



Programme  
Alimentaire  
Mondial

SAUVER  
DES VIES  
CHANGER  
LES VIES

ÉTUDE DE CAS PAYS

# Haiti

## Systèmes flexibles – réponses efficaces ?

Évaluation régionale de la contribution du PAM à la protection sociale réactive aux chocs en Amérique latine et dans les Caraïbes (2015-2022)

# INTRODUCTION

La présente étude de cas a été réalisée dans le cadre de l'évaluation **régionale de la contribution du Programme Alimentaire Mondial (PAM) à la protection sociale réactive aux chocs en Amérique latine et dans les Caraïbes de 2015 à 2022**. L'équipe d'évaluation a mené des entretiens virtuels semi-structurés avec le personnel du PAM et partenaires (une femme, cinq hommes). En outre, un examen documentaire complet a été réalisé, et une enquête régionale a été menée, à laquelle ont répondu trois membres du personnel du bureau de pays du PAM et partenaires.

Pour les acteurs internationaux, Haïti demeure principalement une opération humanitaire, avec un financement important pour répondre à des crises diverses. Dans ce **contexte**, il est intéressant de **noter les avancées significatives réalisées avec le soutien du PAM pour renforcer les systèmes gouvernementaux**, y compris les capacités du Ministère des Affaires Sociales et du Travail (MAST) ainsi que son registre social (SIMAST), et comment les acteurs humanitaires et de développement se sont unis pour soutenir ce système. Cette étude de cas met en évidence que, bien que l'on puisse penser que la protection sociale réactive aux chocs (PSRC) est surtout envisageable dans des contextes stables et de développement, elle peut également être introduite avec succès dans l'un des contextes humanitaires les plus complexes au monde, ce qui **confirme le constat de l'évaluation que le PAM contribue à renforcer le "nexus" entre l'humanitaire et le développement par le biais de son travail sur la protection sociale**.



# L'ENGAGEMENT DU PAM DANS LA PROTECTION SOCIALE REACTIVE AUX CHOCS EN HAÏTI (2015-2022)

En Haïti, le système de protection sociale demeure faible et fragmenté, avec une capacité en construction du gouvernement pour assumer la pleine mise en œuvre de ses différents aspects et programmes. Au fil des années, un certain nombre de programmes financés par le gouvernement ont été soit interrompus, soit devenus inactifs en raison d'un espace fiscal qui reste limité. Selon les informateurs clés, le manque de transparence dans l'identification des bénéficiaires et l'indisponibilité des fonds ont entravé la mise en œuvre de quelques programmes financés par le gouvernement, pour lesquels peu de données sont disponibles. La Caisse d'Assistance Sociale (CAS) verse par exemple des transferts mensuels aux personnes âgées et aux personnes vivant avec handicap. Le Fonds d'Assistance Économique et Sociale (FAES) fournit une aide en espèces et en alimentation, par le biais de banques alimentaires et de transferts monétaires, principalement dans le cadre de programmes de réponse aux chocs, y compris la réponse gouvernementale à la COVID-19. Le programme de transferts monétaires **Kore Lavi** (dirigé par CARE et financé par l'Agence des États-Unis pour le développement international [USAID]), a été lancé en 2013 et a touché environ 18 000 ménages, jusqu'à son interruption en octobre 2019. Un nouveau filet social, '**Klere Chimen**', financé par la Banque mondiale, a été lui lancé en 2021 sous l'égide du Ministère de la Protection Sociale, et est toujours en cours.

Le Plan Stratégique de Pays du PAM pour Haïti (2019 – 2023) comprenait un objectif stratégique dédié à la **protection sociale réactive aux chocs**, signe de l'engagement du PAM à intégrer sa Stratégie de Protection Sociale (2019) pour la région Amérique Latine et Caraïbes dans ses activités programmatiques. Alors que les résultats stratégiques de 1 à 4 prévoyaient une assistance opérationnelle directe continue du PAM pour les programmes de sécurité alimentaire et de nutrition, le renforcement des capacités a été introduit pour assurer la durabilité et un transfert progressif des activités au gouvernement. Le Résultat 5 a été **"conçu pour soutenir la réalisation de la faim zéro en renforçant les capacités nationales en matière de protection sociale, de préparation et de réponse aux urgences et de nutrition, ce résultat met l'accent sur la construction de la résilience"** <sup>1</sup>.

Le Plan Stratégique de Pays a identifié deux produits liés à la protection sociale réactive aux chocs : "Les populations à risque bénéficient de meilleures capacités pour se préparer et répondre aux urgences nationales afin de combler leurs besoins fondamentaux en temps de crise" et "Les populations vulnérables bénéficient de cadres et de systèmes institutionnels renforcés pour améliorer l'accès à l'aide sociale de base." Selon l'examen des documents, des données d'enquête et des entretiens avec les informateurs clés, **le PAM a progressé vers l'atteinte de ces deux résultats**, mais dans une moindre mesure pour le premier. Les efforts du PAM en matière de renforcement des capacités se sont concentrés à la fois sur le travail en amont - pour renforcer le cadre législatif en matière de PSRC et les outils de ciblage clés tels que le registre social SIMAST -, et en aval, pour assurer la mise en place des réponses d'urgence à travers la protection sociale. De plus, le PAM a contribué à la conceptualisation et la mise en œuvre par le gouvernement de mesures de préparation et de réponse aux urgences pour protéger la sécurité alimentaire et nutritionnelle en temps de crise, et des solutions à long terme afin de lutter contre la faim et la malnutrition.

---

<sup>1</sup> World Food Programme (May 2019). Haiti country strategic plan (2019–2023) WFP/EB.A/2019/8-A/4. P. 17-18

# LA CONTRIBUTION DU PAM A LA PSRC EN HAÏTI

Le PAM Haïti est bien aligné sur la Stratégie du Programme alimentaire mondial en matière de soutien à la protection sociale<sup>2</sup> et a travaillé aux trois niveaux du système national de protection sociale (caractéristiques du programme ; connaissances et apprentissage ; architecture du système), couvrant un certain nombre d'éléments clés. Sur la base des connaissances et de l'expérience du PAM au niveau opérationnel sur les filets de sécurité nationaux, l'organisation est devenue une partie prenante clé, perçue par le gouvernement comme un intermédiaire honnête, qui a contribué au travail aux niveaux analytique et stratégique du système national de protection sociale. En effet, le PAM Haïti joue actuellement un rôle clé, principalement dans les blocs de construction " Politique et législation ", " Plateformes et infrastructure ", " Gouvernance, capacité et coordination " et " Conception des paramètres du programme ".

## Génération de preuves et au plaidoyer

Publiée en août 2017, **l'étude de cas sur la protection sociale réactive aux chocs en Haïti réalisée par l'OPM/PAM<sup>3</sup>** a été l'une des premières à être finalisées dans la région. Bien qu'il n'y ait pas eu de feuille de route formelle élaborée, bon nombre des recommandations de l'étude de cas ont été mises en œuvre et sont reflétées dans les changements au niveau de l'approche stratégique figurant dans le Plan Stratégique de Pays pour Haïti (2019-2023). Cela suggère, comme l'ont souligné de nombreuses parties prenantes, que **l'introduction du Plan Stratégique de Pays au sein du PAM en tant que cadre de planification pluriannuel a favorisé un positionnement à plus long terme, ce qui est nécessaire aux changements systémiques que requière la PSRC**. En interne, le personnel et les consultants du PAM ont trouvé l'étude de cas extrêmement utile ; elle a été une référence dans leur travail. Celle-ci a également été utilisée par d'autres acteurs, tels que la Banque mondiale, pour appuyer la conceptualisation du projet de Protection Sociale Adaptative pour une Résilience Accrue (PSARA ou **Klere Chimen**) d'une durée de six ans et d'un montant de 75 millions de dollars USD, dans un accord signé entre la Banque mondiale et le gouvernement d'Haïti le 16 février 2021. Les preuves suggèrent qu'il y a eu des progrès dans la mise en œuvre des recommandations de l'étude de cas, et que la contribution du PAM aurait même dépassé ce qui était prévu par les recommandations, par son rôle prépondérant dans l'hébergement du registre social SIMAST au nom du gouvernement national (voir ci-dessous), ainsi que dans le pilotage de nouvelles modalités de transferts monétaires et d'inclusion financière favorisant l'autonomisation des femmes.



2 PAM : « Stratégie du Programme Alimentaire Mondial en matière de soutien à la protection sociale », juillet 2021

3 Oxford Policy Management and World Food Programme (August 2017). Study on Shock-Responsive Social Protection in the Latin America and the Caribbean: Haiti Case Study.

## Travail en amont pour l'élaboration de la Politique Nationale de Protection Sociale

Une réalisation importante est liée à l'appui du PAM au MAST pour **l'élaboration de la Politique Nationale de Protection et de Promotion Sociales (PNPPS)**<sup>4</sup> en 2020, qui stipule les procédures visant à garantir que les systèmes de protection sociale s'adaptent en réponse à un choc. À la suite de la création du Groupe de Travail sur la Protection Sociale du MAST en 2016 avec le soutien du PAM ainsi que les bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale et l'USAID, plusieurs consultations régionales et nationales ont été organisées avec les parties prenantes. Sur la base de ces consultations, l'équipe du PAM a soutenu le gouvernement dans la rédaction du projet de la PNPPS, qui a été finalisé en février 2020 et adopté par le Conseil des Ministres en avril 2020.

**La PNPPS est un document fondamental rigoureux qui offre un cadre stratégique ambitieux pour la conceptualisation du système de protection sociale** à court et moyen termes, visant que celui-ci devienne pleinement réactif aux chocs. Il vise à atteindre les objectifs suivants liés à la protection sociale universelle d'ici 2040: 1) réduire la pauvreté et les inégalités; 2) réduire les injustices économiques, sociales et institutionnelles; et 3) donner aux citoyens le droit d'accéder à la protection sociale et à la promotion en tant que mécanismes pour améliorer leur capacité à vivre de meilleures vies. Le PNPPS comprend quatre axes stratégiques, y compris un axe qui se focalise sur la 'Protection et promotion sociales réactives aux chocs'. Le PNPPS a également identifié des bénéficiaires prioritaires, notamment : (a) les populations vivant dans des zones extrêmement vulnérables (socioéconomiquement et en termes de manque d'accès aux services et d'exposition à divers chocs) ; (b) les enfants de moins de 5 ans ; (c) les femmes enceintes et allaitantes ; (d) les personnes âgées de plus de 60 ans ; (e) les personnes handicapées ; et (f) les groupes extrêmement pauvres et socialement vulnérables. En ce sens, la PNPPS jette les bases d'un **système de protection sociale très inclusif capable de répondre aux chocs de divers types, en adoptant une approche inclusive en termes d'âge et de genre**. Elle a été utilisée comme modèle pour le travail du PAM en matière de PSRC dans d'autres régions et pays, comme Djibouti. Cependant, étant donné la fragilité actuelle et les défis auxquels est confronté le Gouvernement d'Haïti, les réponses des informateurs clés et l'enquête en ligne suggèrent que la PNPPS a été un point de départ essentiel pour le renforcement du système, car elle a posé les bases du programme PSARA et a progressivement permis la mise en place d'un certain nombre d'autres éléments clés pour le renforcement du système.

## Développement du registre social SIMAST

En parallèle à son appui au MAST et au Fonds d'Assistance Économique et Social (FAES) pour le développement de cadres et de systèmes normatifs de protection sociale, le PAM a également soutenu les mécanismes de ciblage et de distribution. Avec l'assistance du PAM, le MAST a développé un registre social complet (Système d'Information du Ministère des Affaires Sociales et du Travail, SIMAST). Ce registre a été construit sur la base d'un registre de bénéficiaires pour soutenir le filet social Kore Lavi. Avec le soutien du PAM, le registre du Kore Lavi a évolué vers le SIMAST, ce qui a été reconnu par toutes les parties prenantes travaillant avec les transferts monétaires comme un système d'information essentiel pour la conceptualisation des programmes de protection sociale dans un contexte où les données sont limitées. L'équipe d'évaluation considère cela comme une avancée majeure et un outil clé pour la coordination des principaux acteurs des transferts monétaires. Dans le cadre du programme PSARA, **le PAM agit en tant que prestataire de services pour le MAST pour assurer la gestion, la maintenance et le développement du SIMAST** avec l'intention de transférer à terme la gestion de la base de données au MAST. La valeur du contrat d'assistance technique est de 25 millions de dollars américains, soit un tiers de la valeur du programme PSARA.

Tous les ménages du SIMAST sont **géoréférencés, avec des identifiants uniques**, ce qui permet un ciblage rapide des ménages qui pourraient être touchés par des catastrophes naturelles, y compris celles liées à la crise climatique. De plus, le SIMAST classe tous les ménages en fonction de l'Indice de Déprivation

---

4 République d'Haïti (Avril 2020). Politique nationale de protection et de promotion sociales.

et de Vulnérabilité Haïtien (IDVH), qui sert de proxy pour la pauvreté des ménages et peut être utilisé pour le ciblage. Par ailleurs, l'identifiant unique permet d'éviter les duplications des bénéficiaires sociaux.

Avec le soutien du PAM et d'autres partenaires (dont la Banque mondiale), **le MAST a réussi à étendre rapidement la couverture du SIMAST**, passant de 7% de la population sous Kora Lavi à 19% en 2021, puis à 29% en 2022. Cependant, dans un pays où 80% de la population est extrêmement vulnérable, un taux de couverture de 29% n'est pas considéré adéquat par les informateurs clés. Ces derniers soulignent que l'expansion du SIMAST en utilisant la méthodologie actuelle de l'évaluation des moyens de subsistance par proxy est extrêmement coûteuse, soit d'environ 15 à 20 dollars américains par enquête de ménage. Les entretiens avec les informateurs clés suggèrent que pour atteindre les personnes les plus vulnérables, il est essentiel d'élargir la part de la population vulnérable qui est incluse dans le SIMAST et de renforcer les procédures pour établir le SIMAST en tant qu'outil fondamental pour la planification et la mise en œuvre de la protection sociale, y compris pour la PSRC. Il existe des initiatives pour améliorer l'opérationnalisation du SIMAST mais celles-ci mettent du temps à se mettre en place.

## Coordination et partage d'informations

Alors que diverses institutions font partie du système de protection sociale, la PNPPS identifie le MAST comme chef de file du secteur. En tant qu'entité responsable de la mise en œuvre de la PNPPS, le MAST héberge le Secrétariat du Comité Interministériel de Protection et de Promotion Sociales, avec le soutien technique du PAM et d'autres ministères et organismes, dont la CAS, l'Office Nationale d'Assurance Vieillesse et le Bureau du Secrétaire d'État à l'Intégration des Personnes Handicapées. La communauté des bailleurs de fonds a de plus en plus soutenu le MAST ainsi que l'assistance technique du PAM au MAST, notamment à travers de programmes financés par l'Union européenne, l'Agence suisse pour le développement et la coopération, et la Banque mondiale.

Selon les informateurs clés et les données de l'enquête en ligne, la capacité institutionnelle du MAST doit être renforcée aux niveaux central et local pour répondre efficacement à son mandat. Il existe **un consensus croissant parmi les partenaires pour adopter une approche de développement à plus long terme qui renforce la capacité du gouvernement à assumer de façon progressive la gestion des prestations d'interventions de protection sociale**, s'appuyant sur l'IDVH du SIMAST en tant qu'outil de ciblage harmonisé. Le PAM et d'autres acteurs soutiennent de plus en plus l'utilisation, l'expansion et le renforcement du SIMAST en identifiant ou en enregistrant les bénéficiaires de leurs projets dans le registre social. Le Comité Technique du SIMAST coordonne les différentes initiatives et offre une plateforme pour discuter des adaptations de la méthodologie et des priorités stratégiques. Un défi en ce qui concerne la coordination entourant le SIMAST est que plusieurs partenaires humanitaires utilisent le SIMAST pour leur ciblage, mais ne rapportent pas d'informations au PAM et au MAST quant aux ménages qui bénéficient des transferts monétaires. Cela peut entraîner des chevauchements et des duplications entre les acteurs humanitaires. De plus, un retour d'informations sur les coordonnées des bénéficiaires pourrait permettre de mettre à jour les données du SIMAST au niveau des ménages. Une approche plus collaborative du partage d'informations par les utilisateurs de SIMAST serait donc bénéfique pour l'ensemble du système.

Le PAM **soutient la coordination du secteur de la protection sociale, qui part de la sous-commission de rédaction de la PNPPS mandaté par le Ministre; le PAM a assuré le secrétariat et a pu jouer un rôle dans la facilitation des échanges entre partenaires au sein des mécanismes de coordination tels que le Groupe de Travail sur les Transferts Monétaires** et les secteurs de la sécurité alimentaire et de la logistique, en soutien à la Coordination Nationale pour la Sécurité Alimentaire et à la Direction Générale de la Protection Civile, respectivement. Le PAM a également animé et apporté un soutien financier à la table ronde du secteur agricole pour renforcer la planification en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, tout en renforçant l'efficacité institutionnelle et la responsabilité du Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural.<sup>5</sup> Le rôle du PAM dans la coordination humanitaire lui offre un point d'entrée important dans le renforcement des systèmes de travail avec divers ministères. Par

---

<sup>5</sup> World Food Programme (2023). 2022 Annual Report for Haiti. p.5.

ailleurs, lors du processus de rédaction de la PNPPS, le PAM a travaillé en étroite collaboration avec des experts nationaux en matière de protection sociale, qui sont par la suite devenus consultants du PAM, ce qui a renforcé davantage la crédibilité du PAM en la matière vis-à-vis du gouvernement et des autres parties prenantes du Système de Nations Unies.



## Établir un lien entre les systèmes renforcés de protection sociale et l'Agence de Protection Civile d'Haïti

Le Plan Stratégique de Pays pour Haïti (2019-2023) souligne qu'un aspect important du programme de travail du PAM consisterait à renforcer les systèmes nationaux de gestion des risques de catastrophe en investissant dans les capacités de préparation et de réponse aux niveaux central et décentralisé. La réponse et reprise des activités seraient également encouragées par le biais d'initiatives de coopération Sud-Sud sur des mécanismes innovants tels que l'analyse climatique et le financement basé sur les prévisions avec le Ministère de l'Intérieur et son Agence de Protection Civile. La Direction Générale de la Protection Civile était une partie prenante intégrale au développement de la PNPPS notamment dans l'axe 4 et la réactivité aux chocs. Par contre, les informateurs clés signalent que la Protection Civile a été moins disponible à la coopération en tant que partenaire gouvernemental que le MAST. **Cela confirme les enseignements tirés d'autres études de cas nationales, à savoir que le rapprochement des acteurs de la protection civile et de la protection sociale n'est pas aussi facile à réaliser qu'on l'avait supposé lors de la phase de production de preuves, et qu'il nécessite un engagement soutenu du gouvernement à un très haut niveau pour y parvenir.** En Haïti, comme dans d'autres pays, les acteurs de la protection civile ont été beaucoup moins intéressés par la collaboration sur la PSRC et c'était un défi de les impliquer. Chaque année, le MAST – qui est également responsable de la mise en place d'abris en cas de crises – participe aux exercices de simulation de préparation aux catastrophes. Au moment de la réalisation de l'évaluation, on s'attendait à ce qu'en 2023 le MAST adopte pour la première fois la protection sociale comme un outil de réponse aux urgences.

## La réponse à la COVID-19

Le PAM a joué un rôle important dans la réponse à la COVID-19. Bien qu'il ne s'agissait pas de se reposer sur des filets sociaux existants, le gouvernement a confié au PAM, à travers des financements de la Banque mondiale et la BID, la réponse en transferts monétaires d'urgence dont une partie de ciblage s'est fait à travers le SIMAST lorsque c'était possible. Dans le cadre de ce processus, le PAM a investi dans le renforcement de la capacité du gouvernement haïtien à effectuer des transferts monétaires. En outre, un aspect important de la contribution du PAM au renforcement du système de protection sociale en réponse à la COVID-19 et à la crise socio-économique qui a suivi s'est réalisée à travers le programme de cantines scolaires.

1. Cependant, d'autres efforts entrepris par le gouvernement sans le soutien du PAM n'ont pas été considérés comme un test réussi de la réactivité globale du système face à un choc massif. Afin de répondre aux besoins d'une population déjà vulnérable et qui de plus fait face aux confinements, pertes d'emplois et dépenses accrues liées à l'alimentation et la santé, *"le gouvernement haïtien a annoncé une ambitieuse réponse d'urgence à la COVID-19, comprenant : (a) des transferts monétaires de 3 000 Gourdes (28 dollars américains) pour 1,5 million de ménages via la plateforme de paiement mobile MonCash (exploitée par Digicel) ; (b) des distributions alimentaires pour un million de ménages ; et (c) le paiement de la moitié du salaire à 60 000 employés du secteur textile"*.<sup>6</sup> Les transferts financés par le gouvernement via MonCash ont rencontré d'importants défis opérationnels, notamment l'absence de données actualisées sur les numéros de téléphone des ménages vulnérables initialement ciblés via le SIMAST, des taux d'exclusion élevés car les ménages les plus vulnérables n'ont souvent pas de téléphone ou sont affiliés à d'autres fournisseurs de services, et des problèmes de suivi. Ces facteurs ont aussi limité la transparence et la redevabilité de la réponse. Il est important de noter que **le PAM a joué un rôle limité dans cette réponse**. Le PAM travaille à résoudre certains de ces défis, notamment <sup>[OBJ]</sup>avec le financement de la Fondation Gates, lequel a permis d'identifier les principales barrières que rencontraient les femmes en matière d'inclusion financière et de proposer des mécanismes de transfert qui s'appliquent à l'ensemble de ses programmes, notamment ceux d'urgence et de PSRC.

**Pendant la pandémie de Covid-19 en Haïti, la Banque interaméricaine de développement, la Banque mondiale et le PAM ont financé des projets visant à soutenir le secteur de l'éducation nationale dans sa réponse à l'impact de la pandémie. Une initiative clé mise en œuvre pendant cette période a été la transition des rations alimentaires à l'école vers des rations à emporter à domicile.**

**En mettant en œuvre cette approche, ils ont veillé à ce que même dans un contexte d'insécurité alimentaire accrue et avec la fermeture temporaire des écoles, les enfants et les familles, qui dépendaient parfois des cantines scolaires comme unique repas, continuent de bénéficier de ces distributions.**

**En avril 2020, le PAM a distribué 1 000 tonnes métriques de nourriture sous forme de rations à emporter à 93 000 familles participant au programme de cantines scolaires.**

<sup>6</sup> World Food Programme (2023). 2022 Annual Report for Haiti. p.7.



## La contribution du PAM aux résultats à long terme

L'équipe d'évaluation a pris en compte les résultats à plus long terme de l'amélioration de la performance du système de PSRC - en termes de rapidité, de couverture, d'adéquation et de coordination des systèmes nationaux pour répondre aux urgences soudaines ou progressives. En ce qui concerne la rapidité de la réponse, **la réponse au séisme de 2021 à Jérémie n'a pas été beaucoup plus rapide que si une réponse purement humanitaire avait été mise en œuvre**, puisqu'il a fallu six mois pour fournir des transferts monétaires aux bénéficiaires. A ce moment, le PSARA n'avait pas encore réellement commencé (notamment les enquêtes SIMAST) et n'avait pas atteint sa pleine vitesse, rendant plus lent sa réactivité aux chocs. Toutefois, d'importants enseignements ont été tirés en cours de route. À l'avenir, compte tenu de l'investissement du PAM dans la création de comptes et de portefeuilles d'argent électronique et l'enregistrement préalable des bénéficiaires au sein du SIMAST, il est prévu que Klere Chimen augmentera la rapidité de la réponse. Disposer d'informations détaillées sur les ménages et de numéros de téléphone devrait faciliter une livraison plus rapide d'argent liquide ou via l'argent électronique pour ceux qui sont éligibles.

En ce qui concerne la couverture, le rôle joué par le PAM pour augmenter la couverture du registre SIMAST de 7 % à 29 % de la population est un succès mais d'importantes limitations persistent, puisque ces mêmes 29% de la population sont les plus susceptibles d'être ciblés pour recevoir les bénéfices sociaux étant donné qu'ils sont ceux pour lesquels le PAM et d'autres acteurs disposent des meilleures données. Par ailleurs, le SIMAST ne possède pas de mécanismes d'actualisation des données, ce qui a pour conséquence que dans une zone donnée les mêmes bénéficiaires ont tendance à être sélectionnés par différents programmes sociaux tandis que d'autres personnes ne reçoivent aucun appui. Les parties prenantes affirment que le **PAM et le MAST devraient travailler en étroite collaboration pour étendre la couverture du SIMAST** afin de garantir qu'il soit plus représentatif de toutes les régions du pays.

Il existe un consensus parmi les parties prenantes que, grâce à son travail sur la PNPPS et le SIMAST, le PAM **a contribué à clarifier les rôles des différents acteurs** dans la réponse aux chocs, et que le niveau de coordination entre les acteurs gouvernementaux a été amélioré.

Le PAM a également contribué activement à la résilience des communautés locales et au soutien aux petits exploitants agricoles, notamment grâce à son **programme d'alimentation scolaire basé sur les achats locaux**, qui vise à passer d'un modèle d'alimentation scolaire importé à un modèle qui se procure tous ses aliments localement, à l'exception de l'huile.

En décentralisant la chaîne d'approvisionnement des cantines scolaires, qui suit généralement un modèle très centralisé, et en encourageant les achats locaux, les chaînes d'approvisionnement d'Haïti peuvent devenir plus courtes, plus robustes et mieux équipées pour faire face aux chocs, tels que ceux qui ont été connus au cours du premier trimestre de l'année scolaire 2022-2023. Alors que les écoles rouvraient progressivement leurs portes dans certaines parties du pays en novembre 2022, le modèle décentralisé **d'alimentation scolaire basé sur les achats locaux a permis au PAM de livrer des denrées aux écoles plus régulièrement et plus rapidement** grâce à des chaînes d'approvisionnement plus courtes. Par exemple, en novembre et décembre, lorsque le pays était en confinement et que les livraisons alimentaires en dehors de Port-au-Prince étaient difficiles, le PAM a acheté localement 80 tonnes de nourriture dans quatre départements **permettant d'appuyer à plus de 48 000 écoliers**, garantissant ainsi que les enfants soient nourris, tout en soutenant la réouverture des écoles.

# FACTEURS FAVORABLES ET CONTRAIGNANTS

## Facteurs favorables

En Haïti, un facteur favorable est la **crédibilité du PAM en tant que partenaire**, qui a gagné la confiance à la fois de la Banque mondiale et du gouvernement.

Dès le début, l'investissement dans la génération de preuves entourant la PSRC a solidifié la crédibilité du PAM et a permis d'influencer à la fois le développement de la PNPPS, ainsi que d'autres processus, comme la gestion du SIMAST.

L'esprit d'équipe encouragé par le Secrétariat dans le travail de la Sous-Commission de Rédaction pour le document de Politique Nationale de Protection et de Promotion Sociales a contribué à créer une culture collaborative, même parmi les membres d'organisations différentes. Rassemblés par un objectif commun d'amélioration des conditions de vie des plus pauvres en Haïti et avec la capacité de façonner la politique d'une certaine manière, la motivation et la détermination des membres à voir la politique arriver à son terme ont été renforcées. Ce processus a également abouti au recrutement par le PAM de consultants nationaux spécialisés en protection sociale, renforçant de ce fait sa crédibilité en la matière vis-à-vis du gouvernement et des partenaires du Système des Nations Unies.

Un facteur favorable déterminant a été **le travail humanitaire effectué par le PAM antérieurement en Haïti dans les transferts monétaires, l'alimentation scolaire et la sécurité alimentaire**, ainsi que la capacité à "saisir la fenêtre d'opportunité" et à diriger le développement d'une politique nationale de protection sociale qui intègre la réactivité aux chocs.

Historiquement, la rotation au sein du PAM et du gouvernement haïtien a été relativement élevée, mais le PAM a encouragé la continuité et la permanence de son propre personnel et de ses homologues. La permanence a également été observée au MAST avec de nombreux homologues présents depuis Kore Lavi, en particulier au niveau central. Il s'agit d'un élément clé en raison du temps et des efforts nécessaires pour établir des relations, renforcer les capacités et créer une mémoire institutionnelle.

L'approche du PAM a permis au gouvernement de s'approprier le processus de renforcement institutionnel. Le Secrétariat a joué un rôle tant au niveau technique que de plaidoyer, et la figure de proue de l'effort de formulation de la politique a été le Directeur de la planification du MAST. Le fait qu'un fonctionnaire de premier plan assume la responsabilité de la politique et s'implique activement a conféré de la crédibilité au processus et a favorisé la participation d'autres homologues gouvernementaux.

Un autre facteur favorable a été **le rôle du PAM en tant que chef de file des groupes de travail humanitaire sur les transferts monétaires, la sécurité alimentaire et la logistique**. Le financement et le leadership du PAM ont ensuite permis son implication dans d'autres sphères, notamment le rôle qu'il a joué dans l'hébergement et l'expansion du SIMAST ainsi que la mise en œuvre pilote de divers mécanismes de distribution d'argent.

## Facteurs contraignants:

Bien que l'expansion du SIMAST soit une avancée majeure, il ne couvre toujours pas la majeure partie de la population vivant dans la pauvreté, et la fragmentation de l'information au niveau national, y compris le manque de données complètes sur les ménages, ne permet pas au gouvernement d'avoir une vue d'ensemble des prestations et des services afin de mieux coordonner et réguler les actions liées à la protection sociale. Cette capacité d'information administrative limitée est constatée par la co-existence de systèmes multiples, inadéquats et disparates utilisés par différents acteurs.

La méthodologie de ciblage de la vulnérabilité utilisée par les programmes de protection sociale (IDVH) n'a pas été conçue pour les interventions d'urgence et présenterait des limites si elle était utilisée à cette fin. Un cadre juridique pour ce registre social fait actuellement défaut, ce qui permet à d'autres institutions de développer des systèmes alternatifs concurrents. Ce manque de cadre juridique est associé à l'absence d'une stratégie formelle d'inscription, d'extension et de mise à jour, à une compréhension limitée de la manière dont le SIMAST aide la politique à se déployer, et de la manière dont il va aider à répondre aux chocs. Avec l'aide budgétaire de la Banque mondiale, un groupe de travail se concentre sur la conception d'un système de protection sociale réactive aux chocs pour identifier et cibler les bénéficiaires après un choc, en s'inspirant d'autres pays de la région.

Le PAM reconnaît la nécessité urgente d'étendre la couverture du SIMAST afin d'assurer une inclusion plus équitable des populations les plus vulnérables par zone géographique. Un compromis a été l'utilisation de l'approche d'évaluation par moyens de subsistance employée par la Banque mondiale, qui fournit des informations extrêmement précises sur un nombre limité de ménages, par rapport à une méthodologie qui fournirait des données plus inclusives mais moins spécifiques. **Une alternative à cette méthodologie aurait pu être le ciblage par zone géographique, cependant, cette méthodologie n'a pas été approuvée par les principaux partenaires.**

Des défis techniques existent également dans la conceptualisation du SIMAST, l'un d'entre eux étant que l'identifiant unique utilisé dans le système ne correspond pas à tous les codes d'identification délivrés par le gouvernement, ce qui **limite son interopérabilité avec d'autres systèmes d'information de gestion gouvernementaux.**

En ce qui concerne la durabilité et le transfert éventuel du SIMAST à la gestion du personnel gouvernemental au sein du MAST, les parties prenantes soulignent que des défis existent lorsque les échelles de rémunération et les conditions de travail du gouvernement ne sont pas comparables à ce que le personnel des partenaires techniques reçoit. La fonction publique haïtienne **n'est pas toujours un espace compétitif pour les travailleurs hautement qualifiés** nécessaires à la gestion du registre et au développement du système de protection sociale, ce qui peut poser des défis à plus long terme pour le transfert des fonctions clés du PAM au MAST.

# REFLEXIONS FINALES ET OPPORTUNITES POUR UN ENGAGEMENT ULTERIEUR

Basé sur les constats de l'évaluation, les opportunités suivantes pour un engagement futur incluent:

- **Expansion de la couverture du SIMAST** : Un objectif clé du PAM en Haïti est d'élargir la portée du SIMAST pour y inclure de nouvelles zones vulnérables, mais les coûts élevés entravent ces efforts. Néanmoins, le PAM devrait poursuivre son appui en ce sens, afin d'assurer une expansion géographique du SIMAST. Cela pourrait inclure des négociations avec la Banque mondiale concernant la meilleure approche de ciblage dans un pays où la vulnérabilité à tous les types de chocs est très élevée. Il serait également important d'aborder le manque de dynamisme du SIMAST, lequel ne permet actuellement pas d'avoir des données actualisées sur les populations bénéficiaires de programmes de protection sociale. De plus, il serait recommandé de développer des modules 'chocs' qui permettraient d'avoir plus d'informations sur la vulnérabilité des ménages aux différents chocs possibles.
- **Renforcement du partage de données avec les partenaires et le développement de systèmes d'information interopérables** : L'étude de cas met en évidence deux domaines où le partage d'informations nécessite davantage d'investissements. Un besoin est de développer des relations plus solides avec les utilisateurs du SIMAST (les agences humanitaires utilisant le SIMAST pour le ciblage des bénéficiaires) pour garantir que le MAST accède aux données concernant les personnes ayant reçu de l'aide et celles qui n'en ont pas reçu. Les partenaires pourraient être invités à "contribuer" à la construction collaborative du SIMAST en recueillant des données sur la vulnérabilité des ménages dans les zones qui ne sont pas encore couvertes par la base de données. De plus, **le partage de données entre les programmes de protection sociale du gouvernement et les registres par le biais de systèmes d'information interopérables** permettrait d'obtenir une plus grande clarté sur les ménages qui ne sont présentement pas couverts par des programmes sociaux – et qui sont donc plus vulnérables – et les ménages qui bénéficient déjà desdits programmes.
- **Stratégie de financement pour la PSRC** : L'étude de cas a démontré des difficultés à assurer une budgétisation pour le financement de la réactivité aux chocs. Une recommandation serait d'appuyer **la mise en place de la stratégie de financement des risques et désastres propres à la PSRC**, notamment en gardant une place de choix pour la protection sociale. Des travaux ont déjà avancé dans ce sens, notamment concernant la contractualisation de polices de macro-assurance, dont les déboursements se feraient à travers les systèmes de PSRC.
- **Expansion des opportunités de partenariats au niveau national** : Grâce au financement de la Fondation Gates, le PAM a réalisé un travail très important sur le genre et l'inclusion financière, ce qui met en évidence la nécessité de travailler au niveau national pour améliorer l'adoption de nouvelles technologies telles que l'argent électronique, accompagné par un accompagnement des bénéficiaires, notamment en matière d'alphabétisation financière.
- Des opportunités existent également pour **renforcer les synergies entre la PSRC et la phase de résilience et de relèvement** en réponse aux chocs. Le programme d'alimentation scolaire avec approvisionnement local, qui soutient les moyens de subsistance des agriculteurs, tout en renforçant la qualité nutritionnelle du menu de la cantine scolaire, est un excellent exemple de transition de la réponse au choc, à la résilience et au relèvement. Il serait recommandé que le PAM Haïti assure un suivi et une évaluation soutenus de ce volet afin de déterminer les avantages et les limites de cette approche.
- En outre, le PAM doit **suivre de près et documenter la façon dont les investissements actuels en matière d'inclusion financière, l'enregistrement des bénéficiaires et l'utilisation des portefeuilles électroniques se traduisent à l'avenir par une amélioration de la rapidité des transferts monétaires et de l'usage des transferts comme mécanisme d'autonomisation et de résilience**. Le travail en Haïti fournit une occasion importante pour le PAM d'apporter des éléments de meilleures données et des informations précises permettant une distribution plus efficace et efficiente de l'aide par le biais du registre SIMAST du gouvernement.

# Clause de non-responsabilité

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'équipe d'évaluation et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme alimentaire mondial (PAM). La responsabilité des opinions exprimées dans ce rapport appartient uniquement à ses auteurs. La publication de ce document ne signifie pas que le PAM appuie les opinions exprimées.

Les dénominations utilisées et la présentation de matériel dans les cartes n'impliquent en aucun cas l'expression d'opinion de la part du PAM en ce qui concerne le statut juridique ou constitutionnel de tout pays, territoire ou zone maritime, ou en ce qui concerne la délimitation des frontières.

## **ÉTUDE DE CAS PAYS HAÏTI**

### **Systemes flexibles – réponses efficaces ?**

Évaluation régionale de la contribution du PAM à la protection sociale réactive aux chocs en Amérique latine et dans les Caraïbes (2015-2022)

Évaluation décentralisée

Bureau Régional du PAM pour l'Amérique latine et les Caraïbes