



Oxford Policy Management



Étude sur la protection sociale réactive aux crises en Amérique du Sud et dans les Caraïbes

Étude de cas sur Haïti

Août 2017

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'une mission confiée par le Programme alimentaire mondial des Nations unies (PAM) à Oxford Policy Management (OPM www.opml.co.uk), avec le soutien du Département britannique du Développement international (UK Department for International Development [DFID]), entre autres. Le directeur de projet est Rodolfo Beazley. Veuillez contacter Rodolfo pour tout commentaire ou toute information supplémentaire à Rodolfo.Beazley@opml.co.uk ou Francesca de Ceglie au bureau régional du PAM, au Panama, à francesca.deceglie@wfp.org

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas forcément l'opinion du PAM.

Remerciements

Nous souhaitons exprimer notre gratitude aux équipes régionales et locales du Programme alimentaire mondial (PAM) pour leur soutien et leurs conseils, en particulier Francesca de Ceglie, Alessio Orgera, Félix-Antoine Véronneau, Ronald Tran Ba Huy, Wendy Bigham, Cédric Charpentier, Charlie Rapoport, Erica Demuru, Jean-Carrel Norceide, Ferdinand Nguéyap et Raphy Favre.

Nous sommes très reconnaissants envers le Ministère des Affaires sociales et du Travail (MAST), Odney Pierre Ricot, à Port-au-Prince, et Alexis Sylvestre et Mariejeva Bellevue, à Jérémie.

Nous aimerions également remercier le personnel du Gouvernement de Haïti, notamment Nolex Fontil - *Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural* - MARNDR, Pierre Anthony Garraud (*Coordination nationale de la Sécurité alimentaire – CNSA*), Raynold Saint-Val (CNSA), Hilaire Jean-Ulysse (CNSA), Joseph Félix (*Direction de la Protection civile - DPC*), Guillaume Sylvera (DPC), Hans-Müller Thomas (*Fonds d'Assistance économique et sociale - FAES*), Vladimir Adam (FAES) et Norbert Stimpil (*Éducation pour tous - EPT*).

Nous voulons témoigner notre gratitude envers l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), la Commission européenne, les Nations unies (NU) et les ONG internationales, en particulier les membres du consortium Kore Lavi : Jean-Michel Vigreux (CARE), Afurika Juvénal (CARE), Magalie Benjamin (CARE), Serge Raphaël (CARE), Paul Sitnam (World Vision - WV), Pierre Jean-Louis (World Vision), Fanette Brandalac (*Action Contre la Faim - ACF*), Delphin Sula (ACF) et Junior Joseph (ACF), pour leur contribution à notre enquête.

Nos remerciements vont tout spécialement aux gens de Lori auxquels nous avons rendu visite et qui ont bien voulu partager avec nous leurs expériences et leurs points de vue, dans la section communale de Marfranc affectée par l'ouragan Matthew, à Jérémie (département de Grand'Anse).

Sommaire exécutif

Introduction

Les gouvernements et les partenaires du monde entier reconnaissent de plus en plus l'existence de liens entre la protection sociale et la gestion des risques et désastres (GRD) afin d'atténuer les chocs et y répondre. Étant donné l'augmentation du nombre des catastrophes d'une année à l'autre et de leur intensité croissante, les systèmes de protection sociale en Amérique latine et dans les Caraïbes (pays ALC) ont évolué pour s'élargir rapidement au cours des dernières années. Par exemple, le pourcentage du produit intérieur brut (PIB) alloué à l'investissement social a augmenté de 15 % en 2000 à 19,1 % en 2012 (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes [CEPALC], 2015).

Haïti fait face à des défis de développement majeurs. Non seulement s'agit-il du pays le plus pauvre de l'hémisphère ouest, mais c'est aussi l'un des pays les plus exposés aux catastrophes naturelles dans le monde (Banque mondiale, 2015). Cette situation exige que l'on évalue le rôle de la protection sociale dans les interventions d'urgence en Haïti.

Cette étude de cas s'inscrit dans le cadre plus large de l'**Étude sur la protection sociale réactive aux crises dans les pays ALC** mandatée par le PAM, et entreprise conjointement avec ce dernier par Oxford Policy Management (OPM). L'objectif de l'étude est de contribuer à la pratique des interventions réactives aux crises dans les pays ALC et de générer des connaissances en vue d'améliorer l'état de préparation et la flexibilité des systèmes de protection sociale nationaux. La question principale de cette étude est la suivante : **quels sont les facteurs permettant aux systèmes de protection sociale de mieux répondre aux crises ?**

Cette question est examinée dans le contexte de l'ouragan Matthew qui a affecté les régions côtières du sud-ouest, et dans une moindre mesure, le nord-ouest d'Haïti, pendant la nuit du 4 octobre 2016, provoquant la plus importante crise humanitaire connue depuis le tremblement de terre de 2010 (BCAH, 2016). Cependant, l'étude envisage également les interventions menées suite à la sécheresse de 2015/2016, pendant laquelle environ 90 % des exploitants agricoles ont perdu leur récolte de printemps/été dans les régions les plus sévèrement touchées (CNSA, 2015), et, dans la mesure du possible, les interventions en réponse au tremblement de terre de 2010. Il est important de souligner que les résultats de cette étude sont tout aussi pertinents qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou de crises économiques et sociales.

Rôle de la protection sociale dans les interventions d'urgence

La protection sociale en Haïti est très fragmentée. Les programmes actuels sont caractérisés par une protection sociale restreinte, et bien souvent ponctuelle, par une couverture géographique limitée ou définie très étroitement, ou encore par leur répartition entre de trop nombreuses institutions (Banque mondiale *et al*, 2014). Dans l'ensemble, les **services de protection disponibles en Haïti sont insuffisants** (Lamaute-Brisson 2013; Lombardo 2012).

En ce qui concerne les régimes non contributifs sur lesquels se concentre cette analyse, **le programme de cantines scolaires mis en place en Haïti est le principal filet de protection sociale**. Il est actuellement mis en place par un panel d'acteurs coordonné par le *Programme national des Cantines scolaires (PNCS)*. De plus, il existe **deux programmes de transfert social**. La **Caisse d'Assistance sociale (CAS)**, sous la tutelle du MAST, est financée par des prélèvements

sur salaire, et *Kore Lavi*, mis en œuvre par un consortium composé d'Action Contre la Faim (ACF), du Programme alimentaire mondial (PAM) et World Vision (WV), sous la tutelle du MAST également, avec le financement de USAID.

Résultats principaux

État de préparation du système

Actuellement, la capacité du système national de protection sociale d'Haïti à répondre aux crises est encore limitée. Les interventions d'urgence dépendent largement de l'aide humanitaire internationale. La force d'intervention de ce système doit être évaluée à la lumière de ses capacités à fournir une programmation régulière. Le système de protection sociale en Haïti est toujours fragmenté, la protection sociale et les ressources limitées, les systèmes et processus embryonnaires, sans que soit définie une stratégie nationale.

Malgré ces capacités limitées, il existe un intérêt croissant pour rendre la protection sociale plus réactive aux crises en Haïti. Par exemple, *Kore Lavi* a déjà mandaté une étude visant à proposer des stratégies d'amélioration des capacités d'intervention en cas de crises (voir Zuodar, 2016).

La Direction de la Protection civile (DPC) est responsable de coordonner les activités d'intervention en cas de catastrophe et de promouvoir la gestion des risques. Cependant, **compte tenu de l'absence d'un cadre juridique officiel et du nombre d'acteurs impliqués dans l'aide humanitaire, le rôle de leadership de la DPC n'a pas été aussi efficace qu'il le fallait** (Grünwald et Schenkenberg, 2016).

L'absence de données exhaustives sur les foyers en Haïti est un obstacle considérable pour appuyer les programmes de développement, d'assistance sociale et d'aide humanitaire. Le MAST héberge actuellement la base de données SIMAST, un registre social exhaustif qui contient des données sur plus de 152 000 ménages représentant environ 7 % de la population haïtienne. Sur le nombre total de foyers enregistrés dans la base de données SIMAST, 18 200 sont également bénéficiaires de *Kore Lavi*. Simultanément, FAES développe un Registre unique des bénéficiaires (RUB)¹ qui doit devenir le registre de bénéficiaires national avec les informations de tous les types de bases de données gouvernementales. Il vise à récolter les données concernant la population, ce qui inclut les données des programmes de protection sociale. Jusqu'ici, les interactions entre ces deux initiatives en vue de rationaliser les efforts de développement ont été limitées.

Il manque une méthodologie de ciblage pour fournir une protection sociale en cas de crise. La méthodologie de ciblage utilisée par *Kore Lavi* dans le cadre de ses activités régulières, à savoir l'indice de vulnérabilité et de privation d'Haïti (Haiti Deprivation and Vulnerability Index [HDVI]), n'est pas conçue pour les interventions d'urgence et serait d'utilité limitée si on s'en servait à ces fins. La méthodologie de ciblage communautaire mise en œuvre par les agences participant au Groupe de travail sur les transferts monétaires présente un certain nombre de contraintes opérationnelles. D'une manière plus générale, les dernières tentatives d'harmonisation et de standardisation des méthodologies de ciblage communautaire se sont révélées infructueuses.

L'absence d'un système de transferts monétaires est l'un des principaux obstacles à une assistance rapide et multisectorielle en cas d'urgence. Comme nous l'avons décrit ci-dessous, la conception et la mise en œuvre de ces mécanismes de paiement en cas d'urgence sont source de défis, car ils peuvent retarder les interventions et réduire leur efficacité.

¹ Le FAES et la Banque mondiale ont renommé cette initiative le Registre Social Unifié ou RSU.

En ce qui concerne le financement de la protection sociale réactive aux crises, l'intensification de ces mesures est largement subventionnée par les agences et les donateurs. Il n'existe aucun fonds de prévoyance pour élargir les régimes de protection sociale du gouvernement. Au-delà du secteur de la protection sociale, l'intervention d'urgence et le sauvetage en Haïti sont largement financés par les agences humanitaires, les donateurs et le Fonds CCRIF (Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility). Par exemple, le CCRIF a versé 20 millions et 7,7 millions de dollars US de contributions aux interventions qui ont suivi respectivement l'ouragan Matthew et le tremblement de terre de 2010.

Réponse du système de protection sociale

Le système de protection sociale a contribué aux interventions qui ont suivi l'ouragan Matthew. Cette contribution est largement le fait de *Kore Lavi* et du programme de cantines scolaires dont les capacités, l'infrastructure, le financement, le mécanisme et la couverture sont les plus importants. En réponse à l'ouragan Matthew, les bénéficiaires habituels de *Kore Lavi* dans les 11 communes affectées par l'ouragan ont reçu des bons alimentaires supplémentaires de 25 \$ par mois. Le programme a fourni d'autres formes de soutien aux autres populations affectées (voir le rapport principal ci-dessous). En ce qui concerne les repas scolaires, PNCS a utilisé son stock pour fournir une aide alimentaire aux populations affectées qui sont hébergées dans les foyers d'accueil d'urgence.

La coordination représentait un défi majeur. Malgré les améliorations et les efforts de la DPC et des groupes de travail sectoriels, une coordination inefficace a entravé le bon déroulement de l'intervention (Grünewald et Schenkenberg, 2016). Les défis de coordination ont principalement affecté le gouvernement et les acteurs humanitaires, mais aussi la coopération entre le gouvernement et les agences humanitaires. Cependant, le fait que le gouvernement ait mené une partie des efforts de coordination est considéré comme une avancée significative par rapport aux interventions précédentes lors desquelles se sont les agences internationales qui ont assuré la coordination.

Les agences gouvernementales et humanitaires ont été les premières à intervenir pendant l'ouragan Matthew pour fournir différents types d'aide en nature, en plus des opérations de sauvetage et des autres activités non couvertes dans ce rapport. Après plus de deux mois, les transferts monétaires ont remplacé ou se sont ajoutées aux aides en nature.

L'utilisation des dons en espèce multisectoriels a fait l'objet de multiples débats au sein du Groupe de travail sur les transferts monétaires. L'évaluation en temps réel de l'intervention suite à l'ouragan Matthew signale que la coordination inefficace et la concurrence entre les différentes agences représentaient les principaux défis dans ce domaine (Grünewald et Schenkenberg, 2016).

Les agences humanitaires ont effectué des transferts d'argent en mains propres, électroniquement ou par le biais d'organismes de microfinance. Cependant, les processus de prise de décision internes qui sont longs, et les processus d'adjudication de contrats aux fournisseurs de service, tout aussi fastidieux, ont retardé l'introduction des transferts monétaires pendant ces interventions.

Recommandations sur les politiques à mettre en œuvre

Le renforcement du système de protection sociale afin de remplir son mandat principal et de fournir plus efficacement une assistance régulière aux foyers en état de précarité alimentaire, pauvres ou vulnérables permettra d'améliorer son potentiel d'intervention humanitaire. La fragmentation du système doit être réduite, ses capacités opérationnelles renforcées, et son

financement et sa couverture doivent être augmentés de manière durable pour améliorer sa préparation aux crises et sa capacité à intervenir.

Le rôle de la protection sociale en cas d'intervention d'urgence est une composante cruciale qui fait partie intégrante de la stratégie de protection sociale nationale émergente. Cependant, il est indispensable de ne pas surcharger le système de protection sociale naissant.

Si le développement de cette stratégie nationale est mené par le gouvernement, les agences humanitaires, les partenaires du développement, les ONG et les autres acteurs doivent contribuer à sa création.

L'approche nationale d'intervention humanitaire doit envisager une coordination et une intégration plus étroites des trois secteurs de la protection sociale nationale, de la protection civile nationale et de l'aide humanitaire. Contrairement aux autres pays de cette région du monde où le rôle de l'aide humanitaire est moins prééminent, le système de protection sociale d'Haïti est non seulement largement financé, mais également mis en œuvre partiellement par les agences humanitaires et les partenaires du développement.

Pour pouvoir intervenir en cas de crise, le système de protection sociale doit activement intégrer la GRD. Elle doit faire partie de sa conception. Les déclencheurs d'une intervention d'urgence ainsi que les scénarios de déploiement à plus large échelle doivent y être définis.

Il est nécessaire de renforcer le rôle de la DPC, en commençant par son statut légal. Cela permettra à la DPC de s'acquitter de son mandat plus efficacement, et en particulier, de remplir son rôle de leader et de coordonnateur des différents acteurs humanitaires.

Pour cela, l'intégration et le développement du SIMAST et du RUB permettront d'améliorer la rapidité et la transparence du ciblage pendant les crises. Cependant, comme il a été décrit dans l'encart 2, il existe un certain nombre de prérequis avant que les données SIMAST et RUB puissent être utilisées en cas d'intervention.

En ce qui concerne les mécanismes de ciblage, il est nécessaire de créer des protocoles et d'établir des mécanismes de protection sociale réactive aux crises. Par exemple, les protocoles pourraient inclure des expansions horizontales susceptibles d'atteindre les régions affectées et déjà visées par le SIMAST et le RUB. D'autre part, l'indice HDVI doit être évalué pour savoir s'il constitue un outil robuste permettant de cibler les régions affectées par les crises, et si nécessaire, doit être amélioré ou adapté pour remplir ce rôle. Cependant, le ciblage géographique peut s'avérer mieux adapté pendant la phase initiale d'intervention où la rapidité est plus importante que la précision du ciblage. Enfin, les protocoles d'expansion horizontale et verticale pourraient être directement reliés à des indicateurs précoces.

Compte tenu de l'infrastructure et de la couverture des **cantines scolaires** en Haïti, le rôle de ces programmes d'intervention d'urgence pourrait être consolidé. **Il est recommandé de rendre les cantines scolaires réactives aux chocs autant que possible et de développer des protocoles d'expansion pendant ces crises.** Les expansions verticales pourraient impliquer une augmentation du nombre de repas quotidiens, des jours de repas (ce qui inclut les weekends) ou des périodes de vacances scolaires. L'expansion horizontale est également une option, avec des rations à emporter ou des transferts monétaires pour soutenir les foyers affectés, en plus des repas scolaires. Cependant, les écoles ne doivent pas devenir des centres de distribution de repas, et le soutien fourni à la population affectée ne doit pas perturber les activités scolaires régulières. Éventuellement, des accords d'aide peuvent être mis en place avec les fournisseurs afin de faciliter ces expansions. L'expérience montre que les programmes de cantines scolaires à base d'aliments locaux peuvent

s'avérer particulièrement utiles dans les foyers ruraux, en cas de crise, tout en fournissant un marché sécurisé pour les produits cultivés localement.

Il est important de développer une plateforme de transferts monétaires multisectorielle pour les situations de crise. L'absence de ce genre de plateforme fut l'un des principaux obstacles au financement efficace et prompt des interventions lors de crises récentes. Bien que l'utilisation des paiements électroniques en cas d'urgence soit en augmentation dans le monde, il est important d'évaluer avec soin la meilleure option dans le cas d'Haïti, compte tenu des coûts initiaux élevés et des défis associés au système financier et aux télécommunications.

Il est également recommandé de renforcer la coordination et de créer des liens plus forts entre *Kore Lavi* et CAS, qui sont tous deux sous la tutelle du MAST. D'autre part, il existe un besoin d'augmenter le rôle du MAST au sein de *Kore Lavi* dans le sens d'une meilleure institutionnalisation du programme.

Sommaire

Remerciements	i
Sommaire exécutif	Error! Bookmark not defined.
Introduction	ii
Rôle de la protection sociale dans les interventions d'urgence	ii
Liste des tableaux, figures et encarts	viii
Liste des abréviations	ix
1 Introduction	1
2 Pauvreté, vulnérabilité et protection sociale en Haïti	3
2.1 Pauvreté et vulnérabilité	3
2.2 Protection sociale	3
3 Méthodologie de recherche	9
3.1 Cadre théorique	9
3.2 Réponse du système de protection sociale	10
3.3 Thèmes de recherche centraux	11
3.4 Outils de recherche et actions sur le terrain	12
4 Rôle de la protection sociale dans les interventions d'urgence	14
4.1 A quel point le système de protection sociale est-il préparé pour répondre aux urgences?	14
4.2 Comment le système de protection sociale a-t-il contribué à la réponse d'urgence?	19
4.3 Principaux constats	Error! Bookmark not defined.
5 Recommandations sur les politiques à mettre en œuvre	Error! Bookmark not defined.
Références	27
Annexe A Liste des personnes interrogées	29

Liste des tableaux, figures et encarts

Tableau 1 : Principales caractéristiques de CAS et de Kore Lavi	7
Tableau 2 : Comparaison entre les méthodologies de ciblage utilisées par <i>Kore Lavi</i> lors des interventions qui ont suivi la sécheresse et l'ouragan Matthew	20
Figure 1 : Typologie de la protection sociale en Haïti	5
Figure 2 : Typologie de la préparation d'un système de protection sociale réactif aux crises	9
Figure 3 : Typologie d'un système de protection sociale réactif aux crises	11
Figure 4 : Exemple de processus de ciblage par communauté utilisés par CARE à la suite de l'ouragan Matthew	18
Encart 1 : Registre social et registre intégré des bénéficiaires en Haïti	7
Encart 2 : Intervention de <i>Kore Lavi</i> lors de la sécheresse de 2015/2016	20

Liste des abréviations

ACF	Action Contre la Faim
ALC	Amérique latine et Caraïbes
BIT	Bureau international du travail
CAS	Caisse d'Assistance sociale
CASSI	Système d'information de la CAS
CCT	Transferts monétaires conditionnels
CCRIF	<i>Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility</i>
CEPALC	Commission économique des NU pour les pays ALC
CNSA	Coordination nationale de la Sécurité alimentaire
CFW	Argent contre travail
DEVCO	Direction générale pour la Coopération internationale et le développement de la Commission européenne
DPC	Direction de la Protection civile
EPT	Éducation pour tous
FAES	Fonds d'Assistance économique et sociale
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FFP	<i>Food for Peace</i>
GH	Gouvernement haïtien
GRD	Gestion des risques et désastres
HDVI	Indice de privation et de vulnérabilité d'Haïti
HTG	Gourde haïtienne
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement Rural
MAST	Ministère des Affaires sociales et du Travail
SMIN	Santé materno-infantile et nutritionnelle
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MENFP	Ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales
NU	Nations unies

OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies
OFATMA	Office d'Accident du travail, Maladie et Maternité
OFDA	Bureau d'aide des États-Unis en cas de catastrophes à l'étranger
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONA	Office National d'Assurance Vieillesse
OPM	<i>Oxford Policy Management</i>
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PNCS	Programme national de Cantines scolaires
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RUB	Registre unique de bénéficiaires
SGBV	Violence sexuelle et basée sur le genre
SIMAST	Système d'information du MAST
UNFPA	Fonds des Nations unies pour la population
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
WV	World Vision

1 Introduction

Les gouvernements et les partenaires du monde entier reconnaissent de plus en plus l'existence de liens entre la protection sociale et la gestion des risques et désastres (GRD) afin d'atténuer les chocs et y répondre. Ce constat s'est déjà clairement exprimé, par exemple, au sommet humanitaire mondial SPIAC-B² de 2016 où les participants se sont engagés à « soutenir l'expansion future et à renforcer les systèmes de protection sociale de manière à contrer les vulnérabilités chroniques et intensifier la protection sociale pendant les chocs et les crises prolongées. » De la même manière, l'ordre du jour du développement durable de 2030 pointe manifestement vers la création de systèmes de protection sociale qui offrent aux populations des niveaux de vie normaux.

Dans les pays ALC, le nombre de catastrophes naturelles a augmenté de 19 par an dans les années 1960 à 68 par an dans la première décennie du vingt-et-unième siècle (CEPALC, 2015). C'est pour cela qu'il est impératif d'adopter des mesures en vue de réduire l'exposition de la population aux catastrophes naturelles, de reconstruire les infrastructures, ainsi que de mettre en place des mesures économiques et sociales.

Ces dernières années, les systèmes de protection sociale dans les pays ALC ont évolué et se sont élargis de manière substantielle; en pourcentage du PIB alloué à l'investissement social public est passé de 15 % en 2000 à 19,1 % en 2012 (CEPALC, 2015). Les transferts monétaires font désormais littéralement partie des systèmes de protection sociale dans les pays en voie de développement (Banque mondiale, 2015b). Les pays ALC sont pionniers en matière de programmes de développement sophistiqués à multiples objectifs, tels que les transferts conditionnels de fonds (CCT) imités partout dans le monde. À ce titre, la proportion de la population qui bénéficie de CCT dans les pays ALC a augmenté de 5,7 % à 21,1 % entre 2000 et 2012 (CEPALC, 2015).

Dans ce contexte, les systèmes de protection sociale avancés et les filets de protection sociale de grande envergure semblent fournir l'opportunité unique de soutenir les interventions d'urgence dans les pays ALC. Cependant, les systèmes de protection sociale peuvent avoir des objectifs, des populations cibles et des processus opérationnels conflictuels par rapport aux interventions humanitaires. Ces problèmes peuvent inhiber leur capacité à jouer leur rôle crucial qui est de répondre aux besoins d'aide supplémentaires en cas d'urgence.

En termes de développement, Haïti fait face à des défis plus sérieux que les autres pays ALC. Non seulement Haïti est le pays le plus pauvre de l'hémisphère ouest, c'est également l'un des pays les plus exposés aux catastrophes naturelles dans le monde (Université des Nations unies, 2016; Banque mondiale, 2015). Cette situation exige que l'on évalue le rôle de la protection sociale dans les interventions d'urgence en Haïti.

Cette étude de cas s'inscrit dans le cadre plus large d'une **Étude sur la protection sociale réactive aux crises dans les pays ALC** mandatée par le PAM et entreprise conjointement avec ce dernier par Oxford Policy Management (OPM). Cette étude inclut une revue des expériences dans la région et un cadre théorique d'étude (Beazley *et al*, 2016), six études de cas (Équateur, Guatemala, République dominicaine, Pérou, El Salvador et Haïti) et un rapport final avec des recommandations

² Le Comité de coopération interagences sur la protection sociale (SPIAC-B) est un mécanisme de coordination interagences qui permet d'améliorer la coordination mondiale et qui fournit des conseils sur les questions de protection sociale en vue de coordonner la coopération internationale au moyen d'actions basées sur la demande. Le comité SPIAC est présidé par la Banque mondiale, l'Organisation internationale du travail et les représentants de la BDA, du FIDA, du FMI, de l'ISSA, de la FAO, de l'OCDE, de UN-DESA, de l'UNDP, de l'UNESCO, de UN-HABITAT, d'UNICEF, de UN Women, de l'OMS, du PAM et autres.

en faveur d'un renforcement du rôle de la protection sociale dans les interventions d'urgence dans les pays ALC.

L'objectif de l'étude est de générer des connaissances et de contribuer à la pratique en vue d'améliorer l'état de préparation et les interventions d'urgence dans les pays ALC en relation avec les systèmes de protection sociale nationaux. La question centrale de cette étude est la suivante : **quels sont les facteurs permettant aux systèmes de protection sociale de mieux répondre aux crises ?**

Cette question est examinée dans le contexte de l'ouragan Matthew qui a affecté les régions côtières du nord-ouest, sud-ouest, et du sud d'Haïti pendant la nuit du 4 octobre 2016, provoquant la plus importante crise humanitaire depuis le tremblement de terre de 2010 (BCAH, 2016). Cependant, l'étude prête aussi attention aux interventions menées suite à la sécheresse de 2015/2016, pendant laquelle environ 90 % des exploitants agricoles ont perdu leur récolte de printemps/été dans les régions les plus sévèrement touchées (CNSA, 2015), et au tremblement de terre de 2010 lorsque cela est approprié.

Après cette courte introduction, la prochaine section de l'étude de cas décrit le contexte selon l'état de la pauvreté, de la vulnérabilité et de la protection sociale en Haïti. La section 3 présente la méthodologie et le cadre théorique employé. La section 4 étudie le rôle de la protection sociale dans les interventions d'urgence de la préparation à l'intervention proprement dite. Finalement, la section **Error! Reference source not found.** fournit certaines recommandations avec pour but de rendre le système de protection sociale plus réactif aux crises.

2 Pauvreté, vulnérabilité et protection sociale en Haïti

Dans cette section, nous décrivons brièvement le contexte de pauvreté et de vulnérabilité en Haïti, et ensuite, le système de protection sociale et son évolution récente.

2.1 Pauvreté et vulnérabilité

Le profil de pauvreté d'Haïti est en marge des indicateurs des pays ALC. Contrairement au reste de la région, sa croissance économique ne cesse de ralentir (de 2,8 % pendant l'année fiscale 2014, à 1,2 % en 2015) compte tenu des niveaux d'investissement bas et de l'environnement politique instable. **Haïti reste le pays le plus pauvre dans les pays ALC et l'un des plus pauvres du monde.** On estime que plus de 6 millions d'Haïtiens sur 10,4 millions (59 %) vivent en dessous du niveau de pauvreté qui est de 2,42 \$ par jour et plus de 2,5 millions (24 %) vivent en dessous du niveau de pauvreté extrême de 1,23 \$ par jour.³ Avec un taux de chômage de près de 40 %, l'indice de développement humain d'Haïti était de 0,493, en 2015, à la 163^e place sur 188 pays.⁴

La population d'Haïti est également parmi l'une des plus exposées aux catastrophes naturelles dans le monde. En fait, Haïti a le plus grand nombre de catastrophes au km² par rapport à la moyenne dans les pays des Caraïbes (Banque mondiale, 2015). Ces catastrophes ont tendance à affecter de manière disproportionnelle les populations installées dans les régions côtières sujettes aux inondations. Dans le cas d'orages tropicaux, plus de la moitié des dommages et des pertes subis par les secteurs de production sont concentrés dans le secteur agricole, comme c'est le cas pour l'ouragan Matthew qui a frappé le pays le 4 octobre 2016. Sur la base des données historiques, on estime dans l'ensemble que les catastrophes naturelles ont causé des dommages et des pertes totalisant en moyenne près de 2 % du PIB par an sur la période 1975-2014 (Banque mondiale, 2015).

Les dépenses publiques dans les secteurs-clés de la santé, de l'éducation et de la protection sociale restent limitées, ce qui affecte donc négativement la capacité du gouvernement à fournir des services et à maintenir l'égalité des chances parmi sa population. La disponibilité limitée de ces services publics entraîne une charge financière élevée pour les ménages qui doivent souvent dépenser leurs maigres ressources afin d'acheter des services privés. En conséquence, **les progrès réalisés en matière de développement du capital humain sont étroitement liés aux revenus des ménages**, et sont portés par les actions des acteurs non gouvernementaux, qui incarnent de plus en plus des rôles traditionnellement pris en charge par l'État, ce qui inclut les services de base en santé et en éducation (Banque mondiale, 2015). Dans ce contexte, les analystes montrent également du doigt le **manque de contrat social entre l'état et ses citoyens** (Lamaute-Brisson, 2013).

2.2 Protection sociale

Bien que les institutions de protection sociale de Haïti aient été établies à la fin des années 1960, le développement d'un système de protection sociale exhaustif est lent et reste faible. En date, il n'existe aucun **cadre légal permettant d'envisager la question de la protection sociale** en dehors du cadre légal et des lois organiques du Ministère des Affaires sociales et du Travail (MAST), l'organisme officiellement responsable de la protection sociale en Haïti. Cependant, au fil des

³ www.worldbank.org/en/country/haiti/overview (mise à jour le 16 septembre 2016 et dernière consultation le 24 février 2017).

⁴ <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/HTI> (dernière consultation, le 10 avril 2017).

années, une myriade d'institutions gouvernementales ont été associées à la protection sociale sous la tutelle du MAST et du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), sans toutefois être exclusivement impliquées (voir Lamaute-Brisson, 2013). Il y a toutefois un processus en cours pour la création d'une stratégie de protection sociale nationale (Lamaute-Brisson, *à venir*).

Suite au tremblement de terre de 2010, le financement international a permis au gouvernement d'Haïti (GH) de renforcer ses activités de protection sociale et de lancer la stratégie d'assistance sociale *Ede Pèp* (Aide au peuple) dans tout le pays, en 2012, adoptant une approche basée sur les cycles de vie et couvrant des programmes allant de la protection sociale au développement des capacités, en passant par l'inclusion économique. Cette période marqua l'apogée de l'investissement gouvernemental en protection sociale soutenu par le premier ministre Lamothe sous l'administration Martelly, qui plaça le FAES⁵, une structure du MEF, directement sous sa supervision afin de mettre en place les différents programmes *Ede Pèp*. Il reste qu'aujourd'hui, ces programmes ont soit disparu, soit sont entrés en désuétude compte tenu de la volatilité du financement international, et notamment de l'indisponibilité des fonds PetroCaribe⁶.

Des études récentes montrent que les services de protection sociale sont insuffisants en Haïti (Lamaute-Brisson, 2013 ; Lombardo, 2012). Les programmes actuels sont caractérisés par une protection sociale restreinte, et bien souvent ponctuelle, par une couverture géographique limitée ou définie très étroitement, ou encore par leur répartition entre de trop nombreuses institutions (Banque mondiale *et al*, 2014). Le plus gros de l'aide vient de l'envoi de fonds ou des aides financières accordées par les églises, les autres acteurs non gouvernementaux, et les projets financés par les donateurs. Ces carences caractéristiques de la mise en œuvre dans un pays aussi fragile que la République d'Haïti sont exacerbées par la multiplicité des acteurs du secteur de la protection sociale.

Selon la Banque mondiale (2014), « très peu de pauvres ont accès à la protection sociale ou aux filets de sécurité sociale officiels. Tout d'abord, l'accès à la sécurité sociale est hors de portée de la plupart des Haïtiens, et en particulier des plus pauvres. Ensuite, une faible portion de la population bénéficie d'une protection sociale. Compte tenu d'une protection sociale limitée et d'un manque de générosité, les avantages de sécurité sociale sont inadéquats et ne jouent qu'un rôle marginal dans la réduction de la pauvreté et de l'inégalité ou l'amélioration des opportunités parmi la population. »

Comme dans le reste de la région, le système de protection sociale d'Haïti inclut à la fois les régimes contributifs et non contributifs (Figure 1). Les régimes contributifs de sécurité sociale sont la responsabilité de deux institutions : l'*Office national d'Assurance vieillesse* – ONA, qui gère les pensions des employés du secteur privé, et l'*Office d'Accident du travail, Maladie et Maternité* – OFATMA. Avec **seulement 8 % de la population d'Haïti dans le secteur formel**, la capacité de l'ONA et de l'OFATMA à collecter suffisamment de revenus fiscaux en vue de fournir des services est limitée.

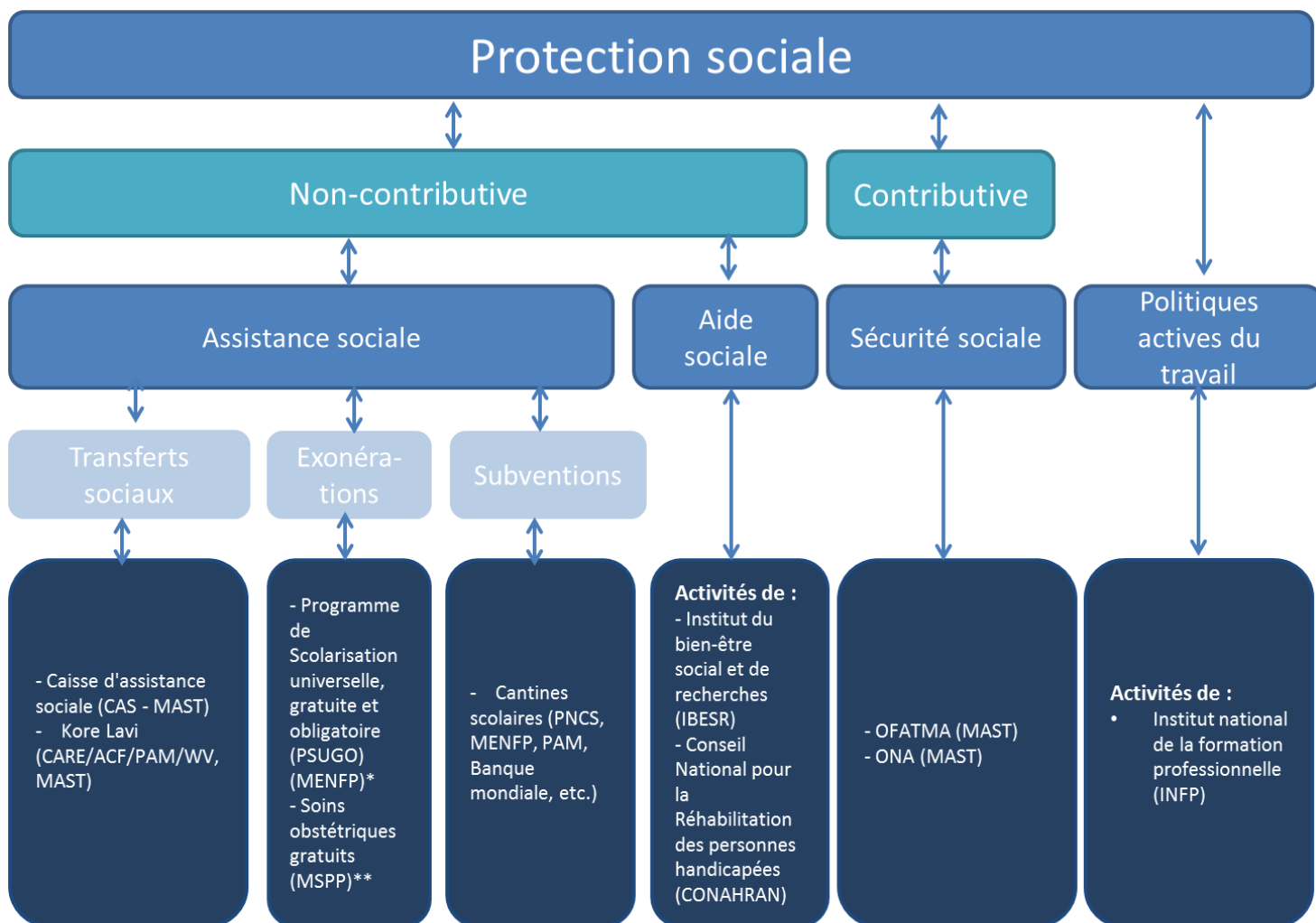
En ce qui concerne les régimes non contributifs sur lesquels se concentre cette analyse, **les programmes de cantine scolaire mis en place en Haïti sont le principal filet de protection sociale**. Ils sont actuellement mis en place par une variété d'acteurs sous la coordination du Programme national des Cantines scolaires (PNCS). De plus, il existe **deux programmes de transferts sociaux** : la **Caisse d'Assistance sociale, CAS** qui est financée par des prélèvements

⁵ Créé en 1990, FAES est responsable de transférer les fonds de multiples donateurs aux projets communautaires pour élargir l'accès de la population aux services sociaux, économiques et financiers, et renforcer les capacités de gouvernance locales et nationales (Lamaute-Brisson, 2015).

⁶ PetroCaribe est une alliance entre le Venezuela et de nombreux pays des Caraïbes qui leur permet d'acheter du pétrole à tarif préférentiel au Venezuela, en partie à comptant et en partie par le biais d'accords de financement à long terme à taux d'intérêt minimal après une période de grâce d'un à deux ans.

sur salaire, sous la tutelle du MAST, et **Kore Lavi**, mis en œuvre par un consortium composé d'Action Contre la Faim (ACF), du Programme alimentaire mondial (PAM) et de World Vision (WV), sous la tutelle du MAST également et financé par USAID.

Figure 1 : Typologie de la protection sociale en Haïti



*Exonérations/prise en charge de frais **en cours de retrait

Source : Auteur (basé sur la typologie de protection sociale OPM de 2016)

Cantines scolaires

Créée en 1997 sous la supervision du Ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle - MENFP), la mission du PNCS est double : premièrement, il s'agit de gérer les cantines dans les écoles publiques, et, deuxièmement, de coordonner et de réglementer les interventions des donateurs et des ONG dans ce secteur. Les trois principaux programmes de cantines scolaires coordonnés par le PNCS sont ⁷:

⁷ Voir la première politique et la stratégie relative aux cantines scolaires en Haïti à l'adresse suivante <http://www.menfp.gouv.ht/Doc-Alimentation-Scolaire.html>

- En ligne avec le premier objectif, le PNCS fournit des repas à environ 150 000 enfants scolarisés au niveau national, grâce au financement des gouvernements français et taiwanais, et son autofinancement.
- (*Éducation pour tous* - EPT), mis en place par le MENFP, couvre environ 150 000 enfants scolarisés, et est financé par la Banque Mondiale et le Canada, entre autres.
- Le programme de cantines scolaires du PAM fournit des repas à 410 000 enfants dans environ 1400 écoles dans le pays. Le principal programme a été mis en œuvre dans neuf départements sur dix, ce qui inclut Grand'Anse et Nippes, tous deux durement touchés par l'ouragan Matthew.

Transferts sociaux

Financé par une taxe de 1 % prélevée sur les salaires, la principale activité de la CAS est de mettre en œuvre le programme de transferts sociaux aux populations vulnérables : personnes âgées et handicapées, et orphelins. De plus, la CAS a mis en place des cantines communautaires et soutient les centres de santé locaux.⁸

Le programme de transferts sociaux de la CAS repose sur la déclaration volontaire, avec un processus de sélection de bénéficiaires pas totalement clair et transparent, axé principalement sur les zones urbaines. La CAS cible environ 15 000 Haïtiens vulnérables et les transferts monétaires sont effectués dans le cadre d'une distribution mensuelle de chèques au bureau central de Port-au-Prince. Il est également rapporté que la CAS est politisée et que cela pourrait se refléter dans ses allocations de fonds (Lamaute-Brisson, 2015).

***Kore Lavi* vise à établir un filet d'assistance sociale pouvant être reproduit et capable de réduire l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité tout en renforçant la résilience du système.**

Avec le soutien financier de l'USAID et implanté par ACF, CARE, le PAM, WV et le MAST, *Kore Lavi* œuvre dans 24 communes des départements de l'Artibonite, du Centre, du Nord-ouest et du Sud-est, et son action est centrée sur quatre objectifs principaux :

- 1) Effectuer des enquêtes auprès des ménages et établir un système de gestion de l'information (SI) en vue de cibler, surveiller et coordonner les autres interventions (SIMAST) ;
- 2) Fournir des bons alimentaires à environ 18 000 foyers et les inclure progressivement dans les Associations villageoises d'épargne et de crédit (AVEC) ;
- 3) Fournir des rations alimentaires supplémentaires aux femmes enceintes et allaitantes, et aux enfants de moins de deux ans (santé et nutrition maternelle et infantile) ; et
- 4) Institutionnaliser le programme au sein des organisations gouvernementales et locales.

Kore Lavi n'a qu'une couverture géographique et un rayonnement limités (voir Tableau 1 ci-dessous). Il ne cible que 10 % des foyers enquêtés.

⁸ <http://primature.gouv.ht/?p=2859>.

Tableau 1 : Principales caractéristiques de la CAS et de Kore Lavi

	CAS	Kore Lavi
Mise en œuvre	MAST	CARE, ACF, PAM, WV, MAST
Financement	GH	USAID
Ciblage	Personnes âgées Personnes handicapées et orphelins	Foyers pour lesquels l'indice de privation et de vulnérabilité est bas
Base de données	CASSI (développé par SIMAST)	SIMAST
Montant/mois	HTG 1500 (25 \$ US) en liquide	HTG 1500 (25 \$ US) en bons alimentaires
Nombre de bénéficiaires	15 000	Bons alimentaires : 18 000 Nutrition et santé maternelle et infantile : 37 000 membres CVECA : 32 000
Centre géographique de l'enquête	Zones urbaines	Zones rurales
Travail de proximité	Niveau national	Plateau central, Sud-est, Artibonite, Nord-ouest, Ouest (La Gonâve)

Source : Entretiens clés avec les répondants

Au fil du temps, le MAST a nourri une ambition croissante de prendre en charge la mise en œuvre de *Kore Lavi*, et bien que le programme et le MAST doivent être renforcés avant que cela ne soit possible, la perspective d'une institutionnalisation du programme est prometteuse. Qui plus est, à l'heure actuelle, *Kore Lavi* semble être le seul programme ayant la possibilité, à la fois en termes de financement prévisible (de l'USAID et des activités complémentaires issues du 11e Fonds européen de développement) et de processus de mise en œuvre, d'évoluer en un système de protection sociale réactif aux chocs.

Encart 1 : Registre social et registre intégré des bénéficiaires en Haïti

Ces dernières années, les politiques de protection sociale nationales et mondiales se sont concentrées principalement sur les systèmes, notamment la gestion des données et des informations à travers les programmes et au-delà. En fonction du contexte du pays et des objectifs poursuivis, il y a trois approches principales (se chevauchant potentiellement) qui permettront de développer un système intégré de gestion de l'information. Ces trois approches sont définies ci-dessous :

1. **Registre social** : base de données/registre exhaustif permettant de récolter et d'héberger des informations (non spécifiques aux programmes) sur les bénéficiaires potentiels dans le pays. La fonction principale des registres sociaux est de soutenir les phases de mise en œuvre de la sensibilisation, des inscriptions, de l'évaluation des besoins et des conditions sociales en vue de déterminer l'admissibilité potentielle pour les programmes sociaux sélectionnés.
2. **Registre intégré des bénéficiaires** : base de données/registres intégrant les SI de plusieurs programmes en existence, ce qui signifie que l'intégration n'est possible que pour les données et les informations disponibles sur les bénéficiaires (bénéficiaires du programme). Le principal objectif d'une telle intégration est de fournir une coordination et une supervision pour intégrer les opérations et les services sélectionnés. Cette approche ne convient pas pour le ciblage puisqu'elle n'inclut que les bénéficiaires.
3. **Registre virtuel** : un registre (qui n'est pas nécessairement physique) créé en vue de garantir l'interopérabilité des bases de données existantes et accessibles sur le Web. Lorsque cette approche est corrélée à un registre civil et/ou de pièces d'identité nationale, elle peut fournir un aperçu exhaustif

(100 % de la population), intersectoriel et proactif (lié aux événements actuels) de la population d'un pays à des fins de protection sociale.

Utiliser les données lors des interventions d'urgence

Cependant, quelle que soit l'importance des **registres sociaux** dans ce contexte, il est important d'insister sur le fait qu'**ils ne sont pas toujours adaptés à leur rôle de soutien d'une expansion horizontale ou d'un adossement sur un autre programme**. Cela est dû à la nature même des interventions d'urgence qui peuvent affecter les foyers dans tout le spectre social et modifier le profil de pauvreté des zones affectées.

Les facteurs clés qui déterminent l'utilité des registres sociaux de bénéficiaires en cas de crise incluent les facteurs suivants :

- Montrer un portrait représentatif **de la population du pays**. Cela est le cas uniquement si a) un recensement est appliqué à tous les foyers (et pas seulement aux pauvres identifiés au préalable, comme c'est le cas, par exemple, en Indonésie), ou b) lorsque le système d'échange de données issues de sources administratives alimente le registre d'informations pertinentes à tous les citoyens.
- Inclure **des informations à la fois concernant les bénéficiaires actuels** (ceux qui ont été identifiés comme « pauvres » et sélectionnés, car ils sont éligibles aux programmes d'assistance sociale) **et les bénéficiaires potentiels** (ex. : les « presque pauvres »). Ce n'est pas le cas pour les registres de bénéficiaires intégrés, par exemple.
- Inclure des données **utiles et pertinentes pour évaluer les vulnérabilités contextuelles suite à une crise**. Par exemple, cela pourrait ne pas être le cas pour les registres qui agrègent les données de sources principalement administratives (ex. : données sur les niveaux de consommation, la sécurité alimentaire, la propriété de biens, etc.). D'un autre côté, les données géoréférencées peuvent être particulièrement utiles. La collecte d'informations pertinentes peut nécessiter de collaborer d'emblée avec les autorités responsables de la gestion des catastrophes dans le pays et les agences humanitaires.
- **Informations à jour** - par exemple, avoir en place une stratégie de mise à jour fréquente, solide et valide des données.

Gestion des données et des informations de couverture sociale intégrée en Haïti

L'absence de données complètes sur les ménages en Haïti est un obstacle majeur aux programmes de développement, d'assistance sociale et d'aide humanitaire. MAST héberge actuellement la base de données SIMAST, un registre de bénéficiaires exhaustif qui comprend plus de 152 000 foyers représentant environ 7 % de la population haïtienne. Sur le nombre total de foyers enregistrés dans la base de données SIMAST, 18 200 sont bénéficiaires de Kore Lavi. Simultanément, le FAES développe un Registre unique des bénéficiaires (RUB) qui vise à devenir un registre national contenant les informations de tous les types de bases de données gouvernementales collectant des données sur la population et incluant les programmes de protection sociale. Jusqu'ici, les interactions entre ces deux initiatives en vue de rationaliser les efforts de développement ont été limitées. Les acteurs institutionnels impliqués doivent joindre leurs efforts et élaborer une stratégie visant à créer un registre de bénéficiaires unique relevant d'une stratégie de protection sociale plus large. Une collaboration constructive entre le MAST et le FAES devrait être encouragée, s'appuyant, elle sur les aspects techniques clés et les méthodologies développées jusqu'à présent. Cela devrait faciliter la création d'un registre social national qui serait accepté par les principales parties prenantes et institutionnalisé par le gouvernement.

Source : Auteur et Barca (2017).

3 Méthodologie de recherche

Cette section a pour but de présenter le cadre qui permettra de comprendre les deux dimensions clés d'un régime de protection sociale : état de préparation et réactivité. Nous y présentons également les thèmes de recherche principaux et y décrivons les outils et le travail d'investigation.

3.1 Cadre théorique

3.1.1 État de préparation du système

Dans cette étude, nous évaluons l'état de préparation d'un système de protection sociale en fonction de trois aspects essentiels d'une intervention prompte et efficace : **système de ciblage, système de prestation, puis coordination et financement**. Nous expliquons ces différents points tour à tour. Bien que ces trois processus ne soient pas les seuls processus requis pour une préparation efficace, l'expérience internationale et la littérature pertinente soulignent combien ils sont cruciaux (Bastagli, 2004; OPM, 2016).

Figure 2 : Typologie de la préparation d'un système de protection sociale réactif aux crises



Source : Auteur.

Système de ciblage

Les programmes de protection sociale ont tendance à s'appuyer sur une variété de mécanismes de ciblage, ce qui inclut le ciblage démographique, géographique et le ciblage de la pauvreté. Bon nombre de ces mécanismes sont conçus pour détecter des situations bien connues, par exemple, la pauvreté chronique ou l'appartenance à un certain groupe d'âge. Ils s'appuient sur l'utilisation de registres administratifs ou d'enquêtes sur les ménages. Par conséquent, ces mécanismes ne sont pas conçus comme des outils permettant de détecter les changements soudains dans le bien-être, les moyens de subsistance ou les vulnérabilités saisonnières. De manière à fournir une intervention efficace, il est nécessaire de procéder à une évaluation des outils de ciblage existant pendant la phase de planification et de préparation, puis de les adapter ou créer de nouveaux systèmes complémentaires afin d'atteindre les bénéficiaires affectés par les différents types de crises.

Système de prestation

La fourniture rapide des prestations, soit en liquide ou en nature, est bien sûr essentielle pour que le soutien soit efficace. Pendant les urgences, la capacité à fournir ces prestations est entravée par l'urgence de la situation, les contraintes imposées par une crise particulière (telle que l'effondrement des infrastructures) et la coordination des différents acteurs (Bastagli, 2014). Les mécanismes de prestation mis en place par les programmes de protection sociale incluent en principe les transferts monétaires manuels, par voie bancaire, par téléphone mobile et par d'autres types de paiements électroniques.

Coordination et financement

La préparation doit également inclure un effort important de planification et de coordination de la part des acteurs impliqués dans les interventions d'urgence. Cela inclut non seulement les acteurs du secteur de la protection sociale, mais également les intervenants de la GRD et de l'aide humanitaire. Cela implique les niveaux internationaux, nationaux et infranationaux, ainsi que les organisations gouvernementales et non gouvernementales.

Cependant, le défi de cette coordination parmi les différents acteurs ne doit pas être sous-estimé. Les secteurs de la protection sociale et de la GRD ont non seulement des objectifs différents et des populations cibles différentes (avec certaines zones de recoupement, bien que toutes les zones ne se recoupent pas forcément), mais aussi des méthodologies et des traditions distinctes, sans oublier, ce qui est le plus important, des acteurs qui diffèrent.

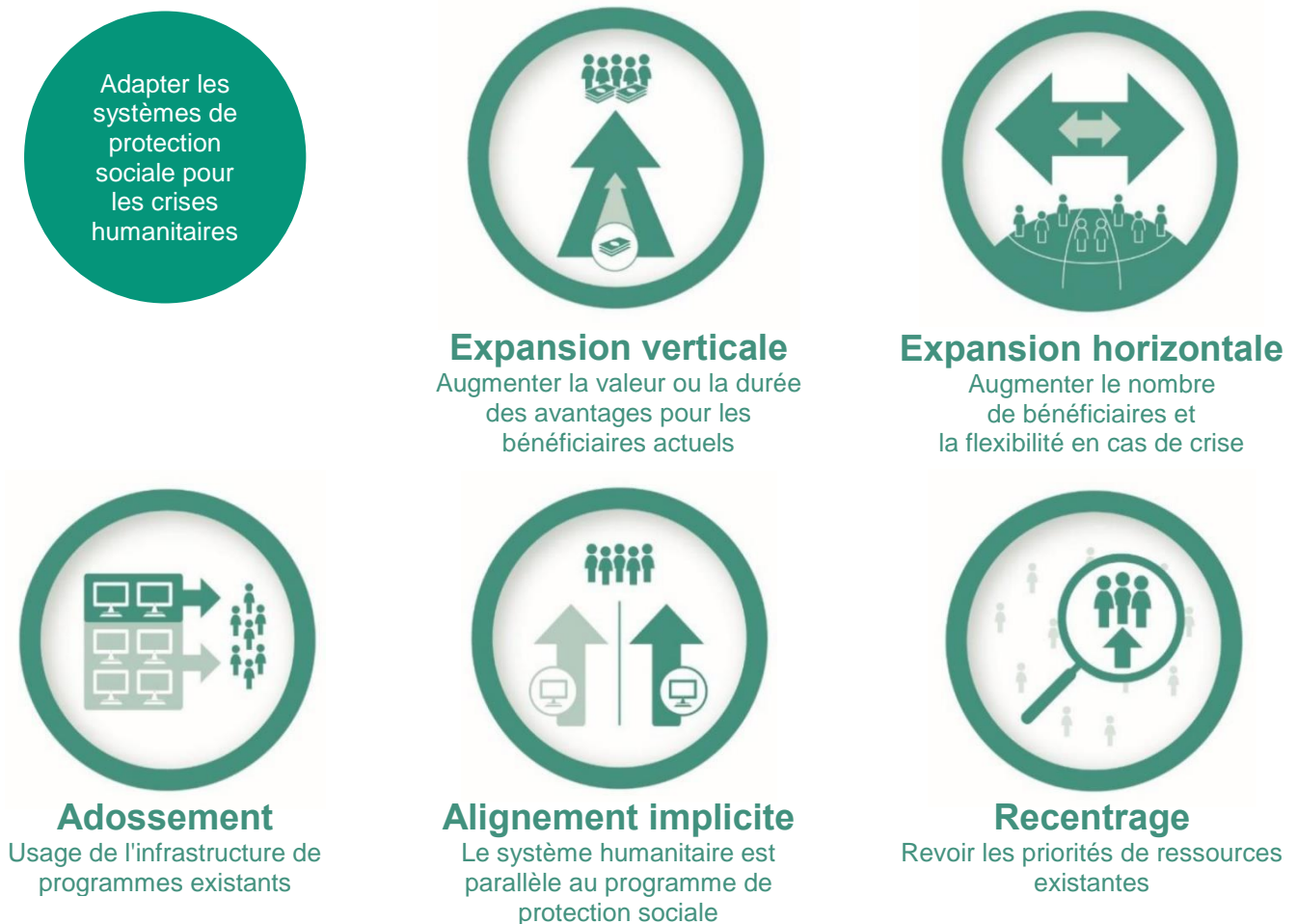
3.2 Réponse du système de protection sociale

Quand les décideurs politiques envisagent un système de protection sociale donné pour répondre à une situation d'urgence, un certain nombre de stratégies sont à leur disposition pour étendre le soutien fourni par le système aux personnes vulnérables. Selon OPM (2015), nous envisageons provisoirement cinq types de mise à échelle possibles. Ces derniers peuvent être combinés :

1. **Expansion verticale** : augmenter la valeur ou la durée des prestations d'un programme ou d'un système existant :
 - Ajustement des montants/valeurs de transfert ;
 - Introduction de paiements ou de transferts extraordinaires.
2. **Expansion horizontale** : ajouter de nouveaux bénéficiaires à un programme ou à un système existant :
 - Élargissement de la couverture géographique d'un programme ou d'un système existant;
 - Campagne d'inscription extraordinaire ;
 - Modifications des règles d'admissibilité ;
 - Assouplissement des exigences/conditions pour faciliter la participation.
3. **Adossement** : utilisation du cadre administratif d'une intervention de protection sociale, mais avec gestion séparée du programme de réponse à la crise :
 - Introduction d'une nouvelle politique gouvernementale, avec ou sans le soutien des acteurs humanitaires.
4. **Alignement implicite** : développement d'un système humanitaire parallèle qui s'aligne autant que possible sur un programme de protection sociale actuel ou futur, et

5. **Recentrage** : ajustement du système de protection sociale afin de recentrer l'assistance sur les groupes les plus vulnérables aux crises.

Figure 3 : Typologie de la protection sociale réactive aux crises



Source : OPM (2015)

3.3 Thèmes de recherche centraux

Le principal thème de recherche pour cette étude est : **quels sont les facteurs permettant aux systèmes de protection sociale de mieux répondre en cas de crises ?** En gardant cela à l'esprit, nous avons développé les thèmes de recherche suivants afin de guider notre analyse :

- Quelles lois pertinentes au niveau national et local et quelles réglementations et politiques existent actuellement en matière de protection sociale réactive aux crises ?
- Quelles sont les priorités fixées par la stratégie nationale de protection sociale, par exemple, pour répondre aux questions de pauvreté, de vulnérabilité, de résilience, etc. ? Prévoit-elle un rôle d'intervention en cas de crise ?
- Quels sont les mécanismes de ciblage utilisés par les plus grands programmes de protection sociale ? Comment identifient-ils les bénéficiaires ? A quelle fréquence ? Une base de données est-elle en place ? Est-elle intégrée à d'autres bases de données ?

- Comment les prestations des principaux programmes de protection sociale sont-elles faites (à la fois en espèces et en nature) ?
- Quelles caractéristiques de conception et de mise en place du système de protection sociale contiennent des éléments de flexibilité afin de faciliter une intervention rapide et adéquate ?
- Quelles preuves d'efficacité doivent être définies en termes de rapidité et d'adéquation (par ex. couverture, niveaux de transfert, etc.) de la protection sociale, en cas de catastrophe majeure ?
- Y a-t-il des exemples récents de coordination ou d'intégration entre les politiques de protection sociale et la GRD ?
- Y a-t-il un espace prévu pour le dialogue et la coopération entre ces deux secteurs ? Comment ce dialogue doit-il être promu ?

3.4 Outils de recherche et actions sur le terrain

La recherche consiste en trois phases : une revue de littérature, un travail d'investigation et une analyse. En relation avec la première phase, nous avons mené une revue de la législation, des plans stratégiques et de politiques publiques, des manuels de procédures, des rapports périodiques ainsi que des revues, analyses et évaluations des programmes. Le cadre théorique et les thèmes de recherche présentés ci-dessus ont guidé notre revue. La revue de littérature concernant les expériences dans les pays ALC, menée dans le cadre de cette mission (Beazley *et al.*, 2016) et la revue de littérature internationale menée par OPM (OPM, 2016) ont également alimenté cette étude.

Le travail d'investigation a été mené du 23 janvier au 3 février 2017. L'équipe de recherche était menée par Kokoévi Sossouvi (OPM) accompagnée par Alessio Orgera (PAM). Nous avons également bénéficié du soutien de Félix-Antoine Véronneau (PAM). La recherche a été menée à Port-au-Prince et dans les zones affectées par l'ouragan Matthew autour de la ville de Jérémie (Grand'Anse), qui est traditionnellement le grenier du pays. Les outils de recherche utilisés sont :

- **Observation directe** : l'observation directe implique une étude des événements, des espaces et des comportements spécifiques en temps réel, ce qui signifie que les chercheurs doivent faire partie de l'environnement qu'ils ou elles étudient. À ce titre, l'équipe de recherche s'est rendue dans la localité de Lori, dans la section communale de Marfranc, dans la commune de Jérémie (département de Grand'Anse). Nous fûmes dans l'incapacité de nous rendre à Les Cayes, dans le département du Sud, faute de temps et compte tenu des incertitudes liées à l'accès routier. Nous croyons comprendre que l'intervention a été la même dans les deux lieux désignés comme les régions les plus sévèrement touchées par l'ouragan.
- **Entrevues avec les personnes clés** : pour les entrevues, la priorité a été donnée aux membres du consortium *Kore Lavi* qui inclut le MAST, le PAM, ACF et WV, mais également les personnes issues des institutions du GH telles que le *Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural* – MARNDR, la DPC et les autorités locales, les acteurs du système des Nations unies, ce qui inclut le PAM, OCHA, le PNUD, l'OIM et le BIT, ainsi que la communauté humanitaire internationale et les communautés affectées. Les entretiens avec ces personnes clés sont utiles pour trianguler les résultats avec les autres sources de données, et générer des questions, puisque les personnes interrogées étaient en mesure de partager des informations non connues par la majorité des gens. Les données récoltées à l'aide d'entrevues semi-structurées sont complétées par une sélection d'outils.

La liste des personnes interrogées est disponible à l'annexe A.

La troisième phase consistait à analyser les données récoltées et les résultats de la revue de littérature pour répondre aux questions abordées dans la recherche. Les résultats préliminaires ont été partagés avec le personnel du bureau régional du PAM et des autres bureaux dans la région en vue d'obtenir des commentaires et d'identifier des champs de recherche à couvrir ultérieurement. Ce rapport, qui a été examiné par des pairs, est le résultat de cette recherche.

4 Rôle de la protection sociale dans les interventions d'urgence

4.1 A quel point le système de protection sociale est-il préparé pour répondre aux urgences ?

Les recherches mondiales et nationales sur la protection sociale réactive aux crises confirment que les **systèmes de protection sociale matures ont tendance à jouer des rôles plus efficaces en cas de crises** (Beazley *et al*, 2016 et OPM, 2016). Des systèmes, processus et capacités administratives plus robustes, une couverture géographique plus étendue, une diversité de services plus importante ainsi qu'un niveau d'intégration plus élevé donnent aux systèmes une meilleure capacité d'expansion ou de recentrage en cas de crise. Les systèmes de protection sociale embryonnaires avec une faible couverture géographique et dont les processus et systèmes opérationnels sont moins solides, qui ont un soutien limité des politiciens et des contribuables font face à davantage de contraintes dans la réponse aux urgences.

La fragilité qui caractérise Haïti pose des problèmes supplémentaires de conception et de mise en œuvre d'interventions de protection sociale qui soient efficaces et durables (Banque Mondiale *et al.*, 2014). Les foyers qui font face à des besoins à la fois aigus et chroniques nécessitent une combinaison d'interventions souples, à court et à long terme. Cependant, jusqu'à présent ces efforts se sont concentrés principalement sur les interventions d'urgence au lieu de bâtir les fondations durables d'un système de protection sociale. Des efforts constants de développement d'une stratégie de protection nationale peuvent aboutir sur de bonnes fondations (Lamaute-Brisson, à venir).

Le manque de fondations, la fragmentation du secteur, le manque de systèmes robustes avec une couverture géographique étendue et l'absence d'une plateforme de transferts monétaires sont des obstacles au rôle que la protection sociale peut jouer en cas de crise. D'autre part, les efforts visant à rendre ce système national de protection sociale naissant plus réactif aux crises ont été limités, mis à part les efforts récents des membres du consortium *Kore Lavi* (voir Zuodar, 2016).

Dans le cadre théorique décrit à la section 3.1, nous concentrons notre analyse de l'état de préparation du système sur **trois aspects clés : la coordination, le ciblage et les prestations.**

En termes de préparation, **il faut distinguer les urgences à déploiement lent (par exemple, sécheresse ou crise politique, etc.) et les urgences à déploiement rapide (par exemple, ouragans, tremblements de terre, etc.).** Cette seconde catégorie peut être divisée en sous-groupes, avec d'une part les catastrophes annoncées par des signes avant-coureurs tels que les ouragans ou les éruptions volcaniques et d'autre part les catastrophes prévisibles, mais qui surviennent dans des conditions incertaines comme un tremblement de terre. Bien sûr, le niveau de préparation d'un système est toujours lié à la probabilité de réalisation d'un événement donné. Le prépositionnement de vivres et les protocoles d'urgence sont du type d'activités permettant de se préparer aux urgences à déploiement rapide tandis que les plans de contingence qui prévoient des protocoles d'intervention sont plutôt caractéristiques des urgences imprévisibles comme les séismes.

Lors du tremblement de terre qui a affecté Haïti en 2010, le programme de cantines scolaires était déjà le principal filet d'assistance sociale dans le pays. Les programmes d'assistance sociale mis en

place sous la tutelle du MAST étaient peu nombreux, et la plupart sont maintenant tombés en désuétude⁹ ; il ne reste aujourd'hui que la CAS. *Kore Lavi* n'était pas encore né. Si la documentation indique bien l'existence d'interventions (les repas chauds que le PAM a fournis aux enfants et les cantines communautaires gérées par la CAS),¹⁰ dans la littérature, on ne trouve pas grand-chose ayant trait à la préparation des systèmes de protection sociale avant le tremblement de terre. Cela est sans doute dû au fait que l'on ne s'attendait pas vraiment au séisme. C'est pourquoi nous nous concentrons ci-après sur la sécheresse de 2015/16 et sur l'ouragan Matthew.

4.1.1 Coordination et financement

En République d'Haïti, le plus haut niveau de responsabilité pour la gestion et la réduction des risques de catastrophe est le *Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales* (MICT). En cas de catastrophe, la *Direction de la Protection civile* est responsable au sein du MICT de la coordination des activités d'intervention et de la promotion des activités de gestion des risques (IFRC, 2015). Ainsi, les intervenants humanitaires et les acteurs de la protection sociale suivent les conseils de la DPC à la suite d'une urgence.

Cependant, toutes les interventions ne sont pas coordonnées par la DPC. En ce qui concerne le secteur de la sécurité alimentaire, la CNSA, rattachée au Ministère de l'Agriculture, est devenue un point focal en cas de catastrophes à déploiement lent, telles que les sécheresses ou les maladies affectant les cultures ou le bétail. Par conséquent, les acteurs de la sécurité alimentaire ne coopèrent généralement pas étroitement avec la DPC. Cela limite la coordination et la cohérence des interventions d'urgence entre les secteurs.

Chaque année, la DPC effectue un exercice annuel de simulation impliquant une variété d'acteurs humanitaires dans la conception de plans de contingence. Cet exercice s'est également tenu avant l'ouragan Matthew. Cependant, toutes les personnes interrogées ont déclaré que **l'envergure de la dévastation causée par l'ouragan dépassait de loin la capacité de la DPC à coordonner l'intervention.**

Étant donné l'absence d'un cadre juridique, le rôle global de leadership de la DPC a prêté à controverse (Grünwald and Schenkenberg, 2016). Haïti ne possède pas de lois nationales relatives aux catastrophes et, de ce fait, la DPC n'a ni fondement juridique ni ligne budgétaire attirée.

D'autre part, les faits donnent à penser que les compétences de la DPC en termes de planification des activités sont limitées¹¹. Par exemple, l'évaluation en temps réel de l'ouragan Matthew indique un certain nombre de zones d'ombre en termes de gestion des données (la collecte, en particulier) et l'on trouve des calculs de planification erronés (estimatifs gonflés ou chiffres obsolètes) (Grünwald et Schenkenberg, 2016). Dans le même esprit, les parties prenantes et l'évaluation en temps réel ont relevé des défis relatifs à la gestion de l'information dans les jours précédant l'ouragan.

Dans l'ensemble, on trouve peu d'exemples de coordination interministérielle et horizontale en préparation à une réponse d'urgence. Cela crée des défis pour assurer que la protection

⁹ La fondation de l'assistance sociale dans le pays est triple et sous la coordination du MAST : (i) Logements sociaux gérés par l'*Entreprise publique de Production de Logement social* (l'*Unité de Construction de Logement et Bâtiments publics* sous la supervision du Premier ministre, avait une mission similaire) ; (ii) transferts monétaires directs aux plus démunis gérés par la CAS et (iii) Soutien aux personnes handicapées par le biais du *Conseil national pour la Réhabilitation des Handicapés*. Voir Lamaute-Brisson, 2013.

¹⁰ Par exemple, <http://fr.wfp.org/histoires/repas-scolaires-PAM-haiti-depuis-aide-d-urgence-au-developpement> et <http://primature.gouv.ht/?p=2859>.

¹¹ <http://www.alnap.org/resource/23920>

sociale ainsi que les autres secteurs contribuent aux interventions d'urgence. La coordination de la protection civile et des agences humanitaires est d'une importance capitale.

En ce qui concerne la planification des interventions d'urgence par secteur, l'état de préparation et la clarté des rôles et des responsabilités des groupes de travail sectoriels sont également limités (Grünewald et Schenkenberg, 2016). Chacun des ministères respectifs (ou les départements gouvernementaux) préside le groupe de travail sectoriel concerné. Par exemple, la CNSA est responsable de la sécurité alimentaire et le Ministère de la Santé publique et de la population est chargé de la coordination en santé. Dans la pratique, l'efficacité des groupes de travail sectoriels dépend largement des capacités des ministères responsables, qui sont variables.

En ce qui concerne le Groupes de travail sur les transferts monétaires, il faut noter que le rôle principal du MAST n'avait pas été planifié avant l'intervention, et ne fut pas formalisé pendant celle-ci. L'implication du MAST dans le groupe de travail sur les transferts monétaires eut l'avantage de créer une plateforme pour CARE et le PAM, les deux principaux acteurs impliqués dans les transferts monétaires, en vue de coordonner plus étroitement l'intervention (Grünewald et Schenkenberg, 2016). Cependant, pour un certain nombre de raisons, les efforts de coordination parmi les différents acteurs n'ont pas abouti à une stratégie d'intervention commune. Après une première phase provisoire de trois mois de prestations en nature à partir des stocks prépositionnés, des modalités d'assistance divergentes ont été mises en place, et cela même dans les communautés avoisinantes.

Malgré les efforts de coordination du travail entre les agences humanitaires et les autorités locales, il semble que l'urgence d'agir ait nui à ce travail embryonnaire de préparation des activités. Dans le cas de l'ouragan Matthew, l'évaluation du processus de coordination aux niveaux départemental et local soulève « toutes sortes d'opinions » (Grünewald et Schenkenberg, 2016). Par exemple, l'évaluation en temps réel indique que les maires ont joué un rôle significatif, avec des résultats positifs et moins positifs, mais que pour éviter la « politisation » de l'aide humanitaire, dans bon nombre de municipalités les agences auraient contourné le niveau municipal pour intervenir directement au niveau administratif sous-communal et des communautés elles-mêmes.

En ce qui concerne le financement de la protection sociale réactive aux crises, la mise à échelle est largement subventionnée par les agences humanitaires et les donateurs. Il n'existe aucun fonds de prévoyance pour élargir les régimes de protection sociale du gouvernement. Au-delà du secteur de la protection sociale, l'intervention d'urgence et le relèvement en Haïti sont largement financés par les agences humanitaires et les donateurs, mais aussi le Fonds CCRIF (Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility). Par exemple, le CCRIF a versé respectivement 20 millions de dollars US et 7,7 millions de dollars US après les catastrophes Matthew et le tremblement de terre de 2010.

Enfin, en ce qui concerne les plans de préparation pour financer des interventions à travers la protection sociale, il faut noter que les **fonds de prévoyance ont facilité l'expansion de *Kore Lavi***. Même si le MAST ne disposait pas de fonds permettant d'accroître les activités de la CAS, l'allocation des fonds par les membres du consortium *Kore Lavi* fut une mesure de préparation clé dans la fourniture de l'aide. Les fonds préautorisés ont été utilisés pour planifier les interventions qui, par la suite, se sont traduites par l'expansion verticale de *Kore Lavi*.

4.1.2 Système de ciblage

À l'heure actuelle, **il n'existe aucun registre social officiel au niveau national** sur lequel l'intervention humanitaire puisse se baser pour le ciblage. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, une fois prêts, les registres RUB du FAES et le SIMAST (MAST) peuvent potentiellement

servir de base afin de déterminer ce type de stratégie, bien qu'il faille en douter, compte tenu de leur alignement stratégique limité actuellement.

Cela étant dit, **en l'absence de données de recensement national en Haïti, SIMAST est un progrès majeur**. Une enquête auprès de foyers d'une région donnée est réalisée par le personnel de la CNSA, affiliée à *Kore Lavi*. Ensuite, l'algorithme du SIMAST (HDVI), composé de 20 indicateurs pondérés, doit permettre d'identifier les foyers dont non seulement la capacité de dépenser est limitée, mais aussi qui sont en état de privation selon plusieurs des indicateurs de conditions de vie (ex. : niveau de scolarité et services, travail, sécurité alimentaire, ressources du foyer, logement et services connexes, etc.) Sur une échelle de 0 à 1, plus le score HDVI est élevé, plus est élevé est le niveau de privation.

Cependant, le HDVI n'a pas été conçu pour les interventions d'urgence et risque d'être inadéquat s'il est utilisé à ces fins. En effet, l'expérience régionale a montré que même si les mécanismes de ciblage permettent d'atteindre les populations ciblées par les programmes de protection sociale, ils risquent d'être inadaptés aux interventions d'urgence (voir Beazley *et al.*, 2016). L'indice HDVI a été conçu pour détecter les foyers affectés par des situations bien connues et pas nécessairement pour déceler des changements soudains en termes de bien-être et de niveau de vie (Zuodar, 2016).

Ces limites étaient flagrantes pendant la l'intervention d'urgence dans le nord-ouest d'ACF, un membre du consortium *Kore Lavi*, pendant la sécheresse de 2015/16. En n'utilisant que quelques indicateurs d'insécurité alimentaire, ACF n'a signalé que 5 % de correspondance avec les bénéficiaires couverts par *Kore Lavi* dans la même région. Cela souligne l'écart important qui existe entre **les aspects de vulnérabilité structurelle pris en compte par SIMAST et les aspects de vulnérabilité induite par les crises telles que l'insécurité alimentaire**.

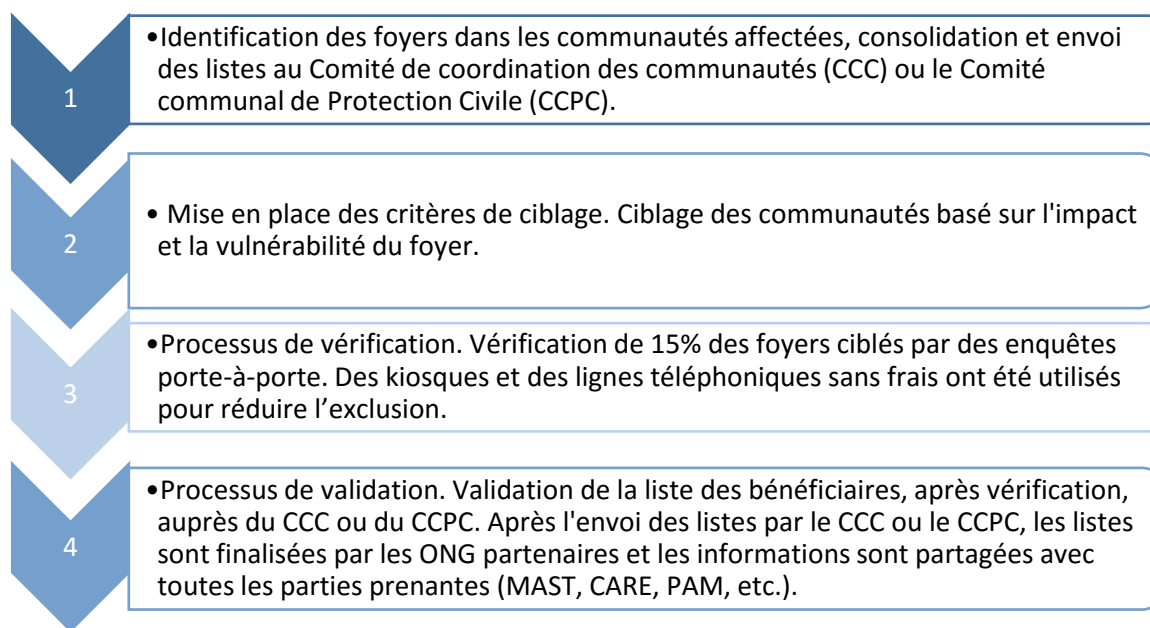
La couverture géographique limitée de SIMAST (Plateau central, Sud-est, Artibonite, Nord-ouest et La Gonâve),¹² constitue également un frein à la réactivité aux crises. En fait, **l'ouragan Matthew a affecté principalement des régions où *Kore Lavi* n'était pas implantée**. Sans SIMAST ou les données de recensement nationales, le principal défi consistait à évaluer le nombre et l'emplacement actuel des personnes affectées par la crise.

En plus de la couverture géographique limitée de SIMAST, **il faut noter l'absence d'un ensemble de méthodologies de ciblage harmonisées et de mécanismes de collecte des données au début de la crise**¹³. En conséquence, les agences d'aide humanitaire ont eu recours à diverses méthodologies de ciblage communautaire basées sur leur secteur prioritaire et leurs propres objectifs. Le processus de ciblage employé par CARE est décrit brièvement à la figure 4 ci-dessous.

¹² Il faut noter que *Kore Lavi* a récemment reçu un financement supplémentaire de la part de l'Union européenne qui élargit son empreinte géographique.

¹³ Cependant, avant l'ouragan Matthew, l'expérience a montré qu'il existait des mécanismes de ciblage dans les régions non couvertes par *Kore Lavi*, comme les feuilles de pointage du PAM pendant la sécheresse de 2015-2016.

Figure 4 : Exemple de processus de ciblage communautaire utilisé par CARE à la suite de l'ouragan Matthew



Source : Auteur.

Dans la plupart des cas, on note que ces processus de ciblage communautaires pouvaient prendre jusqu'à six semaines, puisqu'ils devaient être conduits au niveau administratif le plus bas (*localités*). En outre, à cause d'une planification limitée, le Groupe de travail sur les transferts monétaires était toujours en train de rédiger les orientations sur la méthodologie de ciblage adéquate quatre mois après l'ouragan¹⁴. D'autre part, dans la pratique, **bon nombre d'agences d'aide humanitaire n'atteignaient pas les localités, ce qui invalidait l'objectif même du ciblage communautaire** : ce sont les représentants des communautés qui ont les connaissances requises pour identifier les foyers affectés et qui sont redevables envers les membres de leur communauté.

4.1.3 Système de prestation

Les plans de contingence des membres du consortium *Kore Lavi* agissant en tant qu'agences humanitaires en dehors des interventions de protection sociale comprenaient des **éléments de prépositionnement de vivres et d'articles non alimentaires**, comme la plupart des acteurs impliqués dans l'intervention humanitaire qui a suivi l'ouragan Matthew. Par exemple, les maires et la DPC avaient acheté des vivres et des articles de première nécessité auprès des magasins locaux pour constituer des réserves dans les abris d'urgence dont, entre autres, de l'eau. Les agences des Nations unies et les organisations internationales avaient prépositionné du personnel, des ressources et des articles de secours (par exemple, des bâches, tablettes de purification d'eau, petits équipements pour le déblayage des routes, etc.). L'aide en nature était l'assistance prioritaire choisie pour venir en aide aux populations affectées (Grünewald et Schenkenberg, 2016).

En ce qui concerne l'assistance par l'entremise de transferts monétaires, **les progrès réalisés dans l'intensification des transferts monétaires à la suite du tremblement de terre de 2010 ne semblent pas avoir porté leurs fruits**. En 2012, sur 14 des programmes humanitaires de paiement mobile mis en place à travers le monde, six fut mis en œuvre en Haïti (Dalberg, 2012). Aujourd'hui, le paysage des services financiers offerts a évolué (même si le système bancaire reste embryonnaire), et il semble que les mécanismes de prestation n'aient été expérimentés que

¹⁴ Courriel du groupe de travail sur le transfert des fonds du 6 février envoyé par Rachel Bannerman.

timidement. Cela est peut-être dû à la perte de mémoire institutionnelle des agences humanitaires ou la dominance de l'opérateur de téléphonie mobile Digicel dont la couverture en termes de service de paiement mobile surpasse de loin celle de son rival Natcom. Il semble que les exécutants aient une vision étroite des services disponibles en dehors de ceux des principales compagnies (tels que les fournisseurs nationaux et internationaux tiers de technologie de paiement).

Si l'aide en nature a été bien planifiée (bien que sa mise en œuvre ait ultérieurement rencontré des problèmes de sécurité et de logistique), la préparation était non seulement limitée en termes de modalités de transferts monétaires, comme mentionné ci-dessus, mais aussi en matière de mécanismes de paiement.

4.2 Comment le système de protection sociale a-t-il contribué à la réponse d'urgence ?

La protection sociale a contribué à l'aide humanitaire grâce à *Kore Lavi* et au programme national de cantines scolaires. La capacité, la couverture, les infrastructures, le financement et les mécanismes de ces programmes sont assez supérieurs aux autres programmes, et malgré qu'ils n'aient pas été conçus pour les interventions d'urgence, ils ont réussi à jouer un rôle substantiel suite à la sécheresse en 2015/2016 et à l'ouragan Matthew, comme décrit ci-dessous. Les autres programmes de protection sociale n'ont pas été impliqués dans la même mesure. Par exemple, dans le cas de la CAS, le MAST n'a disposé d'aucun financement pour intensifier les interventions suite à l'ouragan Matthew.

Il est important de mentionner que le type d'intervention où des programmes assez solides sont utilisés pour la réponse à une urgence, même s'ils ne sont pas conçus pour cela, est en ligne avec l'expérience régionale. Quand ils utilisent leur système de protection sociale pour répondre aux crises, les pays s'appuient sur les systèmes et les programmes en place qui ont une couverture et des capacités administratives relativement plus importantes. En fonction du contexte, cela se traduit par une expansion des programmes de transferts monétaires conditionnels et/ou des programmes d'assurance sociale, ou de cantines scolaires (Beazley *et al*, 2016).

4.2.1 Aides en nature et par transferts monétaires

Après l'ouragan Matthew, *Kore Lavi* a reçu un financement supplémentaire de 1 million de dollars US de la part de USAID/Food for Peace pour contribuer à la réponse à l'ouragan, activer les mécanismes réactifs aux crises du filet social et soutenir l'engagement de ses partenaires clés.

Le MAST a démontré sa participation active en se déployant dans des missions de secours dans les régions du sud les plus affectées par l'ouragan, avec le soutien de *Kore Lavi*. Le personnel de Port-au-Prince a effectué des missions d'enquête et appuyé la participation des équipes départementales du MAST dans les mécanismes de coordination d'urgence et la réponse d'urgence. L'engagement rapide et la réactivité du MAST semblent être le résultat des efforts du PAM et de USAID qui visaient à introduire et à discuter des mécanismes de réaction de *Kore Lavi*, en cas de crises, par exemple, par le biais d'une étude initiale (Zuodar, 2016). Cela a contribué à réduire le nombre des modalités d'intervention potentielles au minimum, en fournissant l'orientation nécessaire aux parties prenantes, et en augmentant la participation du MAST.

La capacité administrative de *Kore Lavi* a également été mise à profit pour soutenir la CNSA de manière à effectuer des évaluations rapides des marchés et de la sécurité alimentaire dans les zones affectées par l'ouragan Matthew. Les résultats ont appuyé la conception de certaines interventions en transferts monétaires du consortium.

Encart 2 : Intervention de *Kore Lavi* lors de la sécheresse de 2015/2016

***Kore Lavi* était mieux placée pour intervenir pendant la sécheresse 2015/16 qu'à la suite de l'ouragan Matthew. En premier lieu, car il s'agissait d'une urgence à déploiement lent, et en deuxième lieu, car *Kore Lavi* était déjà implanté dans les zones affectées.** La lenteur du GH à publier un plan d'intervention d'urgence national contre la sécheresse a également laissé suffisamment de temps aux acteurs impliqués pour s'organiser entre eux. Cette intervention comprenait un éventail d'expansions verticales et horizontales, ces dernières étant caractérisées par un usage important des activités « argent contre travail » (CFW).

Un point d'analyse intéressant de la différence entre les deux interventions est celui du ciblage. Quand on analyse la capacité d'un système de protection sociale à réagir aux crises, le type d'urgence est d'une grande importance. Évidemment, selon que l'on fait face à une urgence à déploiement lent, comme la sécheresse de 2015/2016, ou à une urgence à déploiement rapide, comme l'ouragan Matthew, les mécanismes de ciblage peuvent être adaptés différemment. À ce titre, le tableau 2, qui présente la comparaison entre les interventions d'urgence de la sécheresse et de l'ouragan Matthew, indique qu'en dépit des carences identifiées ci-dessus, il a été possible de tirer profit du SIMAST pendant la sécheresse, dans les régions où *Kore Lavi* était déjà présent, davantage qu'à la suite de l'ouragan Matthew. En effet, la sécheresse a affecté une plus grande proportion des populations les plus vulnérables alors que l'ouragan a affecté les foyers de manière indiscriminée. Par exemple, même si les foyers les mieux lotis et abrités par des toits en béton n'ont pas perdu leur logis, ils ont pu perdre leurs moyens d'existence suite à la disparition de leur bétail ou à la destruction de leurs champs. De plus, ces foyers tendent à se charger de l'hébergement de parents pauvres qui ont perdu leur foyer et leurs moyens d'existence. Ainsi, **pour évaluer la vulnérabilité des populations en cas de crise, un ciblage supplémentaire était requis** dans les deux cas.

Tableau 2 : Comparaison entre les méthodologies de ciblage utilisées par *Kore Lavi* lors des interventions qui ont suivi la sécheresse et l'ouragan Matthew

Urgence	Sécheresse de 2015/2016	Ouragan Matthew
Type	Crise à déploiement lent	Crise à déploiement rapide
Zones affectées	Zones affectées largement couvertes par SIMAST	Zones les plus affectées non couvertes par SIMAST, sauf Haut Artibonite, Nord-ouest et La Gonâve
Ciblage	Assistance immédiate fournie aux bénéficiaires existants déjà enregistrés dans SIMAST + ciblage communautaire supplémentaire	Formulaire conçu par <i>Kore Lavi</i> ¹⁵ + ciblage communautaire supplémentaire
Prestation	Problème avec les dimensions de vulnérabilité considérée par le SIMAST problématiques. Chevauchement de 5 % des bénéficiaires du programme ACF qui soutient les personnes vulnérables selon un indicateur basé à 100% sur la sécurité alimentaire 100 % + concentration géographique dans le Nord-ouest et le Haut-Artibonite	Dans le nord-ouest, assistance immédiate fournie aux bénéficiaires déjà enregistrés dans SIMAST + ciblage communautaire supplémentaire à l'aide du formulaire conçu par <i>Kore Lavi</i>

Les agences gouvernementales et humanitaires sont intervenues pendant l'ouragan Matthew d'abord en fournissant différents types d'aide en nature, par des opérations de sauvetage et

¹⁵Bien que ce formulaire puisse être interprété comme une version courte du questionnaire HDVI, c'est en fait une liste de critères permettant de classer les foyers d'après la présence d'individus vulnérables (handicapés, foyers monoparentaux, femmes enceintes, grand nombre d'enfants en dessous de 5 ans). L'outil utilisé sert de fiche de vérification plutôt que de questionnaire. Comme le PAM a initialement opté pour une couverture complète, cet outil n'a été utilisé que par CARE. Le PAM a réintroduit un critère de vulnérabilité (série de points à prendre en considération) chez les leaders communautaires qui ont établi des listes de bénéficiaires à un stade ultérieur, quand il est apparu que la couverture complète n'était pas faisable compte tenu d'une population plus importante que prévu (source : entrevues avec le PAM).

par d'autres activités non couvertes dans ce rapport. Après plus de deux mois, les aides par transferts monétaires ont remplacé ou se sont ajoutées aux aides en nature. Les stratégies d'intervention dépendent du type et de la magnitude des crises, des effets sur les marchés, sur les infrastructures et les autres aspects qui peuvent affecter la prestation des services, la capacité à aider les populations affectées, et les objectifs de l'intervention (Beazley *et al*, 2016). Par conséquent, elles sont spécifiques au contexte. Alors que dans certains cas, par exemple, lors de l'intervention en Équateur, lors du tremblement de terre de 2016, l'assistance alimentaire et par transferts monétaires comportait deux étapes, la première, relative aux secours immédiats, et la seconde, à l'aide et au relèvement précoce (Beazley, 2017). Dans les autres pays comme aux Philippines, ces étapes étaient combinées (Bankable Frontier Associates, 2015). Dans le cas d'Haïti, les travaux préparatoires pour l'aide alimentaire ont permis d'offrir une aide en nature rapide pendant que la réponse par transferts monétaires était en train d'être développée et que les marchés se remettaient sur pied.

La composante *Kore Lavi* la plus facile à étendre fut les bons alimentaires. Grâce à un réseau de plus de 1000 fournisseurs d'aliments associés au programme, un bon alimentaire mensuel supplémentaire d'une valeur de 25 \$ fut transféré en décembre 2016 aux bénéficiaires *Kore Lavi* de 11 communes affectées par l'ouragan.

Une stratégie d'intervention souple pour fournir aux populations affectées une aide alimentaire ou par transferts monétaires, ou les deux, répondait non seulement au besoin de temps pour développer les transferts monétaires, mais également de restaurer les conditions de fonctionnement des marchés. D'après l'évaluation en temps réel de l'ouragan Matthew (Grünwald et Schenkenberg, 2016), « alors que la situation d'approvisionnement difficile et la destruction des stocks ont conduit à une augmentation significative des prix des marchandises et ont réduit leur disponibilité dans certaines régions, l'évaluation note que les marchés urbains ont repris rapidement leurs activités, et que les bénéficiaires préféraient l'aide par transferts monétaires à l'aide en nature. Dans un certain nombre de régions isolées, les marchés étaient parfois tellement affectés que leurs activités n'ont pu reprendre que quatre à six semaines après la catastrophe. Inévitablement, pour les marchés les plus affectés dans les zones montagneuses ou côtières isolées qui fonctionnaient déjà de manière irrégulière avant l'ouragan, la reprise des activités sera plus lente. »

L'utilisation de transferts monétaires multisectoriels a été abordée longuement par le Groupe de travail sur les transferts monétaires. **En ce sens, la coordination inefficace et la concurrence observée entre les agences d'aide sont désignées par l'évaluation en temps réel comme étant les principaux défis** (Grünwald et Schenkenberg, 2016). L'absence d'une **plateforme de transferts monétaires** avant la crise fut également l'un des obstacles à des transferts monétaires rapides et multisectoriels. Le résultat est que les agences humanitaires ont dû se coordonner à travers différents secteurs, tels que les abris et le relèvement précoce, et mettre en place leurs propres interventions de transferts monétaires.

Les transferts monétaires ont été réalisés par les agences humanitaires, ce qui inclut les partenaires de *Kore Lavi*, en mains propres, par le biais d'organisations de microfinance et par voie électronique, dans les communautés voisines. La prise de décision interne était parfois longue, tout comme les processus contractuels avec les fournisseurs de service. Peu a été fait avant la crise pour améliorer la rapidité des transferts monétaires aux populations affectées.

En ce qui concerne l'importance des transferts monétaires, l'assistance pécuniaire du PAM, qui était d'environ 60\$ US, a été calculée sur la base d'une conversion monétaire de 80 % d'une ration de 2,100 kcal. Selon les personnes interrogées, la plupart des agences se sont alignées sur cette

somme. L'adéquation de cette somme à l'impact recherché dépasse le contexte de cette recherche. La mise à échelle de *Kore Lavi* est décrite ci-dessous.

Expansion verticale

- En décembre 2016, un bon alimentaire supplémentaire d'une valeur de 25\$ US a été fourni à 10 331 bénéficiaires réguliers de *Kore Lavi* dans les 11 communes du programme les plus touchées par l'ouragan, au Nord-ouest, dans le Haut-Artibonite et dans le Sud-est.
- ACF et WV ont intensifié les interventions de *Kore Lavi* avec 5 220 transferts de fonds conditionnels et inconditionnels pendant un cycle de trois mois, de manière à cibler 1740 foyers bénéficiaires à la Gonâve et dans le département du Nord-ouest.
- 61 AVEC dans trois communes du département du Sud-est ont reçu 25\$ US par personne pour leurs membres et les voisins les plus affectés (un total de 2715 personnes) en soutien au fonds social des membres et aux activités agricoles de plantation. Cette contribution exceptionnelle a été fournie dans le cadre de *Kore Lavi*.

Expansion horizontale

- 1000 repas chauds et de l'eau ont été fournis aux victimes hébergées dans les abris d'urgence et aux prisonniers des prisons de Grand'Anse, du Sud-est, du Sud et de Port-au-Prince.
- En novembre et en décembre 2016, les bénéficiaires du programme de santé materno-infantile et de nutrition de *Kore Lavi*¹⁶ ont reçu une double ration de nourriture dans les quatre communes affectées par l'ouragan où il n'y avait pas de filet d'assistance sociale en place.
- *Kore Lavi* a élargi sa ligne téléphonique antifraude aux zones hors *Kore Lavi* et aux bénéficiaires des transferts monétaires dans les régions au sud du pays.

4.2.2 Interventions au moyen de cantines scolaires

Les cantines scolaires sont le plus important filet d'assistance sociale en Haïti. **Dans les jours qui ont suivi l'ouragan Matthew, le PNCS a utilisé ses stocks des cantines scolaires pour donner une aide alimentaire aux populations affectées hébergées dans les abris d'urgence dans le département de la Grand'Anse.** Le programme de cantines scolaires du PAM, qui couvre environ 110 établissements scolaires dans la zone de Jérémie, n'a pas été intensifié lors de l'intervention d'urgence, notamment pour des raisons de sécurité. En accord avec son donateur, le gouvernement canadien, le PAM a utilisé les stocks destinés au programme de cantines scolaires pour effectuer des distributions générales de nourriture.

Dans le département des Nippes, les cantines scolaires à base d'aliments locaux ont été suspendues pendant une période de deux mois suivant l'ouragan. Les opérations ont repris pendant la première semaine de janvier 2017 et le PAM s'est approvisionné directement auprès des marchés locaux. Si bon nombre des fermiers affectés n'étaient pas en mesure de fournir à court terme de la nourriture aux écoles, le programme de repas scolaires à base d'aliments locaux a motivé les fermiers à reprendre la culture après l'ouragan, et a contribué à accélérer la reprise.

D'autre part, *Kore Lavi* a développé un modèle de « service de traiteur » qui a permis de fournir des repas cuisinés à la population suite à l'ouragan Matthew, en particulier aux populations déplacées qui ne pouvaient pas cuisiner. CARE a également financé 40 fournisseurs de cantines scolaires

¹⁶Le troisième objectif stratégique de *Kore Lavi* est d'améliorer l'état nutritionnel de la mère et de l'enfant. Il se concrétise en améliorant les habitudes nutritionnelles des foyers pour lutter contre la malnutrition et les capacités des entités communautaires à promouvoir des pratiques nutritionnelles adéquates et en renforçant la capacité des établissements de santé à fournir des services nutritionnels adaptés.

dans la commune d'Abricot (département de Grande'Anse) pour préparer des repas à l'attention des familles réfugiées dans les écoles et les églises.

4.3 Principaux constats

1- La capacité du système de protection sociale d'Haïti à répondre aux urgences efficacement reste faible et largement dépendante de l'aide humanitaire. La capacité de réponse du système doit être évaluée à la lumière de son aptitude à maintenir une programmation sur une base régulière. Le système de protection sociale en Haïti est toujours fragmenté, la couverture sociale et les ressources limitées, les systèmes et processus embryonnaires et sans une stratégie nationale claire.

2- Malgré ces capacités limitées, il existe un intérêt croissant pour rendre les mécanismes de protection sociale plus réactifs aux crises en Haïti. Par exemple, *Kore Lavi* a déjà mandaté une étude visant à proposer des stratégies pour améliorer sa réactivité aux crises (voir Zuodar, 2016). Cette étude a bien été perçue par le gouvernement et les partenaires externes au programme. D'autre part, l'utilisation croissante des transferts monétaires en cas de crise en Haïti signale une meilleure coordination entre l'aide humanitaire et la protection sociale. En outre, une version préliminaire de la politique nationale de protection sociale souligne son rôle dans la réponse d'urgence (Lamaute-Brisson, à venir)

3- Malgré ses capacités limitées, le système de protection sociale a contribué aux interventions réactives récentes. Cette contribution est largement le fait de *Kore Lavi* et du programme de cantines scolaires à cause de leurs capacités, infrastructures, mécanismes de financement et couverture géographique relativement forts.

4- Le SIMAST et le RUB sont des plateformes de ciblage prometteuses à la fois en termes de livraison de programmes de protection sociale réguliers, mais aussi pour la réponse d'urgence. Le SIMAST a joué un rôle déterminant dans la réponse aux crises récentes, davantage pendant la sécheresse de 2015/2016 qui a affecté les régions couvertes par *Kore Lavi* que pendant l'ouragan Matthew.

5- Il manque une méthodologie de ciblage pour fournir des services de protection sociale en cas d'urgence. La méthodologie de ciblage utilisée par *Kore Lavi* dans le cadre de ses activités régulières, à savoir l'indice de vulnérabilité et de privation d'Haïti (Deprivation and Vulnerability Index [HDVI]), n'a pas été conçue pour une intervention d'urgence et aurait une utilité limitée s'il était utilisé pour cet usage. La méthodologie de ciblage communautaire mise en œuvre par les agences participant au Groupe de travail sur les transferts monétaires a fait face à plusieurs contraintes opérationnelles. D'une manière plus générale, les dernières tentatives d'harmonisation et de standardisation des méthodologies de ciblage communautaire se sont révélées infructueuses.

6- La coordination est un défi majeur. C'est le résultat de systèmes fragmentés et faibles combinés à des crises fréquentes et un besoin important. Malgré les améliorations et les efforts de la DPC et des groupes de travail sectoriels, une coordination inefficace a entravé le bon déroulement de l'intervention (Grünwald et Schenkenberg, 2016). Des problèmes de coordination existent au sein du gouvernement, de l'aide humanitaire et entre ces deux secteurs.

7- Les travaux de préparation de l'aide d'urgence en nature ont permis d'intervenir rapidement. Ces travaux de préparation impliquaient la DPC et les maires, *Kore Lavi* et les agences humanitaires.

5 Recommandations sur les politiques à mettre en œuvre

1- Renforcer le système de protection sociale pour qu'il remplisse son mandat principal et fournisse une assistance régulière aux foyers en précarité alimentaire, pauvres ou vulnérables permettra d'améliorer son potentiel pour la réponse d'urgence. La fragmentation du système doit être réduite, ses capacités opérationnelles renforcées, et son financement et sa couverture augmentés de manière durable pour améliorer sa préparation aux crises et sa capacité à intervenir. **Le rôle de la protection sociale en cas d'intervention d'urgence est une composante cruciale qui doit faire partie intégrante de la nouvelle stratégie de protection sociale nationale.** Cependant, il est indispensable de ne pas surcharger le système de protection sociale naissant. Il faut trouver un équilibre entre les activités de protection sociale régulières et de la souplesse pour les interventions d'urgence. La stratégie de protection sociale nationale est le cadre pour arriver à cet équilibre.

2- Alors que le développement de cette stratégie nationale est mené par le gouvernement, les agences humanitaires, les partenaires au développement, les ONG et les autres acteurs doivent contribuer à sa création. La protection sociale en Haïti est réalisée par un large panel d'acteurs. Une stratégie légitime et efficace devrait donc les impliquer tous.

3- La stratégie nationale doit clairement énoncer les rôles et les responsabilités des différents acteurs nationaux et internationaux, de manière à assurer une coordination efficace entre les différents secteurs impliqués. Contrairement aux autres pays de la région où le rôle de l'aide humanitaire est moins prééminent, le système de protection sociale d'Haïti est non seulement largement financé par les agences humanitaires et les partenaires du développement dans la région, mais ces derniers en font aussi partiellement la mise en œuvre.

4- Pour pouvoir être réactif en cas de crise, le système de protection sociale doit sciemment intégrer la GRD. Elle doit faire partie de sa conception. Les éléments déclencheurs d'une intervention d'urgence doivent y être définis ainsi que les scénarios de mise à échelle. Un plan de communication clair doit être conçu pour informer aussi bien les partenaires que les bénéficiaires. Par exemple, la possibilité de transférer des fonds d'urgence par le biais de l'expansion verticale et horizontale de *Kore Lavi* doit être envisagée. Les plateformes adéquates pour faire le plaidoyer pour l'intégration de la protection sociale réactive aux crises en cas d'intervention humanitaire sont la Table sectorielle de protection sociale et le Groupe de travail sur les transferts monétaires.

5- Il est nécessaire de renforcer le rôle de la DPC, en commençant par son statut légal. Cela permettra à la DPC de s'acquitter de son mandat plus efficacement, et en particulier, de remplir son rôle de leader et de coordonnateur des différents acteurs humanitaires.

6- Les agences humanitaires pourraient envisager de répondre avec les stratégies d'« adossement » sur un programme en cours et d'« alignement implicite » dans notre cadre théorique (voir la section 3.1), de manière à aider les populations affectées, mais aussi à renforcer les systèmes gouvernementaux. Il y a des exemples régionaux et internationaux notables de ce type d'intervention (voir Beazely *et al*, 2016, et OPM, 2016).

7- L'intégration et le développement du SIMAST et du RUB permettront d'améliorer la rapidité et la transparence du ciblage pendant les crises. Cependant, comme il a été décrit dans l'encart 2, il existe un certain nombre de prérequis pour que les données du SIMAST et du RUB soient utiles en cas de réponse d'urgence. En plus du type de données récoltées, la fréquence de collecte est d'une importance capitale. D'autre part, l'échange de données entre le SIMAST et le RUB et les agences humanitaires pourrait être exploré à condition de prévoir une protection adéquate des données.

8- En relation avec les mécanismes de ciblage, il est aussi recommandé de créer des protocoles et des mécanismes pour la protection sociale réactive aux crises. Les protocoles pourraient inclure des expansions horizontales atteignant ceux qui se trouvent dans les régions affectées et dont les informations sont déjà dans le SIMAST et le RUB, mais ne bénéficiant pas forcément d'un programme. D'autre part, l'indice HDVI doit être évalué pour savoir s'il constitue un outil robuste permettant de cibler les régions affectées par les crises, et si nécessaire, doit être amélioré ou adapté pour qu'il puisse jouer ce rôle. En outre, si le ciblage communautaire est utilisé par le gouvernement et les partenaires en vue d'identifier ceux qui ne sont pas inclus dans le SIMAST et le RUB, il est recommandé de développer une méthodologie qui peut être mise en place rapidement et efficacement par tous les acteurs impliqués. Cependant, le ciblage géographique peut s'avérer mieux adapté pendant la phase initiale d'intervention où la rapidité est plus importante que la précision du ciblage. Enfin, les protocoles d'expansion horizontale et verticale pourraient être reliés à des indicateurs d'alerte précoce. Voir Zuodar (2016) pour des recommandations supplémentaires de ce type.

9- Les programmes dont l'expansion est prévue pendant les interventions d'urgence, telles que *Kore Lavi* et les cantines scolaires, devraient réviser, adoucir ou abandonner les conditionnalités et des règles pourraient être mises ce qui favoriserait les expansions horizontales.

10- Compte tenu de l'infrastructure et de la couverture des cantines scolaires en Haïti, le rôle de ces programmes d'intervention d'urgence pourrait être renforcé. Il est recommandé de rendre les cantines scolaires aussi réactives aux crises que possible et de développer les protocoles d'expansion pendant les crises. Les expansions verticales pourraient impliquer une augmentation du nombre de repas quotidiens, des jours de repas (ce qui inclut les weekends) ou couvrir les périodes de vacances scolaires. L'expansion horizontale est également une option, avec des rations à emporter ou des transferts monétaires pour soutenir les foyers affectés, en plus des repas à l'école. Cependant, les écoles ne doivent pas devenir des centres de distribution de repas, et le soutien fourni à la population affectée ne doit pas affecter les activités scolaires régulières. Éventuellement, des accords d'aide avec les fournisseurs pourraient avoir à être mis en place afin de faciliter ces expansions. L'expérience montre que les programmes de cantine scolaire à base d'aliments locaux peuvent s'avérer particulièrement utiles pour se relever d'une crise en zone rurale en fournissant un marché garanti pour les produits cultivés localement.

11- Il est important de développer une plateforme pour les transferts monétaires multisectoriels dans les situations de crise. L'absence de ce genre de plateforme fut l'un des principaux obstacles au financement efficace et prompt des interventions lors de crises récentes. Bien que l'utilisation des paiements électroniques en cas d'urgence soit en augmentation dans le monde, il est important d'évaluer avec soin la meilleure option dans le cas d'Haïti, compte tenu des coûts d'établissement élevés et des défis associés au système financier et aux télécommunications.¹⁷

12- Il est également recommandé de créer des liens plus forts entre *Kore Lavi* et CAS, tous deux sous la tutelle du MAST. Des efforts de formation en gestion de données et en transfert de la technologie du système d'information de la CAS (CASSI) lié au SIMAST sont à noter, mais beaucoup reste à faire. Parmi les dispositions éventuelles, il serait possible de définir *Kore Lavi* comme le pendant rural de la CAS avec des activités supplémentaires. Pour les zones rurales, *Kore Lavi* pourrait cibler les bénéficiaires au nom de la CAS.

13- Il existe un besoin d'élargir le rôle du MAST au sein de *Kore Lavi* en vue de l'institutionnalisation du programme. Même si *Kore Lavi* a fait des progrès sur une échelle

¹⁷ Zuodar (2016) recommande l'utilisation de la téléphonie mobile.

d'institutionnalisation bien définie, il doit toujours être intégré à la stratégie nationale de protection sociale mentionnée plus haut. À un stade ultérieur, considérant l'expérience de *Ede Pèp*, il serait également indiqué d'envisager une mise à échelle nationale et d'allouer un financement gouvernemental au programme, condition essentielle à sa durabilité. Dans le cadre de ce processus d'institutionnalisation, le niveau d'implication opérationnel du MAST doit être clairement défini. À ce stade, il semble plus indiqué pour le MAST d'assurer la gouvernance de *Kore Lavi* plutôt que de se charger de sa mise en œuvre, en insistant sur l'enracinement, la validation et l'institutionnalisation des différents aspects du programme à un niveau adéquat (par exemple, le niveau opérationnel, les normes et coordination, le plaidoyer, etc.).

14- Puisque la protection sociale réactive aux crises est un champ de politique publique plutôt récent, il est important qu'elle contribue au corpus international de connaissances et s'en inspire. Dans ce sens, il est recommandé qu'Haïti participe aux forums régionaux et mondiaux et que les expériences dans le pays soient évaluées.

Références

- Bankable Frontier Associates (2015) Partnering with Existing National Safety Nets for Emergency Payments: WFP's Collaboration with the Pantawid Familyang Pilipino Program in the Typhoon Haiyan Response.
- Barca, V. (2017) Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries. Canberra: Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade.
- Bastagli, F. (2014) *Responding to a crisis: the design and delivery of social protection*. Document de réflexion d'Overseas Development Institute.
- Beazley, R., Solórzano, A. and Sossouvi, K. (2016) *Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Theoretical Framework and literature review*. OPM en collaboration avec le PAM.
- Beazley, R (2017) *Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Ecuador case study*. OPM en collaboration avec le PAM.
- CARE (2017) *Ansamn Nap Kanpe Ak Diyite (ANKAD). Cash-Based Response to Hurricane Matthew Emergency Project*. Document de réflexion.
- CNSA (2015) *Résultat des Enquêtes d'Évaluation de la Sécurité alimentaire*.
- Dalberg (2012) *Plugging into Mobile Money Platforms. Early Experiences of NGOs in the Field*. Bill and Melinda Gates Foundation.
- Diaz, Y. (2016) *Haïti Country Visit Report. Follow-up on the implementation of the Haïti Deprivation and Vulnerability Index (HDVI)*.
- GH (2016) *Évaluation des Besoins Post-Catastrophe pour le Cyclone Mathieu*.
- Grünewald, F. and Schenkenberg, E. (2016) *Realtime Evaluation: Response to Hurricane Matthew in Haïti*. November-December. Groupe URD et HERE Geneva.
- HelpAge (2011) *Cash Transfers (T-Cash)*.
- IFCR (2015) *How Law and Regulation Supports Disaster Risk Reduction. Haïti Case Study Report*.
- Lamaute-Brisson, N. (2013) *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Haïti*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPALC)
- Lamaute-Brisson, N. (2015) *Protection et promotion sociales en Haïti La stratégie nationale d'assistance sociale (SNAS/EDE PEP), enjeux stratégiques et institutionnels*. Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Lamaute-Brisson, N. (à venir) *Protection et promotion sociales en Haïti: Éléments pour une stratégie nationale*.
- Lombardo, A. 2012. "Mapping of Social Protection Programmes in Haïti". Rapport final, Oxfam, UK et UNICEF.
- O'Brien, C., Hove, F. and Smith, G. (2013), Factors affecting the cost-efficiency of electronic transfers in humanitarian programmes, CaLP.
- OCHA (2016) *Haïti: Hurricane Matthew Situation Report No.11* (15 octobre)
- OPM (2015) *Shock-responsive social protection systems research. Working paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection*. OPM.

Oxford Policy Management (2016) DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research: Literature review. Oxford: OPM. Février.

MENPF and PNCS (2016) Politique et Stratégie Nationales d'Alimentation Scolaire (PSNAS)

Sossouvi, K (2013) *E-Transfers in Emergencies: Implementation Support Guidelines*. Oxford: CALP

UN University (2016) *World Risk Report 2016*. Alliance Development Works/Bündnis Entwicklung Hilft

WFP and TANGO (2016) Haïti, Protracted Relief and Recovery Operation 200618, Strengthening Emergency Preparedness and Resilience: A mid-term evaluation of WFP's Operation (2014-2017). Rapport d'évaluation.

WFP (2016) WFP Institutional Support to the Government of Haïti

World Bank (2015) *Haïti: Towards A New Narrative Systematic Country Diagnostic*. Mai.

World Bank and Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (2014). Investing in People to Fight Poverty in Haïti, Reflections for Evidence-based Policy Making. Washington, DC

Zuodar, N. (2016) Elaboration of an emergency response mechanism to respond to shocks in Haïti as an integral part of a food security-oriented national social safety net program targeting the extreme poor. CARE et le PAM.

Annex A Liste des personnes interrogées

Nom	Poste	Institution	Date d'interview
Wendy Bigham	Directrice de pays adjointe	PAM	24 janv. 2017
Cédric Charpentier	Responsable de programme	PAM	24 janv. 2017
Charlie Rapoport	Consultant en transferts monétaires	PAM	24 janv. 2017
Erica Demuru	Consultant en transferts monétaires	PAM	24 janv. 2017
Jean-Carrel Norceide	Officier d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité	PAM	24 janv. 2017
Pierre Anthony Garraud	Directeur des enquêtes et des études	CNSA	24 janv. 2017
Raynold Saint-Val	Directeur de publication	CNSA	24 janv. 2017
Hilaire Jean-Ulysse	Consultant en nutrition	CNSA	24 janv. 2017
Afurika Juvéal	Directeur - Programme Kore Lavi	CARE	24 janv. 2017
Jean-Michel Vigreux	Directeur de pays	CARE	24 janv. 2017
Florence Cadet	Directeur de programme	FFP/USAID	25 janv. 2017
Jymior Guerisma	Spécialiste de la gestion de programme	OFDA/USAID	25 janv. 2017
Pierre Ricot Odney	Directeur UEP	MAST	25 janv. 2017
Jean-Robert Brutus	Consultant senior en protection sociale	MSI	25 janv. 2017
Fabien Sambussy	Directeur de pays	OIM	25 janv. 2017
Suranga Mallawa	Coordinateur du secteur Abris	OIM	25 janv. 2017
Philippe Verstraeten	Chef d'équipe d'intervention en cas d'urgence	BCAH	25 janv. 2017
Nadège Mbairoua	Officier des affaires humanitaires	BCAH	25 janv. 2017
Michel Boulay	Chef de bureau	BCAH	26 janv. 2017
Magalie Benjamin	Chef d'équipe d'urgence	CARE	26 janv. 2017
Elsa Maarawi	Coordinatrice sous-secteur SGBV	FNUP	26 janv. 2017
Guillaume Sylvera	Coordinateur du bureau régional de la protection civile	DPC	27 janv. 2017
Alexis Sylvestre	Directeur départemental – Grand'Anse	MAST	27 janv. 2017
Mariejeva Bellevue	Chef du personnel – Grand'Anse	MAST	27 janv. 2017
Ferdinand Ngueyap	Chef de bureau	PAM	27 janv. 2017
Kesnel Mézy	Directeur de projet	CRS	28 janv. 2017
Serge Raphaël	Directeur technique des filets de sécurité sociale	CARE	28 janv. 2017
Rita Sciarra	Responsable de l'unité de réduction de la pauvreté	PNUD	30 janv. 2017
Raphy Favre	Consultant du programme national de cantines scolaires	PAM	30 janv. 2017
Norbert Stimpil	Coordinateur en chef	EPT	30 janv. 2017
Pierre Norzeron	Responsable de programme	DG DEVCO	30 janv. 2017
Carline Jean-Paul	Assistante de programme	ECHO	30 janv. 2017

Silvia Severi	Chef d'unité	DG DEVCO	30 janv. 2017
Paul Sitnam	Directeur de la réponse à l'ouragan Matthew	World Vision	31 janv. 2017
Pierre Jean-Louis	Directeur de programme d'aide alimentaire et pécuniaire	World Vision	31 janv. 2017
Gianluca Gondolini	Coordinateur de projet	FAO	31 janv. 2017
Aloys Nizigiyimana	Coordinateur de projets agricoles	FAO	31 janv. 2017
Joseph Félix	Coordinateur de la protection civile	DPC	31 janv. 2017
Nolex Fontil	Directeur UEP	MARNDR	1 fév. 2017
Félix-Antoine Véronneau	Directeur adjoint – Programme <i>Kore Lavi</i>	PAM	1 fév. 2017
Hans-Müller Thomas	Coordinateur national PASMISSI	FAES	1 fév. 2017
Vladimir Adam	Directeur	FAES	1 fév. 2017
Fanette Brandalac	Directrice de pays adjointe - Programmes	ACF	1 fév. 2017
Delphin Sula	Responsable nutrition	ACF	1 fév. 2017
Junior Joseph	Responsable programme - Produits frais	ACF	1 fév. 2017
Sylvie Dupuis	Conseiller technique principal	OIT	1 fév. 2017
Nathalie Lamaute-Brisson	Consultante en protection sociale	Indépendante	2 fév. 2017