATEGIE ET MISE EN ŒUVRE DU PROJET</b> .....	<b>11</b>
(i) Objectifs du projet.....	11
(ii) Logique d'intervention .....	12
(iii) Mise en œuvre du projet .....	13
<b>IV. CONSTATATIONS ET REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES</b> .....	<b>13</b>
(i) Pertinence .....	13
(ii) Efficacité .....	15
(iii) Efficience .....	16
(iv) Impact .....	18
(v) Pérennité .....	19
<b>V. CONCLUSIONS</b> .....	<b>20</b>
<b>VI. RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>22</b>
<b>ANNEXE 1 : QUESTIONS EVALUATIVES</b> .....	<b>23</b>
<b>ANNEXE 2 : DOCUMENTS EXAMINES</b> .....	<b>24</b>
<b>ANNEXE 3 : PERSONNES RENCONTREES</b> .....	<b>25</b>
<b>ANNEXE 4 : LISTE DES ABREVIATIONS</b> .....	<b>26</b>

## I. Executive Summary

From 1 January 2013 to 31 December 2014, the non-governmental organisation (NGO) *Association des Femmes de Tadjourah* (AFT) ran a project called “*Ensemble contre la violence et la discrimination des femmes à Djibouti*” (Together against violence and discrimination of women in Djibouti). The total budget for the project was USD200,000, of which USD20,000 was allocated to final evaluation and follow-up by UNDEF.

This report contains an evaluation of the project, carried out by an international and local expert, according to the methodology agreed by UNDEF and Transtec and contained in an Operational Manual.

### (i) The project

The objective of the project was to contribute to the elimination of violence and discrimination against women in 20 communes of the Tadjourah region, and this was to be achieved through a three-pronged strategy:

- awareness raising and mobilisation of the local population to reject violence and discrimination;
- building the personal capacities of local actors and structures, including by:
- the creation and installation of 20 local vigilance groups (*Groupes de Vigilance Locaux – GVL*) in the target communes.

The strategy was to be operationalized through:

- the production of advocacy (t-shirts, posters and placards) and information materials (brochures) to be used during 20 information workshops and awareness-raising meetings in the communities;
- a reference study on violence and discrimination against women in the region, and follow-up use in training leaders of various groups, including the GVL, encouraging them to sign a ‘Women’s Manifesto’ committing to reject violence;
- training of 50 decision-makers and civil society actors, plus 360 GVL-run community workshops at a rate of 20 per month for eight months;
- installation of the GVLs in the 20 communities for awareness raising as well as support to victims.

### (ii) Evaluation Findings

#### **Relevance**

There was a fundamental flaw in the design of the project that reflected a mismatch between the problem identified and the responses chosen. AFT’s own research identified the principal cause of violence against women in Tadjourah (and global research extends this to Djibouti more generally) as patriarchal attitudes and behaviours that relegate women to an inferior status in the couple, the community and the nation. A secondary factor is a weak legal framework to support action to end violence, and weak implementation of existing clauses in the Constitution that promise gender equality.

The project did not address these causes but focused on raising the awareness of women, potentially putting them at risk of reprisals. Other elements of the project were also poorly designed, in particular the messages transmitted through the materials, which in some cases were discriminatory and out of line with international norms. The evaluators expressed concern that the training materials misrepresented the concept of ‘gender’ and that there was a generally poor understanding of the issue.

There was particular concern about the role of the GVL. While there was obvious enthusiasm and energy to improve understanding in the communities, especially from the female members of the groups, the male leaders' responses to instances of violence perpetuated the community-negotiated outcomes that avoid reporting to the authorities and see women retreat into silence.

### ***Effectiveness***

The Project Document includes a series of indicators against which effectiveness, which asks whether the project is likely to have achieved its objectives, can be measured. In relation to the indicators, the project was to some extent effective, but only because the targets set were quantitative and not qualitative. So, for example, the project achieved the indicator of training and installing 20 GVL in the 20 target sites, however the functioning of these groups (see above) was not likely to contribute to the objectives.

### ***Efficiency***

The project was efficient to the extent that it fulfilled all contractual obligations, although the evaluators were unable to investigate fully what the total expenditure on the project was. UNDEF queried how figures in the final financial report tallied exactly with projects (unusual in a two-year project, as exchange rates and costs fluctuate) and whether AFT 'topped up' the budget from other sources. AFT did not give a satisfactory answer to this.

In terms of management of the project, a three-person team of coordinator, assistant coordinator and secretary oversaw day-to-day operations while a Steering Committee took responsibility for ensuring that the project fulfilled obligations according to the work plan. The evaluators expressed concern that the GVL members were all volunteer and that this might affect the longer-term operations of the groups. The evaluators also suggested that the project would have benefited from partnerships with other groups with more experience working on this issue.

### ***Impact***

Because of the faulty design and a perceived lack of understanding and experience of gender-based violence reflected in inappropriate messages, the project was unlikely to have had a positive impact on the problem identified. Disconcertingly, there are indications that some impacts of the project – the silencing of women at risk or experiencing violence, the repetition of messages underlining the dependent status of women, and the perpetuation of traditional responses to incidences of violence that deny the legal rights of the woman, for example – were likely to be negative.

### ***Sustainability***

No follow-up was foreseen to the project, although the GVL have been reactivated to play a similar role in an EU-funded project on female genital cutting (FGC). Interviews with members of the GVL suggested that some groups had continued to work while others had not – a result of the volunteer nature of the groups and a function of the commitment and energy of individual members. The project did not attempt lobbying or advocacy at national levels and did not attempt to effect longer-term systemic change.

### ***UNDEF value-added***

The project was weak in many respects and its value to UNDEF is most probably as an example of a project that can fulfil all its obligations, satisfy qualitative indicators but not achieve its objectives and, indeed, potentially have a negative impact. The evaluators expressed concerns at the use of the UNDEF emblem and name on materials transmitting discriminatory messages about women.

(ii) **Conclusions**

- **The project was not relevant as designed.** A mismatch between the problem identified and the solutions proposed led to actions and outputs that were not likely to achieve the objectives set.
- **AFT was not well equipped to run a project focusing on violence against women, which is not its principal area of expertise.** Errors in understanding of gender-based violence suggest that this is not an area that is well enough grasped as a basis for programming.
- **The project was partly effective, measured against the quantitative indicators set in the Project Document, however it was not effective in qualitative terms.**
- **The project was efficient.** Contractual obligations were met and the budget was correctly allocated, although expenditure on the poor and sometimes inappropriate information materials might have been better used.
- **The advocacy and information materials were weak and there was no clear communication strategy.** Some materials were simply publicity for the project and the organization; some had neutral messages that contained no 'call to action'; some were gender-biased and should not have been used.
- **The positive impact of the project was most likely minimal,** limited to the mobilisation of some members of the GVL and local actors. The **impact was more likely to have been negative,** given the flaws identified in design and implementation.
- **The project was not sustainable.** Apart from the volunteer continuation of some GVLs and the coincidence of a similar project receiving support from the EU, there was no planned follow-up to the project.

(iii) **Recommendations**

For AFT

- **AFT should identify its areas of strength and focus on developing these.** Shifting focus on the basis of donor demand and available funds is dangerous in the long-term to the survival of the organization.
- **The composition and the role of the GVL should be reviewed, in particular in relation to the use of traditional negotiated solutions to instances of violence which silence women and perpetuate their inferior status.** AFT might consider working with partners to address the systemic issues that result in poor or slow responses from relevant authorities whose responsibility it should be to respond to cases of violence.
- **AFT should consider including a budget line to cover the expenses, equipment and a modest honorarium for those who currently work as volunteers.** This is both good practice to assure continued engagement and also in line with international work standards.
- **The posters and the placards bearing discriminatory messages should be removed from use.** As an organ of the United Nations, UNDEF cannot be seen to endorse messages that do not comply with international instruments.

For UNDEF:

- **UNDEF might consider including a question in the application form for grants that asks for the direct correlation between identified problem and proposed response,** to check that there is not a mismatch that will lead to objectives not being reached.
- **UNDEF might find a mechanism to check the specific capacities of organizations being considered for a grant,** in the context also of other organizations working in the same area.
- **UNDEF might use this project as an example of weak practice,** but one in which all obligations were met despite poor design, inappropriate outputs and potentially negative impact.

## II. Résumé Exécutif

Du 1 janvier 2013 au 31 décembre 2014, l'ONG Association des Femmes de Tadjourah (AFT) a géré un projet avec le titre : « Ensemble contre la violence et la discrimination des femmes à Djibouti ». La subvention totale du FNUD pour ce projet remontait à USD200,000, dont USD20,000 ont été retenus pour l'évaluation finale.

Ce rapport contient une évaluation du projet, faite par une experte internationale et une experte locale, selon la méthodologie acceptée par le FNUD et Transtec et détaillée dans un manuel opérationnel.

### *(i) Le projet*

L'objectif du projet était de contribuer à l'élimination de la violence et de la discrimination à l'égard des femmes dans 20 communes de la région de Tadjourah, ce qui serait accompli par une stratégie à trois volets :

- La sensibilisation et la mobilisation de la population locale pour rejeter la violence et la discrimination ;
- Le renforcement des capacités des acteurs et structures locaux, y inclus par :
- La création et l'implantation de 20 Groupes de Vigilance Locaux (GVL) dans les communes cibles.

Pour opérationnaliser cette stratégie, le projet prévoyait :

- La production des outils de plaidoyer (t-shirts, affiches, panneaux) et d'information (brochures) à distribuer au cours de 20 ateliers d'information et de sensibilisation dans les communautés ;
- Une étude de référence sur l'état de la violence et de la discrimination des femmes de la région, qui serait utilisée pour former des leaders divers, y inclus les GVL et les encouragerait à signer une 'Manifeste des femmes de Tadjourah' ou ils rejettent la violence ;
- La formation de 50 décideurs et acteurs de la société civile, plus 360 ateliers communautaires organisés par les GVL (20 ateliers par mois sur huit mois) ;
- L'installation des GVL dans les communautés pour la sensibilisation et le soutien aux victimes.

### *(ii) Constats de l'évaluation*

#### **Pertinence**

Il y avait une erreur fondamentale dans la conception même de ce projet, qui reflétait une mauvaise correspondance entre le problème identifié et les réponses appliquées. Les recherches de l'AFT elle-même (ainsi que des recherches globales sur la problématique au niveau national à Djibouti) démontre que le facteur causatif principal qui mène à la violence et la discrimination envers les femmes réside dans les attitudes et comportements patriarcaux qui relèguent la femme à un statut inférieur au sein du couple, de la communauté et de la nation. Un facteur secondaire important est un manque de lois spécifiques sur la discrimination envers les femmes et l'application faible de prévisions existantes de la Constitution qui traite de l'égalité de genre.

Le projet n'a pas abordé ces facteurs causatifs mais s'est concentré sur la sensibilisation des femmes, ce qui pourrait rehausser leur risque de représailles. D'autres éléments du projet étaient mal conçus, surtout les messages transmis par les outils qui étaient parfois discriminatoires et en contravention des normes internationales. Les évaluatrices ont aussi exprimé leur inquiétude sur le rapport sur la formation ou le concept de 'genre' même était erroné.

Les évaluatrices s'inquiètent aussi sur le rôle des GVL. Tandis que les membres femmes surtout avaient beaucoup d'énergie et d'enthousiasme autour de la sensibilisation, les réponses aux instances de violence par les leaders masculins semblaient perpétuer la résolution « à l'amiable », sans intervention des autorités, et replonger les femmes dans le silence.

### ***Efficacité***

Le Document de Projet contient une série d'indicateurs pour servir à mesurer l'efficacité du projet, qui pose la question de si le projet est susceptible d'avoir atteint les objectifs. Le projet était partiellement efficace puisqu'il a satisfait la plupart des indicateurs, mais ceci parce que les indicateurs étaient quantitatifs plutôt que qualitatifs. Par exemple, le projet a réussi à former et implanter les 20 GVL dans les sites cibles, par contre le rôle de ces groupes (voir plus haut) donne lieu à des réservations importantes.

### ***Efficience***

Le projet était efficace en tant qu'il a satisfait toutes les obligations contractuelles (il est à noter, cependant, que les évaluatrices n'ont pu apprendre les dépenses totales du projet (voir plus bas, dans le texte). Le FNUD a posé la question parce que les dépenses finales équivalaient 100% aux projections, ce qui est rare pour un projet de deux ans, étant donné les fluctuations dans le taux d'échange, la variabilité des prix de matériaux etc. Est-ce que l'AFT a trouvé des fonds ailleurs pour pouvoir rester dans les limites des projections ? L'organisation n'a pas donné une réponse acceptable à cette question.

En ce qui concerne la gestion du projet : une équipe de trois personnes – le coordonnateur, son assistant et une secrétaire – ont géré les opérations journalières, tandis qu'un Comité de Pilotage était responsable d'assurer que le projet satisfaisait la planification globale. Les évaluatrices considèrent que le bénévolat des membres des GVL pourrait nuire aux activités à long-terme de ces groupes, et en plus que le projet aurait bénéficié de partenariat avec d'autres organisations plus expérimentées dans cette problématique.

### ***Impact***

La faible correspondance entre le problème et les réponses appliquées, ainsi que d'autres graves erreurs dans la conception du projet font que l'impact du projet était plutôt négatif que positif. Malheureusement, il y a évidence que quelques résultats des actions – surtout le silence des femmes victimes de violence qui se sont présentées aux leaders, la répétition de messages qui ne font que souligner le statut inférieur de la femme, et le renforcement des réponses traditionnelles aux instances de violence qui ôtent de la femme ses droits sous la loi – étaient sans aucun doute négatifs.

### ***Pérennité***

L'AFT ne prévoyait pas de suivi à ce projet, mais les GVL ont été réactivés avec un rôle semblable pour un projet financé par l'Union Européenne sur l'Incision génitale féminine (IGF). Quelques GVL avaient de toute façon continué de travailler tandis que d'autres étaient inactifs – résultat sans doute de la nature bénévole des membres et donc dépendant de la volonté et l'énergie des membres individuels. Le projet n'a pas essayé d'influencer les systèmes nationaux.

### ***Valeur ajoutée pour le FNUD***

Le projet était faible et sa valeur principale pour le FNUD serait comme exemple d'un projet qui satisfait à ses obligations et aux indicateurs quantitatifs sans atteindre ses objectifs et avec un grand potentiel d'impact négatif. Les évaluatrices étaient particulièrement inquiètes à l'usage de l'emblème et du nom du FNUD sur les messages discriminatoires envers les femmes.

### (iii) Conclusions

- **Le projet tel que conçu n'était pas pertinent.** Le manque de correspondance entre le problème identifié et la réponse appliquée diminuait la possibilité que les objectifs soient atteints.
- **L'AFT n'était bien équipé de gérer un projet focalisant sur la violence à l'égard des femmes**, qui n'est pas le focus de son activité habituelle.
- **Le projet était en partie efficace** dans le contexte des indicateurs quantitatifs fixés au début du projet, mais non pas de façon qualitative.
- **Le projet était efficace.** Les obligations contractuelles ont été satisfaites et le budget était alloué correctement. Cependant les fonds dépensés sur les outils faibles et parfois inappropriés auraient été mieux utilisés ailleurs.
- **Les outils de sensibilisation étaient faibles et il n'y avait évidemment pas de stratégie de communication réfléchie.** Quelques produits n'étaient que de la publicité pour le projet et l'organisation ; d'autres produits transmettaient des messages neutres qui n'appellent pas à l'action ; quelques messages montraient un préjudice focalisé sur le genre et ne devraient pas être utilisés.
- **L'impact positif de ce projet a été de toute probabilité minimal**, si ce n'est pour les participants qui avaient un rôle actif, tels les membres des GVL. **L'impact le plus probable était négatif**, vu les erreurs de conception et de contenu du projet.
- **Le projet n'était pas durable** ; aucun suivi n'était prévu. Ceci dit, quelques GVL ont continué de travailler après la fin du projet et sont maintenant actifs dans un nouveau projet.

### (iv) Recommandations

Pour l'AFT :

- **L'AFT pourrait identifier ses points forts et les renforcer.** Changer de focus à la demande des donateurs ou à la recherche de fonds peut être dangereux pour la survie de l'organisation.
- **La composition et le rôle des GVL devraient être revus**, surtout en ce qui concerne les interventions traditionnelles aux instances de violence à l'égard des femmes qui repoussent les femmes à risque et déjà victimes dans le silence et perpétuent leur statut inférieur. L'AFT pourrait peut-être trouver des partenaires pour travailler ensemble à adresser les problèmes systémiques qui résultent en des réponses faibles ou lentes des autorités qui ont la responsabilité de répondre aux actes de violence.
- **L'AFT devrait considérer l'inclusion d'une ligne budgétaire pour couvrir les frais, l'équipement et un modeste honoraire pour ceux qui travaillent actuellement comme bénévoles.** Ceci n'est pas seulement une question de bonne gestion, assurant la continuité, mais aussi conforme aux normes internationales du travail.

- **Les affiches et les panneaux qui portent des messages discriminatoires devraient être retirés.** L’emblème et le nom du FNUD devraient être enlevés ou masqués ; un organisme des NU ne peut pas être associé à des messages qui contredisent les instruments internationaux.

Pour le FNUD :

- **Le FNUD pourrait peut-être considérer une question sur le formulaire de demande de subvention qui requiert spécifiquement une explication du lien entre causes, réponse et stratégie** (actions et produits).

- **Le FNUD pourrait trouver un mécanisme de vérifier les capacités/spécialismes des organisations qui sont en considération pour une subvention**, dans le contexte d’autres organisations qui sont déjà actives autour de la problématique.

- **Le FNUD pourrait utiliser l’exemple de ce projet comme faible pratique**, en tant que projet qui a satisfait son contrat mais qui était mal conçu avec un impact potentiellement négatif.

## // Introduction et contexte du projet

### **(i) Objectifs du projet et de l'évaluation**

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation du projet «Ensemble contre la violence et la discrimination des femmes à Djibouti» mis en œuvre du 1er Janvier 2013 au 31 décembre 2014 par l'Association des Femmes de Tadjourah (AFT). Le budget total du projet était de USD 200.000 dont USD 20.000 ont été retenus pour l'évaluation du projet.

Comme le titre l'indique, l'objectif du projet visait à contribuer à l'élimination de la violence et de la discrimination à l'égard des femmes. Selon le Document de Projet, AFT visait plus précisément à

- (1) sensibiliser et mobiliser la population locale et tous les acteurs locaux à rejeter la violence et la discrimination, et
- (2) renforcer les capacités personnelles et structurelles, y inclus par
- (3) la création de 20 Groupes de Vigilance Locaux (GVL).

La population cible s'est composée de groupes de femmes, leaders coutumiers et religieux, de filles scolarisées et non scolarisées, et de personnes handicapés en provenance de 20 localités rurales dans la région de Tadjourah.

L'évaluation du projet s'est faite selon les règles déterminées conjointement par le Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD) et Transtec, à travers un document intitulé « UNDEF Evaluation Operational Manual ». Ce document indique que « l'objectif de l'évaluation est d'entreprendre une analyse approfondie des projets financés par le FNUD afin d'aboutir à une meilleure compréhension de ce qui fait un projet réussi et ainsi d'aider le FNUD dans la détermination de ses futures stratégies de projet. Les évaluations doivent également permettre aux parties prenantes de déterminer si les projets ont été réalisés conformément au Document de Projet et si les résultats escomptés ont été obtenus ».

### **(ii) Méthodologie de l'évaluation**

L'évaluation a été réalisée par une experte internationale et une experte nationale, engagées selon le contrat cadre signé entre le FNUD et Transtec. La méthodologie d'évaluation est présentée dans le manuel opérationnel régissant ce contrat et accompagnée de précisions spécifiques d'une note de démarrage. Selon les dispositions établies, les documents relatifs au projet ont été transmis aux évaluatrices en janvier 2016 (voir Annexe 2, Documentation consultée). Sur la base d'une première analyse documentaire, l'équipe a préparé la note de démarrage (UDF-DJI-11-436) précisant la logistique, les méthodes, les techniques et les instruments d'analyse utilisés lors de la mission d'évaluation. La mission d'évaluation s'est déroulée au Djibouti entre le 5 et le 12 février 2016 avec un éventuel suivi auprès de l'AFT jusqu'à la fin du mois.

En raison de sécurité, considérant les risques liés aux déplacements dans la zone principale associée avec le projet, il a été décidé que la visite du terrain serait menée par une experte nationale basée à Djibouti. Guidée à distance par l'évaluatrice internationale, l'experte nationale s'est déplacée dans les localités rurales pour réaliser les entretiens avec les participants du projet.

La mission a compris des entretiens individuels et des concertations de groupe avec les responsables du projet, des intervenants ayant mis en œuvre les activités du projet, les participants, et les représentants des autorités locales dans cette région. La mission s'est déroulée à Djibouti et dans la région de Tadjourah. La liste de communes visitées est incluse en Annexe 3 avec la liste complète des personnes rencontrées. L'experte internationale a

également fait des recherches en ligne pour compléter les interviews, surtout concernant d'autres organisations non-gouvernementales (ONG) djiboutiennes travaillant dans le même domaine.

### **(iii) Contexte national du projet**

La violence et la discrimination à l'égard des femmes occupent une place importante parmi les obstacles qui continuent d'empêcher la pleine réalisation des droits de la femme au Djibouti.

Les réalisations marquantes du Djibouti dans ce contexte incluent la ratification de (i) la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) en 1998 et (ii) du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (Le Protocole de Maputo) en 2005. En 2011, la délégation djiboutienne a indiqué au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes que le processus de ratification du protocole facultatif de la CEDAW avait été initié. Le Comité a donc demandé l'accélération du processus.<sup>1</sup> Toutefois, le pays n'a pas encore signé ce document, qui reconnaît la compétence du Comité de recevoir et examiner les plaintes émanant de particuliers ou de groupes. Les ONG djiboutiennes, y inclus « Africa for Women's Rights Djibouti » mènent depuis des années une campagne globale pour la ratification du protocole et surtout pour les actions concrètes pour réduire et éliminer la discrimination de genre. L'ONG Union Nationale des Femmes Djiboutiennes (UNFD), fondée en 1977, est l'organisation principale œuvrant pour les droits de la femme et travaille de près avec le gouvernement sur les initiatives pour éliminer la violence de genre et l'excision génitale féminine (EGF) (« female genital cutting », connu aussi comme « female genital mutilation »).

Bien qu'il existe au Djibouti des dispositions constitutionnelles qui établissent l'égalité entre les hommes et les femmes, la réalité est que le droit, l'interprétation patriarcale des coutumes locales et de la religion continuent de discriminer contre les femmes. Selon la Constitution, « l'État de Djibouti est une République démocratique souveraine une et indivisible. Il assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction de langue d'origine de race de sexe ou de religion. » ; et « La personne humaine est sacrée. L'État a l'obligation de la respecter et de la protéger. Tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Tout individu a droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité de sa personne... ».<sup>2</sup> Selon un profil de pays récent émis par le Département d'Etat américain,<sup>3</sup> le gouvernement n'a jamais appliqué efficacement ces dispositions. La Constitution ne traite pas directement de la discrimination fondée sur l'identité de genre. Par rapport aux hommes, les femmes jouent un rôle moins important dans la vie publique (seulement 20% de tous les postes de la fonction publique de haut niveau sont réservés aux femmes). Elles trouvent moins d'opportunités d'emploi dans le secteur formel et la loi ne prévoit pas un salaire égal pour le même type de travail.

Le manque de connaissances, le manque d'accès aux ressources, ainsi que la dominance des structures et des traditions patriarcales, empêchent l'application des dispositions qui ont été mises en place pour protéger les femmes contre la discrimination. Bien que le viol soit puni d'un emprisonnement d'un maximum de 20 ans, par exemple, il n'existe aucune disposition concernant la violence conjugale. Le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies a critiqué le manque de législation contre le viol conjugal<sup>4</sup> et la délégation de Djibouti a admis au Comité CEDAW que l'applicabilité et la mise en œuvre de la loi sont insuffisantes. En réalité, les familles et les clans, plutôt que les tribunaux, s'occupent des cas de violence contre les femmes.

---

<sup>1</sup> Source: Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding Observations, 49<sup>th</sup> session, 11 – 29 July 2011: Djibouti

<sup>2</sup> Articles 1 et 10 de la Constitution de la République de Djibouti (1992), tel que modifié en 2010

<sup>3</sup> Source: United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Djibouti Country Report on Human Rights Practices for 2013*, Section 6

<sup>4</sup> United Nations News & Media, United Nations Radio, Today's News, "UN Committee urges Djibouti to curb violence against women", 31 October 2013

Selon le relevé et l'analyse du bénéficiaire, les violences sont pour l'essentiel faites dans le cadre conjugal et familial, et sont de nature aussi bien psychologique que physique. Avec un constat d'accroissement continu des cas d'harcèlement moral, et de violences sexuelles sur mineures, il existe aussi un refus des femmes victimes à déposer plainte au niveau des autorités compétentes pour des considérations sociales et traditionnelles mais aussi pour préserver l'honneur familial. Le phénomène de violence à l'égard des femmes est présenté comme complexe car façonné de facteurs tant socio-culturels (coutumes, pratiques et comportements patriarcaux et rétrogrades), qu'économiques (discrimination privant la femme de son droit à la propriété, de son droit à la gestion de ces biens) ou institutionnels (règles discriminatoires envers les femmes).

L'Association des Femmes de Tadjourah (AFT) a été fondée en 1997 suivant la crise civile des années 1990, qui a impacté l'économie fragile de Djibouti, avec comme résultat une crise socio-économique profonde. En conséquence, cette association avait défini comme ses objectifs la lutte contre la pauvreté, la participation de la population au développement socio-économique, et la mise en œuvre d'un programme d'adaptation aux changements climatiques.

Aujourd'hui, AFT apporte son soutien aux initiatives des populations, surtout des femmes et des jeunes, à travers des programmes de formation et de sensibilisation, ainsi que des activités productives et d'amélioration du cadre de vie.

Source: <http://www.tadjourah.dj/fr/index.htm>

### **III. Objectifs, stratégie et mise en œuvre du projet**

#### **(i) Objectifs du projet**

Malgré la volonté politique affichée par le gouvernement à la faveur du droit des femmes à la protection et à l'émancipation, AFT a continué à observer de nombreuses discriminations à l'égard des femmes voire des agressions en début de projet, notamment dans la zone rurale de Tadjourah caractérisée par des pratiques conservatrices et traditionnelles.

Les objectifs principaux du projet «Ensemble contre la violence et la discrimination des femmes à Djibouti», tels que définis dans le Document de Projet (UDF-DJI-11-436) en novembre 2012, étaient de (1) sensibiliser et mobiliser la population locale de Tadjourah et tous les acteurs locaux, et de (2) renforcer des capacités personnelles et structurelles par la création de 20 groupes de vigilance.

Ceci a mené le bénéficiaire à définir les résultats principaux du projet comme suit :

1. Les différents acteurs sociaux, politiques et les populations rurales sont sensibilisés et mobilisés ;
2. Les capacités des acteurs sociaux, religieux et politiques sont renforcées ;
3. Les structures d'intervention de proximité sont opérationnalisées.

La stratégie du projet pour l'objectif 1 a été axée sur l'assemblage de renseignements analytiques pertinents et la conception d'outils de sensibilisation pour distribuer l'information via ateliers d'information et de sensibilisation et dans les lieux publics.

Les actions comprenaient 20 ateliers d'information et de sensibilisation dans les 20 communes de la région de Tadjourah, plus la production de 1,000 brochures en français, 1,000 t-shirts, 1,000 affiches et 30 panneaux.

Pour atteindre l'objectif 2, l'AFT a publié une étude de référence sur l'état des violences et de discrimination envers les femmes et a organisé des formations pour les leaders des divers groupes, surtout ceux qui faisaient partie des GVL. L'étude n'était finie que trois mois avant la fin du projet.

Les actions comprenaient la préparation et deux séminaires de restitution d'une l'étude sur la violence dans la région de Tadjourah, à des « personnalités publiques et de la société civile » ainsi qu'à 60 représentants des GVL. Lors de ces réunions, 1,000 exemplaires du « Manifeste des femmes de Tadjourah » ont été distribués afin d'être signés par l'assistance.

Ce composant du projet prévoyait aussi la formation de « 50 décideurs et acteurs sociaux locaux » ainsi que de 360 ateliers d'éducation et de mobilisation par les GVL (20 ateliers par mois sur huit mois).

Pour atteindre l'objectif 3, la stratégie a compris l'implantation et la formation de GVL y compris des animateurs / animatrices de proximité bénévoles pour assurer la durabilité de la mobilisation sociale et de l'appui psycho-social pour les femmes victimes.

Eventuellement, 20 GVL devraient être formés et implantés dans les cites ciblés.

## (ii) Logique d'intervention

Le tableau ci-après synthétise la logique d'intervention du projet, liant les activités menées, les résultats attendus et les objectifs spécifiques destinés à contribuer à la réalisation de « l'objectif de développement » recherché.

Activités et interventions	Résultats attendus*	Impact à moyen terme	Objectif de développement
<p><b>1. Sensibilisation et mobilisation</b></p> <p>Conception / distribution des outils et organisation des ateliers dans les sites ciblés</p> <p>Réalisation des séminaires à l'issue d'une étude diagnostique et à la fin du projet</p> <p>Production et distribution du "Manifeste des Femmes de Tadjourah"</p> <p>Soutien médiatique</p>	<p>Les habitants de la région sont informés et sensibilisés</p> <p>Les acteurs sociaux, politiques, religieux et traditionnels ont été sensibilisés et sont mobilisés</p>	<p>Les acteurs sociaux, politiques, religieux et traditionnels continuent à informer le grand public résidant dans la région</p>	
<p><b>2. Renforcement des capacités</b></p> <p>Réalisation et distribution d'une étude de référence sur l'état des violences et discriminations faites aux femmes dans la région de Tadjourah</p> <p>Organisation d'ateliers de formation pour les décideurs et acteurs sociaux locaux</p> <p>Organisation d'ateliers d'éducation et de mobilisation communautaire sur les problématiques liées aux violences et discriminations à l'égard des femmes</p>	<p>La violence et la discrimination à l'égard des femmes dans la région est documentée</p> <p>Les capacités des décideurs politiques, religieux, traditionnels, réseaux associatifs, et réseaux féminins sont renforcées</p>	<p>Les acteurs sociaux, politiques, religieux et traditionnels gèrent tous les cas liés aux violences et discriminations féminines dans toutes ses formes</p>	<p>Élimination de la violence et de la discrimination à l'égard des femmes dans la région de Tadjourah</p>
<p><b>3. Opérationnalisation des structures d'intervention de proximité</b></p> <p>Implantation de GVL dans chaque localité ciblée par le projet</p> <p>Formation des animateurs / animatrices de proximité bénévoles des GVL</p>	<p>Les structures d'intervention de proximité ont été opérationnalisées</p>	<p>Des bénévoles entreprennent régulièrement les activités de mobilisation sociale et l'appui psycho-social des femmes victimes</p>	

\* Les activités et résultats sont formulés par l'équipe en fonction du Document de Projet. Leur formulation peut différer de celle utilisée dans ce document.

### **(iii) Mise en œuvre du projet**

Le Document du Projet précise que l'AFT se porte responsable de toutes les activités et productions du projet, et qu'il n'y aura pas de partenaires.

Pour assurer la gestion du projet, l'AFT a recruté un coordonnateur et un assistant, et ces deux personnes, avec une secrétaire, ont constitué l'Unité de Gestion du Projet (UGP). L'AFT a également nommé un Comité de Pilotage composé de six membres, dont deux représentants de l'AFT, un représentant du Conseil régional, le représentant du préfet, un chef religieux et un représentant du ministère de la santé publique. Ils ont également nommé un représentant du FNUD au Comité, ce qui n'était pas faisable. Le rôle exact du Comité de Pilotage n'est pas décrit dans la documentation en détail (il s'agit d'assurer que le projet respecte la planification) mais le choix des membres, selon l'AFT, dépendait surtout de leur capacité d'influencer d'autres leaders. Le FNUD a demandé si le projet avait identifié un 'champion' qui pourrait devenir le focus de la sensibilisation et du suivi, et l'AFT a répondu que le Sultan était une sorte de porte-parole, mais sans rôle spécifique.

Le Document de Projet prévoit plusieurs étapes d'évaluation au cours du projet, y inclus un sondage sur le niveau de compréhension du public cible, cependant ces instruments d'évaluation n'ont pas été utilisés, l'AFT se fiant aux indicateurs nommés au début du projet qui malheureusement sont, avec une seule exception, quantitatifs et non pas qualitatifs.

## **IV. Constatations et réponses aux questions évaluatives**

Cette évaluation est basée sur des questions évaluatives conçues pour correspondre aux critères d'évaluation du Comité d'aide au développement (DAC). Les questions et sous-questions figurent à l'Annexe 1 du présent document.

### **(i) Pertinence**

Il n'y a aucun doute que la violence et la discrimination à l'égard de la femme sont de graves problèmes au Djibouti et, selon l'analyse de l'AFT, le problème est sévère dans la région de Tadjourah. La pertinence du projet, cependant, ressort non de la problématique mais des solutions proposées au problème, et une évaluation de la pertinence doit se baser sur la coïncidence du problème et de la réponse.

La violence et la discrimination basées sur le genre sont complexes et les réponses testées pour répondre à la problématique ainsi qu'aux besoins des victimes sont généralement considérées sous trois rubriques :

*La prévention* – les actions qui visent la prévention (ou au moins la réduction) de la violence<sup>5</sup> sont focalisés sur les facteurs qui mènent à la violence et les adressent directement. Dans le cas de Tadjourah, les commentaires de l'AFT ainsi que d'autres recherches globales identifient les attitudes et les comportements patriarcaux au niveau du couple, de la famille et de la communauté comme le principal cause de la violence envers les femmes. En plus, le manque de législation spécifique et la faiblesse des réponses nationales structurelles soutiennent le statut inférieur de la femme. La dominance des lois traditionnelles et religieuses fait que les autorités n'agissent pas, que la violence est tolérée et que la souffrance est accompagnée de silence.

---

5 Pour éviter la répétition et la longueur, toute mention de 'violence' comprend aussi la notion de 'discrimination'.

*La protection* – les programmes de protection s’adressent à la vulnérabilité des individus et des groupes à risque afin de réduire cette vulnérabilité. Il est alors évident qu’à la base de tout programme de protection est l’identification de ces groupes et la programmation d’actions ciblées et appropriées. Il est obligatoire que tout programme s’adressant aux personnes vulnérables fasse attention à ce que leur vulnérabilité n’est pas rehaussée par les actions du programme. Une femme à risque de la violence conjugale, par exemple, et qui tout d’un coup fait partie d’un programme qui lui dit qu’elle doit réclamer ses droits, risque des représailles de son mari et même peut-être un niveau élevé d’agression.

*Soutien aux victimes* -- les programmes qui focalisent sur le soutien aux victimes de la violence comportent d’habitude deux volets : la mise en place de mécanismes pour le signalement des instances de violence, et les structures sûres et services de santé pour répondre aux besoins de la victime qui s’échappe de la situation dangereuse. De tels programmes doivent prendre en compte les mécanismes et services existants nationaux, régionaux ou locaux, même si ceux-ci ne fonctionnent pas bien (l’amélioration de ces services et la formation du personnel fait souvent partie d’un programme de soutien). Un programme de soutien ne devrait pas, si possible, dépendre de la disponibilité des bénévoles et surtout ne doit point impliquer des personnes qui ne sont pas adéquatement formés.

Le projet de l’AFT ne correspond pas bien à ces catégories. Malgré le fait que l’AFT a identifié l’attitude et le comportement des hommes comme le principal facteur dans la violence envers les femmes, le public cible pour la sensibilisation comprend surtout des femmes. L’AFT a précisé qu’ils attendaient impliquer les hommes par l’intermédiaire des leaders religieux et coutumiers, mais ceci n’était point garanti et, de toute façon, la sensibilisation générale sur la violence (voir plus bas sur le contenu des formations et des produits) a peu de chance d’influencer les hommes violents.

L’AFT « a jugé plus important d’abord de réveiller la conscience des femmes et du pouvoir public sur les violences faites aux femmes, en leur donnant une place dans cette lutte, d’où la stratégie de mettre les femmes au centre du projet ».  
*Le Coordonnateur du projet*

Les GVL sont en réalité devenus des ‘policiers’ et ont été encouragés à répondre aux instances de violence. Ces groupes essentiellement bénévoles n’étaient pas adéquatement formés et n’avaient en réalité pas l’autorité d’intervenir. Cette réponse informelle et ‘entre nous’ ne peut que consolider un système dont les membres de la communauté gardent le silence au lieu d’engager les autorités. La Présidente de l’AFT elle-même a constaté que « ce règlement à l’amiable du problème constitue jusqu’à présent un handicap pour le traitement des cas de violence », ce qui est confirmé par les animatrices des GVL : « Ce règlement à la traditionnelle n’améliore la situation des femmes et ne permet pas d’avancer les droits des femmes ». L’un des Imams a même noté que « nos hommes ont peur de la prison », ce qui suggère qu’une réponse policière serait peut-être plus efficace. En outre de la réponse aux instances de violence, les GVL ont organisé des séances de sensibilisation au sein de leurs communes, après avoir été formés par le projet.

Les outils de plaidoyer et de sensibilisation produits sont inquiétants (voir la page 18) et les messages transmis ne sont toujours pas acceptables. D’ailleurs il y a une confusion effrayante dans le concept même de « genre » dans le rapport sur la formation des membres des GVL, ou le précepteur « après avoir longuement expliqué le concept de genre par le biais des différences biologiques qui existent entre les femmes et les hommes et à la différence corrélative entre leurs fonctions procréatives...décrit les caractéristiques biologiques immuables et universelles des femmes et des hommes ». Les différences biologiques et procréatives n’ont rien à faire avec le concept de « genre », qui est une notion socio-culturelle trop souvent définissant la femme comme être incapable et inférieur.

Le décalage entre la problématique telle que connue au Djibouti et reconnue par l'AFT, et les réponses proposées par ce projet fait que le projet tel qu'il a été conçu, et les actions menées, n'étaient pas pertinents.

### (ii) **Efficacité**

Une évaluation de l'efficacité du projet répond à la question « dans quelle mesure le projet, tel que mis en œuvre, était-il en mesure d'atteindre les objectifs et résultats fixés ? »

La réponse à cette question est en deux parties :

D'abord, l'ensemble des activités prévues ont en général été réalisées et les « produits » planifiés sont tous sortis et ont été distribués, pour la plupart pendant les diverses réunions et selon la planification mensuelle. Les indicateurs quantitatifs décidés au début du projet ont été pour la plupart atteints (voir la table qui suit).

Par contre les résultats qualitatifs qui satisfieraient les objectifs décrits dans la logique d'intervention (voir page 12) n'ont pas toujours été atteints (voir plus bas, Impact). Ce résumé juxtapose les résultats qualitatifs et quantitatifs :

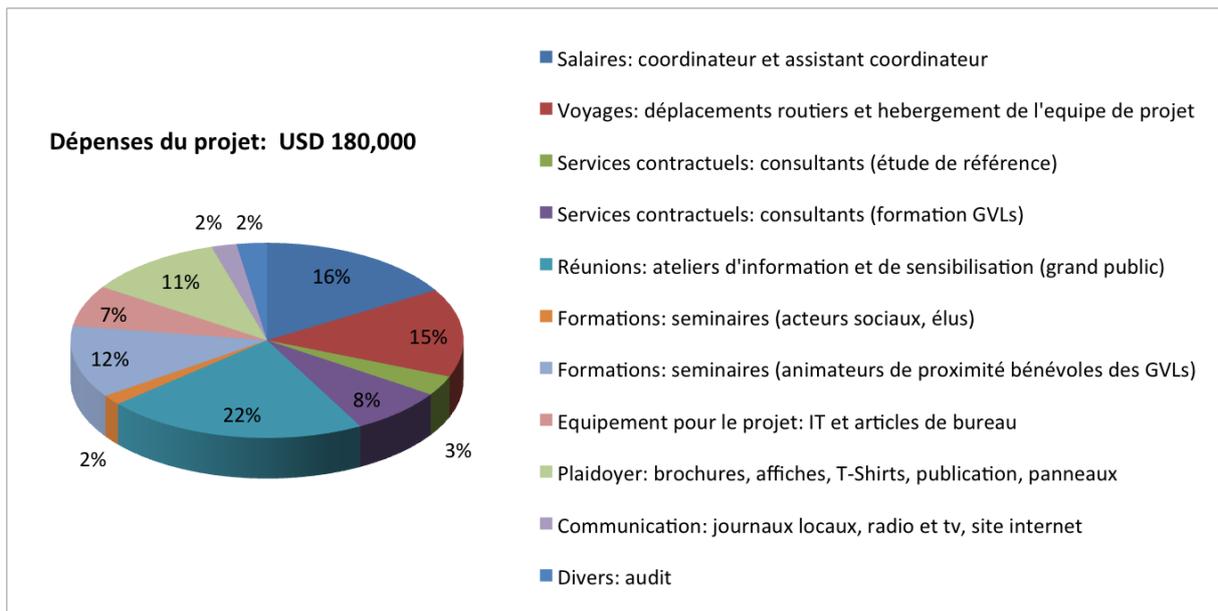
Résultat 1 : Les différents acteurs sociaux, politiques et les populations rurales ont été sensibilisés et mobilisés.		
Indicateur 1.1	Les habitants de la région de Tadjourah informés et sensibilisés sur l'impact négatif de toutes formes de violence et de discrimination à l'encontre des femmes.	Cible : Atteindre 80% des habitants de la région.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'AFT considère qu'ils ont atteint 40% de la population adulte (15 ans +) plus les leaders et personnes d'influence (1,900 personnes).</li> <li>• Aucun sondage n'a été fait pour essayer de mesurer le niveau de connaissance ni de compréhension du public cible. Les anecdotes captées pendant les interviews ne sont pas déterminantes.</li> </ul>		
Indicateur 1.2	Pourcentage des acteurs sociaux et leaders politiques, religieux et traditionnels sensibilisés et mobilisés	Cible : 80% des acteurs sociaux et décideurs religieux et traditionnels sont sensibilisés et mobilisés
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'AFT croit avoir impliqué 100% des acteurs sociaux et politiques de la région, mais que ceux-ci ne comptent eu 2-3% de la population.</li> <li>• Aucun test ni sondage n'a été fait pour essayer de mesurer le niveau de connaissance ni de compréhension du public cible. Les anecdotes captées pendant les interviews ne sont pas déterminants.</li> </ul>		
Indicateur 1.3	Nombre d'acteurs locaux et population ayant signé la charte d'engagement (Manifeste) pour l'éradication de la violence	Cible : Signatures de 80% des acteurs locaux et 80% de la population des sites cibles
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendant le séminaire de restitution de l'étude sur la violence, 1,000 copies du Manifeste ont été distribués et 950 signatures ont été récoltées.</li> <li>• Aucune indication de l'usage du Manifeste ni de comment il allait engendrer un changement de comportement, de loi ni de statut de la femme.</li> </ul>		
Indicateur 2.1	Qualité de l'étude diagnostique sur la situation des violences et discriminations à l'encontre des femmes dans la région de Tadjourah réalisée	Cible : Des données de référence de qualité et de niveau sont disponibles sur la situation

		de violences et de discrimination féminines dans la région de Tadjourah
	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'étude a été faite mais il n'y a eu aucun moyen de juger de sa qualité, si ce n'est la bonne réputation de la chercheuse. A noter que les séminaires de restitution n'ont eu lieu que trois mois avant la fin du projet.</li> <li>Cet indicateur n'est pas valable puisque la cible présume déjà la qualité de l'étude.</li> </ul>	
Indicateur 2.2	Pourcentage des femmes et décideurs locaux ayant acquis les connaissances sur la gestion au quotidien des problématiques liées aux violences et discriminations féminines	Cible : Atteindre 50% des femmes et 90% des décideurs locaux formes sur la gestion de problématiques liées aux violences et discriminations féminines dans toutes ses formes.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'AFT a formé 50 décideurs et acteurs sociaux (hommes et femmes) et considère 360 ateliers communautaires comme des ateliers « d'éducation », atteignant 11,250 bénéficiaires directs.</li> <li>En outre, 60 animateurs/-trices des GVL ont été formes sur leurs taches comme membres des groupes.</li> <li>Aucun sondage ni test n'a été fait pour mesurer la croissance de la compréhension des différents participants.</li> </ul>	
Indicateur 3.1	Nombre de GVL opérationnels dans l'ensemble des localités ciblées par le projet	Cible : 20 GVL opérationnels dans 20 localités de la région
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les 20 GVL ont tous été mis en place dans les communes et sont restes opérationnels au cours du projet.</li> <li>Cet indicateur n'est que quantitatif ; l'évaluation a soulevé des inquiétudes à propos des taches des leaders communautaires membres des GVL.</li> </ul>	
Indicateur 3.2	Nombre d'animateurs/-trices bénévoles mobilises dans l'ensemble des localités ciblées par le projet pour entreprendre régulièrement des activités de mobilisation sociale et l'encadrement psycho-social des femmes victimes des violences	Cible : Augmentation de 75% (environ trois nouveaux animateurs/-trices) du nombre d'animateurs/-trices bénévoles formes sur la mobilisation sociale et l'encadrement psycho-social des femmes et opérationnels
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les GVL déjà opérationnels sont augmentés selon la planification.</li> <li>La question substantive reste, cependant, des taches de ces GVL, en question dans ce rapport.</li> </ul>	

### (iii) **Efficiace**

Une évaluation de l'efficiace du projet répond à la question : « dans quelle proportion la relation entre les ressources déployées et les impacts obtenus est-elle raisonnable ? »

Répondre à cette question est difficile, puisque l'impact positif du projet (voir plus bas) n'a pu être démontré mais le potentiel d'un impact négatif est évident. L'évaluation de l'efficiace va se baser alors sur l'allocation et l'utilisation des fonds reçus, qui étaient en général correcte.



La plus grande dépense était dédiée aux « réunions » (22%) – séminaires, ateliers etc., donc le composant le plus important d'un projet de sensibilisation. En deuxième rang, les fonds dépensés sur les salaires du personnel (16%) étaient justifiables, ainsi que les voyages et l'hébergement de l'UGP (15%) dans les 20 communes.

Les autres allocations étaient modestes, mais il faut attirer l'attention sur les 11% des fonds dépensés sur les « outils de plaidoyer » mal conçus. La brochure est beaucoup trop chargée et n'existe qu'en français ; il est difficile de savoir comment il allait être utilisé. Les t-shirts ne font pas partie de l'habit normal de la population cible et ne porte pas, de toute façon, des messages outre le titre du projet. Les affiches et les panneaux sont discutés plus bas (voir page 18) et portent les messages parfois discriminatoires. Cet argent aurait pu être utilisé ailleurs, par exemple pour le meilleur équipement et même de modestes honoraires pour les bénévoles.



*Distribution des t-shirts à Randa*

Le rapport financier final envoyé au FNUD a soulevé une question importante : il est rare que les dépenses finales équivalent 100% aux projections préparées deux ans plus tôt quand le projet est lancé.

L'organisation peut assurer, par exemple, que les salaires offerts ne dépassent pas la somme disponible, mais les frais de voyage et d'hébergement, les coûts de l'imprimerie et l'achat de t-shirts – ces dépenses vont varier avec le temps et les fournisseurs. Il était évident que les dépenses avaient peut-être dépassé la subvention du FNUD et que l'AFT avait trouvé des fonds ailleurs pour alimenter la subvention. Les évaluatrices ont posé deux fois la question mais n'ont pas reçu une réponse satisfaisante. L'AFT a d'abord insisté qu'ils avaient dépensé les fonds contractuels du FNUD et que les fonds supplémentaires n'étaient pas importants. Quand les évaluatrices ont précisé que le FNUD doit connaître le budget total d'un projet et connaître d'où venaient des fonds supplémentaires pour savoir avec quels autres donateurs l'organisation pourrait être liée, l'AFT a donné une non-réponse reposée sur le fait que « les autres dépenses qui pouvaient être répertoriées sont les apports des différents bénéficiaires du projet en terme de temps de travail, de mise à disposition de matériel de travail supplémentaire, l'hospitalité des villageois, leur bénévolat pour mobiliser les populations

éparpillées dans chaque village... et tous ces apports ne sont pas quantifiables dans leur réalité car cela représente avant tout l'appropriation des bénéficiaires à ce projet, mais aussi démontré leur dévouement et leur respect des coutumes et tradition envers les invités et dans ce présent leur bienfaiteur qu'est le projet du FNUD ». Ce qui ne répond pas à la question de l'équivalence totale des dépenses avec les projections.

L'AFT devrait fournir une réponse à cette question au FNUD, même si la subvention a été correctement utilisée et comptabilisée.

Quant à la gestion du projet : les évaluatrices considèrent que le projet aurait bénéficié de la coopération avec d'autres ONG qui ont de l'expérience de cette problématique, même si ce n'était que comme membres du Comité de Pilotage. L'échange d'idées sur le contenu et les cibles de la caravane de sensibilisation, sur le contenu de la formation et les messages des articles de plaidoyer, et sur le rôle des GVL aurait été très utile.

Il est peut-être à regretter, aussi, que le personnel du projet – coordination, formation – était dominé par des hommes. Les interviews avec les membres des GVL ont révélé que l'énergie et l'enthousiasme de ces groupes venaient le plus souvent d'une animatrice, souvent activiste; cette énergie et cette enthousiasme auraient été utiles lors de la caravane de sensibilisation aussi.

#### **(iv) Impact**

L'impact d'un projet est généralement difficile à démontrer dans le court et même parfois le moyen terme. Cependant la conception de ce projet était si faible, et de longues expériences globales à confronter cette problématique et les leçons qui sont ressorties nous permettent de commenter avec plus de certitude sur le probable impact des actions menées.

Les résultats des différents composants du projet soulèvent d'énormes inquiétudes. D'abord, les messages des « produits » (outils de plaidoyer), le contenu/format de la brochure, la mauvaise interprétation du concept de « genre » dans le rapport sur la formation, le contenu des séminaires et de la caravane de sensibilisation focalisant sur le projet plutôt que la problématique, le focus des femmes comme instruments de changement plutôt que les hommes, le rôle d'intervention des GVL plutôt que la reconnaissance de la violence envers les femmes comme crime – tout démontre une faible compréhension de la problématique et des mécanismes pour l'adresser dont le résultat est un projet qui n'atteindra pas les objectifs fixés au départ.

Par contre, quelques actions/produits risquent d'augmenter la vulnérabilité des femmes, en renforçant le message qu'elles sont inférieures et dépendantes : «Maadaadarisin is ku waklitak : Ne la fait pas souffrir, elle est ta compagne » ; que les droits de la femme dépendent des hommes, « maagarin, maggalin, is ku fexxak tank : Ne la frappe pas, elle est issue de tes cotes » ; ou sont en quelque sorte réciproques<sup>6</sup> : « teetih xuww is umman koh xuwwat : Aie pitié d'elle car elle a toujours pitié de toi. »



<sup>6</sup> Les droits ne sont jamais réciproques. Tous les êtres humains ont des droits, indépendants des autres, à la seule condition que jouir de ces droits ne nuira pas aux droits d'autrui.

D'ailleurs, les interviews avec les chefs religieux et coutumiers membres des GVL suggèrent que la résolution à l'amiable des conflits conjugaux – y inclus les cas d'agression et de divorce cherché par la femme – continue d'être la première réponse. Tandis que les chefs interviewés ont considéré que la diminution des demandes de divorce, et le silence de la femme qui se considérait à risque ou qui était déjà victime de la violence représentent un « succès », ces résultats semblent plutôt des exemples de femmes repoussées dans le silence et la souffrance. Le rôle et la composition des GVL sont à revoir ; tandis que la participation des chefs est importante, il faut que ces hommes comprennent que leur réponse n'est pas ce qu'il faut et ne contribue aucunement à réduire la violence à l'égard des femmes.

« Avec l'arrivée de ce projet, nous avons trouvé un allié, un appui de taille pour mener un travail que nous avons toujours mené au sein de la communauté. Le seul problème, c'est que nos vieux ne trouvent plus de femmes». *L'Iman de Sagallou, affirmant n'avoir enregistré qu'un divorce depuis près de deux ans dans son village.*

Aussi, malgré le rôle important des GVL en ce qui concerne la sensibilisation et la mobilisation autour d'une meilleure compréhension des effets nuisibles de la violence, la formation s'est concentrée surtout sur le rôle des membres des GVL comme premiers répondants en cas de violence dans leurs communautés, y inclus le soutien psycho-social et, l'accompagnement légal. Ce sont des actions sérieuses qui ne peuvent être apprises dans une courte formation de quelques jours par des bénévoles qui n'ont, par la suite, aucun suivi professionnel ni soutien. Les interviews avec les membres des GVL suggèrent que les groupes sont devenus de plus en plus les premiers répondants en cas de violence, mal équipés (il a fallu plusieurs mois avant que l'AFT ait fourni même des piles pour le téléphone aux bénévoles) et se sentant en quelque sorte abandonnés.

*L'animatrice d'Ardo a partagé le cas d'une femme qui s'est plaint du fait que son mari ne lui donnait pas ce dont elle avait besoin et qu'elle avait du mal à vivre avec le peu d'argent qu'il lui donnait. L'animatrice est allée voir le monsieur en question et a discuté avec lui du problème. Elle a dit que cette femme n'est plus revenue depuis la voir.*

Les animatrices disposaient d'un téléphone pour pouvoir informer une cellule d'écoute centrale de l'AFT, mais seulement quand elles n'arrivaient pas à gérer la situation au niveau du village.

Par conséquent, si quelques GVL ont continué de fonctionner après la fin du projet, d'autres sont devenus moins actifs. (Réactivés par un projet semblable sur l'élimination de l'EGF, les GVL vont continuer, à espérer avec un rôle mieux défini, mieux formés et équipés.)

Quant à l'impact sur la problématique – les évaluatrices n'ont récolté que des témoignages à deuxième main, qui ne sont pas déterminants et qui pourraient bien suggérer un impact plutôt négatif que positif.

### **(v) Pérennité**

L'AFT ne prévoyait aucun suivi concret à ce projet, si ce n'est que les panneaux restent en place et que les GVL continuent de fonctionner mais sans beaucoup de soutien et toujours de façon bénévole.

l'AFT a reçu par la suite des fonds de l'Union Européenne (UE) pour travailler sur la problématique de l'EGF. La même stratégie a été appliquée à ce problème et les GVL ont été réactivés. L'EGF étant une forme de violence de genre, il est à espérer que les leçons du projet FNUD vont peut-être contribuer à des réflexions sur la méthodologie et le contenu du nouveau projet.

Il est à noter, en passant, que l'AFT était au début une ONG focalisée sur la réduction de la pauvreté, ensuite sur le développement social en général. Son expertise n'a jamais été concentrée sur la violence de genre, y inclus l'EGF, et l'organisation a coopté cette expertise en recrutant des consultants à court terme (formateurs, chercheurs), ce qui est valable. Cependant ce projet suggère, étant donné la critique à propos des messages et la méthodologie surtout, que la sélection du personnel temporaire est cruciale à la conception même du projet et que l'AFT devrait peut-être penser à décider son focus principal et recruter (ou former) son personnel autour de cette problématique. Transformer le focus et les activités de l'organisation en réponse aux demandes des donateurs et de la disponibilité des fonds peut être dangereux pour la survie même d'une organisation.

En ce qui concerne la pérennité, aussi, ce projet n'a pas essayé d'influencer la politique ni les réalités systémiques qui perpétuent la violence et la discrimination basées sur le genre – que ce soit par le plaidoyer/lobbying au niveau gouvernemental ou même par le plaidoyer plus robuste au niveau des leaders religieux et coutumiers régionaux et locaux -- et n'a pas contribué à influencer la problématique elle-même à moyen ni à long terme.

#### **(vi) Valeur ajoutée pour le FNUD**

L'évaluation de ce projet suggère que sa plus grande utilité pour le FNUD sera comme exemple de stratégie mal conçue, de messages peu corrects et d'actions insuffisamment réfléchies même si, en gros, la gestion du projet a été sans problèmes. C'est un bon exemple d'un projet qui pourrait très bien être vu comme un succès, ayant accompli tout ce qui était prévu au début, mais qui était de façon substantive sur la mauvaise route.

La visibilité du FNUD, surtout l'usage de l'emblème et du nom sur les panneaux qui portent des messages discriminatoires, est à revoir. Il se peut bien que ces panneaux soient remplacés par des panneaux signés UE avec des messages sur l'EGF, ou que le passage du temps résout le problème (voir la photo à la page 18), mais le FNUD pourrait peut-être considérer s'il n'y a pas une leçon à tirer sur l'usage automatique de l'emblème sur des produits qui ne sont pas revus par le FNUD avant de devenir publics.

Le fait qu'il n'y avait pas de partenaires locaux/régionaux/nationaux, et que ce projet n'a pas travaillé au niveau national fait qu'il n'y a pas de visibilité du FNUD au niveau politique national.

## **V. Conclusions**

On peut synthétiser comme suit les conclusions principales de l'évaluation, sur la base des constatations et réponses aux questions évaluatives présentées au chapitre précédent.

**(i) Le projet tel que conçu n'était pas pertinent.** Le manque de correspondance entre le problème identifié et la réponse appliquée diminuait la possibilité que les objectifs soient atteints. Le rôle de soutien aux victimes des GVL ne fait que perpétuer les mécanismes de réponse traditionnels/religieux qui renforcent le statut inférieur de la femme et l'éloignent de la jouissance de ses droits.

**(ii) L'AFT n'était bien équipé de gérer un projet focalisant sur la violence à l'égard des femmes, qui n'est pas le focus de son activité habituelle.** Il est difficile de ne pas conclure que les activités de l'AFT dépendent trop sur la disponibilité de fonds des donateurs. Il y a plusieurs ONG nationales au Djibouti qui sont engagées de façon spécifique sur cette problématique et qui auraient été des partenaires très utiles ou l'expertise de l'AFT manque.

**(iii) Le projet était en partie efficace.** Ayant fixé des indicateurs quantitatifs au début du projet, l'ONG a en général satisfait ces indicateurs et ses responsabilités contractuelles. Cependant, les résultats qualitatifs du projet, surtout les outils de plaidoyer et la résolution à l'amiable des instances de violence, ne contribuaient non seulement pas de façon substantive aux objectifs à court- ni à long-terme, mais, ce qui est inquiétant, auraient pu renforcer le problème et engendré des conséquences négatives pour quelques femmes.

**(iv) Le projet était efficient.** Le budget était alloué comme prévu par le contrat et les diverses lignes budgétaires étaient distribuées de façon correcte, à l'exception des fonds dépensés sur les outils de plaidoyer, qui auraient pu être mieux utilisés. Cependant, l'AFT devrait fournir au FNUD une réconciliation du budget total *dépensé* sur le projet (c'est-à-dire sans prenant compte du travail bénévole). Les évaluatrices n'ont pas réussi à obtenir cette information, malgré des demandes répétées. L'AFT devrait être spécifique sur la source de tout argent supplémentaire, que ce soit une source interne ou un ou plusieurs donateurs additionnels. Cette transparence est cruciale pour assurer la position du FNUD.

**(v) Les outils de sensibilisation étaient faibles et il n'y avait évidemment pas de stratégie de communication réfléchie.** Quelques produits n'étaient que de la publicité pour le projet lui-même (brochure, t-shirts) sans appel à l'action. D'autres produits transmettent des messages neutres qui, pareillement, n'appellent pas à l'action. Étonnamment, quelques messages sont tout à fait mal formés selon les normes internationales de genre appropriées, du statut de la femme et les droits constitutionnels de la femme Djiboutienne. Ces outils étaient susceptibles de perpétuer le problème plutôt que de le diminuer.

**(vi) L'impact positif de ce projet a été de toute probabilité minimal,** si ce n'est pour les participants qui avaient un rôle actif, tels les membres des GVL. Il est inquiétant que **l'impact le plus probable était négatif**, vu les messages discriminatoires, l'intervention de certains membres des GVL qui renforce le système traditionnel/religieux de 'résoudre' des problèmes de couple, d'agression et de risque, et qui ne font que perpétuer le statut inférieur de la femme.

**(vii) Il n'y a pas de suivi au projet,** à part le fait que quelques éléments, par exemple les GVL, sont intégrés dans un nouveau projet qui traite de l'EGF. Le rôle des GVL devrait être revu sur la base des leçons tirées au cours de cette évaluation. Les évaluatrices considèrent que la dépendance sur le bénévolat pour un élément essentiel d'un projet est erronée et qu'un honoraire modeste et de meilleurs outils nécessaires, comme le téléphone, devraient être pris en compte dans le budget dès le début si les actions vont continuer.

## VI. Recommandations

Ces recommandations dérivent des conclusions de l'évaluation.

Pour l'AFT:

**(i) L'AFT pourrait identifier ses points forts, et renforcer les recherches, la politique et la programmation dans ces domaines, surtout en recrutant ou formant un personnel adépte (que ce soit permanent ou temporaire).** L'AFT pourrait également considérer les avantages évidentes quand on travaille avec des partenaires qui connaissent la problématique et qui peuvent partager leurs expériences.

**(ii) La composition et le rôle des GVL devraient être revus, en consultation avec les bénévoles eux-mêmes afin de respecter leur participation. Surtout, l'intervention aux instances de violence à l'égard des femmes devrait être confiée aux autorités gouvernementales, même si celles-ci ne semblent pas toujours efficaces.** L'AFT pourrait à l'avenir travailler avec des partenaires pour développer un projet de formation des acteurs de première réponse, et, avec les instances gouvernementaux/régionaux, le renforcement des mécanismes appropriés. Il existe des exemples de bonne pratique dans ce domaine, par exemple aux Philippines, où des policiers (hommes et femmes) avec une formation spécifique sont présents dans les postes de police locaux et sont prêts à réagir vite aux incidents violents.

**(iii) L'AFT devrait considérer l'inclusion d'une ligne budgétaire pour couvrir les frais, l'équipement et un modeste honoraire pour ceux qui travaillent actuellement comme bénévoles.** Ceci n'est pas seulement une question de bonne gestion, assurant la continuité, mais aussi conforme aux normes internationales du travail.

**(iv) Les affiches et les panneaux qui portent des messages discriminatoires devraient être retirés.** Ils risquent de perpétuer le statut deuxième classe de la femme à Tadjourah. Si ce n'est pas immédiatement possible, l'emblème et le nom du FNUD devraient être enlevés ou masqués. Un organisme des NU ne peut pas être associé à des messages qui contredisent un instrument international (la Déclaration des Droits de l'Homme, CEDAW) sur le sujet de l'égalité et des droits de la femme.

Pour le FNUD :

**(v) Le succès d'un projet réside sur une corrélation directe entre l'analyse des facteurs causatifs du problème et la réponse appliquée.** Le FNUD pourrait peut-être considérer une question sur le formulaire de demande de subvention qui requiert spécifiquement une explication du lien entre causes, réponse et stratégie (actions et produits).

**(vi) Le FNUD pourrait trouver un mécanisme – peut-être par l'intermédiaire des agences des NU présentes sur le terrain – de vérifier les capacités/spécialismes des organisations qui sont en considération pour une subvention,** ainsi que d'autres organisations qui sont déjà actives autour de la problématique et qui pourraient renforcer les capacités de l'ONG en partenariat.

**(vii) Le FNUD pourrait utiliser l'exemple de ce projet,** pour obtenir de la valeur de son investissement, en tant que projet qui a satisfait son contrat en termes d'actions gérées, production des outils et budget utilisé selon le contrat, mais qui a été mal conçu et n'a donc pas atteint ses objectifs substantifs.

## Annexe 1 : questions évaluatives

Critères CAD	Questions d'évaluation	Sous-questions
Pertinence	Dans quelle mesure le projet tel qu'établi et mis en œuvre par le bénéficiaire a-t-il répondu aux spécificités du contexte et aux besoins des bénéficiaires aux niveaux local et national?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Au regard du contexte, les objectifs du projet étaient-ils en adéquation avec les priorités et les besoins pressentis pour un développement démocratique?</li> <li>• La préférence aurait-elle dû être donnée à une autre stratégie que celle appliquée, afin de mieux répondre à ces besoins, priorités, contexte? Pourquoi?</li> <li>• Les risques ont-ils été bien identifiés? Dans quelles mesures les stratégies établies étaient-elles appropriées pour faire face aux risques identifiés? Le projet était-il excessivement risqué ?</li> </ul>
Efficacité	Dans quelle mesure le projet, tel que mis en œuvre, était en mesure d'atteindre les objectifs et résultats fixés?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans quelle mesure les objectifs du projet ont-ils été atteints?</li> <li>• Dans quelle mesure le projet a-t-il été mis en œuvre en accordance avec le document de projet?</li> <li>• Les activités choisies étaient-elles appropriées pour atteindre les objectifs fixés?</li> <li>• Qu'est ce qui a été accompli par le projet? Dans les situations où le résultat prévu initialement dans le document de projet n'a pu être obtenu, quelles en sont les raisons?</li> </ul>
Effizienz	Dans quelle proportion la relation entre les ressources déployées et les impacts obtenus est-elle raisonnable ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La proportion entre l'effort fourni et les résultats obtenus était-elle raisonnable?</li> <li>• Les dispositions institutionnelles étaient-elles en faveur de l'obtention de résultats et de la responsabilisation du projet?</li> <li>• Le budget a-t-il été conçu et mis en œuvre de façon à atteindre les objectifs du projet?</li> </ul>
Impact	Dans quelle mesure le projet a-t-il permis la mise en place de pratiques et de mécanismes pour résoudre le problème identifié?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans quelle mesure la réalisation des objectifs et résultats a-t-elle eu un impact sur le problème spécifique visé par le projet?</li> <li>• Les bénéficiaires ciblés ont-ils ressenti un impact tangible? A-t-il été positif ou négatif ?</li> <li>• Dans quelle mesure le projet a-t-il provoqué des changements et effets, positifs ou négatifs, prévus ou imprévus, sur la démocratisation?</li> <li>• Est-il vraisemblable que le projet agisse comme un catalyseur? Comment ? Pourquoi ? Quels exemples?</li> </ul>
Durabilité	Dans quelle mesure le projet tel qu'établi et mis en œuvre a-t-il créé ce qui vraisemblablement constituera un élan continu en faveur de l'exercice des droits et de la démocratisation?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans quelle mesure le projet a-t-il mis en place des mécanismes et des réflexes qui continueront à alimenter l'impact perçu par les évaluateurs?</li> <li>• Les parties prenantes sont-elles motivées et capables de poursuivre les activités du projet par elles-mêmes?</li> </ul>
La valeur ajoutée du FNUD	Qu'est-ce que le FNUD a accompli via ce projet qui n'aurait pu être accompli via un autre projet, une autre source de financement ou d'autres agences exécutrices (gouvernement, ONG, etc.) ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qu'est-ce que le FNUD a accompli via ce projet qui n'aurait pu être accompli via un autre projet, une autre source de financement ou d'autres agences exécutrices (gouvernement, ONG, etc.) ?</li> <li>• Est-ce que la structure du projet ainsi que ses modalités de mise en œuvre mettent à profit les avantages comparatifs du FNUD, notamment sa priorité explicite sur les questions de démocratisation?</li> </ul>

## Annexe 2 : documents examinés

### Documents généraux

- Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding Observations*, 49<sup>th</sup> session, 11 – 29 juillet 2011: Djibouti
- Articles 1 et 10 de la Constitution de la République de Djibouti (1992), tel que modifié en 2010
- United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Djibouti Country Report on Human Rights Practices for 2013*, Section 6
- United Nations News and Media, United Nations Radio, Today's News, "UN Committee urges Djibouti to curb violence against women", 31 octobre 2013
- Africa for Women's Rights Djibouti: *Ratify and respect!* [www.africa4womensrights.org](http://www.africa4womensrights.org)
- UNICEF: *MENA Gender Equality Profile: Djibouti*, 2010
- Commission de l'immigration et du statut du réfugié du Canada: *Djibouti: Domestic violence, legislation regarding domestic violence and protection available to victims*, 15 avril 2010
- UNWOMEN Executive Board Djibouti : *Djibouti's record on human rights*, 2013 – 2015, [www.humanrightsvoices.org](http://www.humanrightsvoices.org)
- Africa Women's Rights Observatory: *Country-specific information, Djibouti*, 2012, [www.uneca.org](http://www.uneca.org)

### Documents de projet

- Document de projet - UDF-DJI-11-436
- Rapport mi-parcours - UDF- DJI-11-436
- Rapports d'observation d'étape-clé 1 et 2 - UDF-DJI-11-436
- Rapport narratif final – UDF-DJI-11-436
- Rapport Financier – UDF-DJI-11-436
- *Compte rendu de l'atelier de restitution sur l'étude diagnostique sur les violences et discriminations faites aux femmes*, AFT, Tadjourah 2013
- *Compte rendu de la tournée d'information et de sensibilisation de l'équipe de l'UGP*, 2013
- *Manifeste des femmes de Tadjourah*, 2013
- *Rapport du 2<sup>e</sup> atelier : Formation des animateurs sur la mobilisation sociale et l'appui psycho-sociale*, AFT, juin 2013
- Dépliant, affiches et t-shirts produits pendant le projet

## Annexe 3 : personnes rencontrées

Nom	Fonction	Date et lieu de l'interview
Djilani Soumbourou	Chef de village de Kalaf	05/02/2016 à Kalaf, individuel et membre du GVL
Aicha Soumbourou	Femme leader et âgée du village	05/02/2016 à Kalaf, en groupe
Masso Hassan Ahmed	Animatrice du GVL du Kalaf et point focal de l'AFT pour le projet	
Aicha Mohamed Idriss	Participant à la caravane et jeunes femmes mariés	
Amina Idriss Abdallah		
Mohamed Ali Ahmed	Imam de Kalaf	05/02/2016
Aicha Youssouf	Animatrice du GVL de Sagallou et point focal du projet	05/02/2016 en groupe
Habib Goura	Imam de la Mosquée et Kadi du village	
Hawa Walqo	Participant à la caravane et jeunes mariés	
Madina Ali Mohamed		
Kadiga Mohamed Ali		
Amina Houmed Moussa		
Ali Moussa	Chef de village de Sagalou et membre du GVL	05/02/2016, à Sagalou
Fatto Ahmed Houmed	Animatrice du GVL d'Ardo	06/02/2016, à Ardo
Ahmed Daoud Ahmed	Okal du village (adjoint du chef de village, assure son intérim en son absence)	06/02/2016, en groupe à Ardo
Hasna Mohamed Daoud	Participant à la caravane et jeunes	
Kadiga Mohamed Ahmed		
Seick Daoud Chechem	Imam d'Ardo (chef religieux)	06/02/2016
Assia Ahmed Hagayta	Animatrice GVL à Randa	06/02/2016, en groupe à Randa
Halima Hagayta	Présidente de l'association des femmes de Randa et membre du GVL	
Fatto Mohamed	Participant à la caravane et jeune marié	
Houssein Ahmed Houssein	Chef du village de Randa	
Fatouma Mohamed Soumbourou	Participant à la caravane et jeunes femmes mariés	
Hemeda Baragoita Ali		
Abdoulmalik Mohamed Banoita	Préfet de la région de Tadjourah	06/02/2016
Hassan Houssein	Présidente du conseil régional	06/02/2016
Houmed Daoud	Chef religieux à Tadjourah et iman d'une mosquée	06/02/2016
Dr Houmed Ismael	Formateur	06/02/2016 à Obok
Abdallah Mohamed	Coordonnateur du projet	06/02/2016 à Tadjourah
Ibrahim Adbara	Assistant coordonnateur du projet	06/02/2016 à Tadjourah
Dr Guedda Ahmed	Consultant, étude sur la violence	30/01/2016 à Djibouti
Hasna Hassantou	Présidente de l'AFT	
Yoko Uchida	Consultante auprès de l'ambassade du Japon pour le suivi du projet de micro-financement et suit également le projet de l'AFT financé par l'ambassade japonais	18/02/2016 à Djibouti

## Annexe 4 : liste des abréviations

AFT	Association des Femmes de Tadjourah
CEDAW	UN Convention on the Elimination of Discrimination against Women
DAC	Development Assistance Criteria
EGF	Excision génitale féminine
FGC	Female genital cutting
FNUD	Fonds Des Nations Unies Pour La Démocratie
GVL	Groupe de Vigilance Local
MENA	Middle East and North Africa
NGO	Non-governmental organization
NU	Nations Unies
ONG	Organisation non-gouvernementale
UE	Union Européenne
UGP	Unité de Gestion du Projet
UNDEF	United Nations Democracy Fund
UNFD	Union Nationale des Femmes Djiboutiennes
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNWOMEN	UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
USD	Dollars américains