

**Protection et promotion sociales en Haïti  
La stratégie nationale d'assistance  
sociale (SNAS/EDE PEP), enjeux  
stratégiques et institutionnels**

**Nathalie Lamaute-Brisson**



Ce document a été élaboré par Nathalie Lamaute-Brisson, consultante de la Division de Développement Social de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), dans le cadre des activités du projet "Time for Equality: Strengthening the Institutional Framework of Social Policies" (ROA 235-8), financé par le Compte pour le Développement des Nations Unies.

Le présent document est la version finale de l'étude commandée par la CEPALC, en réponse à une demande d'assistance technique de l'État haïtien. Une version préliminaire de cette étude a été présentée à l'atelier qui s'est tenu au Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) les 15 et 16 décembre 2014. Ce document est basé sur une étude antérieure relative à la protection et à la promotion sociales de l'enfance et de l'adolescence en Haïti et sur les informations rendues disponibles par les parties concernées d'abord entre juillet et septembre 2014 puis au début du mois de janvier 2015.

L'auteure remercie Simone Cecchini et Randolph Gilbert de la CEPALC pour leur supervision, Daniel Dorsainvil pour les échanges stimulants. Elle remercie également les personnes qui ont bien voulu faciliter l'accès aux informations, fournir les informations requises ou commenter la version préliminaire de ce rapport: Rose Anne Auguste, Ministre déléguée auprès du Premier Ministre pour les Droits Humains et la Lutte contre la Pauvreté Extrême, Marie Lièvre, Anaïse Fabius, Anne Arthur et Franck Désir du Fonds d'Assistance Économique et Sociale (FAES), Daniel Altiné du Ministère des Affaires Sociales et du Travail (MAST), Jean Emilson Joseph du Bureau de la Ministre Déléguée auprès du Premier Ministre pour la Promotion de la Paysannerie (BMDPP), Reynold Telfort de la coordination du Programme de Scolarisation Universelle, Gratuite et Obligatoire (PSUGO) et Jorès Mérat de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES).

Les opinions émises dans ce document -qui n'a pas été soumis à révision éditoriale de la part de la CEPALC- sont de la responsabilité exclusive de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement celles de l'organisation.

## Table des Matières

|  |    |
|--|----|
| Résumé .....   | 7  |
| Introduction .....   | 9  |
| I. De la pertinence de la Stratégie Nationale d'Assistance Sociale/Ede Pèp .....                               | 13 |
| A. Le Programme de Scolarisation Universelle, Gratuite et Obligatoire (PSUGO) .....                            | 14 |
| 1. Brève description du PSUGO .....  | 14 |
| 2. Un levier pour la transformation des régimes socio-démographiques? .....                                    | 14 |
| 3. Pertinence du ciblage du PSUGO : les inconnues .....  | 16 |
| B. Transferts conditionnés à l'éducation (Ti Manman Cheri) .....   | 17 |
| 1. Brève description de Ti Manman Cheri (TMC) .....  | 17 |
| 2. Des transferts dans une économie rurale peu monétarisée .....   | 18 |
| 3. Des chocs de demande? .....   | 18 |
| C. Promotion de la paysannerie (Kore Peyizan) .....  | 19 |
| 1. Brève description de Kore Peyizan (KP) .....  | 19 |
| 2. De la pertinence du ciblage de Kore Peyizan .....   | 20 |
| 3. Echapper aux prêts usuraires, remplacer les outils et augmenter les revenus .....                           | 21 |
| D. Promotion des femmes rurales ayant une activité économique: Ti Kredi Fanm Lakay ....                        | 22 |
| 1. Brève description de Ti Kredi Fanm Lakay (TKFL) .....   | 22 |
| E. Assurance-maladie des travailleurs et incorporation des<br>travailleurs du secteur informel .....           | 23 |
| 1. Brève description du projet pilote « Kat wòz » et du modèle<br>d'assurance maladie maternité .....          | 23 |
| 2. De la disponibilité et de la réactivité de l'offre de santé .....   | 24 |
| 3. Exclusions et risques d'exclusion .....   | 24 |
| 4. Une couverture différentielle des enfants à charge selon le type d'affiliation .....                        | 25 |
| 5. La pertinence pour les femmes .....   | 25 |
| F. Transferts monétaires sous condition de ressources aux<br>personnes avec handicap: Kore Moun Andikape ..... | 26 |
| 1. Brève description de Kore Moun andikape (KMA) .....   | 26 |
| 2. Entre reconnaissance et ressources monétaires .....   | 26 |
| G. Lutte contre l'insécurité alimentaire: Restoran Kominotè .....  | 27 |
| 1. Brève description du programme «Restoran kominotè» .....  | 27 |
| 2. De la pertinence générale des restaurants communautaires .....  | 27 |

|  |    |
|--|----|
| II. La SNAS/Ede Pèp et l'approche par les droits .....   | 29 |
| A. La configuration des droits à la protection sociale et à la promotion sociale .....                             | 29 |
| B. Genre et droits, de l'invisibilisation à l'instrumentalisation des femmes et de leur travail de soins .....     | 38 |
| C. De l'institutionnalisation de l'approche par les droits .....   | 40 |
| D. Droits (de facto) et gestion des contraintes financières .....  | 41 |
| 1. Le cas du PSUGO.....  | 41 |
| 2. Le cas de TMC.....  | 41 |
| III. Institutionnalisation de la SNAS/Ede pèp.....   | 43 |
| A. Stratégies institutionnelles.....   | 44 |
| B. Institutions et modèles institutionnels.....  | 45 |
| 1. De la SNAS au Système de Protection Sociale: la persistance de la fragmentation .....                           | 45 |
| 2. Le FAES : ancrage institutionnel, mission et nouveaux développements de l'assistance sociale.....               | 47 |
| 3. Le PSUGO: de multiples défis .....  | 48 |
| C. Mécanismes d'articulation et de coordination de la protection et de la promotion sociales .....                 | 52 |
| 1. De l'articulation des politiques: BMDPP, Kore Peyizan et MARNDR .....   | 52 |
| 2. De l'articulation entre les politiques publiques et l'environnement institutionnel .....                        | 53 |
| 3. Coordination dans la gestion: vers le Registre Unique de Bénéficiaires .....                                    | 54 |
| 4. De la mesure de la vulnérabilité.....   | 56 |
| D. Enjeux institutionnels.....   | 58 |
| 1. Principales caractéristiques des fondements institutionnels de la SNAS .....                                    | 58 |
| IV. Recommandations .....  | 61 |
| A. Vers un système permanent de protection et promotion sociales .....   | 61 |
| 1. Construire une vision de long terme pour un système intégral.....   | 61 |
| 2. Etablir formellement les droits sociaux avec perspective de genre .....   | 61 |
| 3. Ancrer l'approche par les droits dans les institutions .....  | 62 |
| 4. Structurer la politique de communication à l'aide de l'approche par les droits .....                            | 64 |
| 5. Organiser l'appropriation des fonctions de protection et promotion sociales par l'administration publique ..... | 64 |
| B. Renforcer la démarche stratégique .....   | 65 |
| 1. Une démarche intégrée: cycle de vie, moyens de subsistance et genre .....                                       | 65 |
| 2. Donner la priorité au milieu rural.....   | 67 |
| 3. Resserrer l'éventail des interventions et des institutions.....   | 68 |
| 4. Prioriser la petite enfance .....   | 69 |
| 5. Organiser l'accès à l'emploi, renforcer l'employabilité.....  | 69 |
| 6. Arbitrer en faveur de la qualité des services, construire les capacités de régulation .....                     | 70 |
| 7. Jeter les bases d'une solidarité par la fiscalité, formaliser les prélèvements.....                             | 70 |
| C. Institutionnaliser la coordination.....   | 71 |
| 1. Des mécanismes explicites de coordination politique centrée sur l'articulation.....                             | 71 |
| 2. Coordination secteur public/ secteur non-public.....  | 74 |
| 3. De la coordination technique et des besoins en renforcement des organismes concernés .....                      | 74 |
| 4. Coordination de la gestion: le Système d'Informations Sociales (SIS).....                                       | 75 |
| D. Instaurer des mécanismes de suivi, d'évaluation et de reddition de comptes.....                                 | 78 |
| 2. Une instance d'évaluation ex ante et ex post et d'orientation stratégique .....                                 | 78 |
| 3. Renforcer les instances statistiques centrale et sectorielles .....   | 80 |
| E. Renforcer les choix stratégiques et l'opérationnalisation de quelques composantes de la SNAS .....              | 80 |
| 1. PSUGO et politique éducative .....  | 80 |
| 2. Transferts conditionnés (Ti Manman Cheri).....  | 83 |
| 3. Restaurants communautaires et insécurité alimentaire .....  | 83 |

|  |     |
|--|-----|
| F. Intégrer la protection sociale dans le corpus juridique existant.....   | 84  |
| 1. Pour une loi sur le système de protection sociale et de promotion sociale .....                                       | 84  |
| 2. Droits des citoyens et obligations de l'Etat.....   | 85  |
| 3. Assistance sociale, sécurité sociale et promotion sociale .....   | 85  |
| 4. Principes directeurs entre principes de justice sociale et opérationnalisation.....                                   | 86  |
| 5. Architecture institutionnelle, coordination et articulation.....  | 86  |
| 6. Système d'informations sociales (SIS).....  | 86  |
| Bibliographie.....   | 89  |
| Annexes.....   | 95  |
| Annexe 1 Haïti: le dividende démographique entre qualification des ressources<br>humaines et croissance économique ..... | 97  |
| Annexe 2 Un exemple de choix des principes d'égalité: le cas de l'éducation.....   | 99  |
| Annexe 3 Tableau récapitulatif de la SNAS/Ede Pèp (octobre 2014) .....   | 100 |
| Annexe 4 Travail des soins et travail marchand (emploi) des hommes et des femmes....                                     | 101 |
| Annexe 5 Participation à l'activité économique des hommes et des femmes<br>(2007-2012) .....                             | 102 |
| Annexe 6 Taux de chômage élargi et demande d'emplois à temps partiel (2007).....   | 103 |
| Annexe 7 Taux de chômage élargi (2007-2012) par classe d'âge et par sexe selon<br>le milieu de résidence .....           | 105 |
| Annexe 8 Horizon temporel des recommandations et priorités .....   | 106 |



## Résumé

La construction progressive de fonctions liées à la protection et à la promotion sociales, au-delà du périmètre (restreint) de la sécurité sociale, a contribué à modifier la configuration de l'État haïtien au cours des trente dernières années. Les initiatives mises en place à partir de 2011 et ordonnées dans le cadre de la Stratégie Nationale d'Assistance Sociale (SNAS)/Ede Pèp sont venues ouvrir le champ des possibles (sans être pour autant à l'abri des comportements de *rent-seeking*). Elles sont ici évaluées à l'aune de leur pertinence, de leur rapport à l'approche par les droits et en termes stratégiques et institutionnels.

L'analyse de la pertinence est principalement menée en regard des enjeux démographiques, sociaux et économiques actuels. Le Programme de Scolarisation Universelle, Gratuite et Obligatoire (PSUGO) pourrait fonctionner comme un levier de transformation des régimes socio-démographiques. Le programme de transferts conditionnés à la rétention scolaire (Ti Manman Cheri) offre la possibilité d'une amélioration de la consommation en milieu rural mais est porteur d'une logique maternaliste. Les Restaurants Communautaires (RC) réduisent la dépense des ménages en alimentation. Enfin, le projet d'assurance maladie-maternité universelle achoppe sur les inégalités de genre inscrites dans le cadre légal en vigueur.

L'analyse de la SNAS à partir de l'approche par les droits indique que l'accent a été mis sur la mise en place de droits sociaux nouveaux mais il s'agit de droits *de facto*, non reconnus dans le discours des autorités puisque la figure du bénéficiaire l'emporte sur celle du titulaire de droits. Ces droits non formalisés sont aussi très fragiles en raison des contraintes financières qui en limitent la réalisation et d'une faible appropriation des principes de justice devant guider les choix opérationnels. De plus, il n'y a pas d'articulation systématique ni homogène entre la SNAS et la perspective de genre, d'où la coexistence de logiques aveugles au genre, et de logiques d'instrumentalisation du travail de soins des femmes dans un contexte où la métaphore de la femme « *poto mitan* » ne vaut que partiellement dans les faits.

Les stratégies institutionnelles d'opérationnalisation de la SNAS relèvent d'une logique de changement par ajout ou contournement des institutions existantes. Si elles ont le mérite de faire la démonstration de l'innovation, elles n'en contribuent pas moins à la fragmentation d'un système déjà balkanisé. L'architecture institutionnelle est exposée aux changements de personnel politique, le financement n'est pas assuré et le suivi est d'abord d'ordre administratif.

L'enjeu principal est de faire le choix de la construction, graduelle, d'un système permanent de protection et de promotions sociales basées sur des droits formels, eux-mêmes ancrés dans les institutions, avec perspective de genre. Pour y parvenir, il convient:

- a) De renforcer la démarche stratégique en définissant les priorités majeures (le milieu rural, la petite enfance, l'employabilité et la solidarité par la fiscalité), en resserrant l'éventail des interventions sur les programmes les plus porteurs et innovants : le PSUGO, Ti Manman Cheri (TMC) et les Restaurants Communautaires (RC) subventionnés, et en garantissant d'une part la prise en compte dans les ministères sectoriels comme le MARNDR des populations (très) vulnérables et, d'autre part, la transversalisation de la perspective de genre;
- b) D'institutionnaliser la coordination;
- c) D'instaurer des mécanismes de suivi, d'évaluation d'impact et de reddition de comptes basés sur le droit à l'information;
- d) De renforcer les trois principaux programmes (PSUGO, TMC, RC) en soi et dans leurs relations avec leur environnement (par exemple articuler subvention de la scolarisation et qualité de l'éducation);
- e) Intégrer la protection et la promotion sociales dans le corpus juridique existant.



## Introduction

L'État haïtien a connu une mue progressive au cours des vingt dernières années, passant d'une configuration prédatrice "pure" à la construction de fonctions liées à la protection sociale et à la promotion sociale (Lamaute-Brisson 2013b) en sus des fonctions traditionnelles de sécurité sociale exercées pour une minorité et de manière tronquée depuis la fin des années soixante. Dans l'ensemble, ces fonctions dont la couverture demeure pour l'essentiel réduite sont exercées dans un cadre largement balkanisé, où institutions, idées et intérêts se déploient et déterminent la juxtaposition de modèles/mécanismes divers, en deçà d'une logique unificatrice. Elles sont pour une large part dépendante du financement externe souvent volatile. De plus, leur prise en charge s'opère dans un environnement mal connu. L'action des ONG est venue compenser partiellement les défaillances ou les absences de l'État, sans que celui-ci soit (systématiquement) mis au fait ou renseigné sur la nature des interventions et les (divers) modèles retenus, leur couverture, leur impact réel et la durabilité de ceux-ci.

Depuis 2011, de nouvelles initiatives publiques ont vu le jour, inspirées de plusieurs expériences d'Amérique latine et de la Caraïbe. Elles viennent – et c'est important – à la fois élargir le champ des interventions étatiques en mettant en place des mécanismes innovateurs, et prolonger ou réactiver des mécanismes mis en œuvre ou proposés antérieurement. Ayant fait l'objet, en 2012 (octobre) puis en 2014 (mai) d'un effort d'ordonnancement à travers la formulation d'une Stratégie Nationale d'Assistance Sociale (SNAS), ces initiatives couvrent pour une bonne part l'ensemble du cycle de vie et vont de l'assistance sociale à la sécurité sociale, au développement des capacités et à l'inclusion économique.

La période 2011-2014 est une période de conception (souvent rapide) et de mise en place, par un processus d'apprentissage par essais/erreurs des nouvelles fonctions de protection et de promotion sociales, avec, dans plusieurs cas, des défaillances dans la planification. Pour autant, il y a des effets de démonstration de la volonté politique et de l'opérationnalité des programmes. Ces effets sont toutefois probablement érodés par le fait que, sans surprise, l'économie du *rent-seeking* se soit adaptée pour se greffer sur les nouveaux programmes<sup>1</sup>. De plus, il y a une tension entre la vision qui se veut

---

<sup>1</sup> La rente est ici comprise comme le revenu tiré du contrôle d'un monopole, qu'il s'agisse d'une situation de pouvoir dans une administration donnée ou d'un monopole classique de marché, ou même de la propriété de droits particuliers ou exclusifs (quota, licences, franchises, etc.). Stiglitz (2012) indique que les activités de recherche de rente (*rent-seeking activities*) ont ceci de particulier qu'elles ne contribuent pas à la croissance économique et surtout qu'elles introduisent des distorsions dans l'allocation des ressources et affaiblissent donc l'économie, d'autant qu'elles se produisent sur le mode d'une force centripète : la rentabilité du *rent-seeking* est si importante que de plus en plus d'énergie y est consacrée, au détriment de toute autre chose.

ambitieuse – d’autant que chaque étape du cycle de vie et chaque axe d’intervention renvoient à des risques et à des enjeux spécifiques – et la question des moyens financiers<sup>2</sup>.

Ceci étant dit, se pose la question de la consolidation et de la pérennisation de ces initiatives sur le moyen et les longs termes de manière à changer les conditions de vie de la population ici et maintenant.

Pour s’en convaincre, il convient de placer la SNAS en regard des grands enjeux sociodémographiques, économiques et politiques actuels:

- a) La transformation des régimes sociodémographiques (RSD)<sup>3</sup> ruraux et urbains, dans un contexte de transition démographique et d’épuisement de la transmission intergénérationnelle de patrimoine (terre). Ceux-ci sont aujourd’hui marqués par des taux de malnutrition infantile encore élevés, en particulier pour les plus pauvres, par un investissement important dans l’éducation qui se traduit par des taux de fréquentation scolaire relativement élevés mais aussi par la poursuite du travail des enfants, notamment dans les ménages pauvres, de faibles niveaux d’étude atteints et le fait que les enfants demeurent, pour l’essentiel, le bâton de vieillesse de leurs parents, sans que la possibilité d’assumer cette fonction soit garantie en raison d’une absorption limitée de la population en âge de travailler dans l’activité économique (Lamaute-Brisson, 2014a). Dans le domaine de l’éducation, espace clé de la mutation des RSD, il faut universaliser l’accès à l’école, augmenter le niveau d’éducation médian avec les garanties d’une bonne qualité d’éducation et réduire les inégalités de résultats.
- b) La réduction de l’incidence de la pauvreté. Les pouvoirs publics envisagent l’«éradication» de la pauvreté extrême. Mais il est avéré, partout, que la protection sociale ne peut à elle seule y parvenir. La croissance économique associée à une répartition (distribution et redistribution) équitable des revenus en est une condition sine qua non. Autrement, un allègement réversible de la pauvreté pour les populations effectivement touchées par les interventions de protection et de promotion sociales est plus que probable.
- c) La réduction des inégalités socio-économiques, des inégalités d’accès mais aussi, au moins dans le domaine de l’éducation, des inégalités de résultat. Les RSD se caractérisent par la persistance d’inégalités profondes entre ménages riches et ménages pauvres<sup>4</sup> (DIAL 2014, Lamaute-Brisson 2014a). Autrement dit, même si les

<sup>2</sup> La question du financement public de la politique de protection sociale et de la pérennisation de celui-ci est abordée dans le cadre d’une étude de Daniel Dorsainvil, également consultant de la CEPALC.

<sup>3</sup> La notion de régime socio-démographique (Théret 1992, 1999, Caldwell 1978, Lamaute-Brisson 2012, Lamaute-Brisson 2014) recouvre l’ensemble des relations internes aux ménages (alliance et descendance) et des relations qui lient les ménages à l’activité économique (à travers le travail indépendant ou le travail salarié) et à la tutelle de l’Etat (sur les relations d’alliance et de descendance). Les relations d’alliance se construisent à partir du choix des conjoints et des apports symboliques et matériels respectifs de ceux-ci en matière de travail, de logement, soins et protections...etc.). Les relations de descendance et de filiation engagent le travail des soins, y compris dans sa composante de travail/tâches domestique(s), éducation, santé, héritage, etc.) Ces relations se nouent dans des contextes démographiques donnés et façonnent ceux-ci puisque ce qu’elles engagent renvoie aux flux intergénérationnels de « richesse » (argent, biens, services, garanties) entre parents et enfants. En ce sens, deux régimes démo-économiques type en fonction du solde des flux de richesse sont distingués. D’un côté, il y a le régime de l’enfant-ressources des sociétés agricoles où les enfants sont mobilisés comme force de travail dans la production du ménage et comme main-d’œuvre pour les tâches domestiques puis deviennent le bâton de vieillesse de leurs parents en échange de la transmission du patrimoine (la terre); avec *in fine* un solde en faveur des parents. De l’autre côté, il ya le régime de l’enfant-investissement qui serait postérieur à la transition démographique, l’enfant n’est guère mobilisé pour le travail (rémunéré ou non). En fait, les parents se chargent de son entretien et investissent dans son éducation sans assurance de contrepartie ultérieure : l’enfant a un coût et le solde des flux est en faveur de l’enfant.

<sup>4</sup> En vertu du classement des ménages selon l’indice de richesse en patrimoine en biens durables de l’EMMUS 2012.

plus pauvres (en termes relatifs) voient leur situation s'améliorer (dans certaines dimensions du bien-être), il n'y a pas ou il n'y a que très peu de rattrapage par rapport aux ménages riches. Des arbitrages sont dès lors nécessaires sur l'égalité de traitement ou sur le traitement préférentiel pour atteindre l'égalité d'accès ou l'égalité de résultat<sup>5</sup>.

- d) *La réduction des inégalités de genre comme condition de l'égalité entre les sexes.* S'il est vrai que la question du genre est posée dans les politiques publiques, ou plutôt effleurée comme , l'intégration de la perspective de genre (au-delà de la seule désagrégation des statistiques par sexe ou de la fréquente mise en équivalence – rhétorique – entre femmes et vulnérabilité) est encore, de fait, un vœu pieux, pour ce qui est des interrelations entre pauvreté, vulnérabilité et genre. Or, la question de la transformation des RSD se pose de manière genrée. D'une part, l'assignation des filles et des femmes au travail des soins (travail domestique et prise en charge des personnes) est encore largement prégnante et a pu être visibilisée pour partie par la mesure du travail des enfants dans la sphère domestique et dans la sphère marchande (Lamaute-Brisson 2014a). Or le travail des soins est partie prenante de la protection sociale entendue comme l'ensemble des mécanismes qui assurent les conditions économiques de la reproduction de la population pour elle même et comme force de travail pour l'activité économique (Théret 1992, Lamaute-Brisson 2013b). D'autre part, il y a des inégalités de résultat entre filles et garçons en matière d'éducation.
- e) *La construction d'une citoyenneté sociale.* Celle-ci participerait de la mise en place d'une citoyenneté "pleine" articulant droits civils et politiques (encore à garantir) et droits sociaux. Les multiples demandes de justice depuis la chute de la dictature en 1986 y renvoient, d'une manière ou d'une autre, à un degré ou à un autre. Et l'adoption effective de l'approche par les droits est décisive à cet égard puisqu'elle définit les obligations de l'État dans l'instauration et la réalisation des droits économiques et sociaux.

Bien entendu, il s'agit d'enjeux colossaux, mais un vrai parti pris pour la justice sociale dans un pays où la pauvreté est massive, les inégalités abyssales et les vulnérabilités multiples et importantes, oblige à les considérer, tout en reconnaissant qu'il faudra du temps, qu'il faudra établir des priorités tout en cherchant les voies pour desserrer les contraintes financières et renforcer les institutions.

En vue de dégager les enjeux stratégiques et institutionnels de la consolidation de la SNAS et plus généralement de la construction d'un système de protection sociale, la présente étude se centre sur les thèmes suivants:

- a) La pertinence de quelques programmes en cours de la Stratégie Nationale d'Assistance Sociale (SNAS) ;
- b) L'intégration de l'approche par les droits et la perspective de genre;
- c) Les institutions et les processus d'institutionnalisation.

Ce, en considérant que les principales fonctions de la protection sociale consistent à garantir un revenu suffisant pour financer des conditions de vie digne, rendre possible l'accès aux services sociaux (Cecchini et Martínez, 2011). En général, la protection sociale se décline selon trois composantes ou piliers : (i) l'assistance sociale (transferts, subventions) ou encore la protection sociale non contributive, généralement financée par l'impôt en vertu du principe de solidarité ; (ii) la sécurité sociale ou protection sociale contributive qui se base sur des schémas d'assurance contre divers risques (maladie, chômage, vieillesse, invalidité, maternité) financés par des cotisations ; et (iii) la régulation des marchés du travail destinée à protéger les droits individuels et collectifs des

<sup>5</sup> L'expression consacrée "discrimination positive" est pour le moins paradoxale.

travailleurs, notamment pour ce qui est de la réduction des risques liés au chômage et au déficit de travail décent (travail exercé en conditions de liberté, équité, sécurité et dignité), mais aussi pour la réduction des discriminations à l'œuvre sur les marchés du travail.

La promotion sociale englobe les politiques destinées à la construction et au renforcement des capacités en vue d'améliorer ou d'augmenter la génération autonome de revenus. Relèvent ainsi de la promotion sociale les politiques de formation, d'intermédiation du travail, la promotion de l'entrepreneuriat (micro entreprises et PME notamment), de financement et d'assistance technique aux micros, petites et moyennes entreprises.

Dans cette optique, le choix des programmes pour la présente étude a été effectué en référence aux étapes du cycle de vie, et en considérant les groupes habituellement marginalisés ou invisibilisés comme les personnes vivant avec un handicap, ainsi qu'un programme censé s'adresser, par auto-sélection, à l'ensemble des populations extrêmement vulnérables ou pauvres, celui des restaurants communautaires. Les programmes suivants ont été retenus:

- a) Deux portant sur l'enfance : le Programme de Scolarisation Universelle, Gratuite et Obligatoire (PSUGO) et le programme de transferts conditionnés à la rétention scolaire (Ti Manman Cheri);
- b) Trois adressés à la population en âge de travailler et plus précisément à la population occupée. D'un côté, il y a deux programmes de promotion sociale, savoir : Kore Peyizan et Ti Kredi Fanm Lakay. D'un autre côté, on trouve le projet de création de l'assurance santé pour les travailleurs des établissements formels et informels (Kat konbit solidarité) qui correspond au pilier contributif de la sécurité sociale.

Partant de trois questions majeures – quelle est la pertinence des programmes de la SNAS ? Dans quelle mesure la SNAS est-elle porteuse de l'approche par les droits ? Quels sont les arrangements institutionnels à l'œuvre, leurs avantages et leurs faiblesses ? – la démarche méthodologique a consisté à examiner la documentation disponible sur les programmes retenus (document de projet, rapports d'activités et statistiques sur les populations touchées le cas échéant<sup>6</sup>) et à effectuer des entrevues avec les responsables des programmes pour recueillir leur propre appréciation de la pertinence des programmes et des informations sur le fonctionnement des programmes et les problèmes y relatifs (sans qu'il s'agisse pour autant d'un audit institutionnel). Il est important de souligner que cette démarche n'inclut aucunement les destinataires des programmes<sup>7</sup>: ceux-ci devront être pris en compte dans la nécessaire évaluation des effets et des impacts des différentes composantes de la SNAS/Ede Pèp. Car il faut toujours garder à l'esprit que, même dans les interventions visant à plus de justice, le fonctionnement des institutions peut créer de nouvelles injustices et inégalités ou renforcer des injustices déjà là.

Après l'analyse thématique déclinée en trois chapitres portant sur la pertinence, l'intégration de l'approche par les droits et les arrangements institutionnels, des recommandations sont énoncées au dernier chapitre, dans la perspective de la construction d'un système de protection sociale et de promotion sociale pérenne.

---

<sup>6</sup> Les informations chiffrées présentées dans le corps du texte sont celles qui ont été recueillies durant la période de collecte, entre juillet et début septembre 2014. Un tableau récapitulatif sur les populations destinataires par programme de la SNAS arrêté à fin octobre 2014 a été transmis le 6 décembre 2014. Il est reproduit à l'annexe 3 du présent rapport.

<sup>7</sup> Quelques éléments de perception des destinataires ont été recueillis dans le cadre de *focus group* par l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES 2014).

## I. De la pertinence de la Stratégie Nationale d'Assistance Sociale/Ede Pèp

On peut distinguer deux moments-clé dans la formulation de la Stratégie Nationale d'Assistance Sociale (SNAS) dénommée Ede Pèp en créole: le moment du lancement (octobre 2012) puis celui de l'établissement du Plan d'Action pour la Réduction de la Pauvreté (PARP). Le PARP est bien plus qu'un plan d'action puisqu'il établit les principes directeurs de la SNAS et pose clairement la question de la réduction des inégalités, conçoit et détaille l'architecture institutionnelle de la SNAS, incorpore un nouvel axe (environnement digne), élargit l'axe du développement du capital humain à la sécurité sociale. C'est donc en référence au PARP que l'on tentera de juger de la pertinence de la SNAS.

La pertinence s'entend de l'adéquation entre les orientations, les mécanismes, procédures et techniques, les ressources, les cibles, etc. d'une politique donnée et une situation donnée que l'on veut modifier. MIDEPLAN (2000) indique qu'une politique est pertinente lorsqu'elle remplit les conditions suivantes:

- a) *L'offre de biens, services et prestations* est congruente avec les caractéristiques de la population-cible et la situation sociale sur laquelle on intervient;
- b) *La méthodologie retenue* (incluant les critères d'éligibilité) est adéquate pour le profil des bénéficiaires et le type d'institution chargée de l'exécution;
- c) *Les horizons temporels* de la méthodologie ou plus généralement de la stratégie sont conformes à ceux des problèmes que l'on souhaite résoudre. Ceci est particulièrement vrai pour les temps réels des interventions en rapport avec les effets et impacts attendus et la soutenabilité des résultats obtenus;
- d) *Les mécanismes opérationnels et les arrangements institutionnels* correspondent aux découpages sectoriels et aux besoins de coordination et d'articulation liés à ces découpages ainsi qu'aux niveaux administratifs ou politico-administratifs d'intervention requis pour modifier la situation initiale.

Cette approche est évidemment proche de l'exhaustivité puisqu'elle permet, au final, de travailler depuis la définition du problème jusqu'à l'opérationnalisation des politiques, en passant par la formulation des orientations stratégiques. Pour autant, la mise en œuvre d'une telle démarche suppose que l'on connaisse, *ex ante* et avec suffisamment de précision, les problèmes réels, les profils des populations-cible et les caractéristiques des institutions en présence.

Compte tenu des limitations dans la disponibilité d'informations, la question de la pertinence sera abordée de manière plus restreinte, en se focalisant sur la correspondance entre les mécanismes en place pour chacun des programmes sous étude d'une part, et les grands enjeux démographiques, économiques et sociaux esquissés dans l'introduction et des enjeux spécifiques aux secteurs d'intervention d'autre part<sup>8</sup>.

## **A. Le Programme de Scolarisation Universelle, Gratuite et Obligatoire (PSUGO)**

### **1. Brève description du PSUGO**

Le PSUGO entend contribuer à l'universalisation de la scolarisation. Les objectifs spécifiques de ce programme sont les suivants:

- a) Faciliter l'accès gratuit à l'école primaire à 1.5 million d'enfants de 6-12 ans, incluant les enfants jamais scolarisés et les enfants des rues ;
- b) Garantir l'accès gratuit à tous les enfants inscrits dans les écoles publiques ;
- c) Étendre l'offre publique (800 nouvelles écoles publiques) ;
- d) Améliorer la qualité de l'éducation.

La gratuité de la scolarisation ou plus précisément la suppression des frais de scolarité dans les dépenses des ménages est donc la mesure clé pour assurer non seulement un accès universel (ou presque) à l'école mais encore la rétention scolaire à l'école primaire puisque des parcours scolaires sont interrompus en raison d'un manque de ressources financières.

Deux mécanismes ont été activés: l'annulation de frais d'inscription dans les écoles publiques, la subvention aux écoles non-publiques (90 dollars par élève et par an) assortie de la condition expresse de ne réclamer aucun débours des parents<sup>9</sup>.

### **2. Un levier pour la transformation des régimes socio-démographiques?**

A première vue, le PSUGO devrait être un levier essentiel pour permettre la transformation des régimes sociodémographiques urbains et surtout ruraux.

Ces régimes sont actuellement dans une situation intermédiaire, hybride, entre deux modèles-type de l'économie de la population: le modèle de l'enfant-ressources et celui de l'enfant-investissement. Dans le cas du milieu rural, le passage d'un modèle à l'autre est impératif car il y a moins de patrimoine (terre) à transmettre à une descendance encore nombreuse (même si la fécondité a baissé en milieu rural), surtout chez les plus pauvres. De plus, l'émergence d'une agriculture axée sur des gains de productivité par intensification (là où c'est possible) par opposition à une agriculture à logique extensive aujourd'hui contrainte et peu productive requiert des ressources humaines bien plus qualifiées, dotées de compétences permettant d'améliorer savoirs et savoir-faire traditionnels.

---

<sup>8</sup> Les analyses qui suivent reposent sur les informations qui ont été communiquées à la consultante, qu'il s'agisse de documents (documents de projet, rapports, projets de contrat ou de manuel de procédures, etc.) ou de réflexions portant sur le déroulement et les effets - pressentis ou observés de manière ponctuelle - des programmes sélectionnés de la SNAS/Ede Pèp.

<sup>9</sup> L'octroi de la subvention aux écoles non-publiques fait l'objet d'un contrat entre l'Etat haïtien (représenté par le Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle – MENFP) et les écoles non-publiques.

**TABLEAU 1**  
**HAÏTI: INDICATEURS-CLE DU REGIME SOCIO-DEMOGRAPHIQUE, POPULATION DE**  
**5-14 ANS, POPULATION DE 6-17 AÑOS, POPULATION DE 10 ANS ET PLUS, 2012**  
*(En pourcentages)*

|  | Milieu de résidence |               |              | Sexe  |       | Indice de parité entre les sexes | Indice de richesse |       | Total a/ |
|--|---------------------|---------------|--------------|-------|-------|----------------------------------|--------------------|-------|----------|
|  | Port-au-Prince      | Autres villes | Milieu rural | Homme | Femme |                                  | Q1                 | Q5    |          |
| <b>Travail des enfants (ressources)</b>  |                     |               |              |       |       |                                  |                    |       |          |
| Proportion d'enfants de 5-11 ans qui travaillent (au moins une heure dans l'activité économique et 28 heures et plus dans les tâches domestiques) b/ | 30,8                | 56,2          | 76,8         | 65,2  | 65,4  |                                  | 83,9               | 31,4  | 65,3     |
| Proportion d'enfants de 5-11 ans qui travaillent dans la sphère domestique (moins de 28 heures) c/   | 47,7                | 63,3          | 68,8         | 53,3  | 75,5  |                                  | 70,2               | 49,0  | 64,2     |
| Proportion d'enfants de 5-11 ans qui travaillent dans l'activité économique (au moins une heure) c/  | 30,8                | 56,2          | 76,8         | 65,2  | 65,4  |                                  | 83,8               | 31,4  | 65,3     |
| <b>Éducation des enfants (investissement)</b>  |                     |               |              |       |       |                                  |                    |       |          |
| Taux net de fréquentation scolaire au cycle primaire (6-11 ans)  | 86,3                | 86,8          | 72,7         | 76,7  | 77,7  | 1,01                             | 65,5               | 92,0  | 77,2     |
| Taux brut de fréquentation scolaire au cycle primaire  | 170,2               | 166,2         | 163,9        | 170,7 | 158,7 | 0,93                             | 153,8              | 172,6 | 164,8    |
| Taux net de fréquentation scolaire au cycle secondaire (12-17 ans)   | 43,4                | 38,3          | 15,6         | 21,6  | 29,1  | 1,35                             | 6,5                | 52,9  | 25,4     |
| Taux brut de fréquentation scolaire au cycle secondaire  | 106,8               | 102,0         | 45,3         | 65,5  | 70,6  | 1,08                             | 21,9               | 124,5 | 68,1     |
| <b>Insertion dans l'emploi (10 ans et plus)</b>  |                     |               |              |       |       |                                  |                    |       |          |
| Taux de chômage ouvert   | 25,6                | 20,1          | 7,3          | 11,5  | 17,3  |                                  |                    |       | 14,1     |
| Taux de sous-emploi global d/  | 32,4                | 51,4          | 76,5         | x     | x     |                                  |                    |       | 63,1     |
| Taux d'activité  | 52,1                | 49,3          | 63,1         | 66,0  | 48,4  |                                  |                    |       | 56,9     |
| Taux d'informalité   | 77,1                | 69,5          | 26,7 e/      |       |       |                                  |                    |       | 45,1     |

Source: Lamaute-Brisson (2014a) sur la base de Cayemittes et al. (2013), Roubaud y Zanuso 2014, IHSI (2012).

<sup>a</sup> Inclut les données sur les campements partie intégrante de l'échantillon de l'EMMUS 2012.

<sup>b</sup> Définition UNICEF reprise par Cayemittes et al. (2013).

<sup>c</sup> Critère allégé par rapport à la définition portée par UNICEF.

<sup>d</sup> Inclut les 3 formes de sous-emploi: chômage, sous-emploi visible (nombre heures de travail), sous-emploi invisible (revenu).

<sup>e</sup> 70,9% des emplois des zones rurales relèvent de l'agriculture en 2012.

Ces régimes sont très fortement inégalitaires comme en témoigne le tableau 1 qui donne une idée des écarts entre les ménages les plus pauvres et les ménages les plus riches (tous classés en fonction de leur patrimoine en biens durables), qu'il s'agisse de la fréquentation scolaire (telle qu'établie par la dernière enquête EMMUS-2012) ou du travail des enfants dans les sphères domestique et marchande de l'économie. L'enjeu est donc bien d'organiser la réduction des inégalités comme condition sine qua non de l'universalisation de l'accès à l'éducation.

Un autre enjeu est celui de l'évolution du rapport de dépendance démographique: Haïti se trouve actuellement dans la période du dividende démographique, c'est-à-dire la période où la baisse de la fécondité augmente de manière relative le nombre de personnes en âge de travailler dans la population et diminue l'ampleur des investissements nécessaires pour les enfants à charge (May, 2013), toutes choses égales par ailleurs. En 2014, le rapport de dépendance démographique projeté est légèrement supérieur à 60 personnes potentiellement dépendantes pour 100 personnes d'âge actif (15-64 ans). Il s'agit donc d'une bonne période pour effectuer et poursuivre l'investissement dans l'éducation, notamment pour les populations les plus pauvres.

Ceci est d'autant plus important qu'il faut donner aux populations entrant dans la période active les moyens de participer effectivement à la croissance économique. Évidemment, cet investissement par la subvention à la scolarisation n'a de sens économique que s'il est accompagné d'un investissement dans la qualité de l'éducation garantissant aux individus de vraies compétences et d'un investissement en matière de formation professionnelle.

### **3. Pertinence du ciblage du PSUGO : les inconnues**

Les deux mécanismes du PSUGO pour l'accès gratuit à l'éducation devraient être ciblés en direction des populations les plus pauvres. En effet, le principe d'équité (énoncé dans le PARP de 2014) implique que le PSUGO couvre en première étape les élèves dont les parents ou tuteurs ne sont pas en mesure de leur garantir l'accès à l'école et bien plus un accès régulier, continu à l'éducation.

En l'absence d'informations claires et précises sur (i) le choix (critères théoriques et sélection réelle) des écoles non-publiques intégrées dans le PSUGO, (ii) le groupe des enfants jamais scolarisés ni d'ailleurs ceux qui n'étaient pas scolarisés soit au moment du lancement du programme ou après celui-ci<sup>10</sup> et (iii) le choix des élèves (opéré par les établissements scolaires), il n'est pas possible de faire des considérations sur la pertinence du PSUGO par rapport à la population effectivement couverte, celle-ci n'étant d'ailleurs pas maîtrisée puisque les informations disponibles sont fournies par les établissements scolaires sous contrat.

Le manuel de procédures du PSUGO prend d'ailleurs acte de ces faiblesses – et c'est salutaire – en établissant un ensemble de conditions à remplir par les établissements scolaires non publics désireux de faire partie du PSUGO (voir le chapitre 4 de la présente étude).

---

<sup>10</sup> Selon la dernière enquête de l'Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI) sur les conditions de vie des ménages après le séisme (ECVMAS 2012), 134 000 enfants de 6-12 ans ne fréquentaient pas l'école en 2012.



## B. Transferts conditionnés à l'éducation (Ti Manman Cheri)

### 1. Brève description de Ti Manman Cheri (TMC)

Ti Manman Cheri est un programme de transferts monétaires conditionnés à la fréquentation scolaire continue des enfants inscrits notamment dans les écoles publiques, et, en l'absence d'écoles publiques dans certaines localités, dans les écoles communautaires. Ce sont les mères de ces enfants (ou à défaut leur tuteur/tutrice) qui perçoivent les transferts monétaires dont le montant est dégressif à mesure que le nombre d'enfants par mère augmente.

A la fin de l'exercice fiscal précédent, la couverture de TMC concernait 122 189 mères et 236 527 élèves.

**TABLEAU 2**  
**TI MANMAN CHERI : COUVERTURE OFFICIELLE (COMMUNES, ECOLES, DESTINATAIRES DES TRANSFERTS ET ELEVES), 2012-2013 <sup>A/</sup>**

| Département | Nombre de communes | Nombre d'écoles | Nombre de titulaires du transfert | Nombre d'élèves | Nombre moyen de titulaires par école | Nombre moyen d'élèves par école | Nombre d'enfants par titulaire du transfert |
|-------------|--------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|--------------------------------------|---------------------------------|---|
| ARTIBONITE  | 9                  | 78              | 13 063                            | 28 370          | 167                                  | 364                             | 2,2   |
| CENTRE      | 10                 | 69              | 8 802                             | 21 910          | 128                                  | 318                             | 2,5   |
| NIPPES      | 9                  | 40              | 5 421                             | 10 754          | 136                                  | 269                             | 2,0   |
| NORD        | 11                 | 81              | 15 671                            | 24 593          | 193                                  | 304                             | 1,6   |
| NORD'EST    | 9                  | 27              | 4 126                             | 6 293           | 153                                  | 233                             | 1,5   |
| NORD'OUEST  | 4                  | 86              | 15 241                            | 24 980          | 177                                  | 290                             | 1,6   |
| OUEST       | 10                 | 207             | 28 454                            | 68 009          | 137                                  | 329                             | 2,4   |
| SUD         | 14                 | 75              | 18 845                            | 29 014          | 251                                  | 387                             | 1,5   |
| SUD'EST     | 16                 | 44              | 6 738                             | 11 805          | 153                                  | 268                             | 1,8   |
| GRANDE-ANSE | 8                  | 32              | 5 828                             | 10 799          | 182                                  | 337                             | 1,9   |
| Total       | 100                | 739             | 122 189                           | 236 527         | 165                                  | 320                             | 1,9   |

Source: Lamaute-Brisson (2014a).

<sup>a/</sup> Information validée jusqu'à mars 2014.

La stratégie adoptée, qui a consisté à choisir des écoles localisée dans des zones classées comme vulnérables, devrait être examinée de près, à la fois en ce qui a trait au classement, mais aussi à la couverture effective à l'intérieur des zones ciblées (couverture totale ou partielle, en fonction évidemment du nombre d'écoles présentes et éligibles). Mais il reste la question de la pertinence en termes d'impact des transferts sur l'économie des femmes réceptrices et de leurs ménages respectifs. Les données individuelles et à l'échelle des ménages faisant défaut, ce qui suit se base sur les propos recueillis lors des entretiens sur TMC.

## 2. Des transferts dans une économie rurale peu monétarisée

Il semble que TMC serait bien plus pertinent pour les femmes du milieu rural où le numéraire est rare et irrégulier que pour celles des milieux urbains où le montant des transferts semble ne pas changer sensiblement la donne<sup>11</sup>. Précisément parce que les revenus monétaires sont faibles et irréguliers, il existe une “économie de la dette” d’autant plus dynamique que l’argent est de plus en plus nécessaire pour répondre à certains besoins et faire l’investissement en éducation. Or, ces transferts monétaires permettent *a priori* soit de réduire l’endettement soit... d’avoir les moyens futurs pour s’endetter aujourd’hui puisqu’il s’agit d’un revenu fixe et dont la perception est censée se faire à intervalles réguliers. Comme tel, le transfert monétaire introduit aussi de la stabilité et de la lisibilité dans les horizons temporels de la décision. A condition bien sûr que les horizons temporels du programme soient eux-mêmes stabilisés, ce qui n’est pas encore systématiquement le cas pour ce qui est de la régularité dans la disponibilité des fonds à transférer aux établissements scolaires<sup>12</sup>.

En tout cas, pour revenir à la pertinence par rapport au milieu rural, reste à se poser la question de la distribution des bénéficiaires des transferts conditionnés selon le milieu de résidence (urbain/rural).

## 3. Des chocs de demande?

En tout cas, l’arbitrage entre les “faibles” montants des transferts versés par TMC et les coûts unitaires des transferts d’une part, et le choix de tenter de “faire la différence” dans l’économie des ménages ou encore de provoquer un “choc de demande” (au niveau local) d’autre part, ont amené à grouper les transferts mensuels en un paiement unique de deux ou plusieurs mois. Par exemple, un paiement de quatre mois a été effectué pour la rentrée des classes 2014-2015 à l’ensemble des mères inscrites au programme TMC.

Les “chocs de demande” restent encore à évaluer, au-delà de l’identification des montants alloués par département et par commune ou section communale. Il est fort probable que, si les petits commerçants des communes touchées peuvent y trouver une opportunité d’accroître leurs revenus, certains chocs valent davantage pour les commerçants des réseaux d’importation qui interviennent au-delà des frontières des économies locales proprement dites.

---

<sup>11</sup> Une option aurait été de comparer les montants versés aux seuils monétaires de pauvreté extrême et de pauvreté pour en apprécier l’importance. Mais les seuils de pauvreté retenus par le Comité Technique Interinstitutionnel dirigé par l’ONPES appuyé sur le plan technique de la Banque Mondiale pour être appliqués aux données de l’Enquête sur les Conditions de Vie après Séisme (ECVMAS 2012) devraient au préalable faire l’objet d’un examen critique qui excède évidemment les limites du présent rapport. Les taux de pauvreté extrême (seuil alimentaire) sont très faibles en milieu urbain (5% dans l’Aire Métropolitaine et 12% dans les autres villes). Et la « baisse » de l’incidence de la pauvreté est peu plausible *a priori*. Cette « baisse » est révélée par une comparaison toute indicative avec l’analyse de la pauvreté en Haïti réalisée en 2001 par FAFO sur la base des données sur la consommation de l’Enquête Budget Consommation des Ménages 1999-2000 de l’IHSI. Le modèle de l’EBCM 1999-2000 (une enquête sur 12 mois) est sensiblement distinct de celui de l’ECVMAS 2012 (une enquête ponctuelle avec un poids important des questions rétrospectives). La « baisse » de l’extrême pauvreté s’explique, selon la Banque Mondiale (2014), par l’afflux des transferts des travailleurs émigrés (mais le plus souvent ce sont les moins pauvres qui perçoivent ces transferts de manière plus ou moins consistante, et surtout il n’est pas sûr que les extrêmement pauvres soient en mesure de financer l’émigration), par l’aide internationale (les niveaux atteints après le séisme sont tout à fait exceptionnels) et par les économies d’agglomération en milieu urbain (les villes créent des marchés de court rayon et de plus grande taille). Mais il s’agit d’une « baisse » considérable : l’incidence de la pauvreté extrême calculée par FAFO sur la base de l’EBCM 1999-2000 était de 20% en milieu urbain (38% en milieu rural) et ces chiffres ont été contestés (Montas 2003). Or c’est précisément la pauvreté (monétaire) extrême qu’il est généralement le plus difficile de faire reculer.

<sup>12</sup> Ces considérations devraient guider l’évaluation des effets de TMC sur l’économie des ménages et sur la rétention scolaire.

## C. Promotion de la paysannerie (Kore Peyizan)

### 1. Brève description de Kore Peyizan (KP)

Kore Peyizan est un programme lancé et exécuté par le Bureau de la Ministre Déléguée à la Promotion de la Paysannerie (BMDPP) conjointement avec le FAES chargé des passations de marché et des opérations financières.

Ce programme comprend plusieurs volets :

- a) *Kore Plantè* qui appuie les agriculteurs en distribuant des kits de semences, des outils agricoles, des pompes et pulvérisateurs d'insecticides. La distribution des pompes et des pulvérisateurs s'accompagne d'une formation à l'utilisation de ces équipements;
- b) *Kore Pechè* qui appuie les pêcheurs à travers la distribution de kits de pêche (gants, lignes, nasse, igloo);
- c) *Kore Pwodiktè myèl* qui appuie les apiculteurs en distribuant des kits apicoles (gants, ruche moderne, robe, enfumoir, etc.);
- d) *Enfin Kore Elvè kabrit* qui distribue des caprins (cabrits), notamment dans les zones à faible potentialité agricole.

Tous les volets n'ont pas la même ampleur en termes de couverture atteinte. Les agriculteurs (ou cultivateurs comme ils s'auto-désignent) constituent, et de très loin, le principal contingent de destinataires de Kore Peyizan. Du lancement de KP à juillet 2014, ils sont 134 446 à avoir reçu des kits de semences (121 550) et des kits d'outils agricoles (12 896) contre 17 670 pêcheurs, 100 éleveurs de caprins et 50 apiculteurs. Tous les volets n'ont pas été lancés en même temps et, bien évidemment, les univers de référence des populations-cible sont de tailles distinctes.

**TABLEAU 3**  
**NOMBRE DE (MÉNAGES?) DESTINATAIRES DES DISTRIBUTIONS DE KORE PEYIZAN**  
**(2012 - A FIN JUILLET 2014)**

| Type d'intervention     | Nombre de destinataires (2012-juillet 2014) (a) | Nombre de destinataires (exercice 2013-2014) (b) |
|-------------------------|---|--|
| Kits de semences        | 121 550   | 91 345   |
| Kits d'outils agricoles | 12 896  |  |
| Cabrits                 | 100   | 242  |
| Kits apicoles           | 50  | 50   |
| Kits de Pêche           | 17 670  | 15 050   |
| Total                   | 152 266.00                                      |  |

Source: Bureau de la Ministre Déléguée à la Promotion de la Paysannerie (BMDPP) (a), BMDPP (2014) (b).

Par ailleurs, Kore Peyizan organise des formations pour des femmes spécialisées dans le commerce de fruits de mer et regroupées en associations et, selon les entrevues réalisées, incorpore dans ses activités un axe de sensibilisation sur la participation des femmes.

## 2. De la pertinence du ciblage de Kore Peyizan

Les critères de ciblage de Kore Peyizan sont nombreux (8, voir encadré 1), renvoient à plusieurs acceptions (ou dimensions) de la vulnérabilité, qu'il s'agisse de la vulnérabilité réalisée (producteurs ayant subi un choc) ou de la vulnérabilité avant réalisation des risques (famille nombreuse, présence de femmes cheffes de ménage, taille des superficies). De plus, la *procédure de sélection* en fonction de ces critères n'a pas été communiquée, au-delà des indications sur le recours à des acteurs communautaires. Chaque critère définit à lui seul une catégorie, mais il n'est pas évident *a priori* que, par exemple, tous les ménages monoparentaux sont vulnérables ou plus vulnérables que les autres.

La correspondance entre les destinataires de ce programme et les critères en question n'a pu être évaluée, faute d'accès à la base de données constituée dans le cadre des opérations de suivi du programme. Il faut en effet souligner que la démarche qui sous-tend ces opérations – limitées il est vrai à la distribution de semences<sup>13</sup> – est à première vue remarquable et pourrait, s'il est avéré qu'elle est effectivement appliquée au mieux, servir de modèle.

### ENCADRE 1 LISTE DES CRITERES DE CIBLAGE DE KORE PEYIZAN

Les planteurs, les pêcheurs, les éleveurs et les apiculteurs vulnérables notamment ceux qui ont été fortement affectés par les dernières catastrophes (sécheresses accélérées, inondation, tempêtes....) et qui sont jusqu'à présent en état de décapitalisation par suite de perte de bétail, de récolte ou autres ;

Agriculteurs ayant des terres déjà en préparation mais ne pouvant pas continuer avec les autres activités de la campagne agricole par faute de moyens économiques pour l'acquisition d'intrants (semence, pesticide etc.) ;

Les planteurs possédant une superficie moyenne de 0,5 ha ou qui travaillent de moitié ;

Les femmes chefs de ménage ;

Les familles monoparentales ;

Les familles vulnérables ayant plus de 5 enfants ;

L'état de l'habitat ;

Les associations de femmes marchandes de fruits de mer.

Source: BMDPP, 2014.

En effet, selon les entrevues réalisées, la démarche adoptée par Kore Peyizan inclut une étape qui a la double fonction de collecter des données de départ (au sens d'une ligne de base) auprès des ménages figurant sur les listes issues des processus communautaires et de vérifier par là même la cohérence entre les listes et la situation des ménages. La ligne de base est ensuite utilisée comme référence pour le suivi des parcelles. Un ensemble de variables adéquates est en principe renseigné dans le cadre des opérations de suivi.

Ceci étant, le dernier rapport du BMDPP (octobre 2014) fait état du «faible niveau de l'enquête systématique sur la situation socio-économique de potentielles familles vulnérables bénéficiaires». Ce même rapport semble indiquer que la vérification des listes découlant des consultations communautaires a été introduite après ce constat mais il n'apporte aucun éclairage sur les raisons de ce «faible niveau». Une autre solution consiste à «mettre à profit la connaissance des autorités locales, des responsables d'associations paysannes des 10 départements du pays, lesquels forment les comités communaux Kore Peyizan *pour un meilleur ciblage des bénéficiaires* » (BMDPP 2014), sans plus de précisions.

<sup>13</sup> Il n'y a quasiment pas d'informations disponibles sur les effets des autres volets de Kore Peyizan.

### 3. Échapper aux prêts usuraires, remplacer les outils et augmenter les revenus

Selon les informations recueillies lors des entretiens, la distribution de semences est pertinente dans la mesure où la disponibilité de ressources en nature (semences) ou en espèces est limitée ou nulle. La distribution permet d'échapper aux prêts usuraires en semences ou en monnaie. Par ailleurs, la distribution d'outils permet de renouveler le stock d'équipements usés ou cassés.

Le rapport de l'exercice 2013-2014 de Kore Peyizan établit les effets suivants du programme :

- a) L'augmentation de l'offre globale agricole sur le marché
- b) L'amélioration du pouvoir d'achat des petits producteurs bénéficiaires
- c) L'amélioration de la sécurité alimentaire » (BMDPP 2014).

Reste bien entendu à mesurer l'impact réel en termes de revenus perçus (en termes nominaux et en termes réels) en distinguant les producteurs ayant subi un choc (désastre) des autres, de même que l'efficacité du programme. Selon les données rapportées (BMDPP 2014), l'augmentation substantielle de la quantité de semences distribuée entre 2012 et 2013 (+46%) ne s'est pas traduite par une augmentation d'ampleur similaire des superficies emblavées (+24%) et du produit brut (+20%). L'accroissement du nombre de destinataires est en fait couplée à une diminution de la superficie moyenne emblavée et l'on peut présumer que le niveau de productivité est plus faible dans les petites exploitations. Mais il faudrait aussi établir le rendement des semences<sup>14</sup>.

**TABLEAU 4**  
**PRINCIPALES DONNEES RELATIVES A LA**  
**DISTRIBUTION DE SEMENCES, 2012-2014**

| Exercice fiscal | Quantité de destinataires | Quantité de semences distribuée (Tonne Métrique) | Superficie emblavée (Hectare) | Injection directe du programme (Gourde) | Produit Brut (Gourde) | Quantité moyenne de semences distribuée (Tonne Métrique per capita) | Superficie moyenne (Hectare per capita) | Rapport Produit Brut / Injection directe |
|-----------------|---------------------------|--|-------------------------------|---|-----------------------|---|---|--|
| 2012-2013       | 50 000                    | 489,90   | 15 000                        | 88 000 000                              | 1525 750 000          | 0,01  | 0,30                                    | 17,34                                    |
| 2013-2014       | 74 500                    | 713,68   | 18 625                        | 124 415 000                             | 1830,329 777          | 0,01  | 0,25                                    | 14,71                                    |
| Total           | 124 500                   | 1 203,58   | 33 625                        | 212 415 000                             | 3356 079 777          | 0,01  | 0,27                                    | 15,80                                    |
| Évolution*      | 1,49                      | 1,46   | 1,24                          | 1,41                                    | 1,20                  | 0,98  | 0,83                                    | 0,85                                     |

Source : BMDPP (2014) et calculs propres. \* Coefficient multiplicateur.

Deux faiblesses majeures sont évoquées qui ont une incidence sur la pertinence du programme : les délais de décaissement<sup>15</sup> qui induisent des retards dans la planification des distributions et une capacité limitée à atteindre toutes les zones d'intervention au moment opportun. Dans quelle mesure ces faiblesses ont-elles influencé la baisse de « rendement » ?

<sup>14</sup> Il faudrait pouvoir décomposer les quantités produites déclarées et figurant dans le rapport annuel BMDPP (2014) pour toute la durée de Kore Peyizan en fonction des exercices fiscaux. A clarifier également le mode de collecte de données sur les superficies effectivement emblavées ainsi que le mode de calcul du produit brut.

<sup>15</sup> Il y a le vote tardif du budget pour l'exercice fiscal 2013-2014. Mais il faudrait également examiner les blocages ou goulots d'étranglement éventuels dans le fonctionnement de la bureaucratie publique.

## D. Promotion des femmes rurales ayant une activité économique: Ti Kredi Fanm Lakay

### 1. Brève description de Ti Kredi Fanm Lakay (TKFL)

Lancé en 2013, Ti Kredi Fanm Lakay (TKFL) est exécuté par le Ministère à la Condition Féminine et aux Droits de la Femme (MCFDF) conjointement avec le FAES qui gère les passations de marché et effectue les décaissements. Le modèle de micro finance retenu pour TKFL est précisément celui que le FAES a appliqué durant des années dans le cadre du Programme d'Appui aux Initiatives Productives (PAIP) financé par le FIDA. En ce sens, ce programme fonctionne comme une "suite" du PAIP, avec la particularité de s'adresser uniquement aux femmes alors que les Groupes de Caution Solidaire (GCS) du FAES/PAIP étaient généralement mixtes. Les femmes concernées exercent divers métiers, dont celui de bouchère (viande de cabrit) ou le commerce de produits de première nécessité (produits alimentaires) ou le commerce de bestiaux vivants.

Une autre particularité est à souligner. Alors que le PAIP inclut la pérennisation des mécanismes de micro finance en milieu rural à travers la mise en place de structures fédératives regroupant des GCS d'une même aire géographique ou Caisses Rurales d'Épargne et de Crédit (CREP), tel n'est pas (encore) le cas pour TKFL. Dans la mesure où ce programme se poursuit (on y reviendra), le principe de pérennisation du FIDA devra être appliqué puisque les GCS doivent pouvoir disposer d'une épargne stable et d'une antériorité d'emprunteur individuel auprès d'une institution de proximité pour la durabilité de l'accès aux services financiers.

Le programme est mis en place par des organismes prestataires de services (OPS) possédant une expertise en micro-crédit rural. Le ciblage est de type communautaire. Ceux qui sont tenus pour les leaders communautaires des zones d'intervention sont en effet appelés à sensibiliser la population pour la constitution de GCS. L'OPS se charge d'évaluer les demandes de crédit et détermine le montant du crédit en fonction des caractéristiques des projets ou refuse le crédit.

#### Quelle autonomisation économique des femmes?

A fin juillet 2014, on comptait 762 destinataires regroupées dans 151 GCS, dans 3 sections communales des communes de Hinche, Cerca Carvajal et Thomonde, dans le Plateau Central. Des GCS des deux premières communes en sont à leur troisième cycle de crédit, ce qui signifie qu'ils ont progressé sur l'échelle des montants empruntés<sup>16</sup> et ont donc réalisé le pari de l'investissement.

**TABLEAU 5**  
**DESCRIPTION DES GROUPES DE CAUTION SOLIDAIRE (GCS) DU PROGRAMME TI KREDI FANM LAKAY (OCTOBRE 2013 – JUILLET 2014)**

| Commune        | GCS        | Destinataires | Montant             | Taux de remboursement | Cycle   |
|----------------|------------|---------------|---------------------|-----------------------|---|
|                |            |               | (gourdes)           |                       |   |
| Cerca Carvajal | 65         | 263           | 1 366 000,00        | 100%                  | 1 <sup>er</sup> , 2 <sup>e</sup> , 3 <sup>e</sup> |
| Hinche         | 72         | 434           | 1 826 500,00        | 98%                   | 1er, 2e, 3e                                       |
| Thomonde       | 14         | 65            | 232 000,00          | 75%                   | 1er   |
| <b>Total</b>   | <b>151</b> | <b>762</b>    | <b>3 424 500,00</b> | <b>91%</b>            |   |

Source: FAES.

<sup>16</sup> Par convention, pour le 1<sup>er</sup> cycle, le montant varie entre 2,500.00 et 5,000.00 gourdes; pour le 2<sup>e</sup> cycle, entre 3000.00 et 6,000.00 gourdes; pour le 3<sup>e</sup> cycle, entre 4,000.00 et 7,500.00 gourdes.

Bien entendu, de plus amples informations sont nécessaires pour apprécier la pertinence des mécanismes adoptés au-delà de cet indicateur immédiat. A priori, l'accès au crédit est l'une et seulement l'une des conditions de l'autonomisation économique des femmes. De plus, la question des inégalités au sein du Groupe de Caution Solidaire n'est pas abordée alors que le principe même du GCS est d'éviter tout défaut de paiement collectif et donc d'obliger ses membres à pallier tout défaut de paiement individuel.

## **E. Assurance-maladie des travailleurs et incorporation des travailleurs du secteur informel**

### **1. Brève description du projet pilote « Kat wòz » et du modèle d'assurance maladie maternité<sup>17</sup>**

L'OFATMA n'a jamais mis en place l'assurance-maladie depuis sa création. Avec le projet pilote d'assurance-maladie pour le secteur informel, c'est donc une innovation qui peut émerger tout en utilisant les provisions légales existantes sur l'affiliation volontaire. Celle-ci permet en effet l'incorporation des travailleurs du secteur informel (ensemble d'établissements économiques non enregistrés ou sans tenue d'une comptabilité formelle) tandis que l'affiliation obligatoire est conçue pour les travailleurs salariés.

Une firme a été chargée de capitaliser sur l'expérience pilote *Kat wòz konbit solidarite* menée avec 400 personnes dont des employés de l'aéroport chargés de la manutention des bagages (« red caps ») et une centaine de femmes et leurs dépendants. Si l'expérience pilote comporte d'importantes lacunes faute de planification et d'anticipation de divers types de risques (dont la surconsommation de soins de santé et la fraude), elle est utilisée avec les données du programme d'auto-assurance de la fonction publique pour déterminer le panier de soins et le coût associé ainsi que la contribution des affiliés volontaires.

Concernant cette dernière variable, il est reconnu que des données récentes et fiables font défaut. Mais les calculs du modèle actuariel peuvent être révisés pour validation sur la base de la dernière Enquête sur les Conditions de Vie Après Séisme (ECVMAS) réalisée en 2012 et en fonction des résultats de la deuxième phase pilote dans le Département du Nord-est.

En tout cas, le modèle retenu est double:

- a) Une composante adressée aux travailleurs salariés et leurs dépendants/ayants-droit sur la base des cotisations patronales (3% du salaire versé) et des salariés (3% du salaire perçu) ;
- b) Une composante adressée aux travailleurs du secteur informel sur la base d'une cotisation forfaitaire individuelle accessible (100 gourdes par mois) et d'une subvention publique dont la source de financement n'est pas établie<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Les considérations qui suivent se basent exclusivement a) sur la proposition actuarielle de FINACTU International S.A. de 2013 en référence au projet pilote *Kat wòz konbit solidarite* mené durant 7 mois en 2012 et au programme d'auto-assurance des fonctionnaires publics et des retraités de la fonction publique géré jusqu'à fin septembre 2014 par le Groupe Santé Plus (GSP); b) sur le plan d'action visant la mise en place d'une seconde phase pilote dans le Nord-est.

<sup>18</sup> FINACTU International S.A. (2013) présente différents modèles de régime contributif volontaire en vigueur dans d'autres pays, avec ou sans subvention publique, et en précisant les sources possibles de financement de celle-ci le cas échéant.

## 2. De la disponibilité et de la réactivité de l'offre de santé

Le projet d'assurance-maladie est d'importance mais on peut s'interroger sur sa pertinence en ce qui a trait à l'adéquation des moyens aux fins compte tenu du profil de l'offre de santé en Haïti où près de la moitié des établissements de santé (47%) sont des dispensaires (17%) et des centres de santé sans lit (30%) selon l'évaluation de la prestation des services de soins de santé (2013) publiée par le MSPP (MSPP, IHE, ICF International 2014). Se pose aussi la question de la distribution spatiale de l'offre de santé, sachant que la plupart des hôpitaux sont concentrés dans l'Aire Métropolitaine de Port-au-Prince, de même que celle de la qualité des soins.

Il semble bien, dès lors, que le temps de la mise en place de l'assurance santé est aussi et surtout celui de la planification de l'extension de l'offre de santé et de la réactivité des structures en place, tant dans le secteur public que dans le secteur non public. Ce qui relève au premier chef de la politique de santé du MSPP comme de fait des négociations ont été entreprise s'entre le MAST et le MSPP en vue de garantir l'existence, dans le département pilote (Nord-est), d'une offre de santé capable de répondre à la demande qui émanerait de la distribution de l'assurance-santé.

Il faut aussi noter que le temps de réactivité des établissements de santé dépasse a priori l'horizon temporel des estimations actuarielles proposées par FINACTU-ACTUARIA (d'ici à 2018) puisqu'il s'agit de s'adapter pour offrir, de manière séparée ou d'un seul tenant, le paquet de soins prévu.

## 3. Exclusions et risques d'exclusion

### a) Une assurance maladie uniquement pour les actifs occupés

Dans le droit fil de la loi sur les assurances sociales (1967, 1975), l'assurance maladie maternité ne vaut que pour les personnes qui ont un emploi. Il faut examiner les informations sur l'emploi, le chômage et les personnes classées comme inactives par rapport à l'activité économique. Les taux d'activité et surtout les taux d'emploi des hommes et des femmes demeurent encore insuffisamment élevés (même s'ils ont augmenté entre 2007 et 2012). Dans la mesure où l'affiliation volontaire est possible sur cotisation individuelle, elle devrait être étendue au-delà de la seule population active occupée.

### b) Risques d'exclusion de travailleurs informels

La stratégie initialement prévue pour l'implantation du projet pilote d'assurance maladie à l'échelle du département du Nord-est inclut la passation de contrats entre l'OFATMA et des associations de travailleurs indépendants du secteur informel afin d'éviter, grâce à la pression des pairs ou à la solidarité entre eux, des défauts de paiement des cotisations requises. Une telle démarche peut conduire à laisser de côté les travailleurs à compte propre informels les plus pauvres et les plus vulnérables qui ne font pas partie de ces associations<sup>19</sup>. Or la liberté de chacun à participer ou non à une association doit être respectée.

Par ailleurs, une question demeure en suspens : celle de la continuité des droits à l'assurance maladie en cas de mobilité professionnelle (de l'emploi vers le chômage, d'un emploi salarié formel à un emploi informel, etc.). La loi sur les assurances sociales prévoit le report ou la transférabilité des droits acquis si l'affilié ayant bénéficié de la couverture obligatoire s'inscrit en tant qu'affilié volontaire dans les deux mois qui suivent la fin de son contrat/son départ de l'emploi. Est-ce que ceci a été pris en compte dans les préparatifs de la mise en place d'assurance maladie maternité ?

---

<sup>19</sup> La dernière enquête sur les conditions de vie des ménages après séisme (ECVMAS 2012) révèle que 45,1% des emplois à l'échelle nationale relèvent des établissements économiques informels, avec une prédominance en milieu urbain (77% dans l'Aire Métropolitaine) et une forte minorité en milieu rural (26%).



#### 4. Une couverture différentielle des enfants à charge selon le type d'affiliation

Dans le plan d'action pour la mise en place de la deuxième phase pilote de création de l'assurance-maladie (phase reportée à 2015), l'affiliation volontaire n'inclut pas la notion d'ayants-droit (MAST 2013). En particulier, les enfants à charge de tout affilié volontaire n'auront accès à l'assurance-santé que contre cotisation (1,08 dollar contre 2,17 dollars par mois) alors que dans le cas des travailleurs salariés formels, la cotisation (6% du salaire répartie entre le salarié et l'employeur) couvre le cotisant, son conjoint et trois enfants. Le risque d'une couverture différentielle des enfants des travailleurs informels relativement à celle des enfants des travailleurs formels n'est pas négligeable puisque l'accès à l'assurance est strictement conditionné aux ressources de leurs parents et non au fait d'avoir un emploi.

#### 5. La pertinence pour les femmes

De prime abord, ce projet est extrêmement intéressant, en tout cas pour ce qui est de la perspective de genre : les femmes ayant un emploi sont plus fréquemment engagées dans le secteur informel que les hommes. Autrement dit, l'extension de la couverture leur serait largement profitable à première vue<sup>20</sup>.

De plus, le paquet de services proposé (FINACTU International S.A. 2013) inclut les soins liés à la grossesse, l'accouchement et à ses suites.

##### ENCADRE 2 ASSURANCE MALADIE-MATERNITE : COMPOSITION DU PAQUET DE SOINS

- a. les actes de médecine générale et de spécialités médicales et chirurgicales,
- b. les soins relatifs au suivi de la grossesse, à l'accouchement et à ses suites,
- c. les soins liés à l'hospitalisation et aux interventions chirurgicales,
- d. les analyses de biologie médicale,
- e. les actes de radiologie et d'imagerie médicale,
- f. les explorations fonctionnelles,
- g. les médicaments, produits pharmaceutiques et consommables administrés pendant les soins et admis en prise en charge directe,
- h. les poches de sang humain et les dérivés sanguins,
- i. les actes de rééducation fonctionnelle et de kinésithérapie,
- j. le transfert des cas urgents ou compliqués vers la structure de référence adéquate
- k. deux affections de longue durée (ALD) : hypertension et diabète.

Source: FINACTU International S.A. 2013

Mais la question de la pertinence vis-à-vis des relations de genre est posée sur deux points.

D'une part, la loi sur l'assurance maladie maternité est calée, dans le cas de l'affiliation obligatoire, sur le modèle de l'homme gagne-pain et de la conjointe « inactive » ou mieux sans emploi. Les conjointes des assurés sont alors définies comme des dépendants de ceux-ci<sup>21</sup> et la modélisation actuarielle envisage le même schéma alors qu'il faudrait aller dans le sens d'une autonomisation des femmes ou encore vers l'individualisation des droits. Ce, à la fois par principe mais aussi en fonction de la diversité des relations entre les couples et l'activité économique

<sup>20</sup> Il faut une analyse de la capacité contributive à partir des revenus perçus par les femmes dans les différents secteurs d'activité (primaire, secondaire et tertiaire) et selon que les établissements économiques où elles travaillent sont formels ou non.

<sup>21</sup> "Le terme "dépendant" désigne: 1) la femme légitime de l'assuré ou à son défaut la concubine vivant maritalement avec lui, 2) les enfants légitimes, naturels reconnus, adoptés de l'assuré âgés de moins de dix-huit ans (18) ainsi que ceux de l'autre conjoint si ces derniers vivent dans sa maison et son orphelins, 3) les père et mère de l'assuré qui sont à sa charge" (Salès, 2008: 302).

(Lamaute-Brisson 2014b). Bien sûr, on pourrait considérer que les conjointes (inactives ou non) optent pour l'affiliation volontaire (dès lors qu'elles en auraient les moyens). Mais dans ce cas il convient de re-calibrer les cotisations des hommes et de s'assurer que tous les moyens sont mis à la disposition des femmes pour qu'elles puissent procéder à l'affiliation volontaire.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que les travailleuses indépendantes sont aussi confrontées à la perte de revenus découlant des périodes de maternité puisqu'elles doivent se retirer temporairement du marché, notamment lorsqu'elles ne peuvent déléguer – comme c'est souvent le cas – l'exercice de leur activité à des employés ou des parents.

## **F. Transferts monétaires sous condition de ressources aux personnes avec handicap: Kore Moun Andikape**

### **1. Brève description de Kore Moun Andikape (KMA)**

Kore Moun Andikape est un programme de transferts monétaires individuels (400 gourdes par mois ou 800 gourdes chaque deux mois) aux personnes vivant avec un handicap et répondant aux critères suivants (tels qu'inscrits dans le PARP):

- a) Avoir une personne de confiance ;
- b) Avoir un handicap qui le rend incapable de travailler ;
- c) Vivre dans un ménage et non un centre d'accueil pour personnes avec handicap ;
- d) Vivre dans des conditions d'extrême pauvreté ;
- e) Posséder une carte d'identification nationale ;
- f) Ne pas bénéficier d'une pension pour incapacité.

Le projet est exécuté par le FAES sur la base repérage effectué par le Bureau de la Secrétairerie d'État à l'Intégration des Personnes Handicapées (BSEIPH) qui dispose de bureaux régionaux. La couverture du programme est de 2600 personnes (exercice 2013-2014).

### **2. Entre reconnaissance et ressources monétaires**

Le premier point de pertinence de ce programme consiste en la reconnaissance symbolique par l'État de personnes généralement marginalisées parce qu'elles présentent un handicap et aussi parce qu'elles ne sont pas en mesure de contribuer à l'effort de survie.

Selon l'entrevue réalisée autour de Kore Moun Andikape, la condition relative à la détention d'une pièce d'identité est la plus difficile à satisfaire. Les retards mis par l'Office National d'Identification (ONI) à octroyer une pièce constituent un vrai problème et limitent les possibilités d'expansion du programme.

Enfin, il convient de s'interroger sur les usages du transfert monétaire perçu et de leur impact sur les conditions de vie de la personne destinataire du programme en relation avec celles de son ménage d'appartenance. Il s'agit aussi d'ouvrir la boîte noire du ménage pour évaluer les changements de comportements du destinataire mais aussi des autres membres du ménage à son égard. La reconnaissance extérieure par le versement d'une allocation monétaire n'est pas nécessairement suffisante pour supprimer les discriminations internes aux ménages, celle-ci pouvant d'ailleurs être perçue comme une rente à capter.

## G. Lutte contre l'insécurité alimentaire: Restoran Kominotè

### 1. Brève description du programme «Restoran kominotè»

Ce programme consiste à fournir des repas chauds subventionnés aux personnes en situation d'insécurité alimentaire, avec un ticket modérateur (10 gourdes par plat), en principe par délégation à des prestataires non publics et à but non lucratif.

L'implantation des restaurants est censée obéir à un ensemble de critères d'ordre socio-économiques liés à la localisation («poches de pauvreté» de la carte de vulnérabilité de la CNSA, zones marginales et sensibles des villes, zones ayant subi un choc suite à une catastrophe naturelle) ainsi qu'à de.

A fin septembre 2014, plus de trois cents (334<sup>22</sup>) restaurants opèrent sur l'ensemble du territoire couvrant 140 communes (dont 44 seraient en situation d'insécurité alimentaire). Mais il serait utile de distinguer les zones rurales des zones urbaines. En tout cas, un peu plus de 3,3 millions de plats ont été distribués depuis le lancement du programme sans précision sur le nombre d'usagers réels.

### 2. De la pertinence générale des restaurants communautaires

En principe, le ciblage du programme se fait par auto-sélection dans les communes classées comme vulnérables. Le tarif du plat (10 gourdes) est une incitation à la consommation par des groupes de population qui ne sont pas en mesure, a priori, de déboursier plus ou en tout cas qui ne peuvent s'approvisionner auprès des restauratrices de rue traditionnelles (*machann manje kwit*). Encore que ceci reste à vérifier. Un autre élément d'auto-sélection pourrait être le temps d'attente pour obtenir un plat. Ce dont il faut tenir compte dans le cas des femmes dont une partie du temps est investi dans le travail de soins (incluant les tâches domestiques).

Pour l'essentiel, la subvention permet de réduire la dépense du ménage («out-of-pocket expense») pour son alimentation. Si l'on peut évaluer l'économie réalisée en l'assimilant au montant de la subvention publique, on ne connaît pas l'impact réel sur le budget du ménage et sur la réallocation éventuelle de la somme effectivement épargnée. Cette information pourrait guider la prise de décision concernant l'ajustement du prix public du plat compte tenu des contraintes financières<sup>23</sup>.

Les destinataires du programme ne sont pas connus de manière systématique. Le cadre de gestion informationnelle du programme inclut trois instruments : (i) une liste des bénéficiaires directs par zone géographique ; (ii) un registre des Prestataires de Services de restaurants communautaires ; (iii) une liste des visites d'inspection du MAST aux prestataires de services de restauration. Mais le premier n'est pas complet en raison des refus des destinataires à déclarer leur identité de peur d'être stigmatisés<sup>24</sup> et de l'absence de pièces d'identité<sup>25</sup>.

En l'absence d'une liste complète, il n'est pas possible de connaître le nombre réel d'usagers. L'indicateur retenu de fait, savoir le nombre de plats, ne permet d'évaluer que la taille de la production (output) des restaurants communautaires sans que l'on sache si ce sont les mêmes usagers qui consomment à longueur de mois, à quelle fréquence ils s'adressent aux restaurants communautaires, etc. Par ailleurs, il n'est pas clair que les variables pertinentes pour les indicateurs de suivi et d'évaluation retenus dans le document de projet sont effectivement renseignées dans les listes disponibles. Parmi ces indicateurs, on trouve le nombre de repas servis par catégorie : femmes,

<sup>22</sup> Ce nombre figure dans le tableau «bilan de suivi» communiqué par le MAST. Mais il semble que le chiffre officiel est 324.

<sup>23</sup> Voir le rapport sur le financement de la SNAS.

<sup>24</sup> Aucune estimation de l'ampleur des refus n'a été fournie.

<sup>25</sup> La non-identification n'est pas instaurée comme une barrière à l'entrée des restaurants communautaires.

enfants, personnes âgées et autres membres de groupes vulnérables. Mais les informations chiffrées ne figurent pas dans le tableau « bilan » du programme.

Selon le MAST, le « niveau de satisfaction » des usagers des restaurants communautaires est rapporté par les inspecteurs du système de gestion du programme ainsi que par les autorités locales et des groupes de la société civile. Toutefois aucune précision n'a été donnée sur le niveau même de satisfaction. De plus, en l'absence d'enquêtes d'évaluation, les perceptions des usagers des restaurants communautaires vis-à-vis du fonctionnement des RK, de la qualité des repas, du temps d'attente, et du traitement des femmes ne sont pas connues.

## II. La SNAS/Ede Pèp et l'approche par les droits

Dans l'optique de la construction graduelle d'une citoyenneté sociale, l'analyse des programmes de protection sociale et de promotion sociale de la SNAS en fonction de l'approche par les droits se structure autour des questions suivantes:

- a) De quels droits sont porteurs les composantes de la SNAS?
- b) Comment le genre est-il intégré et dans quelle mesure cette intégration vise-t-elle à l'égalité et à l'autonomie des femmes?
- c) Comment et dans quelle mesure l'approche par les droits est-elle institutionnalisée?

### A. La configuration des droits à la protection sociale et à la promotion sociale

Par-delà les descriptions "traditionnelles" des systèmes de protection sociale fondées sur les articulations entre État, familles, marché et institutions à but non lucratif, et l'opposition désormais classique entre l'approche béveridgienne (solidarité nationale fondée sur la citoyenneté) et l'approche bismarckienne (solidarité nationale fondée sur la cotisation liée à l'emploi), Lautier (2012) propose de reconstituer les "configurations de droits" portées par ces systèmes.

Une configuration de droits est une combinatoire donnée de six grandes catégories de droits, la plupart d'entre elles pouvant se décomposer en droits fondés sur les cotisations (a) et en droits fondés sur la condition de citoyen (b) selon Lautier (2012). Celle-ci peut être articulée à une condition catégorielle comme l'âge ou le lieu de résidence). Il y a aussi les droits *sous condition de ressources* (*pauvreté monétaire des individus et des ménages*). Les six catégories sont les suivantes :

- a) **D1**: les droits aux biens et services collectifs (gratuits ou assortis d'un "ticket modérateur");
- b) **D2**: les droits à un revenu de remplacement (maladie, maternité, retraite, handicap, parentalité, chômage);

- c) **D3**: les droits à des biens ou services “en nature” **sous condition de ressources** (position par rapport aux seuils de pauvreté par exemple) ou sous condition de critères catégoriels (âge, sexe, lieu de résidence, etc.);
- d) **D4**: les droits à des allocations monétaires (bourses, allocations familiales, transferts) sous **condition de ressources** ou autres critères;
- e) **D5**: les droits à des ressources monétaires ou non sous condition d’appartenance à un groupe ou en raison d’événements particuliers;
- f) **D6**: les droits à “être mis dans une situation acceptable” (comme les droits au travail, au logement, à la santé ou à l’éducation).

On remarquera que les objets des droits ne correspondent pas toujours à des *risques*. La protection sociale n’est donc pas strictement une protection contre des risques. Autrement dit, elle ne peut être pensée exclusivement comme une assurance. Bien mieux, “une optique centrée sur les objets des droits sociaux privilégie les problématiques en termes de solidarité et de compromis politiques qui fondent celle-ci” (Lautier 2012).

Par ailleurs, dans la classification proposée par Lautier (2012), le droit “à être mis dans une situation acceptable” se réfère principalement à des dimensions sociales des conditions de vie (logement, santé...) et aux droits au travail. Les droits au travail sont souvent entendus (implicitement) comme des droits au travail salarié. On peut cependant étendre ces droits au travail indépendant, principalement dans le cas des travailleurs à compte propre où la combinaison des facteurs de production est intensive en travail comme c’est le cas dans l’agriculture de petite exploitation ou dans les petites unités de production informelles en Haïti.

On cherche ici à construire la configuration de droits de la SNAS/Ede Pèp. Il s’agit bien entendu, pour l’heure, d’une configuration nominale car seules les correspondances entre les programmes en place de la SNAS et la typologie des droits esquissée sont établies. La configuration réelle suppose d’évaluer les couvertures effectives et les niveaux et les types de protection (protection tronquée, absence de protection réelle par opposition à un droit formel); ce qui déborde les limites de la présente étude.

De plus, cette configuration *nominale* est restituée en prenant acte du fait que les prestations et services de la SNAS reposent pour la plupart sur des droits *de facto* et non des droits *de jure* (comme le droit à l’assurance maladie établi dans la loi sur l’OFATMA).

La configuration *nominale* de droits de la SNAS (par rapport à une configuration réelle) est représentée dans la figure suivante, en identifiant pour chaque composante le type de droits (et, le cas échéant, le type de risque à couvrir), le mode de financement (toutes les fois que l’information est disponible) et la part de cette composante dans le budget 2014-2015 communiqué par le FAES pour la SNAS (il s’agit vraisemblablement d’un scénario alors qu’il eut fallu le budget effectivement retenu suite aux arbitrages de même qu’un budget exécuté, comme celui de l’exercice fiscal précédent par exemple). Il est à souligner que ce critère de financement est insuffisant puisque certaines composantes de la SNAS, plus précisément le PSUGO, ne relèvent pas de cette budgétisation.

### a) Événail de droits

- a) On observe, pour l’essentiel et c’est important, un élargissement des droits *de facto* au-delà de la sécurité sociale et de l’assistance sociale traditionnelles. Les six catégories de droits sont en effet bien présentes, le droit à être mis dans un état acceptable étant principalement repérable dans l’axe d’inclusion économique de la SNAS (Ti Kredi Fanm Lakay et Kore Peyizan). En outre, on trouve un droit à l’assistance en cas de réalisation des risques naturels (Bon d’urgence) qui donne accès à un transfert monétaire ponctuel.

- b) Cet élargissement qui constitue l'innovation principale portée par la SNAS ouvre, par définition, la possibilité de la construction d'une citoyenneté sociale qui ne soit pas strictement tributaire des liens entre la population et les systèmes d'emploi. Il y a en effet la reconnaissance que le salariat (formel) est loin d'être central en tant que mode d'insertion dans l'emploi. Bien plus, les principaux programmes ne se réfèrent pas de manière explicite et catégorique au fait d'avoir un emploi.

**b) Configuration de droits à partir de la dépense publique. Il apparaît que:**

- a) Le droit aux allocations monétaires sous conditions de ressources (D4) est prépondérant dans le scénario de budget (2014-2015)<sup>26</sup> du FAES - qui ne concerne qu'une fraction du budget total de la SNAS, hors PSUGO, assurance maladie, et restaurants communautaires). Les parts respectives de Ti Manman Cheri, de Bon solidarité et Kore Etidyan représentent à elles seules plus des  $\frac{3}{4}$  du montant inscrit au scénario de budget (77.5%). Ceci est bien entendu cohérent avec la logique d'assistance sociale et le principe de toucher les populations en principe les plus pauvres ou les plus vulnérables, sous réserve bien sûr d'un ciblage efficace.
- b) Les droits « à être mis dans une situation acceptable » qui se réfèrent à l'inclusion économique occupent une place marginale, pour ce qui est du crédit aux femmes ayant une activité économique (2% du scénario de budget du FAES) ou limitée comme ceux ouverts par Kore Peyizan (8% du scénario de budget du FAES).

**c) Configuration de droits à partir des modalités de financement**

- a) Les droits aux allocations monétaires sous condition de ressources relèvent du financement non contributif qui provient pour une bonne part de l'endettement via le mécanisme de Petrocaribe (voir le rapport sur le financement) et la pérennisation des programmes correspondants requiert un déplacement vers une autre source de financement, fiscale de préférence;
- b) Par contre, les droits aux services collectifs (gratuits ou avec ticket modérateur) relèvent soit du financement contributif via la fiscalité (prélèvement non formalisé sur les appels téléphoniques internationaux entrants dans le cas du PSUGO) soit d'un autre type de financement (prélèvement d'un montant forfaitaire sur la transaction effectuée à chaque transfert reçu des travailleurs émigrés dans le cas du PSUGO).

---

<sup>26</sup> On se réfère ici au scénario pour 2014-2015 qui a été communiqué au consultant chargé de l'étude sur le financement soutenable des programmes de protection et de promotion sociales.

**TABLEAU 1**  
**PANORAMA DES DROITS SOCIAUX (DE FACTO) DANS LA SNAS/EDE PEP**

| Programme                                   | <b>Kore moun andikape</b>   | <b>Kore ti granmoun</b>  | <b>Ti Manman Cheri</b>  | <b>Restaurant communautaire</b>   |
|---|---|--|---|---|
| <b>Fonction</b>                             | Appui aux personnes vivant avec un handicap (FAES, MAST/CAS).<br>Transfert monétaire  | Appui aux personnes âgées (MAST: ONA)  | Appui aux personnes âgées (MAST: CAS).  | Restaurant communautaire (MAST). Repas subventionnés  |
| <b>Type de droit</b>                        | (D4) Droit à des allocations monétaires sous condition de ressources et sous condition de catégorie (handicap)  | (D2) Droit à un revenu de remplacement (retraite)  | (D4) Droit à des allocations monétaires sous condition de ressources et sous condition de catégorie (âge)   | (D1) Accès à des biens et services collectifs (gratuits ou assortis d'un ticket modérateur) sous condition de ressources (par auto-sélection) |
| <b>Type de risque</b>                       | Pauvreté monétaire  | Pauvreté monétaire   | Pauvreté monétaire  | Insécurité alimentaire  |
| <b>Pertinence générale</b>                  | 1. Faiblesse de la prise en charge institutionnelle (hors famille) des personnes handicapées<br>2. Quel est l'usage des fonds par les destinataires de l'allocation ? | Hors champ de l'évaluation<br>Mais quasi-absence de revenu de remplacement pour les personnes âgées généralement à la charge de leur famille (descendance) ou obligées de travailler | Hors champ de l'évaluation<br>Quasi-absence de revenu de remplacement pour les personnes âgées généralement à la charge de leur famille (descendance) ou obligées de travailler | 1. Réduction des débours des ménages (out-of-pocket)<br>2. Augmentation des occasions de repas  |
| <b>Couverture officielle (population)</b>   | 2466 (à octobre 2014)   | -  | -   | Seul le nombre de plats est communiqué.   |
| <b>Mode de financement</b>                  | Non contributif   | Contributif  | Non contributif   | Non contributif - Subvention publique financée par la fiscalité adossée à la masse salariale  |
| <b>Poids dans le budget de la SNAS/FAES</b> | <b>1.30%</b>  | N.A.   | <b>25.4%</b>  | N.A.  |

ASSISTANCE SOCIALE  
INSERTION SOCIALE

INTERVENTIONS "RÉCURRENTES"



|                                      |   | ASSISTANCE SOCIALE  |  | INSERTION SOCIALE  |  | INTERVENTIONS D'URGENCE |  |
|--------------------------------------|---|---|--|--|--|-------------------------|--|
| Programme                            | Panyè solidarité  | Kantin mobil  | Bon solidarité   | Bons d'urgence   |  |                         |  |
| Fonction                             | Panier (alimentaire) de solidarité (FAES).<br>Distribution gratuite       | Cantines mobiles (FAES). Distribution de repas gratuits                   | Bon de solidarité (FAES).<br>Transferts monétaires                   | Bon en cas d'urgence liée aux catastrophes naturelles. Transferts monétaires |  |                         |  |
| Type de droit                        | (D3) Droit à des biens ou services en nature sous condition de ressources | (D3) Droit à des biens ou services en nature sous condition de ressources | (D4) Droit à des allocations monétaires sous condition de ressources | (D7) Droit à des allocations monétaires sous condition de désastre           |  |                         |  |
| Type de risque                       | Insécurité alimentaire  | Insécurité alimentaire  |  | Désastres (récurrents)   |  |                         |  |
| Pertinence générale                  | Hors champ de l'évaluation  | Hors champ de l'évaluation  | Hors champ de l'évaluation   | Hors champ de l'évaluation   |  |                         |  |
| Couverture officielle (population)   | N.D. (nombre de paniers distribués)                                       | N.D. (nombre de plats distribués)   | 274 981  | N.D.   |  |                         |  |
| Mode de financement                  | Non contributif   | Non contributif   | Non contributif  | Non contributif  |  |                         |  |
| Poids dans le budget de la SNAS/FAES | 6.80%   | 3.80%   | 21.2%  | Absent   |  |                         |  |

Légende:

|    |    |    |    |    |    |    |
|----|----|----|----|----|----|----|
| D1 | D2 | D3 | D4 | D5 | D6 | D7 |
|----|----|----|----|----|----|----|

| PROMOTION SOCIALE                           |  | DÉVELOPPEMENT DU "CAPITAL HUMAIN"  |  | EDUCATION   |  | Programme | Programme de Scolarisation Universelle, Gratuite et Obligatoire | Cantines scolaires | Alphabétisation | Kore etayyan |
|---|--|--|--|---|--|-----------|---|--------------------|-----------------|--------------|
| <b>Fonction</b>                             | Scolarisation universelle par suppression des frais scolaires (MENFP)  | Scolarisation universelle par subvention versée aux établissements scolaires (MENFP)   | Cantines scolaires (PNCS). Distribution de repas gratuits  | Alphabétisation (MENFP/SEA). Formation  | Appui aux étudiants (FAES). Transferts monétaires et distribution d'actifs |           |   |                    |                 |              |
| <b>Type de droit</b>                        | (D1) Droit d'accès à des biens et services collectifs (gratuits ou assortis d'un ticket modérateur), "sous condition de ressources". Ecoles publiques.   | (D3) Droit à des biens ou services en nature sous condition de ressources. Ecoles non-publiques.   | (D3) Droit à des biens ou services en nature sous condition de ressources.   | (D1) Droit d'accès à des biens et services collectifs (gratuits ou assortis d'un ticket modérateur), "sous condition de ressources" | (D4) Droit à des allocations monétaires sous condition de ressources       |           |   |                    |                 |              |
| <b>Type de risque</b>                       | -  | -  | Insécurité alimentaire   | -   | -  |           |   |                    |                 |              |
| <b>Pertinence générale</b>                  | 1. Loin de la scolarisation universelle 2. Dépense d'éducation élevée pour les ménages en raison de la prédominance des écoles non-publiques et surtout des écoles privées à but lucratif 3. Nécessité de transformer les régimes socio-démographiques rural et urbain (enfant - investissement / éducation) | 1. Loin de la scolarisation universelle 2. Dépense d'éducation élevée pour les ménages en raison de la prédominance des écoles non-publiques et surtout des écoles privées à but lucratif 3. Nécessité de transformer les régimes socio-démographiques rural et urbain (enfant - investissement / éducation) | 1. Problèmes de rétention scolaire (insuffisamment documentés) 2. Difficultés des ménages à garantir une alimentation régulière des enfants 3. Nécessité de transformer les régimes socio-démographiques rural et urbain (enfant - investissement / éducation) | <b>Hors champ de l'évaluation</b>   | <b>Hors champ de l'évaluation</b>  |           |   |                    |                 |              |
| <b>Couverture officielle (population)</b>   | 652852 élèves dans les écoles publiques (2012-2013)  | 746 321 élèves dans les écoles non-publiques (2012-2013)   | 682 639 élèves (à octobre 2014)  | 652 852 élèves dans les écoles publiques (2012-2013)  | 31 409 étudiants (à octobre 2014)  |           |   |                    |                 |              |
| <b>Mode de financement</b>                  | "Fiscal" ("taxe" non formalisée sur communications téléphoniques et prélèvement forfaitaire par transactions de transferts des travailleurs émigrés)   | "Fiscal" ("taxe" non formalisée sur communications téléphoniques et prélèvement forfaitaire par transactions de transferts des travailleurs émigrés)   | Non contributif (financement public et financement externe)  | Non contributif   | Non contributif  |           |   |                    |                 |              |
| <b>Poids dans le budget de la SNAS/FAES</b> | N.A.   | N.A.   | N.A.   | N.A.  | <b>30.90%</b>  |           |   |                    |                 |              |

| <b>PROMOTION SOCIALE</b>                               |  | <b>DÉVELOPPEMENT DU "CAPITAL HUMAIN"</b>                                  |   |
|--|--|---|---|
| <b>SANTÉ</b>   |  |   |   |
| <b>Programme</b>                                       | <b>Kat konbit solidarité</b>   | <b>Planification familiale</b>  | <b>Lutte contre le choléra</b>                      |
| <b>Fonction</b>  | Assurance santé pour les travailleurs des secteurs formels et informels (MAST: OFATMA)   | Planification familiale (MSPP). Service de santé sexuelle et reproductive | Lutte contre le choléra (MSPP). Service de santé    |
| <b>Type de droit</b>                                   | <b>(D2) Droit à un revenu de remplacement (maladie-maternité) sous condition de cotisation - (OFATMA)</b>  |   |   |
| <b>Type de risque</b>                                  | Risque maladie   |   |   |
| <b>Pertinence générale</b>                             | Absence d'assurance-santé (maladie-maternité) pour les travailleurs (formels, informels), leurs conjoints et leurs dépendants  |   |   |
| <b>Couverture officielle (population)</b>              | État d'avancement du projet pilote dans le département du Nord-est ?   | <b>Pas de programme inclus dans la SNAS/Ede Pèp</b>                       | <b>Pas de programme inclus dans la SNAS/Ede Pèp</b> |
| <b>Mode de financement</b>                             | Contributif, 2 régimes: a) Secteur formel: cotisations patronales et cotisations des salariés b) Secteur informel et autres : cotisations des travailleurs indépendants et des autres affiliés volontaires |   |   |
| <b>Poids dans le budget de la SNAS/FAES</b>            | N.A.   |   |   |
| <b>Centres de santé communautaire</b>                  |  |   |   |
| Centre de santé communautaire (MSPP). Service de santé |  |   |   |

Légende:

|    |    |    |    |    |    |    |
|----|----|----|----|----|----|----|
| D1 | D2 | D3 | D4 | D5 | D6 | D7 |
|----|----|----|----|----|----|----|

|   |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|
| <b>INCLUSION ÉCONOMIQUE</b>                 |  |  |  |  |  |
| <b>Programme</b>                            | <b>Ti Kredi Fanm Lakay</b>   | <b>Kore peyizan</b>  |  |  |  |
| <b>Fonction</b>                             | Crédit aux ménages dont la cheffe a une activité productive ou commerciale (MCFDF/FAES)  | Crédit aux ménages dont le chef est agriculteur (accès aux actifs agricoles, bétail et intrants) ou apiculteur (BMDPP/FAES)  |  |  |  |
| <b>Type de droit</b>                        | <b>(D6) Droit à être mis dans une situation acceptable (y compris pour entrer ou rester dans l'activité économique comme travailleur/se indépendant/e)</b> | <b>(D6) Droit à être mis dans une situation acceptable (y compris pour entrer ou rester dans l'activité économique comme travailleur/se indépendant/e)</b>                                       |  |  |  |
| <b>Type de risque</b>                       | -  | -  |  |  |  |
| <b>Pertinence générale</b>                  | Accès limité (insuffisamment documenté) des femmes au financement, notamment en milieu rural   | 1. Accès aux semences et évitement (ponctuel) des usuriers 2. Appui pour reprendre l'activité en cas de désastres (% de destinataires affectés par un désastre à préciser) 3. Dotation en actifs |  |  |  |
| <b>Couverture officielle (population)</b>   | 762 (à juillet 2014)   | Nombre de bénéficiaires par type de biens en nature (outils, kits de pêche, kit d'apiculture, semences). Voir annexe 3   |  |  |  |
| <b>Mode de financement</b>                  | Non contributif  | Non contributif  |  |  |  |
| <b>Poids dans le budget de la SNAS/FAES</b> | <b>2.30%</b>   | <b>8.40%</b>   |  |  |  |

Légende:

|    |    |    |    |    |    |    |
|----|----|----|----|----|----|----|
| D1 | D2 | D3 | D4 | D5 | D6 | D7 |
|----|----|----|----|----|----|----|

| ENVIRONNEMENT                        |  | Programme  | Ranje kay katye m | Travaux à Haute intensité de main-d'oeuvre (HIMO) |
|--------------------------------------|--|--|-------------------|---|
| Fonction                             | Réparer maisons et équiper les quartiers (lampadaires, assainissement, etc.)             | Développement d'infrastructures rurales  |                   |   |
| Type de droit                        | Droit à être mis dans une situation acceptable (conditions de vie associées au logement) | Droit à être mis dans une situation acceptable pour entrer ou rester dans l'activité économique comme travailleur salarié) |                   |   |
| Type de risque                       | Risque maladie (problèmes de santé liés à l'insalubrité)                                 |  |                   |   |
| Pertinence générale                  | Hors champ de l'évaluation   | Hors champ de l'évaluation   |                   |   |
| Couverture officielle (population)   | -  | -  |                   |   |
| Poids dans le budget de la SNAS/FAES | N.A.   | N.A.   |                   |   |

Légende:

|    |    |    |    |    |    |    |
|----|----|----|----|----|----|----|
| D1 | D2 | D3 | D4 | D5 | D6 | D7 |
|----|----|----|----|----|----|----|

Source: Élaboration de l'auteur sur la base de Lautier (2012) et de la documentation disponible sur la SNAS.

## **B. Genre et droits, de l'invisibilisation à l'instrumentalisation des femmes et de leur travail de soins**

L'incorporation de la perspective de genre peut être articulée à l'approche par les droits (CEPAL 2010). Mais la SNAS est porteuse de représentations complexes des inégalités de genre, entre valorisation, instrumentalisation et invisibilisation du travail des femmes, et est dans certains cas travaillée par l'omission ou le silence sur la présence des femmes.

Ti Manman Cheri s'inscrit, comme la plupart des programmes de transferts conditionnels, dans une perspective maternaliste qui instrumentalise le travail des soins des femmes (ce sont elles qui doivent veiller à l'accomplissement de la conditionnalité comme prolongement de la prise en charge de leurs enfants au quotidien) et jette les bases d'une reconnaissance dépréciative (Renault 2008) dans la mesure où les femmes sont réduites à leur fonction de mère. Cette réduction sur fond de valorisation de la fonction maternelle oblitère la responsabilité des pères (présents ou absents).

D'où des limites à l'émancipation des femmes, d'autant qu'il y a aveuglement aux relations de genre qui structurent les ménages d'appartenance des destinataires de Ti Manman Cheri. En effet, qu'en est-il des effets de la réception des transferts sur ces relations dans les ménages où il y a un conjoint cohabitant?

D'un autre côté, c'est l'autonomisation économique des femmes qui est espérée dans le cadre de Ti Kredi Fanm Lakay. Il s'agit d'ouvrir l'éventail des opportunités économiques aux femmes à travers les Groupes de Caution Solidaire (GCS) exclusivement constitués de femmes. Mais on peut s'interroger sur les différences entre ce type de GCS et les GCS mixtes habituellement mis en place par le FAES. Ce programme fait de plus abstraction des contraintes du travail de soins assumé par les débitrices et la délégation éventuelle de ce travail aux autres filles ou femmes du ménage d'appartenance.

Il faut reconnaître que Ti Manman Cheri (TMC) peut offrir sinon les voies de l'autonomisation économique (par la création de petits commerces ou la constitution d'une épargne sous la forme de volailles ou de caprins), du moins la possibilité d'une amélioration des conditions du travail de soins, ce qui n'est pas négligeable lorsque les femmes en sont réduites à l'extrême pauvreté. Il n'en reste pas moins que tendre vers l'égalité des sexes requiert de manière incontournable la sortie du maternalisme (voir encadré 3).

Par ailleurs, le PSUGO est jusqu'à date aveugle au genre puisque les statistiques officielles disponibles ne permettent pas la désagrégation par sexe des élèves censés être couverts par le programme. En principe, les informations sur le sexe des élèves devraient être recueillies au fur et à mesure. L'enjeu sera alors d'en faire usage, notamment dans le suivi des résultats et des trajectoires scolaires. La seule désagrégation par sexe de la population couverte par le PSUGO est une condition sine qua non mais non suffisante pour l'analyse des inégalités générées, d'autant que les taux de scolarisation des filles et des garçons sont à parité (voir tableau 1 du présent rapport).

Enfin, si le projet de création de l'assurance santé est favorable aux femmes comme indiqué plus haut, il s'inscrit dans le modèle de référence implicite des lois sur la sécurité sociale édictées à la fin des années soixante, savoir celui du couple où le conjoint est l'apporteur de revenu ou le gagne-pain et la conjointe est une personne à charge (ainsi que les enfants) à laquelle s'étend la couverture du travailleur salarié. Or, il faut permettre un accès individualisé des personnes, hommes ou femmes, à l'assurance santé, et ceci, indépendamment du lien avec le système d'emploi, et dans une logique d'autonomisation, dès lors que la capacité contributive est avérée.

### ENCADRE 3

#### PROTECTION SOCIALE ET PERSPECTIVE DE GENRE: TRAVAIL DES SOINS ET TRANSFERTS CONDITIONNES

L'analyse des systèmes de protection sociale à partir de la perspective de genre a fait de l'intégration du travail des soins ("care") et plus généralement de l'économie des soins ("care economy") dans le champ de la protection sociale un axe central, tant pour les pays européens ou les Etats-Unis (entre autres: Esping-Andersen 1990 et 2009, Lewis 1992, Sainsbury 1993, 1994, 2000) que pour les pays du Sud et plus particulièrement l'Amérique latine (Martínez Franzoni 2005 et 2010, Sojo 2011, Esquivel 2011 et 2012, Faur 2008, Filgueira et Rico 2010).

La critique des programmes de transferts conditionnés (PTC) prend appui sur cette démarche pour mettre en évidence le maternalisme à l'oeuvre dans les programmes de transferts conditionnés (Molyneux, s.d. et 2006; Rodríguez Enríquez, 2011; Montañó et Calderón, 2010, Esquivel et Faur, 2012). Le maternalisme réduit les femmes à leur rôle de mère et les confine donc à leur rôle de garant des droits de leurs enfants. Dans cette optique, les PTC instituent les mères comme de "pures" courroies de transmission de l'action publique destinée à leurs enfants. S'il est vrai que l'accès au transfert permet d'augmenter leur capacité à satisfaire les besoins de base et à lisser la consommation et ouvre la possibilité d'une meilleure prise en charge des femmes par elles-mêmes, il n'en reste pas moins que les effets en matière de redistribution du pouvoir et de la capacité à décider au sein des couples et des familles ne sont guère évidents. Or ces effets doivent rester un sujet de préoccupation car la redistribution des responsabilités du travail des soins entre hommes et femmes est sans doute confrontée à une inertie telle que les changements sont lents, très lents (Gershuny).

La critique du maternalisme vaut, à un degré ou un autre, pour de nombreux pays, dont Haïti. Il ne faut pas perdre de vue, pour le cas haïtien, que :

- a) Le travail des soins approché par le travail domestique des femmes est une composante non négligeable dans le nombre d'heures de travail dans l'économie (annexe 4);
- b) la participation des femmes haïtiennes à l'activité économique marchande, mesurée par le taux d'activité est toujours plus faible que celle des hommes (Lamaute-Brisson 2012, annexe 5) et que les femmes classées comme inactives sont, hormis les élèves et étudiantes, d'abord des femmes "au foyer". De plus, pour nombre de ces "femmes au foyer", le travail domestique est une contrainte à l'entrée dans l'activité économique comme salariées, travailleuses indépendantes ou comme aides familiales. En attestent en effet les taux de chômage élargi qui intègrent la population classée comme inactive et qui déclare être disponible pour travailler. Bien plus, ces femmes posent la nécessité de l'organisation d'emplois à temps partiels pour leur permettre la conciliation entre obligations domestiques et travail marchand (IHSI 2010, annexe 6);
- c) la conciliation entre le travail domestique non rémunéré et le travail marchand passe, pour celles qui ont un emploi, par la "double journée" et donc un nombre total d'heures travaillées plus élevé que celles des hommes (Lamaute-Brisson 2014b), par la mobilisation des enfants dans les tâches domestiques (voir le tableau 1 du présent rapport) et la mobilisation des "chaînes de prestataires de soins féminines" (Lamaute-Brisson 2010).

Autrement dit, la représentation de LA femme haïtienne comme Pilier (« Poto Mitan ») doit être appréciée à sa juste mesure. Un pilier du fait de la prise en charge du travail des soins. Un pilier lorsqu'elles exercent un emploi en plus de ce travail, et que, ce faisant, sont le principal apporteur de revenus du ménage (avec conjoint cohabitant au chômage ou inactif ou sans conjoint cohabitant). Mais il ne faut pas oublier le prix payé: le non accès à l'activité économique ou la double journée et la pauvreté en temps. Le premier cas est répandu: si l'on se réfère aux taux d'activité, il apparaît que la majorité des femmes sont exclues du travail marchand et de la capacité à générer des revenus propres ou pour le ménage. De plus, l'exclusion par le chômage ouvert ou le chômage élargi est bien plus manifeste pour les femmes que pour les hommes (annexe 7).

L'enjeu est donc bien de redistribuer le travail des soins de manière à réduire le prix, libérer le temps des femmes et élargir l'espace des opportunités de formation et d'emploi. Il faut noter que le Plan Spécial de Cité Soleil avait, dans sa première mouture, prévu la création de deux crèches/garderies pour les femmes. Plusieurs options existent qui méritent d'être explorées, y compris les crèches communautaires, en tenant compte bien sûr des leçons tirées ailleurs (Pautassi et Zibecchi 2010).

Source: Élaboration propre.

## C. De l'institutionnalisation de l'approche par les droits<sup>27</sup>

Avec la mise en place du Bureau de la Ministre déléguée auprès du Premier Ministre pour les Droits Humains et la lutte contre la Pauvreté Extrême (BMDDHLPE), c'est un domaine resté pour une bonne part et longtemps en déshérence qui est pris en charge. Les rapports sur les droits humains en souffrance en regard des engagements liés à la ratification des instruments juridiques internationaux ont été produits ou présentés. Le PIDESC a été présenté au Parlement pour ratification, celle-ci est intervenue en 2012. Bien plus, s'enclenche un processus d'institutionnalisation à travers la création d'un Comité Interministériel des Droits de la Personne (arrêté présidentiel du 26 avril 2013), l'attribution au BMDDHLPE la charge du secrétariat technique du CIDP et l'élaboration d'un plan national des droits de l'homme. Le CIDP est "chargé de la coordination et de l'harmonisation des politiques publiques dans le domaine des droits de l'homme afin de garantir, sans discrimination aucune, la jouissance et le respect et la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, conformément à la Constitution et aux engagements souscrits par Haïti".

Il s'agit encore d'un processus *ad hoc* puisque le BMDDHLPE est un mécanisme "provisoire", vraisemblablement plus vulnérable aux remaniements éventuels de l'architecture gouvernementale. Le CIDP a vocation à installer l'approche par les droits humains dans l'action publique par l'intermédiaire du BMDDHLPE. Ceci suppose une démarche de transversalisation qui n'est pas explicitement énoncée alors qu'elle est doublement nécessaire. D'abord pour l'élaboration et la mise en place de chacune des politiques publiques prises isolément et pour la cohérence entre elles. Ensuite parce que l'approche par les droits ne suffit pas à elle seule mais doit être articulée avec les théories de la justice.

Certes, la lutte contre la pauvreté extrême est l'un des champs d'intervention du CIDP. Mais l'enjeu de la transversalisation vaut pour l'ensemble de l'action publique. Les références aux droits et à la justice doivent être systématiquement intégrées à toutes les étapes des politiques publiques et à tous les niveaux de décision, les choix ultimes étant évidemment éminemment politiques pour ce qui est des injustices et inégalités que l'on se propose de réparer ou d'éliminer.

Il faut souligner, au passage, que ceci vaut aussi pour les droits des enfants. Or, si le PARP mentionne l'égalité des droits (absente de la première version de la SNAS), aucune considération n'est faite sur les droits spécifiques des enfants et des adolescents (Lamaute-Brisson 2014a).

La transversalisation concerne l'effectivité des politiques. D'une part, dans la mesure où les institutions peuvent produire des injustices (Sen 1990, Renault 2004), et ceci même en termes d'effets in-intentionnels, il importe de construire une vision et une démarche travaillées par le souci de réduire les écarts entre les droits réels et les droits nominaux. D'autre part, la réalisation des droits peut requérir que les destinataires potentiels disposent de ressources d'accès aux droits (être informé sur les conditions d'accès, les instances ou institutions concernées, avoir une certaine "culture juridique", avoir la capacité à se représenter les prestations ou les biens comme des droits, c'est-à-dire à reconnaître que le caractère collectif des services ou prestations par opposition à la relation interindividuelle qui marque les (re)distributions clientélares ou des ressources pour la critique aux dispositifs en place.

Enfin, le processus d'institutionnalisation de l'approche par les droits est pour le moins fragile. Il existe une tension majeure entre la volonté manifeste d'intégrer les droits humains comme cadre normatif structurant les politiques sociales et la mise en scène de la sollicitude des gouvernants à travers la politique de communication sur la SNAS et ses composantes. Ainsi les destinataires des politiques sociales sont dénommés *bénéficiaires*. Il est vrai que ce vocable s'est imposé dans la plupart des pays Latino-Américains qui ont innové ces dernières années avec, notamment, la mise en place des programmes de transferts conditionnés (PTC). Mais les allocations, prestations et services doivent

---

<sup>27</sup> Pour une analyse sur l'approche par les droits dans la protection et la promotion sociales des enfants et des adolescents en Haïti, se reporter à Lamaute-Brisson (2014a).



relever d'une logique de droits qui fonde l'obligation de l'État (Lamaute-Brisson, 2014a). De même les arbitrages envisagés (ou réalisés), certes en fonction des contraintes financières, sont vraisemblablement le produit de cette tension.

## D. Droits (de facto) et gestion des contraintes financières

### 1. Le cas du PSUGO

Les contraintes financières observées pour le financement du PSUGO (voir le rapport sur le financement) viennent imposer des limites à la *faisabilité* de l'universalisation de l'accès à l'école primaire. En effet, parmi les 12 mesures édictées à la rentrée 2014-2015, l'intégration d'une nouvelle cohorte d'élèves inscrits en première année a été mise de côté dans le cas des établissements scolaires non publics dont la capacité d'absorption excède celle des établissements publics.

Cet ajustement forcé – encore faut-il élucider les raisons de la baisse des flux de financement<sup>28</sup> – conduit de fait à une inégalité de traitement d'autant plus injuste que l'école publique n'est pas en mesure d'absorber tous les enfants venant des ménages pauvres. En conséquence, c'est le droit des enfants hors secteur public qui n'est pas réalisé<sup>29</sup>.

### 2. Le cas de TMC

#### Un scénario d'ajustement pour la couverture de TMC

Les prévisions budgétaires pour TMC pour l'exercice 2014-2015 révèlent des ajustements dans la couverture et dans la distribution des transferts qui vont à l'encontre des objectifs initiaux de TMC.

Pour le nouvel exercice (2014-2015), le budget du FAES a été construit de la manière suivante<sup>30</sup>:

- a) Le contingent de 100 000 mères sort du dispositif avec une "compensation" sous le chapeau du programme des *Bon solidarité*. La compensation consiste en quatre versements sur un an d'une allocation moyenne de 560 gourdes;
- b) Un nouveau contingent de 100 000 mères doit être intégré dans TMC, en deux groupes de 50 000 qui recevraient chacun l'allocation pour six mois.

Ce scénario interpelle car il avait été prévu que l'allocation soit versée aux destinataires de TMC durant 36 mois<sup>31</sup>. TMC ayant été lancé en 2012, aucune des cohortes de mères d'enfants scolarisés n'a encore atteint la borne des 36 mois. S'il était adopté et mis en pratique, ce scénario aurait les implications suivantes:

<sup>28</sup> Ceci suppose entre autres de faire le point sur les disponibilités et les projections démographiques et financières du PSUGO.

<sup>29</sup> L'impact d'une telle mesure sur les comportements des parents en matière de choix des écoles doit être posé comme un élément de la prise de décision. Dans certains cas, ce choix est fait pour la gratuité et au détriment de la qualité de l'éducation.

<sup>30</sup> Il semble que plusieurs scénarii ont été proposés. Les considérations qui suivent concernent le scénario transmis en octobre-novembre 2014 au consultant responsable de l'étude sur le financement. Reste à déterminer le dernier arbitrage retenu pour l'exercice fiscal 2014-2015.

<sup>31</sup> Voir compte-rendu d'entrevue de la Ministre déléguée à la lutte contre la pauvreté extrême et aux droits humains (octobre 2014).

- a) Un effet de visibilité important de l'action publique (puisque 100 000 mères supplémentaires seraient touchées) mais;
- b) Au prix de profondes inégalités de traitement entre le premier contingent déjà couvert et le second (en 2 groupes), avec des conséquences tout à fait distinctes (toutes choses égales par ailleurs, bien entendu);
- c) Au prix d'une bien moindre efficacité de l'investissement public puisque l'effet sur la rétention scolaire et sur l'ampleur des "sorties" de la pauvreté serait limité pour le premier contingent couvert. Il faut rappeler que c'est sur la durée que les PTC ont des effets significatifs, a fortiori dans des cas où la pauvreté est massive comme en Haïti;

Il vaudrait mieux procéder autrement,

- a) en évaluant les besoins prioritaires (quelles sont les inégalités les plus profondes ? les plus injustes?)
- b) et partant de quatre principes:
  - i. celui de la non-régressivité («do no harm») qui stipule qu'il est interdit d'adopter des politiques et des mesures qui empireraient la situation des droits économiques et sociaux dont jouit la population (ou une fraction de celle-ci) au moment de l'arbitrage. Ce principe vaut pour les cohortes déjà couvertes;
  - ii. celui de l'égalité de traitement (ou en tout cas de la minimisation des inégalités de traitement) qui est l'un des principes d'égalité (voir annexe 2), avec l'égalité d'accès et l'égalité de résultats;
  - iii. celui de la maximisation des bénéfices pour les ménages destinataires<sup>32</sup>;
  - iv. celui de l'efficacité réelle du programme, en termes de rendement sur investissement des fonds publics (tirés principalement du programme Petrocaribe), au-delà du nombre de mère d'enfants scolarisés effectivement couvertes.

---

<sup>32</sup> Il ne faut pas perdre de vue que le pouvoir d'achat de l'allocation moyenne va très probablement diminuer au cours de l'exercice 2014-2015 puisque la subvention aux produits pétroliers sera progressivement supprimée. Ces produits étant à la fois objet de consommation finale et de consommation intermédiaire, le retour aux prix du marché peut provoquer une inflation par les coûts.

### III. Institutionnalisation de la SNAS/Ede pèp

La SNAS constitue une inflexion majeure dans la construction de la dimension sociale de l'État haïtien. Connu pour être un État prédateur "pur" où la rhétorique sur la protection sociale institutionnelle reste peu suivie d'effets (Lundahl 1992), l'État haïtien a intégré par touches successives, à tâtonnements et souvent de manière ponctuelle, une prise en charge (évidemment partielle car à couverture très réduite) du social. Le Fonds d'Assistance Économique et Sociale (FAES), les programmes comme le Programme National de Cantines Scolaires (PNCS) ou l'Éducation pour Tous (EPT) qui prend acte des barrières financières à l'éducation sont des exemples de cette construction progressive<sup>33</sup>.

La SNAS (plus particulièrement dans sa seconde version dont rend compte le PARP) prolonge et reprend des options déjà là ou en gestation en ce qui concerne les principes recteurs dont celui, classique, de l'égalité des chances. Mais elle vient élargir et ordonnancer les interventions, incorporer de nouveaux champs d'action, élargir donc l'éventail des instruments et prestations et mobiliser des institutions. En particulier, elle englobe des fonctions qui ne relèvent pas de l'assistance sociale : l'assurance santé et la promotion sociale ("développement du capital humain").

L'objectif de ce chapitre est de faire le point - sur la base des informations obtenues dans le cadre des entrevues - sur les processus d'institutionnalisation des programmes de la SNAS sous étude, et plus précisément sur les arrangements institutionnels mis en place et les problèmes rencontrés dans l'opérationnalisation.

Après la présentation les stratégies institutionnelles engagées pour la mise en place des divers programmes qui seront intégrés dans la SNAS, un retour est effectué sur quelques institutions pour ensuite aborder les mécanismes de coordination et d'articulation entre les composantes de la SNAS et dégager les principaux enjeux institutionnels.

---

<sup>33</sup> Outre l'intégration partielle et limitée de mécanismes de protection et de promotion sociale par l'Etat haïtien, la protection des individus et des ménages contre les risques (même si la protection sociale ne se limite plus à ceci comme on a pu le voir en analysant la configuration des droits) dépend aussi de la contribution d'institutions privées à but non lucratif (ONG et autres). Il convient alors de prendre la bonne mesure des interventions des uns et des autres de manière à déterminer le poids du "familialisme" (y compris à travers l'appui des travailleurs émigrés ou de la diaspora et plus généralement des relations sociales comme productrices d'une protection sociale "informelle").

## A. Stratégies institutionnelles

Selon le PARP, la SNAS est dirigée et coordonnée par la Primature, avec l'appui du Comité Interministériel des Droits de la Personne (CIDP), et chaque programme est assigné à une institution (un ministère ou un organisme autonome) donnée pour son exécution. Ainsi le FAES est en charge de l'exécution de plusieurs programmes et a été désigné, par la Primature, comme institution responsable de la gestion du Registre Unique de Bénéficiaires (RUB).

Quatre grandes stratégies ont été mises en place pour matérialiser la SNAS depuis les premiers pas de 2011 (PSUGO, *Aba Grangou*<sup>34</sup>) jusqu'à la tentative de rationalisation de 2014 à travers le PARP:

- a) Le réinvestissement d'institutions existantes déjà orientées vers la lutte contre la pauvreté, à savoir le FAES et le BMPAD.
  - i) Dans le cas du BMPAD, c'est la question de l'allocation et de la gestion des fonds du Petrocaribe qui est centrale.
  - ii) Dans le cas du FAES, et ceci est remarquable, ce réinvestissement est majeur car il y a déplacement (sans abandon total) de la production d'infrastructures sociales (y compris dans le cadre des plans de développement comme ceux du Programme de Développement Local financé par la BID) à l'assistance sociale dirigée aux personnes. Il faut ajouter que de nombreux programmes ont été confiés au FAES, vraisemblablement en référence à son mandat (on y reviendra) mais aussi compte tenu de la capacité d'exécution déjà démontrée. Le FAES exécute également, au plan financier, Ti Kredi Fanm Lakay pour le compte du MCFDF et Kore Peyizan pour le compte du Bureau de la Ministre Déléguée à la Promotion de la Paysannerie (BMDPP) qui ne dispose pas de l'armature financière d'un ministère classique.
- b) La réactivation d'institutions qui ne remplissaient que (très) partiellement leur mission, notamment le Ministère des Affaires Sociales et du Travail (et certains des organismes autonomes placés sous sa tutelle). Cette réactivation s'inscrit, dans le cas de la création de l'assurance maladie dans le cadre légal existant. En effet, l'intégration des travailleurs informels est fondée au plan légal sur la provision relative à l'affiliation volontaire inscrite dans la loi de 1967 sur l'OFATMA<sup>35</sup>. Une telle démarche minimise, de fait, le coût politique et en temps d'une révision du cadre légal. Mais il faut garder à l'esprit les limites imposées par ce cadre légal, en particulier en matière d'inégalités de genre (voir le chapitre sur la pertinence des composantes de la SNAS).
- c) La création de deux postes de Ministres délégués auprès du Premier Ministre, l'un relatif aux droits humains et à la lutte contre la pauvreté extrême, l'autre portant sur la promotion de la paysannerie.

<sup>34</sup> Créée en 2012, la Coordination Nationale de la Lutte contre la Faim et la Malnutrition (COLFAM) ou *Aba Grangou* avait pour objectif de donner une cohérence programmatique aux projets dispersés entre 9 ministères, 7 organismes publics autonomes, la Croix-Rouge Haïtienne et dans 21 programmes gouvernementaux. Il s'agit du premier effort, à compter de 2011, pour réduire les effets de la fragmentation institutionnelle en matière d'insécurité alimentaire (Lamaute-Brisson 2013b). *Aba Grangou* a cessé ses activités en 2014.

<sup>35</sup> Dans le cas de l'ONA, il y a bien réactivation pour mobiliser les fonds de retraite accumulés et jamais libérés pour le financement de la micro-finance adressée aux micro, petites et moyennes entreprises (ONAPAM et ONA Biznis). L'ONA propose aussi, à travers ONAPAM, l'affiliation volontaire au régime contributif d'assurance vieillesse.

- i) Dans le premier cas, la mission du bureau de la Ministre déléguée est transversale et concerne donc l'ensemble de l'action publique pour ce qui est de l'incorporation de l'approche par les droits humains.
- ii) Le second bureau a un champ d'action précis: la paysannerie. De fait, la création du poste de Ministre délégué à la Promotion de la Paysannerie puis la mise en place de Kore Peyizan constituent, à première vue, des innovations dans la relation entre l'État et la paysannerie où celle-ci a été (et est encore) largement le parent pauvre des politiques publiques, notamment dans les zones à plus faible potentiel (Lamaute-Brisson, Damais, Egset 2005), hormis sans doute la réforme agraire de la plaine de l'Artibonite (Lévy 2001) et les programmes de sécurité alimentaire dont il faudra dresser le bilan.
- d) La création du Comité Interministériel des Droits de la Personne (CIDP) qui apparaît comme la traduction institutionnelle de l'approche par les droits. Le CIDP a pour mission d'assurer « la coordination et (...) l'harmonisation des politiques publiques dans le domaine des droits de l'homme afin de garantir, sans discrimination aucune, la jouissance, le respect et la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, conformément à la Constitution et aux engagements souscrits par Haïti » (CIDP 2013).
- e) La mise en place des institutions prévues par la loi pour la gestion du rapport salarial, savoir le Conseil Supérieur des Salaires (CSS) et du Conseil d'Administration des Organes de Sécurité Sociale (CAOSS). Ceci correspond au troisième pilier de la protection sociale telle que décrite précédemment : celui de la régulation du travail. Reste à ce sujet un vaste chantier à ouvrir concernant l'accès à l'emploi et la construction de l'employabilité, les discriminations à l'œuvre, la définition du minimum vital en termes de pouvoir d'achat, etc.

## B. Institutions et modèles institutionnels

### 1. De la SNAS au Système de Protection Sociale: la persistance de la fragmentation

En dépit de l'effort de rationalisation qu'exprime, formellement, le PARP, les tendances à la fragmentation sont encore à l'œuvre, par-delà quelques initiatives a priori louables<sup>36</sup>. Le PARP admet la fragmentation puisqu'il intègre l'idée que des interventions relativement similaires peuvent coexister. Bien plus, il vient entériner un état de fait lié à une stratégie complémentaire à celles décrites plus haut: contourner des institutions inefficaces tout en faisant émerger de nouvelles modalités de protection sociale. Comme les autres stratégies, ce contournement est marqué, en quelque sorte, du sceau du pragmatisme puisqu'il s'agit de faire advenir des fonctions et des mécanismes nouveaux et de faire en sorte qu'ils soient efficaces, non sans tâtonnements, défauts de coordination, erreurs. S'il est vrai que ceci a pu déboucher sur des effets de démonstration, il convient d'en examiner les conséquences car il y va d'un usage efficient et efficace de ressources publiques rares (à consolider, rationaliser et accroître) et du plaidoyer pour la solidarité par la fiscalité.

La fragmentation est présente dans l'assistance sociale par transferts monétaires ou vouchers aux individus ou aux ménages, dans la micro finance publique et dans l'appui à la paysannerie, entre les projets du MARNDP et Kore Peyizan. On se focalisera sur l'assistance sociale et la micro finance ici, l'appui à la paysannerie sera traité plus avant comme domaine des articulations à construire.

<sup>36</sup> La fonction de sécurité sociale assumée par le MEF par délégation du programme d'auto-assurance au GSP a été récemment transférée à l'OFATMA, organisme public placé sous la tutelle du MAST. Reste, bien entendu, à évaluer les conditions de ce transfert en regard de l'efficacité et de la soutenabilité financière.

### a) Assistance sociale et transferts aux individus et aux ménages

Dans le cas de l'assistance sociale, la stratégie de changement institutionnel par ajout d'une nouvelle institution à celles existantes (Thelen 2003)<sup>37</sup> a prévalu mais sous une modalité particulière : installer un nouveau programme d'assistance sociale (TMC) au sein du FAES plutôt que d'activer dès le départ la Caisse d'Assistance Sociale (CAS) du MAST connu pour être un ministère à faibles capacités institutionnelles. Par la suite, le MAST redynamisera la CAS et intégrera d'autres programmes qui relèvent de la même famille d'instruments de l'assistance sociale (transferts monétaires, conditionnés ou non).

C'est ainsi que, en examinant non plus seulement la SNAS mais l'ensemble du système de protection sociale, la fragmentation s'est renforcée (par-delà la diversité des cibles). En matière d'assistance sociale publique via les transferts monétaires, on trouve :

- a) La Caisse d'Assistance Sociale (CAS) du MAST, qui effectue des transferts monétaires en direction de personnes âgées et de personnes vivant avec un handicap<sup>38</sup>;
- b) Les programmes de transferts monétaires de la SNAS dont *Bon Solidarite* et ceux destinés spécifiquement aux
  - i) Personnes avec handicap (Kore Moun Andikape);
  - ii) Personnes âgées (Kore Ti Granmoun);
  - iii) Mères d'enfants scolarisés sous condition de fréquentation scolaire continue (Ti Manman Cheri);
- c) le projet Kore Lavi hébergé par le MAST, financé par l'USAID et coordonné par l'USAID, Action Contre la Faim et Care, qui verse/doit verser des transferts monétaires sous la forme de vouchers dans le cadre de la lutte contre l'insécurité alimentaire et doit proposer au MAST un mécanisme pérenne de transferts monétaires<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Ce même type de stratégie a donné naissance au FAES en 1990 (Lamaute-Brisson, Ibararán 2009).

<sup>38</sup> Voici, selon un compte-rendu d'une conférence de presse du Directeur de la Caisse d'Assistance Sociale (CAS) du MAST (<http://primature.gouv.ht/?p=2859>), les éléments d'information concernant *la couverture, les types de prestation (hors restaurants communautaires), la source de financement de la CAS*:

**Couverture:** Aujourd'hui, la CAS délivre ses services à plus de 20 000 bénéficiaires localisés un peu partout à travers le pays. Un tiers de ces derniers est constitué de personnes handicapées, de personnes âgées et d'orphelins recevant une prestation mensuelle régulière de 1 000 gourdes. Un autre tiers se compose généralement de jeunes en difficulté, de femmes seules et de demandeurs d'aides divers recevant une allocation ponctuelle.

**Types de prestations:** « Seulement pour le programme d'allocation financière aux personnes âgées, environ 10 000 bénéficiaires ont reçu une allocation régulière de 1 000 gourdes, a-t-il poursuivi. Plus de 2 000 personnes ont bénéficié du programme d'allocation aux asiles à travers 23 asiles communaux et centres assimilés. »

**Source de financement (établie par la loi du 26 mai 1971):** « Grâce à un prélèvement de 1% de tous les salaires servis dans le privé comme dans le public, nous avons alimenté notre caisse à plus de 24 millions de gourdes chaque mois pendant l'exercice 2012- 2013 ».

**Ciblage:** Sur le plan du mode de ciblage des bénéficiaires, la CAS opère seulement selon un mode actif. « Ce sont les demandeurs d'aide qui sont servis, nous n'avons aucune garantie que les demandeurs soient vraiment les personnes les plus nécessiteuses, a-t-il souligné. Pour l'année 2014, nous comptons systématiser la modalité proactive d'intervention de financement pour aller vers les catégories les plus vulnérables et les plus nécessiteuses. »

<sup>39</sup> Au début de 2014, Kore Lavi avait pour objectif d'atteindre 18 000 ménages vulnérables avec les transferts alimentaires sous forme de coupons (food vouchers).

## **b) Micro finance**

Que Ti Kredi Fanm Lakay soit exécuté en reprenant un modèle de micro finance rurale déjà approprié et installé par une institution étatique, en l'occurrence le FAES, est louable puisque la démarche va dans le sens d'une cohérence de l'action publique.

Pour autant, celle-ci est également fragmentée en matière de micro-finance. Outre le modèle mis en place par le FAES dans le cadre du PAIP<sup>40</sup>, il y a les programmes ONA PAM et ONA BIZNIS PAM de l'Office National d'Assurance Vieillesse (ONA). Les deux programmes de l'ONA résultent de la nécessité de mobiliser les ressources oisives de l'ONA (cumul de cotisations non reversées ou non réclamées au titre de la pension vieillesse) à des fins productives. Ici encore les cibles sont distinctes : le modèle de micro finance adopté par le FAES s'adresse spécifiquement aux zones rurales et serait plus adéquat à la structure de risques prévalant en milieu rural.

Mais la fragilité des structures de micro finance rurale mises en place par les organismes prestataires de service (OPS) du FAES dans le département du Centre au cours des six dernières années d'implantation du PAIP (IFAD 2013) fait surgir quelques réserves quant à la pérennisation à court et à moyen terme de ce modèle, en particulier dans le cas du TKFL.

De plus, il est possible (si ONA PAM ne l'a pas encore fait) d'intégrer des mécanismes pertinents pour le milieu rural comme le font déjà plusieurs institutions de micro finance qui proposent des gammes de produits financiers pour divers types de clientèle.

## **2. Le FAES: ancrage institutionnel, mission et nouveaux développements de l'assistance sociale**

### **a) De l'ancrage institutionnel du FAES**

Le FAES est d'abord un Fonds d'Investissement social, en droite ligne de la prise en compte (partielle) des effets de l'ajustement structurel sur les populations pauvres ou vulnérables par les institutions internationales. Il est placé sous la tutelle du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) alors que l'objectif initial est que le FAES porte un appui d'ordre social aux populations rendues vulnérables par le cœur de la politique économique. Il y a là une « incohérence » institutionnelle<sup>41</sup> sur laquelle il faudrait revenir.

### **b) De l'investissement social à l'assistance sociale fondée sur les transferts monétaires**

Bien que le vocable « assistance » figure dans l'intitulé du Fonds, la définition de sa mission se centre bien plus sur l'investissement dans les infrastructures sociales et la promotion sociale ou inclusion économique que sur l'assistance sociale proprement dite (voir encadré 4).

Si le financement de la distribution d'outils et de semences (cf. Kore Peyizan) peuvent être intégrés dans le cadre d'une interprétation généreuse mais raisonnable des dispositions du décret du 28 mai 1990, la liste de «projets» figurant à l'article 22 du décret du FAES n'inclut aucun mécanisme de transferts monétaires.

<sup>40</sup> La clôture du PAIP est prévue au 30 juin 2015.

<sup>41</sup> Ceci n'a pas empêché le FAES de faire la démonstration d'une efficacité relativement plus forte en regard de l'administration publique en général.

**ENCADRE 4**  
**DE LA MISSION DU FAES**  
**EXTRAITS DU DECRET DE CREATION DU FAES (28 MAI 1990)**

Article 3 « Le Fonds d'Assistance Économique et Sociale (FAES) a pour mission de financer des projets de courte durée et à haute intensité de main-d'œuvre visant à améliorer les conditions de vie des populations démunies dans les zones urbaines et rurales et à accroître leur potentiel productif ».

Article 22 « Le Fonds d'Assistance Économique et Sociale (FAES) s'appliquera à promouvoir, évaluer et financer l'exécution de projets de courte durée, à forte intensité de main-d'œuvre et à haute rentabilité sociale, au bénéfice des groupes à faibles revenus de la population. Le fonds ne peut, en aucun cas, service d'agence d'exécution de projets ».

Article 24 « Les interventions du Fonds d'Assistance Économique et Sociale (FAES) se feront particulièrement dans les secteurs à haute rentabilité sociale, tels les projets d'appui aux services de base d'éducation, de santé et de nutrition, dans celui de l'infrastructure sociale, tels les projets d'adduction d'eau potable, d'égouts, de voirie, de postes de santé ; dans le secteur de l'infrastructure économique tels les projets de construction et d'entretien routier ; et au niveau du soutien aux activités agricoles et aux micro entreprises, tels les projets de reboisement, de conservation de sols, d'irrigation et de crédit ».

Source : Le Moniteur, 3 juin 1990.

Il est vrai qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive et que l'absence d'interdiction de projets de ce type ouvre la possibilité de la prise en charge, à condition que le FAES demeure dans son rôle d'institution de financement et délègue, par contractualisation, l'exécution concrète des activités<sup>42</sup>. Mais il n'en manque pas moins un cadre légal sur les transferts monétaires et leurs conditionnalités.

### 3. Le PSUGO: de multiples défis

#### a) Le défi du financement

Le PSUGO s'est retrouvé dans l'incapacité de payer à temps la troisième tranche de la masse de la subvention accordée par voie contractuelle aux établissements scolaires pour l'exercice 2013-2014, et ceci par manque de financement (voir le rapport sur le financement). Le défaut de paiement (même temporaire) n'est pas sans répercussions sur le fonctionnement des écoles<sup>43</sup> et ceci met évidemment en péril la pertinence du programme.

Il faudra donc faire le point sur le rendement des prélèvements déjà instaurés (sans formalisation légale) et déterminer la nécessité de trouver de nouvelles sources de financement.

Ce, en rapport avec

- a) Les projections démographiques sur la population scolarisable ;
- b) La révision éventuelle du montant de la subvention par élève dans les écoles non-publiques qui représentaient en 2012, il faut le rappeler, 88% des établissements scolaires du pays pour les deux premiers cycles de l'école fondamentale (de la 1<sup>ère</sup> à la 6<sup>ème</sup> Année fondamentale) et absorbaient 78% des élèves<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Le versement des transferts monétaires est opéré par des agences de transfert (Unitransfert et Sogexpress).

<sup>43</sup> Le Centre d'Éducation Spéciale (CES), partie intégrante du PSUGO s'est retrouvé dans l'incapacité au début de l'année scolaire 2014-2015 de fonctionner. Se reporter à : <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/136064/Le-Centre-deducation-speciale-a-la-merci-du-PSUGO.html>.

<sup>44</sup> La requête d'accès à l'étude de coûts de référence, qui aurait permis de déterminer le montant de 90\$ par élève, est demeurée sans réponse dans le cadre des entrevues réalisées tout comme dans les commentaires reçus entre le 15 décembre 2014 et le 15 janvier 2015.



## b) Le défi d'endiguement de l'économie de rente : tensions entre deux modèles institutionnels

La mise en place du PSUGO s'est faite, aux débuts, dans la précipitation et ceci a favorisé un déficit de transparence avéré par les contrôles relatifs aux fraudes opérées dans certains établissements scolaires. Au moment des entrevues sur le PSUGO, des tensions sont apparues entre deux modèles institutionnels dont les contours ne sont pas, semble-t-il, totalement définis puisqu'en débat ou en construction<sup>45</sup>.

Le premier modèle, en vigueur, part de la relation contractuelle entre l'État et les établissements scolaires. Il s'inspire de celui mis en place par le projet Éducation Pour Tous du MENFP financé par la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement (BID) depuis 2007. Mais la réplique n'est que partielle: la taille du PSUGO dépasse de loin celle de l'EPT et ceci a de sérieuses implications sur le contrôle du dispositif, sachant que l'immense majorité des écoles non-publiques ne sont pas dûment accréditées par les pouvoirs publics. Alors que l'univers couvert par l'EPT compte moins de deux mille écoles (non-publiques), contre 10 710 écoles dont 8292 non-publiques pour le PSUGO en 2012-2013 (voir tableau 6). Autrement dit, le contrôle par une firme indépendante dans le cas de l'EPT n'est pas automatiquement ni aisément transposable au PSUGO<sup>46</sup>.

**TABLEAU 6**  
**HAÏTI: EVOLUTION DE LA COUVERTURE OFFICIELLE DU PSUGO SELON LE TYPE**  
**D'ÉCOLES (NOMBRE D'ÉCOLES ET NOMBRE D'ÉLÈVES)**  
**2011-2012 Y 2012-2013**

|               | ÉCOLES          |       |                       |   |       | ÉLÈVES          |           |                       |   |       |                                  |       |
|---------------|-----------------|-------|-----------------------|---|-------|-----------------|-----------|-----------------------|---|-------|----------------------------------|-------|
|               | Nombre d'écoles |       | Taux de variation (%) | Distribution des écoles selon le type (%) |       | Nombre d'élèves |           | Taux de variation (%) | Distribution des écoles selon le type d'école (%) |       | Nombre moyen d'enfants par école |       |
|               | 2012            | 2013  | 2012-2013             | 2012                                      | 2013  | 2012            | 2013      | 2012-2013             | 2012  | 2013  | 2012                             | 2013  |
| Publiques     | 2413            | 2418  | 0,2                   | 24,5                                      | 24,5  | 651 455         | 652 852   | 0,2                   | 63,8  | 46,7  | 270,0                            | 270,0 |
| Non-publiques | 7452            | 8292  | 11,3                  | 75,5                                      | 75,5  | 369 689         | 746 321   | 101,9                 | 36,2  | 53,3  | 49,6                             | 90,0  |
| Total         | 9865            | 10710 | 8,6                   | 100,0                                     | 100,0 | 1 021 144       | 1 399 173 | 37,0                  | 100,0   | 100,0 | 103,5                            | 130,6 |

Source: Lamaute-Brisson (2014a), repris de Cellule de Coordination du PSUGO, MENFP, 2013. Note : On trouve des effectifs totaux relativement proches d'un secteur à l'autre, mais un effectif moyen par école de 90 élèves dans le secteur non-public contre 269 dans le secteur public en 2012-2013 (respectivement 49.6 et 269 en 2011-2012).

Le second modèle envisagé relève d'un souci réel et non négligeable de préserver le programme des effets de l'économie de rente qui soustrait des ressources à d'autres fins que la scolarisation gratuite. Outre la nécessaire identification des établissements scolaires (des contrôles des profils des établissements scolaires sont organisés à partir de la primature), Il s'agit de sortir du modèle déjà relativement installé où les établissements scolaires sont l'interlocuteur de l'État, déterminent les enfants à cibler et s'engagent par voie contractuelle. Pour ce faire il est proposé

<sup>45</sup> Y compris pour le modèle en place puisque ses failles ont été identifiées pour la plupart et des décisions récentes ont été prises concernant l'organisation (coordination du PSUGO et de l'EPT) et le fonctionnement du PSUGO (couverture de cohortes entières).

<sup>46</sup> Procéder à un contrôle sur un échantillon représentatif serait envisageable. Mais ceci requiert une base de sondage de bonne qualité; ce dont ne dispose pas le MENFP à date si l'on se réfère aux incohérences entre diverses bases de données sur les écoles. De plus, les enjeux liés aux distorsions qu'introduit l'économie de rente dans l'allocation des ressources et leurs usages, à une véritable amélioration de la qualité du service éducation sont trop importants pour risquer une opération d'échantillonnage sur une base de données de faible qualité.

d'établir une relation directe entre l'État et les parents d'élèves à travers un mécanisme de bons (voucher) que les parents remettraient aux écoles. De plus, afin d'endiguer les comportements de corruption qui prennent appui sur l'opacité dans la production et la circulation des informations, il est envisagé la création

- a) D'une Unité de Gestion (UGE) du PSUGO qui relèverait de la Direction Générale du MEF et qui serait constituée d'un Comité de Pilotage intégrant entre autres des représentants de la Primature et de la Présidence et du MENFP, et d'une Coordination qui assurerait la gestion opérationnelle de l'UGE à travers une structure administrative et financière. Le Comité de Pilotage aurait pour mission d'approuver les critères de participation des écoles au PSUGO, le programme annuel d'activités et le budget annuel du PSUGO.
- b) D'un Comité de Suivi du PSUGO avec, pour mission, le suivi de la gestion du PSUGO et la proposition et la conduite, de concert avec le Comité de Pilotage, des activités du PSUGO ;
- c) D'un organisme décentralisé du MENFP dont la mission serait d'effectuer le contrôle de gestion et de qualité, l'évaluation et la performance des programmes éducatifs. Il s'agirait d'un Bureau de Contrôle, d'Évaluation de la Performance des Projets Éducatifs (BUCEPPE).

Dans la mesure où le PSUGO est considéré comme central pour faciliter l'accès à l'éducation et la rétention scolaire, la proposition décrite précédemment vise à le doter de l'architecture institutionnelle suffisante pour limiter les marges de manœuvre de l'économie de rente. Mais il faut reconnaître qu'elle est lourde et complexe et implique une augmentation – qui peut être substantielle – des coûts de l'administration du PSUGO.

En tout cas, les choix stratégiques opérés récemment visent plutôt à conforter le premier modèle en le structurant puisque la construction initiale, dès 2011, est peu institutionnalisée. C'est ainsi que de nouvelles orientations stratégiques ont vu le jour et qu'une nouvelle architecture institutionnelle a été conçue de même que de nouveaux mécanismes de contrôle des établissements scolaires. On les retrouve dans le manuel de procédures récemment élaboré<sup>47</sup>.

Tout d'abord, le choix de garder les établissements scolaires comme interlocuteurs de l'État est clairement établi. Il relèverait d'une anticipation des coûts de la transition vers un modèle institutionnel mais aussi vraisemblablement de faire du modèle actuel une opportunité pour l'amélioration de la qualité de l'éducation, en faisant le pari du levier que pourrait constituer le contrat public-privé – pour améliorer la gouvernance du système éducatif et des établissements scolaires en particulier. Encore faut-il que la structure d'incitation soit suffisamment bien calibrée pour éviter des rentes de situation et porter les établissements scolaires à améliorer la qualité du service, en faisant évidemment l'hypothèse d'une bonne pertinence de la politique éducative correspondante.

Un deuxième choix stratégique est à souligner : l'imposition de conditionnalités sur la qualité de l'éducation pour l'octroi de la subvention<sup>48</sup>. Mais on peut s'interroger sur la faisabilité, sachant qu'une bonne partie, voire la majorité, des écoles ne sont pas de bonne qualité. Le projet de contrat État-établissement scolaire comprend également des conditions relatives à la formation des maîtres.

Tout ceci est congruent avec le projet d'amélioration de la qualité de l'éducation qui se décline en deux volets: celui des qualifications et compétences réelles des enseignants (Lamaute-

<sup>47</sup> Les commentaires portent sur la version du 26 août 2014 communiquée par le PSUGO.

<sup>48</sup> "Bien qu'elle vise l'expansion de l'accès, la subvention sera attribuée avec précaution afin d'éviter des dérives au niveau de la qualité. De ce fait, outre les manuels qui seront fournis aux enfants, les écoles doivent remplir certaines conditions pour recevoir le financement : enseignants qualifiés, ratio un maître pour quarante cinq élèves au maximum, salle de classe respectant les normes du MENFP (1 m<sup>2</sup> par élève)". Extrait du manuel de procédures du PSUGO (version 26 août 2014).

Brisson 2005, Lamaute-Brisson 2014a), et celui de la gouvernance (centrale et locale) des établissements scolaires. C'est dans cette perspective que doivent être constitués le Registre National des Enseignants (sur la base de la délivrance à titre temporaire d'une carte d'identification) et le Registre National des Établissements d'Enseignement (RNEE). Il convient de vérifier la nature desdits registres : sont-ils purement administratifs ou ont-ils été conçus en vue pour permettre aussi une analyse de la qualité des écoles?

Bien plus, pour que le levier PSUGO fonctionne, il convient de dépasser la logique de formations ponctuelles de très courte durée (comme celles requises dans le projet de contrat du PSUGO) pour garantir aux enseignants en poste une formation suffisante.

Enfin, la vision de la qualité de l'éducation est incomplète car elle se concentre sur l'offre scolaire alors que l'éducation est une coproduction des directeurs, des enseignants et des élèves. La connaissance des performances des élèves devient dès lors incontournable. Or le PSUGO et l'EPT ne permettent pas un suivi des trajectoires scolaires, le contrôle effectué étant principalement d'ordre administratif (contre-vérification des listes d'élèves couverts pour le redressement éventuel du paiement de la subvention en cas d'erreur ou de fraude).

La structure organisationnelle décrite dans le manuel de procédures repose sur le principe de la mobilisation des structures existantes au MENFP en vue de l'implantation des Projets d'Éducation Universelle, à savoir l'EPT et le PSUGO :

- a) Le pilotage stratégique doit être assuré par le Ministre de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP) et le pilotage technique par la Direction Générale du MENFP à travers une *Coordination Générale des Projets de Scolarisation Universelle* (CGPSU) dont le champ d'intervention inclut le projet Éducation Pour Tous (EPT).
- b) Les directions techniques du MENFP sont chargées de l'exécution des activités opérationnelles au niveau central et les Directions Départementales interviennent aux échelons de l'administration déconcentrée, et constituent les interlocuteurs directs des établissements scolaires pour l'établissement des listes d'écoles, la signature des contrats avec les écoles non publiques, etc. Bien plus, un principe de proximité est adopté puisque les inspecteurs de zone du MENFP sont chargés de délivrer un certificat d'effectivité aux établissements scolaires candidats au PSUGO.
- c) Pour la gestion financière, le manuel de procédures stipule que :
  - i) L'Unité d'Études et de Programmation (UEP) gère l'administration (demandes de décaissement, et autres documents);
  - ii) Un administrateur financier, affecté à la CGPSU, doit assurer la gestion financière du programme et conseiller et informer la CGPSU<sup>49</sup>.

Dans l'optique de réduire les opportunités de recherche de rentes, de nouveaux mécanismes de contrôle des établissements scolaires dès leur candidature ont été considérés (toujours dans le manuel de procédures). Parmi les critères d'éligibilité figurent la détention d'un Certificat de Présence d'Activités Scolaires (CPAS) à délivrer par la Mairie ou le CASEC le Certificat d'effectivité (moins de 2 mois) à délivrer par l'inspecteur de zone. Le premier document se rapporte aux prescrits de la Constitution de 1987 relatifs au rôle des collectivités territoriales dans l'éducation et le second relève de la gouvernance du système éducatif à construire.

La faiblesse historique des collectivités territoriales laisse à douter de l'efficacité du CPAS tout comme d'ailleurs du contournement de l'économie de rente. Dans le même ordre d'idées, il est

---

<sup>49</sup> Le manuel décrit également les caractéristiques du logiciel propre au PSUGO à concevoir pour structurer les informations, gérer les processus de traitement et de décaissement, diffuser les informations et gérer une base de données.

nécessaire de renforcer l'inspectorat scolaire en tenant compte aussi bien du fait qu'il est touché par l'économie de rente (conflits d'intérêt entre le statut d'inspecteur et le fait d'avoir un établissement scolaire) que l'adéquation entre les moyens (service d'inspectorat) et les fins (le renforcement de la gouvernance scolaire). De plus, une question demeure: dans quelle mesure ce modèle de gouvernance via l'inspectorat et les directions départementales excède-t-il les capacités institutionnelles réelles du MENFP?

## **C. Mécanismes d'articulation et de coordination de la protection et de la promotion sociales**

Idéalement, l'objectif d'un système de protection sociale et de promotion sociale est d'offrir aux individus et aux ménages des prestations et services leur permettant de faire face aux risques, de vivre décemment ou de construire des capacités tout au long du cycle de vie, "indépendamment" des changements dans leurs rapports à l'emploi ou dans leurs capacités contributives. Avec, bien entendu, la garantie de la *continuité* des prestations et services de telle sorte que les destinataires en tirent le plein bénéfice ou que les cohortes successives y aient accès dès lors que le besoin est là. Le tout, en gardant à l'esprit que l'objectif *ultime* et au final premier d'un système de protection sociale et de promotion sociale est de parvenir à *changer* les conditions de vie des individus et des ménages et à réduire les inégalités décidément extrêmes.

Dans cette perspective, la coordination et l'articulation ne sont évidemment que des instruments au service d'un objectif précis, avec une différence de nature entre les deux. Si la coordination relève principalement de l'administration et donc du fonctionnement des institutions, l'articulation renvoie visé à la cohérence des principes directeurs et à celle des effets espérés des différentes politiques en relation avec la nature des objectifs et des mécanismes comme avec le profil socio-démo-économique des populations-cible et leur distribution spatiale. La coordination est, par conséquent, un instrument au service de l'articulation puisqu'elle autorise les flux d'information pour le calibrage des politiques.

Partant, l'articulation des politiques sera abordée dans un premier temps, en prenant un cas particulier : celui de Kore Peyizan et les relations avec d'autres programmes du MARNDR. Dans un second temps, la question de la coordination sera posée en se focalisant sur la gestion de l'information relative aux destinataires des programmes de protection sociale, en particulier sur le Registre Unique de Bénéficiaires (RUB). Un éclairage sera donné sur les plans spéciaux entendus comme un effort de coordination intersectorielle et interinstitutionnelle sur des territoires donnés et incluant des composantes de la SNAS/Ede Pèp.

### **1. De l'articulation des politiques: BMDPP, Kore Peyizan et MARNDR**

Il importe de préciser que l'enjeu de cette section est d'attirer l'attention sur les problèmes d'articulation entre les politiques ou les programmes. Ces problèmes existent dans la plupart des secteurs d'intervention de l'action publique, sans doute avec les spécificités propres aux secteurs eux-mêmes.

*Kore Peyizan* est à double détente. Ce programme fournit des intrants pour enclencher des cycles de production économique (les campagnes agricoles) ou distribue des actifs productifs de manière à modifier la dotation initiale des producteurs.

Le MARNDR pour sa part est aussi un acteur de la protection et de la promotion sociale (Lombardo 2012). Il a fourni/fournit encore des subventions et des intrants (semences comprises), des actifs (notamment les cabrits par la voie d'un crédit rotatif) et crée des emplois. On peut citer à cet égard quelques projets comme le RESEPAG II (Renforcement des services publics à l'agriculture) et le PTTA (Projet de transfert de technologie agricole aux petits paysans). Le PTTA comporte des

mécanismes d'incitation à l'adoption de technologies agricoles et d'intrants améliorés (déployés dans les mêmes zones d'intervention que le RESEPAG II) comme des bons, des transferts conditionnels et le mécanisme "smart subsidy" mis en place par le RESEPAG I.

L'un des critères d'éligibilité du PTTA, savoir ne pas recevoir d'appuis similaires d'un autre programme financé par le gouvernement ou un bailleur de fonds, atteste à tout le moins d'un souci d'éviter les effets de la non-coordination. Formellement, ce critère permet d'éviter des chevauchements qui, par ailleurs, seraient des injustices (puisque un destinataire bénéficierait de deux programmes alors que les besoins sont immenses).

Mais il convient d'aller plus loin, en revenant aux objectifs de fond à fixer pour la protection sociale (protéger, assister, prévenir) et la promotion sociale. Si la distribution d'inputs (en l'occurrence des semences) permet aux agriculteurs considérés comme vulnérables (voir les critères énumérés) de lancer une campagne agricole, il n'est pas dit, *a priori*, que, toutes choses égales par ailleurs<sup>50</sup>, que les conditions de vie de ces ménages vont changer de manière significative, au-delà de la survie<sup>51</sup>. Le Programme de Travail et Budget Annuel (PTBA) établi par Kore Peyizan pour l'exercice fiscal 2014-2015 le reconnaît puisqu'il prévoit de mener une « expérience pilote structurante » afin de mener « les bénéficiaires vers un processus de rentabilité de leur activité où ils pourront sortir au fur et à mesure de leur vulnérabilité ». Cependant, il semble bien qu'Haïti ait une longue histoire de projets visant à assurer la sortie des exploitations agricoles de la pauvreté et il serait sans doute plus efficace de tirer leçon de cette histoire<sup>52</sup> (y compris des projets les plus récents ou en cours).

Il serait sans doute aussi plus efficace de tirer parti des projets en cours en développant des mécanismes d'articulation entre Kore Peyizan et les autres programmes et projets. Il s'agirait, par exemple, d'intégrer la population d'agriculteurs ayant reçu un appui ponctuel en semences dans le cadre de Kore Peyizan dans les programmes ou projets hors SNAS visant à faciliter des sorties (même progressives) de la pauvreté.

Bien sûr, en l'absence de données idoines, on peut s'interroger sur le caractère "pro-pauvres" des projets hors SNAS. Pour en rester au PTTA, les énoncés relatifs aux critères d'éligibilité ne procèdent d'aucune considération sur la situation socio-économique de départ des ménages exploitants. Le premier critère est le fait de cultiver au moins une parcelle dans les zones d'intervention, sans plus. Le second est l'absence de conflit autour de la parcelle et le troisième est l'absence d'accès à des mécanismes d'appui similaires. Par conséquent, c'est précisément l'articulation entre la composante de la SNAS/Kore Peyizan (dès lors qu'il est avéré que le ciblage des plus pauvres ou des plus vulnérables est effectif) et les projets hors SNAS qui permettrait de résoudre le problème.

## 2. De l'articulation entre les politiques publiques et l'environnement institutionnel

Un domaine peu abordé est celui des (in)articulations entre l'action publique et son environnement institutionnel qui inclut les ONG, les Organisations Internationales (OI) et la coopération bilatérale, alors que les intervenants et les interventions sont nombreux (Lombardo 2012). On sait qu'il existe

<sup>50</sup> Autrement dit, dans les conditions habituelles d'exercice de l'agriculture paysanne, avec la dépendance aux conditions climatiques, la vulnérabilité aux cataclysmes, les difficultés de stockage et de commercialisation, etc.

<sup>51</sup> Deux remarques sont à faire ici:

a) Il faudrait pouvoir déterminer si les destinataires des semences sont des agriculteurs ayant subi un choc collectif et se sont retrouvés dans une situation d'urgence ou non.

b) Le suivi effectué, dans le cadre de Kore Peyizan, devrait permettre, *a priori*, de faire une première analyse sur ce point si les données (anonymisées) y relatives sont accessibles.

<sup>52</sup> La littérature à ce sujet est plutôt rare, en dehors de la multitude de rapports de consultation sur les projets agricoles proprement dits et les projets de conservation de sols, bassins versants, etc. On trouvera quelques éléments dans Schwartz (2014).

une triple relation entre l'État et les ONG: (i) le laissez-faire de l'État ; (ii) une relation où les secondes pallient les défaillances du premier dans la provision de services, et enfin (iii) une relation où l'État délègue aux ONG les fonctions d'assistance et de promotion sociales, de manière tacite/implicite ou par la voie de la cession de la maîtrise d'ouvrage (Lamaute-Brisson 2013b). Sur le plan opérationnel et plus précisément la couverture des besoins en éducation ou en santé, il faut se poser la question des relations entre les populations touchées par les prestations et services publics et non-publics. A priori, au vu de la faible couverture des composantes de la SNAS hors PSUGO<sup>53</sup>, on peut avancer l'hypothèse que l'État demeure à date un acteur « minoritaire »<sup>54</sup>. Mais le plus important est de déterminer dans quelle mesure il y a chevauchement ou non des populations couvertes par l'action publique et par celle des ONG.

Ceci est loin d'être anodin, en tout cas pour le PSUGO dont la couverture est très importante<sup>55</sup> et qui intervient dans un domaine, l'éducation, où l'on trouve plusieurs ONG et organisations à but non lucratif dont une partie financent la scolarisation (paiement école et autres frais) d'enfants sous la forme de bourses ou de « parrainages ». On ne connaît d'ailleurs pas les effets du déploiement du PSUGO sur cette offre de financement et la couverture qui lui est associée.

### **3. Coordination dans la gestion: vers le Registre Unique de Bénéficiaires**

La coordination en matière de gestion inclut la nature et les flux d'information, les mécanismes d'identification, d'affiliation des destinataires, les mécanismes de contrôle de l'accomplissement des conditionnalités, etc. La gestion coordonnée peut déboucher sur deux modèles (principaux) : le guichet unique ou les passerelles entre entités et services séparés.

#### **a) Du ciblage ad hoc au Registre Unique de Bénéficiaires (RUB)**

Il est prévu de mettre en place un Registre Unique de Bénéficiaires (RUB). En attendant d'y parvenir, les différentes composantes de la SNAS ont procédé à un ciblage ad hoc, plus ou moins adapté aux bases informationnelles disponibles ou en construction. Ainsi, TMC repose sur un ciblage des écoles (publiques ou communautaires) situées dans les zones pauvres ou vulnérables à l'insécurité alimentaire. L'ensemble des mères des écoles effectivement ciblées et sélectionnées est alors couvert par le programme. La démarche adoptée dans le cas de Kore Peyizan relève, quant à elle, de la logique du ciblage communautaire qui se déroule en trois étapes :

- a) Choisir une zone d'intervention, en principe en fonction du classement des communes par niveau d'insécurité alimentaire (cf. Carte de vulnérabilité de la CNSA);
- b) Définir des critères d'éligibilité pour des individus ou des ménages;
- c) Partir des autorités locales et du tissu associatif existant ou des autres institutions présentes pour identifier les ménages pauvres ou vulnérables en leur sein ou dans les collectivités auxquelles elles appartiennent/qu'elles desservent, en fonction desdits critères (phase de détection des bénéficiaires).

Les limites du ciblage communautaire (où ce sont les organisations communautaires et les autorités locales qui déterminent quels individus correspondent aux critères énoncés) sont connues et ont été systématiquement analysées dans le cas d'Haïti (Schwartz 2014). La principale critique de

<sup>53</sup> Il ne s'agit aucunement de minimiser les couvertures réellement atteintes mais de préciser que celles-ci demeurent encore restreintes en regard de la pauvreté massive.

<sup>54</sup> Il faudrait, évidemment évaluer et comparer les ressources financières et humaines engagées dans la provision de protection et de promotion sociale par l'Etat et par les ONG pour avoir une bonne idée des poids respectifs des différents acteurs.

<sup>55</sup> Même si l'on peut raisonnablement supposer que les effectifs officiels sont supérieurs aux effectifs réellement couverts.

Schwartz (2014) à ce sujet est que prédomine la logique clientélaire, en fonction des réseaux d'appartenance. On comprend bien dès lors que le clientélisme est contraire au principe d'universalité des droits, principe au demeurant abstrait et étranger aux espaces sociaux locaux. Le principe de la vérification des listes avant la sélection finale des destinataires de Kore Peyizan offre la possibilité de corriger les mauvaises estimations de la situation d'un destinataire potentiel, tout en restant dans le cadre des réseaux constitués par les pouvoirs locaux et les associations.

La gestion d'un Registre Unique de Bénéficiaires (RUB) par l'administration publique devrait permettre d'échapper à cette logique, à condition bien sûr que l'usage d'un tel registre soit normé et que soit établi un système de sanction des transgressions liées à la faveur ou au clientélisme.

## b) Le RUB, objet et instrument de coordination

Selon le résumé du document de projet du RUB, le registre est prévu pour « (...) augmenter l'efficacité des programmes sociaux, en augmentant les bénéficiaires sociaux dont peuvent bénéficier les plus pauvres dans le cadre d'un budget fixe ; (...) appuyer des interventions intégrées des programmes sociaux dans le cadre d'une politique sociale globale ; et (...) servir de support au suivi et l'évaluation des processus de politiques sociales » (FAES 2014).

Le RUB est censé être une base de données sur les ménages (et leurs membres) issue de recensements ou de la collecte d'informations par guichets. A cette base doit être appliqué un instrument de classement élaboré en fonction d'une notion de référence (la vulnérabilité) et d'une combinaison de variables pertinentes qui opérationnalise cette notion. Plus précisément, c'est la méthode du « Proxy Means Test » (PMT) qui est retenue pour la construction de l'instrument de classement. Elle consiste à définir un jeu ou un ensemble multidimensionnel de variables à partir d'enquêtes par échantillon aléatoire ou de recensements locaux (à l'échelle des communes d'intervention par exemple) permettant de qualifier les ménages<sup>56</sup>.

L'application de cet instrument doit déboucher en effet sur un classement des ménages figurant dans la base sur une échelle de vulnérabilité et permettre par conséquent la sélection des ménages selon le degré de vulnérabilité requis par tel programme de protection sociale ou telle initiative de promotion sociale. Les critères de sélection devront être formulés par les institutions ou les programmes requérants; ces critères seront ensuite utilisés par l'institution gestionnaire du RUB pour l'établissement de la liste de bénéficiaires potentiels qui sera alors communiquée aux institutions ou programmes demandeurs.

Suite à la désignation du FAES comme organe de mise en œuvre du Registre Unique de Bénéficiaires (août 2014), un projet de résolution du Conseil d'Administration du FAES a été élaboré en vue d'établir une Direction du Registre Unique de Bénéficiaires (DRUB) au FAES. Celle-ci a été créée en décembre 2014<sup>57</sup>. En vue d'alimenter la base de données, des recensements socio-économiques ont été lancés par différents partenaires (organisations internationales et ONG) en juillet-août 2014, en sus de celles effectuées en 2013 sur quelques communes du département du Centre couvertes par Kore Fanmi<sup>58</sup>.

Ces recensements se réfèrent en principe au questionnaire unique de référence du RUB établi à partir d'un travail de coordination entre différents acteurs dont le MAST, le FAES, les projets Kore

<sup>56</sup> Cette méthode est déjà à l'œuvre dans le cadre de *Kore Fanmi*, un projet communautaire de protection sociale en matière de santé maternelle et infantile du FAES financé par la Banque Mondiale. Les données de *Kore Fanmi* sont mises à disposition du RUB.

<sup>57</sup> Parmi les membres du Conseil d'Administration du FAES, on trouve le Ministre de l'Economie et des Finances, le Ministre de la Planification et de la Coopération Externe et le Ministre des Affaires Sociales.

<sup>58</sup> Les enquêtes ont été commanditées par les institutions suivantes pour des communes bien précises : a) FAES/Banque Mondiale/Kore Fanmi: Maïssade, Boucan carré, Saut-d'Eau, Thomassique ainsi que Baie de Henne et Bombardopolis ; b) UNICEF: Anse-à-Pitre, Thiotte, Grand Gosier, Cayes Jacmel, Belle-Anse ; c) Banque Mondiale : Île de la Tortue, d) FAES/PNUD: Carrefour, Thomazeau.

Fanmi (FAES) et Kore Lavi (MAST) et d'autres partenaires<sup>59</sup>, principalement des organisations internationales (USAID, PAM, UNICEF, PNUD)<sup>60</sup>.

Si l'apport des partenaires est bienvenu, il faut s'interroger sur l'homogénéité de la démarche d'opérationnalisation des enquêtes, d'un partenaire à l'autre, par-delà le questionnaire de base commun et sur les différentiels éventuels dans la qualité des données recueillies. La question est d'importance car les décalages (de tous ordres) entre les dispositifs formels de gestion de la qualité (depuis la cartographie jusqu'au redressement de données et à l'analyse préliminaire qui doit valider l'intégration des nouvelles données collectées dans le RUB) et les processus réels peuvent générer des déficiences plus ou moins sérieuses dans la qualité des données.

En l'état, la démarche de coordination qui a permis un accord sur le questionnaire unique semble atterrir sur l'existence de trois bases de données: le RUB en tant que tel géré par le FAES (FAES-PNUD)<sup>61</sup>, la base de Kore Lavi (MAST-USAID/CARE/PAM/ACF) et Kore Fanmi (FAES-BM/UNICEF). Certes, Kore Lavi et Kore Fanmi ne font pas partie de la SNAS/Ede Pèp mais ces deux projets participent de l'ensemble des activités de protection et de promotion sociale, notamment pour l'enfance, du système de protection sociale.

Cette dispersion pose problème. Le projet est que l'institution gestionnaire du RUB, en l'occurrence le FAES, doit être le seul acteur à posséder et gérer l'instrument de classement des ménages selon le degré de vulnérabilité (représenté par un score calculé par un algorithme confidentiel). Dans un tel schéma, les autres institutions publiques et les organisations internationales et non gouvernementales sont censées fournir les données pour l'application de l'instrument de classement. A première vue, ceci est loin d'être évident, en particulier en l'absence d'un cadre légal à construire, d'autant que d'autres algorithmes peuvent être définis et calibrés par les institutions et organisations détentrices de bases de données.

Le partage des données du RUB sur les ménages vulnérables à cibler devrait être conçu et organisé de façon à éviter les chevauchements entre les interventions des uns et des autres comme indiqué plus haut. Mais, la question de l'alimentation et surtout de la rétro-alimentation du RUB par les institutions publiques, les organisations internationales et les ONG n'est pas encore posée de manière systématique tant il est vrai que de vifs débats se sont tenus sur la définition du RUB, ses fonctions et la responsabilité de sa gestion et les questions techniques y relatives.

#### 4. De la mesure de la vulnérabilité<sup>62</sup>

Le questionnaire unique du RUB est conçu bien plus dans une logique d'assistance ou de protection sociale que dans une logique de promotion sociale/inclusion économique alors que l'inclusion économique est un axe structurant de la SNAS. Il aurait été intéressant de demander aux individus, à tout le moins au chef de ménage, s'il aurait des projets, ou ce qu'il ferait s'il avait accès à un crédit. Le

<sup>59</sup> Ce questionnaire pourra être enrichi au besoin, par adjonction de modules spécifiques en fonction du type d'intervention envisagé. Les données additionnelles associées à ces modules ne relèveront pas du RUB comme tel. Elles seront conservées par les institutions qui en auront commandité la collecte.

<sup>60</sup> Il convient de mentionner que plusieurs organisations internationales ont fourni un appui au FAES. Le PNUD est intervenu en vue de la constitution du RUB comme base pour le ciblage, pour l'élaboration d'un instrument de classement et de sélection des ménages, et pour la conception d'un système de suivi et d'évaluation des programmes. En outre, la Banque Mondiale a fourni un appui concernant le choix des variables pour appréhender la vulnérabilité. D'autres organisations, dont l'UNICEF, ont financé et fait réaliser des enquêtes dans plusieurs communes du pays.

<sup>61</sup> La base de données RUB contenait, selon les informations communiquées dans les commentaires présentés lors de l'atelier de travail des 15 et 16 décembre 2014, 117 000 ménages.

<sup>62</sup> Le questionnaire du RUB a été adopté par un ensemble d'acteurs publics et privés œuvrant dans le domaine de la protection sociale, dont le FAES, le MAST, l'USAID et le Programme Alimentaire Mondial (PAM) tous deux engagés dans le projet *Kore Lavi* pour l'amélioration de la santé des enfants et celle des mères ainsi que pour la réduction de l'insécurité alimentaire. Il ne sera pas modifié. Pour autant, quelques commentaires sur les choix des variables et leur signification sont développés ici pour information.



risque d'obtenir des réponses convenues est bien là. L'information sur les projets pourrait permettre de diriger les individus porteurs vers la micro finance ou des activités de formation. De toute façon, sur le thème éducation, le questionnaire est muet sur la formation professionnelle. Ces remarques ne sont pas réhivitoires puisqu'un principe de flexibilité a été adopté privilégiant l'adjonction de modules spécialisés. Mais reste le défi de la gestion de cette flexibilité dans un cadre de politique sociale clair, aussi bien sur les objectifs, les priorités que sur l'impact réel attendu.

Plus importante est la question de la définition de la vulnérabilité et de la pauvreté ainsi que l'opérationnalisation de ces notions dans la démarche de classement des ménages selon le degré de vulnérabilité.

En tant que concepts, la pauvreté (la pauvreté extrême en particulier) et la vulnérabilité ne désignent pas les mêmes phénomènes et ne sont donc pas interchangeable. De plus, d'un point de vue statistique, une population classée comme pauvre ou extrêmement pauvre peut être vulnérable ou non. Le choix de la notion de vulnérabilité pour le RUB est pertinent sachant que les ménages sont fortement exposés aux chocs, notamment les « catastrophes naturelles ». Encore faut-il préciser de quelle vulnérabilité l'on parle: la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire, à la pauvreté ou la vulnérabilité aux désastres par exemple?

Le FAES a reçu l'assistance technique de la Banque Mondiale et du PNUD pour la définition d'un algorithme permettant le classement des ménages en référence à la notion de vulnérabilité. Cet algorithme est confidentiel, afin d'éviter des comportements d'adaptation *ex ante* des individus et des ménages qui auraient connaissance non seulement des critères mais encore de leur pondération. Mais, les variables retenues dans le questionnaire du RUB ont pu être examinées. Parmi elles, on retrouve celles proposées dans le document de la Banque Mondiale - remis par le FAES - pour construire l'indice de privations et de vulnérabilité du ménage (Household Deprivation and Vulnerability Index - HDVI) à partir de l'Enquête sur les Conditions de vie Après Séisme (ECVMAS 2012). Ce sont les variables suivantes:

- a) Mode d'évacuation des déchets
- b) Type de toilettes
- c) Type d'éclairage
- d) Combustible pour la cuisine
- e) Source d'eau pour tous usages
- f) Source d'eau à boire
- g) Matériaux des murs du logement, du parquet et du toit.

Indépendamment de toute considération sur les pondérations attribuées à chacune de ces variables, cet ensemble traduit des *conditions de vie* telles qu'elles sont observables (ou déclarées), et à ce titre il est important. Mais surgit la question de leur signification lorsqu'elles sont prises pour classer les ménages selon le degré de vulnérabilité.

D'une part, il faut revenir au concept. On peut concevoir que la vulnérabilité est l'articulation entre l'exposition aux risques (relatifs à un domaine précis comme par exemple, dans le cas de l'insécurité alimentaire, les risques portant sur la disponibilité, l'accès à et l'utilisation de la nourriture) et le manque (ou la faiblesse) de capacités de réponse aux effets des risques réalisés. L'exposition aux risques dépend des stratégies de réduction ou de gestion *ex ante* des risques perçus par les ménages ainsi que des politiques publiques. Dans cette perspective, les variables indicatrices de la source d'eau, le type de toilettes, le mode d'évacuation des déchets et les matériaux de logement renvoient aux risques divers qui peuvent peser sur le ménage en matière de santé et d'intégrité physique en rapport avec les désastres. En même temps, la capacité à répondre à un choc n'est pas représentée dans ce jeu restreint de variables.

Ensuite, il faut s'interroger sur la pertinence de ces variables pour opérer un classement raisonnable et significatif. Or, la plupart d'entre elles ne sont guère discriminantes, notamment pour le milieu rural, car la (très) grande majorité des ménages déclare ou utilise une modalité de réponse qui apparaît alors comme dominante (Schwartz 2014)<sup>63</sup>. En outre, les spécificités de l'éclairage en milieu rural n'ont pas été captées par l'ECVMAS.

Le questionnaire unique inclut d'autres variables qui pourraient être prises en considération comme par exemple celles relatives à l'insécurité alimentaire. Mais il faut noter quelques faiblesses. Trois questions sont formulées sur l'insécurité alimentaire et elles sont redondantes. La formulation de la question sur la réception des transferts est floue. Il faut pouvoir distinguer entre transferts de la diaspora et transferts internes. De plus, il faut faire la distinction entre les transferts exceptionnels liés à des chocs par exemple et les transferts réguliers. En outre, on ne demande pas au ménage s'il effectue des transferts vers d'autres ménages. Ce qui signifie que l'on suppose que le transfert perçu est utilisé pour le ménage, et donc que le niveau de vie du ménage équivaut strictement aux revenus perçus ; ce qui n'est pas nécessairement avéré. Enfin, la question sur la date de naissance devrait être accompagnée d'une question sur l'âge. Il n'est pas toujours évident d'avoir une information précise sur la date de naissance.

## D. Enjeux institutionnels

### 1. Principales caractéristiques des fondements institutionnels de la SNAS

- a) La SNAS possède un centre de décision clé, la Primature, qui coordonne l'action d'institutions diverses et surtout inégales pour ce qui est de leurs capacités à formuler ou à exécuter les programmes. Mais l'on peut s'interroger sur la validité d'une telle option par-delà les changements du personnel politique;
- b) L'architecture institutionnelle du système de protection sociale dans son ensemble (en incluant la SNAS) présente quelques caractéristiques qui relèvent de choix stratégiques qui avaient entériné la faiblesse du Ministère des Affaires Sociales et du Travail (MAST) ;
- c) L'appropriation des fonctions de protection sociale et de promotion sociale par l'administration publique demeure un défi d'autant que la stratégie initiale a consisté à contourner celle-ci et ses faiblesses par le recrutement de consultants ou contractuels;
- d) La définition des objectifs pâtit d'une faiblesse réelle et ancienne de l'État en matière de collecte et de gestion d'informations statistiques et administratives. La taille (en nombre absolu) de la population-cible est fixée *ex ante* sans que l'on dispose d'une population de référence clairement délimitée (c'est difficile) et surtout en dehors de toute problématisation des enjeux;
- e) Partant, le suivi opéré – lorsqu'il existe – est *ad hoc* et relève principalement d'une logique de gestion administrative de projets, et l'on ne dispose pas d'évaluations *ex post* systématiques, notamment sur le thème de l'impact de la dépense publique (même sans ligne de base);
- f) Le financement n'est pas assuré (voir le rapport sur le financement), et il convient de s'interroger sur les capacités réelles de gestion du financement rendu disponible;

<sup>63</sup> Par exemple, 80% des ménages urbains utilisent le charbon de bois comme combustible pour la cuisson et 73% de ceux du milieu rural utilisent le bois. Seulement 20% des ménages ont une latrine améliorée. L'évacuation des déchets consiste, en milieu rural, à les jeter dans la nature, en l'absence de dispositifs réservés à cet effet.

- g) Si le cadre juridique existant a pu être utilisé ou invoqué, il n'en reste pas moins insuffisant ou inadapté face aux nouveaux enjeux. Les provisions légales existantes pour la protection sociale ne valent que pour la sécurité sociale traditionnelle (assurance maladie et pension-vieillesse) et des formes anciennes de l'assistance sociale (à travers la Caisse d'Assistance Sociale, CAS). Les droits sociaux relevant de la protection sociale sont des droits *de facto*. La question d'une vision intégrée, articulée de l'ensemble des composantes de la protection et de la promotion sociales, au-delà du périmètre propre à la SNAS, reste posée;
- h) Il n'existe pas encore de mécanismes explicites de coordination, au-delà de la Primature (hormis la coordination *ad hoc* dans le cadre des plans spéciaux elle-même supervisée depuis la Primature). De sorte que l'on est en présence d'un ensemble encore insuffisamment articulé de composantes et d'institutions. Reste à déterminer comment l'expérience des plans spéciaux peut être capitalisée pour établir des mécanismes explicites et effectifs de coordination non seulement entre les institutions mais aussi à l'intérieur de celles-ci;
- i) Selon les composantes de la SNAS, les fonctions de contrôle ainsi que les mécanismes de participation des titulaires de droits ne sont pas toujours présents;
- j) La formulation et la mise en place de règles d'opération sont en cours pour quelques composantes comme le PSUGO, les activités y relatives se sont produites plutôt tardivement, au cours de la deuxième année d'exercice;
- k) Quant aux bases de données sur les populations "bénéficiaires", l'évaluation de leur qualité reste à faire. De plus, en cohérence avec la nécessité d'une vision intégrée, le RUB est au mieux un premier pas vers un système d'informations sociales (SIS) qui serve de base pour la gestion mais aussi pour la reddition de comptes de l'ensemble du système de protection et de promotion sociales.

### Quelques enjeux-clé

*De l'ancrage institutionnel de la conduite/coordination de la politique sociale.* Si la coordination par la Primature apparaît comme la condition politique nécessaire pour impulser l'inflexion dans la politique sociale de l'État, elle est peut-être plus vulnérable aux changements politiques. *Mais, tout l'enjeu est d'installer la politique sociale dans l'administration publique au sens premier du terme, c'est-à-dire comme ensemble de personnes morales chargées de satisfaire l'intérêt général et au service desquelles se trouve la fonction publique.*

*De l'institutionnalisation de l'approche par les droits.* La formation et le fonctionnement du CIDP constituent un acquis pour ce qui est des orientations et des avis à donner. Il manque les mécanismes pour répondre à l'impératif de l'exigibilité des droits et celui de la transparence.

*Du renforcement de l'administration publique en matière de protection sociale ou la construction des compétences adéquates* pour la conception, la planification et la coordination, le financement, l'opérationnalisation, le suivi et l'évaluation de la politique de protection et de promotion sociale

*De la priorisation des objectifs.* La SNAS couple une démarche en termes de cycle de vie avec la prise en compte de catégories particulières (personnes vivant avec un handicap, la paysannerie vulnérable..). Ceci est tout à fait louable. Mais, l'éventail des interventions (et des institutions) est étendu et se pose la question de la priorisation des ressources par rapport à ce qui relèverait dans une certaine mesure du saupoudrage.



## **IV. Recommandations**

On défend ici la construction (graduelle) d'un système permanent de protection et de promotion sociales basé sur l'approche par les droits économiques et sociaux. Dans ce cadre, il faut, en tenant compte de l'état des capacités institutionnelles existantes et de la tentative de démonstration en cours, renforcer la démarche stratégique, institutionnaliser la coordination et l'articulation des politiques, établir des institutions chargées de l'évaluation (ex ante et ex post), renforcer l'opérationnalisation de certaines composantes de la SNAS et, enfin, créer un cadre normatif qui intègre les efforts engagés et à améliorer de même que d'autres piliers de protection et promotion sociales.

### **A. Vers un système permanent de protection et promotion sociales**

#### **1. Construire une vision de long terme pour un système intégral**

Une vision de moyen et de long terme est essentielle pour que les mécanismes de protection et de promotion sociale retenus produisent des effets substantiels, à l'inverse d'une vision de courte vue qui privilégie (de fait) une gestion par à-coups et des ajustements contestables en regard de la justice sociale. La pauvreté et la vulnérabilité sont des problèmes multidimensionnels qui se posent en termes inter temporels compte tenu de leurs racines structurelles (il faut compter le temps long de la structure), des risques de transmission intergénérationnelle et du degré de réversibilité des acquis lié aux effets de la conjoncture macro-économique.

Autrement dit se pose la nécessité de passer d'une Stratégie Nationale d'Assistance Sociale (SNAS) à une Stratégie Nationale de Protection Sociale et de Promotion Sociale (SNPS), sachant que la protection sociale inclut les mécanismes d'assurance sociale (pilier contributif) et d'assistance sociale (pilier non contributif) et que la promotion sociale inclut les mécanismes permettant une sortie autonome des individus et des ménages de la pauvreté (Cecchini et Martínez, 2011). Les recommandations qui suivent s'inscrivent dans cette perspective.

#### **2. Établir formellement les droits sociaux avec perspective de genre**

Consolider la SNAS et surtout construire la SNPS requièrent que les droits sociaux, comme droits des membres d'une population sur des ressources mises en commun en vertu du principe de solidarité,

soient formellement établis dans un cadre normatif national, en conformité et en prolongement des pactes conventions internationaux déjà ratifiés (dont le Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels ou PIDESC). Il est en effet impératif de clarifier le statut des divers droits de facto qu'inclut la SNAS/Ede Pèp, et ceci d'abord en vertu du principe de citoyenneté.

*Ce principe implique qu'il faut élargir l'accès à certains droits comme le droit à l'assurance maladie-maternité au-delà de la seule population active occupée.* Alors que le calibrage actuariel ne considère que les travailleurs formels et informels – ce qui est déjà un progrès considérable (à concrétiser) – les dispositions légales existantes vont dans le sens d'une universalisation, bien entendu sous condition de ressources. Ainsi, l'article 28 de la loi organique du Département des Affaires Sociales du 28 août 1967, encore debout, stipule ce qui suit : « L'Office d'Assurance Accidents du Travail, de Maladie et de Maternité pourra néanmoins étendre l'assurance accidents du travail, de maladie et de maternité aux personnes indiquées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 26 et à toutes autres personnes non assujetties obligatoirement à l'assurance et à leurs dépendants sur la base d'un contrat qui assure des cotisations suffisantes pour couvrir le service des prestations et les frais d'administration découlant de l'exécution de ce contrat »<sup>64</sup>. De même, l'article 8 du Décret du 18 février 1975 qui modifie partiellement la loi du 27 août 1967 dispose que « Toute personne qui désire s'affilier volontairement au régime d'assurance maladie-maternité de l'OFATMA devra adresser à la Direction de l'Institution une requête écrite (...) », sans référence aucune au marché du travail.

Les droits sociaux dont sont titulaires les individus doivent être configurés de telle sorte qu'ils corrigent les inégalités contextuelles de genre (en référence au modèle de l'homme gagne-pain qui établit la dépendance de la conjointe) ou ouvrent l'accès des femmes aux objets des droits spécifiés en toute autonomie (de manière individualisée) mais aussi en valorisant la participation et la responsabilité des hommes et des pères dans le travail de soins sur la base d'ailleurs de fonctions partiellement assumées en milieu rural ou par les jeunes pères des milieux urbains (Menon et al. 2003, Devin et al. 1996)<sup>65</sup>.

Il faudrait, pour les femmes de 15 à 49 ans non salariées, articuler l'affiliation volontaire à la sécurité sociale en santé avec un droit à une indemnité forfaitaire couvrant l'interruption d'activité due à la maternité, le congé maternité étant déjà défini dans le cadre normatif en vigueur pour les femmes salariées.

De plus, l'État a pour obligation de fournir les conditions d'exercice des droits sociaux, en particulier les droits relevant de l'affiliation volontaire : informer la population, la guider/l'accompagner dans les processus d'inscription, mettre à sa disposition les services nécessaires, dont ceux relatifs à l'identification des personnes.

Par ailleurs, dans le cas de l'assurance maladie-maternité par affiliation volontaire des travailleurs du secteur informel, il est nécessaire d'établir des provisions légales **pour minimiser ou supprimer l'inégalité de traitement entre les enfants des travailleurs formels et ceux des travailleurs informels affiliés par inscription volontaire.**

### 3. Ancrer l'approche par les droits dans les institutions

Trois principes majeurs de l'approche par les droits - l'universalité, le droit à l'information et la transparence, et enfin l'exigibilité des droits – sont essentiels pour les arrangements institutionnels et le fonctionnement des institutions.

<sup>64</sup> Le droit à l'assurance vieillesse relève d'une affiliation obligatoire dans le cas de quelques catégories d'actifs occupés et d'une affiliation facultative dans le cas des "catégories non visées" par les dispositions sur l'affiliation obligatoire.

<sup>65</sup> La proposition d'intégration de la perspective de genre inscrite dans le document de projet de *Kore Lavi* devrait être consultée.

### a) Universalité des droits sociaux

La concrétisation de ce principe passé par son intégration:

- a) **Dans le calibrage des prestations en fonction des projections démographiques et des prévisions économiques.** Autrement dit, le ciblage doit être conçu comme une étape vers l'universalisation des droits sociaux (Ocampo, 2001);
- b) **Dans les processus de production et de distribution des biens, services et prestations à travers de mécanismes garantissant la non-stigmatisation et la non-discrimination mais aussi l'inclusion dès lors que les droits sont assujettis au principe d'affiliation volontaire.** Ceci suppose de réaliser le droit à l'information des citoyens sur les dispositifs de protection et promotion sociale existants, de mettre en place des mécanismes incitant les citoyens à s'intégrer à ces dispositifs. La captation de nouveaux fonds par l'activation de mécanismes contributifs ne doit pas être vue comme une opportunité de rentes ou faire l'objet de comportements de recherche de rentes («rent-seeking activities»);
- c) **Dans les processus de gestion par le biais de mécanismes visant à réduire la corruption;**
- d) **Dans la dénomination des destinataires des biens, services et prestations: plutôt que de parler de *beneficiaires*, il convient de trouver une dénomination cohérente avec le couple droits-obligations.** Une option serait de parler de *titulaires de droits sociaux*. Le vocable «usager» renvoie à une perspective de droits mais correspond généralement à l'utilisation des services sociaux de base (SSB) alors que le champ de la protection et des promotions sociales est bien plus vaste que celui des SSB.

### b) Transparence de l'administration publique et droit à l'information

Le principe de la transparence de l'administration publique, tant dans sa fonction de gestion comme dans celle d'évaluation des politiques publiques est essentiel en tant qu'il permet d'éviter la mauvaise gestion, la corruption ou les manipulations politiques ; autant d'éléments qui vont à l'encontre de la réalisation des droits, de leur universalisation et des conditions d'accès ou de jouissance des droits.

Pour parvenir à la transparence, le droit à l'information doit être vu comme un droit collectif (Abramovich, Courtis, 2005) qui permette de nourrir les dispositifs de contrôle des pouvoirs publics mais aussi qui facilite l'exercice du droit à participer dans la prise de décisions publiques tout comme dans les instances de dialogue social.

Les obligations de l'État consistent à:

- a) **Produire l'information adéquate**, qui rende compte non seulement des objectifs, des mécanismes à l'œuvre pour le ciblage et la distribution des biens, services et prestations, du financement et des dépenses, de la couverture effective (et non pas seulement nominale) mais aussi de l'impact des politiques publiques ;
- b) **Normer et organiser** l'accès à l'information pour le débat public et la recherche de même que pour les négociations avec les bailleurs de fonds.

Il convient donc d'institutionnaliser davantage et de manière plus systématique la gestion informationnelle des mécanismes de protection et promotion sociale en élargissant les référentiels (ou encore en problématisant les démarches) et en établissant des canaux institutionnels de transmission et d'accès à l'information.

Ceci est un chantier pour le Comité Interministériel des Droits de la Personne (CIDP) : il s'agit d'établir le droit à l'information en articulation avec les mécanismes nécessaires pour minimiser les comportements de recherche de rente *ex ante*. *A posteriori*, la transparence en matière de

financement et de dépenses relève de la Cour Supérieure des Comptes et de l'Unité de Lutte contre la Corruption (ULCC) et ces deux instances doivent rendre publiques leurs conclusions.

### c) Exigibilité des droits sociaux

La protection sociale est un droit exigible. Les voies de l'exigibilité sont d'ordre judiciaire (système légal formel), quasi-judiciaire (instances chargées de superviser ou d'évaluer l'accomplissement des droits mais qui ne se trouvent pas dans le système judiciaire, comme c'est le cas pour l'Office du Protecteur du Citoyen) ou d'ordre administratif.

Il est nécessaire d'instaurer au plus tôt des dispositions pour les processus administratifs (plaintes, révision, réparation) propres aux ministères ou aux organismes autonomes chargés de la provision des prestations ou services, qu'il s'agisse de la provision directe ou de la provision par délégation (comme dans le cas de la contractualisation d'établissements scolaires ou d'établissements de santé)<sup>66</sup>.

## 4. Structurer la politique de communication à l'aide de l'approche par les droits

Résoudre, même progressivement, les tensions entre le discours (en construction) sur les droits et la sollicitude des gouvernants requiert un double infléchissement de la politique de communication en se référant à l'approche par les droits.

D'une part, l'ensemble de la société gagnerait à ce que le vocabulaire de la politique sociale soit modifié en insistant plus sur les droits que sur la notion de bienveillance. C'est de la construction de la citoyenneté qu'il s'agit. Ici doit intervenir la notion de solidarité comme pilier d'une réforme fiscale progressive qui permette d'assurer la soutenabilité financière de la protection et de la promotion sociales.

D'autre part, la politique de communication est portée par une logique de fétichisation du chiffre (notamment ceux relatifs à la couverture de telle ou telle composante de la SNAS) qui laisse peu de place à la reconnaissance des décalages entre les droits nominaux et les droits réels. **Or il s'agit moins de communiquer le nombre de «bénéficiaires» ou le nombre de biens distribués que d'informer la collectivité au sujet des titulaires de droits sociaux et surtout des droits effectivement réalisés.**

## 5. Organiser l'appropriation des fonctions de protection et promotion sociales par l'administration publique

La construction de la vision de moyen/long terme suppose également l'appropriation par les décideurs, les cadres et techniciens de l'administration publique engagés aussi bien dans les arbitrages budgétaires que dans la définition des cibles de la politique sociale.

L'enjeu est celui de professionnaliser l'administration publique en incorporant dans les référentiels (Muller 1990) de la politique sociale comme d'ailleurs de la politique économique des principes de justice comme principes directeurs des choix à effectuer, sans que les contraintes financières ou les nécessités de la priorisation fonctionnent comme des prétextes qui viennent vider les principes de justice de leur sens. Les arbitrages visent des personnes et leurs conditions de vie (extrêmes pour la plupart) et la question de l'impact redistributif des décisions est centrale.

La professionnalisation passe évidemment par une gestion renouvelée des compétences dans l'administration publique, entre renforcement des capacités déjà là et incorporation de nouvelles compétences en tenant compte de la démographie du personnel de l'administration publique. Il s'agit là d'un enjeu essentiel car la logique d'un État «à deux vitesses» qui mobilise souvent des

---

<sup>66</sup> Le manuel de procédures du PSUGO prévoit des mécanismes de plainte. Mais il faudra étoffer tout ceci.



compétences de consultants externes plutôt que de le faire de manière ponctuelle va précisément à l'encontre de la pérennisation et de l'élargissement des fonctions de protection et de promotion sociales.

Assurer la continuité de ces fonctions suppose également que la professionnalisation intègre le déploiement d'une logique de construction et de systématisation des procédures et de l'information ainsi que des évaluations.

## **B. Renforcer la démarche stratégique**

### **1. Une démarche intégrée: cycle de vie, moyens de subsistance et genre**

La SNAS part de la notion de cycle de vie dans le cadre des interventions classées comme "récurrentes". Mais la question des inégalités de genre n'y est pas étroitement articulée ni d'ailleurs celle des moyens de subsistance («livelihoods») des ménages et des individus (hommes et femmes).

A titre indicatif, les enjeux d'autonomisation des filles et des femmes peuvent être classés pour chaque étape du cycle de vie. Le classement présenté dans le tableau 7 pourra être complété en le mettant en regard des dispositions du PIDESC de manière à assurer l'articulation la plus étroite que possible entre la protection sociale à partir du genre et l'approche par les droits.

Une constante est claire à toutes les étapes : la contrainte de l'obligation, pour les filles et les femmes, du travail des soins qui limite les opportunités (éducation, employabilité, emploi) alors même que ce travail est nécessaire pour le bon développement de l'enfant, le maintien des jeunes et des adultes et enfin le maintien de l'autonomie des personnes âgées<sup>67</sup>. L'assignation obligatoire, de par les normes sociales et culturelles, du travail de soins aux femmes débouche sur une forme de pauvreté particulière, *la pauvreté en temps* (Gammage, 2010 ; Feres, 2008), qui a des incidences non négligeables en termes de pauvreté monétaire et d'opportunités d'émancipation.

C'est ici la question de l'externalisation (hors de la sphère domestique) du travail des soins qui est posée sous la forme d'un droit d'accès à des biens et services collectifs, et plus précisément aux services de soins. Il s'agit d'un chantier à ouvrir d'autant que l'organisation de la production de soins conduit à créer des emplois, à provoquer des effets d'entraînement en amont et en aval dans les économies locales (Warner et Zhilin, 2006 ; Lamaute-Brisson, 2013b).

---

<sup>67</sup> Bien entendu, d'autres problèmes se posent aussi à toutes les étapes, comme la pauvreté monétaire ou le manque de logement. Mais l'on insiste ici sur les questions spécifiques déterminées par le système de genre.

**TABLEAU 7**  
**PROTECTION SOCIALE SELON LE CYCLE DE VIE ET LA PERSPECTIVE DE GENRE**

|  | <b>Situation / Problème</b>  | <b>Catégorie de droit</b>                      | <b>Mécanisme</b>   | <b>Fonction</b>  |
|--|--|--|--|--|
| <b>Très jeunes enfants /Petite enfance</b> | Dépendance totale vis-à-vis des soins des adultes/autres parents                             | Accès à des biens et services collectifs       | Services et infrastructures de soins   | Permettre l'accès de la petite enfance aux soins collectifs, éviter les événements préjudiciables au bon développement de l'enfant |
|  | Vulnérabilité en matière de nutrition  |  |  |  |
| <b>Enfants de moins de 12 ans</b>          | Non-fréquentation scolaire due au travail domestique   | Accès à des biens et services collectifs       | Services et infrastructures de soins   | Libérer le temps pour la fréquentation scolaire  |
|  | Double charge (travail domestique et école) déterminant une faible productivité à long terme |  |  |  |
| <b>Adolescents</b>                         | Entrée précoce sur le marché du travail  | Accès à des biens et services collectifs       | Services d'éducation obligatoire   | Continuité dans la formation scolaire  |
|  | Risque de grossesse précoce  | Accès à des biens et services collectifs       | Prise en charge adolescentes enceintes   | Continuité dans la formation scolaire  |
|  | Employabilité des adolescentes (en grossesse précoce ou non)                                 | Droit à être mis dans une situation acceptable | Services de formation professionnelle ou académique  | Construire l'employabilité des adolescentes  |
| <b>Jeunes adultes</b>                      | Insécurité de l'emploi liée à la grossesse et au travail de soins centré sur les enfants     | Accès à des biens et services collectifs       | Services et infrastructures de soins   | Libérer le temps pour la participation à l'activité économique   |
|  |  | Droit à un revenu de remplacement              | Allocation monétaire   | Compenser partiellement le coût du retrait du marché du travail ou du retour au travail des soins                                  |
|  | Employabilité des jeunes femmes  | Droit à être mis dans une situation acceptable | Services de formation professionnelle ou académique  | Construire l'employabilité des jeunes femmes   |
|  | Maternité (*)  | Droit à un revenu de remplacement              | Congé maternité avec solde (dans le cas des salariées) ou allocation pour interruption d'activité (dans le cas des travailleuses indépendantes ou des aides familiales). | Compenser (même partiellement) le coût d'opportunité du retrait de l'activité économique dû à la maternité                         |

Source : Inspiré de Lund (2012).

|                        | Situation / Problème   | Catégorie de droit                       | Mécanisme   | Fonction   |
|------------------------|--|--|---|--|
| <b>Adultes</b>         | Travail de soins pour les jeunes enfants et les personnes âgées et moindre disponibilité pour l'emploi | Accès à des biens et services collectifs | Services et infrastructures de soins  | Libérer le temps pour la participation à l'activité économique   |
|                        | Chômage des femmes   |  | 1) Service de formation 2) Micro finance  | Construire l'employabilité des femmes ou leur donner les moyens d'entrer ou de rester dans l'activité économique |
|                        | Informalité de l'emploi et faiblesse relative des revenus de l'emploi                                  |  | (Formalisation par la) Micro finance  | Accroître les opportunités d'augmentation des revenus  |
| <b>Personnes âgées</b> | Santé déclinante ou besoins en soins accrus  | Accès à des biens et services collectifs | Services et infrastructures de soins  | 1) Vieillir dans des conditions dignes (autonomie) 2) Alléger la charge de soins assumée par les femmes          |
|                        | Coût du retrait du marché du travail   | Droit à un revenu de remplacement        | Allocation monétaire sous condition d'âge   | Compenser le coût du retrait, la perte de revenu du conjoint ou des actifs relevant du conjoint                  |
|                        | Veuvage / Perte d'actifs pour cause de veuvage   |  | 1) Retraite sur cotisations 2) Retraite non contributive basée sur la reconnaissance du travail des soins |  |

Source: Inspiré de Lund (2012).

## 2. Donner la priorité au milieu rural

Les inégalités "territoriales", entre le milieu rural et le milieu urbain sont injustes. Et s'il y a bien des inégalités importantes au sein de chaque milieu de résidence comme en attestent les diverses enquêtes auprès des ménages, réduire les inégalités entre le rural et l'urbain est une priorité. Dans l'ensemble, il n'y a pas eu de rattrapage de l'urbain par le rural, même lorsque des progrès sont avérés dans les zones rurales et que les migrations du rural vers l'urbain ont vraisemblablement débouché sur des dynamiques différenciées, entre mobilités sociales ascendantes et pauvreté.

Le milieu rural et la paysannerie ayant été et étant encore pour une large part parents pauvres des politiques publiques ou invisibilisés par celles-ci, il y a là un tort historique à réparer pour de vrai.

Par conséquent, il convient, notamment dans le cadre de la gestion des contraintes financières, de donner la priorité aux résidents du milieu rural et en particulier à ceux qui sont liés, directement ou indirectement, aux activités du secteur primaire (agriculture et activités connexes). Évidemment, la protection sociale en milieu rural présente généralement des enjeux particuliers sur lesquels il faudra faire le point.

### 3. Resserrer l'éventail des interventions et des institutions

Il faut prioriser, rationaliser les interventions et trouver les arrangements institutionnels correspondants.

#### a) FAES et CAS : enjeux de l'assistance sociale

- a) Élaborer une stratégie visant à rationaliser progressivement l'offre d'assistance sociale aujourd'hui éclatée entre le FAES et le MAST, soit par le transfert progressif des fonctions actuelles d'assistance sociale du FAES à la CAS, soit la dissolution de la CAS et le report des bénéficiaires de la CAS vers le FAES. Ici se pose la question du devenir de Kore Moun Andikape (KMA) et de l'assistance fournie par la CAS aux personnes vivant avec handicap, ainsi que des Restaurants Communautaires comme mécanisme de subvention aux ménages *versus* le modèle de transferts (vouchers) pour cause d'insécurité alimentaire.
- b) **Clarifier la mission du FAES. Il est essentiel de spécifier, dans le cadre légal, la mission d'assistance sociale** qui est tout à fait distincte de la mission d'investissement social et économique (principalement dans les infrastructures sociales et économiques).
- c) **Corriger l'incohérence institutionnelle: le FAES devrait être placé de préférence sous la tutelle du MAST.** Ceci permettrait de renforcer le MAST comme institution centrale en matière de politique sociale pour elle-même et dans la triade MAST-MEF-MPCE proposée plus haut. Il s'agit d'une proposition de changement institutionnel important. Il convient par conséquent d'établir un calendrier pour ce faire.

#### b) MCFDF: De Ti Kredi Fanm Lakay à la transversalisation de la perspective de genre

Il convient de revenir sur le programme Ti Kredi Fanm Lakay compte tenu de sa petite taille – il est vrai qu'il n'en est qu'à ses débuts – et de la redondance par rapport à ONAPAM. Pour souscrire au principe de non-régressivité, il convient d'orienter la population couverte par TKFL vers des Institutions de Micro Finance (IMF) de proximité (dans l'optique initiale du PAIP).

Le MCFDF pourrait alors se recentrer sur sa fonction première en tant que mécanisme institutionnel pour l'avancement des femmes (dans le droit fil de la conférence de Beijing), savoir celle de transversalisation de la perspective de genre. Le décret du 22 décembre 2005 portant organisation et « fonctionnement du MCFDF stipule en effet que l'une des attributions du MCFDF consiste à « orienter la définition et l'exécution des politiques y relatives et des plans sectoriels et intégrer la perspective d'égalité entre les deux sexes dans l'ensemble des politiques nationales».

Une telle attribution implique que le MCFDF veille à et fasse procéder à l'harmonisation de l'intégration de la perspective de genre dans le système de protection et de promotion sociales, c'est-à-dire dans toutes les composantes de la SNAS et dans le reste du système. Ceci vaut donc pour ONAPAM et pour tout partenariat public-privé qui pourrait être établi avec les institutions de micro finance de la place pour que celles-ci atteignent les populations les plus vulnérables avec perspective de genre.

#### c) BMDPP et MARNDR: pour la rationalisation des interventions du MARNDR

Il convient d'établir au sein du MARNDR une secrétairerie d'État qui se chargerait, dans un premier temps, de rapatrier Kore Peyizan au MARNDR puis d'intégrer et de rationaliser les interventions du MARNDR en matière:

- a) D'appui d'urgence aux populations affectées par des chocs pour leur permettre d'éviter des stratégies de réponse contre-productives ;
- b) D'incorporation explicite des populations vulnérables appuyées dans le champ d'action du MARNDR et, par conséquent, d'intégration toutes les fois que possible, d'un volet adressé aux populations vulnérables au sein des programmes du MARNDR.

In fine, resserrer les interventions (dispersées) en les harmonisant et en les unifiant est nécessaire pour rationaliser, réduire les coûts, défragmenter les processus d'apprentissage, sortir de la logique clientélaire.

#### **4. Prioriser la petite enfance**

Les analyses précédentes portent sur les composantes de la SNAS/Ede Pèp. Celle-ci fait abstraction de la petite enfance (0-5 ans) qui est pourtant confrontée à de sérieux problèmes susceptibles de mettre en péril son développement, qu'il s'agisse des déficiences dans la nutrition ou des manques ou insuffisances en matière d'éducation. De même la politique publique de la petite enfance en est encore à ses balbutiements et se trouve principalement ancrée dans le domaine de l'éducation, même si le document de politique fait le choix d'une démarche pluridisciplinaire (Lamaute-Brisson 2014a).

La priorisation de la petite enfance est cruciale au vu des défaillances du système de santé dans le domaine de la santé maternelle et infantile et des avancées encore modestes dans le domaine de l'éducation (Lamaute-Brisson 2014a). Ceci passe principalement par l'extension de la couverture réelle du PSUGO aux enfants de 0-5 ans, tout en tenant compte de la présence d'enfants surâgés (de 6-7 ans) au préscolaire. Ce, à condition que le triple renforcement nécessaire du PSUGO (à travers une meilleure connaissance des écoles, des enseignants *et des élèves*) soit largement enclenché d'une part, et que la régulation des établissements préscolaires se mette progressivement en place.

#### **5. Organiser l'accès à l'emploi, renforcer l'employabilité**

L'analyse du système de protection sociale effectuée avant le lancement de Ede Pèp (octobre 2012) avait conclu à la nécessité d'instaurer, sur la base des principes de justice permettant d'articuler redistribution et reconnaissance (Fraser 1997, Lazzeri 2009), un socle universel de protection sociale comptant au moins les soins obstétricaux et infantiles gratuits et les programmes d'emplois publics garantis (Lamaute-Brisson 2013b). Le premier volet se réfère à la priorisation de la petite enfance posée plus haut. Le second est à concevoir et à mettre en place, avec la prise en compte de la construction de l'employabilité des adolescents et des jeunes, un champ encore largement en friche comme l'a montré l'analyse des politiques de protection et de promotion sociales destinées aux enfants et aux adolescents (Lamaute-Brisson 2014a).

Bien entendu, le volet inclusion économique de la SNAS formalisé par le PARP avec notamment Kore Peyizan et Ti Kredi Fanm Lakay se rapporte à l'emploi des travailleurs indépendants qui constituent la majorité de la population active occupée, surtout en milieu rural. Ti Manman Cheri a vraisemblablement des incidences sur l'emploi (en tout cas lorsque les transferts sont utilisés pour financer une activité indépendante génératrice de revenus).

Il n'en reste pas moins que la situation des jeunes est critique (Roubaud, Zanuso 2014, Herrera et al. 2014). De plus, si le pilier non contributif de l'assistance sociale est appelé à s'étendre, il faut pouvoir encourager la création de richesse à travers des programmes d'emplois publics qui ouvrent le champ des opportunités de production et de rémunération, soit dans les grands travaux d'infrastructure, soit dans les travaux permettant d'améliorer les conditions d'exercice du travail domestique des femmes.

## 6. Arbitrer en faveur de la qualité des services, construire les capacités de régulation

L'équité en matière d'opportunités, plus précisément l'équité dans l'accès aux services publics, ne permet pas de poser la question de la qualité de ceux-ci. Or, il s'agit d'un problème crucial, qu'il s'agisse de l'éducation ou de la santé, tout comme des services de promotion sociale pour l'employabilité et l'inclusion économique. C'est en effet un double enjeu qui se pose : celui de la qualité des compétences et de la qualité de vie des personnes d'une part, celui de la rentabilité de la dépense sociale d'autre part.

Cet arbitrage n'est pas du ressort de la protection et de la promotion sociale comme telles mais bien de la production et de la régulation de l'offre de services...publics et privés. La production d'abord en ce que les facteurs engagés et leur combinaison doivent tendre vers la qualité, notamment dans le cas de l'éducation où l'output (les compétences) dérive de processus de coproduction (établissement, enseignants, élèves). La régulation ensuite comme élément de la gouvernance de l'offre qui veille à l'application des principes énoncés, à l'exécution dans les normes des contrats passés entre l'État et les acteurs non-étatiques, afin de réduire les inégalités et les discriminations ouvertes ou latentes produites par les institutions. Ceci est un enjeu de taille : le développement de la protection requiert que l'État, l'administration publique, assume une fonction de régulation largement méconnue, et qui en est à ses premiers pas dans le domaine de la santé publique avec l'option du MSPP pour le financement basé sur les résultats (FBR).

## 7. Jeter les bases d'une solidarité par la fiscalité, formaliser les prélèvements

S'il est vrai que la SNAS a été mise en place "avec les moyens du bord" (fonds déjà disponibles du Petrocaribe, impôts et taxes – encore informels – dont le prélèvement était immédiatement faisable), il convient de penser la citoyenneté comme ensemble de droits et d'obligations à la fois du côté des destinataires de la protection sociale et du côté de leurs contreparties financières.

Il s'agit de faire valoir le principe de solidarité entre les citoyens pour le financement de la protection sociale. C'est un enjeu majeur – qui dépasse d'ailleurs le seul domaine de la protection et de la promotion sociale – celui d'une réforme fiscale qui soit équitable en :

- a) Évitant autant que possible l'imposition indirecte qui fait porter l'effort fiscal sur les plus pauvres,
- b) Et en instaurant des impôts progressifs<sup>68</sup>.

**Il faut enfin formaliser les prélèvements instaurés pour le financement du PSUGO.** On sait que la loi sur le FNE n'a pas été votée par le parlement<sup>69</sup>. Mais il s'agit moins de créer une nouvelle structure (semblable au FAES par exemple) que de sécuriser la canalisation des recettes d'impôts spécifiques vers tel ou tel programme, sans tomber dans les travers et inefficiences des fonds dédiés (voir le rapport sur le financement).

<sup>68</sup> Voir les propositions de la CEPAL (CEPAL, 1998) pour la construction d'un pacte fiscal.

<sup>69</sup> La dernière version du projet de loi sur le FNE ne nous est pas parvenue. Une version de 2012, avant envoi au Parlement, contenait des mesures particulièrement injustes comme par exemple une taxe sur les aliments.

## C. Institutionnaliser la coordination

La coordination doit être institutionnalisée pour minimiser les tendances à la balkanisation entre les institutions et les lignes d'intervention tout comme au sein même des institutions.

### 1. Des mécanismes explicites de coordination politique centrée sur l'articulation

La coordination politique, de haut niveau, est à cet égard cruciale. Plusieurs voies institutionnelles sont envisageables *a priori*, en particulier celle de la mise en place d'un centre qui veille à la coordination *et à l'articulation* des politiques. Pour Haïti, l'arbitrage immédiat serait, de prime abord, entre trois instances:

- a) Le Premier Ministre, avec le risque déjà signalé de la vulnérabilité à tout changement de personnel politique ;
- b) Le Ministère des Affaires Sociales et du Travail (MAST) à condition que celui-ci soit effectivement renforcé car il s'agit d'un ministère traditionnellement faible mais qui cherche, depuis peu, à traduire sa mission dans les faits ;
- c) Le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE), cette option permettant d'ouvrir la voie à l'articulation entre les projets disposant du financement externe et les composantes de la SNPS et d'assurer la cohérence du Programme d'Investissements Publics (PIP).

On rappellera que le MAST a pour mission (loi organique du 24/11/1983) de:

- a) Définir et exécuter la politique sociale du gouvernement;
- b) Assurer la protection des travailleurs et d'améliorer leurs conditions de vie et de travail;
- c) Établir, sur la base de la solidarité nationale un régime de sécurité sociale contre les risques physiologiques, économiques, sociaux, etc.;
- d) Mener la lutte contre la faim, la malnutrition, le chômage et le paupérisme;
- e) Créer, autoriser, encourager et superviser les œuvres de prévoyance et d'assistance sociale tant publiques que privées;
- f) Accorder une protection particulière à la femme, à l'enfant, au vieillard et à l'infirme<sup>70</sup>.

Une option serait d'établir un comité de pilotage du système de protection sociale et de promotion sociale qui, présidé par le ou la chef(fe) de gouvernement (Premier Ministre), se composerait des Ministres du MAST, du MPCE et du MEF.

Il s'agit là d'un noyau dur auquel peuvent être adjoints d'autres ministères sectoriels, notamment le MENFP et le Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP) ou les ministères de développement (MARNDR et Ministère du Commerce et de l'Industrie – MCI).

---

<sup>70</sup> Un audit institutionnel du MAST a été réalisé par le BIT en 2010 (BIT 2010) principalement dans l'optique du travail décent. Une actualisation de cet audit institutionnel en regard des enjeux actuels de la protection sociale est nécessaire.

Outre tenir compte des capacités institutionnelles actuelles<sup>71</sup>, cette solution présente les avantages suivants:

- a) Réintroduire le MAST au cœur de la politique sociale, sous deux conditions. La première est que la mission du MAST soit reformulée en regard des enjeux de l'heure, à savoir consolider les innovations introduites par la SNAS/Ede Pèp plutôt que de s'en tenir aux options traditionnelles d'assistance sociale. La seconde condition est l'organisation et les ressources du MAST soient revues et renforcées à travers un processus de réforme administrative et de construction de compétences réelles en matière de protection et de promotion sociales<sup>72</sup>.
- b) Ce faisant, procéder à la rationalisation de l'ensemble des initiatives de protection et de promotion sociales, y compris celles qui débordent le périmètre de la SNAS, notamment celles qui fonctionnent comme des duplications;
- c) Établir les passerelles de cohérence entre les objectifs de la politique de protection et de promotion sociales d'une part et les moyens financiers d'autre part, dans le cadre d'une programmation financière pluriannuelle<sup>73</sup>;
- d) Assurer, à travers le Comité Interministériel des Droits de la Personne (CIDP), la transversalisation de l'approche par les droits et de la prise en compte de la pauvreté et de la vulnérabilité comme domaine d'intervention des mécanismes de protection et de promotions sociales.

Bien plus, il s'agit là d'une possibilité d'apprentissage institutionnel, en premier lieu pour le MAST, mais aussi pour les deux autres ministères et en particulier pour le MEF plus enclin, historiquement, à faire valoir les contraintes financières comme le critère exclusif sinon premier des arbitrages. L'enjeu essentiel pour une structure comme celle proposée est de parvenir à complexifier les arbitrages en articulant les données financières et comptables, les principes de justice et d'égalité, et les principes d'efficience (hors dispersions et gaspillages) d'efficacité (impact).

Cette coordination politique doit assurer la consistance, la cohérence, la coordination et l'articulation des politiques publiques, de tous ordres et registres, en matière de protection et de promotion sociale. **Il s'agit notamment, à travers une réforme progressive de l'administration publique, de développer de réelles capacités de supervision et de construction des articulations pour l'ensemble de l'action publique dans ses dimensions sectorielles, inter et intersectorielles, mais aussi pour l'articulation entre la protection et la promotion sociales et la production de biens et de services.**

La coordination politique doit pouvoir construire une combinaison entre trois logiques majeures : la logique financière/comptable, la logique technocratique et la logique d'articulation. Repetto (2003, 2010) propose d'analyser les institutions chargées du développement social à partir de quatre logiques motrices: la logique comptable, la logique technocratique, la logique d'articulation et la logique politique (ou d'accumulation de pouvoir par rapport aux Ministères de l'économie et des finances).

---

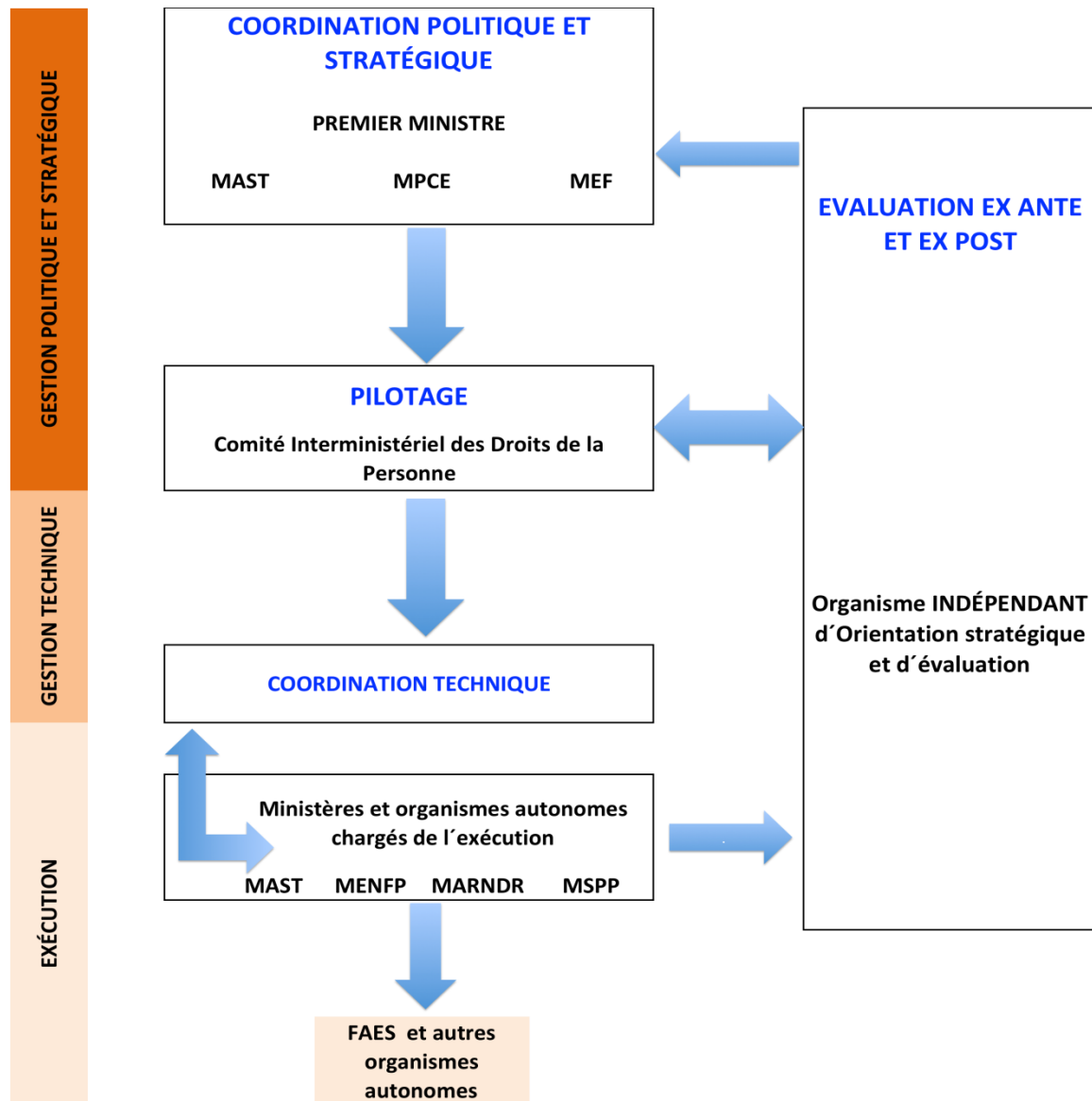
<sup>71</sup> Une solution idéale serait la création d'un Ministère de Développement Social qui regrouperait les fonctions de conduite de la politique sociale et en particulier de la politique de protection et de promotion sociales, d'évaluation de ces politiques. On peut considérer cette formule comme une solution vers laquelle on pourrait tendre sur la base d'un processus d'apprentissage institutionnel qui se consoliderait à travers les leçons apprises. En attendant, il est important de séparer la fonction d'évaluation des institutions chargées de l'exécution.

<sup>72</sup> A ce compte, il faut revoir la pyramide des âges des ressources humaines du MAST ainsi que les profils des compétences réelles disponibles et d'apprécier les écarts entre les besoins et l'existant.

<sup>73</sup> Il est en effet impératif de construire la capacité à définir des objectifs réalistes (principe de faisabilité) qui définissent un périmètre clair à l'intérieur duquel appliquer les principes de justice au moment des arbitrages.



**SCHEMA 1**  
**PROPOSITION D'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DU SYSTEME NATIONAL**  
**DE PROTECTION ET DE PROMOTION SOCIALES (SNPPS)**



Source : Élaboration propre.

- La logique comptable implique que la fonction primordiale de l'autorité sociale est de faciliter l'ajustement des comptes publics en évitant les chevauchements administratifs dans le domaine social, en particulier pour ce qui est de la lutte contre la pauvreté;
- La logique technocratique implique que le rôle essentiel de l'autorité sociale est d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de l'offre ciblée, en mettant l'accent sur les systèmes d'information, de suivi et d'évaluation des interventions;

- c) La logique d'articulation selon laquelle l'autorité sociale doit articuler les offres des politiques sociales, en incluant les secteurs plus classiques d'éducation, de santé et de sécurité sociale, du travail et du logement;
- d) La logique politique pour laquelle l'objectif de l'autorité sociale consiste à construire une contrepoids consistant face au ministère de l'économie et des finances.

L'arbitrage sur les populations-cibles de TMC commenté plus haut peut être interprété comme l'expression d'une combinaison entre une logique politique (d'extension de la visibilité de la bienveillance des gouvernants) et la logique financière/comptable ; une combinaison qui exclut toute considération sur l'efficacité pourtant essentielle si l'on veut que s'opèrent des sorties plus ou moins durables de la pauvreté ou des situations de vulnérabilité.

## 2. Coordination secteur public/ secteur non-public

Bien plus, la coordination politique devrait se centrer sur l'articulation entre politiques, programmes et institutions dans un champ d'interventions publiques et non-publiques. L'articulation prendra évidemment du temps face à la balkanisation des intérêts, des idées/modèles, et des institutions et au fait que certains choix déjà opérés ne sont pas aisément réversibles. Il est dès lors fondamental de s'y engager ici et maintenant, en tirant les leçons de l'expérience inaboutie d'*Aba Grangou*.

Il faut rappeler à cet égard que l'État haïtien avait envisagé d'assumer un certain leadership dans la gestion des ONG à travers trois lignes d'action : répertorier et superviser les ONG, orienter leurs actions dans le cadre des programmes sectoriels publics et encourager la production de rapports réguliers de la part des ONG répertoriées (FMI, 2012b). Il faudra sans aucun doute établir les leviers qui incitent les ONG à entrer dans le cadre de la régulation étatique de leur activité.

Par ailleurs, les études antérieures sur le système de protection et de promotion sociales et sur la protection de l'enfance et de l'adolescence indiquent la présence de plusieurs bailleurs de fonds ou de partenaires techniques internationaux ou bilatéraux. Ceci pose la question de la coordination, par l'État lui-même, des multiples projets et initiatives. Il est surtout important d'anticiper, pour les prochaines années, des formules institutionnelles de coordination robustes et efficaces.

## 3. De la coordination technique et des besoins en renforcement des organismes concernés

La proposition d'avant-projet de loi sur la pauvreté (en cours d'élaboration jusqu'à fin décembre 2014) envisage l'institution d'une "Coordination de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale" chargée d'élaborer une *Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale*. Cette coordination regrouperait, sous la supervision et le contrôle du Bureau de la Ministre Déléguée auprès du Premier Ministre chargée des Droits de l'homme et de la Lutte contre la Pauvreté Extrême

- i) Une institution qui gère l'exécution des projets et qui est en principe responsable du RUB (FAES),
- ii) Un ensemble d'organismes techniques dont la mission s'inscrit dans le domaine de la production et de l'analyse d'informations statistiques et géo-spatiales (IHSI, CNIGS, ONPES, CNSA),
- iii) Et enfin l'Office National d'Identification (ONI).

Cette Coordination technique pourrait fonctionner comme le secrétariat technique de la coordination politique afin de concevoir et d'impulser la mise en place de mécanismes de protection et de promotion sociales (au-delà de la seule lutte contre la pauvreté extrême), à la fois pérennes et flexibles pour s'adapter aux enjeux. La conception, la définition des modalités d'usage des instruments de ciblage doit être également de la responsabilité de la coordination technique (en tirant

leçon de l'expérience de coordination récemment menée autour du RUB), la validation devant être effectuée par la triade MAST-MPCE-MEF.

Compte tenu des missions et des profils des institutions envisagées pour constituer la Coordination, l'on peut s'interroger sur leur capacité réelle pour élaborer une stratégie de protection et de promotion sociales. Sauf à incorporer des provisions pour renforcer lesdites institutions à travers le recrutement et la rétention de ressources humaines effectivement compétentes pour ce faire. **Il y a là un choix politique à opérer pour faire de ces institutions des entités fonctionnelles et efficaces. Ceci implique la mise à disposition de ressources budgétaires conséquentes.**

#### **4. Coordination de la gestion: le Système d'Informations Sociales (SIS)**

La mise en place du RUB doit s'inscrire dans une perspective plus large que celle déjà esquissée : il s'agit d'instaurer à terme un Système d'Informations Sociales qui porte sur l'ensemble du système de protection et de promotion sociales et donc de faire du RUB une clé d'entrée des personnes dans le système de protection sociale. Par conséquent, même si l'on doit se concentrer dans un premier temps sur le RUB, il faut concevoir l'architecture de celui-ci dans une optique d'extension et de versatilité qui permette la transition vers le SIS comme tel.

Dans un premier temps, il est nécessaire de clarifier pour tous les caractéristiques du RUB et de sa gestion, en incluant les soubassements techniques requis. Cette clarification est doublement nécessaire : (i) pour assurer un consensus permettant une coordination réelle, efficace et efficiente, (ii) pour réduire les visées de l'économie de rente qui, comme ailleurs, peut dévoyer la tentative de sortie de la logique clientélaire à l'œuvre dans le ciblage communautaire.

En ce sens, les mécanismes de requête, actualisation, et surtout de rétro alimentation de la part des requérants doivent être précisés, établis selon des provisions légales claires et des procédures standardisées et être respectés au mieux. **Une coordination complète suppose un double flux : la fourniture des informations tirées du RUB aux institutions chargées de la protection sociale et le retour, par celles-ci, des informations relatives à leurs interventions.** C'est la condition sine qua non pour connaître le rapport entre les ménages et les individus d'une part et les institutions et programmes de protection et de promotion sociales d'autre part, évaluer les intersections entre les programmes et analyser leurs impacts.

Ceci vaut par ailleurs pour tous les destinataires de la politique sociale avec tous ses piliers, y compris celui de la sécurité sociale (assurance santé et pensions vieillesse). Intégrer les assurés du projet d'assurance maladie maternité universelle à mettre en place serait sans doute, par surcroît, une stratégie pour réduire le coût des enquêtes ou tout au moins mieux calibrer celles-ci.

Le système d'informations doit contenir, a minima, les bases de données suivantes:

- a) Une base de données sur les programmes et projets de protection et promotion sociales de l'État haïtien quelle que soit leur source de financement. Cette base devra inclure les évaluations sur les objectifs, le fonctionnement, le respect des principes de justice et les discriminations, le financement. A moyen terme, cette base devrait être élargie aux interventions des ONG. Cette base est essentielle à la fois pour la définition et le calibrage de la politique de protection et de promotion sociales mais aussi pour la qualité du RUB comme tel.
- b) Un Registre Unique de titulaires de droits sociaux, incluant les titulaires Potentiels, Ciblés, et Effectivement desservis (en considérant les différents niveaux de desserte - lieu, ménages, individus - ). Ce Registre doit également inclure les informations sur les trajectoires des usagers/titulaires de droits sociaux jusqu'à leur sortie des programmes d'assistance par exemple. Le suivi des trajectoires n'implique nullement une déperdition des données sur les ménages qui auront eu accès à tel ou tel mécanisme de protection sociale. Bien plus, les informations sur les ménages non

couverts devraient être conservées et ceci pour trois raisons majeures: a) les conditions socio-économiques des ménages peuvent changer et ceux initialement classés comme non vulnérables peuvent le devenir (ceci suppose évidemment l'actualisation des données, voir encadré 5) ; b) les ressources disponibles ne seront pas nécessairement suffisantes pour les besoins identifiés (Soto, 2014) ; et c) l'information statistique recueillie a un coût et peut être mobilisée pour analyser, par contraste ou effet de miroir, les profils des ménages classés initialement comme non vulnérables ou analyser la couverture réelle par rapport à l'ampleur des besoins de l'ensemble des ménages vulnérables.

- c) Une base de données des évaluations d'impact effectuées soit par voie d'enquête générale auprès des ménages, soit par voie d'enquête sur les populations-cible et les populations-témoin, soit par voie d'enquête auprès des acteurs institutionnels (comme les établissements scolaires).

#### **ENCADRE 5** **DE L'ACTUALISATION DU REGISTRE UNIQUE DES BENEFICIAIRES (RUB)**

Le classement initial des ménages dans le RUB correspond à une situation photographiée en  $t$ . En principe, le délai à courir entre  $t$  et  $t+1$  qui est le moment de l'intervention doit être le plus court possible. Par ailleurs, les ménages qui se retrouvent classés parmi les moins vulnérables peuvent le devenir soit par choc subi individuellement ou choc idiosyncrasique, soit par choc collectif. Dans le premier cas, le choc n'est pas connu puisqu'il n'est pas public ou n'affecte pas une collectivité. **Il convient donc penser à un mécanisme d'actualisation du RUB qui intégrerait, entre autres, les requêtes des ménages pour l'actualisation de leurs informations. Même s'il n'est pas mis en place dans l'immédiat, il faudrait poser les jalons de manière à calibrer le RUB en ce sens au plus tôt.**

Pour ce faire, il convient de considérer pour le moins trois paramètres-clé pour définir le ou les mécanisme(s) d'actualisation: le coût, le principe de proximité (lié à la nécessité de construire un lien entre les destinataires de la protection sociale et le système de protection sociale qui fonctionne dans les deux sens, de l'État vers les citoyens et des citoyens vers l'État) et les capacités institutionnelles existantes, notamment au niveau local.

L'option envisagée dans le résumé du document de projet du RUB (FAES 2014) compte deux volets : une actualisation par les institutions ou programmes requérants à propos des ménages qu'ils auront sélectionnés, et des guichets permanents, dans les mairies, pour que les ménages y déclarent un changement dans leur situation.

Le premier volet exige un travail préalable très minutieux sur le mode de codification du changement de « situation » en distinguant clairement les conditions de vie ou encore les moyens de vie (livelihoods) des capacités et en tenant compte de la nature de l'intervention. Ce, afin de pouvoir « mesurer » tant soit peu le changement survenu.

Ce premier volet exige également l'institution d'une obligation de rétro alimentation dont le non-respect par les institutions sollicitant des données devrait faire l'objet de sanctions adéquates le cas échéant. De plus, la rétro alimentation devrait faire l'objet des évaluations *ex post* afin d'apprécier l'impact des interventions concernées.

Quant au second volet, les risques de fraude associés au clientélisme sont fortement présents, surtout à l'échelle des collectivités territoriales dont on connaît la faible institutionnalisation. Sauf à établir pour de bon, et progressivement une politique de déconcentration de l'action publique avec les contrôles appropriés.

Source: Élaboration propre.

Dans l'immédiat, il faut:

Consolider les enquêtes devant alimenter le RUB. Il faut:

- a) Un mécanisme de contre-vérification aléatoire des enquêtes pour s'assurer de la qualité des données (véracité et cohérence). Les dispositifs habituels (un à trois niveaux de supervision des enquêtes) ne sont généralement pas suffisants ;
- b) Prendre les dispositions institutionnelles nécessaires pour assurer une homogénéité acceptable dans les opérations de collecte en centralisant autant que possible lesdites opérations. Certes, plusieurs bailleurs sont déjà engagés mais si les prestataires de service recrutés sont distincts, les différences entre les niveaux de qualité de enquêtes peuvent être plus ou moins grandes.

Intégrer toutes les bases de données des différentes composantes de la SNAS. Il faudra, sur cette base, pouvoir identifier clairement les zones d'intersection entre les composantes (comme par exemple entre le PSUGO et Ti Manman Cheri) ou unifier des populations relativement proches (personnes vivant avec handicap de la CAS et de Kore Moun Andikape<sup>74</sup>). Bien plus, il convient de construire une passerelle entre le projet d'assurance santé et le RUB pour les assurés, quelque soit le type d'affiliation. La condition sine qua non est que le questionnaire unique soit enrichi de trois questions au moins sur le statut dans l'emploi (salarié/travailleur indépendant, le type d'employeur et la branche d'activités des travailleurs).

Standardiser l'existant, consolider le RUB et rectifier au plus tôt les problèmes indiqués dans :

Les commentaires sur le RUB. Il faut donc créer le consensus sur ce qu'est le RUB et son institutionnalisation, en incluant la discussion sur les mécanismes de rétro alimentation, définir les procédures et donner une base légale au RUB, par-delà la création au FAES d'une Direction du Registre Unique de Bénéficiaires.

Concevoir et mettre en place des mécanismes:

- a) Pour assurer la sécurité des informations et des méthodologies de ciblage;
- b) **Pour contre-vérifier l'attribution des catégories de classement de manière à éviter/minimiser des comportements de contournement de la procédure.** De tels comportements ont déjà été observés dans des pays latino-américains.
- c) Pour réduire les risques de manipulation des procédures de sélection des ménages ou des individus.
- d) Permettant aux ménages de poser des problèmes quant à l'exécution des enquêtes ou de la classification. Ceci requiert d'une part une démarche de sensibilisation une fois le RUB installé et ayant atteint un niveau de routine satisfaisant. D'autre part, il est clair qu'il faudra naviguer entre plusieurs écueils : celui d'un excès de plaintes, y compris par des ménages qui ne résident pas des les zones pour lesquelles le RUB est disponible.

---

<sup>74</sup> Même si les critères de sélection sont distincts, il est possible d'avoir une base de données unique spécifiant les critères pour chacun des sous-groupes (CAS et KMA), avec l'objectif de connaître effectivement les profils socio-démographiques et socio-économiques des personnes ayant accès aux transferts monétaires.

## **D. Instaurer des mécanismes de suivi, d'évaluation et de reddition de comptes**

### **1. Engager au plus tôt une évaluation des composantes de la SNAS/Ede Pèp**

**Il est essentiel de procéder au plus tôt à une évaluation systématique des composantes de la SNAS** (tout comme d'autres programmes sectoriels clé relatifs à la protection et promotion sociales et portés par l'État haïtien, y compris ceux dépendant du financement externe).

- a) La pertinence ne peut être complètement avérée que sur la base de la connaissance des impacts, d'autant que toute politique génère ou donne lieu à des effets in-intentionnels qui surgissent des interactions entre la fabrique de la politique publique comme telle et son domaine d'intervention, plus précisément les acteurs dudit domaine. Il faut pouvoir apprécier l'impact des effets in-intentionnels sur les effets désirés comme sur la pérennité de la politique engagée. Il ne s'agit pas de tomber dans un "fétichisme du chiffre" mais le pilotage à vue qui a caractérisé et caractérise encore la prise de décision peut être contre-productif.
- b) Dans le droit fil de ce qui précède, la mesure de l'impact redistributif est cruciale puisque la lutte contre la pauvreté passe par la réduction des inégalités. Aujourd'hui abyssales (le coefficient de Gini des revenus du travail est toujours très élevé), les inégalités doivent nécessairement être réduites. Ceci suppose évidemment une action à large couverture et qui dure au-delà d'actions ponctuelles. On en est encore loin, mais il faut avoir un point de départ. D'autant que l'impact redistributif mesuré est aussi un argument dans le plaidoyer pour garantir le financement pérenne des mécanismes de protection sociale, que ce soit par la voie de la réforme fiscale et la conclusion d'un pacte fiscal, que ce soit par la voie de la mobilisation de l'aide internationale ;
- c) Bien entendu, l'évaluation devra également porter sur la formulation, le ciblage et l'efficacité des programmes et projets. La question du ciblage se pose de manière particulière dans un contexte où la pauvreté est massive mais elle ne peut être éludée.
- d) L'évaluation doit inclure des interrogations sur les transformations induites par les programmes de protection et de promotion sociale sur les comportements des acteurs, qu'il s'agisse des institutions engagées ou concernées ou des ménages. Par exemple, dans le cas du PSUGO, l'évaluation devra porter entre autres sur:
  - i) Les stratégies parentales d'investissement dans l'éducation et leur impact sur les écoles (la gratuité pouvant être un argument pour les mobilités inter-écoles des élèves);
  - ii) L'impact du PSUGO sur l'économie des établissements scolaires (en distinguant ceux faisant partie du PSUGO et les autres).

### **2. Une instance d'évaluation ex ante et ex post et d'orientation stratégique**

Le PARP prévoit l'évaluation de la SNAS et identifie deux institutions pour ce faire: l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) et l'Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI), sans plus de précision.

La conception et la mise en place des mécanismes d'évaluation doivent être bien pensées de manière à en garantir non seulement l'indépendance et la pertinence (au-delà du ponctuel) mais aussi

la qualité<sup>75</sup>. **Il est donc nécessaire d'avoir une instance, de préférence un organisme indépendant, dont les fonctions seraient les suivantes:**

- a) **Normer, concevoir, coordonner, effectuer ou déléguer les évaluations *ex ante* et *ex post* des politiques et programmes publics de protection et de promotion sociales**, quelle que soit leur source de financement. Ce, dans un double souci de garantir la qualité des évaluations et leur transparence;
- b) **Établir le cadre théorique et les critères pour la définition et la mesure de la pauvreté monétaire et multidimensionnelle**, de la vulnérabilité ainsi que de l'accès à la protection et à la promotion sociales et de l'impact redistributif de celles-ci ;
- c) **Diffuser, à l'intention des décideurs, des chercheurs et du grand public**, les résultats des analyses des enjeux et défis (pauvreté, vulnérabilités, inégalités) ainsi que ceux des évaluations des politiques publiques en matière de protection et de promotion sociale, qu'il s'agisse des composantes de la SNAS comme telles ou des autres programmes ou projets de protection et promotion sociale hébergés ou exécutés par des institutions publiques (ministères ou organismes autonomes) ;
- d) **Proposer et coordonner l'organisation de formation continue** ou ponctuelle du personnel de l'administration publique engagé dans la conception, l'exécution et le suivi des politiques de protection et promotion sociales ; ce, en articulation avec l'Office de Management des Ressources Humaines (OMRH) ou un consortium d'universités publiques et privées<sup>76</sup>.

La proposition d'avant-projet de loi (en cours d'élaboration jusqu'à fin décembre 2014) envisage l'institution, auprès du BMDDHLPE, d'un observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale dont l'administration serait confiée à l'Université d'État d'Haïti (UEH) et à l'Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI).

- a) En fait, il faut concevoir une instance d'évaluation *ex ante et ex post* qui soit à la fois un espace stratégique et un espace technique car ces deux dimensions sont indissociables<sup>77</sup>. Cette instance devrait avoir pour obligation de donner un avis sur les arbitrages à effectuer dans le cadre des évaluations *ex ante* des politiques et programmes ou proposer des orientations stratégiques suite aux évaluations *ex post*.
- b) Cette instance devrait être dirigée par un conseil tripartite constitué de représentants de l'État (incluant l'UEH et l'IHSI), de représentants de structures associatives de la société civile (incluant syndicats de salariés, groupements de travailleurs informels, groupements paysans, organisations de femmes) et de représentants des destinataires des mécanismes de protection et de promotion sociale (en tenant compte des différents piliers : sécurité sociale, assistance sociale, promotion sociale).

<sup>75</sup> Les considérations suivantes s'inspirent pour partie et en partie seulement du modèle institutionnel du Conseil National d'Évaluation de la Politique de Développement Social (CONEVAL) du Mexique.

<sup>76</sup> Une telle proposition va au-delà de la mission actuelle de l'ONPES qui consiste, en termes succincts, à assurer la promotion des informations et des connaissances sur la pauvreté et l'exclusion, effectuer ou faire effectuer des études et des évaluations des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et de développement, et à former le personnel de l'administration publique et des collectivités territoriales à la conception et au suivi des projets ainsi qu'à l'évaluation des politiques publiques.

<sup>77</sup> La technique doit être mise au service des orientations stratégiques. Elle n'a pas de sens en soi.

- c) Ce conseil, dont la taille doit être raisonnable<sup>78</sup>, aurait pour obligation de dynamiser la participation de la société civile à travers des réunions périodiques sur les grands enjeux pour alimenter la production de ses avis et de rendre publics les avis qu'il émet. Un réseau d'institutions et de personnalités pourrait être constitué autour de l'observatoire pour alimenter les débats sur les enjeux et les mécanismes toutes les fois que ceci s'avèrerait utile. Le Conseil pourra également intégrer dans ses travaux les avis du Comité Interministériel des Droits de la Personne (CIDP) et de l'Office de Protection du Citoyen (OPC).
- d) Les commentaires, avis et recommandations du Conseil doivent être publics, c'est-à-dire rendu accessibles à l'ensemble de la population et le Conseil pourrait être consulté dans le cadre des débats parlementaires autour de l'élaboration du budget de la République qui concernent également les choix clé en matière de protection sociale.

Cette proposition est distincte de celle de l'avant-projet de loi qui envisage la création d'un « Comité Consultatif de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale » qui aurait pour fonction de « conseiller la Coordination chargée de la Lutte contre la Pauvreté Extrême dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions prises dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté extrême et l'exclusion sociale ».

Ici, la préoccupation est de permettre au Conseil de l'instance d'évaluation de produire des avis informés, soit par les travaux techniques soit par les apports techniques ou non de la société civile. Cette solution permet de fonder la reddition de comptes et d'éviter la multiplication des institutions.

### **3. Renforcer les instances statistiques centrale et sectorielles**

L'évaluation *ex ante* comme l'évaluation *ex post* requièrent la disponibilité de statistiques fiables, pertinentes et opportunes, qu'il s'agisse des statistiques d'enquête (notamment pour l'évaluation d'impact) que des statistiques administratives. Le renforcement de l'Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique ainsi que des services statistiques sectoriels relatifs aux domaines de la protection et de la promotion sociales (dont l'éducation et la santé) est donc impératif. Il doit se faire dans le même mouvement que la mise en place de l'instance d'évaluation *ex ante* et *ex post*. Il s'agit pour l'essentiel d'assurer une production régulière et d'informations statistiques pertinentes, en maîtrisant les processus et les délais de production, de fournir les analyses générales nécessaires aux évaluations *ex ante*, et de rendre disponibles les données d'enquête requises pour l'évaluation *ex post*.

## **E. Renforcer les choix stratégiques et l'opérationnalisation de quelques composantes de la SNAS**

### **1. PSUGO et politique éducative**

#### **a) Recentrer le PSUGO sur la fonction de subvention aux écoles**

Le PSUGO n'est pas qu'un mécanisme de subvention à l'accès à l'école. Les autres mécanismes renvoient au constat d'une faible qualité de l'éducation en Haïti et au fait que l'offre non-publique l'emporte largement sur l'offre publique. Il y a donc là un découpage sectoriel (du problème à résoudre) multiple qui devrait être questionné et révisé connaissant la complexité des problèmes en matière de qualité de l'éducation.

---

<sup>78</sup> Le Comité consultatif envisagé dans l'avant-projet de loi (en cours d'élaboration) est censé compter 17 personnes. Une telle structure est lourde et peu propice aux débats. Il convient d'envisager une structure plus réduite (9 membres par exemple). Ainsi, chaque "secteur" aurait un représentant dûment légitimé.



Il faut “simplifier” le PSUGO en le recentrant sur sa vocation première de mécanisme de protection/promotion sociale: favoriser l'accès à l'école, et donc réduire les inégalités d'accès et assurer la rétention scolaire.

### **b) Garantir la qualité**

Quant à l'amélioration de la qualité de l'éducation, elle doit constituer un axe stratégique majeur et effectif du MENFP pour l'ensemble du système éducatif, qu'il s'agisse des établissements publics ou non-publics, de l'école fondamentale ou de l'école secondaire et de l'école professionnelle. Le PSUGO peut constituer un levier clé et un espace prioritaire pour la mise en œuvre des dispositions liées à la qualité. Un levier-clé puisque les contrats établis avec les écoles non-publiques incorporent et doivent incorporer un ensemble de dispositions sur la qualité du service. Un espace prioritaire (mais non exclusif) puisqu'il s'agit de l'école primaire et qu'il est particulièrement problématique d'engager les fonds publics pour financer une scolarisation de mauvaise qualité (tout en admettant que le processus d'amélioration de la qualité est long par nature). Il n'y n'a pas de *droit à une éducation de mauvaise qualité*. Ceci implique que toute démarche de priorisation doit en même temps chercher à minimiser les écarts entre les espaces prioritaires et les autres. L'augmentation de l'offre publique devrait être, elle aussi, repositionnée comme un axe majeur de la politique du MENFP.

### **c) Garantir les droits des enfants à l'éducation via la scolarité gratuite**

Le manuel de procédures (version 26 août 2014) stipule que le renouvellement de la subvention n'est pas automatique mais n'offre pas de provisions pour la préservation du droit des enfants en vertu du principe de non-régressivité. Une version du contrat État-établissement scolaire datant d'août 2014 dispose que les *Conseils d'École* (CE) – devant regrouper des parents d'élèves – doivent participer à la surveillance de l'utilisation des fonds et que le MENFP s'engage à encadrer les directeurs et les conseils d'école pour ce faire. En réalité, c'est peut-être beaucoup demandé aux parents. En tout cas, il faudrait à tout le moins tirer leçon de la création de conseils d'écoles afin de déterminer les facteurs de réussite observables et observés.

En tout cas, les enfants ne peuvent, ne doivent pâtir des conséquences des comportements de recherche de rentes des établissements scolaires pour lesquels la subvention n'est pas renouvelée. Dans cette optique, une alternative doit être trouvée pour l'accès à l'éducation des enfants des établissements refusés, toujours dans le cadre du PSUGO (comme par exemple inscrire les enfants concernés dans les autres écoles se trouvant à proximité). Une telle démarche est évidemment difficile à mettre en œuvre car il y a aussi des choix des parents et de ceux des élèves concernant des paramètres hors coût financier de la scolarisation ou alors en fonction des surcoûts éventuels (hors frais de scolarité) induits par un changement d'école.

Réduire l'asymétrie d'information entre l'État et les établissements scolaires et suivre les trajectoires des élèves.

Ceci passe par les axes suivants:

- a) Instaurer une base de données unique des établissements scolaires et des élèves pour l'établissement des contrats, le suivi des obligations contractuelles et l'évaluation des élèves. Ceci requiert:
  - i) Un vrai recensement des établissements scolaires et l'appariement définitif entre les diverses bases existantes (quelle articulation du recensement en cours avec le recensement des enseignants?);
- b) Un Système d'identification de tous les élèves (voir avec les Archives Nationales et l'ONI) à intégrer par les écoles publiques et non-publiques et qui permette de suivre les élèves (résultats et mobilités entre établissements). Ce suivi permettra aussi l'évaluation des enseignants (voir plus bas).

- c) Modifier les contrats État-établissements scolaires en fonction du recentrage proposé et simplifier le modèle de contrôle *ex ante* et *ex post* des modalités d'accès et d'usage des fonds pour mieux contraindre les marges de manœuvre des comportements de rente (sur la base des comportements déjà avérés et connus).
- d) L'évaluation de la qualité des écoles pourra dès lors se faire en croisant les sources de données suivantes:
  - i) Les profils des enseignants (sur la base du recensement);
  - ii) Les résultats des élèves des écoles, en comparant élèves couverts par le PSUGO et élèves hors PSUGO;
  - iii) Les résultats des contrôles effectués par le ministère des examens de sixième année fondamentale (puisque l'examen d'État a été aboli);
  - iv) Le cas échéant, d'autres indicateurs de qualité de l'éducation.

On insiste sur l'identification des élèves et la tenue d'un registre d'élèves, de préférence un registre biométrique. Car c'est un instrument clé en ce qu'il a de multiples utilités:

- a) Fournir à tous les enfants scolarisés une identification et surtout un numéro d'identification permanent (sur le modèle de la CIN);
- b) Réduire les opportunités de fraude liée à la manipulation des listes d'élèves fournies par les établissements scolaires;
- c) Permettre un suivi des trajectoires scolaires pour la production des statistiques scolaires et l'évaluation du système éducatif, une évaluation plus fine que celle effectuée à partir des taux de réussite par établissement scolaire aux examens d'État ;
- d) Disposer d'informations permettant de dresser le portrait des inégalités scolaires de tous ordres et de penser les solutions.

#### **d) Construire la coordination secteur public/secteur non public**

La réconciliation des bases de données des établissements scolaires et des enfants couverts par le PSUGO et par les ONG est un impératif incontournable pour rationaliser l'action publique, maîtriser l'environnement, comparer les modes et les niveaux de financement (public, non-public) et leurs effets sur l'économie des établissements scolaires.

#### **e) Inclure les nouvelles cohortes du milieu rural**

Compte tenu des arbitrages déjà opérés et commentés plus haut (chapitre 2), et à condition que les contraintes financières soient levées, **il convient d'accorder la priorité aux nouvelles cohortes du milieu rural où le taux de fécondité est encore élevé chez les plus pauvres, où les entrées tardives sont les plus fréquentes.**

Il faut noter que les statistiques scolaires du MENFP (DPCE 2012) indiquent la présence non négligeable d'enfants de 6-7 ans au préscolaire (28% de la population au préscolaire, et dans certains départements du pays, ils compteraient pour plus de la moitié de celle-ci). Ces enfants devraient, en principe, fréquenter le cycle primaire<sup>79</sup>. L'évaluation de la taille des prochaines cohortes pour le primaire devra prendre en compte ce phénomène.

---

<sup>79</sup> Par ailleurs, en 2012, le taux de fréquentation des établissements préscolaires est de 68% seulement pour les enfants de 3-5 ans. L'universalisation de la fréquentation demeure donc un enjeu de taille, connaissant les effets positifs de l'accès au préscolaire pour le développement des enfants.

## f) Inclure de nouvelles catégories dans le PSUGO

Dans une logique d'articulation des programmes de protection et de promotion sociales, il convient d'inclure dans le PSUGO:

- a) Les enfants des salariés à bas revenus du secteur formel ;
- b) Les enfants des destinataires de Kore Peyizan.

## g) Procéder à une évaluation des coûts de l'éducation

Puisque l'on ne sait pas dans quelle mesure le montant de la subvention du PSUGO aux établissements non-publics (90\$ par élève et par an) font sens dans l'économie des établissements, et parce l'information sur les coûts de l'éducation n'est pas disponible, il convient de procéder à une évaluation de ces coûts. En fonction des résultats, il faudra soit réviser le montant de la subvention par élève soit moduler les exigences faites par l'État aux établissements sous contrat.

## 2. Transferts conditionnés (Ti Manman Cheri)

Dans le cas de Ti Manman Cheri, deux recommandations sont centrales:

- a) Assurer un financement aussi long que possible aux mères et tuteurs des enfants scolarisés dans l'ensemble des écoles publiques, en priorisant celles du milieu rural. Le financement minimum devrait être de 72 mois pour les mères dont les enfants sont scolarisés, au moment de l'inscription à TMC, en première année fondamentale (soit une couverture sur les 6 ans des deux premiers cycles de l'école fondamentale). Ce sont à la fois la durée et la continuité des prestations qui autorisent une certaine stabilité des niveaux de consommation et le renforcement des capacités individuelles (à travers l'éducation)<sup>80</sup>.
- b) Réduire les coûts d'opération, en particulier les coûts des services de transferts, dans un premier temps par une mise en concurrence des services existants sur marché. Il faudrait discuter de l'ouverture aux grandes institutions de micro-finance (hors groupes bancaires) dont le réseau est implanté sur l'ensemble du territoire, en fonction de la proximité entre leurs implantations régionales et le domicile des destinataires. Évidemment, pour le moyen terme, il faut évaluer la possibilité d'une extension du réseau de la Banque Nationale de Crédit.

## 3. Restaurants communautaires et insécurité alimentaire

Compte tenu des besoins en matière de sécurité alimentaire, il convient de pérenniser les restaurants communautaires. **D'une part, en desserrant la contrainte budgétaire qui pèse sur ce programme.** Ceci passe par la réduction de l'ampleur de la subvention<sup>81</sup>. Autrement dit, il s'agit de reporter une partie du coût de production au consommateur qui devra alors dépenser plus. Il faudra être attentif aux effets du changement de prix sur le nombre d'utilisateurs et, bien entendu sur les niveaux de production.

Compte tenu de l'existence du projet *Kore Lavi*, financé par l'USAID, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) et Action Contre la Faim (ACF), qui se propose de lutter contre l'insécurité alimentaire durant quatre ans sous la forme de bons alimentaires permettant à 18 000 ménages vulnérables de se procurer un panier d'aliments frais – fruits et légumes – (Lamaute-Brisson 2014a), **il convient d'autre part de déterminer une distribution territoriale claire, sur la base du clivage urbain/rural entre les restaurants communautaires et *Kore Lavi* (y compris au sein d'une**

<sup>80</sup> De la même manière, il faut envisager la promotion sociale (ou encore l'inclusion économique) comme un processus durable où les individus et les ménages deviennent capables de s'engager dans des activités productives et d'accroître leurs revenus au-delà du court terme.

<sup>81</sup> Voir le rapport sur le financement de la SNAS.

même commune). A l'urbain les restaurants communautaires, au rural les aliments frais ou secs à préparer. Les temps de vie urbains et ruraux sont bien distincts : l'accès à la nourriture préparée est a priori favorable à un gain de temps en milieu urbain qui peut être éventuellement réalloué à une autre activité. De plus, l'augmentation du prix à payer par les usagers peut être bien plus dommageable en milieu rural où les économies locales sont moins monétarisées et davantage affectées par la pauvreté monétaire.

En troisième lieu, s'il est vrai qu'il y a auto-sélection, le dispositif actuel ne permet pas d'évaluer les effets sur la situation des ménages en situation d'insécurité alimentaire auxquels appartiennent les usagers des restaurants communautaires. Il est donc recommandé, en troisième lieu, **de recourir au ciblage direct, sur la base du RUB, de ménages en situation d'insécurité alimentaire et de leur donner l'accès en priorité aux restaurants à l'aide de bons (vouchers) au bénéfice des membres du ménage, femmes et hommes.**

Enfin, l'insécurité alimentaire est aussi affaire de genre et il convient de s'inspirer, ne serait-ce que pour partie, de l'intégration – fort bien conçue – de la perspective de genre dans *Kore Lavi* (Lamaute-Brisson 2014a).

## F. Intégrer la protection sociale dans le corpus juridique existant

Les recommandations qui suivent doivent être abordées comme des orientations générales et nécessaires. Les spécifications d'ordre purement juridiques devront être déterminées par les services juridiques compétents.

Cette section vient en quelque sorte consolider les recommandations antérieures et les enrichir en proposant des objectifs plus ambitieux à atteindre par une démarche graduelle.

L'ambition majeure est d'élargir la perspective de la SNAS/Ede Pèp vers la construction d'un vrai système de protection sociale et de promotion sociale, dans une logique de mise en œuvre de solidarités collectives (toutes les fois que ceci est possible) pour garantir la réalisation des droits sur la base des divers principes d'égalité (d'accès, de traitement et de résultat) et en fonction des contraintes financières qu'il conviendra de desserrer.

Dans cette optique, il faut établir un cadre normatif (lois et décrets d'application) sur le droit à la protection sociale et à la promotion sociale et sur les mécanismes correspondants, qu'il s'agisse des mécanismes fondés sur le financement public interne ou sur le financement externe. Ce, afin de construire, progressivement, une action publique cohérente, où les programmes et projets sont coordonnés, articulés, quelle que soit leur source de financement.

### 1. Pour une loi sur le système de protection sociale et de promotion sociale

La Constitution de 1987 et celle de 1987 amendée stipulent très clairement l'ambition de créer une "nation socialement juste". Afin d'y parvenir, les stratégies institutionnelles mises en place pour la SNAS/Ede Pèp doivent être révisées de manière à ce que l'effort d'ordonnancement et de rationalisation présent dans le PARP soit prolongé et inscrit dans l'armature juridique actuelle. Il convient ainsi, dans la mesure du possible, de construire une démarche unificatrice qui assure la cohérence du système et consacre également le droit à la promotion sociale (incluant l'appui à "l'inclusion économique"), en référence aux analyses et propositions énoncées plus haut.

Ce qui suit procède de cette vision unificatrice. Il faudra veiller, au moment des arbitrages sur le momentum politique, à rester au plus près de celle-ci, y compris en cas de découpage thématique ou sectoriel.

## 2. Droits des citoyens et obligations de l'État

La loi sur le système de protection et de promotion sociale doit consacrer:

- a) Le droit à la protection sociale. Généralement, les instruments légaux internationaux utilisent l'expression "sécurité sociale". Sepúlveda (2014) montre que les deux expressions "sécurité sociale" et "protection sociale" sont synonymes dans ces instruments, en rappelant que le PIDESC, par exemple, stipule que le droit à la sécurité sociale inclut le droit à l'assurance sociale. Autrement dit, il inclut le droit à obtenir et à conserver des prestations sociales en espèces ou en nature, sans discrimination, afin d'être protégé contre a) le manque de revenus du travail lié à la maladie, l'invalidité, la maternité, les accidents du travail, la vieillesse ou le décès d'un parent, b) les dépenses excessives pour obtenir des soins de santé, c) un appui familial insuffisant, notamment pour les enfants et les autres parents à charge (Sepúlveda, 2014). Mais, comme indiqué dans l'analyse de la configuration des droits, il y a aussi les droits "à être mis dans une situation acceptable" (Lautier 2012) qui vont au-delà d'une protection contre des risques.
- b) L'obligation de l'État à réaliser le droit à la protection sociale:
  - i) En assurant un financement stable et en effectuant des ajustements sous contrainte (principe de faisabilité) en fonction des principes de justice et, en particulier, des combinaisons des principes d'égalité, aussi bien du côté des prélèvements fiscaux que des dépenses sociales publiques. Le financement public de la sécurité sociale (i.e. hors cotisations) doit être fondé sur une fiscalité progressive ou sur les mécanismes les moins régressifs (sachant que la fiscalité indirecte est le choix premier dans les États à faible pression fiscale et aux structures administratives encore insuffisamment robustes).
  - ii) En veillant à ce que le fonctionnement des institutions tende vers les droits réels, en évitant ou en minimisant les cas de protection tronquée.

## 3. Assistance sociale, sécurité sociale et promotion sociale

La loi doit préciser les grands objectifs du système de protection et de promotion sociales de même que la définition de la protection/promotion sociales de base et spécifier les grandes composantes du système:

- a) La sécurité sociale ou l'assurance contre l'ensemble de risques déjà évoqué plus haut;
- b) L'assistance entendue comme l'ensemble des prestations et services collectifs permettant aux ménages les plus pauvres d'éviter les stratégies de vie qui érodent leurs moyens de vie;
- c) La promotion sociale entendue comme l'ensemble des prestations et services collectifs permettant aux ménages, notamment les plus pauvres, de construire des capacités ou d'accéder à de nouveaux moyens y compris par l'emploi;

#### 4. Principes directeurs entre principes de justice sociale et opérationnalisation

La loi doit stipuler:

- a) Les principes recteurs du système de protection et de promotions sociales
  - a. Cohérence, pertinence, efficacité et efficacité des services et prestations;
  - b. Universalité, transparence et reddition de comptes, exigibilité ;
- b) Les principes de justice de référence, y compris en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes, et éviter par là-même de s'en tenir à un usage excessif de la notion d'équité.
- c) Les fondements et les modalités de régulation de l'imposition de conditionnalités pour un usage raisonnable de celles-ci avec, à moyen terme, la perspective de transferts monétaires non conditionnés conformément à l'approche par les droits.

#### 5. Architecture institutionnelle, coordination et articulation

La loi doit poser les balises institutionnelles nécessaires pour:

- a) Définir les grands principes de la coordination horizontale inter et intra-sectorielle tout comme ceux de la coordination verticale entre les niveaux de décision, de l'État central aux collectivités territoriales. La cohérence entre les différents programmes ou projets de l'action publique est un principe de base qui doit régir l'ensemble des programmes ou projets avec financement public interne ou non.
- b) Dessiner une architecture institutionnelle clairement orientée, qui:
  - i) Établit les instances de conception, d'exécution, de suivi et d'évaluation et d'orientation stratégique, de reddition de comptes ;
  - ii) Intègre le principe de la participation de la société civile, et plus précisément les catégories les plus concernées ;
  - iii) Traduit, dans son organisation même, les principes de transparence et de reddition de comptes d'une part, d'exigibilité de l'autre.
- c) **Clarifier les rôles et missions des ministères sectoriels et des ministères à vocation transversale** dans la constitution et le fonctionnement du système de protection sociale comme tel et dans ses interrelations avec les politiques sectorielles.

#### 6. Système d'informations sociales (SIS)

- a) La loi doit comporter un volet sur la constitution d'un système d'informations sociales en général et sur la production et la gestion de l'information en particulier. Ce volet porterait sur:
  - i) La collecte de données auprès des bénéficiaires potentiels;
  - ii) La constitution de bases de données (décrites plus haut) et leur gestion;
  - iii) La participation de l'Office National d'Identification (ONI) au réseau d'institutions partie prenante de la gestion des informations;

- iv) Le réseau d'institutions concernées par le partage des informations, en distinguant l'institution responsable des autres, en indiquant les principales passerelles entre institutions ;
- v) Le principe de confidentialité vis-à-vis des tiers et les sanctions des transgressions dudit principe.

Au final, cet ensemble de recommandations est dense car porté par une perspective de long terme. Une tentative de priorisation des recommandations est proposée à l'annexe 7.8. Elle comporte un propos liminaire sur la construction et l'interprétation de la priorisation en fonctions des horizons temporels (court, moyen et long terme).





## Bibliographie

- Abramovich Victor, Courtis (2005), *El acceso a la información como derecho* <<http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/5/276.pdf>>.
- Alexis, Claude Raymond (2014), Note sur le dividende démographique en Haïti, Montréal.
- Azevedo Viviane, Oscar Bouillon et Ignacio Irrarázaval (2011), *Sistemas Integrados de Información Social: su rol en la protección social*, Centro de Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Caldwell, John C. (1978), “A theory of fertility: from high plateau to destabilization”, *Population and Development Review*, vol. 4, N° 4.
- Cosío-Zavala, María Eugenia (2014), “Demografía, pobreza y desigualdades”, in Quenan Carlos et Sébastien Velut, *Los desafíos del desarrollo en América Latina. Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas*, Agence Française de Développement (AFD), pp. 140-168 <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00968878/document>>.
- Cayemittes, Michel y otros (2013), *Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services, Haïti 2012*, Port-au-Prince, Ministère de la santé publique et de la population (MSPP), Institut haïtien de l'enfance (IHE) et ICF International.
- Cecchini, Simone et Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos* (LC/G.2488-P), *Libros de la CEPALC*, Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.11.II.G.23.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2010), *Quel genre d'État pour quel genre d'égalité ?*, XIe Conférence régionale sur les femmes de l'Amérique latine et des Caraïbes, Brasilia, 13 - 16 juillet (LC/G.2450/Rev.1) [en ligne], Santiago du Chili, [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/40116/Que\\_Estado\\_para\\_que\\_igualdad.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/40116/Que_Estado_para_que_igualdad.pdf)
- \_\_\_\_\_ (1998), *Pacte fiscal*, No. 212, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- DIAL (2014), *Le marché du travail : situation en 2012 et évolution depuis 2007*, ECVMAS 2012 <[http://www.desastres-naturels.fr/sites/default/files/triptyque\\_marche\\_du\\_travail\\_701204.pdf](http://www.desastres-naturels.fr/sites/default/files/triptyque_marche_du_travail_701204.pdf)>.
- DPCE (Direction de la planification et de la coopération extérieure) et MENFP (Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle) (2012), *Recensement scolaire 2011-2012. Annuaire statistique*, Port-au-Prince.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Recensement scolaire 2010-2011. Annuaire statistique*, Port-au-Prince.
- Esquivel Valeria (2011), “La economía del cuidado: un recorrido conceptual” in Sanchis Norma, *Aportes al debate del desarrollo en América Latina. Una perspectiva feminista*, p. 21-32, Red de Género y Comercio [en línea] <[www.generoycomercio.org](http://www.generoycomercio.org)>.

- Esping-Andersen, Gósta (2009), *The incomplete Revolution. Adapting to women's new roles*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge, Mass. & Princeton University Press, Princeton NJ.
- Faur Eleonor (2008), *The "Care Diamond": Social Policy Regime, Care Policies and Programmes in Argentina*, United Nations Research Institute for Social Development, [online] <[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/8b18431d756b708580256b6400399775/695f3b781b8ea414c125753700562c23/\\$FILE/ArgentinaRR3.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/8b18431d756b708580256b6400399775/695f3b781b8ea414c125753700562c23/$FILE/ArgentinaRR3.pdf)>.
- Feres, Juan Carlos (2008), *Pobreza y uso del tiempo*, Curso Internacional "Redistribución del tiempo, un indicador de igualdad", Santiago de Chile, 19-30 de mayo.
- FIDA (Fonds International de Développement Agricole) (2013), *Programme d'appui aux initiatives productives en milieu rural. Rapport de supervision. Rapport principal et appendices*, Port-au-Prince, Rome, (en ligne) <<http://operations.ifad.org/documents/654016/9ce578e0-fac0-414b-8b19-a9a222d39c19>>.
- Filgueira Fernando, Rico Nieves (2010), *La economía política del tiempo y del cuidado. Desafíos para la matriz de protección social*, Seminario internacional "Políticas de cuidado, género y bienestar", UNFPA, IDES, UNICEF, Buenos Aires, Octubre.
- FINACTU International S.A. (2013), *Rapport de cadrage actuariel du dispositif d'assurance maladie réalisée dans le cadre d'un projet pilote (OFATMA)*.
- FAES (Fonds d'assistance économique et sociale) (2013), Programme National d'Assistance Sociale (rapport 2012-2013). Un an de mise en œuvre, Port-au-Prince.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Ti Manman Cheri. Document de programme*, Port-au-Prince.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Rapport annuel 2009-2010*, Port-au-Prince.
- Fraser, Nancy (1997), *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*, New York-Londres, Routledge.
- Gammage Sarah (2010), « Time Pressed and Time Poor : Unpaid Household work
- Gouvernement de la République d'Haïti (2014), *Luttons pour une Haïti sans pauvreté. Plan d'action pour la réduction de la pauvreté extrême*, Port-au-Prince [en ligne] <[http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/parpplanaction22avril\\_0.pdf](http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/parpplanaction22avril_0.pdf)>.
- Groupe Européen de Recherche sur l'Équité des Systèmes Éducatifs (2003), *L'équité des systèmes éducatifs européens. Un ensemble d'indicateurs*, Liège, Service de Pédagogie théorique et expérimentale, Université de Liège.
- Herrera, Javier et Nathalie Lamaute-Brisson, Daniel Milbin, François Roubaud, Camille Saint-Macary, Constance Torelli, Claire Zanuso, (2014), *L'évolution des conditions de vie en Haïti entre 2007 et 2012. La réplique sociale du séisme*, IHSI, DIAL, Port-au-Prince, Paris
- IHSI (Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique) (2010), *Enquête sur l'emploi et l'Économie Informelle (EEEI). Premiers résultats de l'enquête emploi (phase 1)*, Port-au-Prince <<http://ihsi.ht/pdf/eeei.pdf>>.
- IMF (International Monetary Fund) (2012), *Haiti: Fourth Review Under the Extended Credit Facility—Staff Report and Press Release. IMF Country Report No. 12/220* [en ligne], Washington D.C. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12220.pdf>>.
- Lamaute-Brisson, Nathalie (2014b), *Famille, activité économique et genre. Un regard exploratoire (ECVMAS 2012)*, Présentation au colloque Haïti: pour une reconstruction durable, ANR, Fondation de France, Port-au-Prince, 3-5 décembre.
- \_\_\_\_\_ (2014a), *Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haïti, Serie Políticas Sociales*, No. 212, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), UNICEF. Publicación de Naciones Unidas, LC/L.3919-
- \_\_\_\_\_ (2013a), "Redistribuir el cuidado: para un nexo de políticas públicas", *Redistribuir el cuidado. El desafío de las políticas*, Coral Calderón Magaña (coord.), Cuadernos de la CEPALC, N° 101 (LC/G.2568-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations Unies, N° de vente: S.13.II.G.9.

- \_\_\_\_\_ (2013b), *Systèmes de protection sociale en Amérique latine et dans les Caraïbes. Haïti, Documento de proyecto*, N° 113 (LC/W.523), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- \_\_\_\_\_ (2012), *Enquêtes auprès des ménages en Haïti et perspective de genre (1999-2005)*, Commission Économique des Nations Unies pour l'Amérique Latine et la Caraïbe (CEPAL), Division de la promotion de l'égalité des sexes Santiago du Chili, LC/L.3442
- \_\_\_\_\_ (2010), "Economía del cuidado de la niñez en Haití: proveedores, hogares y parentesco", *Serie Mujer y desarrollo*, N° 95 (LC/L.3130-P), Santiago du Chili, Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations Unies, N° de vente: S.09.II.G.105.
- Lamaute-Brisson, Nathalie et Pablo Ibarrarán (2009), *Evaluación del Fondo de Asistencia Económica y Social*, Document à soumettre à discussion, Bureau de l'évaluation et de la supervision (OVE/TDP-04/10) et Banque interaméricaine de développement (BID) [en ligne], Washington D. C. <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35572739>>.
- Lamaute-Brisson, Nathalie, Janin Jadotte et Irdèle Lubin (2005), *Éducation et Pauvreté en Haïti*, Port-au-Prince (Groupe de recherche et d'intervention en éducation alternative (GRIEAL) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).
- Lautier, Bruno (2012), « La diversité des systèmes de protection sociale en Amérique latine. Une proposition de méthode d'analyse des configurations de droits sociaux », *Revue de la régulation*, 1<sup>er</sup> semestre, No. 11, Dossier: Les capitalismes en Amérique latine. De l'économique au politique, pp. 1-17, <http://regulation.revues.org/9636>
- Lazzeri, Christian (2009), "Reconnaissance et redistribution ? Repenser le modèle dualiste de Nancy Fraser », in Caillé, Alain et Christian Lazzeri (dir.), *La reconnaissance aujourd'hui*, CNRS Éditions, Paris, pp. 171-225.
- Lombardo, Annalisa (2012), *Mapping of Social Protection Programs in Haiti*, Port-au-Prince, OXFAM y UNICEF.
- Lewis, Jane (1992), "Gender and the Development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy*, Vol. 1, No. 3, p. 159-173.
- Lund, Francie (2012), *Formal vs. Informal Employment: A Gender Divide*. Paper presented at Friedrich Ebert Stiftung (FES) Conference, Lusaka, October 22-23, Lusaka. To be published online at [www.fes-southernafrica.org](http://www.fes-southernafrica.org).
- May, John F. (2013), *Agir sur les évolutions démographiques*, Bruxelles, Académie royale de Belgique.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008), *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*, Buenos Aires, Conseil latino-américaine de sciences sociales (CLACSO).
- Martínez Franzoni Juliana (2005), «La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina», *Nueva sociedad*, N°. 199 (sep-oct) , pags. 35-52.
- MENFP (Ministère de l'éducation nationale de la formation professionnelle) (2012), "PSUGO/Mise en œuvre. Une promesse qui dépasse les espérances", *MENFP Info*, Bulletin d'information du MENFP, vol. 9, N° 80.
- \_\_\_\_\_ (2007), "La stratégie nationale d'action pour l'Éducation pour tous" [en ligne], [http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Haiti/Haiti\\_EFA.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Haiti/Haiti_EFA.pdf).
- Mérat, Pierre Jorès (2011), "Protection sociale en Haïti", inédit.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (2000), *Sistema integrado de evaluación de intervenciones públicas, Documento no. 4, Metodología de análisis de políticas públicas: conceptos y criterios*, Santiago de Chile <[www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)>.
- Molyneux, Maxine (2006), "Mothers at the service of the new poverty agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's conditional transfer programme", *Social Policy & Administration*, vol. 40, N° 4.

- \_\_\_\_\_(s/f), “Conditional cash transfers: A ‘pathway to women’s empowerment?’” [en ligne] <[http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6\\_en/documentos/8.%20Maxine%20Molineux\\_Conditional%20Cash%20Transfers.%20A%20Pathway%20to%20Womens%20Empowerment.pdf](http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6_en/documentos/8.%20Maxine%20Molineux_Conditional%20Cash%20Transfers.%20A%20Pathway%20to%20Womens%20Empowerment.pdf)>.
- Montaño Virreira, Sonia et Coral Calderón Magaña (2010), “El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo”, *Cuadernos de la CEPALC*, N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations Unies, N° de vente: S.10.II.G.35.
- MSPP (Ministère de la santé publique et de la population), IHE (Institut haïtien de l’enfance) et ICF International (2014), *Évaluation de la prestation des services de soins de santé 2013*, Maryland, Institut haïtien de l’enfance (IHE) et ICF International.
- Muller Pierre (1990), *Les politiques publiques*, PUF, Paris
- OIT (Organisation internationale du travail) (2010), *Mémoire technique sur le renforcement du ministère des Affaires sociales et du Travail*, Genève.
- ONPES (Observatoire national de la pauvreté et de l’exclusion sociale) (2013), *Programme “Ede Pèp”. Etude d’impact*, Port-au-Prince, Ministère de la planification et de la coopération extérieure, Union européenne.
- Ocampo, José Antonio (2001), “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, No 74 (LC/G.2135-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pautassi, Laura et Carla Zibecchi (2010), “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programa de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, *serie Políticas Sociales*, No 159 (LC/L.3198-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Renault, Emmanuel (2004), *L’expérience de l’injustice. Reconnaissance et clinique de l’injustice*, Paris, La Découverte.
- Repetto, Fabián (2003), *Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*, Serie Políticas Sociales, No. 62, LC/L.1853-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations Unies, N° de vente: S.03.II.G.21.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2011), “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?”, *serie Asuntos de género*, N° 109 (LC/L.3416), Santiago du Chili, Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Roubaud, François et Claire Zanuso (2014), “Marché du travail: dynamique 2007-2012”, présentation à la conférence “Quatre ans après le tremblement de terre en Haïti”, Ministère de l’économie et des finances, Paris, 14 janvier [en ligne] <[http://www.desastres-naturels.fr/sites/default/files/presentation\\_premiers\\_resultats\\_marche\\_du\\_travail\\_14\\_janvier\\_2014.pdf](http://www.desastres-naturels.fr/sites/default/files/presentation_premiers_resultats_marche_du_travail_14_janvier_2014.pdf)>
- Sainsbury Diane (1993) “Dual Welfare and Sex Segregation of Access to Social Benefits: Income Maintenance Policies in the UK, the US, the Netherlands & Sweden”, *Journal of Social Policy*, 22 (1), 69-98.
- Sainsbury Diane (ed.) (1994), *Gendering Welfare States*, London, Sage.
- Sainsbury, Diane (2000), “Les droits sociaux des femmes et des hommes. Les dimensions du genre dans les États-Providence ” in *Genre et politique. Débats et perspectives*, Gallimard, Folio Essais, Paris.
- Salès, Jean-Frédéric (2008), *Code du travail de la République d’Haïti*, Port-au-Prince.
- Schwartz, Timothy T. (2014), *Beneficiary Targeting in Haiti: Detection Strategies*, Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire (CNSA), Port-au-Prince.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- Sepúlveda, Magdalena (2014), “De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 189 (LC/L.3788), Santiago du Chili, Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

- Sojo, Ana (2011), "De la evanescencia a la mira: El cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina", *serie Seminarios y conferencias*, N° 67 (LC/L.3393), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Soto, Humberto (2014), *Communication personnelle sur les systèmes d'informations sociales et les Registres de Bénéficiaires*.
- Stiglitz, Joseph (2012), « The 1 percent problem », *Vanity Fair*, May 31 <<http://www.vanityfair.com/politics/2012/05/joseph-stiglitz-the-price-on-inequality>>.
- Thelen, Kathleen (2003), "Comment les institutions évoluent: perspectives de l'analyse comparative historique", *L'Année de la Régulation*, vol. 7, pp. 13-43 <[http://webcom.upmf-grenoble.fr/regulation/Annee\\_regulation/Thelen%20AR7.pdf](http://webcom.upmf-grenoble.fr/regulation/Annee_regulation/Thelen%20AR7.pdf)>.
- Théret, Bruno (1999), « Vers un socialisme civil? L'épreuve de la contrainte démocratique de différenciation de la société », in Bernard Chavance, Eric Magnin, Ramine Motamed-Nejad, Jacques Sapir (dir.), *Capitalisme et socialisme en perspective. Évolution et transformation des systèmes économiques*, Paris, La Découverte, pp. 43-78.
- Théret, Bruno (1992), *Régimes économiques de l'ordre politique*. PUF, Paris, 353 p.
- Warner, Mildred et Liu Zhilin (2006), "The Importance of Child Care in Economic Development: A Comparative Analysis of Regional Economic Linkage", *Economic Development Quarterly*, Vol. 20 No. 1, February, pp. 97-103.



# **Annexes**





## Annexe 1

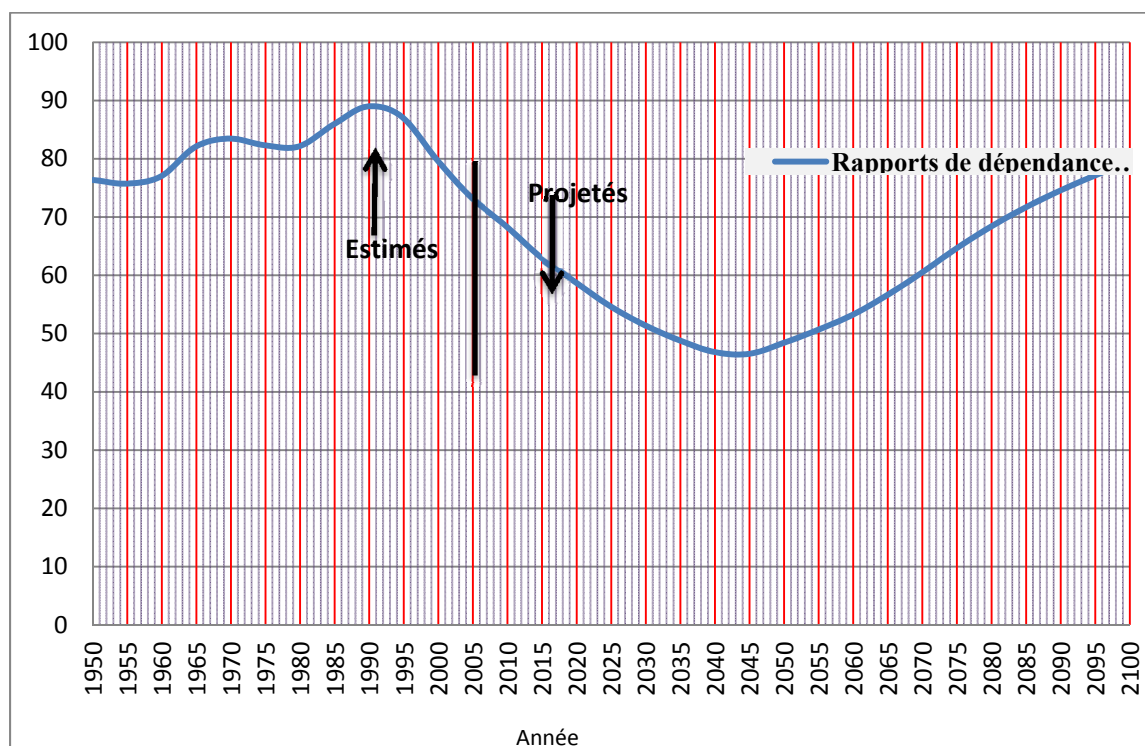
### Haïti: le dividende démographique entre qualification des ressources humaines et croissance économique

La transition démographique a certainement une grande importance en termes de croissance économique et de structure de la population. Elle comprend une période pendant laquelle les populations dépendantes diminuent par rapport à la population en âge de travailler (Cosío-Zavala, 2014), communément appelée période du « dividende démographique ». C'est, en d'autres termes, la période où l'on observe une baisse continue du rapport de dépendance<sup>82</sup> démographique qui est le nombre de personnes susceptibles d'être (compte tenu de leur âge) économiquement dépendants pour 100 personnes en âge de travailler.

Le graphique suivant retrace, à partir des données estimées et projetées par le Centre Latino-Américain de Démographie (CELADE) – Division de Population de la CEPALC, l'évolution du rapport de dépendance pour Haïti pour la période 1950-2100.

**GRAPHIQUE 1: RAPPORTS DE DEPENDANCE DEMOGRAPHIQUE, OBSERVES ET PROJETES, HAÏTI, 1950 A 2100**

*Nombre de dépendants par 100 personnes en âge de travailler*



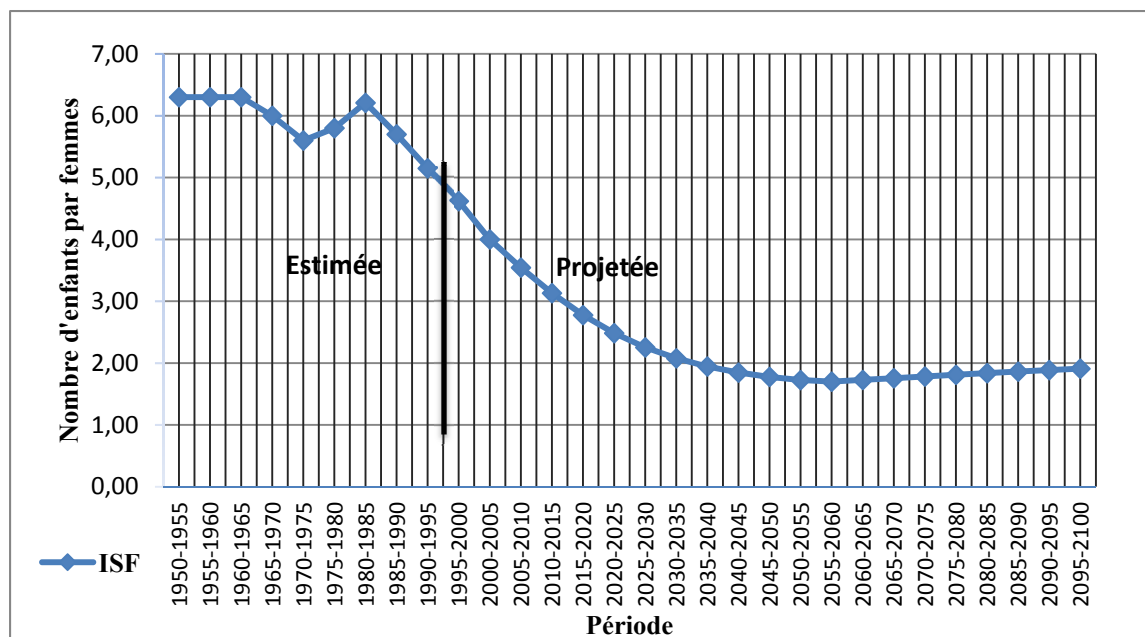
Source: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2013

[http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm).

<sup>82</sup> Le rapport de dépendance démographique est le rapport de la population combinée de jeunes (personnes âgées de 0 à 14 ans) et de personnes âgées (personnes âgées de 60 ans et plus) à la population en âge de travailler (personnes âgées de 15 à 59 ans).

De 1950 à 1990, le rapport de dépendance démographique est passé de 76 à 89 personnes à charge pour 100 travailleurs haïtiens. Cette période est marquée par une baisse de la mortalité qui a fait augmenter le groupe d'âge de moins de 15 ans. A partir de 1993, la décroissance de ce rapport est fortement imputable à la réduction de la fécondité qui fait augmenter le groupe d'âge de la population active.

**GRAPHIQUE 2:  
ÉVOLUTION DE LA FECONDITE ESTIMEE ET PROJETEE, HAÏTI  
1950 A 2100**



Source: ICF International, 2012. The DHS Program STATcompiler, <http://www.statcompiler.com>

Le rapport de dépendance démographique continuera à baisser et atteindra le seuil de 46 personnes à charge pour 100 personnes en âge de travailler d'ici à 2043, d'autant qu'à partir de 2030-2035, la fécondité sera en dessous du niveau de remplacement des générations (2,1 enfants par femme).

Le pays achèvera donc son dividende démographique en 2043, puisque, dès l'année suivante le rapport de dépendance devrait augmenter en raison du vieillissement de la population.

Source : Alexis (2014).

## Annexe 2

### Un exemple de choix des principes d'égalité: le cas de l'éducation

| On pose  | On admet  | On dénonce  | On prône  |
|--|---|---|---|
| <b>Egalité des chances ou égalité d'accès</b>  |   |   |   |
| L'existence de dons, de potentialités ou d'aptitudes naturelles. Celles-ci définissent le niveau ou seuil que l'individu peut espérer atteindre                      | Des résultats inégaux, à condition qu'ils soient proportionnels aux aptitudes de départ. L'existence de filières de valeur inégale. Une inégalité de traitement                             | Le fait que le mérite ne soit pas le seul critère d'accès aux filières nobles. Les biais socioculturels affectant les tests d'orientation. Les imperfections de évaluations responsables du fait qu'à valeur égale, tel élève réussisse et tel autre échoue         | Une détection objective ou scientifique des talents et des procédures scientifiques d'orientation. Une égalité d'accès aux filières longues, à aptitudes égales, pour les enfants de milieux favorisés et défavorisés. Une école sur mesure, c'est-à-dire un système d'options variées et des filières d'enseignement adaptées aux aptitudes des élèves. Une aide aux défavorisés doués (bourses) |
| <b>Egalité de traitement</b>   |   |   |   |
| La capacité de tous à réaliser les apprentissages fondamentaux et donc à bénéficier d'un enseignement de base  | L'existence de dons, de potentialités ou d'aptitudes naturelles. Des résultats inégaux à condition que les élèves aient pu bénéficier de conditions d'apprentissage de qualité équivalente. | L'inégale qualité de l'enseignement, responsable d'acquis inégaux. Les écoles sanctuaires et les écoles-ghettos, les classes de niveaux, les filières explicites et implicites qui engendrent une inégale qualité d'enseignement.                                   | L'école unique ou l'enseignement compréhensif et, notamment, le tronc commun pour l'enseignement secondaire inférieur   |
| <b>Egalité des acquis ou de réussite scolaire</b>  |   |   |   |
| Des potentialités d'apprentissage extensibles. Des caractéristiques individuelles (cognitives et affectives) modifiables. Des différences de rythme d'apprentissage. | Des différences de résultats au-delà des compétences essentielles.  | L'idéologie des dons. Les discriminations négatives (parmi lesquelles les classes de niveaux, les filières, les écoles sanctuaires et les écoles ghettos) c'est-à-dire toutes les situations où l'inégale qualité d'enseignement amplifie les inégalités de départ. | L'égalité des acquis pour les compétences essentielles. La discrimination positive, la pédagogie de maîtrise, l'évaluation formative ainsi que tous les dispositifs de soutien qui visent à réduire les inégalités de départ.   |

Source : Groupe Européen de Recherche sur l'Équité des Systèmes Éducatifs (2003).

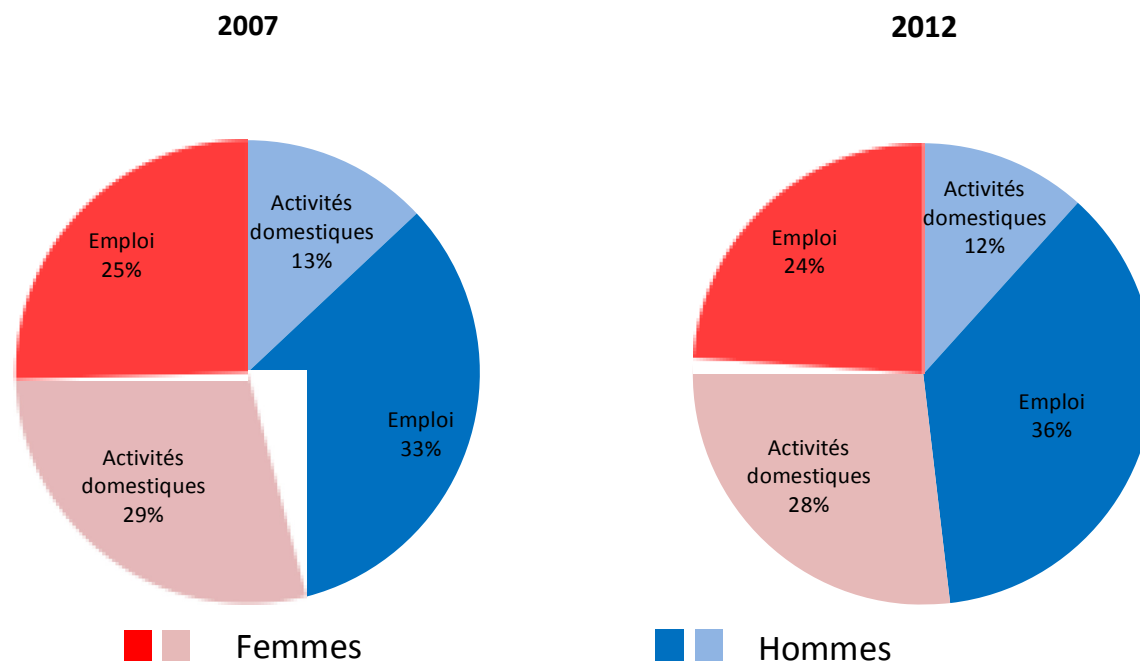
**Annexe 3**  
**Tableau récapitulatif de la SNAS/Ede Pèp (octobre 2014)**

| Programmes                           | Institution | Artibonite | Centre  | Grande Anse | Nippes  | Nord    | Nord Est | Nord Ouest | Ouest     | Sud     | Sud Est | Total     |
|--------------------------------------|-------------|------------|---------|-------------|---------|---------|----------|------------|-----------|---------|---------|-----------|
| Ti mannan Cheri                      | FAES        | 11 507     | 9 209   | 3 147       | 4 787   | 11 631  | 3 313    | 8 056      | 22 069    | 8 209   | 4 306   | 86 234    |
| PSUGO : nombre d'élèves              | MENFP       | 248 505    | 88 493  | 55 558      | 30 087  | 161 039 | 57 196   | 59 639     | 570 322   | 67 653  | 60 681  | 1 399 173 |
| Cantines scolaires : nombre d'écoles | PNCs        | 424        | 204     | 49          | 68      | 215     | 147      | 246        | 375       | 175     | 285     | 2 188     |
| Cantines scolaires : nombre d'élèves | PNCs        | 133 440    | 72 644  | 20 695      | 16 553  | 62 709  | 49 078   | 67 561     | 115 507   | 54 474  | 89 978  | 682 639   |
| Kore Peyizan (semences)              | FAES        | 9 200      | 11 998  | 9 000       | 6 150   | 8 250   | 16 300   | 12 446     | 13 466    | 31 015  | 9 675   | 127 500   |
| Kore Peyizan (Pêche)                 | FAES        | 1 500      | 0       | 3 320       | 1 000   | 0       | 2 000    | 650        | 3 750     | 3 330   | 900     | 16 450    |
| Kore Peyizan (kits outils)           | FAES        | 1 100      | 0       | 1 400       | 600     | 1 072   | 5 100    | 0          | 3 200     | 1 900   | 442     | 14 814    |
| Kredi Fanm Lakay                     | FAES        | 0          | 1 217   | 0           | 0       | 0       | 0        | 0          | 0         | 0       | 0       | 1 217     |
| Kore Etiyòyan                        | FAES        | 12 879     | 1 025   | 389         | 0       | 6 031   | 384      | 567        | 7 242     | 2 147   | 745     | 31 409    |
| Kore Moun Andikape                   | FAES        | 155        | 252     | 284         | 257     | 158     | 32       | 0          | 1 153     | 175     | 0       | 2 466     |
| Bon Solidarité                       | FAES        | 22 374     | 13 617  | 25 970      | 10 480  | 32 506  | 12 761   | 18 292     | 86 878    | 32 689  | 19 414  | 274 981   |
| Kantin Mobil                         | FAES        | 142 932    | 111 300 | 57 500      | 27 000  | 220 500 | 83 500   | 14 500     | 1 100 455 | 208 950 | 101 500 | 2 068 137 |
| Panyè Solidarite                     | FAES        | 163 515    | 70 362  | 60 250      | 54 498  | 134 138 | 65 872   | 97 578     | 901 868   | 125 533 | 121 565 | 1 795 179 |
| Resto Pep                            | FAES        | 0          | 0       | 0           | 0       | 0       | 0        | 0          | 741 500   | 0       | 0       | 741 500   |
| Restaurants communautaires           | MAST        | 26         | 10      | 10          | 11      | 46      | 9        | 17         | 185       | 23      | 21      | 358       |
| Plats /mois                          | MAST        | 260 000    | 100 000 | 100 000     | 110 000 | 460 000 | 80 000   | 170 000    | 1 890 000 | 230 000 | 210 000 | 3 610 000 |
| Alphabétisation- nombre Communes     | FAES        | 6          | 4       | 6           | 3       | 4       | 5        | 5          | 9         | 5       | 4       | 51        |

Source: Bureau de la Ministre déléguée auprès du Premier Ministre pour les Droits Humains et la lutte contre la Pauvreté Extrême (BMDHHLPE).

## Annexe 4 Travail des soins et travail marchand (emploi) des hommes et des femmes

**GRAPHIQUE 1**  
**NOMBRE D'HEURES TRAVAILLEES DANS LES ACTIVITES DOMESTIQUES**  
**ET DANS L'EMPLOI SELON LE SEXE**  
*10 ans et plus, 2007-2012*



Source: DIAL (2014).

Lecture:

- i) En 2012, 28% des heures travaillées dans l'économie haïtienne ont été assumées par des femmes et ont été consacrées aux activités domestiques (contre 12% dans le cas des hommes).
- ii) Le travail domestique compte pour 40% du total des heures travaillées dans l'économie haïtienne en 2012 et 70% des heures de travail domestique relèvent des femmes.
- iii) Sur l'ensemble des heures travaillées par les femmes, 53% sont consacrées, en 2012, aux activités domestiques. Pour les hommes, 75% de leurs heures travaillées ont été consacrées à l'emploi.

## Annexe 5

### Participation à l'activité économique des hommes et des femmes (2007-2012)

TABLEAU  
TAUX D'ACTIVITE PAR CLASSE D'AGE, SEXE ET MILIEU DE RESIDENCE  
*10 ans et plus, 2007-2012 En %.*

| 2012                | 10-24<br>ans | 25-54<br>ans | 55 ans<br>et + | Homme       | Femme       | Ensemble    |
|---------------------|--------------|--------------|----------------|-------------|-------------|-------------|
| Aire métropolitaine | 21,6         | 77,4         | 57,9           | 58,9        | 46,5        | 52,1        |
| Autre urbain        | 24,3         | 73,7         | 56,7           | 58,2        | 41,7        | 49,3        |
| Rural               | 42,9         | 81,6         | 71,5           | 72,6        | 53,2        | 63,1        |
| <b>Ensemble</b>     | <b>33,0</b>  | <b>78,3</b>  | <b>66,5</b>    | <b>66,0</b> | <b>48,4</b> | <b>56,9</b> |
| <b>2007</b>         |              |              |                |             |             |             |
| Aire métropolitaine | 22,0         | 74,9         | 51,7           | 53,8        | 43,5        | 48,1        |
| Autre urbain        | 14,4         | 72,4         | 49,6           | 50,4        | 36,9        | 43,0        |
| Rural               | 18,2         | 75,5         | 60,7           | 57,3        | 41,1        | 49,0        |
| <b>Ensemble</b>     | <b>18,4</b>  | <b>74,7</b>  | <b>57,9</b>    | <b>55,3</b> | <b>40,8</b> | <b>47,7</b> |
| <b>Evolution</b>    |              |              |                |             |             |             |
| Aire métropolitaine | -0,4         | 2,5          | 6,2            | 5,1         | 3,0         | 4,0         |
| Autre urbain        | 9,9          | 1,3          | 7,1            | 7,8         | 4,8         | 6,3         |
| Rural               | 24,7         | 6,1          | 10,8           | 15,3        | 12,1        | 14,1        |
| <b>Ensemble</b>     | <b>14,6</b>  | <b>3,6</b>   | <b>8,6</b>     | <b>10,7</b> | <b>7,6</b>  | <b>9,2</b>  |

Source: Herrera et al. (2014).

## Annexe 6

### Taux de chômage élargi et demande d'emplois à temps partiel (2007)

Note: Le taux de chômage élargi est le rapport entre la population composée des chômeurs (en quête active d'emploi) et des personnes dites « inactives » déclarant être disponibles pour travailler dans l'activité économique d'une part et la population constituée de la population active (actifs occupés + chômeurs) et des « inactifs » disponibles, d'autre part.

#### Enquête sur l'emploi et l'économie informelle (EEI 2007)

(En 2007), le taux de chômage élargi est particulièrement élevé: 40.6% de la population active augmentée des inactifs disponibles sont disponibles pour travailler!

(...) les femmes sont toujours plus touchées que les hommes par le chômage élargi (...), le taux de chômage élargi des femmes valant 1.51 fois celui des hommes (contre 1.29 dans le cas du taux de chômage ouvert). Le creusement des écarts est repérable dans tous les milieux de résidence.

**TABLEAU 1**  
**TAUX DE CHOMAGE ELARGI <sup>a/</sup> ET TAUX DE CHOMAGE OUVERT**  
**SELON LE SEXE PAR MILIEU DE RESIDENCE, 2007**  
*Pourcentage*

| <b>Taux de chômage élargi</b>       |                     |              |           |           |
|-------------------------------------|---------------------|--------------|-----------|-----------|
| Sexe                                | Aire Métropolitaine | Autre urbain | Rural     | Ensemble  |
| Homme                               | 49,1                | 38,7         | 24,2      | 32,3      |
| Femme                               | 54,8                | 53,4         | 44,5      | 48,7      |
| Ensemble                            | 52,1                | 46,5         | 34,2      | 40,6      |
| Population estimée                  | 1 082 747           | 818 132      | 2 676 027 | 4 576 906 |
| Échantillon                         | 6 134               | 4 870        | 3 960     | 14 964    |
| <b>Taux de chômage ouvert (BIT)</b> |                     |              |           |           |
| Sexe                                | Aire Métropolitaine | Autre urbain | Rural     | Ensemble  |
| Homme                               | 33,5                | 18,7         | 7,3       | 14,9      |
| Femme                               | 33,1                | 21,6         | 12,1      | 19,2      |
| Ensemble                            | 33,3                | 20,1         | 9,4       | 16,8      |
| Population estimée                  | 777 167             | 547 723      | 1 942 456 | 3 267 345 |
| Échantillon                         | 4 380               | 3 181        | 2 840     | 10 401    |

Source: IHSI. EEI. Enquête emploi 2007. a/ Selon la définition internationale (BIT), est au chômage toute personne en âge de travailler remplissant les trois conditions suivantes: être sans emploi, rechercher activement un emploi et être disponible pour travailler. On parle de chômage élargi si la personne sans emploi ne recherche pas activement un emploi mais se déclare disponible pour travailler.

Près de la moitié des chômeurs souhaiteraient faire des journées de 8 heures de travail tandis que 48% des inactifs involontaires disponibles pour travailler préféreraient travailler durant seulement une partie de la journée (le matin ou l'après-midi). Cette préférence pour un travail «à mi-temps» est liée à la catégorie fonctionnelle d'inactif: elle est le fait des élèves ou étudiants – qui sont les plus nombreux parmi les inactifs involontaires disponibles – et des personnes au foyer.

En effet, près des deux tiers des élèves ou étudiants et 41% des femmes au foyer (contre 28.7% des hommes au foyer) choisiraient de travailler une partie de la journée. C'est un problème de conciliation des tâches propre au statut d'inactif (étudier, effectuer les travaux domestiques) et de l'activité économique. Pour les femmes au foyer, la question est bien celle de la conciliation entre travaux domestiques/tâches familiales et la participation à l'activité économique tandis qu'un contingent important (44.8%) des hommes au foyer envisagent de «sortir» de l'obligation de conciliation en déclarant qu'ils accepteraient une journée de travail de huit heures.

**TABLEAU 2**  
**DISTRIBUTION DES INACTIFS INVOLONTAIRES DISPONIBLES SELON LE TEMPS**  
**DE TRAVAIL RECHERCHE OU DESIRE PAR CATEGORIE FONCTIONNELLE**  
**D'INACTIF ET PAR SEXE. 2007.**

*Pourcentage*

| Temps de travail recherché ou désiré           | Élève, étudiant |         | Personne au foyer |         | Malade, invalide |        | A la retraite, rentier, autre |        | Ensemble  |
|--|-----------------|---------|-------------------|---------|------------------|--------|-------------------------------|--------|-----------|
|  | Homme           | Femme   | Homme             | Femme   | Homme            | Femme  | Homme                         | Femme  |           |
| Toute la journée (8h)                          | 12,5            | 13,1    | 44,8              | 36,5    | 58,9             | 30,0   | 46,5                          | 35,8   | 29,5      |
| Une partie de la journée (matin ou après-midi) | 64,7            | 66,9    | 28,7              | 41,7    | 32,4             | 40,9   | 28,6                          | 38,7   | 48,0      |
| Une partie de la journée (soirée ou nuit)      | 9,5             | 8,8     | 4,2               | 7,5     |                  | 10,3   | 8,8                           | 13,2   | 8,2       |
| Indifférent                                    | 13,3            | 11,2    | 22,3              | 14,3    | 8,7              | 18,8   | 16,2                          | 12,3   | 14,3      |
| Total  | 100,0           | 100,0   | 100,0             | 100,0   | 100,0            | 100,0  | 100,0                         | 100,0  | 100,0     |
| Population estimée                             | 248 496         | 215 903 | 120 254           | 524 669 | 14 499           | 21 088 | 76 599                        | 84 951 | 1 306 459 |
| Échantillon                                    | 864             | 813     | 472               | 1 738   | 38*              | 70*    | 278                           | 279    | 4 552     |

Source: IHSI. EEEI. Enquête emploi 2007. \* Les effectifs des inactifs involontaires disponibles sont trop faibles dans l'échantillon pour des inférences statistiques relatives à leur distribution selon le temps de travail recherché ou désiré.

Source: Extrait de IHSI (2010).



## Annexe 7

### Taux de chômage élargi (2007-2012) par classe d'âge et par sexe selon le milieu de résidence

Enquête sur les conditions de vie après séisme (ECVMAS 2012).

**TABLEAU**  
**TAUX DE CHOMAGE ELARGI PAR CLASSE D'AGE, SEXE ET MILIEU**  
**DE RESIDENCE - 10 ANS ET PLUS, 2007-2012 <sup>A/</sup>**  
*Pourcentage*

| <b>2012</b>         | <b>10-24<br/>ans</b> | <b>25-54<br/>ans</b> | <b>55 ans<br/>et +</b> | <b>Homme</b> | <b>Femme</b> | <b>Ensemble</b> |
|---------------------|----------------------|----------------------|------------------------|--------------|--------------|-----------------|
| Aire métropolitaine | 57,2                 | 35,4                 | 36,6                   | 33,3         | 46,2         | 40,2            |
| Autre urbain        | 44,5                 | 37,7                 | 24,7                   | 26,9         | 48,2         | 38,1            |
| Rural               | 26,0                 | 19,9                 | 10,2                   | 12,3         | 29,3         | 20,1            |
| <b>Ensemble</b>     | <b>35,4</b>          | <b>28,8</b>          | <b>16,8</b>            | <b>19,8</b>  | <b>38,3</b>  | <b>28,9</b>     |
| <b>2007</b>         |                      |                      |                        |              |              |                 |
| Aire métropolitaine | 78,3                 | 41,6                 | 26,1                   | 49,1         | 54,8         | 52,1            |
| Autre urbain        | 77,1                 | 35,2                 | 25,5                   | 38,7         | 53,4         | 46,5            |
| Rural               | 69,1                 | 24,0                 | 11,9                   | 24,2         | 44,5         | 34,2            |
| <b>Ensemble</b>     | <b>73,0</b>          | <b>30,5</b>          | <b>15,6</b>            | <b>32,3</b>  | <b>48,7</b>  | <b>40,6</b>     |
| <b>Evolution</b>    |                      |                      |                        |              |              |                 |
| Aire métropolitaine | -21,1                | -6,2                 | 10,5                   | -15,8        | -8,6         | -11,9           |
| Autre urbain        | -32,6                | 2,5                  | -0,8                   | -11,8        | -5,2         | -8,4            |
| Rural               | -43,1                | -4,1                 | -1,7                   | -11,9        | -15,2        | -14,1           |
| <b>Ensemble</b>     | <b>-37,6</b>         | <b>-1,7</b>          | <b>1,2</b>             | <b>-12,5</b> | <b>-10,4</b> | <b>-11,7</b>    |

Source: Herrera et al. (2014).

<sup>A/</sup> Voir l'annexe 7.6.

## Annexe 8

### Horizon temporel des recommandations et priorités

#### Liminaire

L'ensemble des recommandations se situe sur un registre stratégique et non sur un registre opérationnel, et ceci dans la perspective d'une consolidation de la SNAS. Cette consolidation passe par un recentrage sur quelques fonctions ou droits clé et l'unification institutionnelle en regard de la fragmentation observée.

Le tableau ci-dessous est construit à partir de la liste des recommandations telle qu'elle se dégage du déroulement du dernier chapitre pour en faciliter le repérage ainsi que la relecture des arguments ou justifications qui sous-tendent chacune des recommandations.

En cohérence avec la logique gradualiste retenue dans le texte,

Trois horizons temporels sont proposés: le court terme (1 à 3 ans), le moyen terme (3 à 6 ans) et le long terme;

Une échelle de degrés de priorité a été établie:

|                   |                   |                   |                   |
|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>PRIORITÉ 1</b> | <b>PRIORITÉ 1</b> | <b>PRIORITÉ 2</b> | <b>PRIORITÉ 3</b> |
|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|

Lorsque le mot «priorité» est inscrit en rouge, il désigne l'urgence ou le très court terme;

Ensuite, on trouve trois degrés de priorité, de 1 à 3 (dans le sens décroissant : la priorité 1 est supérieure à la priorité 3).

L'agencement des degrés de priorités, selon la nature de la recommandation, reflète moins un principe d'addition qu'une démarche progressive pour chaque recommandation. Ainsi, lorsque la série « priorité 3 – priorité 2 – priorité 1 » du court terme vers le long terme doit être interprétée de la manière suivante : on commence à poser les bases en priorité 3 (recherche et conception des contenus et des conditions de faisabilité), on approfondit la démarche en priorité 2 (identification des mécanismes de financement et des mécanismes institutionnels, costing) et enfin, on met en place/exécute en priorité 3. Cette séquence, de 3 à 1 s'impose notamment lorsque la construction de la politique publique dépend des interrelations entre acteurs publics et acteurs non-publics, avec par surcroît une asymétrie d'information au détriment des premiers.

Ceci étant, lorsqu'à telle recommandation est associée la séquence « priorité 1 – priorité 1 – priorité 1), ceci signifie que l'application de ladite recommandation n'est pas que l'affaire d'un horizon temporel donné (le court terme vs le moyen terme par exemple) mais bien une constante qui guide la construction et de la pérennisation d'un système de protection sociale et de promotion sociale. C'est le souci de régler les problèmes posés qui est constant et doit autoriser tout ajustement ou adaptation nécessaire, compte tenu des contraintes en matière de capacités institutionnelles.

De même, inscrire l'urgence dans les trois horizons temporels revient à sonner l'alarme en regard de choix anciens et ancrés dans la routine même de l'administration publique. Par exemple, la priorisation du milieu rural est une urgence qui doit s'inscrire dans la durée.

Enfin, il peut y avoir «compression» de la démarche graduelle qui se déroule sur les trois cycles temporels. Par exemple, pour la mise en place de l'institution d'évaluation ex ante et ex post, la phase de conception et d'identification des mécanismes peuvent se fondre en priorité 2 de manière à ce que l'institution soit créée au plus tôt, avec bien entendu les garanties institutionnelles et financières nécessaires, de même que les garanties techniques requises pour le bien-fondé et la qualité des évaluations et des débats.

## Annexe 8 (cont.) Priorisation des recommandations

| Recommandation  | Horizon temporel |             |            |
|---|------------------|-------------|------------|
|   | COURT TERME      | MOYEN TERME | LONG TERME |
| Ordres de priorité par recommandation   | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 3 |
| <b>5.1. Vers un système permanent de protection et de promotion sociales</b>  |                  |             |            |
| 5.1.1. <i>Construire une vision de long terme pour un système intégral</i>  | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| 5.1.2. <i>Établir formellement les droits sociaux avec perspective de genre</i>   | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| 5.1.3. <i>Ancrer l'approche par les droits dans les institutions</i>  |                  |             |            |
| Transparence de l'administration publique et droit à l'information  | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| Renommer les destinataires de la protection et de la promotion sociales   | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| 5.1.4. <i>Structurer la politique de communication à l'aide de l'approche par les droits</i>                            | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| 5.1.5. <i>Organiser l'appropriation des fonctions de protection et promotion sociales par l'administration publique</i> |                  |             |            |
| Construire et diffuser le référentiel de la politique sociale   | PRIORITÉ 2       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| Construire les capacités d'appropriation  | PRIORITÉ 2       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| Construire et systématiser les informations et les procédures   | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |

| Recommandation  | Horizon temporel |             |            |
|---|------------------|-------------|------------|
|   | COURT TERME      | MOYEN TERME | LONG TERME |
| Ordres de priorité par recommandation   | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 3 |
| <b>5.2. Renforcer la démarche stratégique</b>   |                  |             |            |
| 5.2.1. <i>Une démarche intégrée: cycle de vie, moyens de subsistance et genre</i>                   |                  |             |            |
| Externalisation (hors de la sphère domestique) du travail des soins                                 | PRIORITÉ 2       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| 5.2.2. <i>Donner la priorité au milieu rural</i>  | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| 5.2.3. <i>Resserrer l'éventail des interventions et des institutions</i>                            |                  |             |            |
| Rationaliser l'offre d'assistance sociale (éclatée entre le FAES et le MAST)                        | PRIORITÉ 2       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| Clarifier la mission du FAES  | PRIORITÉ 3       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 1 |
| Corriger l'incohérence institutionnelle   | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| Recentrer le MCFDF sur la transversalisation de la perspective de genre                             | PRIORITÉ 1       |             |            |
| Rationaliser les interventions du MARDNR et y incorporer les ménages vulnérables                    | PRIORITÉ 3       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 1 |
| 5.2.4. <i>Prioriser la petite enfance</i>   | PRIORITÉ 2       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 1 |
| 5.2.5. <i>Organiser l'accès à l'emploi, construire l'employabilité</i>                              | PRIORITÉ 3       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 1 |
| 5.2.6. <i>Arbitrer en faveur de la qualité des services, construire les capacités de régulation</i> | PRIORITÉ 3       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 1 |
| 5.2.7. <i>Jeter les bases d'une solidarité par la fiscalité, formaliser les prélèvements</i>        | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 1 |

| Recommandation  | Horizon temporel |             |            |
|---|------------------|-------------|------------|
|   | COURT TERME      | MOYEN TERME | LONG TERME |
| Ordres de priorité par recommandation   | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 3 |
| <b>5.3. Institutionnaliser la coordination</b>  |                  |             |            |
| <b>5.3.1. Des mécanismes explicites de coordination politique centrée sur l'articulation</b>  |                  |             |            |
| Redéfinition de la mission et renforcement institutionnel du MAST   | PRIORITÉ 3       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 1 |
| Rationalisation des initiatives de protection et de promotion sociales  | PRIORITÉ 3       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 1 |
| Établissement de passerelles de cohérence entre objectifs et moyens financiers de la politique de protection et de promotion sociales | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| Transversalisation de l'approche par les droits par le CIDP   | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| <b>5.3.2. Coordination secteur public/ secteur non-public</b>   |                  |             |            |
| 5.3.2.1. Renforcement des capacités des acteurs   | PRIORITÉ 3       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 1 |
| 5.3.2.2. Renforcement des capacités des acteurs   | PRIORITÉ 3       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 1 |
| <b>5.3.3. Coordination de la gestion : le Système d'Informations Sociales (SIS)</b>   |                  |             |            |
| 5.3.3.1. Clarifier la nature du RUB et des enjeux associés à sa gestion   | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| 5.3.3.2. Consolider, intégrer, standardiser et sécuriser le RUB   | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| 5.3.3.3. Concevoir et mettre en place un système d'informations sociales (SIS)  | PRIORITÉ 3       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 1 |

| Recommandation   | Horizon temporel |             |            |
|--|------------------|-------------|------------|
|  | COURT TERME      | MOYEN TERME | LONG TERME |
| Ordres de priorité par recommandation  | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 3 |
| <b>5.4. Instaurer des mécanismes de suivi, d'évaluation et de reddition de comptes</b>                               |                  |             |            |
| 5.4.1. <i>Engager au plus tôt une évaluation des composantes de la SNAS/Ede Pèp</i>                                  | PRIORITÉ 1       |             |            |
| 5.4.2. <i>Établir une instance d'évaluation (ex ante et ex post) et d'orientation stratégique</i>                    | PRIORITÉ 2       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| <b>5.5. Renforcer les choix stratégiques et l'opérationnalisation de quelques composantes de la SNAS</b>             |                  |             |            |
| 5.5.1. <i>PSUGO et politique éducative</i>   |                  |             |            |
| Recentrer le PSUGO sur la fonction de subvention aux écoles  | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| Garantir la qualité  | PRIORITÉ 1       |             |            |
| Garantir le droits des enfants à l'éducation via la scolarité gratuite   | PRIORITÉ 2       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| Réduire l'asymétrie d'information entre l'État et les établissements scolaires et suivre les trajectoires des élèves | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| Construire la coordination secteur public/secteur non-public   | PRIORITÉ 3       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 1 |
| Inclure de nouvelles catégories dans le PSUGO  | PRIORITÉ 1       |             |            |
| Procéder à une évaluation des coûts de l'éducation   | PRIORITÉ 1       |             |            |

| Recommandation  | Horizon temporel |             |            |
|---|------------------|-------------|------------|
|   | COURT TERME      | MOYEN TERME | LONG TERME |
| Ordres de priorité par recommandation   | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 3 |
| <b>5.5.2. Transferts conditionnés (Ti Manman Cheri)</b>   |                  |             |            |
| Assurer un financement aussi long que possible  | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| Réduire les coûts d'opération   | PRIORITÉ 1       |             |            |
| <b>5.5.3. Restaurants communautaires et insécurité alimentaire</b>  |                  |             |            |
| Desserrer la contrainte budgétaire par l'augmentation du prix à l'utilisateur   | PRIORITÉ 1       |             |            |
| Articuler les RK et Kore Lavi, focaliser les RC dans l'urbain   | PRIORITÉ 2       | PRIORITÉ 2  |            |
| Ciblage direct des ménages en situation d'insécurité alimentaire sur la base du RUB et octroi de bons alimentaires prioritaires | PRIORITÉ 3       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 1 |
| <b>5.6. Intégrer la protection sociale dans le corpus juridique existant</b>  |                  |             |            |
| <b>5.6.1. Pour une loi sur le système de protection sociale et de promotion sociale</b>   | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| <b>5.6.2. Droits des citoyens et obligations de l'État</b>  | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| <b>5.6.3. Assistance sociale, sécurité sociale et promotion sociale</b>   | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| <b>5.6.4. Principes directeurs entre principes de justice sociale et opérationnalisation</b>                                    | PRIORITÉ 1       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| <b>5.6.5. Architecture institutionnelle, coordination et articulation</b>   | PRIORITÉ 2       | PRIORITÉ 1  | PRIORITÉ 1 |
| <b>5.6.6. Système d'informations sociales (SIS)</b>   | PRIORITÉ 2       | PRIORITÉ 2  | PRIORITÉ 1 |

Source: Élaboration de l'auteur.

