



Programme
Alimentaire
Mondial

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES

Évaluation du plan stratégique pour le PAM en Haïti 2018–2022

CONTEXTE

Haïti compte une population de 11,4 millions d'habitants, dont 58% vivent dans une pauvreté multidimensionnelle extrême, d'après les données les plus récentes qui datent de 2012. Fin 2021, 44% de la population était en insécurité alimentaire aiguë (crise de phase 3 ou supérieure de l'IPC) et la malnutrition chronique des enfants de moins de cinq ans s'élevait à 23%. De plus, 66% des enfants de moins de cinq ans et 49% des femmes et des filles de 15 à 49 ans souffraient d'anémie. Haïti se classait au 152^e rang sur 162 pays dans l'indice d'inégalité femmes-hommes en 2020.

Le pays est régulièrement en proie à des catastrophes naturelles comme des séismes et des inondations. Depuis 2019, l'instabilité politique et la pandémie de COVID-19 ont entraîné une contraction de l'économie haïtienne. L'insécurité, notamment le contrôle par des gangs armés de grandes parties de la capitale et du pays, a entraîné la fermeture de nombreux services publics et entreprises, de graves restrictions d'accès et des déplacements massifs de la population à l'intérieur du pays pour fuir la violence.

La Politique et Stratégie Nationales de Souveraineté et Sécurité Alimentaires et de Nutrition en Haïti vise, entre autres objectifs, à promouvoir l'agriculture locale, à développer les filets de sécurité sociale et à améliorer les services de base.

SUJET ET ORIENTATION DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a couvert le plan stratégique de pays provisoire servant de transition (PSPP-T, de janvier 2018 à juin 2019) et le plan stratégique de pays (PSP, de juillet 2019 à décembre 2023). Le PSPP-T s'est penché sur l'alimentation scolaire, la préparation aux catastrophes et les filets de protection sociale. Le PSP s'est intéressé à l'assistance alimentaire d'urgence, l'alimentation scolaire, la nutrition, l'agriculture des petits exploitants et les systèmes alimentaires résilients aux changements climatiques, le renforcement des capacités du pays pour la protection sociale et les services humanitaires. Il a souhaité mettre davantage l'accent sur le nexus humanitaire-développement, l'égalité femmes-hommes et l'autonomisation des femmes, tout en renforçant les synergies entre effets directs stratégiques.

Le plan basé sur les besoins pour le PSPP-T est passé de 24 millions de dollars pour 631 000 bénéficiaires à 88 millions de dollars pour 1 182 000 bénéficiaires. Le PSPP-T était financé à 49%. En décembre 2021, le plan basé sur les besoins pour le PSP avait progressé, passant de 200 millions de dollars pour 1,5 million de bénéficiaires à 470 millions de dollars pour 3 millions de bénéficiaires. En juillet 2022, le PSP était financé à 77 %.

OBJECTIFS ET PARTIES PRENANTES DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a été commanditée par le Bureau de l'évaluation du PAM pour fournir des données probantes à des fins de redevabilité et d'apprentissage pour étayer l'élaboration du prochain PSP concernant Haïti. Ont été évalués

toutes les activités du PAM mises en œuvre entre janvier 2018 et juillet 2022, y compris le positionnement stratégique du PAM, sa contribution effective aux effets directs stratégiques, l'efficacité de la mise en œuvre du PSP et les facteurs qui expliquent la performance du PAM.

Les principaux utilisateurs visés de l'évaluation incluent le bureau de pays du PAM en Haïti, le Bureau régional de l'Amérique latine et des Caraïbes, les divisions techniques au siège, les destinataires cibles du programme, le gouvernement d'Haïti, les partenaires et les donateurs.

PRINCIPALES CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

Positionnement stratégique

L'orientation stratégique du PSP est en adéquation avec les objectifs nationaux et les objectifs de développement durable (ODD), notamment l'ODD 2. Les activités du PAM ont été pertinentes pour répondre aux besoins de sécurité alimentaire et nutritionnels immédiats des populations touchées par la crise. Les activités visant à résoudre les vulnérabilités chroniques ont, en revanche, eu une portée limitée.

Approprié, le ciblage géographique s'est appuyé sur les évaluations de sécurité alimentaire. Le ciblage au niveau individuel ou des foyers, quant à lui, s'est révélé problématique en raison de difficultés liées aux mécanismes de ciblage prédominants et aux analyses de vulnérabilité qui ne reflétaient pas les besoins spécifiques.

Le PAM s'est bien adapté aux crises successives en transposant à grande échelle l'intervention d'urgence et les services humanitaires. Sa flexibilité organisationnelle provenait principalement de sa capacité à collaborer avec des partenaires clés, à mobiliser les ressources et à fonctionner efficacement en situations d'urgence.

Les interventions ont été globalement cohérentes avec les stratégies des Nations Unies et le PAM a joué activement le rôle de coordonnateur humanitaire dans différents secteurs et groupes de travail. Les partenariats avec les organismes des Nations Unies ont été dans l'ensemble positifs. Des difficultés sont survenues du fait des concours de financement, de la segmentation des donateurs et du sentiment de certaines parties prenantes que le PAM avait outrepassé son mandat.

Contribution aux effets directs du PSP en Haïti

L'aide d'urgence du PAM a atteint environ 71% de la population ciblée, d'où une amélioration de la consommation de produits alimentaires et un moindre recours aux stratégies d'adaptation néfastes. Néanmoins, une grande proportion de foyers bénéficiaires emploient toujours fréquemment ces dernières. La sécurité alimentaire globale et la situation nutritionnelle dans le pays continuent à se dégrader.

Les **repas scolaires ont été multipliés**, ce qui a favorisé l'amélioration de l'apprentissage, des taux de rétention et de la nutrition parmi les enfants scolarisés. Un bémol toutefois: la régularité des repas scolaires a pâti de la COVID-19 et des catastrophes naturelles. Les activités de sensibilisation à la nutrition et les transferts monétaires pour la protection sociale ont pâti de contraintes de financement. La transposition à grande échelle du **soutien aux petits exploitants agricoles** et le programme des repas scolaires issus d'aliments cultivés sur place ont également été freinés par des ressources limitées et par la concurrence au niveau des produits alimentaires importés.

Les **activités de création d'actifs** ont servi à générer des actifs productifs et à améliorer la sécurité alimentaire, mais les gains ne sont probablement pas durables. Ces activités n'ont pas été mises en œuvre dans des zones qui se redressaient après des chocs récents. Une occasion manquée ici d'accroître la résilience des plus vulnérables.

Pour **renforcer les capacités institutionnelles**, le PAM a soutenu l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de stratégies nationales portant sur l'alimentation scolaire, la sécurité alimentaire et la nutrition, ainsi que la protection sociale. Les résultats restent fragiles en raison du contexte difficile, et les perspectives de transfert limitées.

Le PAM a pourvu ses partenaires de télécommunications efficaces, d'une chaîne d'approvisionnement, de transport aérien humanitaire et **de services logistiques**. Tout cela a aidé à surmonter les difficultés nées de la crise de la COVID-19, du séisme et de l'insécurité.

Sur les **sujets transversaux**, le PAM a amélioré **les analyses** des sexes, mais n'a pas suffisamment pris en compte les vulnérabilités intersectionnelles. La mise en œuvre de mesures relatives à l'égalité femmes-hommes et à l'autonomisation des femmes s'est révélée délicate et les activités connexes n'ont pas fait l'objet d'un suivi suffisant. Le PAM a bien adhéré aux **principes humanitaires**, même si certains risques existent en matière de perception de l'indépendance opérationnelle vis-à-vis du gouvernement. Des mesures ont récemment été prises pour améliorer la **protection** des bénéficiaires sur les sites de distribution. Malgré tout, les mécanismes de retour d'information communautaires restent peu connus. Le PAM a aussi récemment instauré des mesures visant à réduire l'**empreinte environnementale** des activités. Concernant le **triple nexus**, les activités portant sur les causes profondes ont conservé leur petite échelle et la collaboration avec les organismes pour le développement a été insuffisante. Le soutien à la protection sociale peut toutefois bâtir des liens entre le travail humanitaire, le développement et la paix.

Utilisation efficace des ressources

L'**allocation des ressources** en faveur des différentes activités entre 2018 et 2022 s'est réorientée vers l'assistance alimentaire d'urgence. **Les taux de dépenses** ont pâti de priorités changeantes, d'une pénurie de ressources humaines, de capacités limitées des partenaires de coopération, d'obstacles administratifs et de la réception tardive de fonds.

L'**action en temps opportun** a parfois été tributaire de facteurs internes et externes, tels que l'insécurité, un système bancaire haïtien peu robuste et des retards de ciblage. Les retards ont davantage concerné les activités de résilience.

Le **rapport coût-efficacité** des opérations a été dans l'ensemble satisfaisant. Le PAM a pu apporter son aide à un coût moindre que prévu. Les pertes survenues s'expliquent par des problèmes de qualité, de transport et de transformation, mais le PAM a établi des mesures pour y remédier. Si des efforts ont été faits pour réduire les coûts, un équilibre a parfois dû être trouvé entre la maîtrise des coûts et la réalisation des objectifs du PSP. Ainsi les repas scolaires issus d'aliments cultivés sur place ont été encouragés en raison de leurs répercussions positives sur la production locale, même si leur coût était supérieur à celui de repas scolaire préparés avec des produits alimentaires importés.

Facteurs qui expliquent la performance du PAM

Le PAM **s'est bien adapté** à une situation changeante grâce aux enseignements tirés des évaluations, des consultations de parties prenantes et des analyses menées conjointement avec le gouvernement et d'autres partenaires. **Le suivi** a permis d'effectuer des ajustements rapides dans la mise en œuvre, mais a fourni des informations peu étoffées sur le plan des résultats. Son utilisation pour la prise de décisions stratégiques a donc été limitée.

Le PAM est parvenu à mobiliser **des fonds** auprès de banques de développement pour soutenir le système national de protection sociale. L'affectation de crédit et de financements à court terme, liés à la priorité accordée à l'intervention d'urgence, ont pesé sur la réorientation stratégique prévue, consistant à évoluer de l'aide humanitaire à la prise en charge des causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le PAM a noué de solides **partenariats** avec le gouvernement et la société civile, notamment au niveau local, où la transparence, la bonne communication et la souplesse du PAM ont été également appréciées.

Les **ressources humaines** limitées ont été une contrainte importante. Cette difficulté est attribuable à une forte rotation du personnel et à de nombreux postes restés vacants du fait des conditions de travail difficiles.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Malgré la situation très délicate de ce pays, le PAM est parvenu à adapter le PSP au contexte mouvant et à prêter assistance à un grand nombre de personnes dans le besoin.

Les réorientations prévues pour passer d'un objectif de sauver des vies à celui de changer des vies, et aller vers une plus grande intégration des activités, ont pâti de contraintes liées au contexte et aux financements, obligeant le PAM est resté concentré sur l'aide d'urgence.

Les activités de résilience ont été plus difficiles à financer, ce qui a souligné la nécessité de convaincre davantage les donateurs de l'intérêt de l'ensemble du mandat du PAM et de renforcer les capacités en matière de résilience.

Dans l'ensemble, le PAM apparaît comme un partenaire efficace et fiable aux yeux du gouvernement, des donateurs et des acteurs humanitaires. Fournissant des services essentiels aux acteurs du secteur de l'aide humanitaire et du développement, le PAM a aidé à garantir une aide d'urgence plus efficace et performante. Cependant, le PAM n'a pas su maximiser les partenariats avec les organismes des Nations Unies ayant une expertise de développement de longue date en Haïti.

La stratégie du PAM et les capacités du personnel doivent être renforcées pour produire des transformations en matière d'égalité femmes-hommes. Les principes et la protection humanitaires ont été intégrés dans le travail du PAM, mais les mécanismes de retour d'information à la disposition des bénéficiaires sont restés sous-utilisés.

Recommandations

Recommandation 1. Accorder plus d'attention au traitement des causes profondes et au renforcement de la résilience, en vue d'une approche plus intégrée en adéquation avec la réorientation stratégique prévue du PSP.

Recommandation 2. Garantir la mobilisation de toutes les ressources financières et humaines nécessaires.

Recommandation 3. Élargir les partenariats avec les instances gouvernementales haïtiennes et renforcer leurs capacités.

Recommandation 4. Améliorer les méthodes de ciblage et ajuster les modalités aux besoins et aux circonstances en mutation.

Recommandation 5. Garantir l'intégration des dimensions transversales dans toutes les activités du plan stratégique de pays.