



Programme Alimentaire Mondial

Un Rapport du Bureau de l'Évaluation



Rapport Complet de l'Évaluation du Programme de Pays en Haïti (1998 - 2002)

10 – 30 Janvier 2001

Rome, Septembre 2001

Ref. OEDE/2001/11



Remerciements

La mission a séjourné en Haïti du 10 au 30 Janvier 2001. Ce rapport a été préparé par le chef de mission sur la base du travail de l'équipe d'évaluation sur le terrain.

Au nom de l'équipe d'évaluation, l'auteur tient à remercier toutes les personnes ayant participé à la mise en oeuvre ou au travail de la mission, tant au Siège que sur le terrain, pour l'accueil et le soutien fourni à la mission.

Ce rapport reflète uniquement les opinions et réflexions de la mission et ne peut en aucun cas être considéré comme une prise de position officielle du PAM.

Composition de la Mission

- M. Paul Frenay, Chef de Mission, consultant PAM/OEDE
- Mme. Danièle Magloire, consultante locale, PAM (Sociologie du travail)
- M. Roberto Cogno, consultant PAM/OEDE, (Ingénierie agronomique)
- M. Marc Josue, Unité d'Appui au Programme de la Coopération canadienne, Haïti
- M. Scott Green, Fonctionnaire de l'Evaluation, PAM/OEDE, a organisé la mission et rejoint la mission durant la dernière semaine



Abbreviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
ADRA	Adventist Development and Relief Agency
ASEC	Assemblée des sections communales
ASSET	Assemblée des sections territoriales
CARE	Cooperative and Relief Everywhere
CARITAS	Développement et action sociale de l'église catholique
CASEC	Conseil d'administration des sections communales
CNSA	Coordination nationale pour la sécurité alimentaire
CRS	Catholic Relief Services
DDA	Direction départementale de l'agriculture
ED2004	Education 2004
EPC	Encadreurs pédagogiques communautaires
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
ICC	International Child Care
MARNDR	Ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et développement rural
MENJS	Ministère de l'éducation nationale de la jeunesse et des sports
MPCE	Ministère de la Planification et de la coopération externe
MSPP	Ministère de la santé publique et de la population
MTPTC	Ministère des travaux publics, transports et communications
NU	Nations Unies
OMS	Organisation mondiale de la santé
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PAD	Programme d'alimentation pour le développement
PADF	Pan American Development Foundation
PNCS	Programme national de cantines scolaires
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PP	Programme de pays
SE	Suivi et évaluation
SNU	Système des Nations Unies
SSP	Schéma de stratégie de pays
UAPC	Unité d'appui au programme de la coopération canadienne
UE	Union européenne
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence internationale de développement des Etats Unis d'Amérique
VAM	Vulnerability Analysis and Mapping
VIH/SIDA	Virus d'immunodéficience humaine/Syndrome d'immunodéficience acquise
VNU	Volontaires des Nations Unies



Table des Matières

Résumé analytique	iv
1. CONTEXTE NATIONAL DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM.....	1
1.1 Contexte politique et social	1
1.2 Contexte économique.....	1
1.3 Les politiques de développement	2
1.4 Pauvreté et insécurité alimentaire.....	2
2. PROGRAMME DE PAYS ET SES ACTIVITES/PROJETS	3
3. ORIENTATION STRATÉGIQUE DU PROGRAMME DE PAYS	5
4. SYSTÈMES ET PROCÉDURES À L'APPUI DU PROGRAMME DE PAYS	8
4.1 Suivi-évaluation	11
4.2 Analyse et cartographie de la vulnérabilité.....	12
5. FACTEURS D'EFFICACITÉ DU PROGRAMME DE PAYS	13
5.1 Participation et appui du gouvernement.....	13
5.2 Intégration dans le bilan commun de pays et l'UNDAF.....	15
5.3 Transferts de ressources entre activités.....	16
6. CONTRIBUTION DES ACTIVITÉS/PROJETS AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME	16
6.1 Activité fondamentale n°1 :santé et nutrition des mères et des enfants	16
6.2 Activité fondamentale n°2 : éducation et nutrition de base (cantines scolaires)	21
6.3 Activité fondamentale n°3 : production vivrière familiale et infrastructure.....	27
7. ENGAGEMENTS ENVERS LES FEMMES	35
8. COMPATIBILITÉ AVEC LA POLITIQUE « FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT »	38
9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES	40



Résumé Analytique

INTRODUCTION / BUTS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a pour objet de déterminer dans quelle mesure l'approche programme constitue un moyen efficace de planification et d'exécution de l'assistance du PAM aux programmes nationaux d'aide au développement et de secours.

Haïti est l'un des pays les plus pauvres du monde et le plus pauvre de l'hémisphère austral, fortement peuplé (8 millions d'habitants estimés en 2000, soit une densité de 290 habitants au km²) avec environ 60% de la population vivant en zones rurales où le niveau d'infrastructure est très faible.

80% de la population vit en dessous du seuil absolu de pauvreté de 150 dollars EU par an et la majorité des ménages pauvres, souvent monoparentaux, doit vivre avec moins de 40 dollars EU par personne et par an.

La situation de la sécurité alimentaire est très préoccupante avec un déficit structurel chronique d'environ 200.000 tonnes d'équivalent céréales par an. Elle se caractérise par une disponibilité insuffisante et mal répartie (47% des enfants en dessous de 5 ans souffrent de malnutrition) et une utilisation biologique réduite due à un niveau sanitaire général inadéquat.

LE PROGRAMME DE PAYS : DESCRIPTION/COMPOSITION

Le programme de pays actuel, présenté par le Gouvernement haïtien et approuvé par le Conseil d'administration du PAM en 1997 pour une durée de cinq ans avec un budget total de 54,6 millions de dollars EU, est articulé autour de deux grands axes:

- la mise en valeur des ressources humaines par le biais d'une assistance en santé et nutrition des mères et des enfants d'âge pré-scolaire d'une part et d'une assistance aux enfants d'âge scolaire par l'institution d'une cantine d'autre part;
- le développement de l'agriculture familiale et la réduction de l'insécurité alimentaire des plus pauvres, particulièrement les femmes chefs de famille et les petits agriculteurs en zone montagneuse et défavorisée, par le biais de travaux à haute intensité de main d'œuvre (infrastructures de base, réhabilitation et protection du capital naturel, systèmes de micro-irrigation, aide aux groupements locaux, etc...).

Tenant compte des recommandations du PAM de concentrer l'assistance sur les plus pauvres, le gouvernement avait identifié les départements du Nord et du Nord-Est ainsi que la zone de Port-au-Prince comme les plus nécessiteux et par conséquent prioritaires. Ce ciblage tenait également compte de la présence d'autres organismes d'aide dans les autres départements pauvres, tels le Nord-Ouest et la Grande-Anse.



Le programme de pays a repris les activités du PAM en cours d'exécution au moment de sa préparation ou qui avaient déjà fait l'objet de projets auparavant. Les trois composantes principales sont:

Education/Cantines scolaires: soutenir les stratégies du gouvernement en éducation pour assurer une fréquentation plus importante, prévenir les abandons, augmenter la capacité d'apprentissage et les relations entre l'école et la communauté.

Santé/nutrition: soutenir les stratégies du gouvernement en santé pour assurer une fréquentation régulière dans les centres de santé et améliorer le statut nutritionnel des enfants et des femmes enceintes et allaitantes.

Infrastructure rurale/agriculture: contribuer, par une approche participative, à l'amélioration de la sécurité alimentaire des familles pauvres des départements du Nord et du Nord-Est en soutenant des travaux de conservation et aménagement des sols et de défense de l'environnement.

ÉVALUATION GLOBALE DU PROGRAMME DE PAYS

Bien que le programme de pays ait été approuvé pour une durée de cinq ans (1998-2002), les activités n'ont commencé qu'il y a deux ans pour les cantines scolaires (janvier 1999), et un an seulement pour les deux autres activités. Le retard apporté au démarrage effectif du programme n'a pas été seulement du à l'instabilité régnant dans le pays, mais également et au fait que le bureau du PAM a souffert d'une grande instabilité de personnel au moment de la préparation du programme de pays et du début supposé de sa mise en oeuvre. Ce n'est qu'avec l'arrivée du Directeur actuel au milieu de l'année 1998 et la mise en place de son équipe que la situation s'est améliorée de façon durable et que l'impulsion nécessaire au démarrage des activités pût être donnée. L'équipe en place actuellement apparaît bien formée, homogène et susceptible de produire les résultats attendus, sous réserve cependant de la remarque faite plus loin en ce qui concerne le nombre et la formation des agents de terrain.

Il est donc encore fort tôt pour porter un jugement effectif sur les résultats obtenus, étant donné d'une part la situation d'instabilité chronique qui n'a cessé de régner dans le pays durant les dernières années et qui a eu des effets perturbateurs sur les prises de décision, l'établissement des priorités d'action, les distributions de vivres, etc..., et d'autre part du fait que les effets/impacts des activités entreprises dans les projets Santé/nutrition et Production vivrière/infrastructure sont difficilement mesurables à si court terme.

Intégration, cohérence, ciblage, souplesse

Les activités retenues sont en parfaite harmonie avec les buts du programme de pays, que l'on pourrait en fait croire préparé autour d'elles, et cohérentes avec les priorités du gouvernement dans les trois domaines d'intervention.

Depuis le début des activités, le bureau du PAM en Haïti a utilisé au mieux les délégations de pouvoirs qui lui sont accordées pour intégrer les diverses activités entre elles d'une part (par exemple, les agents de terrain du Cap Haïtien seront bientôt responsables de la préparation et du suivi de toutes les activités dans une zone géographique déterminée plutôt que d'une activité en particulier sur les deux départements, ce qui facilitera les synergies entre les différentes activités) et avec les projets d'autres agences et organisations d'autre part (FAO, PADF,...) pour les activités d'infrastructure agricoles; OMS/OPS, FNUAP, ICC pour la santé/nutrition, Acadie-Haïti, Education 2004, USAID, ACIDI, Union Européenne pour les cantines scolaires entre autres, en plus des collaborations étroites déjà établies avec



tous les départements ministériels concernés. Une fois les accords pris sur la nature, la portée et les objectifs spécifiques des actions à entreprendre conjointement, la mise en place effective de ces partenariats sur le terrain jouera un rôle prépondérant dans l'intégration des diverses interventions, condition indispensable à une optimisation de l'utilisation des ressources de chacun.

La mission a également relevé que le programme de pays favorise la concentration de l'aide alimentaire sur les zones du pays où l'insécurité alimentaire est très forte et qui sont les plus exposées aux catastrophes naturelles (sécheresse/inondations dans le Nord et Nord-Est). Les transferts internes de ressources entre les différentes activités, l'augmentation du tonnage de vivres alloué à l'activité de cantines scolaires qui démontre plus de possibilités immédiates d'absorption, l'approbation (en concertation et avec l'accord du gouvernement) du soutien à des travaux d'infrastructure en dehors des zones initialement retenues (en support de projets disposant par ailleurs du financement et support technique nécessaire), les essais réalisés pour la fabrication de sandwichs et de biscuits pour que les élèves puissent disposer de nourriture dès leur arrivée à l'école, l'utilisation inventive de vivres devenus impropres à la consommation humaine, etc...démontrent à suffisance la **souplesse** que procure l'approche programme et qui a été utilisée à bon escient par le bureau du PAM en Haïti.

Un autre exemple de la souplesse incluse dans l'approche programme concerne l'interface urgence-développement qui a permis une réponse immédiate lors des deux catastrophes qui ont frappé le nord du pays en 2000: les inondations de la ville Cap-Haïtien et la sécheresse. Dans le premier cas, les vivres ont été rendus disponibles en moins de 48 heures sur les lieux des besoins. Dans le cas de la sécheresse, qui a duré environ six mois, des camps d'été ont été organisés pour que les enfants (inscrits ou non à l'école) puissent bénéficier d'un repas pendant les vacances scolaires, et les enfants vulnérables risquant de souffrir de malnutrition ont été inclus dans le projet santé/nutrition. La faculté de réponse immédiate du PAM aux requêtes d'urgence de ce genre et la souplesse montrée pour l'utilisation de l'assistance ont été fortement appréciés par les autorités (qui parlent maintenant des "nouvelles normes" établies par le PAM) ainsi que par la communauté internationale.

La mission tient à souligner l'intérêt et l'importance d'avoir un bureau au Cap Haïtien, qui devrait être appelé à jouer un rôle important de catalyseur et de promoteur de la coordination des activités des différentes agences des NU (dans le cadre de l'UNDAF) et d'autres donateurs bilatéraux et/ou multilatéraux.

Un partenariat pragmatique et réel a pu être instauré grâce à la présence effective des responsables du PAM sur les lieux même où son assistance est concentrée. L'état de l'infrastructure routière dans la zone est tel que le moindre déplacement prend énormément de temps et il n'est pas exceptionnel pour les agents de terrain de passer plus des trois quarts de leur journée sur les routes. Des efforts méritent d'être déployés pour maintenir et même renforcer cette structure malgré les coûts inhérents à son fonctionnement. La valeur ajoutée pour le PAM est certaine et est appréciée tant par le gouvernement que par les responsables locaux à tous les niveaux comme la concrétisation d'une volonté réelle d'aide et de partenariat de proximité. Il reste néanmoins souhaitable que le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour assurer la prise en charge progressive de ces responsabilités.

Rôles et modalités de l'aide alimentaire

Il ne fait aucun doute pour la mission que l'aide alimentaire a toujours un rôle important à jouer en Haïti. Avec un déficit structurel d'au moins 200.000 tonnes d'équivalent-céréales par an l'insécurité alimentaire est grande et est exacerbée par une pauvreté en augmentation et une inégalité de genre qui rend les ménages monoparentaux (dirigés par les femmes)



particulièrement vulnérables. Le rôle de l'aide alimentaire dans les trois activités du programme de pays apparaît évident en ce qu'elle contribue à i) permettre d'investir dans le capital humain à travers une meilleure nutrition et un meilleur accès à l'éducation et aux services de santé, ii) aux ménages pauvres d'améliorer leur situation économique en développant leurs actifs, tout en veillant à la protection de l'environnement et iii) d'atténuer les effets des catastrophes naturelles.

Bien qu'elle ne dispose pas d'éléments chiffrés suffisants, la mission peut avancer, sur la base des informations recueillies dans les écoles et les centres de santé visités, que les vivres fournis agissent positivement sur la fréquentation. Elle a notamment pu constater une hausse significative des présences à l'école dès le lendemain de la reprise des distributions après un arrêt d'un mois dû à des problèmes au dépôt du Cap Haïtien qui avait empêché toute distribution (mais cela se passait au mois de septembre 2000 qui cette année le mois de la rentrée alors que traditionnellement celle-ci se faisait en octobre ; le moins grand nombre de présences en septembre peut également être dû à cela). De même, tous les centres de santé visités ont constaté une hausse des effectifs des visites, hausse parfois difficilement absorbable par le personnel en place.

L'amélioration de l'état nutritionnel ne peut être mesurée du fait du manque de données de référence et du peu de recul dont on dispose. Les seules données disponibles concernent le département de l'Ouest où une moyenne de 7.916 bénéficiaires ont été touchés: peu d'abandons sont enregistrés, mais des difficultés se posent pour faire accepter le moment de l'exeat. Il a été observé qu'une partie des enfants concernés revenaient quelques semaines après l'exeat avec un état nutritionnel comparable à l'état de départ.

En ce qui concerne les activités agricoles et d'infrastructures, l'apport des vivres représente le plus souvent la clé permettant la finalisation d'un projet d'intérêt collectif et en ce sens joue un rôle appréciable de motivation et de renforcement des groupements. Pour renforcer le rôle que l'aide alimentaire devrait avoir pour la création et conservation d'actifs au niveau des bénéficiaires, l'apport d'autres éléments tels que le paiement partiel en espèces (en partenariat avec d'autres intervenants) et la distribution individuelle d'outils devraient être envisagés.

Le ciblage adopté ne soulève pas d'appréhension particulière, s'adressant à des zones particulièrement défavorisées dans le Nord-Est, à des populations vivant dans la précarité dans le département du Nord, et à des zones d'habitat de populations défavorisées et mal desservies au plan sanitaire dans le département de l'Ouest.

Les bénéficiaires sont les femmes et les enfants dans les projets santé/nutrition et cantines scolaires, tandis que dans le projet agriculture/infrastructures rurales, les hommes et les femmes se partagent l'assistance. Dans ce dernier cas, le ciblage vers les plus pauvres mériterait d'être affiné par l'utilisation de quelques indicateurs sociaux: en effet, la mission a remarqué que la nature des travaux à réaliser est généralement le facteur dominant le choix des participants plutôt que la volonté de cibler les ménages les plus pauvres de la communauté. De plus, un ciblage sélectif vers les plus pauvres devrait être suivi par une volonté de prise en charge maximale de ces groupes au travers des différentes activités menées de façon intégrée dans une zone.

Suivi-évaluation

Les activités de suivi-évaluation souffrent d'une insuffisance de ressources humaines qui souvent n'ont pas la formation adéquate et qui ne sont pas utilisées au maximum de leur potentiel. Des insuffisances ont été relevées au niveau du rythme de production des informations recueillies et de leur fiabilité.



Des données quantitatives sont récoltées qui permettent de rendre compte du déroulement des activités et de l'utilisation des vivres fournis, mais, d'une part des mesures de suivi/évaluation technique n'ont pas été définies de manière précise pour apprécier des résultats qualitatifs, et d'autre part l'absence (ou la non-utilisation) de données de références de départ font en sorte que l'impact du programme et la mesure effective des objectifs tant immédiats qu'à moyen ou long terme ne peut être analysé.

Les plans d'opérations des projets font référence expresse à la mise en place de cellules/systèmes de suivi-évaluation en collaboration avec les ministères et agences techniques concernées des NU, mais le support prévu n'a pas été fourni (par exemple, projet santé/nutrition: para 29: *l'OMS/OPS et le FNUAP ont confirmé leur intérêt pour contribuer à établir un système complet de suivi et d'évaluation. L'UNICEF a également été sollicité pour un appui technique* et projet production vivrière familiale et infrastructure: para 32: *la FAO, le FENU, l'UNOPS et le PNUD seront sollicités pour aider à établir un système complet de suivi et évaluation*).

Les fonds budgétés dans les plans d'opération des projets a cet effet, tant de la part du gouvernement que du PAM n'ont pas été transférés au bureau d'Haïti dans leur totalité et/ou non utilisés à ces fins.

Engagements en faveur des femmes

L'exigence d'une représentation équivalente des hommes et des femmes parmi les bénéficiaires des activités est largement satisfaite. Dans le cas particulier du projet santé/nutrition, celui-ci s'adressant essentiellement aux mères et mères en devenir, celles-ci ont bel et bien un accès direct à la nourriture. Néanmoins, force est de constater que le résultat reste généralement d'ordre purement numérique: les femmes ne sont pas considérées en tant que telles (la personne) mais plutôt dans leur rôle de mère et il n'est pas suffisamment tenu compte de leur statut et des rapports de pouvoir qu'il induit. Cet état de fait résulte d'une insuffisance d'appréhension de la problématique de genre et d'un manque d'information relative à la justification de la démarche en faveur des femmes telle que débattue dans les fora du système des Nations-Unies, notamment aux conférences de Copenhague, Beijing et Le Caire. Il n'est donc guère étonnant que la mission ait constaté qu'aucune stratégie ne prévaut quant à la satisfaction des intérêts stratégiques des femmes et que seuls leurs besoins immédiats soient pris en compte.

Dans le cadre du projet de cantines scolaires, la mission a constaté lors d'une séance de formation en nutrition/gestion destinée aux comités de parents et de gestion de la cantine, les hommes étaient majoritaires, alors que le but principal de la session était de favoriser la préparation de repas équilibrés dans les foyers, tâche féminine s'il en est. Bien que quelques hommes aient informé la mission que cette formation leur permettrait de mieux comprendre (accepter?) les responsabilités de la femme à la maison, la question se pose de savoir s'il ne convenait pas de moduler les séances de formation et la composition de l'assistance en fonction des sujets à traiter.

Dans d'autres cas, comme la réalisation de travaux d'infrastructure, le fait d'avoir mis en place des équipes composées à part à peu près égale d'hommes et de femmes a donné à ces dernières l'opportunité de développer des aptitudes dans des travaux traditionnellement confiés aux hommes et ce faisant de développer une certaine confiance en leurs capacités. La continuation de ces types de travaux devrait être mise à profit pour chercher à mieux connaître l'environnement socio-organisationnel des femmes (groupements de femmes, organisations mixtes) et leur ouvrir les portes de l'appropriation effective de leurs réalisations



COMPATIBILITE AVEC LA POLITIQUE FAVORISER LE DEVELOPPEMENT

Les objectifs du programme de pays et des trois activités qui le composent sont effectivement compatibles avec les politiques actuelles du PAM et s'identifient clairement avec les orientations des programmes futurs du PAM énoncées dans le document « Favoriser le développement » :

- Permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins sanitaires connexes : l'activité santé/nutrition couvre exactement ce secteur.
- Permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et la formation : l'activité de support à l'éducation/cantines scolaires répond exactement à ce critère.
- Permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver : l'activité production vivrière familiale et infrastructure répond à ces critères :
- Atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones exposées à des crises répétées de cette nature : le choix de concentrer les activités dans la région nord du pays, sujette à de fréquentes sécheresses et/ou inondations a effectivement permis au PAM de satisfaire immédiatement les besoins alimentaires des populations sinistrées et de mettre en place des activités à moyen terme.
- Permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durable : la préservation des ressources naturelles est une préoccupation du volet d'activités production vivrière familiale et infrastructure et certains travaux de préservation des sols sont entrepris (protection des sols, traitements de ravines) bien que sur une petite échelle.

Concernant cette dernière ligne d'activités, la mission recommande qu'en ce qui concerne les travaux à haute intensité de main d'œuvre qui sont soutenus par le programme (travaux d'infrastructures comprenant en général des activités de contrôle de l'érosion et de protection des sols, de plantations, etc...), le PAM puisse augmenter ses interventions dans ce sens, tout en limitant son support à des projets disposant par ailleurs de l'encadrement et du soutien (financier, technique) nécessaire.

En ce qui concerne les recommandations du document favoriser le développement en matière de politique pour la mise en œuvre des activités, elles s'appliquent toutes aux activités du programme de pays, à l'exception de celle concernant le suivi des activités.

LOGISTIQUE

Le PAM assure l'entièreté de la chaîne logistique, comme pour les opérations d'urgence: réception, entreposage et transport des vivres, les deux dernières activités étant sous-contractées à des entrepreneurs privés.

Environ 650 points de livraison sont desservis, à raison d'une livraison par mois pour un tiers d'entre elles et une par trimestre pour les autres.

Les contraintes principales sont les petits tonnages transportés et l'atomisation du transport, le mauvais état général des routes, la difficulté de trouver des transporteurs fiables et les risques de vol/pillage.

La mission a pu constater que le système en place au bureau du PAM remplit bien ses objectifs, les vivres sont livrés avec une ponctualité raisonnable et le niveau de pertes a pu être ramené à moins de deux pour cent de la quantité livrée en l'an 2000.



FINANCEMENT ET AFFECTATION DES RESSOURCES

La méthode actuelle de calcul et de répartition des coûts d'appui en tant que pourcentage du tonnage effectivement livré, représente un obstacle à la réelle efficacité du PAM dans ses activités de développement. En effet, pour favoriser le développement et créer des actifs durables, l'aide alimentaire devrait être dûment associée à d'autres apports (humains, matériels, financiers, techniques). Le fait de lier les coûts d'appui au tonnage livré joue en défaveur des "petits programmes" étant donné que les fonds alloués sont par définition limités.

Le fait que le PAM agisse en tant qu'agence d'exécution des différentes activités en Haïti a été rendu nécessaire en raison de l'instabilité importante régnant dans le pays et en fonction du manque de structures stables et de moyens du gouvernement pour assurer ces responsabilités. Un résultat positif est la réduction des pertes de 12 pour cent en 1998 à un demi-pour cent en 2000, mais avec un impact plus lourd sur le budget. La mise en oeuvre des activités de développement en Haïti est actuellement à ce prix.

Les deux bureaux du PAM en Haïti (Port-au-Prince et Cap-Haïtien) bénéficient actuellement des retombées des contributions supplémentaires relatives à des opérations bilatérales que le PAM effectue pour compte de l'USAID et ICC.

Si l'aide alimentaire doit contribuer à favoriser le développement et créer des actifs à moyen/long terme, il est important que les voies et moyens soient trouvés pour que les ressources complémentaires à l'aide alimentaire proprement dite soient effectivement assurées dès l'approbation du programme de pays.

Il est important également que le gouvernement décide et applique les mesures nécessaires pour la prise en charge progressive de montants croissants des dépenses opérationnelles du PAM en Haïti, notamment dans le domaine de suivi-évaluation et celui des cantines scolaires.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le programme de pays actuel est en fait un programme jeune dont deux des trois composantes ont moins d'un an d'âge. Il apparaît rationnel et bien fondé, tant dans ses objectifs principaux que dans les types d'activités réalisées, et est en harmonie avec les politiques du gouvernement, du futur chef de l'Etat et du PAM

La situation en Haïti restant difficile et précaire, il est recommandé que le prochain programme de pays **continue et consolide** les actions menées pour combattre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, en conservant les activités du programme actuel, qui se retrouvent dans quatre des dix axes stratégiques prioritaires retenus dans le bilan commun de pays (octobre 2000), à savoir:

- Axe 1 : éducation pour tous, valorisation et maillage des ressources humaines
- Axe 6 : insertion de la lutte contre la pauvreté dans la problématique, les politiques et les actions d'amélioration du niveau et de la qualité de vie
- Axe 7 : le développement rural durable et la sécurité alimentaire
- Axe 8 : la protection et la valorisation des ressources de l'environnement et de l'utilisation durable de l'espace

Étant donné les contraintes de tous ordres auxquelles le PAM fait face actuellement (nécessité d'assurer la logistique interne, nombre élevé de points de distribution, niveau de budget, suivi-évaluation des activités, etc.) il est recommandé de ne pas envisager



d'augmentation quantitative substantielle du niveau de l'assistance, mais plutôt d'**assurer une consolidation des activités** à tous les niveaux en assurant la disponibilité des ressources (budgétaires et humaines) pour la mise en place de systèmes logiques de gestion faisant clairement ressortir pour chaque activité les objectifs visés, les moyens mis en oeuvre pour y parvenir et les systèmes de suivi-évaluation à mettre en place pour mesurer les résultats et impacts.

A ce propos, les engagements des agences du système des Nations-Unies et du gouvernement tels que prévus aux plans d'opérations des projets, devraient être appelés à se concrétiser de manière pratique et les formations nécessaires prévues et budgétées en ce sens.

Pour que les engagements du PAM en faveur des femmes puissent dépasser la préoccupation d'égalité de représentation numérique, les personnes responsables au sein des bureaux du PAM devraient recevoir les informations complètes et une formation sur l'appréhension de la problématique de genre et les résultats des conférences de Copenhague, Beijing et Le Caire.

Les efforts de partenariat entrepris par le bureau du PAM en Haïti devraient être continués et renforcés dans le cadre de l'UNDAF, en particulier avec le FNUAP et l'UNICEF (le nouveau programme de pays du PAM devrait autant que possible coïncider avec le nouveau cycle de programmation 2002-2006), avec les autres agences des Nations Unies telle la FAO, les agences bilatérales, multilatérales et les ONG présentes dans le pays.

L'implication des ministères et des responsables régionaux, départementaux et communaux devrait être assurée de façon effective, de même que la mise à disposition des différents apports, soutiens et financements du gouvernement prévus aux plans d'opération régissant les diverses activités.

Dans le domaine de la cantine scolaire, le PAM devrait intensifier le rôle moteur qu'il joue depuis deux ans vis-à-vis des autres intervenants pour stimuler d'autres actions autour du thème de l'amélioration de l'éducation et de son environnement, telles que la santé scolaire, la récolte d'eau de pluie, l'utilisation de moyens modernes de cuisson, le renforcement des potentialités agroalimentaires communautaires par le biais d'achats et de transformation de produits agricoles au niveau local, l'appui à la formation dans différents domaines.

Concernant les activités dans le domaine santé/nutrition, il est particulièrement important d'assurer les synergies indispensables entre les différents intervenants, MSPP, OMS/OPS, UNICEF, FNUAP afin d'optimiser les services rendus.

Une attention particulière devrait être apportée à la mise en place des chantiers dans le cadre des activités de support à la production agricole et des infrastructures:

- en ce qui concerne les travaux de **conservation des sols et d'aménagement de ravines** ou de bas fonds, il faudrait commencer les aménagements "du bas vers le haut", c'est à dire aménager d'abord les parcelles près des habitations, ce qui contribuera à la création d'actifs pour le bénéficiaire, pour ensuite continuer en amont et arriver en quelques années au niveau bassin versant;
- pour les **travaux d'infrastructure**, le PAM devrait limiter ses interventions au support de projets complètement structurés par ailleurs et disposant de l'encadrement et des intrants (autres qu'alimentaires) nécessaires. L'aide alimentaire dans ce domaine ne devrait pas jouer un rôle de leader mais plutôt celui d'accompagnateur pour faciliter le rassemblement de la main d'oeuvre de base nécessaire, tout en restant attentif aux objectifs poursuivis et au ciblage des plus démunis ;



Le choix des zones retenues dans le programme de pays actuel devrait être maintenu, en mettant l'accent sur le **ciblage des familles les plus pauvres** (à travers des études socio-économiques de proximité) dans le but de les conscientiser aux différentes activités entreprises:

- cibler les écoles accueillant les enfants en provenance des zones les plus déshéritées des zones géographiques retenues;
- cibler les familles les plus pauvres parmi la population des zones retenues afin de s'assurer qu'elles puissent bénéficier de l'apport nutritionnel des activités de santé/nutrition;
- cibler les activités agricoles et d'infrastructure en priorité sur les familles les plus déshéritées.



1. CONTEXTE NATIONAL DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM

1.1 Contexte politique et social

Après la chute de la dictature de Jean Claude Duvalier (1986), le pays est entré dans une phase de reconstruction à la fois institutionnelle, politique et sociale, marquée par une grande instabilité et quelques soubresauts parfois chaotiques.

L'approbation de la nouvelle Constitution de la République en 1987, en vigueur aujourd'hui, constitue un moment fondamental dans l'histoire récente du pays. Elle constitue le texte de référence pour les transformations en cours ou pour la mise en œuvre de politiques publiques.

Les élections de 1990 et la large victoire du mouvement "Lavalas" auraient dû permettre un début de mise en œuvre effective de cette Constitution, mais le coup d'Etat militaire du 30 septembre 1991 a mis entre parenthèse pendant 3 ans le processus de construction démocratique initié.

Le retour à l'ordre constitutionnel, en octobre 1994, n'aura lui-même permis qu'une courte période de stabilité, dans la mesure où la rupture, pour des raisons politiques, de la coalition Lavalas, en juin 1997, marque la fin de trois années de quasi-consensus autour de la nécessité d'engager le pays durablement sur la voie du développement. Cette rupture a entraîné une crise institutionnelle majeure (absence de gouvernement pendant plus d'un an, puis absence de Parlement). Les récentes élections nationales (sénateurs, députés) et locales (mairies et sections communales), ainsi que les élections présidentielles (novembre 2000) sont censées permettre au pays de sortir de l'imbroglio institutionnel dans lequel il se trouve depuis plus de trois ans ; mais les conditions dans lesquelles le processus s'est déroulé (contestation des résultats par l'opposition, critiques de la Communauté Internationale, menaces de sanctions) laissent présager d'une période d'incertitudes qui pourrait durer au-delà de l'installation du prochain Président de la République (prévue selon la Constitution pour février 2001) et du prochain Gouvernement.

1.2 Contexte économique

Alors que le pays faisait déjà partie des plus déshérités de la planète à la veille du coup d'Etat de 1991, les trois années d'embargo qui ont suivi ont contribué à rendre exsangue l'économie nationale. Le secteur des industries d'exportation, principal pourvoyeur de devises, a en particulier été durement frappé par la crise politique. La forte dévaluation de la monnaie nationale a renchéri le coût de la vie, notamment en milieu urbain.

Entre 1994 et 1997, la relative stabilité politique et les efforts des gouvernements successifs pour établir les bases d'un cadre de développement économique durable ont favorisé la reprise des investissements privés, accompagnés d'injections importantes de capitaux publics de l'aide externe. Celle-ci est passée progressivement, en l'espace de 4 ans, d'une logique d'urgence, à une logique de réhabilitation, puis à une logique de développement (appui budgétaire aux secteurs santé et éducation ; appui sécurité alimentaire ; construction d'infrastructures routières ; ...).

La crise politique et institutionnelle de 1997 et les blocages qui lui sont consécutifs ont lourdement pénalisé ces efforts. Malgré leur progression, les transferts privés en provenance de l'étranger n'ont pas réussi à compenser la baisse des transferts publics issus de la Communauté Internationale.



L'année 2001 risque d'être déterminante sur le plan économique. La reprise à court terme des investissements publics (travaux d'infrastructures) et privés est une condition sine qua non à la relance de la croissance, mais elle reste conditionnée à un déblocage de la situation de crise politique et institutionnelle que traverse le pays depuis plusieurs années maintenant.

1.3 Les politiques de développement

Les gouvernements successifs ont souhaité accorder la priorité aux investissements publics dans les secteurs sociaux (santé et éducation) essentiellement à partir de l'appui budgétaire de la Communauté Internationale, ainsi que dans le secteur des infrastructures de base (routes principales et secondaires). En ce qui concerne les secteurs productifs, l'agriculture et le développement rural est le second (après les transports) auquel la priorité a été accordée (développement des infrastructures d'irrigation, programmes de subvention aux intrants agricoles, ...).

Depuis le début de l'année 2000, le FMI considère que les critères de stabilité ne sont plus respectés (inflation, croissance du déficit public) et les appuis budgétaires sont suspendus. La crise politique a de son côté ralenti le processus d'approbation par le Parlement d'un grand nombre de projets d'investissements en matière d'infrastructures de base.

En termes institutionnels, les deux priorités ont été et sont la modernisation de l'Etat d'une part et sa déconcentration au niveau départemental, et la décentralisation d'autre part (mise en place effective des collectivités locales prévues par la constitution).

1.4 Pauvreté et insécurité alimentaire

Haïti est l'un des pays les plus pauvres du monde et le plus pauvre de l'hémisphère austral, fortement peuplé (8 millions d'habitants estimés en 2000, soit une densité de 290 habitants au km²) avec environ 60% de la population vivant en zones rurales où le niveau d'infrastructure est très faible. 80% de la population vit en dessous du seuil absolu de pauvreté de 150 dollars EU par an et la majorité des ménages pauvres, souvent monoparentaux, doit vivre avec moins de 40 dollars EU par personne et par an. Selon l'enquête sur le budget et la consommation des ménages, 72 % du revenu familial passe dans les dépenses de nourriture et l'essentiel des ressources monétaires restantes sont affectées en proportion croissante à la santé et à la scolarisation des enfants.

Le pays ne produit qu'entre 50 et 55% de ses besoins alimentaires. C'est une situation grave qui est l'aboutissement d'une longue période de désinvestissement dans le secteur agricole. En l'absence d'augmentations suffisantes de la production dans les autres secteurs, les carences de l'agriculture se sont traduites par une détérioration du statut nutritionnel de l'Haïtien.

La situation de la sécurité alimentaire est très préoccupante avec un déficit structurel chronique d'environ 200.000 tonnes d'équivalent céréales par an pour répondre aux normes FAO de 2260 calories par personne par jour. Elle se caractérise par une disponibilité insuffisante, mal répartie (47% des enfants en dessous de 5 ans souffrent de malnutrition) et une utilisation biologique réduite due à un niveau sanitaire général inadéquat. Les manifestations majeures sont : i) l'insuffisance pondérale à la naissance (15-19 % de poids faible à la naissance) ; ii) la



malnutrition protéino-énergétique chronique (32 %) ; iii) les déficiences en micro nutriments tels le fer et l'acide folique qui provoquent des anémies surtout chez les femmes (35 à 40 %) et les enfants (40 – 50 %), la vitamine A et l'iode.

La moitié de la population a moins de 20 ans et 40% ont moins de 15 ans. Environ un tiers des enfants en âge d'école ne sont pas scolarisés. Un grand nombre d'enfants et de jeunes n'ont pas accès aux services de santé, notamment à la vaccination. L'ignorance des problèmes de santé-nutrition par la population constitue un élément important dans l'augmentation de l'incidence et de la prévalence de certaines maladies, notamment le VIH/SIDA qui fait des ravages dans la jeunesse et dont la transmission ne cesse d'augmenter.

En dépit du principe d'égalité de droit entre les hommes et les femmes consacré par la constitution haïtienne, les femmes demeurent marginalisées et discriminées à tous les niveaux de la société. Le taux d'occupation des femmes est nettement inférieur à celui des hommes (40% contre 60%) et le pourcentage d'emplois salariés non agricoles occupés par des femmes est de 32,8%. Par contre les femmes occupent 84% des emplois indépendants (commerce) qui sont informels et particulièrement précaires. La proportion officielle de ménages ayant des femmes comme chef (et qui sont souvent de niveau socio-économique défavorisé) est d'environ 40%, mais est en réalité plus importante étant donné que de nombreuses femmes dont le conjoint a migré parfois depuis des années continuent à considérer qu'il reste le chef du ménage, même si ce sont elles qui doivent subvenir aux besoins de la famille, avec un revenu atteignant à peine 64% de ceux qui ont pour chef un homme (enquête ADRA-1996).

On assiste ainsi à une féminisation de la pauvreté dont les causes relèvent d'une combinaison de facteurs politiques, sociaux, économiques et juridiques.

Le volume d'aide alimentaire à Haïti représentait un volume d'environ 169.000 tonnes en l'an 2000 dont la grande majorité est fournie sous forme de produits à monétiser en provenance des Etats-Unis d'Amérique. L'assistance du PAM représente environ 6 à 7 % de ce total.

Les politiques d'Haïti relatives à la sécurité alimentaire ont été formulées dans le cadre des engagements au Sommet Mondial de Rome sur l'Alimentation et adoptent une approche multi-sectorielle du problème. La Commission Nationale pour la Sécurité Alimentaire (CNSA) a été créée pour la coordination des actions dans ce domaine. Cette approche multi-sectorielle est un élément novateur qui reconnaît que les problèmes liés à l'insécurité alimentaire nécessitent qu'une attention particulière soit consacrée à des dossiers aussi divers que la stabilité politique, les problèmes d'insécurité des vies et des biens, l'investissement et la création d'emplois, le contrôle de l'inflation, la fiscalité, la politique commerciale, l'éducation de base, la croissance démographique et la migration, les questions de genre, etc... en plus des approches plus limitées d'augmentation de la production agricole et des programmes de nutrition et de santé (qui restent par ailleurs nécessaires).

2. LE PROGRAMME DE PAYS ET SES ACTIVITÉS/PROJETS

Le schéma de stratégie de pays préparé pour Haïti (SSP) et publié par le PAM en septembre 1995 fait une analyse (relativement sommaire à cause du manque de statistiques fiables et de l'absence à l'époque de système national d'analyse de l'insécurité alimentaire) des problèmes alimentaires au niveau national et à l'échelle de zones agro-écologiques. Les principales productions du pays



sont considérées ainsi que les importations, afin de déterminer le niveau des disponibilités alimentaires, d'en apprécier le déficit et d'analyser la nature de l'insécurité alimentaire. Des facteurs importants y sont identifiés et analysés, comme l'instabilité politique et la dépréciation de la monnaie nationale, pour expliquer la présente incapacité du pays à les combler.

Ainsi, l'analyse de l'insécurité alimentaire faite sur une base agro-écologique apprend qu'aucune région en Haïti durant ces dernières années ne peut se prévaloir d'un degré satisfaisant de sécurité. Certaines régions ont certes des potentiels de production relativement plus élevés que d'autres, comme la Vallée de l'Artibonite, mais souffrent à des degrés divers de problèmes alimentaires.

Le rapport n'aborde pas les problèmes de sécurité alimentaire à l'échelle des ménages. Une analyse micro de l'insécurité alimentaire permettrait de mieux cerner les problèmes nutritionnels de la population et de mieux cadrer et accorder les interventions.

La problématique de la vulnérabilité est posée. Les principaux facteurs de vulnérabilité d'Haïti sont analysés. Les catastrophes naturelles comme les cyclones, les fortes pluies tropicales et les inondations subséquentes, la déforestation et l'érosion, les faiblesses de l'administration publique et l'incapacité du service pré-désastre et de secours sont invoquées pour expliquer les pertes généralement enregistrées en Haïti lors de ces événements inattendus.

Le schéma de stratégie recommande de retenir les départements du Nord, du Nord-Ouest et du Nord-Est comme prioritaires compte tenu du fait que les zones du nord du pays accusent des déficits alimentaires importants et sont sujettes aux catastrophes naturelles répétées pour la prévention et l'atténuation desquelles les mécanismes vivres-contre-travail devraient être appliqués, et en fonction des ressources limitées, des contraintes de logistiques, d'organisation et de mise en œuvre des activités. Cependant, étant donné la présence importante d'une autre organisation dans le département du Nord-Ouest, celui-ci a été écarté et seuls les départements du Nord et du Nord-Est ont finalement été retenus.

Le schéma de stratégie de pays définit des axes d'intervention qui passent par l'amélioration du statut nutritionnel et la qualité de la vie des segments les plus vulnérables de la population. Il prévoit aussi de constituer des actifs et de promouvoir l'autosuffisance des populations pauvres et des communautés. Ces volets d'intervention seront pratiquement retenus dans le programme de pays à travers deux axes d'intervention que sont la mise en valeur des ressources humaines et le développement de l'agriculture familiale.

Le SSP va un peu plus loin pour définir des lignes de collaboration avec d'autres organisations impliquées dans l'aide alimentaire et l'éducation. Ainsi l'UNICEF, ADRA, CRS et CARE ont été retenues pour développer avec le PAM des activités communes en matière de nutrition et d'hygiène à l'école, de planification familiale et de constitution de base de données sur la fréquentation scolaire.

C'est ce document de référence qui a servi à la formulation du programme de pays actuel. Présenté par le Gouvernement Haïtien et approuvé par le Conseil d'administration du PAM en 1997 pour une durée de cinq ans avec un budget total de 54,6 millions de dollars EU, et un engagement correspondant à 72.700 tonnes de produits alimentaires, il est articulé autour de deux grands axes:



- **La mise en valeur des ressources humaines** par le biais d'une assistance en santé et nutrition des mères et des enfants d'âge pré-scolaire d'une part et d'une assistance aux enfants d'âge scolaire par l'institution d'une cantine d'autre part;
- **Le développement de l'agriculture familiale et de l'infrastructure de base et la réduction de l'insécurité alimentaire des plus pauvres**, particulièrement les femmes chefs de famille et les petits agriculteurs en zone montagneuse et défavorisée, par le biais de travaux à haute intensité de main d'oeuvre (infrastructures de base, réhabilitation et protection du capital naturel, systèmes de micro-irrigation, aide aux groupements locaux, etc...).

Les trois composantes principales du programme de pays sont:

- **Éducation et nutrition de base:** soutenir les stratégies du gouvernement en éducation et assurer une fréquentation plus importante, prévenir les abandons, augmenter la capacité d'acquisition des connaissances et la satisfaction des besoins en micro nutriments, à renforcer l'éducation des filles et les liens entre l'école et la communauté.
- **Santé et nutrition des femmes et des enfants:** soutenir les stratégies du gouvernement en santé pour promouvoir l'accès aux services de santé de base, assurer une fréquentation régulière dans les centres de santé et améliorer le statut nutritionnel des femmes enceintes et allaitantes, ainsi que des enfants d'âge pré-scolaire souffrant de malnutrition.
- **Production vivrière familiale et infrastructure:** contribuer, par une approche participative, à l'amélioration de la sécurité alimentaire des familles pauvres des départements du Nord et du Nord-Est en soutenant des travaux de conservation et aménagement des sols et de défense de l'environnement

Tenant compte des recommandations du PAM de concentrer l'assistance sur les plus pauvres, le gouvernement a confirmé que l'assistance du PAM devrait rester orientée vers les départements du Nord et du Nord-Est ainsi qu'à la zone de Port-au-Prince, ces zones étant retenues comme les plus nécessiteuses et par conséquent prioritaires. L'aide sera ciblée sur les mères, les enfants de six mois à cinq ans et les enfants scolarisés provenant de ménages et de communautés pauvres, qui recevront un soutien nutritionnel, sanitaire et éducatif. Ce ciblage tient toujours compte de la présence d'autres organismes d'aide dans les autres départements pauvres, tels le Nord-Ouest, le Sud et la Grande-Anse.

Le programme de pays reprend les activités qui étaient déjà en cours lors de sa préparation ou qui avaient fait l'objet de projets soutenus par le PAM auparavant. Cela n'a rien d'étonnant car ces activités ont été prioritaires depuis de nombreuses années et le restent encore maintenant étant donné la stagnation de l'économie, des services et du niveau de vie en général. On peut dire néanmoins que la préparation du programme de pays a servi à souligner les deux axes majeurs de l'intervention souhaitée du PAM en Haïti, autour desquels les activités se sont naturellement ancrées, même si des efforts restent à faire pour assurer de meilleures synergies entre elles.

3. ORIENTATION STRATÉGIQUE DU PROGRAMME DE PAYS

Les buts du Programme de pays sont conformes au mandat du PAM et au SSP concernant Haïti. Ils correspondent également aux priorités de développement du gouvernement. Ces buts sont pris



en compte dans les deux volets du programme mentionnés ci-dessus et répond assez bien aux quatre caractéristiques que l'approche programme doit favoriser ¹.

Au point de vue de la stratégie, les activités sont bien complémentaires et liées entre elles (mais pas encore réellement **intégrées**) ainsi qu'avec les politiques déclarées du gouvernement, des programmes sectoriels et d'autres actions appuyées par d'autres institutions des Nations Unies, bilatérales et multilatérales. Les autorités concernées de l'État ont clairement indiqué qu'elles se reconnaissent à travers les orientations du Programme de pays du PAM qui rejoignent la politique nationale en matière d'éducation, de santé, de production agricole et de développement de l'infrastructure de base.

Un effort particulier est développé pour essayer d'intégrer plus avant les diverses actions appuyées par le PAM dans les mêmes zones d'intervention (les agents de terrain du Cap Haïtien seront bientôt responsables de la préparation et du suivi de toutes les activités dans une zone géographique déterminée plutôt que d'une activité à travers toutes les zones, ce qui facilitera les synergies entre les différentes activités) et avec les projets d'autres agences et organisations (FAO, PADF,...pour les activités d'infrastructure agricoles; OMS/OPS, FNUAP, ICC pour la santé/nutrition, Acadie-Haïti, Education 2004, USAID, ACDI, Union Européenne pour les cantines scolaires entre autres).

La mission a noté la grande **cohérence** (potentielle tout au moins) existant entre les différentes activités, même si jusqu'à présent la complémentarité entre les projets a été plus le résultat d'actions menées de façon individuelle dans le cadre de l'une ou l'autre des activités que d'une volonté de rechercher à priori les synergies. Par exemple, l'activité cantine scolaire profite des interventions de l'activité agriculture/infrastructure à travers la construction de pistes agricoles (Sainte Suzanne-Grosse Roche, La Victoire-Ferrier) lesquelles, entre autre, facilitent le transport des vivres à certaines écoles. L'établissement de jardins scolaires et la production maraîchère (Sainte-Suzanne et Ferrier par exemple) contribuent à diminuer l'insécurité alimentaire, même si c'est encore de façon marginale. La mission a pu noter d'autre part que des contacts sont en cours entre plusieurs agences des NU dans le cadre de l'UNDAF (UNFPA, UNICEF, PAM) pour renforcer les résultats des activités entreprises par chacune d'elles dans le domaine de la santé et de l'éducation, en particulier des femmes et des filles. Référence a été faite à ce sujet à l'expérience menée en Côte d'Ivoire en association avec le projet PAM de cantines scolaires et qui a donné de bons résultats.

Au début des années 90 les situations de duplication entre les agences d'aide alimentaire étaient fréquentes et donnaient lieu à un gaspillage important de ressources, se traduisant notamment par le détournement possible d'une partie de l'aide vers les marchés. Les donateurs se sont concertés durant la période de l'embargo, sous la coordination du PAM, pour constituer des bases de données et échanger régulièrement des informations sur les bénéficiaires. Cette démarche fut payante : en 1996-1997, ces mêmes agences se sont entendues pour se fixer des aires d'interventions. Le Nord, le Nord-Est et une partie de Port-au-Prince, furent assignées au PAM.

¹ **Intégration** : dans les priorités et les autres activités du pays même ainsi que dans celles du système des Nations Unies et d'autres donateurs ;

Cohérence : les éléments des sous-programmes du PAM dans le pays s'articulent étroitement les uns avec les autres pour répondre à un objectif clair ;

Ciblage : sur les zones géographiques et les ménages qui constituent les groupes cibles du PAM ;

Souplesse : les activités peuvent être ajustées au cours de la mise en œuvre du programme pour s'adapter aux changements de situations.



Le staff technique de la CNSA qui travaille à la préparation d'une carte de vulnérabilité (avec le soutien d'une personne financée par le PAM dans le cadre des activités du VAM) pense que le **ciblage** adopté par le PAM est correct. Tous les rapports d'études disponibles confirment que le nord est la partie la plus vulnérables du pays, parce que souvent frappée par la sécheresse et caractérisée par un déficit alimentaire important induisant une grande insécurité alimentaire. Les zones périphériques de la capitale, desservies par les activités cantines scolaires et santé/nutrition sont parmi les plus pauvres de Port-au-Prince où s'entassent des femmes et des enfants vivant dans une très grande misère humaine.

Le ciblage adopté ne soulève donc pas d'appréhension particulière, s'adressant à des zones particulièrement défavorisées et à des populations vivant dans la précarité et mal desservies au plan sanitaire. Il aide grandement à contribuer à l'atteinte de l'objectif du programme d'améliorer la situation des femmes et des enfants pauvres dans les régions défavorisées.

Les bénéficiaires sont les femmes et les enfants dans les projets santé/nutrition et cantines scolaires, tandis que dans le projet agriculture/infrastructures rurales, les hommes et les femmes se partagent l'assistance. Dans ce dernier cas, le ciblage vers les plus pauvres et en particulier vers les femmes chefs de ménage, mériterait d'être affiné par l'utilisation de quelques indicateurs sociaux: en effet, la mission a remarqué que la nature des travaux à réaliser est généralement le facteur dominant le choix des participants plutôt que la volonté de cibler les ménages les plus pauvres de la communauté. De plus, un ciblage sélectif vers les plus pauvres devrait être suivi par une volonté de prise en charge maximale de ces groupes au travers des différentes activités menées de façon intégrée dans cette zone, en vue d'obtenir de réelles créations d'actifs.

Concernant la **souplesse**, la mission a pu constater que le bureau du PAM avait pu répondre positivement à diverses demandes ne correspondant pas directement aux activités principales retenues, mais directement liées aux objectifs du programme de pays. Il s'agit entre autres i) du soutien à des travaux d'infrastructure en dehors des zones initialement retenues, en support de projets disposant par ailleurs du financement et support technique nécessaire (route de Fond d'Oie) ; ii) des essais réalisés pour la fabrication de sandwichs et de biscuits pour que les élèves puissent disposer de nourriture dès leur arrivée à l'école ; iii) de l'utilisation inventive de vivres devenus impropres à la consommation humaine, etc...

Un autre exemple de la souplesse que la mission a trouvée présente dans l'approche programme concerne l'**interface urgence-développement** qui a permis une réponse immédiate lors des deux catastrophes qui ont frappé le nord du pays en 2000: les inondations de la ville Cap-Haitien et la sécheresse. Dans le premier cas, les vivres ont été rendus disponibles en moins de 48 heures sur les lieux des besoins. Dans le cas de la sécheresse qui a duré environ six mois, des camps d'été ont été organisés pour que les enfants (inscrits ou non à l'école) puissent bénéficier d'un repas pendant les vacances scolaires, et les enfants risquant de souffrir de malnutrition ont été intégrés dans le projet santé/nutrition. La faculté de **réponse immédiate** du PAM aux requêtes d'urgence de ce genre et la souplesse montrée pour l'utilisation de l'assistance a été fortement appréciée par les autorités (qui parlent maintenant des "nouvelles normes" établies par le PAM) ainsi que par la communauté internationale.

Il est à noter cependant, que la souplesse incluse dans l'approche programme en faveur des bureaux de terrain n'est pas entièrement suivie au Siège. En effet, des écritures importantes (avec des délais tout aussi importants pour obtenir les régularisations du Siège) sont toujours



nécessaires pour tout ce qui concerne les prêts/emprunts entre projets. En effet, le suivi des envois de vivres est toujours effectué par projet, et non pas globalement pour le programme. La comptabilisation des vivres en fonction du programme de pays et non plus pour chaque projet séparément conforterait les délégations de pouvoirs déjà données aux bureaux de terrain et résulterait (tout au moins dans des bureaux comme celui de Port-au-Prince disposant de l'expertise nécessaire) en une diminution des écritures et des interminables échanges entre Siège et Terrain sur les affectations précises des produits à un projet en particulier (les références aux instructions d'envoi -SI- pourraient être maintenues comme actuellement).

4. SYSTEMES ET PROCEDURES A L'APPUI DU PROGRAMME DE PAYS

Comme il vient d'être dit dans le paragraphe précédent, la **décentralisation et la délégation de pouvoirs** vers le bureau de pays ont donné au directeur de pays une grande marge de souplesse pour opérer des transferts de ressources en cas de besoin. En plus de mettre des vivres à disposition d'activités spéciales en cas d'urgence, il a été possible d'augmenter substantiellement et même au-delà de la norme prévue au plan d'opérations, le nombre de bénéficiaires du projet de cantines scolaires.

En effet, ce projet était le seul à être opérationnel en 1999 (plan d'opérations signé en juin 1998), les deux autres projets n'ayant pas encore été signés. Le programme de pays ayant par ailleurs été approuvé pour une durée de 5 ans (1998 – 2002), les quantités de vivres disponibles au budget de ce programme étaient très largement supérieures à celles qui pouvaient être utilisées dans le cadre d'un seul projet. Devant cet état de choses, le Directeur, arrivé lui-même mi-1998, a immédiatement commandé des quantités de vivres supplémentaires et en même temps a encouragé les autorités à augmenter le nombre d'écoles bénéficiaires. Grâce à ces changements le nombre de bénéficiaires est passé d'une moyenne de 77.500 élèves prévue au plan d'opérations à 121.530 en 1999 et 124.765 en 2000, soit une augmentation globale de 61 %.

L'exemple qui suit est apparu à la mission comme une autre démonstration du dynamisme avec lequel le directeur du PAM en Haïti et ses collaborateurs ont appliqué la délégation de pouvoirs qui leur est confiée (bien que l'accord final vienne du Siège) et illustre également les efforts déployés par le bureau pour arriver à des partenariats opérationnels: trois opérations bilatérales ont été approuvées en 1999, pour lesquelles le PAM assure la logistique de la distribution des vivres et reçoit paiement des services rendus. Il s'agit de :

- transporter et délivrer l'aide alimentaire de l'USAID à 127 écoles (48.000 élèves) dans le département de l'Ouest ;
- collaboration avec ED2004, un projet financé par l'USAID, pour améliorer la qualité de l'enseignement par la mise en place d'un enseignement à distance (radio). Le PAM et ED2004 ont conclu un accord pour la mise en œuvre du projet dans 32 écoles bénéficiant d'une cantine alimentée par le PAM. ED2004 fournit le support pédagogique tandis que le PAM gère et administre les ressources physiques et humaines ;
- avec le support du gouvernement canadien, le PAM collabore avec ICC pour transporter et délivrer 1.385 tonnes de nourriture vers 33 centres où ICC administre un programme de traitement de la tuberculose, atteignant 38.000 personnes. Ce programme est intégré dans le projet PAM « santé/nutrition » et est opérationnel dans les zones marginales de Port-au-Prince.



En plus de générer des fonds extra-budgétaires au bureau du PAM (essentiellement utilisés pour assurer la gestion et l'administration des opérations) le fait d'avoir accepté (recherché) la responsabilité de ces opérations permet au PAM de renforcer sa position de partenaire privilégié avec ces organisations, d'avoir une visibilité plus grande dans le pays, et de démontrer son savoir-faire.

Comme dans bien d'autres pays, le schéma de stratégie et le programme de pays ont été préparés avant que les documents officiels expliquant la position du PAM sur cette nouvelle approche ne soient disponibles. Dans le cas particulier d'Haïti, cela n'a pas porté à conséquence, les deux documents reflétant bien tant les objectifs et priorités de la politique du PAM « Favoriser le développement » que les politiques et priorités du (ou plutôt des) gouvernement(s) dans les domaines de la lutte contre l'insécurité alimentaire, la malnutrition et le manque de soins de santé. Il est à remarquer que des missions d'examen préalables avaient été organisées avant la préparation du programme de pays, qui s'étaient penchées sur la problématique de la lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition dans le cadre des projets éducation et santé et de l'approche participative dans le cadre du projet développement de l'agriculture et des infrastructures.

Bien que le niveau du **budget** alloué au bureau d'Haïti apparaisse correct (en tenant compte cependant de l'apport des opérations bilatérales) la mission a questionné la méthode actuelle de calcul et de répartition des coûts d'appui au programme. Le fait de lier le budget au tonnage livré représente un obstacle à la réelle efficacité du PAM dans ses activités de développement. Cette approche est certainement valable en cas d'opérations d'urgence pour lesquelles pratiquement tous les coûts sont liés à la logistique de l'opération. Cela est loin d'être le cas pour les activités de développement dans lesquelles les vivres pour être utilisés efficacement demandent à être supportés par d'autres apports (finances, ressources humaines, outillage, études techniques, etc...). De plus, la préparation et la mise en œuvre d'activités de développement demandent des efforts de réflexion, de préparation, de suivi et d'évaluation très importants et pour lesquels le temps et par conséquent les ressources financières et humaines ne sont pas pris en compte. Enfin, le fait de lier le budget au tonnage joue en défaveur des petits programmes étant donné que les fonds alloués sont par définition limités alors que le travail mentionné ci-dessus n'est pas, lui, directement proportionnel à la quantité de vivres livrée.

Si l'aide alimentaire doit contribuer à favoriser le développement et créer des actifs à moyen/long terme, il est important que les voies et moyens soient trouvés pour que les ressources nécessaires à la gestion et à l'utilisation de celle-ci soient effectivement assurées dès l'approbation du programme de pays et rendues effectivement disponibles dans leur totalité.

Malgré l'impact financier que cela implique, la mission tient à souligner **l'intérêt et l'importance d'avoir un bureau au Cap Haïtien**. Un partenariat pragmatique et réel a pu être instauré grâce à la présence effective des responsables du PAM sur les lieux même où son assistance est concentrée. L'état de l'infrastructure routière dans la zone est tel que le moindre déplacement prend énormément de temps et il n'est pas exceptionnel pour les agents de terrain de passer plus des trois-quarts de leur journée sur les routes. Des efforts méritent d'être déployés pour maintenir et même renforcer cette structure en dépit des coûts inhérents à son fonctionnement (un deuxième poste de fonctionnaire international et le doublement du nombre des agents de terrain devraient être envisagés), d'autant plus que ce bureau est appelé à jouer un rôle important dans la mise en place de partenariats et le renforcement de la coordination entre



agences des NU dans la région du Nord /Nord Est. En effet, le PAM est la seule agence du système des NU à avoir un bureau installé dans le Nord du pays. Par contre, d'autres agences commencent des projets dans cette zone (FAO en partenariat avec le PAM à Marmelade, le FENU/PNUD dans le Nord Est avec un projet sur la gouvernance) ; le FNUAP et l'UNICEF y ont des activités mais pas de présence constante. Le PAM a donc de bons atouts en main pour jouer un rôle de catalyseur dans la coordination de toutes ces activités et en retirer des bénéfices pour ses propres projets. La valeur ajoutée pour le PAM est certaine. Elle est déjà appréciée maintenant tant par le gouvernement que par les responsables locaux à tous les niveaux comme la concrétisation d'une volonté réelle d'aide et de partenariat de proximité.

Le fait que le PAM agisse en tant qu'**agence d'exécution** des différentes activités en Haïti a été rendu nécessaire depuis plusieurs années en raison de l'instabilité importante régnant dans le pays et en fonction du manque de structures stables et de moyens du gouvernement pour assurer ces responsabilités. Le PAM assure l'entièreté de la chaîne logistique, comme pour les opérations d'urgence: réception, entreposage et transport des vivres, les deux dernières activités étant sous-contractées à des entrepreneurs privés. Environ 650 points de livraison sont desservis, à raison d'une livraison par mois pour un tiers d'entre elles et une par trimestre pour les autres. Les contraintes principales sont les petits tonnages transportés et l'atomisation du transport, le mauvais état général des routes, la difficulté de trouver des transporteurs fiables et les risques de vol/pillage.

Si le fait d'agir en tant qu'agence d'exécution a un impact sur le budget de fonctionnement, la réduction des pertes qui a été vérifiée (de 12 pour cent en 1998 à un demi-pour cent en 2000) est certainement un élément positif à prendre en considération.

La mission a pu constater que le système en place au bureau du PAM remplit bien ses objectifs, les vivres sont livrés avec une ponctualité raisonnable et le niveau de pertes a pu être ramené à moins de deux pour cent de la quantité livrée en l'an 2000.

Le **personnel** en place au bureau du PAM à Port-au-Prince apparaît suffisant pour mener à bien les opérations courantes, à l'exception du suivi-évaluation des activités (voir plus loin) pour lequel du personnel supplémentaire serait nécessaire, avec une formation adéquate.

En ce qui concerne le bureau du Cap Haïtien, nous avons vu plus haut qu'il devrait être renforcé par un poste international et plusieurs (4 au moins) postes d'agents de terrain.

Il est symptomatique de remarquer que la liste du personnel des deux bureaux fait état d'un total de 37 personnes (4 internationaux, 5 « national officers »/G6, 1 VNU et 27 services généraux) sur les emplois PAM et 19 (tous services généraux) sur les emplois rémunérés par les fonds bilatéraux. Il faut souligner ici la « gymnastique » réalisée par le Directeur à travers ses différentes lignes budgétaires pour arriver à ce niveau de personnel -nécessaire- tout en restant endéans le budget mis à sa disposition.. Le « projet bilatéral cantines scolaires » dispose de 11 personnes, dont 4 à 5 agents de terrain pour assurer l'administration et le suivi de 174 écoles (48.000 élèves), soit pour les seuls agents de terrain un agent pour environ 40 écoles alors qu'au Cap Haïtien le PAM ne dispose que de 3 agents pour 301 écoles (211.000 élèves), soit un agent pour 100 écoles.

Tous les membres du personnel international et les « national officers » ont fait part à la mission du manque de temps dont ils disposent pour « réfléchir » autant qu'ils le voudraient au



programme, à ses activités et à ses implications, étant tellement pris par les tâches quotidiennes courantes (le fait de perdre parfois littéralement des heures pour se rendre d'un point de la ville à un autre à cause d'une circulation démentielle ne facilite évidemment pas les choses). Ceci est d'autant plus préoccupant qu'en plus des manquements relevés par la mission en ce qui concerne le suivi-évaluation des activités (voir plus loin) le moment arrive de la préparation des nouveaux schéma de stratégie et programme de pays, activités qui demandent des temps de réflexion et de préparation importants. Le personnel du bureau a démontré ses capacités dans ce domaine durant les phases de préparation du bilan commun de pays et de l'UNDAF auxquels le PAM a participé de façon très active, mais, il devra être attentif à ce que les améliorations nécessaires pour arriver à une réelle dimension de développement des activités entreprises ne soient retardées par manque de temps à consacrer à leur mise en place..

4.1 Suivi-évaluation

Cet aspect est celui qui comporte le plus de défaillances dans le cadre du programme de pays. Dans le contrat d'opérations du projet de cantines scolaires par exemple, il avait été recommandé d'entreprendre une étude spéciale en vue d'obtenir des informations plus détaillées et approfondies sur les bénéfiques du projet et ses effets. Un deuxième tour de collecte de données devait être réalisé après deux années d'exécution en vue de comparer la situation, avec et sans cantine. Il n'en a rien été jusqu'ici. Même chose en ce qui concerne les deux autres activités : les cellules/systèmes de suivi qui devaient être mises en place conjointement avec les ministères techniques concernés et avec le support d'agences des NU (OMS/OPS, FNUAP pour la santé/nutrition ; FAO, FENU, UNOPS, PNUD pour l'agriculture et les infrastructures) n'ont jusqu'ici pas été créées et le support requis n'a pas été fourni.

Cela ne veut pas dire qu'aucun suivi n'est effectué, loin de là, mais le système actuel de collecte d'informations et de données se limite aux aspects quantitatifs et les formulaires distribués à cet effet sont parfois mal compris/interprétés ou/et mal remplis, malgré les formations données à cet effet. De plus, les données collectées ne sont pas appréhendées dans un but d'évaluation, mais sont principalement destinées à simplement rendre compte de la réalisation des activités en terme de déroulement et, surtout, à déterminer les volumes nécessaires à l'approvisionnement qui, dès lors, pourrait se poser comme une fin en soi. Les informations collectées ne subissent pas le traitement requis et, subséquemment, des analyses – notamment selon le genre - ne sont pas opérées. A cela s'ajoute la difficulté majeure d'une mesure effective des objectifs immédiats des activités en l'absence de données de référence de départ.

Il faut souligner ici l'initiative du bureau du PAM d'organiser en septembre 2000 sous la présidence du Ministre de la planification et de la coopération externe un comité d'examen des activités du PAM regroupant le gouvernement, les agences des NU et les ONG concernées. Cette initiative a été très positive en ce qu'elle a provoqué une implication plus grande du gouvernement et une prise de conscience plus poussée de la part des ONG et du SNU des qualités, problèmes et besoins des projets PAM. Les points forts et faibles de chaque activité ont été mis en exergue et des actions de suivi suggérées. Le bureau a prévu de tenir des réunions de ce genre tous les six mois si possible.

Comme il a été relevé plus haut, les ressources humaines font défaut pour assurer un suivi-évaluation correct des diverses activités soutenues par le PAM. Au niveau du projet cantines scolaires, 4 agents de terrain (3 au Cap Haïtien et un à Port-au-Prince) doivent assurer le suivi de 350 écoles ; pour le projet santé/nutrition, deux agents du PAM (un à Port-au-Prince et un au Cap



Haïtien) sont affectés au suivi direct sur le terrain, pour un total de 64 centres opérationnels ; quant au projet agriculture/infrastructures, deux agents, basés au Cap Haïtien sont chargés du suivi dans 13 communes du Nord et du Nord Est. Il est vrai que des employés des ministères techniques et/ou des directions régionales sont en principe désignés pour épauler le PAM dans ces activités ou les réaliser directement. Il est cependant difficile de compter sur un personnel sur lequel on n'a pas d'influence directe, qui souvent ne dispose pas des moyens financiers et/ou de locomotion pour se déplacer, et qui parfois ne saisit pas bien le but du travail qui lui est demandé.

Les insuffisances relevées ci-dessus sont loin d'être insurmontables. Il s'agit en fait de mettre en place un véritable système logique de suivi des activités des projets, qui soit en conformité avec les objectifs et les options définies. La résolution de ce problème permettra au Programme de bénéficier, pour chaque activité d'un tableau de bord fiable.

Pour ce faire cependant, il importe également d'assurer d'abord la formation des divers agents de terrain qui seront chargés d'effectuer le suivi afin qu'à leur tour ils soient en mesure de transmettre leurs connaissances aux responsables des institutions (centres de santé, écoles) et des travaux de développement de l'agriculture et des infrastructures. En effet, il a été donné à la mission de constater à différentes reprises que les fiches de suivi actuelles, prises au hasard soit au bureau du PAM soit dans les institutions sur le terrain, contiennent trop souvent des erreurs et des inconsistances (sans mentionner les fiches de cantine mentionnant toujours les mêmes quantités de vivres utilisés par jour alors que le nombre des enfants varie de façon significative).

La mission est convaincue que le résultat visé vaut la peine et les efforts nécessaires pour mettre en place un système adéquat de suivi-évaluation. En effet, si elle n'a pu étayer par des données statistiques sûres les bonnes impressions recueillies lors de ses différentes visites sur le terrain et dans les bureaux des différents intervenants, elle reste persuadée -et la présence de deux consultants haïtiens durant toute la mission est garante d'une connaissance approfondie de la réalité du pays- des effets positifs induits par les distributions de vivres, en particulier au niveau des femmes et des enfants se présentant en plus grand nombre aux visites régulières aux centres de santé ; au niveau des écolier(e)s ; au niveau des malades atteints de tuberculose et de leurs accompagnateurs (une étude sur un an du programme ICC, avec suivi d'un groupe témoin ne bénéficiant pas d'assistance, sera finalisée à la fin du premier trimestre 2001: les premières informations recueillies laissent entrevoir une diminution sensible du taux d'abandon, une augmentation du nombre d'accompagnateurs -leur présence est jugée indispensable par la thérapie- et un retour de patients ayant abandonné le traitement auparavant) ; et au niveau des familles bénéficiaires des travaux vivres-contre-travail, bien que dans ce cas les preuves de transferts d'actifs sur une saison seulement soit très difficile à appréhender.

4.2 Analyse et cartographie de la vulnérabilité

Le programme de pays approuvé en 1997 ne fait aucune référence à une unité ou à une activité particulière d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité. Par contre, des références sont faites à plusieurs reprises au bureau de coordination nationale de la sécurité alimentaire (CNSA) concernant les aspects de coordination de l'aide avec les autres donateurs, des objectifs de travail et de l'affectation des ressources et du suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs.

Le CNSA a été mis en place en marge du Sommet Mondial de l'Alimentation de 1996 et fonctionne sur financement du trésor public et de l'Union Européenne qui y a affecté un



conseiller technique international à temps plein. La FAO soutient et/ou finance des études ponctuelles réalisées par le CNSA, la dernière en date (en cours actuellement) concernant l'identification des populations et des zones à risque (sur financement UE).

Sont représentés au CNSA :

- le conseil intersectoriel de sécurité alimentaire (CISA), composé des ministères de la planification et de la coopération externe, de l'économie et des finances, de l'agriculture, ressources naturelles et développement rural, de la santé publique et de la population, du commerce et de l'industrie, placé sous la direction du ministère de l'agriculture ;
- le bureau de coordination de la sécurité alimentaire (suivi-évaluation, conseil, concertation et information) ;
- la plate-forme de la société civile (bureau consultatif) composée d'ONGs, d'associations socio-professionnelles, de représentants du secteur privé, des bailleurs de fonds, des organisations internationales et des organisations populaires.

Le PAM, qui ne dispose pas d'une unité ACV au sein du bureau de pays, a décidé d'appuyer le CNSA par le financement d'un statisticien/cartographe depuis le mois de juillet 2000. Ce statisticien/cartographe a pour mandat de :

- collaborer à la finalisation de la base de données sur la situation de sécurité alimentaire nationale ;
- réaliser une cartographie de l'insécurité alimentaire ;
- participer à la conception et à la gestion d'une note de conjoncture sur la sécurité alimentaire ;
- contribuer à la réflexion de l'équipe technique du CNSA sur tout ce qui concerne la connaissance et le suivi de la situation de sécurité alimentaire (bilans alimentaires, indicateurs d'insécurité alimentaire, populations vulnérables, zones à risques, stratégie de survie des ménages).

La mission supporte l'approche ACV suivie par le bureau du PAM et estime que le financement du statisticien/cartographe devrait être poursuivi. Les cartes que la mission a pu voir sur les cantines scolaires (préparées par ce statisticien/cartographe) sont bien présentées et laissent augurer de bons résultats quant à la cartographie de l'insécurité alimentaire dont les délais de parution n'ont cependant pas pu nous être donnés. A ce propos, une visite de la personne en charge de l'ACV au bureau régional de Managua serait certainement utile pour constater le degré d'avancement du projet et prodiguer le cas échéant le support nécessaire à sa finalisation rapide. En effet, la cartographie de l'insécurité alimentaire représente un outil très important, sinon indispensable, pour la préparation du prochain programme de pays du PAM, mais également pour la finalisation de l'UNDAF ainsi que pour la préparation des programmes d'assistance des autres intervenants.

5. FACTEURS D'EFFICACITE DU PROGRAMME DE PAYS

5.1 Participation et appui du gouvernement

La mission a pu constater que le gouvernement a effectivement participé à l'élaboration du programme de pays à travers la réalisation des études préliminaires conduites dans le cadre des trois activités de base identifiées pour faire partie du programme. De même, les ministères



techniques concernés (MENJS, MSPP, MARNDR) ont pleinement participé à l'élaboration des activités constituant le programme. Elle a pu également se rendre compte que le programme de pays, basé sur un schéma de stratégie bien articulé, correspond aux politiques et aux priorités nationales concernant la lutte contre la pauvreté et la faim. En effet, depuis la restauration de la démocratie en 1994, la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté par la mise en valeur des ressources humaines et le développement de l'agriculture et de l'infrastructure de base figurent parmi les priorités absolues du gouvernement et dans son programme de redressement économique de 1995. D'autres documents datant d'avant l'établissement du schéma de stratégie et du programme de pays, tels le document de stratégie du MARNDR et le document de politique nationale de mai 1996 publié par l'office national de coordination de la sécurité alimentaire (créé fin 1996) soulignent la nécessité de l'aide alimentaire tout en notant que pour éviter toute éventualité de perpétuation il est indispensable que les activités soutenues contribuent à améliorer durablement l'état nutritionnel et que les distributions de vivres soient bien ciblées, limitées dans le temps, visent des résultats spécifiques et servent à accroître la production agricole, à mettre en valeur les ressources humaines et à sauvegarder les ressources naturelles.

La définition des deux axes d'action et le ciblage assez précis des aires d'intervention et des bénéficiaires constituent des atouts pour le programme. Il en va de même du fait d'avoir établi un sous-bureau prenant en charge les projets réalisés dans les zones concernées du Nord et qui constituent la majorité des activités du PAM dans le pays. A cela s'ajoute le fait que le projet concorde largement avec les priorités définies par le gouvernement.

Cependant, un cadre d'intervention ne saurait à lui seul garantir la réussite des actions entreprises. Encore faut-il que les engagements pris soient véritablement respectés, que les moyens de conduire convenablement ces actions soient fournis et que, par-dessus tout, une volonté politique manifeste soutienne la mise en oeuvre desdites actions. Dans la pratique, les projets ne bénéficient pas de tout le support requis au niveau étatique. Une telle situation conduit le PAM à jouer le rôle de moteur pour des projets qui devraient en fait représenter un appui à l'action gouvernementale. Des collaborations sont certes obtenues auprès du gouvernement et, selon les déclarations des plus hauts responsables, les interventions du PAM sont très positivement appréciées². Il n'en demeure pas moins que l'on peut valablement, dans nombre de cas, s'interroger sur la portée des engagements (engagements personnels *versus* engagement de l'état).

Il est par ailleurs particulièrement regrettable que le gouvernement, malgré son engagement à régler le problème, n'ait pas encore rempli ses obligations en ce qui concerne les conventions sur les immunités et privilèges dans le cas d'une condamnation à une peine de prison d'un fonctionnaire local du PAM dans le cadre de son travail. Cette situation s'est montrée préjudiciable au bon déroulement des activités en ce qu'elle a entraîné la fermeture temporaire du dépôt du Cap Haïtien et des retards importants dans les livraisons. La protection légale et juridique de tous les fonctionnaires du PAM dans le cadre des accords et conventions internationales apparaît indispensable pour assurer une saine gestion des activités opérationnelles et il est recommandé que le gouvernement fasse le nécessaire pour régulariser cette situation au plus tôt.

² - Le terme de "complicité" est employé par le Ministre de l'Éducation Nationale pour qualifier les relations actuelles de son ministère avec le PAM. Ce terme est également repris par des responsables du Ministère de la Santé. Les responsables concernés soulignent par ailleurs le rôle de l'actuel représentant du PAM dans la qualité des relations établies.



Les supports font également défaut au niveau des agences du SNU. En dépit du fait que toutes s'accordent pour déclarer qu'il est impératif de créer des synergies - mouvement reconnu comme absolument nécessaire pour obtenir des impacts réels et des effets durables - les belles idées tardent plutôt à se concrétiser.

La participation des bénéficiaires pourrait également constituer un atout important, mais la participation ne peut se limiter à son aspect captatif³. Il importe, dans un tel cadre, pour atteindre et garantir des résultats, que la participation soit également oblatrice⁴. Cet aspect est d'autant plus nécessaire qu'il peut, s'il est bien pris en compte, se traduire par des gains pour les bénéficiaires.

Le programme de pays fait explicitement état des « problèmes clés qui risquent d'entraver l'exécution du programme de pays (que) sont la pénurie de ressources et la faible capacité opérationnelle du gouvernement ». L'instabilité politique et la dégradation des conditions de vie qui n'ont pas cessé d'être d'actualité depuis la préparation du programme de pays ont malheureusement confirmé cette mise en garde, ce qui a justifié le fait pour le PAM de prendre la responsabilité de l'entièreté de la chaîne de distribution et de suivi des projets et d'agir comme s'il faisait face à une situation d'urgence (tout en essayant, néanmoins, de garder la dimension « développement » à ses activités, avec les résultats mitigés qui sont décrits plus haut). Le gouvernement soutient fortement les activités du PAM, tant au niveau du ministère de la planification et de la coopération externe qu'à celui des ministères techniques concernés, mais le manque flagrant de ressources financières et humaines ne lui a pas permis jusqu'ici de jouer le rôle de partenaire à part entière et de co-financier qu'il devrait assumer. Seul le projet éducation bénéficie d'un engagement réel. La raison en est que le gouvernement de Taiwan a fait un don en espèces au gouvernement Haïtien, qui a été alloué au PNCS par la Présidence après ses déclarations en juillet 1997 de vouloir donner un repas chaud à chaque enfant à l'école. Le PNCS à son tour a alloué des fonds provenant de ce don au projet PAM d'appui à l'éducation.

5.2 Intégration dans le bilan commun de pays et l'UNDAF

Bien que le PAM ait participé activement à la préparation du bilan commun de pays et ait été co-responsable avec la FAO de la partie concernant la sécurité alimentaire, la mission n'y voit pas de lien particulier avec le programme de pays, si ce n'est la volonté affichée de travailler en partenariat. Bien avant l'adoption de l'approche programme, le PAM avait déjà une bonne expérience de travail partagé avec les agences sœurs des NU, notamment le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et la FAO.

Par contre en ce qui concerne la préparation du prochain programme de pays, la mission estime que les références au bilan commun de pays et à l'UNDAF seront primordiales. En effet, le premier constitue une synthèse des réflexions collectives du gouvernement, de la société civile, du secteur privé et de la communauté internationale, tandis que le deuxième représentera le plan-cadre de l'aide au développement qui devrait orienter la future coopération d'Haïti avec la communauté internationale en général et le système des Nations Unies en particulier. Le travail du PAM en ce sens est déjà sur les rails et il ne fait aucun doute pour la mission que le prochain programme de pays du PAM sera parfaitement intégré à l'UNDAF. Une attention particulière devrait à ce propos être accordée à la question de la gouvernance, qui revêt une importance particulière en Haïti, à tous les niveaux. La présence du sous-bureau du PAM au Cap Haïtien

³ - Prendre part, consommer ce qui est proposé par d'autres.

⁴ - Apporter sa part, collaborer activement, s'impliquer réellement en payant de sa personne.



devrait à cet effet jouer un rôle important de catalyseur et d'intégrateur des activités de tous les intervenants dans cette zone (les différentes agences du SNU, la communauté internationale, les ONG et le gouvernement) permettant ainsi au PAM de renforcer ses partenariats et avoir de meilleurs atouts pour mener des activités bien conçues, mieux connaître les participants et atteindre les bénéficiaires voulus.

5.3 Transferts de ressources entre activités

Le chapitre sur la souplesse a déjà souligné l'importance que revêtait la possibilité pour le bureau de pays de transférer des ressources entre les différentes activités du programme, de faire face à des besoins inopinés ou de procéder à des essais d'activités ou d'utilisations nouvelles des vivres. Du point de vue de l'efficacité de l'utilisation de l'aide, cette possibilité inscrite dans le programme de pays à raison d'une provision d'environ 10 % du budget total du programme est particulièrement importante car elle génère plusieurs effets qui peuvent se cumuler :

- les besoins des personnes affectées par des catastrophes naturelles sont satisfaits immédiatement. Bien sûr, les quantités mises à disposition sont bien moindres en totalité que celles qui seraient mises à disposition dans le cadre d'une opération d'urgence traditionnelle, mais elles ont l'avantage d'être disponibles en 24 ou 48 heures et dans les cas les plus graves, les transferts entre projets peuvent toujours être suivis d'une opération d'urgence à plus grande échelle ;
- une bonne reconnaissance de la part des autorités ;
- une bonne visibilité pour le PAM ;
- une grande flexibilité au niveau de la durée de l'opération, qui peut être limitée à quelques jours, semaines ou mois selon le cas, comme lors de l'assistance fournie après les inondations au Cap Haïtien.

6. CONTRIBUTION DES ACTIVITES/PROJETS AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME

En plus des considérations déjà émises globalement sur les trois activités fondamentales du programme de pays dans les analyses ci-dessus, la mission, après s'être penchée sur chacune des activités en particulier, a fait les constatations suivantes :

6.1 Activité fondamentale n°1 : santé et nutrition des mères et des enfants

Le démarrage effectif du projet a eu lieu au mois de décembre 1999, pour le département de l'Ouest, et entre les mois de mars et de juin 2000 pour les départements du Nord et du Nord-Est. Le projet couvre 64 institutions dans trois départements, 5 dans l'Ouest (Port-au-Prince), 10 dans le Nord et 13 dans le Nord-Est pour un total d'environ 132.000 bénéficiaires⁵ dont 50.000 femmes, 44.200 filles et 37.800 garçons.

Une analyse des chiffres de fréquentation trimestriels fait ressortir une augmentation constante des bénéficiaires depuis le démarrage du projet, à l'exception du quatrième trimestre dans le

⁵ - Ces chiffres ne sont pas représentatifs d'une année complète étant donné que le projet a démarré à des dates différentes dans les trois départements.



département de l'Ouest où les chiffres accusent une nette diminution (40 % des enfants et 12 % de femmes) entre les mois de septembre et octobre 2000, ce qui est normal, les premières sorties du programme ayant eu lieu à la fin du mois de septembre après 9 mois de présence.

La stratégie est essentiellement tournée vers les femmes et est construite autour d'un stéréotype sexuel : l'occupation des enfants incombe aux femmes, il n'est donc pas nécessaire de s'adresser aux hommes, de rechercher leur participation en tant que père

La stratégie ne prévoit pas comment les femmes, en particulier les femmes enceintes seront incitées à fréquenter les centres de santé. D'une part, les données collectées dans le cadre du projet corroborent les observations effectuées par ailleurs selon lesquelles la grande majorité des femmes enceintes ne sont pas suivies par du personnel médical ; d'autre part, étant donné les risques qui se posent pour cette catégorie de femmes pauvres (pour elles-mêmes et pour leurs futurs enfants), il aurait été indiqué de penser de manière particulière à comment les toucher, donc d'adopter une optique de prévention.

Il n'est pas non plus prévu de saisir le profil des femmes (âge, situation matrimoniale, nombre et âge des enfants vivants, formation, etc.) qui se présentent aux centres de santé. La collecte de telles informations aurait pourtant permis de pouvoir garantir une meilleure prise en charge de leur cas ; de les appréhender en tant que ménage et en tant qu'individu de sexe féminin ; et surtout d'établir et de systématiser les nécessaires liens avec les autres projets.

Un véritable système de référence n'est pas établi avec les autres projets du programme, bien que ces derniers soient également présents dans les mêmes aires d'intervention. Ce faisant, il n'est pas tenu compte, comme il conviendrait, du fait que les populations touchées à travers les différents projets, dans une aire donnée, appartiennent en fait à une même communauté. De même, les recoupements et synergies qui pourraient être établis avec les hommes bénéficiaires dans les autres projets ne sont pas opérés.

Enfin, la stratégie ne fait pas véritablement appel à la participation communautaire et encore moins à celle des femmes en tant qu'actrices de leur devenir ; elle ne considère pas pour les femmes la question du contrôle des ressources.

Il n'existe pas de comité des bénéficiaires dans le projet. La participation des bénéficiaires directes s'exprime essentiellement en terme de taux de fréquentation ; elle est ainsi réduite à son aspect captatif et aucune mesure n'est prise pour qu'il en soit autrement. Des comités -formés par individus des deux sexes- pourraient, entre autre, favoriser une participation plus active des communautés concernées, notamment en servant de relais pour la motivation (des hommes et des femmes), l'information et le dépistage, et, dans une certaine mesure, le suivi.

Ciblage

Les femmes haïtiennes, de part le rôle qui leur est attribué, assurent généralement seules les soins des enfants; c'est donc à elles qu'il incombe de se rendre aux centres de santé. Ce faisant, les femmes sont les premières clientes de ces structures. Etant par ailleurs sélectionnées sur base des carences nutritionnelles affichées par elles-mêmes ou par leur progéniture, les bénéficiaires du projet représentent bien les personnes visées et le ciblage des bénéficiaires est ici relativement aisé.



Nonobstant ce fait, le ciblage, considéré en terme de stratégie, gagnerait à être plus précis pour les femmes enceintes. Les informations recueillies permettent en effet de constater que les femmes fréquentent davantage les centres de santé lorsqu'elles ont des enfants en bas âge plutôt que lorsqu'elles sont enceintes. Une telle situation indique clairement que les femmes (pour des raisons découlant de leur statut) sont plus enclines à s'occuper des autres que d'elles-mêmes. Eu égard aux objectifs du programme de pays et du projet lui-même par rapport aux femmes, en particulier à l'égard de celles qui sont enceintes, le projet devrait essayer de trouver les voies et moyens d'encourager les femmes enceintes à fréquenter les centres dès le début de leur grossesse.

Rôle et modalités de l'aide

Des doléances ont été enregistrées au sujet des rations alimentaires. Sans que la qualité ne soit remise en cause, les rations sont souvent jugées insuffisantes. Cette question renvoie au fait que, dans l'approche adoptée pour la distribution des vivres, les rations sont réputées être complémentaires. Dans la réalité, les rations obtenues constituent pour beaucoup⁶, eu égard à leur état de pauvreté, le seul apport alimentaire garanti. La question réfère également aux habitudes alimentaires de la grande majorité des populations haïtiennes considérées dans leur situation d'extrême précarité. En situation de précarité extrême, l'accès à la nourriture est une question fondamentale. Dans un tel contexte, ce qui importe c'est la quantité de nourriture dont l'on disposera. Il s'agit en effet, au-delà de la nécessité de calmer la faim, d'une part de manger (manger le plus que possible) lorsque la nourriture est disponible et, d'autre part, de gérer, autant que faire se peut, la quantité de nourriture dont on dispose de telle sorte à reculer le plus que possible le moment inéluctable du manque.

Un rapport étroit est donc établi entre la quantité de nourriture et l'état de santé. Ainsi, « bien manger » signifie le plus souvent d'abord consommer beaucoup de nourriture. La quantité importe donc bien davantage que la qualité. La préoccupation relative à la qualité, même quand elle est connue, ne peut être véritablement prise en compte par les personnes concernées.

Le problème des rations pose par ailleurs celui de l'alimentation de la cellule familiale de la femme recourant aux services du centre de santé. Ces femmes bénéficiaires sont choisies sur base de leur état nutritionnel déficient et sur base de celui de leur enfant en bas âge. Compte tenu de la tendance observée au niveau de la taille moyenne des familles haïtiennes pauvres, notamment dans les zones rurales, on peut valablement penser que les familles concernées ont généralement plus d'un enfant à charge. En conséquence, même quand les autres enfants ne sont pas considérés par le projet, ils ne peuvent, aux yeux de leur mère et en tant que membre de la cellule familiale, qu'être concernés par les vivres disponibles dans au foyer. Partant, on peut valablement en déduire que les vivres reçus aux centres servent à nourrir toute la famille. Prendre en compte une telle réalité revient en fait à prévenir les cas de malnutrition reçus dans les centres de santé et à s'assurer du traitement de ceux qui sont identifiés.

Les informations recueillies par la mission font état de difficultés rencontrées avec les femmes au moment de l'exeat. Ce moment, qui se traduit pour elles par la perte d'un soutien nécessaire et important, serait généralement mal accepté, les femmes concernées estimant trop courte la durée de fourniture de l'aide alimentaire eu égard à la précarité de leur situation économique. Une telle situation, tout en soulignant le problème de la satisfaction durable des besoins essentiels, indique

⁶ - En dépit de l'étendue du phénomène de la pauvreté dans la société haïtienne, celle-ci est vécue de manière très honteuse. Le fait de se présenter à une institution pour recevoir une ration alimentaire indique bien qu'il s'agit de femmes pauvres qui n'ont pas d'autre choix.



l'urgente nécessité de renforcer les nécessaires articulations stratégiques entre le projet santé/nutrition et les activités des autres activités qui sont susceptibles de favoriser la création de revenus. En d'autres termes, eu égard aux objectifs fixés pour les autres volets du programme, il convient de concrétiser et d'opérationnaliser l'option en faveur des femmes en tenant effectivement compte de leur situation socio-économique objective : la monoparentalité féminine et le statut de chef de famille devrait servir de référence pour l'identification des ménages auxquels les projets entendent s'adresser.

Coordination et partenariat

Le MSPP est le vis à vis étatique et le partenaire principal du PAM. Des collaborations ont cependant été recherchées lors de l'élaboration du projet auprès des agences du SNU, particulièrement celles concernées par les questions de la santé, et auprès de certaines ONG internationales.

Les collaborations ont été, dans la pratique, davantage établies avec des structures telles que les directions départementales du MSPP, ICC pour la tuberculose, CRS pour la coordination du ciblage, et des institutions privées à caractère communautaire, dont un centre de santé sans lit-APROSIFA (Association pour la Promotion de la Santé Intégrale de la Famille) - intervenant spécifiquement auprès de femmes défavorisées à Port-au-Prince.

Bien que la collaboration n'ait pas encore été véritablement opérationnelle, des agences du SNU réaffirment leur désir de collaboration. Il s'agit notamment du FNUAP, de l'OPS/OMS et de l'UNICEF. Le FNUAP se déclare particulièrement intéressé à s'adresser aux femmes ; l'OPS/OMS est également intéressée et ce d'autant plus qu'il englobe les enfants ; l'UNICEF se réfère à son champ propre d'intervention et à son absence actuelle dans les zones concernées, mais envisage également de s'associer au projet. Les intentions sont publiquement déclarées, il convient donc de voir comment les transformer, dans les meilleurs délais, en actions concrètes. Pour ce faire, il importe que les institutions concernées s'accordent sur la nature, la portée et les objectifs spécifiques des actions à entreprendre conjointement. L'UNDAF pourrait jouer un rôle important en la matière

Suivi évaluation

Deux agents de terrain du PAM sont affectées au suivi direct (1 pour l'Ouest et 1 pour Nord/Nord-Est). Vu les insuffisances (en quantité et en formation) affichées par le personnel des centres de santé et vu l'impossibilité pour les agents de terrain d'être davantage présentes sur le terrain (état déplorable des routes entraînant un laps de temps important pour se rendre à la plupart des sites), des problèmes de suivi se posent, notamment en ce qui a trait à la production des informations et à leur traitement. Ces problèmes sont aggravés par l'inadéquation de certains outils de collecte de données, par l'absence de certains autres et par un certain manque de savoir-faire. En outre, des mesures n'ont pas été définies pour apprécier des résultats d'ordre qualitatifs qui, dans le cadre de projet de ce type revêtent un intérêt certain.

Il s'ensuit les problèmes suivants, similaires d'ailleurs pour les trois projets :

- dans la collecte des données : fiabilité pas toujours garantie ; type de données collectées (parmi les données non collectées celles d'ordre qualitatif font défaut) ; peu ou pas de données recueillies auprès des bénéficiaires ;



- absence/insuffisance notable de traitement des données collectées ;
- absence d'analyse des données (compréhension des phénomènes enregistrés ; prise de décision éclairée, etc.), et subséquemment, absence ou insuffisance de questionnement sur les actions et leurs résultats ; pas de retour d'informations aux intervenants sur le terrain et pas de réajustement en conséquence.

Recommandations

Au regard du cadre dans lequel s'inscrit le projet santé/nutrition, des objectifs définis pour le projet et des résultats escomptés pour les bénéficiaires, les recommandations suivantes sont formulées :

- Intégrer la perspective de genre dans le projet.
- Etablir un véritable système de suivi du projet qui indique clairement les sujets à traiter et qui prévoit aussi bien des mesures quantitatives que qualitatives. Compte tenu des difficultés objectives rencontrées par les centres de santé, la collecte de certaines informations devrait être prise en charge par le PAM, d'autant plus qu'il importe pour l'institution de s'assurer que les interventions réalisées sont cohérentes. Les outils développés pour ce faire devront tenir compte du profil des utilisateurs/utilisatrices.
- Procéder systématiquement au traitement et à l'analyse des informations. Pour garantir que le travail des équipes de terrain s'harmonise avec les orientations du programme de pays et les objectifs spécifiques du projet et que certaines préoccupations soient réellement prises en compte (notamment la problématique de genre), il importe d'une part, de prévoir une restitution des informations traitées et analysées et, d'autre part, de recueillir et de discuter des observations effectuées sur le terrain. Des espaces d'échanges devraient être également prévus avec le personnel des centres de santé pour leur permettre de mieux saisir les différentes activités dans leur ensemble et, ce faisant, développer leur sensibilité sur les questions prioritaires, les approches (prise en charge, perspective de genre), et augmenter leur savoir-faire en ce qui a trait notamment à la collecte des données.
- Etablir/formaliser les passerelles entre les différents projets, de telle sorte à desservir véritablement un ménage et non pas uniquement un individu et, ce faisant, réaliser des interventions susceptibles d'avoir des incidences plus profondes sur la vie des personnes concernées. En ce sens, l'analyse des informations collectées pourra être d'un grand apport. Dans cette optique, il conviendrait d'établir un système de référence entre les projets, c'est à dire, de suivre les femmes bénéficiaires du projet santé pour déterminer celles qui, en priorité, devraient avoir accès aux activités réalisées dans le cadre du projet agriculture. De même, le lien devrait être opéré avec les écoles desservies, pour s'assurer que les enfants de ces femmes soient également touchés.
- Rechercher une participation plus active des femmes bénéficiaires, de telle sorte à ce qu'elles soient également des actrices. Dans cette optique, il importe, entre autre, d'informer correctement aussi bien les hommes que les femmes sur le programme et de recueillir leurs commentaires et de mieux connaître le profil des bénéficiaires directes (les femmes) afin de satisfaire à l'exigence de l'approche des ménages versus celle des individus.
- Se pencher sur la question des rations alimentaires dans le sens de leur augmentation.



- Oeuvrer en vue d'établir les indispensables synergies avec d'une part, le MSPP, le FNUAP, l'OPS/OMS et l'UNICEF et, d'autre part, la Coopération Canadienne afin d'optimiser les services rendus.
- Mettre à profit les résultats de l'enquête réalisée par ICC sur le traitement des malades atteints de tuberculose, de telle sorte à déterminer s'il convient ou non pour le PAM d'apporter son support à l'extension du programme envisagée par ICC.

6.2 Activité fondamentale n°2 : éducation et nutrition de base (cantines scolaires)

L'objectif poursuivi est de soutenir les stratégies du Gouvernement en Éducation afin d'assurer une fréquentation régulière de l'école, prévenir les abandons, augmenter la capacité d'apprentissage, améliorer le statut nutritionnel et renforcer les relations entre l'école et la communauté.

Les premières opérations ont été lancées en janvier 1999 avec six mois de retard. Durant les années 1999 et 2000 cette activité a mobilisé environ 10,000 tonnes métriques de céréales, haricots, huile, sucre et poisson en boîtes, soit 45,7% du volume des produits alimentaires réservés aux cantines (21,315 TM) et 19% du volume total des produits (52,509 TM) destinés au programme.

La population cible du projet a d'abord été chiffrée à 73.000 élèves. Cette cible a été dépassée dès 1999, puisque 121.530 élèves ont pu bénéficier du projet dès la première année d'exécution. Les effectifs à couvrir ont été ajustés à la hausse en juin 2000 à 131.000 écoliers. Les résultats obtenus en décembre 2000 indiquent que près de 125.000 écoliers ont été desservis, soit 95 % de l'objectif quantitatif.

Le projet couvre un total de 342 écoles (donc 342 points de distribution à fournir chaque trimestre), 41 dans les faubourgs de Port-au-Prince (Carrefour et Martissant) et 301 dans les deux départements du Nord et Nord Est.

L'Activité intervient auprès des écoliers de deux façons, soit par la distribution d'un repas chaud entre 10 heures et midi (358 écoles), soit par la distribution de biscuits vitaminés le matin à l'entrée à l'école et d'un sandwich consistant en pain et poisson vers 10 heures (14 écoles-test).

D'après les données éparses consignées dans les rapports trimestriels produits sur l'activité, le taux moyen de fréquentation des cantines calculé sur la base du rapport entre le nombre moyen de jours de préparation de repas et le nombre de jours de classe est estimé à 92% au cours de la première année d'exécution, de janvier à décembre 1999. La performance réalisée en l'an 2000 n'a pas été constante. Elle varie entre 84 et 92% entre janvier et juin 2000, toutes zones confondues, toujours largement au-dessus du taux de performance attendu de 80%⁷.

Entre septembre et décembre 2000, la performance moyenne pour l'Ouest a été de 84%, alors que celle des autres régions a été inférieure à 50%, en raison de problèmes de grève des débardeurs du port du Cap-Haïtien qui a nécessité la fermeture du dépôt aux mois de septembre et octobre, c'est à dire au moment de la rentrée, et de difficultés de transport.

⁷ Voir contrat d'opérations de l'activité, p. 3



Relativement au taux de fréquentation scolaire qui est le rapport entre le nombre d'élèves présents en salle de classe et l'effectif réel, l'on ne peut pas porter une appréciation quantitative sur cet indicateur, notamment en rapport à la distribution alimentaire. Les données collectées par le PAM n'ont pas été dépouillées de façon à faire ressortir cette corrélation. Les déclarations des directeurs d'écoles et des maîtres établissent toutefois un lien étroit et positif entre la distribution alimentaire et la présence en salle de classe.

Un autre aspect retenu est celui de l'intégration des écoles bénéficiaires dans leur communauté. Cet objectif de la composante est réalisé à travers la mise en place des comités de parents. Tous les établissements scolaires ont de tels comités, c'est d'ailleurs un critère de sélection. D'après les observations effectuées, ces comités ont de 5 à 7 membres et contiennent généralement plus de femmes que d'hommes. Leur composition laisse généralement à désirer ; la nature des rapports entre les membres et les directeurs des écoles n'est pas explicitée ; dans certains cas, des membres ne savent pas lire.

Ces comités de parents sont encadrés par les agents de terrain du PAM, par ceux du MENJS et par les encadreurs pédagogiques du projet ED-2004. Leur formation (une session par année scolaire actuellement) porte sur des sujets aussi variés que la gestion de la cantine, les techniques d'utilisation des formulaires et de préparation des rapports, la nutrition et les droits de l'enfant. Donc cette activité intervient sur des sujets propres à changer le comportement des bénéficiaires vis-à-vis d'eux-mêmes et de leur communauté, un facteur de changement durable des conditions de vie. Sur le terrain, à Pignon dans le département du Nord, il nous a été donné de participer à une session de formation en nutrition. Les parents et enseignants qui y participaient pensent que cette formation leur sera profitable car il leur a été inculqué de nouvelles recettes de cuisine qu'ils utiliseront certainement dans leur famille. Ils sont convaincus qu'il leur faut varier et équilibrer leur diète et qu'ils peuvent le faire à partir d'aliments locaux. Des questions pertinentes ont été soulevées quant à la présence d'hommes dans ces sessions de formation, arguant judicieusement que la formation reçue ne sera pas relayée puisqu'en Haïti ce sont les femmes qui font la cuisine.

Les parents apportent leur contribution, sous différentes formes, au fonctionnement de la cantine. En plus de participer à la réception et à l'entreposage des vivres, aux travaux de réfection ou de construction, ils fournissent une contribution financière variable et de façon très irrégulière. Cet apport aide les cantines à répondre à des besoins divers d'achat de combustibles, de condiments et de paiement de salaire des cuisinières. Des initiatives de jardins scolaires ou d'élevage ont été prises mais il est trop tôt pour pouvoir en estimer les effets.

Il est également trop tôt pour vouloir évaluer les résultats de l'introduction des comités de parents dans les écoles, puisque les changements escomptés agissent sur le comportement et prendront du temps pour se matérialiser au niveau des impacts.

D'autres réalisations ont été faites dans le cadre de la composante 4111.01. Elles ont trait à une distribution de 25 réchauds à gaz dans 15 écoles des départements du Nord et du Nord-Est. Des systèmes de collecte, d'entreposage et de distribution d'eau de pluie ont également été installés dans trois écoles. Ces interventions ont été limitées (budget...), mais la mission estime qu'elles devraient s'étendre à plus d'écoles, les effets sur la gestion des cantines et la gestion des ressources naturelles (eau et bois) étant significatifs. L'impact de l'introduction de ces nouveaux moyens de cuisson sur les pratiques quotidiennes des populations pour gérer leur environnement, à un moment d'épuisement des ressources en bois est tout à fait appréciable. Les efforts entrepris



par le PAM pour étendre ces réalisations viennent d'être couronnés de succès avec l'engagement de principe de l'Union Européenne d'affecter un budget au projet et à ces activités en particulier.

Le dernier objectif de cette composante était de réduire la carence en micro-nutriments. Cet objectif devait être atteint en fournissant une boisson fortifiée et des vermifuges aux bénéficiaires. L'expérience de la boisson fortifiée envisagée dès le départ par le projet, n'a pas été concluante parce que soit les élèves la digéraient mal, soit l'absence d'eau potable dans la plupart des écoles empêchait sa préparation. Elle a été remplacée soit par une bouillie dans certaines écoles, soit surtout par des biscuits (mélange de CSB/WSB et du sucre additionné de produits locaux tels le manioc et différentes épices) qui dans une première opération pilote ont été distribués à un effectif de 5.000 bénéficiaires, à Port-au-Prince. Quant aux vermifuges, l'enquête nutritionnelle préalable qui devait être effectuée n'a pas été réalisée. Le PAM compte de préférence utiliser les données de l'enquête EMMUS III, conduite par le MSPP et en cours de finalisation, pour déclencher les opérations de déparasitage.

Coordination et partenariat

Dans le cadre de cette composante du PP, les partenaires du projet sont principalement le Ministère de la planification et de la coopération externe (MPCE) et le ministère de l'Éducation nationale (MENJS), l'USAID, la Coopération canadienne, l'Union Européenne, la Caritas nationale d'Haïti, International Child Care (ICC), le Programme national de cantines scolaires (PNCS), le projet de partenariat universitaire Acadie-Haïti d'appui à la sécurité alimentaire et le projet Éducation 2004.

ED-2004 est un projet de l'USAID qui collabore avec le PAM en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, via la formation à distance et le recyclage des enseignants, la formation pédagogique continue des enseignants et des directeurs d'écoles, la formation et l'encadrement communautaire. L'accord prévoit l'engagement d'un formateur, de six encadreurs pédagogiques et communautaires (EPC) et d'un personnel d'appui. ED-0004 conduit des ateliers de formation pour les directeurs d'écoles et les maîtres et fournit des matériels pédagogiques aux écoles regroupées en grappes. Ce partenariat a sans l'ombre d'un doute aidé à renforcer l'action entreprise dans le cadre de l'activité 4111.01 pour élever le niveau éducatif des écoles. Une trentaine d'écoles dans le Nord et le Nord-Est en ont bénéficié.

Le projet de partenariat Acadie-Haïti intervient dans le Nord et le Nord-Est. Il a mis son expertise en nutrition et sa connaissance du terrain au service du projet en donnant une formation en nutrition à près de 40 formatrices. Des agents de terrain du PAM et du MENJS ont également reçu une formation dans ce domaine. Les femmes ainsi formées sont par la suite retournées dans leur communauté pour la retransmission de cette formation dans les écoles, aux membres de comités de parents et des comités de cantines.

Toutes les organisations impliquées dans des actions de partenariat avec le PAM se sont déclarées satisfaites de la coopération et des résultats obtenus. Le PAM et la Commission de coordination et de gestion du PNCS travaillent côte à côte dans la sélection des écoles, la vérification des effectifs, le suivi et l'organisation des sessions de formation sur la gestion de cantines. Ces deux entités se retrouvent avec d'autres agences, dans un comité de concertation coordonné par le PNCS, pour déterminer la meilleure stratégie d'intervention en matière d'aide alimentaire. Le PAM participe aussi activement aux rencontres de coordination sur le thème «Éducation et



cantines scolaires» avec l'USAID, CARE, CRS, World Vision. Le PAM conduit parfois des réunions tripartites avec le PNCS et l'USAID.

Il est difficile de prouver chiffres à l'appui qu'il y a effectivement eu une amélioration de la situation des écoliers. Le système de suivi mis en place ne fournit pas d'indicateurs de performance, en dehors de la fréquentation scolaire, permettant de quantifier les progrès réalisés et d'arriver méthodiquement à cette conclusion. De plus, à l'implantation du projet, aucune base de données n'a été constituée qui permettrait d'établir des comparaisons d'écoles avec et sans cantines. On ne peut que se contenter d'appréciations qualitatives. Sous cet angle, les témoignages recueillis, tant auprès de donateurs que de directeurs d'écoles et d'écoliers à Port-au-Prince et en province, confirment le rôle positif de l'aide alimentaire dans le secteur scolaire. Les remarques vont parfois jusqu'à signaler que, n'était cette assistance, de nombreux enfants seraient restés chez eux, compte tenu de la situation économique de leurs parents et de l'impossibilité pour ces derniers de répondre à leurs besoins nutritionnels. Tous les témoignages sont concordants et citent des cas d'enfants qui, en l'absence de cette aide, arrivent en retard en salle de classe et d'autres qui s'assoupissent, incapables d'accorder la moindre attention à l'enseignement dispensé, parce qu'ils n'ont pas pris leur repas du matin. Les principaux effets de la distribution de biscuits et de repas chauds ou des sandwiches servis dans les cantines et snacks scolaires, sont, pour la fréquentation scolaire : la ponctualité des élèves, la stabilité des effectifs et, dans de nombreux cas l'augmentation du nombre d'élèves inscrits. Par contre, aucune donnée collectée ni témoignage sérieux ne permettent de valider une augmentation du taux de réussite scolaire.

L'aide alimentaire dans les écoles permet aux ménages de réaménager leur budget. Elle donne théoriquement lieu à un transfert de ressources, permettant d'affecter le temps et l'argent consacré au petit déjeuner de l'enfant à d'autres besoins de base, de consommation ou de production. Le système de suivi mis en place ne permet cependant pas de mettre en évidence cet indicateur.

Les problèmes de la faim chez les écoliers sont une réalité vivante en Haïti. L'aide est utile et nécessaire. Si l'assistance alimentaire à elle seule ne peut toutefois et en aucune circonstance conduire à l'amélioration de la qualité des services éducatifs et de la qualité de l'enseignement, il est tout aussi évident que, sans la supplémentation nutritionnelle, le fonctionnement des écoles, notamment dans ces régions marginales et avec les populations pauvres, peut difficilement déboucher sur un bon niveau d'acquisition de connaissances.

La diète des bénéficiaires repose sur la consommation de produits comme le maïs, le riz, le millet, les haricots, les tubercules. Elle accorde une grande importance à la quantité, aux dépens de la qualité. Certains interlocuteurs pensent que la ration servie dans les cantines n'est pas suffisante et qu'elle n'aide pas à combattre la sensation de la faim. A cette question, nous proposons deux réponses. D'une part, les produits servis aux élèves sont peu fibreux, ce qui n'est pas le cas pour la plupart des produits locaux qui rentrent dans leur diète, d'où alors cette sensation de faim après consommation de la ration du PAM. D'autre part, la ration fournie est un complément nutritionnel, ce qui suppose que l'enfant mangera chez lui au retour des classes. Enfin, les rations servies peuvent avoir été plus petites en volume que prévues : dans ce cas, les agents du PAM et du MENJS devraient redoubler de vigilance pour prévenir de telles pratiques.



Ciblage

A l'intérieur des régions défavorisées ciblées, les critères de sélection qui guident le MENJS et le PAM font obligation aux écoles d'être localisées dans une zone défavorisée. Il doit y avoir, par exemple, un nombre élevé d'enfants qui viennent à l'école sans manger. Il doit y avoir un comité de parents à l'école. Les parents doivent être prêts à assurer la préparation des repas et à couvrir les frais de fonctionnement qui ne sont pas pris en charge par le PAM. Les écoles doivent avoir une capacité suffisante pour accueillir les élèves qui utiliseront la cantine. L'école doit disposer d'un dépôt, d'une cuisine et de toilettes séparées pour filles et garçons ainsi que d'une source d'eau potable.

Les écoles publiques sont ciblées en priorité. En ce qui concerne les écoles privées (qui sont la majorité en Haïti, mais qui sont souvent aussi mal équipées et qui reçoivent des enfants aussi pauvres que les écoles publiques), elles doivent être reconnues par le MENJS, enregistrées auprès de leur association ou fédération d'appartenance et ne pas bénéficier d'un appui financier substantiel et stable d'un autre organisme.

Dans la pratique, ces critères n'ont pas toujours pu être appliqués à la lettre et des écoles ont été sélectionnées compte tenu des besoins réels de la population de la zone de couverture, en dépit du fait que des conditions n'ont pas été réalisées comme la présence de source d'eau potable ou le manque d'ustensiles de cuisine par exemple. La mission entérine ces choix, car l'exclusion d'établissements ne répondant pas complètement aux normes devrait être faite au détriment des plus pauvres, ceux-là qui justement ont le plus besoin de l'assistance.

Suivi et évaluation

S'il est un aspect qui comporte des défaillances, c'est bien la surveillance des cantines et le suivi technique de l'activité. Le système de suivi utilisé est le même que celui qui existait au cours de la phase antérieure de l'activité : le directeur de l'école remplit le cahier de gestion de la cantine. Les formulaires fournissent des indications sur le nombre d'écoliers présents par sexe. Ils permettent d'enregistrer les volumes de produits utilisés par jour. Ils renseignent sur les mouvements de stock et sur la contribution des parents à la cantine. Une fois remplies, les fiches doivent être signées par les membres du comité de parents et sont acheminées au PAM.

L'introduction, en cours au moment de la mission, d'un formulaire traitant du taux de rendement scolaire représente une amélioration. Ce système comporte un formulaire de rapport trimestriel et mensuel de la cantine et un rapport d'exécution, un formulaire de supervision de la cantine et une feuille de lot.

Les observations effectuées sur des fiches déjà remplies dans les écoles ont permis de relever des erreurs et des incohérences dans les données recueillies, ce qui nous habilite à questionner la qualité des données produites.

Le personnel dont dispose le PAM est insuffisant pour couvrir efficacement tout le réseau de cantines et de snacks. Il est vrai que les employés du MENJS sont là pour les épauler, mais le PAM ne peut compter sur un personnel sur lequel il n'exerce pas d'influence. Le suivi effectué par les inspecteurs du MENJS est irrégulier. Les agents du PAM pour leur part n'arrivent à couvrir plus de 50% des écoles bénéficiaires.



Le système en place actuellement fonctionne plus comme un outil de gestion d'approvisionnement et de stocks et pas suffisamment comme un instrument qualitatif pour évaluer les résultats de l'aide alimentaire.

Effets négatifs

Certains observateurs, notamment du côté de l'USAID, sont enclins à penser que le temps passé à la cantine aurait un impact négatif sur l'amélioration de la performance scolaire du fait de la réduction du temps d'apprentissage. C'est une observation souvent faite, mais comme celle relative au transfert de ressources, rien ne permet d'étayer cette supposition. C'est un paramètre à prendre en considération dans le système de suivi de cette activité.

Obstacles relevés dans la mise en œuvre de l'activité :

- instabilité politique et sociale et insécurité : source constante de contestations, même au niveau des débardeurs, ce qui a causé des difficultés énormes au dédouanement des vivres au Cap-Haïtien et à leur stockage dans cette ville même ;
- très mauvais état des routes dans le Nord et le Nord-Est et difficultés causées à l'acheminement ponctuel des vivres ;
- retard apporté à la réalisation de l'enquête nutritionnelle ;
- absence d'une base de données sur les bénéficiaires avant la mise en œuvre du projet ;
- incapacité des services de sécurité publique à appuyer efficacement le programme tant sur le terrain qu'à Port-au-Prince ;
- insuffisance de l'effectif des agents du PAM à même de couvrir régulièrement les cantines scolaires ;
- faiblesse institutionnelle du MENJS quant à sa capacité à assurer une surveillance régulière du fonctionnement des cantines.

Recommandations

- tout en travaillant à mieux valoriser le personnel disponible, augmenter l'effectif des agents de terrain pour assurer un suivi adéquat des cantines ;
- améliorer le système de suivi existant, par la constitution de la base de données prévue, par la mise en place d'un système logique de suivi et évaluation et par une meilleure valorisation des informations produites ;
- en plus de chercher à répondre aux besoins nutritionnels, le programme devrait accorder une plus grande attention aux habitudes alimentaires des élèves ;
- chercher à diminuer le coût moyen de la ration servie aux écoliers, par l'introduction de produits locaux et l'extension de l'opération biscuits ou une autre de ce genre ;
- dans les écoles où une distribution de biscuits ou de boisson vitaminée ne peut être réalisée tôt le matin, le repas devrait être préparé le plus tôt possible, sans pour autant empiéter sur le cursus scolaire ;



- par une concertation renforcée avec d'autres donateurs et organisations, améliorer les capacités de gestion des comités de parents ;
- assurer dès que possible, en partenariat avec l'OMS/OPS et l'UNICEF la distribution des micro nutriments prévue depuis le début du projet ;
- renforcer les facilités de collecte et de stockage de l'eau, la fourniture de foyers améliorés et toute autre initiative susceptible d'améliorer les conditions des populations ciblées ;
- rechercher encore plus de collaboration avec les bailleurs de fonds pour appuyer des actions complémentaires en éducation ou dans tout autre domaine, tels ceux mentionnés au point ci-dessus, que le programme de pays ne peut financer directement.

6.3 Activité fondamentale n°3 : production vivrière familiale et infrastructure

Les activités de cette composante ont commencé en février 2000. L'élaboration du document de base du projet avait donné lieu en octobre 1998 à une étude⁸ régionale et par communes, qui avait permis de définir les besoins prioritaires, d'identifier les partenaires possibles et d'obtenir la participation active des communautés qui devaient être chargées de l'exécution et de la gestion des activités du projet. Les communautés furent consultées à travers des interviews participatifs pour décider quel type d'activité ils voulaient mettre en marche avec l'appui du programme. Au mois de janvier 2000, dans un atelier de re-programmation, les activités furent recadrées pour mieux répondre aux diverses situations.

Dans chaque zone d'intervention, un conseil de gestion participative a été établi par la communauté pour organiser, exécuter et suivre les interventions prioritaires (production vivrière, conservation des sols, adduction d'eau, infrastructures routières, retenues d'eau, etc.). Ces conseils, composés de "représentants légitimes" de tous les secteurs, assurent dans chaque zone la coordination et l'exécution de toutes les activités avec un appui technique et organisationnel du MARNDR.

Les objectifs principaux sont de contribuer, en utilisant une démarche participative, à l'amélioration de la sécurité alimentaire des familles pauvres en les aidant à augmenter leur production vivrière pour satisfaire les besoins de consommation immédiats et de fournir aux agriculteurs un appui technique et une formation en matière de conservation des sols et des méthodes de production en transférant des revenus au profit des familles pauvres et en les aidant à accroître leurs actifs.

L'apport des vivres vient en appui à la finalisation de projets d'intérêt collectif, de production ou de capitalisation de terres dégradées, jouant un rôle prépondérant dans l'appui à la motivation et à la structuration des groupements.

Le personnel PAM et MARNDR est en nombre insuffisant pour suivre toutes les activités de la composante et pour remplir les fonctions essentielles de planification, d'exécution et de suivi. Une réorganisation, une meilleure affectation du personnel et surtout une plus grande exigence

⁸ Etude réalisée, entre autres, par l'agronome M. Desravines, responsable au niveau de la DDA du Nord-est de la section ressources naturelles et coordinateur actuel du programme appuyé par le PAM dans ce département. Dans ce cas l'indépendance technique et de jugement de la part de la DDA comme structure déconcentrée de l'Etat chargée de faire appliquer la politique du gouvernement et de suivre et évaluer les activités, semble questionnable.



des directeurs des DDA envers les cadres et techniciens affectés au programme, est souhaitable, notamment en ce qui concerne leur présence sur le terrain. Ces mesures pourraient déjà apporter une nette amélioration dans le fonctionnement quotidien.

Le niveau technique des ressources humaines mises à disposition par le MARNDR/DDA doit être amélioré. Par exemple en ce qui concerne les appuis techniques au niveau des pépinières, traitement des ravines, construction de retenues d'eau, etc... les connaissances techniques et les méthodes d'appui et de conseil envers les bénéficiaires laissent à désirer. Par exemple, dans le cas de retenues d'eau, avant que les travaux ne démarrent, il faut commencer par expliquer aux bénéficiaires que le travail ne se termine pas avec la finition de la digue, que celle-ci risque de casser, que le trop plein sera dégradé et qu'il faudra le refaire ; enfin expliquer qu'après les pluies les travaux d'entretien continueront, et ce peut être pendant deux à trois saisons ; chose que les techniciens de la DDA du Nord n'ont absolument pas fait.

Efficacité/partenariat

La mise en œuvre des activités fut contractualisée en partenariat avec le MARNDR par le biais d'un accord signé en 1997. Ce ministère, à travers ses structures déconcentrées, est chargé de l'exécution des activités. Dans la réalité, compte tenu des faiblesses du MARNDR (il ne dispose pas des ressources humaines, ni en quantité ni en qualité, pour assurer à lui seul l'ensemble des activités), le PAM a passé quelques accords de partenariat (pas assez) avec des organisations et structures (ONGs) ayant les mêmes objectifs, pour mener à bien le programme. De plus, dans le cas d'appui à la construction de systèmes d'eau potable, de construction de routes rurales, de mise en place de pépinières ou de plantation d'arbres chez les producteurs, les partenaires externes autres que le MARNDR assurent en général beaucoup mieux la mise en place des actions et surtout l'appui et la formation des organisations de base ; organisations qui devraient assurer dans le futur la gestion et l'entretien des ouvrages.

Pour une amélioration des prestations et pour commencer à amorcer une relève future des activités, le PAM et le MARNDR devraient réfléchir, d'ici à la fin du programme, à l'intégration d'autres partenaires locaux en tant qu'exécutants de projets.

Activités

Bien que la conjoncture soit très difficile au niveau macroéconomique, elle est malgré tout assez favorable à l'extension des cultures pérennes et au développement de méthodes de conservation des sols et des eaux. En effet, plusieurs facteurs se conjuguent pour favoriser l'augmentation des productions agro-forestières et fruitières :

- la croissance de la demande urbaine et la hausse des prix pour les fruits à forte valeur calorique (fruit de l'arbre à pain, avocat, mangues) ;
- la proximité de la République Dominicaine ;
- la demande et les prix pour le charbon de bois et le bois de chauffe (boulangeries, blanchisseries, unités de transformation de la canne) ont également connu une forte hausse en raison de la dévaluation de la Gourde, de l'augmentation des prix pétroliers, de la croissance de la population urbaine et de la réduction parallèle de l'offre de bois. Il en est de même pour les planches des espèces de bois précieux (acajou, chêne, cèdre) et des espèces destinées à la construction et à l'ameublement dans les couches populaires (frêne, mangue, avocat).



La coupe et la transformation de produits ligneux constituent ainsi pour les agriculteurs un moyen de plus en plus important de diversification, de régularisation et d'augmentation des revenus. Pour les nombreuses exploitations conduites par des femmes (épouses de migrants, veuves, femmes seules), le bois et les fruits représentent d'autre part des productions intéressantes car elles sont peu exigeantes en main d'œuvre et constituent une épargne facilement mobilisable durant les périodes de creux dans la trésorerie des exploitations. La récolte d'un manguier "fransik" peut par exemple se vendre sur pied entre 300 et 500 Gdes. Pour les agriculteurs âgés, le bois est par ailleurs considéré comme une épargne en vue de leur retraite.

Pour ce qui est des techniques de conservation des sols et des eaux proposées, elles vont dans le sens de la recherche par les agriculteurs de techniques d'intensification des productions à partir d'investissements en main d'œuvre pouvant donner des résultats à court terme. L'abondance de pierres dans les zones de piedmont calcaire facilite par ailleurs les travaux d'aménagement de ravines.

Les actions prévues permettent, en principe, d'obtenir des résultats assez rapides en termes d'amélioration des conditions de vie et de revenus des groupes et des populations touchés, avec cependant un grand point d'interrogation sur les projets de maraîchage communautaire féminin qui, selon l'expérience de la mission, sont rarement créateurs d'actifs durables (on montre souvent aux missions-en Haïti ou ailleurs- des groupements de ce type qui ont un ou deux ans d'âge ; trop rarement voit-on des groupements survivant après plusieurs années).

Bien que la pertinence de la composante agricole soit positive, il faut attirer l'attention sur les périodes où les travaux sont réalisés. A la lecture des rapports et selon les déclarations des bénéficiaires, les travaux sont exécutés, pour la plupart, indépendamment des calendriers agricoles des zones concernées.

Pour laisser du temps aux bénéficiaires pour réaliser d'autres travaux dans leurs champs ou pour vendre leur main d'œuvre, les journées de travail comportent entre 4 et 5 heures de temps. Les travaux ne dépassent pas les 4 à 5 mois de travail et les participants changent pour augmenter le nombre de personnes ayant droit à recevoir de la nourriture. Selon les déclarations des chefs des Comités, le roulement des personnes est respecté pour permettre à la majorité des ménages démunis de "toucher" une partie de l'aide.

La participation des bénéficiaires est une règle générale et avec l'appui des techniciens des DDA elle couvre à la fois l'identification, la conception et l'exécution des travaux à réaliser. Cette participation comporte la main d'œuvre non qualifiée, les matériaux locaux (parfois les matériaux importés sont achetés par la communauté) et rarement l'outillage⁹.

Les comités de gestion participative, structures créées par les DDA pour mener à bien le programme, servent de relais entre le PAM, le MARNDR et les bénéficiaires. Parfois ces comités "abusent" de leur position dans la communauté pour développer une sorte de clientélisme au moment des embauches.

⁹ A ce propos il faut noter que les bénéficiaires n'aiment pas trop utiliser leurs "seuls" outils de travail pour réaliser les travaux type "vivres contre travail" et ceci à cause de la rareté de l'outillage chez les producteurs et la cherté de ce type de matériel. La paysannerie haïtienne souffre d'un manque généralisé d'outils de production et la faible productivité du travail dans le milieu rural est, en grande partie, due au manque (en quantité, qualité et diversité) d'outillage agricole.



Le programme “ rémunère ” les travaux en aliments. La rémunération argent et nourriture ou outils et nourriture n'est pas pratiquée et la mission recommande que cette éventualité soit envisagée. Les rations sont généralement distribuées tous les 15 jours ou, si les travaux sont de courte durée, à la fin du projet¹⁰.

Qualité des travaux

Les principales réalisations sont : les routes rurales, les adductions d'eau potable, les ouvrages de conservation des sols, les curages et réhabilitation des canaux d'irrigation, la construction d'ouvrages de retenue d'eau, les pépinières, les jardins maraîchers. La participation des populations à l'identification et à la construction des ouvrages est un facteur décisif de leur pertinence.

Les ouvrages réalisés sont en général d'une qualité moyenne ; celle-ci pourrait être améliorée si des études plus précises, avec des ressources humaines plus qualifiées¹¹, étaient menées avant le démarrage des travaux. Malheureusement la nécessité d'intervenir rapidement et le besoin de vite distribuer des revenus, limitent la qualité des interventions.

Dans ces types de réalisations, le problème principal est celui de la durabilité et de l'entretien des ouvrages, surtout en ce qui concerne les ouvrages à caractère collectif, comme les routes rurales et les adductions d'eau potable¹².

Une sérieuse réflexion, sans complaisance, doit obligatoirement être menée pour définir si le PAM et les autres agences de coopération doivent continuer à financer ce type d'ouvrages en sachant que l'entretien ne sera jamais réalisé ; nous en voulons pour preuve, les divers systèmes d'irrigation (grands ou petits) et d'adduction d'eau potable qui nécessitent en moyenne une réhabilitation tous les cinq à dix ans : ces réhabilitations sont dans la plupart des cas, financées par l'aide externe.

Dans le cadre d'une approche “ volontariste et réaliste ” et de création d'actifs durables, les moyens nécessaires à l'entretien ne devraient-ils pas être aussi envisagés dans le cadre de l'aide et prévus dans les coûts des projets ?

Suivi évaluation

Le système actuel de collecte d'informations et des données est basé sur la recherche quantitative à partir des données issues du terrain et collectée sur des fiches remplies par les techniciens ou les

¹⁰ La mission a pu assister à une intéressante discussion avec un groupement maraîcher de femmes de Ferrier. Celles-ci se plaignaient que depuis le début des travaux les vivres n'étaient pas encore arrivés ; mais elles ne savaient pas que “ quelqu'un ” avait pris la décision, à leur place, de recevoir les vivres seulement à la fin des travaux. Elles ont découvert à ce moment la décision les concernant et elles se sont données rendez-vous pour discuter à nouveau et demander au Comité de faire livrer la nourriture tous les 15 jours.

¹¹ Par exemple les travaux réalisés dans le cadre de la retenue d'eau de Pignon ne sont pas conformes aux normes de sécurité pour empêcher la digue de casser ; les mesures sociales et juridiques (inscription de la retenue au nom de la communauté face au notaire) pour empêcher l'appropriation de l'ouvrage par des potentats locaux n'ont pas été encore envisagées.

¹² Selon l'évaluation “ Nourriture contre travail ” de la CNSA, les populations n'ont en général pas intérêt à ce que les structures soient très durables, dans la mesure où lorsqu'elles seront dégradées, on comptera sur un nouveau programme ou projet, distributeur de revenus, pour les réhabiliter.



responsables des comités de gestion participative. Ce système de collecte d'information (et non de suivi-évaluation) mis en place par le PAM et le MARNDR souffre d'abord d'un manque de vision sur ce qu'il faudrait chercher et savoir pour gérer au mieux les actions, et ensuite d'une insuffisance de ressources humaines qui souvent n'ont pas la formation adéquate et ne sont pas utilisées au maximum de leur potentiel.

Les informations, une fois collectées, arrivent au bureau du responsable technique de la DDA et/ou au niveau du bureau régional du PAM au Cap Haïtien ; ensuite les informations, non traitées, sont envoyées à Port au Prince ; souvent ces informations arrivent par deux voies différentes, PAM et MARNDR. Les rapports sont élaborés par les bureaux de Port-au-Prince ; à ce niveau il y a souvent un minimum d'échange d'information. Finalement deux rapports sont établis, un pour les besoins du PAM (trimestriel) l'autre pour les besoins du MARNDR (semestriel ou annuel).

Le système de suivi, s'il est efficace pour fournir les données quantitatives exigées par le PAM, les bailleurs et le ministère, manque de systématisation pour répondre aux besoins internes de pilotage du projet. Tel qu'organisé, il ne permet pas une remontée systématique de l'information qualitative vers les niveaux de décision, mécanisme qui pourrait accroître l'efficacité des interventions.

Par ailleurs, aucune activité de suivi-évaluation technique pour mesurer les impacts qualitatifs et quantitatifs n'est réalisée, notamment pour mesurer la création et le transfert des actifs vers les familles les plus pauvres.

Par ailleurs, ni à Port-au-Prince ni au Cap Haïtien, n'existe un tableau de bord par commune et par action, contenant les informations de la composante, les travaux exécutés, ceux en cours, le niveau de distribution des rations, les retards, les causes, etc..., mis à jour régulièrement (une fois par mois) pour connaître les avancements des actions par rapport à la planification.

Des indicateurs de SE doivent être mis en place le plus rapidement possible pour mesurer la création des revenus et mesurer l'impact du programme. Ce travail doit être assuré par le MARNDR et les DDA, en synergie avec le PAM.

Activités supplémentaires à envisager dans le cadre de cette activité

- Etant donné que l'aide du PAM est donnée surtout en vivres, des actions additionnelles à celles qui sont menées actuellement pourraient être envisagées, soit dans le cadre d'un appui au projet du PNUD de gouvernance locale, soit à travers les maires récemment installés qui cherchent des fonds ou des aides pour réaliser des travaux d'intérêt collectif dans leurs villes. Une aide bien ciblée pourrait être distribuée par les services des mairies ou avec un appui d'ONG ou d'associations locales. Ces travaux d'intérêt général pourraient être, entre autres : travaux d'assainissement de la ville, curage des canaux, nettoyage de la ville en général, embellissement des espaces publics, déblayage des trottoirs pour les rendre accessibles, etc. Cette expérience pourrait commencer par exemple dans quelques villes " moyennes " du département du Nord et du Nord Est, comme Trou du Nord, Acul du Nord, Limonade, Quartier Morin, Bahon, etc. Une fois ces expériences réussies dans les petites et moyennes villes, le savoir-faire pourrait être appliqué au Cap Haïtien et à Port-au-Prince.



- Une autre utilisation intéressante des vivres concerne les routes et pistes rurales construites par des projets ou programmes et qui ne rentrent pas dans les réseaux “ théoriquement ” entretenus par les services de l’Etat (et qui dans la pratique ne sont jamais entretenus) : une aide alimentaire pourrait être assurée pendant quelques années et gérée à travers les mairies et les Comités de gestion. Ces vivres pourraient être distribués chaque mois à des familles démunies que la mairie chargerait d’entretenir un morceau de la route. Par exemple chaque famille (petits cantonniers¹³) aurait à charge l’entretien de 3 à 400 mètres de route ; la mairie ferait un contrôle mensuel pour évaluer les travaux avant chaque distribution. Les outils devraient être fournis par la mairie ou le cas échéant par le PAM. Ce type d’activités nécessite un engagement à moyen terme que le PAM ne voulait pas assurer dans le cadre de projets, mais qui serait bien adapté à la réalité d’Haïti et à l’approche programme du PAM.

Recommandations

Les activités ayant débuté il y a un an à peine, il est encore fort tôt pour tirer des enseignements des quelques résultats obtenus et d’en déduire des recommandations. Néanmoins, sur la base de ce qu’elle a pu observer, la mission suggère qu’une attention particulière soit apportée aux points suivants :

Au niveau organisationnel

- La mise en place d’un système logique de suivi-évaluation et de fiches de suivi, avec des indicateurs simples pour effectuer le suivi des réalisations et évaluer leur impact est urgente. Des indicateurs simples de style « résolution de problèmes », devront être discutés avec les bénéficiaires.
- S’assurer que le système demeure léger tout en fournissant aux niveaux de décision les informations qualitatives et quantitatives nécessaires pour favoriser l’efficacité et la durabilité des interventions. Il ne s’agit pas de multiplier les objets de suivi et d’évaluation, ce qui aboutit souvent à l’incapacité à traiter l’information, mais bien de prioriser les thèmes et les données qu’on juge essentiels à la prise de décision.
- Le besoin d’un tableau de bord, partagé entre le PAM et le MARNDR et consultable à tout moment, est ressenti par les divers intervenants. Ce tableau de bord par commune à double entrée et actualisable chaque mois, devrait contenir entre autres : les activités prévues, la date de début des travaux, le nombre de familles touchées, le nombre des rations distribuées, l’avancement des activités, le nombre de femmes participantes, les principaux problèmes rencontrés.
- Utiliser autant que faire se peut la modalité « mixte » food + cash for work, le mode « cash » pouvant être réalisé à travers la distribution d’espèces ou d’outils agricoles.
- Avoir une connaissance « fine » de la zone de travail pour tenir compte des périodes culturelles, ce qui faciliterait l’utilisation de la main d’œuvre à des moments creux en évitant

¹³ Ce type d’entretien des routes fut pratiqué en Europe et surtout en France, le lendemain de la deuxième guerre, d’abord pour remettre les routes en état et ensuite pour distribuer des aides directes aux familles démunies et ayant tout perdu à cause du conflit. Les résultats furent très probants.



les effets pervers des programmes qui arrivent et proposent des activités FFW chevauchant les travaux agricoles.

- Comparer les activités PAM aux autres programmes utilisant des méthodologies différentes (CARE exécute son programme pendant toute l'année avec participation rotative des bénéficiaires ; Agro Action Allemande exécute les actions dans des moments ciblés dans le temps) et en tirer les enseignements quant au calendrier des travaux et à l'approche à privilégier.
- Dans la mesure du possible, promouvoir les travaux en s'appuyant sur les groupes d'entraide de travail qui souvent existent déjà, ramponeaux, kombites, escouades, ... plutôt que créer de nouveaux comités de gestion participative.
- Déléguer et responsabiliser la gestion des actions aux principales organisations reconnues de la zone en intégrant plus de producteurs (femmes et hommes) et des élus, ceci pour éviter le favoritisme, les détournements toujours possibles et les critiques. Le contrôle social doit être exercé par les intéressés eux-mêmes.
- En ce qui concerne les travaux de conservation de sols et d'aménagement de ravines ou de bas fonds frais, commencer les aménagements " du bas vers le haut ", c'est-à-dire d'abord aménager, en kombite, ramponeau, ... les parcelles " pré kay " et les fonds de ravines près des habitations, pour ensuite continuer vers le haut et en quelques années arriver au niveau bassin versant.
- Dans le cas particulier des " retenues d'eau, lacs collinaires ", les responsables devront veiller à être très attentif aux problèmes posés par la dynamique de l'eau et à apporter les modifications nécessaires aux différents types d'aménagement au fur et à mesure de l'avancement des travaux. La phase de stabilisation des ouvrages est techniquement encore plus exigeante que celle de la mise en place. À cet effet, le système de suivi devra inclure, pour chaque technicien, des observations mensuelles (ou plus rapprochées en saison des pluies) sur la nature des dommages occasionnés aux structures, leurs causes et les solutions envisagées. Ces observations feront l'objet d'une attention particulière des responsables de zone lors de leurs tournées de terrain.
- Les responsables techniques ainsi que les bénéficiaires devraient visiter et capitaliser à travers l'expérience acquise sur les 17 retenues construites à Pandiassou sur les terres des Petits Frères de l'Incarnation et d'analyser les causes de la faible valorisation actuelle de ces investissements.
- Bien que la démarche existe déjà, généraliser le principe de la rémunération des travaux à partir de contrats de travail à la tâche plutôt qu'à la journée. Les réalisations seront mieux exécutées et ce type de contrat offre plus de souplesse aux bénéficiaires pour une meilleure gestion de leur temps de travail.
- Entre le PAM et le MARNDR un effort devra être développé pour essayer de mieux intégrer les 3 activités du programme de pays dans le sens de pouvoir répondre aux problèmes des plus pauvres ou des plus démunis, par exemple les femmes seules chefs de familles, les veuves, etc. Des connaissances socio économiques locales plus poussées sont nécessaires.



- Exiger de la part des responsables des DDA une présence accrue sur le terrain des cadres et techniciens affectés au programme.
- Finalement il paraît nécessaire de réaffirmer et d'approfondir les diverses formes de collaboration avec certains élus locaux (Maires, CASEC, ASEC) qui en principe font partie des comités de gestion, de manière à garantir au moins une attitude de collaboration de leur part par rapport aux mesures qui seront proposées par les bénéficiaires pour favoriser la durabilité des différents types d'actions.

Au niveau technique

- Bien que les activités semblent être issues des recommandations des ateliers participatifs de travail tenus au début du programme, les actions semblent “ calquées ” d'une zone à une autre ; il apparaît important de pouvoir dans chaque cas asseoir les discussions avec les bénéficiaires (femmes, hommes, groupes d'entraide, ...) sur des données quantifiées et sur une bonne connaissance des intérêts particuliers des différentes catégories d'acteurs, surtout les plus démunis.
- Contrairement aux approches “ dirigistes ” qui privilégient dans les premières phases l'aménagement des espaces les plus dégradés surtout dans les parties les plus hautes des bassins versants ; les projets doivent donner la possibilité aux agriculteurs de choisir d'abord les parcelles où la matière organique et l'eau s'accumulent permettant rapidement de cultiver des espèces à forte valeur ajoutée. Ces résultats favorisent la diffusion spontanée des techniques d'aménagement développées au niveau des équipes et le projet est ainsi fortement sollicité au-delà de sa clientèle et de sa zone d'action immédiate.
- Les cadres de terrain doivent être appuyés dans ce sens et doivent acquérir des outils leur permettant de développer leurs facultés d'observation, de quantification et d'analyse. Les techniciens devront aussi être sensibilisés au raisonnement économique qui guide la prise de décision des producteurs. Les activités doivent servir d'outils pédagogiques d'apprentissage au développement participatif utilisant pendant quelque temps (années) les réussites et les erreurs.
- Le nombre d'outils fournis aux équipes devrait être augmenté : “ dérapines ” et barres à mine pour la fouille, brouettes de chantier (et non de jardinage), etc. La fourniture d'outils de qualité au départ est une première solution aux difficultés de renouvellement de l'outillage des producteurs les plus démunis. Des outils de qualité pourront être réparés (“ rebattus ”) par des forgerons locaux à mesure qu'ils s'usent, ce qui n'est pas le cas d'outils en acier de qualité inférieure qui cassent.
- Pour répondre au problème du transport des plantules en sachets, le projet pourra développer les techniques de semis-directs dans les parcelles cultivées pour les espèces ne présentant pas de difficultés particulières de germination (frêne, acajou local, cassia, tamarin, mangues, noix de cajou, ...). Aussi, ceux qui désirent produire individuellement des plantules pourront recevoir des sachets et/ou des semences gratuitement ou à des prix subventionnés. La maîtrise des techniques de semi-direct et de production de plantules par un nombre large d'agriculteurs constitue une garantie de la pérennité des actions initiées par le projet.



- La formation pratique et l'acquisition de références supplémentaires par les cadres de terrain paraît essentielle. On aura intérêt à capitaliser beaucoup plus qu'on ne le fait actuellement sur l'analyse concrète des expériences passées et en cours, réussies ou non, à travers la zone et le pays (PADF, ASSET, Agro-foresterie Nippes, ...)

7. ENGAGEMENTS ENVERS LES FEMMES

Le programme de pays est orienté vers les femmes, les enfants et les ménages dirigés par des femmes. Compte tenu du rôle des femmes par rapport aux enfants et compte tenu du poids des femmes chefs de ménage dans la société haïtienne, une telle orientation implique théoriquement qu'une place essentielle soit accordée aux femmes dans le programme. Ces options sont relativement bien traduites dans les orientations stratégiques de chacun des projets.

Les orientations définies sont assez pertinentes pour ce qui est de la prise en compte des femmes. Par contre, les stratégies préconisées se réfèrent surtout à l'exécution (conduite des activités) et ne fournissent pas d'indications sur les approches susceptibles de garantir effectivement l'implémentation des orientations retenues en faveur des femmes. Ces stratégies ne mentionnent généralement pas d'indicateurs, encore moins des indicateurs de sexo-spécificité et surtout elles n'intègrent pas les variables « accès aux ressources » et « contrôle des ressources » ; des variables pourtant primordiales lorsqu'on entend promouvoir l'équité de genre. Compte tenu du problème de départ (le statut des femmes qui influe considérablement sur leurs situations socio-économiques défavorables, en particulier dans un pays pauvre comme Haïti où le phénomène de la féminisation de la pauvreté est également observé) et de sa nature (rapports de pouvoir entre les sexes) qui rendent nécessaires d'accorder une attention particulière aux femmes, il aurait été indiqué de s'attarder également sur ces questions.

Dans le cadre de l'activité **santé/nutrition**, les femmes sont d'emblée les bénéficiaires et ont un accès direct à la nourriture. Aucun problème ne semble être soulevé par rapport au fait que les femmes soient les bénéficiaires directes. Le cadre dans lequel les femmes concernées tirent des bénéfices concorde avec un des rôles qui leur est dévolu en raison de leur sexe, à savoir prendre soin de la famille. De plus, les bénéfices en question sont en nature et, de toute façon, les vivres reçus serviront à la famille (hommes compris).

Pour ce qui est de l'activité **éducation de base/cantines scolaires**, il y a lieu de distinguer entre les populations des écoles (élèves et maîtres), les comités de gestion et les groupes de bénéficiaires des formations dispensées :

- **Populations des écoles** concernées : les données collectées sur les effectifs des écoles ne sont pas systématiquement ventilées par sexe. Les rapports établis, principalement en vue de l'approvisionnement des écoles et du suivi, présentent d'ailleurs uniquement les effectifs globaux. Etant donné que des informations ont pu être obtenues à ce sujet dans certains cas, on peut valablement conclure que cette situation reflète un manque de sensibilisation à la question de genre en tant que telle et, surtout, un manque d'appréhension de l'utilité de la collecte de telles données et donc de l'importance de leur traitement pour la réalisation des objectifs par rapport aux individus de sexe féminin. Les chiffres cumulatifs pour la période janvier 1999 à décembre 2000 font état d'un total de 133.117 filles bénéficiaires contre 104.705 garçons, soit 56 % de filles bénéficiaires. Pour ce qui est des causes des absences enregistrées dans les écoles, le personnel enseignant et la direction de certaines écoles mentionnent, pour les petites



filles, les causes suivantes : s'occuper de plus jeunes enfants en l'absence des parents ; accomplir les tâches domestiques ; indisponibilité de la mère qui n'a pu préparer une jeune enfant pour qu'elle se rende « convenablement » à l'école (être coiffée) ; accompagner la mère au marché pour l'écoulement des produits ; condition de « restavèk¹⁴ ». Relevons par ailleurs que le personnel des établissements scolaires concernés n'atteste pas d'une véritable connaissance des enfants qui leur sont confiés ni de leurs parents. La connaissance qui prévaut résulte du simple fait de vivre dans la même communauté et donc de disposer d'un minimum d'information. Cette question mériterait que l'on s'y attarde au sein des comités de gestion, car elle concerne directement l'objectif dit d'intégration des écoles dans les communautés.

- **Comités de gestion** : les effectifs des comités sont variables, de cinq à onze membres. Certains comités sont exclusivement composés de parents et d'autres (apparemment la majorité) sont formés de parents, de professeurs, de directeurs/directrices d'école. Il n'y a pas globalement de grands écarts au niveau de la répartition selon le sexe, mais il faut remarquer que le nombre de responsables féminines d'écoles n'est que de 25 %. Les informations relatives au rôle joué par les femmes dans les comités font par contre ressortir que d'une part, elles occupent généralement les fonctions de cuisinières et de conseillère et ne détiennent pas de véritable pouvoir de décision. Les hommes occuperaient pour leur part davantage les fonctions de dirigeants des comités et de responsables des dépôts.
- **Bénéficiaires des formations** en nutrition et gestion : l'application mécanique du critère de la représentation égale des sexes conduit à des situations parfois aberrantes. La mission a observé que dans une séance de formation en nutrition les hommes étaient majoritaires. Le but de telles séances étant de favoriser la préparation de repas équilibrés dans les foyers, quelle est l'utilité de former à la préparation des aliments des individus qui, de leur propre aveu, ne sont pas impliqués -et ne songent pas à l'être- dans cette tâche domestique dévolue aux femmes? Ce, d'autant plus, qu'aucune discussion n'est engagée sur le sujet en vue de tenter d'infléchir les comportements traditionnels. Parmi les raisons pouvant expliquer l'intérêt manifesté par les hommes pour ces formations, citons : le caractère valorisant du fait de participer à une formation en tant que telle, la volonté (rôle) d'être présent dans des espaces où l'on discute de problèmes concernant la communauté et un certain amusement (plaisir de manger en groupe). En tous cas, certains hommes n'ont pas hésité à déclarer que cela leur permettra de « mieux contrôler » (comprendre ? accepter ?) les préparations culinaires de leurs conjointes. La formation, telle que pratiquée, devrait plutôt être modulée selon le public. En d'autres termes, il conviendrait de distinguer les besoins en formation (dirigée vers les personnes qui exécuteront la tâche), des besoins en information/sensibilisation/initiation (dirigée vers les personnes assumant certaines fonctions éducatives ou autre dans les écoles), afin de favoriser une appréhension correcte du sujet et, subséquemment, obtenir davantage d'appuis au niveau de la communauté concernée.

Quant à l'**activité agriculture familiale et infrastructures**, il a été remarqué que les femmes, en tant que groupe défavorisé - surtout les veuves, les chefs de famille ou les mères célibataires - ne sont généralement pas prises en compte dans leur diversité. Les groupements de femmes comptent souvent des « hommes décideurs » dans leurs structures. Les informations collectées ne font état d'aucun conflit survenu en raison de la présence des femmes dans les équipes de travail.

¹⁴ - Terme désignant les enfants en domesticité. Les données à ce sujet font état d'une majorité de petites filles parmi ces enfants.



Aucune appréciation relative à la présence des femmes n'a pu être recueillies auprès des agents de terrain. Ce personnel ignore généralement les engagements du PAM à l'égard des femmes et n'a qu'une très vague idée de la justification de la consigne relative à la présence des femmes dans les projets mis en œuvre (50 %). En conséquence, aucune démarche n'est entreprise en vue recueillir les commentaires des femmes, de noter l'effet de leur présence, ou encore de s'intéresser à la place qu'elles occupent par exemple dans les comités de gestion.

Globalement, la mission a remarqué que des opportunités pour les femmes de participer à des structures de décision ne sont pas mises à profit ; les projets ne cherchent pas à connaître réellement l'environnement socio-organisationnel des femmes ; les formations dispensées ne font pas place à la problématique de genre (aucun module n'a d'ailleurs été élaboré à cet effet), les effets des projets sur le statut des femmes ne sont pas questionnés.

Force est donc de constater que la préoccupation est généralement essentiellement d'ordre numérique. Les femmes ne sont pas considérées en tant que telles (la personne), mais plutôt dans leur rôle de mère. Selon les observations effectuées, une telle situation résulte fondamentalement :

- d'une insuffisance/absence d'appréhension de la problématique de genre ;
- d'un manque d'information/formation relative à la justification de la démarche en faveur des femmes;
- de la méconnaissance et/ou du manque d'appropriation des cadres de référence du Système des Nations-Unies en la matière (notamment la Convention de Copenhague contre la discrimination à l'égard des femmes, la Plate-forme d'Action Beijing, les résolutions de la Conférence du Caire sur la Population et le Développement, les engagements pris lors du Sommet des chefs d'Etat de la fin du millénaire) ;
- d'un manque d'outils de travail spécifiques (grilles d'analyse) ;
- d'un manque d'apport/de support du siège du PAM et aussi du SNU (le PNUD en raison de sa fonction de coordination; des agences qui, de par leur mission, s'adressent de manière privilégiée aux femmes, c'est à dire, le FNUAP, l'OPS/OMS et l'UNICEF).

Il n'est donc guère étonnant de constater qu'aucune véritable stratégie ne prévaut en ce qui a trait à la prise en compte des intérêts stratégiques des femmes. De par la nature même du programme de pays certains des besoins immédiats des femmes sont certes pris en compte, mais les manquements soulignés font que d'une part, ces besoins immédiats n'obtiennent pas toute la couverture auxquels ils pourraient prétendre dans le cadre du programme et, que d'autre part l'articulation entre les besoins immédiats et les intérêts stratégiques des femmes n'est pas effectuée. Les objectifs visés tant en terme d'acquisition d'actifs¹⁵ qu'en terme d'accès et de pleine participation aux structures de pouvoir et de décision, ne peuvent donc être atteints et l'aide complémentaire ne peut dès lors jouer le rôle qui lui est dévolu.

En conclusion, il est **recommandé** de prendre les mesures qui s'imposent pour que la perspective de genre devienne effectivement une approche qui sous-tende et imprègne la réalisation de toutes les activités : il est impératif d'avoir une meilleure appréhension de la problématique de genre, à travers une meilleure connaissance des cadres de référence (conférences de Copenhague, Beijing

¹⁵ - Un lien étroit établi entre consommation et investissement dans le document de référence du PAM « Favoriser le développement ».



et Le Caire) et une information correcte et complète quant à la justification de la démarche en faveur des femmes. Pour cela, il est indispensable que les moyens nécessaires soient dégagés :

- ressources humaines pour les formations et explications des cadres de référence ;
- ressources financières pour supporter les formations ;
- implication des agences particulièrement concernées des Nations Unies (PNUD, UNICEF, FNUAP, OMS/OPS) ainsi que de la coopération canadienne qui au vu des avancées enregistrées dans la société canadienne devrait être en mesure d'apporter un appui considérable à ce dossier ;
- support du point focal genre du bureau régional du PAM qui devrait faire un transfert de connaissances au point focal genre du bureau du PAM en Haïti ; une visite à Port-au-Prince devrait être prévue dans les meilleurs délais (le point focal genre de Port-au-Prince vient d'élaborer un plan d'intervention qui mérite d'être discuté avec la responsable du bureau régional).

8. COMPATIBILITE AVEC LA POLITIQUE « FAVORISER LE DEVELOPPEMENT »

La mission a relevé que les objectifs du programme de pays et des trois activités qui le composent sont effectivement compatibles avec les politiques actuelles du PAM et s'identifient clairement avec les orientations des programmes futurs du PAM énoncées dans le document « Favoriser le développement » :

- *permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins sanitaires connexes* : l'activité santé/nutrition couvre exactement ce secteur en cherchant à améliorer le statut nutritionnel des mères et des femmes enceintes et de leurs enfants de 6 mois à 5 ans et en les attirant à fréquenter assidûment les centres de santé où les soins de santé de base leur sont prodigués. L'inclusion du volet d'assistance aux tuberculeux en partenariat avec ICC renforce le volet de prise en charge sanitaire.
- *permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et la formation* : l'activité de support à l'éducation/cantines scolaires répond exactement à ce critère.
- *permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver* : l'activité production vivrière familiale et infrastructure répond à ces critères : les activités réalisées (pistes de désenclavement, retenues d'eau, pépinières, jardins maraîchers, etc... sont décidées en participation avec les communautés et sont susceptibles de leur procurer des actifs durables.
- *atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones exposées à des crises répétées de cette nature* : le choix de concentrer les activités dans la région nord du pays, sujette à de fréquentes sécheresses et/ou inondations a effectivement permis au PAM de satisfaire immédiatement les besoins alimentaires des populations sinistrées et de mettre en place des activités à moyen terme (camps d'été pour les enfants d'âge scolaire, inclusion des enfants de moins de 6 ans légèrement mal nourris dans le volet santé/nutrition pour éviter que leur état n'empire).
- *permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durable* : la préservation des ressources naturelles est une préoccupation du volet d'activités production vivrière familiale



et infrastructure et certains travaux de préservation des sols sont entrepris (protection des sols, traitements de ravines) bien que sur une petite échelle.

Concernant cette dernière ligne d'activités, la mission recommande qu'en ce qui concerne les travaux à haute intensité de main d'œuvre qui sont soutenus par le programme (travaux d'infrastructures comprenant en général des activités de contrôle de l'érosion et de protection des sols, de plantations, etc...), le PAM puisse augmenter ses interventions dans ce sens, tout en limitant son support à des projets disposant par ailleurs de l'encadrement et du soutien (financier, technique) nécessaire.

Dans cette optique, le bureau de Port-au-Prince a informé la mission :

- d'une demande préliminaire du PADF pour l'extension du chantier de Fond d'Oie auquel le PAM participe actuellement et que la mission a trouvé très performant (il s'agit d'un projet ambitieux de construction de route de désenclavement d'une région, avec tous les travaux d'accompagnement, plantations d'arbres, protection des sols et traitements de ravines, assistance aux cultures, etc...) ;
- d'une possibilité de partenariat, demandé par le nouveau gouvernement, pour participer à la réhabilitation des pistes intercommunales.

Il s'agit là de deux activités pour lesquelles la mission supporte pleinement l'engagement du PAM.

En ce qui concerne les recommandations du document favoriser le développement en matière de politique pour la mise en œuvre des activités, elles s'appliquent toutes aux activités du programme de pays, à l'exception de celle concernant le suivi des activités. Ces recommandations sont :

- *fournir une assistance uniquement lorsque la consommation vivrière est insuffisante pour assurer une bonne santé un et une bonne productivité (s'applique à chaque activité)*
- *aider à la consommation alimentaire pour encourager l'investissement et laisser derrière elle un actif durable, matériel ou humain (s'applique à chaque activité)*
- *aider les ménages pauvres et victimes de l'insécurité alimentaire (s'applique à toutes les interventions)*
- *cibler géographiquement pour concentrer les ressources sur les zones d'insécurité alimentaire à l'intérieur du pays (fait pour toutes les activités)*
- *entreprendre un ciblage supplémentaire à l'intérieur des zones géographiques retenues pour identifier les bénéficiaires les plus nécessiteux (reste à améliorer dans le cadre des activités agricoles)*
- *tenir compte du facteur temps (importance de contribuer à la bonne alimentation des jeunes enfants)*
- *recourir à l'approche participative afin de mieux connaître les besoins des bénéficiaires et de les faire participer à tous les niveaux du projet (en cours - des améliorations restent à apporter dans ce sens)*
- *rechercher activement des partenaires (fait de façon efficace par le bureau du PAM)*
- *assurer le coût-efficacité des activités (au niveau logistique: les coûts de distribution du PAM sont inférieurs à ceux d'autres agences qui ont d'ailleurs approché le PAM à diverses reprises pour la prise en charge de leur propre logistique)*



- *expérimenter des nouvelles approches* (ici aussi, le bureau du PAM a fait montre de beaucoup d'initiative et de souplesse en ce qui concerne l'utilisation innovatrice des vivres et les transferts entre activités)

et enfin la recommandation pour laquelle des mesures nouvelles doivent être mises en place :

- *attention axée sur les résultats* (le système de suivi-évaluation devra être davantage axé sur l'obtention et l'analyse de données qualitatives sur les activités en plus des données quantitatives)

9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GENERALES

Le programme de pays en cours apparaît **rationnel** et bien fondé, tant dans ses objectifs principaux que dans les types d'activités réalisées ; il est **en harmonie** avec les politiques du gouvernement, du futur chef de l'état et du PAM.

La situation en Haïti restant difficile et précaire, il est recommandé que le prochain programme de pays **continue et consolide** les actions menées pour combattre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, en conservant les activités du programme actuel, qui se retrouvent dans quatre des dix axes stratégiques prioritaires retenus dans le bilan commun de pays (octobre 2000), à savoir:

- Axe 1 : éducation pour tous, valorisation et maillage des ressources humaines
- Axe 6 : insertion de la lutte contre la pauvreté dans la problématique, les politiques et les actions d'amélioration du niveau et de la qualité de vie
- Axe 7 : le développement rural durable et la sécurité alimentaire
- Axe 8 : la protection et la valorisation des ressources de l'environnement et de l'utilisation durable de l'espace

Etant donné les contraintes de tous ordres auxquelles le PAM continue à faire face, (nécessité d'assurer la logistique interne, nombre élevé de points de distribution, niveau de budget, suivi-évaluation des activités, etc...) il est recommandé de ne pas envisager d'augmentation quantitative substantielle du niveau de l'assistance, mais plutôt d'**assurer une consolidation des activités** à tous les niveaux en assurant la disponibilité des ressources (budgétaires et humaines) pour la mise en place de systèmes logiques de gestion faisant clairement ressortir pour chaque activité les objectifs de développement visés, les moyens mis en oeuvre pour y parvenir et les systèmes de suivi-évaluation à mettre en place pour mesurer les résultats.

Depuis le début effectif du programme de pays (qui prévoyait la fourniture totale de 72.700 tonnes de vivres, soit environ 14.500 tonnes par an), les quantités effectivement livrées ont été de 6.560 tonnes en 1999 et 10.300 tonnes en 2000. Afin de ne pas « étouffer » les bureaux, la mission recommande **de limiter les quantités totales au niveau atteint en 2000**, tant que les structures des bureaux (en tenant compte des augmentations de personnel de suivi recommandées dans ce rapport) seront inchangées.

Toute augmentation du tonnage au-dessus de ce niveau devrait faire l'objet d'une revue à la hausse de la structure des deux bureaux opérationnels dans le pays (personnel, budget, matériel, moyens de transport), sous peine de courir le risque de retomber dans une situation où la dimension « développement » des activités ne pourrait plus être assurée.



Le sous-bureau du Cap Haïtien devrait non seulement être maintenu (en raison du rôle important qu'il joue pour les activités du PAM et de celui qu'il sera appelé à jouer dans un proche futur pour renforcer le partenariat avec les agences dans le cadre de l'UNDAF et des activités que celles-ci commencent et/ou préparent dans cette zone) **mais aussi être renforcé** du point de vue du personnel (un poste international et plusieurs postes d'agents de suivi), budget et matériel (de bureau et de transport).

La **mise en place d'un système logique de suivi-évaluation** devrait être effectuée dans les meilleurs délais pour chacune des trois activités. Pour ce faire le bureau de Port-au-Prince devrait bénéficier du support du bureau régional et/ou du Siège pour obtenir les données techniques nécessaires. Il sera à ce propos particulièrement important:

- d'augmenter le nombre d'agents de suivi dans les deux bureaux ;
- leur donner, ainsi qu'aux agents du gouvernement, la formation nécessaire pour pouvoir assurer le suivi de toutes les activités dans leur zone de compétence ;
- de recevoir le support du bureau régional et des compétences locales pour la réalisation des formations et la préparation des systèmes de suivi ;
- d'institutionnaliser les réunions du comité d'examen PAM/Gouvernement/NU/ONGs, qui devraient avoir une fréquence semestrielle.

La décision de **donner aux agents de suivi la responsabilité d'action sur toutes les activités** réalisées et/ou planifiées dans leur zone de compétence devrait être confirmée et rendue effective dès que possible après que les formations de base leur aient été prodiguées.

La mise en place de la recommandation ci-dessus devrait permettre à son tour d'**affiner le ciblage des bénéficiaires vers les plus pauvres** (notamment vers les femmes chefs de ménages qui sont réputées souffrir le plus de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire) et de mieux rechercher la prise en charge « totale » de ces bénéficiaires à travers une participation aux diverses activités soutenues par le PAM dans leur région.

Les efforts de **partenariat** entrepris par le bureau du PAM en Haïti devraient être continués et renforcés dans le cadre de l'UNDAF (le nouveau programme de pays du PAM devrait autant que possible coïncider avec le nouveau cycle de programmation 2002-2006), en particulier avec le FNUAP et l'UNICEF dans le cadre des discussions préliminaires tenues concernant les activités éducation et santé/nutrition dans le cadre desquelles des actions conjointes telles celles essayées avec succès en Côte d'Ivoire devraient être testées, avec les autres agences des Nations Unies également, telles la FAO (projet de Marmelade signé en janvier 2000), le FENU (projet de gouvernance dans le Nord Est, ainsi qu'avec les agences bilatérales, multilatérales et les ONG présentes dans le pays.

Dans la mesure du possible, des actions de partenariat transfrontalier devraient également être recherchées.

Dans le domaine de la **cantine scolaire**, le PAM devrait intensifier le rôle moteur qu'il joue depuis deux ans vis-à-vis des autres intervenants pour stimuler d'autres actions autour du thème de l'amélioration de l'éducation et de son environnement, telles que la santé scolaire, la récolte d'eau de pluie, l'utilisation de moyens modernes de cuisson, le renforcement des potentialités



agro-alimentaires communautaires par le biais d'achats et de transformation de produits agricoles au niveau local, et l'appui à la formation dans différents domaines.

L'action pilote de fabrication de biscuits à distribuer aux élèves dès leur arrivée à l'école pour combattre la faim immédiate mériterait d'être poursuivie et appliquée dans toutes les écoles où cela est techniquement possible, tout en réfléchissant sur les moyens de réduire les coûts de préparation du repas de midi (inclusion de produits locaux, utilisation de foyers modernes ou améliorés).

Dans les écoles où une distribution de biscuits le matin n'est pas réalisable, il faudrait veiller à ce que **le repas soit préparé le plus tôt possible**, sans pour autant empiéter sur le cursus scolaire. Pour cela, un travail de conscientisation des parents, directeurs et instituteurs apparaît indispensable et ce thème devrait être inclus dans les séances de formation.

Concernant les activités dans le domaine **santé/nutrition**, il est particulièrement important d'assurer les synergies indispensables entre les différents intervenants, MSPP, OMS/OPS, UNICEF, FNUAP afin d'optimiser les services rendus. Les résultats de l'enquête entreprise par International Child Care sur les résultats du traitement des malades atteints de tuberculose sont attendus vers le milieu de l'année 2001. S'ils confirment les premières impressions positives recueillies par la mission, le PAM devrait apporter son support à l'extension du programme envisagée par ICC et le MSPP.

Une attention particulière devrait être apportée à la mise en place des chantiers dans le cadre des activités de support à la production agricole et des infrastructures:

- en ce qui concerne les travaux de **conservation des sols et d'aménagement de ravines** ou de bas fonds, il faudrait commencer les aménagements "du bas vers le haut", c'est à dire aménager d'abord les parcelles près des habitations, ce qui contribuera à la création d'actifs pour le bénéficiaire, pour ensuite continuer en amont et arriver en quelques années au niveau bassin versant;
- pour les **travaux d'infrastructure**, le PAM devrait limiter ses interventions au support de projets complètement structurés par ailleurs et disposant de l'encadrement et des intrants (autres qu'alimentaires) nécessaires. L'aide alimentaire dans ce domaine ne peut jouer un rôle de leader mais plutôt d'accompagnateur pour faciliter le rassemblement de la main d'oeuvre de base nécessaire (tout en veillant à respecter les objectifs du programme de pays).

Le niveau des rations distribuées devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie, particulièrement en ce qui concerne les rations sèches ramenées à la maison par les bénéficiaires. La mission a reçu de ceux-ci et/ou des responsables locaux les représentants la doléance commune que les **quantités reçues étaient insuffisantes pour faire face aux besoins** de leur famille (souvent essentiellement des enfants. Comme le but du programme est de lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, la possibilité d'augmenter les disponibilités alimentaires des bénéficiaires devrait être étudiée, que ce soit par une participation aux autres activités présentes dans la zone ou éventuellement par une augmentation de la ration. La mission n'a pas eu le temps de se pencher activement sur la question.

Le choix des zones retenues dans le programme de pays actuel devrait être maintenu, en mettant l'accent sur le **ciblage des familles les plus pauvres** (à travers des études socio-économiques de



proximité) dans le but de les conscientiser aux différentes activités entreprises et de les faire bénéficier de leurs retombées:

- cibler les écoles accueillant les enfants en provenance des zones les plus déshéritées des zones géographiques retenues;
- cibler les familles les plus pauvres parmi la population des zones retenues afin de s'assurer qu'elles puissent bénéficier de l'apport nutritionnel des activités de santé/nutrition;
- cibler les activités agricole et d'infrastructure en priorité sur les familles les plus déshéritées.

L'**implication des ministères et des responsables** régionaux, départementaux et communaux devrait être assurée de façon effective, de même que la mise à disposition des différents apports, soutiens et financements du gouvernement prévus aux plans d'opération régissant les diverses activités.

Les **engagements des agences du système des Nations-Unies et du gouvernement** tels que prévus aux plans d'opérations des projets, devraient être appelés à se concrétiser de manière pratique et les formations nécessaires prévues et budgétées en ce sens.

Pour que les **engagements du PAM en faveur des femmes** puissent dépasser la préoccupation d'égalité de représentation numérique, les personnes responsables au sein des bureaux du PAM devraient recevoir une **formation sur l'appréhension de la problématique de genre** et les résultats des conférences de Copenhague, Beijing et Le Caire et la documentation complète relative à ces manifestations.

Une **visite de la personne « point focal genre » du bureau régional** devrait être planifiée pour:

- étudier avec sa collègue de Port-au-Prince les actions susceptibles de produire une avancée dans ce domaine,
- discuter des modules de formation sur la problématique de genre à mettre en place,
- étudier le plan d'action qu'elle vient de préparer et
- insérer les indicateurs voulus dans le plan logique de suivi-évaluation,

L'accent devrait être mis sur une **réelle participation des femmes dans les comités** qui existent ou qui sont formés dans pratiquement toutes les activités. Une attention toute particulière devrait être portée au fait que les femmes membres de ces comités devraient être reconnues en tant qu'« individu » et y exercer des fonctions des **fonctions de responsabilité** semblables à celles des hommes.

En ce qui concerne les activités d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV), le **financement du cartographe/statisticien au sein du CNSA devrait être maintenu**, en raison des résultats attendus des études en cours et de l'établissement prochain d'une carte de vulnérabilité.

La décision prise par le PAM d'**assurer la prise en charge de la ligne logistique complète** était la seule possible en 1998 et le reste actuellement en fonction de l'état d'instabilité et de « quasi-urgence » régnant dans le pays et en fonction du manque de structures stables et de moyens du gouvernement pour assurer ces responsabilités. La mise en oeuvre des activités de développement en Haïti est actuellement à ce prix.



Le moment n'y est pas encore propice, mais dès que la situation socio-économique et politique le permettra, le gouvernement devrait être mis devant ses responsabilités d'assumer la responsabilité de ce maillon de la chaîne d'activité.

La méthode actuelle de calcul et de répartition des coûts d'appui en tant que pourcentage du tonnage effectivement livré, représente un obstacle à la réelle efficacité du PAM dans ses activités de développement. En effet, pour favoriser le développement et créer des actifs durables, l'aide alimentaire devrait être dûment associée à d'autres apports (humains, matériels, financiers, techniques). Le fait de lier les coûts d'appui au tonnage livré joue en défaveur des "petits programmes" étant donné que les fonds alloués sont par définition limités.

Si l'aide alimentaire doit contribuer à favoriser le développement et créer des actifs à moyen/long terme, il est important que les voies et moyens soient trouvés pour que les ressources nécessaires à la gestion et à l'utilisation de celle-ci soient effectivement assurées dès l'approbation du programme de pays et rendues effectivement disponibles dans leur totalité.

Le Siège du PAM devrait étudier les possibilités d'effectuer la **comptabilité des vivres en fonction du programme de pays** et non plus pour chaque projet séparément. Cela renforcerait la souplesse inhérente au programme de pays de transférer les produits d'un projet à l'autre et éventuellement de favoriser ponctuellement une activité par rapport à une autre, sans entrer dans les interminables échanges entre Siège et Terrain qui ont actuellement lieu pour la régularisation des transferts entre différentes « shipping instructions » liées à des projets différents

La mission a également suggéré une série de recommandations plus détaillées et techniques qui apparaissent dans les chapitres consacrés à l'étude de chaque activité en particulier.



Annexes



ANNEX 1

TERMS OF REFERENCE

I. CONTEXTE

En 1994, le PAM a adopté la politique de l'approche-programme par pays qui remplace l'approche par projet qui ne permettait pas de relier facilement l'assistance du PAM à la planification nationale globale; il n'était guère possible non plus d'intégrer les différentes activités/projets du PAM de façon à obtenir un programme de pays cohérent. La nouvelle approche entraîne quelques changements fondamentaux dans la manière de planifier et de programmer les activités du PAM: elle repose sur une stratégie axée sur les populations et l'alimentation et utilise le "pays" comme entité de base de l'engagement du PAM. Un programme de pays doit apporter une réponse cohérente et ciblée aux objectifs stratégiques du pays bénéficiaire qui coïncident avec ceux du PAM et des autres partenaires d'aide. Cette nouvelle orientation va en outre dans le sens de la réforme de l'ONU (CCA, Plan cadre pour l'aide au développement (UNDAF), etc.).

L'approche programme par pays est présentée dans trois documents de référence clés: CFA 37/P/7 (avril 1994), CFA 38/P/6 (octobre 1994) et CFA 40/8 (octobre 1995). Dans le cadre des orientations prévues par le Schéma de stratégie de pays (SSP) et d'une justification précise de l'aide alimentaire, le programme de pays devrait apporter une orientation stratégique au niveau national au programme d'activités/projets du PAM. Les fonctions proposées de l'aide alimentaire devraient être fondées sur une analyse approfondie de la sécurité alimentaire nationale et de la vulnérabilité de groupes de population déterminés.

II. APERÇU DU PROGRAMME DE PAYS EN HAÏTI

Le programme de pays pour Haïti a été approuvé par le Conseil d'Administration à sa troisième session de 1997, pour une durée de cinq ans (1998-2002) sous réserve de la disponibilité des ressources nécessaires. Il comprend trois activités fondamentales pour un coût total de 54.6 millions de dollars EU. L'activité numéro un s'intitule Santé et nutrition de femmes et des enfants; la deuxième, éducation et nutrition de base et la troisième, production vivrière familiale et infrastructure. Deux activités supplémentaires – pour un total de 4.9 millions de dollars – ont été approuvées, intitulées programmes d'alphabétisation pour les femmes et les enfants et réhabilitation d'écoles par les communautés. Les objectifs du Programme de Pays correspondent au mandat du PAM et sont évidents dans les deux principales composantes du Programme:

- développement des ressources humaines par le biais d'une assistance nutritionnelle et d'un support de base pour la santé des femmes et enfants les plus pauvres, et d'une assistance visant à couvrir les besoins minimums d'éducation et alphabétisation.
- Développement de l'agriculture familiale et réduction de l'insécurité alimentaire des plus pauvres, particulièrement pour les femmes chefs de famille et les petits agriculteurs en zone montagneuse; ceci par le biais de la construction des infrastructures de base, la réhabilitation et protection du capital naturel, et la création de systèmes de micro-irrigation pour une augmentation de la production alimentaire.

Pour différentes raisons, entr'autres la crise politique permanente et l'absence d'un gouvernement performant, l'unique activité mise en place est l'activité de base 4111.01. Le nombre de bénéficiaires avait doublé au mois d'octobre 1999.



III. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS POUR HAÏTI

- 1) Évaluer dans quelle mesure les activités/projets de développement en cours du PAM se sont inspirés de l'approche-programme par pays de façon à constituer un véritable PP.
- 2) Évaluer dans quelle mesure les systèmes et procédures d'identification, de conception, d'établissement du budget, de mobilisation des ressources et de mise en œuvre des programmes et projets du PAM, au siège et sur le terrain, ont favorisé ou entravé l'approche-programme par pays.
- 3) Évaluer dans quelle mesure le présent programme de pays a été un outil efficace pour préparer la contribution du PAM en matière de développement et de secours.
- 4) Déterminer si les activités² de développement en cours en Haïti ont été conçues de façon à contribuer directement à la réalisation des objectifs du programme de pays.
- 5) Évaluer dans quelle mesure les divers projets/activités du PAM correspondent aux « bonnes pratiques » reconnues en matière d'aide alimentaire (dont les pratiques et principes présentés dans le document "Favoriser le développement").
- 6) Formuler des recommandations qui puissent être utilisées pour l'élaboration du prochain schéma de stratégie et programme de pays et rendre compte au Conseil d'administration.

IV. PORTÉE DES TRAVAUX

Évaluer le programme de pays à la lumière des activités dont il se compose

L'évaluation du PP est axée avant tout sur l'élaboration et l'exécution du programme considéré comme un ensemble. Elle doit replacer le programme dans le contexte des principes de l'approche-programme par pays tels qu'ils avaient été établis et communiqués à tous les services du PAM au moment de l'élaboration du schéma de stratégie et du programme de pays en cours.

L'évaluation est axée avant tout sur le programme, mais porte également sur la façon dont les activités/projets ont été intégrés dans le programme et examine dans quelle mesure ces activités/projets apportent une contribution aux objectifs du PAM tout en atteignant leurs propres objectifs. *Il est important d'établir une distinction entre l'évaluation du programme de pays et l'évaluation séparée de chacun des projets/activités qui constituent le PP (ce qui n'est pas le but de l'évaluation en cours).* Pour l'évaluation d'un programme de pays, l'équipe travaille du général au particulier, du PP à l'activité. Les activités/projets sont évalués en fonction de leur logique et de la contribution attendue à la réalisation des objectifs du programme de pays. Les activités/projets peuvent d'ailleurs offrir l'occasion la plus commode d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs globaux du programme.

L'évaluation jugera si les engagements en faveur des femmes (adoptés lors de la Conférence des Nations Unies à Beijing) sont partie prenante du présent PP, et si la problématique hommes/femmes – en tant que

² Pour la programmation par pays du PAM, les éléments de développement essentiels d'un programme de pays sont actuellement dénommés activités plutôt que projets, terme justifié par l'ampleur de certaines composantes de programme de pays, mais qui peut provoquer une certaine confusion lorsqu'il s'agit de "projets" plus anciens. Ce terme peut aussi prêter à confusion lorsque des éléments des projets sont eux-mêmes dénommés activités. Il paraît néanmoins préférable d'utiliser le terme d'activité dans le présent document, étant entendu que pour certains programmes de pays, on avait l'habitude de parler de "projets" du programme, de sorte que dans ces pays, le terme d'activité peut correspondre à un projet.



possible contrainte majeure à l'amélioration de la sécurité alimentaire – est correctement intégrée dans le processus de programmation.

Les constatations et recommandations de l'évaluation doivent être orientées vers l'avenir, c'est-à-dire être formulées de façon à permettre l'élaboration de nouveaux SSP et programme de pays qui répondent à des conditions précises, notamment celles de la politique visant à "Favoriser le développement". Puisque cette politique date de 1999, il ne convient pas d'évaluer les programmes élaborés avant cette date en fonction de l'efficacité avec laquelle ils répondent aux nécessités de cette politique. L'équipe d'évaluation devra plutôt se demander si le programme en cours est compatible avec les prescriptions ressortant de cette politique et formuler des recommandations pour le PP/SSP à venir. Pour évaluer dans quelle mesure le programme répond à cette politique, on utilisera la liste de contrôle présentée à l'Annexe 5 ci-après.

Relier le programme de pays à d'autres activités

L'évaluation ne portera directement que sur les activités/projets définis dans le cadre du PP. Elle ne tentera donc pas de déterminer l'efficacité des activités/projets de secours et de redressement ou d'autres activités/projets de développement pouvant exister en dehors du PP. Cependant, elle devra couvrir les activités/projets de développement du PP qui ont été conçus en soutien à des opérations d'urgence, en cours ou à venir, et rechercher également pour quelle raison de telles activités/projets de développement peuvent exister en dehors du PP (le cas échéant).

V. QUESTIONS DÉTERMINANTES ET SUBSIDIAIRES

L'évaluation porte sur les questions déterminantes et les questions subsidiaires énumérées ci-après:

1. Le processus d'élaboration du SSP et du PP a-t-il abouti à un PP conforme aux directives et aux politiques du PAM?

- 1.1. Comment les activités/projets amorcés avant l'établissement du PP ont-ils été modifiés pour mieux s'adapter à l'approche-programme par pays?
- 1.2. Le processus d'élaboration du SSP et du PP a-t-il comporté une analyse de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité aux niveaux national et sous-régional (à l'intérieur du pays)? Le SSP et/ou le PP fait-il mention de documentation mise au point pour ce pays par l'unité ACV?
- 1.3. Le processus d'élaboration du SSP et du CP aboutit-il à l'identification d'une stratégie pour la programmation des interventions de développement du PAM dans le pays? A-t-il comporté, par exemple, des choix dans des domaines stratégiques tels que: partenaires clés appartenant ou non à l'État, zones géographiques cibles, critères de ciblage à l'intérieur des zones géographiques; domaines du programme pouvant être mieux traités par d'autres organisations?
- 1.4. Les activités/projets du PP sont-ils conçus de façon à se compléter (pour aborder le processus de l'insécurité alimentaire sous différents angles) ou être liés entre eux du point de vue du secteur, de la zone géographique, des bénéficiaires ou d'autres éléments communs? Dans la négative, y a-t-il des raisons valables justifiant l'absence de tels liens?
- 1.5. Existe-t-il des objectifs précis exprimés au niveau du programme de pays (par opposition au niveau de l'activité/projet)? Ces objectifs sont-ils pertinents, réalistes et réalisables, compte tenu



des activités/projets approuvés du PP?³ En outre, la réalisation des objectifs peut-elle être mesurée au niveau du programme?

- 1.6. Existe-t-il des preuves que le PP en cours présente les caractéristiques souhaitables ci-après:
- intégration;
 - cohérence;
 - ciblage; et,
 - souplesse.⁴

2. Dans quelle mesure les systèmes et procédures d'identification, de conception, d'établissement du budget, de mise en oeuvre et d'examen des programmes et projets du PAM ont-ils favorisé ou entravé l'approche-programme de pays?

- 2.1. Dans quelle mesure la délégation de pouvoirs aux bureaux régionaux et nationaux a-t-elle donné au directeur de pays une plus grande marge de souplesse pour élaborer et négocier un PP et opérer des transferts de ressources en cas de besoin? Le directeur de pays a-t-il utilisé avec dynamisme les pouvoirs qui lui ont été délégués?
- 2.2. Les bureaux de pays ont-ils disposé de déclarations de politique générale, de directives et d'un appui du personnel du siège appropriés pendant l'élaboration des SSP et des PP?
- 2.3. D'après l'expérience acquise par le bureau de pays du PAM, les procédures et les règles régissant l'établissement des budgets de programmes et de projets sont-elles adaptées à une approche-programme par pays? Ménagent-elles la souplesse nécessaire en matière de planification et d'affectation des ressources?
- 2.4. La structure et la composition du personnel du bureau de pays sont-elles adaptées aux besoins de l'approche-programme par pays? Un appui technique approprié de brève durée peut-il être obtenu en cas de besoin?
- 2.5. Les procédures prévues de préparation et d'exécution du PP au niveau du pays ont-elles été suivies? Par exemple, un accord de PP a-t-il été signé avec le gouvernement? Des missions d'examen préalable ont-elles été organisées pour préparer des schémas de projet? Existe-il un Comité d'examen du programme? Fonctionne-t-il?
- 2.6. Quels problèmes ou obstacles ont-ils été identifiés pendant l'élaboration et la mise en oeuvre du PP?

³ Il sera nécessaire que les équipes d'évaluation déterminent si les buts et objectifs au niveau du programme et ceux des diverses activités qui constituent le programme s'harmonisent.

⁴ Ces termes sont définis comme suit dans le document CFA 38/P/6:

intégration: dans les priorités et les autres activités du pays même ainsi que dans celles du système des Nations Unies et d'autres donateurs;

cohérence: les éléments des sous-programmes du PAM dans le pays s'articulent étroitement les uns avec les autres pour répondre à un objectif clair;

ciblage: sur les zones géographiques et les ménages qui constituent les groupes cibles du PAM; et,

souplesse: les activités peuvent être ajustées au cours de la mise en oeuvre du programme pour s'adapter aux changements de situations.



3. Dans quelle mesure la conception, l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de pays ont-elles renforcé l'efficacité de la contribution du PAM à la programmation à des fins de développement?

- 3.1. Le gouvernement du pays a-t-il pleinement participé à l'examen des besoins pour la préparation du SSP et approuve-t-il les priorités déclarées du programme de pays?
- 3.2. Le processus d'élaboration du programme de pays a-t-il renforcé la participation du PAM au processus du bilan commun du pays et du plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) en cours dans le pays? L'adoption du programme de pays renforce-t-elle la capacité du PAM de contribuer à la coordination au niveau des Nations Unies grâce aux notes de stratégie nationale, aux bilans communs de pays, à l'UNDAF ou à d'autres processus?
- 3.3. Le processus d'élaboration du PP a-t-il eu une incidence visible sur l'aptitude du gouvernement national à prendre et à respecter des engagements dans le cadre du programme en ce qui concerne les contributions de contrepartie, notamment en moyens financiers et en personnel?
- 3.4. Le programme de pays comporte-t-il des mesures de planification prospective au niveau du programme lui-même ou des activités? Prévoit-il dans un ou plusieurs activités/projets des mesures visant à ce que des dispositions de préparation aux catastrophes ou d'atténuation de leurs effets soient adoptées dans les projets de développement pour que la transition aux opérations de secours se fasse de façon plus efficace et plus rapide? Y a-t-il des raisons de penser que la planification prospective fera partie du prochain programme de pays?
- 3.5. Le PP ne prévoit pas d'affectations de ressources, ni de planification pour des PRROS ou des opérations d'urgence; les décrit-il et fait-il mention d'une interaction effective ou potentielle entre les activités/projets de développement et les opérations d'urgence?
- 3.6. Le mécanisme du PP a-t-il permis d'opérer les transferts de ressources nécessaires entre activités/projets de façon rapide et efficace?

4. Les activités/projets qui constituent le PP sont-ils conçus compte tenu des enseignements exposés dans le document « Favoriser le développement »? Ainsi:

- 4.1. L'aide alimentaire est-elle la ressource la mieux adaptée aux activités/projets du PP? cette aide est-elle justifiée et nécessaire pour la réalisation des objectifs au niveau des activités/projets?
- 4.2. Les partenaires du PAM pour chaque activité/projet sont-ils les plus appropriés? Quelles mesures ont-elles été prises au moment de la conception de l'activité/projet pour évaluer les partenaires possibles?
- 4.3. L'aide alimentaire utilisée dans les activités/projets du programme de pays est-elle ciblée sur des sous-régions à déficit alimentaire et/ou des populations identifiées comme souffrant de la pauvreté et de la faim? Y a-t-il des preuves que les bénéficiaires visés sont bien touchés?
- 4.4. Les activités/projets aboutissent-ils à la création d'actifs? Dans l'affirmative, quelles mesures ont-elles été mises en place pour faire en sorte que les bénéficiaires visés tirent profit de ces actifs?
- 4.5. Quels sont les indicateurs susceptibles de servir à évaluer l'efficacité des activités/projets du PP qui font l'objet d'un suivi? Fournissent-ils des informations concernant la réalisation des résultats, produits et impacts attendus? Des repères appropriés ont-ils été établis pour les indicateurs utilisés?



5. Les activités/projets du PP tiennent-ils convenablement compte des questions de parité entre les sexes? Sont-ils conformes à l'engagement du PAM en faveur des femmes?

5.1. L'approche Programme par Pays facilite-t'elle – ou rend-elle plus difficile – la réalisation des engagements en faveur des femmes et l'intégration des sexes/spécificités ? (On trouvera à l'Annexe 4 des indications détaillées pour traiter cette question.)

5.2. Quelles modifications faudrait-il apporter à de nouveaux SSP et PP pour qu'ils soient plus compatibles avec les engagements en faveur des femmes?

6. Dans quelle mesure l'utilisation de l'aide alimentaire dans les activités/projets en cours du PP est-elle conforme à la politique visant à "Favoriser le développement"⁵? (On trouvera à l'Annexe 5 des indications détaillées pour traiter cette question.)

6.1. Quelles modifications faudrait-il apporter à de nouveaux SSP et PP pour qu'ils soient plus compatibles avec la politique visant à "Favoriser le développement"?

7. Quelles mesures peut-on prendre au cours de l'élaboration du SSP et du nouveau PP pour renforcer l'efficacité de la contribution du PAM au développement au cours du prochain cycle de programmation?

8. Il y a-t-il d'autres enseignements à tirer de l'expérience acquise grâce à la conception et à l'exécution du programme de pays en cours?

VI. NOTES CONCERNANT LA MÉTHODOLOGIE

6.1 Étapes de l'évaluation

Les méthodes proposées ci-après ont un caractère indicatif et peuvent être révisées/affinées par le responsable de l'évaluation au Siège et/ou le chef d'équipe.

L'évaluation se divise habituellement en trois phases:

Phase I – Préparation et examen sur documents (une semaine environ):

Avant la mission dans le pays, l'équipe examinera toute la documentation de base pertinente, notamment le SSP et le PP, les résumés d'activités, les rapports sur l'état d'avancement des projets, les rapports d'évaluation à mi-parcours ou finale, les publications/rapports spécialisés internationaux et nationaux pertinents. En outre, l'équipe devra rechercher et examiner les études effectuées en vue d'évaluations thématiques récentes, par exemple l'examen des engagements du PAM en faveur des femmes. L'équipe d'évaluation pourra se réunir au siège du PAM à Rome pour une mise au courant générale, ou bien examiner la documentation qui lui aura été envoyée puis rejoindre directement le terrain. Suite à la décentralisation de nombreuses fonctions du Programme au niveau du terrain, il est plus commode de prendre connaissance de certains documents relatifs aux programmes et aux activités/projets au niveau des bureaux régionaux et nationaux.

⁵ Il importe de noter qu'il ne faut pas déduire de la question numéro 5 que le programme de pays en cours sera évalué rétrospectivement en fonction des critères de la politique visant à "Favoriser le développement". Le programme sera plutôt évalué en vue d'obtenir des indications sur les modifications requises éventuellement pour que les critères soient respectés à l'avenir.



Avant le départ de la mission pour le pays faisant l'objet de l'évaluation, le Bureau de l'évaluation (OEDE) doit transmettre au bureau de pays le mandat qui doit être communiqué aux principaux centres de liaison du gouvernement pour la programmation du PAM et aux partenaires d'exécution. Une petite équipe spéciale de parties prenantes clés du gouvernement et de représentants d'ONG clés (la composition précise de cette équipe relève du bureau de pays) peut être constituée pour examiner le mandat et assurer la réunion de compte rendu à la fin de la mission.

Phase II – Évaluation dans le pays (2-3 semaines):

Dans la mesure du possible, l'équipe doit rencontrer toutes les parties intéressées, notamment les bénéficiaires, les autorités locales et nationales, les principaux partenaires d'exécution et les autres organismes de développement intervenant dans les programmes UNDAF ainsi que les programmes du PAM.

Au cours des évaluations de programmes de pays, des données sont rassemblées dans les bureaux des principales parties prenantes de la capitale et sur le terrain où les membres de la mission peuvent visiter de grandes activités/projets de programme représentatifs. On doit donner la priorité aux réunions dans la capitale mais il est aussi nécessaire d'étudier les activités/projets de terrain. En pratique, il peut être souhaitable de passer les deux tiers du temps disponible dans la capitale et de consacrer le dernier tiers aux visites d'activités/projets sur le terrain.

Les informateurs clés avec lesquels l'équipe doit avoir des entretiens peuvent être divisés en plusieurs groupes:

Premier groupe: Personnel du PAM à plein temps et sous contrat travaillant à des activités/projets de développement;

Deuxième groupe: Partenaires institutionnels/acteurs de l'élaboration et de la coordination des programmes au niveau national, par exemple:

- Organismes des Nations Unies participant aux processus consultatifs intéressant le développement, par exemple, bilans communs de pays et UNDAF, notamment le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP, la FAO, le FIDA, l'OMS;
- Les ministères du gouvernement qui interviennent au niveau national dans les consultations sur la coordination des donateurs (par exemple, Ministère de la coopération extérieure, Ministère de la planification, Ministère des finances) ou représentent les partenaires présents ou envisagés d'activités/projets de développement du PAM: Ministère de l'agriculture, Office national des eaux, Ministère de la santé, office national des forêts, selon le cas;
- Bureaux locaux de la Banque mondiale et de la banque de développement régionale;
- Donateurs bilatéraux jouant un rôle important dans des secteurs de programmation du PAM (par exemple DANIDA pour les soins de santé primaire en Tanzanie, US-AID pour la planification familiale et la survie des enfants en Ouganda). Ces donateurs devraient être identifiés par le Bureau du PAM dans le pays. Ceux qui font partie de mécanismes travaillant à la coordination au niveau national, comme le Groupe de travail sur la santé et la population au Bangladesh, présentent un intérêt particulier.
- Organisations non gouvernementales présentes au niveau national qui s'occupent de la sécurité alimentaire et/ou de la lutte contre la pauvreté. Le Bureau du PAM devrait pouvoir identifier un petit groupe d'ONG nationales et internationales qui s'occupent activement de l'aide alimentaire et/ou de la sécurité alimentaire et de la programmation de la lutte contre la pauvreté et ont une solide réputation.



L'idéal serait que ces organisations soient reconnues par le gouvernement comme coparticipants aux programmes nationaux ou régionaux.

Troisième groupe: Partenaires institutionnels intervenant dans les activités du PAM

- Bureaux nationaux, provinciaux ou locaux des organismes qui mettent en œuvre les activités/projets du PAM pour le compte du gouvernement (personnel de l'Office des eaux, fonctionnaires médicaux de district, agents des services de vulgarisation agricole, personnel de l'Office national des forêts, selon le cas);
- Personnel d'ONG nationales et internationales participant à la livraison de l'aide alimentaire du PAM et/ou à la planification et la réalisation d'infrastructures créées grâce à l'aide alimentaire;
- Personnel des organisations de services sociaux soutenues par l'aide alimentaire du PAM comme les unités de récupération nutritionnelle, les centres de santé maternelle et infantile, les écoles, etc.

Quatrième groupe: Participants et bénéficiaires

Les membres de la mission, accompagnés par des agents de projet, devraient rencontrer par groupes les participants des projets vivres-contre-travail, les enfants scolarisés et leurs parents, les personnes fréquentant les centres de santé maternelle et infantile, etc. Les groupes pourraient se composer d'anciens ou de représentants des villages, de femmes, de jeunes, etc. Les réunions permettront de procéder à un premier contrôle du ciblage des activités/projets de développement.

L'expérience antérieure fait penser qu'il serait utile que le bureau de pays du PAM organise une réunion ou un atelier (de préférence accueilli par le gouvernement) rassemblant l'équipe, les agents du PAM et les principales organisations intéressées pour étudier les conclusions préliminaires de l'évaluation avant le départ de l'équipe.

Phase III – Rédaction du rapport (5 journées de travail des membres de l'équipe, 10 journées de travail du chef d'équipe):

Pendant chaque phase de l'évaluation du programme de pays, le chef d'équipe doit confirmer les devoirs et les responsabilités de chaque membre, ce qu'il peut faire facilement en partant des produits de l'évaluation (voir Annexes 1 et 2) qui sont eux-mêmes articulés en fonction des objectifs et problèmes clés.

Le chef d'équipe est chargé de coordonner les contributions à l'aide-mémoire, au résumé d'évaluation et au rapport final et de rédiger ces documents. Les rapports individuels des membres de l'équipe peuvent soit être incorporés dans le rapport final, soit présentés sous forme d'annexes, en cas de besoin.

6.2 L'équipe d'évaluation

La composition de l'équipe d'évaluation doit être souple puisqu'elle dépend de l'ampleur du programme dans un pays déterminé et de son orientation sectorielle. C'est généralement OEDE qui organise et dirige l'évaluation et l'équipe se compose habituellement de trois ou quatre membres, dont le chef, et doit regrouper les qualifications suivantes:

- ◆ Expert en développement rural/sécurité alimentaire des ménages
- ◆ Planificateur/économiste du développement
- ◆ Sociologue-économiste expert en problématique hommes-femmes

Il faut particulièrement veiller à ce que l'équipe compte un consultant national recruté sur place qui inspire confiance aux principales parties intéressées du gouvernement national.



6.3 Calendrier et itinéraire

Ci-dessous, projet d'itinéraire détaillé pour l'évaluation du PP

Examen/mise au point définitive du mandat d'évaluation	20 novembre – 5 décembre 2001
Planification/examen sur documents	1 décembre – 5 janvier 2001
Mise au courant au PAM à Rome	8 janvier 2001
Voyage en Haïti	9 janvier 2001
Mission dans le pays	10-30 janvier 2001
Compte rendu de fin de mission au bureau de pays	28-29 janvier 2001
Voyage de retour à Rome	1 février 2001
Compte rendu de fin de mission au siège du PAM à Rome	2 février 2001
Date limite de présentation du rapport d'évaluation final	11 février 2001
Date limite de présentation du résumé d'évaluation	4 mars 2001

6.4 Organisation de la mission

Rôle du chef de mission: mettre définitivement au point la méthodologie et les aspects clés de l'évaluation, en consultation avec le responsable de l'évaluation OEDE. Le chef d'équipe précise également le rôle et la contribution de chaque membre de l'équipe, notamment l'apport individuel prévu à l'aide-mémoire, au résumé d'évaluation et au rapport final. Avec le concours du fonctionnaire chargé de l'évaluation du PAM, le chef d'équipe définit les travaux préparatoires éventuellement demandés au bureau de pays et/ou à des consultants locaux avant la mission (il faut donner au moins 2 semaines de préavis au bureau de pays). Le Chef d'équipe a la responsabilité générale de la mission et fait la synthèse des contributions de toutes provenances, afin de préparer les documents nécessaires.

Le chef d'équipe est chargé d'établir les documents suivants:

- un **aide-mémoire** destiné à présenter les premières constatations et recommandations de la mission lors du compte rendu final au bureau de pays et au siège;
- un **rapport d'évaluation final**;
- enfin, un **rapport résumé d'évaluation** à présenter au Conseil d'administration.

Le chef d'équipe doit présenter les conclusions de la mission à toutes les réunions de compte rendu final et veiller à ce que les documents énumérés ci-dessus soient tous soumis dans les délais prévus.

Rôle des autres membres de l'équipe: Fournir des contributions techniques correspondant à leurs qualifications individuelles et présenter des contributions écrites à l'aide-mémoire, au rapport d'évaluation final, au rapport résumé d'évaluation et au rapport final sous la direction du chef d'équipe et du fonctionnaire chargé de l'évaluation du PAM.

Rôle du fonctionnaire chargé de l'évaluation du PAM: Offrir un appui à l'ensemble de l'opération d'évaluation selon les besoins, notamment assurer la liaison entre les membres de l'équipe, les services compétents du siège du PAM et le bureau de pays. Le responsable de l'évaluation veille également à ce que l'évaluation soit menée conformément à l'orientation prévue et que le soutien logistique nécessaire soit fourni par les services du siège et le bureau de pays du PAM.

Rôle du bureau de pays de : Donner des avis sur les dates de l'évaluation, de façon que les produits de l'évaluation soient disponibles pour la préparation du SSP. Faire en sorte que tous les documents nécessaires pour planifier l'évaluation et procéder à l'étude sur documents soient fournis en temps voulu. Participer à l'identification et au recrutement de consultants locaux, selon les besoins. Veiller à ce que



les travaux préparatoires éventuellement nécessaires soient effectués dans le pays avant l'arrivée de l'équipe d'évaluation et faciliter le travail de ladite équipe pendant son séjour dans le pays. Préparer et organiser l'itinéraire de la mission dans le pays et organiser l'atelier/la mise au courant/le compte rendu final de l'évaluation du PP.

6.5 Produits de l'évaluation

- **Aide-mémoire** pour les comptes rendus de fin de mission au bureau de pays et au siège (5 pages au maximum)
date limite: 28 janvier 2001
- **Rapport d'évaluation final et modèle de surveillance des recommandations**
date limite: 11 février 2001
- **Rapport résumé d'évaluation** (5 000 mots au maximum)
date limite: 4 mars 2001

Tous les rapports doivent être établis en français et être rédigés conformément aux schémas des Annexes 1 et 2. Les projets de rapport résumé d'évaluation et de rapport final doivent être examinés par le fonctionnaire chargé de l'évaluation d'OEDE avant d'être définitivement mis au point.

Le rapport résumé d'évaluation, les rapports techniques et le rapport d'évaluation final doivent être soumis en version papier, accompagnée d'une version électronique. Le cas échéant, les annexes doivent également être présentées en version électronique en utilisant le logiciel standard du PAM (Microsoft). Pour faciliter le traitement, le rapport résumé doit être soumis sous forme de texte simple non formaté (pas de numérotation des paragraphes, caractères gras, soulignage, etc.).

La mission est entièrement responsable de son rapport complet indépendant qui ne traduit pas nécessairement les vues du PAM.

L'évaluation doit se dérouler conformément au présent mandat et sous la direction générale d'OEDE.

Les Annexes au présent mandat fournissent à l'équipe d'évaluation quelques outils à utiliser pour procéder à l'évaluation du PP et à en rendre compte.



ANNEX 2

LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

Titre	Référence
• Agricultures et paysans du Nord et du Nord Est d'Haïti	R. Cogno, R. Courcier, J. Régis IRAM/ODN/MARNDR, janvier 1994
• Appréciation de l'appui aux cantines scolaires dans le cadre de l'aide alimentaire en nature financée par la Commission Européenne en Haïti	Etude du Réseau européen de sécurité alimentaire (RESAL) octobre 1999
• Auto-évaluation à mi-parcours du programme de pays (des trois projets et du PP)	PAM, janvier 2001
• Cahier National des revendications nationales	Coordination Nationale Haïtienne de la Marche Mondiale des Femmes de l'an 2000 ; Octobre 2000.
• Compte rendu de réunion, 15 décembre 2000	Comité de concertation des cantines scolaires
• Contrat d'opération du Projet Education de base/Cantines scolaires	Gouvernement haïtien/PAM, Juin 1999
• Contrat d'opération du Projet Production vivrière familiale et infrastructures	Gouvernement haïtien/PAM, Juin 1999
• Contrat d'opération du Projet santé/nutrition pour les femmes et les enfants vulnérables dans les zones urbaines et rurales	Gouvernement haïtien/PAM, Juillet 1999
• Document sur la santé scolaire	MSPP, janvier 2001
• Dossier : la nouvelle politique nationale de population	La lettre de Nations Unies en Haïti Juillet – septembre 2000
• Etat des lieux de l'organisation de la société civile en Haïti et accès au financement européen en appui à la sécurité alimentaire	RESAL, avril 2000
• Evaluation des programmes « Nourriture contre travail ». Note de synthèse N° 4.	Document rédigé à partir des travaux réalisés par le groupe CJ consultant pour le compte de la CNSA ; Octobre 1999.
• Evaluation formative du programme d'éducation de l' USAID en Haïti.	Rapport préliminaire, décembre 2000
• Favoriser le développement	PAM, avril 1999
• Formulaire développés pour le suivi des projets	PAM et Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP).
• Gouvernance locale	Organe d'expression du projet FENU et des collectivités du département du Nord Est Vol 1, numéro 2



- Haïti, Bilan Commun de Pays
Système des Nations-Unies en Haïti/Gouvernement haïtien, octobre 2000.
- Impact des programmes de food for work sur les fonctionnements et le rentabilité des exploitations agricoles dans le Nord Ouest
Frisner Désir, décembre 2000
- Indicateurs socio-démographiques
Institut haïtien de statistique et d'informatique, juillet 1996
- La nouvelle Politique de Population
Secrétariat d'Etat à la Population, in Lettre des Nations-Unies, Juillet-septembre 2000
- Le programme alimentaire mondial et l'approche programme
PAM, octobre 1994
- Plate-forme d'Action de Beijing
Nations-Unies, 1995
- Politique de renforcement de la sécurité alimentaire en Haïti
MARNDR, novembre 1997
- Population and environmental change from Linkages to policy issues
Alain Marcoux, Population Program Service (FAO Women and Population Division). SD Dimensions/Women and Population// Special, January 1999.
- Populations de 18 ans et plus – ménages et densités estimés en 1999
Institut national de statistique et d'informatique, juin 1999
- Position nationale d'Haïti sur la sécurité alimentaire en vue du sommet mondial de l'alimentation
CNSA, juin 1996
- Programme de Pays pour Haïti (1998 – 2002)
PAM, mai 1999
- Rapport d'évaluation conjointe des projets
Rapport de réunion Gouvernement/PAM, 26 septembre 2000.
- Rapports périodiques des différents projets
PAM
- Recueil de statistiques sociales
Institut haïtien de Statistique et d'Informatique, Août 2000.
- Résumé de l'activité du projet 6150
PAM Haïti, 1999
- Santé scolaire en République Dominicaine
Document provisoire // Secrétariat d'Etat à l'Education/Secrétariat d'Etat à la Santé Publique et à l'Assistance Sociale/OPS/OMS
- Schéma de stratégie du pays – Haïti
PAM, septembre 1995
- Situation des enfants des rues
UNICEF
- Synthèse et recueil des politiques sectorielles
MARNDR, juin 2000
- The Economist Intelligence Unit Country Report, Haïti
Octobre 2000



ANNEX 3

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

- VINCENT Charles Représentant du PAM
- TOUCHETTE Mario Project Officer, PAM
- HONNORAT Pierre Logistics Officer, PAM
- DESDUNES Murielle Assistante administrative, PAM
- BENOIT Elise Directrice du sous-bureau du Cap Haïtien, PAM
- JEAN LOUIS Nelta National Officer, Cap Haïtien, PAM
- FERNANDEZ TARANCO Coordonateur résident, PNUD
- VIILENEUVE Guy Premier Secrétaire (coopération) Ambassade du Canada,
- LARAMEE Benoît Pierre Directeur, UAPC
- PAQUIOT Ketty National Officer, PAM
- EXILAS Nancy Coordinateur opération bilatérale USAID
- SAINT LOUIS Georges Finance Officer, PAM
- FAIVRE Jean François Responsable de la sécurité, NU
- VERLAINE Jean Baptiste Coordonateur national projet 6150
- AVIN Danièle Directrice CNSA
- DAMAY Gilles Conseiller (U.E.) au MARNDR et CNSA
- ETIENNE Richard CNSA/MARNDR
- PHILLIPS Rodney Représentant UNICEF
- DESSOURCES Anthony Ministre, MPCE
- BIEN-AIME Paul Antoine Ministre, MENJS
- SEVERIN François Ministre, MARNDR
- MALLETTE (Mme - docteur) Cabinet du Ministre de la Santé, MSPP
- CURRELY John Directeur PADF
- LAURENT Carrell Food for peace officer, USAID
- PETITPIERRE Guy Délégué, Union européenne
- BAULAIN Pierre Yves Attaché, Union européenne
- VOLTAIRE (docteur) Directeur Général, MSPP
- MARHONNE PIERRE MSPP
Jocelyne (docteur)
- PERARD Evelyne Directrice, PNCS
- BARBEROUSSE (docteur) MENJS
- CHAMPAGNE (docteur) Directeur service santé scolaire, MSPP
- MONTAGUT (docteur) MSPP/coopération française
- SIMEON Colbert Directeur national projet 4111



- MYRTHO Julien Directeur départemental du MSPP et coordonnateur départemental du comité de gestion des risques et désastres
- TARTER Bill Directeur national ICC
- GEFFRARD (docteur) ICC
- NICOLAS (docteur) ICC
- LUBIN (docteur) Grace Children Hospital
- ARNOUX (Madame) Grace Children Hospital/projet 6153
- TCHICAYA Joseph Représentant FAO
- PAULTRE Volny FAO
- CHARLIER (Madame) FAO
- DEVERSON Martine Directrice générale PAD
- LECORPS Mickael Directeur général adjoint, PAD
- RAKOTOMALALA Monique Représentante du FNUAP
- GUIDO Léa Représentante de l'OMS/OPS
- DEHASSE Jean Georges Directeur projet ED 2004
- BOLDUC Pierre Yves Bureau régional PAM
- NEWTON Alex Directeur adjoint, USAID
- KEITA Diene Représentant résident adjoint, PNUD
- GODMAIRE Lyne Programme Education Officer, UNICEF
- DALAIS Cyril Consultant, UNICEF



ANNEX 4

Liste de contrôle indicative concernant le degré de compatibilité des activités/projets avec la politique "Favoriser le développement"⁶

Éléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP et du projet avec la politique			
		Très élevé	Élevé	Bas	Très bas
1. Engagement du gouvernement					
Stratégie de sécurité alimentaire nationale ou autre politique visant à favoriser le développement en place – identifier la politique	CNSA / Plan national de sécurité alimentaire, inclus dans le Bilan Commun de Pays .	X			
Coopération interministérielle établie – mentionner les comités, mécanismes existants	Groupe de réflexion thématique : PAM, MARNDR, MSPP, MENJS Groupe interministériel : Forte participation de la FAO et du MARNDR Autres Comités de concertation : PAM, CRS, CARE, USAID, CARITAS, CECI Comité de revue des activités PAM : Gouvernement, PAM, NU, ONGs	X			
Ciblage des plus pauvres – notamment des femmes – mentions dans l'accord PP ou les plans d'activités	Présents dans chaque " plan d'opération " et dans les accords internationaux signés par Haïti - Contrats d'opération Ciblage effectif pourrait être plus sélectif encore.		X		

⁶ Cette liste est établie d'après la liste de contrôle remplie figurant dans le document: *L'heure du changement: aide alimentaire et développement – Favoriser le développement en pratique*, PAM, mai 1999.



Personnel et autres ressources humaines affectés, selon capacité – éventuellement mentions d'agents de contrepartie insuffisants ou sous-qualifiés	Personnel affecté pour chaque activité, mais en nombre insuffisant, absence d'obligations / résultats. Personnel affecté à temps partiel.			X	
Identification des mesures connexes de renforcement des capacités si les qualifications ou la disponibilité de personnel de contrepartie posent des problèmes	De façon sporadique (TPTC, PADF)			x	
2. Coordination					
Le programme fait mention des priorités UNDAF/Bilan commun de pays et y est conforme – citer références dans PP et activités à UNDAF/Bilan commun de pays	Document UNDAF non encore finalisé. Le PP fut préparé avant le Bilan commun de pays / UNDAF ; les objectifs du PP correspondent à ceux du “ bilan commun de pays ”.		X		
Liaisons complémentaires avec d'autres partenaires – preuves de participation de partenaires non traditionnels et non gouvernementaux	Oui, nombreuses liaisons établies avec des partenaires locaux et étrangers. Il serait souhaitable d'inclure ces partenaires dans les “ opérations de ciblage ”.		X		
3. Partenaires opérationnels					
Identifier les partenaires opérationnels – citer les partenaires clés par activité	Education : MENJS, PNCS, CARITAS, ICC, ED 2004, Acadi Haïti, USAID, ACDI Santé / Nutrition : MSPP, ICC, Agriculture : MARNDR, PADF, Haïti –Outreach, FAO,		X	X	
Partenaires opérationnels choisis pour leur efficacité	Choisis du fait de leur présence dans les zones d'activités du programme.		X		
4. Compréhension des besoins					
<i>Besoins de consommation</i>					
Problème de consommation alimentaire convenablement identifié? – citer les mentions de l'ACV ou d'autres opérations de cartographie/ciblage et informations	Beaucoup d'études réalisées sur le sujet. Support ACV au CNSA par la mise à disposition d'une personne sur financement PAM. Cartographie des cantines scolaires réalisée. Coordination PNCS/CNSA		X		



Nature du problème de consommation alimentaire – zone géographique, population touchée, gravité	Accessibilité économique et géographique,	X			
Indicateurs principaux du problème de consommation alimentaire – indicateurs cités dans le PP et les documents relatifs aux activités	Références document de réflexion “ La sécurité alimentaire en Haïti ”. Document postérieur au PP.		X		
<i>Lien entre la consommation et l'investissement</i>					
Comment l'alimentation a-t-elle été liée aux possibilités de développement dans le PP et le plan d'activité?	Education : maintien / augmentation de la fréquentation scolaire des enfants. Effets incitatifs Santé : augmentation de la fréquentation et du rythme Agriculture : acquises de connaissance techniques à moyen / long terme		X		
5. Création d'actifs durables					
Quels actifs ont-ils été créés? Pour qui?	Infrastructures : routes, échanges de produits Agriculture : acquisition des savoir-faire, préservation du capital naturel, exploitation d'arbres plantés, ... Cantines scolaires : formations, stabilisation de la fréquentation, existence de comités de parents, Santé : formation			X	
Quels sont les avantages durables tirés des actifs créés? Pour qui?	“ Globalement trop tôt pour mesurer ces d'indicateurs ”				
6. Qualité du ciblage					
Indicateurs appliqués pour identifier les zones géographiques et les groupes cibles dans ces zones	Déficits alimentaires, zones de sécheresses récurrentes, populations défavorisées, choix du gouvernement sur base d'études antérieures, ... Ciblage plus fin sera nécessaire pour atteindre les plus pauvres		X		
Les femmes sont-elles ciblées sur un pied d'égalité?	Oui sur le plan numérique, Non sur le plan de l'équité			X	
Les zones ciblées correspondent-elles aux zones souffrant le plus d'insécurité alimentaire ?	Oui au niveau géographique et catégories des populations. D'autres zones aussi sensibles sont couvertes par d'autres partenaires.		X		



Méthodes/techniques utilisées pour identifier les groupes de participants à l'intérieur d'une zone géographique – citer les méthodes mentionnées dans les résumés d'activité.	Santé, éducation : populations fréquentant les structures choisies Agriculture : les portes d'entrée sont plus les activités que les populations.			X	
7. Participation					
Participants au projet prenant part à la planification, à l'exécution et/ou au suivi	Santé et éducation : faible Agriculture : oui			X	
Instruments et méthodes participatifs utilisés	Agriculture : document participatif de démarrage – pour les actions Santé et éducation : pas d'instruments ni méthodes			X	
Mécanismes utilisés pour favoriser la participation	Agriculture : comités de gestion Santé : rien Education : comités de gestion des cantines, comités de parents			x	
Comment les femmes et les hommes ont-ils participé à la prise de décisions? – citez les mentions, figurant dans les documents d'activité, de mesures spéciales visant à encourager la pleine participation aux prises de décisions	Voir section spécifique du rapport concernant la politique de genre			x	
8. Rapport coût - efficacité					
Solutions diverses examinées pour atteindre les objectifs de l'aide alimentaire					
Mesures adoptées pour réduire les coûts au minimum	Travail par appel d'offres, contacts avec les transporteurs, ...			X	
9. Qualité technique					
Mission d'évaluation des activités ?	La mission devait évaluer la cohérence du Programme et non les activités. Evaluation internerécette PAM/Gouvernement disponible			X	
À quel stade du cycle du programme a-t-on eu recours à des techniciens spécialistes?	Agriculture : étude de référence de départ pour le ciblage des activités par consultants locaux. Santé : préparation avec consultants UNICEF/PAM Education : ne s'applique pas			X (agri)	X



Provenance de ces spécialistes (FAO, OIT, UNESCO, OMS)?	Voir ci-dessus		X (agri)	X	
Critères utilisés pour évaluer la durabilité des actifs?	Ne s'applique pas – La mission a évalué la cohérence du Programme et non les activités. De toutes façons, la durée limitée des activités ne permet pas de porter un jugement s				
Conditions dans lesquelles l'assistance du PAM n'est plus nécessaire – citer les mentions figurant dans le plan d'activité	Ne s'applique pas Pas envisageable dans un avenir proche				
10. Incidences sur le marché					
Analyse de l'incidence sur les marchés locaux des importations ou des achats locaux effectués au titre de l'aide alimentaire	Ne s'applique pas – Pas d'analyse dans le cadre du mandat de la mission.				
11. Démonstration des résultats					
Indicateurs de résultats établis et utilisés?	Agriculture, Education et Santé : établis dans les contrats d'opération, certains commencent à être utilisés			X	



ANNEXE 5

Liste de contrôle pour réalisation des engagements en faveur des femmes et l'intégration des sexo-spécificités

Éléments essentiels des engagements en faveur des femmes et de la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP avec les engagements en faveur des femmes et la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
Engagement I: assurer l'accès direct des femmes à une nourriture appropriée					
• Le programme de pays s'efforce-t-il réellement de faire parvenir la nourriture aux femmes, par exemple au moyen de cartes de rationnement pour les femmes?	Oui, notamment par le biais du projet santé/nutrition où les femmes, de par leur statut, sont les personnes qui fréquentent les structures hospitalières.		Elevé		
• Les activités du PP portent-elles sur les carences en micronutriments des femmes et des enfants?	Oui. Nous n'avons cependant pas les compétences nécessaires pour nous prononcer sur la valeur des substances.	Elevé			
• Les activités du PP tiennent-elles compte des habitudes culinaires et alimentaires locales?	Non. Les vivres distribués sont une donnée. Aucune assistance n'est organisée pour apprendre aux femmes à préparer les vivres reçus. Les comportements par rapports à la nourriture, découlant de la précarité, ne sont pas pris en compte. Un problème se pose avec les rations fournies.			Bas	
• Les femmes ont-elles été consultées pour fixer la composition de l'assortiment alimentaire?	Non.			Bas	



Éléments essentiels des engagements en faveur des femmes et de la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP avec les engagements en faveur des femmes et la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
<ul style="list-style-type: none"> Les ménages dirigés par une femme bénéficient-ils d'une attention particulière en raison de leur pauvreté et de leurs problèmes de temps plus graves? 	L'approche est davantage centré sur les individus que sur les ménages.			Bas	
<ul style="list-style-type: none"> Le PP s'efforce-t-il de réduire les risques que les femmes courent du point de vue de la sécurité ou de la santé lors de la collecte des produits alimentaires? 	Oui en appliquant la directive de la parité. Non en ne travaillant dans une perspective de genre.		Elevé	Bas	
Engagement II: prendre des mesures pour assurer l'accès sur un pied d'égalité et la pleine participation des femmes aux structures de pouvoir et à la prise de décisions					
<ul style="list-style-type: none"> Le PP répond-il aux besoins stratégiques des femmes: adopte-t-il une optique qui met en question les rôles traditionnels de chaque sexe et émancipe les femmes? Décrire les modalités d'action. 	Non. Les préoccupations portent sur la parité et non sur le genre.			Bas	
<ul style="list-style-type: none"> Le PP porte-t-il sur les relations entre les sexes? Fait-il participer les hommes au dialogue sur les problèmes de statut des femmes? 	Non. Les préoccupations portent sur la parité et non sur le genre.			Bas	



Éléments essentiels des engagements en faveur des femmes et de la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP avec les engagements en faveur des femmes et la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
Engagement III: prendre des mesures positives pour favoriser l'accès des femmes sur un pied d'égalité aux ressources, aux emplois, aux marchés et au commerce					
<ul style="list-style-type: none"> Les ressources du programme de pays sont-elles délibérément orientées vers les femmes et les jeunes filles lorsqu'il existe un écart important de 25% par exemple, entre hommes et femmes?⁷ (c'est le cas de la plupart des pays recevant une aide du PAM). Quelle action a été entreprise? 	Le PP fait une place importante aux femmes. Le problème se pose plutôt au niveau des stratégies adoptées qui ne s'articule pas autour de la question de l'accès aux ressources et à leur contrôle.			Bas	
<ul style="list-style-type: none"> Les femmes participent-elles aux activités vivres-contre-travail? En qualité de travailleurs ou aussi de décideurs? Ont-elles la maîtrise des biens créés? 	Oui comme travailleuses (cf. exigence de parité). Peu comme décideurs, ce même lorsqu'elles sont membres des Comités de Gestion.	Elevé		Bas	
Engagement III: prendre des mesures positives pour favoriser l'accès des femmes sur un pied d'égalité aux ressources, aux emplois, aux marchés et au commerce (suite)					
<ul style="list-style-type: none"> Le PP offre-t-il aux femmes des possibilités d'acquérir de nouvelles compétences dans le cadre d'activités vivres-contre-travail de façon à renforcer la durabilité du développement? 	Potentiellement oui. Encore faut-il réaliser que ce potentiel existe et rechercher les voies et moyens de le faire éclore.			Bas	

⁷ Pour trouver des informations sur l'écart entre hommes et femmes dans votre pays, veuillez contacter le Conseiller principal pour la problématique hommes/femmes, SPP au Siège.



Éléments essentiels des engagements en faveur des femmes et de la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP avec les engagements en faveur des femmes et la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
<ul style="list-style-type: none"> Dans le cadre du PP, le bureau de pays joue-t-il un rôle d'avocat en faveur des femmes? En faveur de l'équité entre les sexes? Pour mobiliser des ressources en vue de travaux en partenariat? 	Aucun plaidoyer n'est mené, mais une directive de parité est appliquée et des encouragements sont donnés pour accorder de l'attention aux femmes. La question de l'équité n'est pas posée en tant que telle (cf pas de perspective de genre)			Bas	
Engagement IV: établir et diffuser des données ventilées par sexe à des fins de planification et d'évaluation					
<ul style="list-style-type: none"> Les systèmes de S&E utilisés dans le PP tiennent-ils compte de la problématique hommes/femmes? Expliquez comment. 	Pas de véritable système. Les données ne sont pas collectées dans une perspective d'évaluation. La sexo-spécificité est limitée à certaines données quantitatives.			Bas	
<ul style="list-style-type: none"> Des informations qualitatives tenant compte de la problématique hommes/femmes sont-elles également rassemblées? 	Non			Bas	
<ul style="list-style-type: none"> Le PP considère-t-il les intrants, les extrants, les résultats et l'impact dans une perspectives tenant compte des différences entre les sexes? 	Théoriquement oui, mais très peu dans la pratique.			Bas	
Engagement V: améliorer les comptes rendus des mesures prises pour mettre en œuvre les engagements					
<ul style="list-style-type: none"> Les fonctionnaires du PAM sont-ils considérés dans le PP comme responsables de la mise en œuvre des engagements en faveur des femmes et de l'intégration de la problématique hommes/femmes? Comment? 	Existence d'une ressource « point focal genre » chargée du dossier pour le PAM. Ressource par ailleurs chargée de programme et point focal pour d'autres questions. Ressource non secondée.			Bas	



Éléments essentiels des engagements en faveur des femmes et de la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP avec les engagements en faveur des femmes et la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
<ul style="list-style-type: none">Le responsable pour la problématique hommes/femmes dispose-t-il de pouvoirs suffisants? d'appuis suffisants?	Vu les objectifs du PP, les pouvoirs nécessaires ne devraient théoriquement pas poser problème. La « point focal genre » ne bénéficie d'aucun appui susceptible de lui permettre d'intervenir comme il faudrait. Mai, ouverture du bureau sur la question.			Bas	
<ul style="list-style-type: none">Les partenaires d'exécution sont-ils considérés comme responsables de la mise en œuvre des engagements en faveur des femmes et de l'intégration de la problématique hommes/femmes, par exemple aux termes des lettres d'accord et mémorandums d'accord? Comment?	Non. Mais pour ce qui est des institutions étatiques, elles sont théoriquement tenues d'agir en raison des engagements pris par l'Etat haïtien sur le dossier des femmes. Mais en réalité, le dossier ne revêt pas d'importance véritable pour le gouvernement.			Bas	