

DOCUMENT DE TRAVAIL

DT/97/08

# Le ciblage de l'aide alimentaire en Ethiopie

Un système d'information pour superviser la  
distribution des coupons en milieu urbain

*Jean-Luc DUBOIS*

Le ciblage de l'aide alimentaire en Ethiopie. Un système d'information  
pour superviser la distribution des coupons en milieu urbain

Jean-Luc Dubois<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Economiste DIAL-ORSTOM

Table des matières

Table des illustrations

## Introduction

L'aide alimentaire à des pays qui veulent assurer la sécurité alimentaire de leurs populations s'effectue de diverse manière. Dans le cas d'une aide d'urgence, lors de famines dues à la guerre ou à la sécheresse, comme au Sahel et au Bangladesh dans les années 70 et récemment en Somalie ou au Soudan, du blé est directement distribué à la population par l'intermédiaire d'institutions officielles ou d'organisations non gouvernementales. Plus fréquemment la distribution s'effectue de manière indirecte par des systèmes de "vivres contre du travail" ou de vente à prix réduits de produits importés et subventionnés, comme c'est le cas au Bangladesh, en Mauritanie, aux Comores, aux Iles du Cap-Vert, etc. Il s'agit alors en quelque sorte d'un transfert qui permet d'accroître le revenu, et qui cherche, par divers mécanismes, comme le prix de vente ou le niveau de salaire, à n'atteindre que des catégories de population ciblées pour leur situation de pauvreté ou leur insolvabilité. L'efficacité réciproque de ces différentes méthodes, distribution en nature ou transfert de revenu, est régulièrement débattue par les économistes, la tendance actuelle visant, à l'instar des années 50 et 60, à favoriser la deuxième approche (Dorosh et Haggblade 1997).

C'est d'ailleurs elle qui nous intéresse plus précisément dans ce document. En effet, nous étudierons, dans les pages qui suivent, l'efficacité d'un système de distribution de coupons à des groupes pauvres, dont la valeur monétaire leur permet d'être échangeables contre des vivres alimentaires et du pétrole.

La difficulté inhérente à ce type d'opération est de s'assurer que les produits distribués atteignent effectivement les populations qui sont censées les recevoir car considérées comme en ayant le plus besoin. Il s'agit donc là d'un classique problème de ciblage. Or, dans ce domaine, des abus ont souvent été dénoncés à grands cris par une presse qui met l'accent sur le gaspillage de l'aide publique, ou humanitaire, et qui est prompte à dénoncer l'inefficacité des institutions locales et internationales. Des solutions techniques pour tenter de résoudre techniquement ce problème ont été régulièrement proposées pour les programmes alimentaires en Amérique Latine (Grosh 1993) mais moins fréquemment en ce qui concerne l'Afrique.

Ainsi, deux aspects doivent être abordés dans ce contexte. Le premier traite de l'efficacité de l'aide alimentaire. Il demande que soient élaborés des indicateurs qui identifient et caractérisent les populations qui sont dans le besoin et vérifient que ce sont elles qui sont effectivement atteintes. Le deuxième, s'appuyant sur les mêmes indicateurs, concerne le suivi

de l'opération et les réajustements qui sont nécessaires lorsqu'il y a déviance dans la population ciblée.

Nous nous proposons donc d'exposer les principaux concepts et approches méthodologiques qui permettent de résoudre ces deux problèmes en nous appuyant sur un exemple particulier, propre à l'Éthiopie.

En 1992 et 1993, une opération d'aide alimentaire y fut lancée, sous l'égide de la Banque Mondiale, en parallèle à la mise en oeuvre d'un programme d'ajustement structurel. Cette opération, cofinancée par différents bailleurs de fonds, notamment l'Agence Suédoise de Coopération Internationale au Développement (ASDI), consistait en la distribution de coupons de vivres alimentaires et de pétrole aux ménages les plus pauvres du milieu urbain (Edisiringhe 1992, Leach 1993). Or, cet exemple s'avère être intéressant pour trois raisons.

Premièrement, en Éthiopie la pauvreté est fort répandue en milieu urbain. On estimait, en effet, qu'en 1992 le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté se situait entre 4,0 millions, au seuil relatif de 244 Birr par tête déterminé par la Banque Mondiale, et 4,4 millions au seuil absolu de 201 Birr par tête, établi par le Ministère du Plan et du Développement Économique. Dans tous les cas, cela représentait près de 60% de la population urbaine.

Deuxièmement, le Gouvernement de Transition, après sa prise de pouvoir en 1991, avait décidé de procéder à un certain nombre de réformes indispensables pour reconstruire l'économie, faire repartir la croissance et réduire le niveau de pauvreté. Ceci impliquait la mise en place d'un programme de stabilisation et d'ajustement dont les conséquences sociales pouvaient être élevées. Il fallait donc intégrer le double aspect de "dimension sociale de l'ajustement" et de "lutte contre la pauvreté structurelle" au sein d'un programme unique visant atténuer l'impact social de l'ajustement. Cela justifiait la mise en oeuvre d'un programme de distribution de vivres alimentaires et de pétrole.

Troisièmement, il existe en milieu urbain des structures institutionnelles particulières, les "Kébéles", qui sont reconnues de tous et qui avaient déjà, sous l'ancien régime, l'habitude de gérer la distribution de vivres alimentaires auprès de la population. Les nouvelles autorités, affirmant leur volonté de décentraliser certaines décisions de politique économique, ont encouragé les initiatives de ces communautés de base en s'assurant, par élection des responsables, de leur transformation démocratique.

Ces particularités du contexte éthiopien sont essentielles pour comprendre les caractéristiques du programme de distribution alimentaire que nous allons exposer ainsi que les procédures qui prévues pour contrôler régulièrement l'efficacité de son fonctionnement.

## **1. Le programme de distribution de coupons**

Nous aborderons successivement la finalité du programme, les caractéristiques du système de distribution et la manière de suivre le déroulement de cette opération.

### **1.1. La finalité du programme**

Le programme avait pour objectif de distribuer gratuitement un montant de 100 millions de Birr, sous la forme de coupons de 10 Birr, à 2 millions de personnes du milieu urbain. Celles-ci pouvaient soit les échanger auprès de commerçants pour obtenir des vivres alimentaires ou du pétrole, soit les revendre de façon à accroître leur revenu disponible. Ces personnes étaient sélectionnées sur la base du seuil de pauvreté absolu et représentaient donc, dans 40 centres urbains de 14 régions différentes, environ 30% de la population urbaine considérée comme la plus pauvre.

On espérait, grâce à ce système de transferts implicite, compenser les effets négatifs des mesures du programme de stabilisation et d'ajustement sur les plus pauvres. Mesures qui comprenaient la dévaluation du Birr, le réajustement des salaires, la libéralisation des prix et du commerce, la réforme du système fiscal, la réforme foncière, la réduction des effectifs de la fonction publique et la refonte du code du travail. Le programme de distribution de coupons assurait, en quelque sorte, un filet de sécurité aux familles les plus pauvres, pour éviter que les effets de ces mesures ne les heurtent trop en termes de revenu et de prix.

En effet, les pauvres du milieu urbain sont, en général, plus vulnérables que ceux du milieu rural car leurs revenus sont uniquement monétaires et souvent irréguliers. Ils ne peuvent guère compenser par une augmentation de l'autoconsommation toute baisse de leur revenu réel. Or, la libéralisation des prix et la dévaluation du Birr, ont pour effet de faire baisser le revenu réel proportionnellement à la hausse du prix des produits agricoles domestiques et du prix des produits importés qu'ils achètent plus fréquemment. La baisse du revenu réel se traduit chez les plus pauvres, qui vivent déjà au niveau minimum de survie, par une baisse de la

consommation alimentaire. Un programme de distribution de coupons peut donc être assimilé à un transfert de revenu orienté vers le maintien du niveau de consommation alimentaire.

Un tel programme s'avère, en général, préférable au transfert direct de revenu aux ménages ou à la subvention de biens et services essentiels. En effet, il est plus facile à cibler lors de sa mise en oeuvre, tout en offrant suffisamment de flexibilité aux ménages dans le choix des produits qu'ils désirent. De plus, il permet de réduire les fraudes et les fuites monétaires qui sont occasionnées par une aide monétaire directe, et évite les distorsions que peuvent créer sur le marché les subventions de certains produits alimentaires. Il est aussi préférable à une distribution directe de produits alimentaires en nature qui s'avérerait trop rigide pour certaines catégories de ménages car ne correspondant pas à la demande effective. Enfin, le fait de retenir, comme éléments d'échange, des produits alimentaires et du pétrole confère un rôle plus important aux femmes, puisque ce sont elles qui, traditionnellement, gèrent l'achat de ces produits indispensables pour la cuisine. Il en résulte une diminution des risques de fraude et une assurance que ce transfert de revenu répondra aux réels besoins du ménage.

## 1.2. Le système de distribution

L'organisation du système de distribution s'appuie sur trois types d'acteurs : les Kébélés, les personnes bénéficiaires et les commerçants. Ce sont les Kébélés qui, sur la base de critères précis, sélectionnent les ménages bénéficiaires. Ces derniers reçoivent leurs coupons de façon mensuelle et les échangent auprès des commerçants contre des vivres ou du pétrole.

Les Kébélés sont des organisations de quartier. Elles existent dans toutes les villes et assurent un certain bon nombre de tâches administratives ou économiques. Tous les ménages habitant sur le territoire d'un Kébélé en sont automatiquement membres et doivent être enregistrés comme tels. La direction du Kébélé est dorénavant démocratiquement élue et, jusqu'à récemment, agissait de façon bénévole. Cette forme d'organisation coopérative, héritage du précédent régime de parti unique, a ainsi réussi à s'adapter en se démocratisant et à devenir représentative de la collectivité urbaine. Elle est devenue un instrument de décentralisation fort précieux pour les interventions publiques dans les domaines démographique, avec la réalisation du recensement, et social, pour la distribution d'aide alimentaire.

Les Kébélés ont un important rôle à jouer dans la mise en oeuvre du programme de distribution des coupons en milieu urbain, et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ils ont l'habitude de ce type d'opération, régulièrement pratiquée par le gouvernement précédent. En

conséquence, ils gèrent souvent leurs propres magasins d'alimentation et sont familiarisés avec les problèmes de stockage et de distribution. Ensuite, étant aussi chargés du recensement, ils tiennent à jour des listes de population exhaustives. Ils peuvent donc repérer les familles pauvres et confirmer, de manière qualitative, leur niveau de pauvreté. Enfin, étant démocratiquement élus, ils expriment assez bien les aspirations de la population. Il est donc normal de les charger de l'organisation de la distribution des carnets de coupons et de la sélection des ménages considérés comme les plus pauvres.

Au sein de chaque Kébéélé, un comité de sélection décide donc des ménages qui reçoivent les coupons mensuellement. Chaque coupon étant de 10 Birr, il fut admis, par souci d'équité, qu'au maximum cinq personnes par ménage pouvaient recevoir un coupon. Un ménage peut donc recevoir jusqu'à 50 Birr par mois par le biais de coupons échangeables contre des vivres et du pétrole auprès de certains commerçants et des magasins tenus par les Kébélés.

Les commerçants privés du milieu urbain, ainsi que les magasins de Kébélés peuvent échanger ces coupons contre des billets auprès des succursales de la Banque Commerciale d'Ethiopie. Cette dernière remet ensuite les coupons à la Banque Nationale, de façon à contrôler le risque d'inflation qui pourrait résulter d'une injection massive de cet équivalent-monnaie dans le circuit monétaire.

### 1.3. Le suivi du programme

Le suivi du programme demande de prendre compte deux aspects. Le premier, d'ordre macro-économique est relatif aux flux monétaires occasionnés par l'émission des coupons. Le second concerne la façon dont les ménages utilisent ces coupons et est donc plutôt d'ordre micro-économique.

Le suivi des flux monétaires s'effectue au travers des mécanismes de distribution des Kébélés, des réseaux de commerçants et du système bancaire. Il donne une image régulière de la façon dont fonctionne le programme. Quelques indicateurs permettent de mesurer le niveau des flux, leur vitesse de rotation et de juger de la réussite du programme, au niveau macro-économique. Cet aspect nous concerne toutefois moins, car il évalue plus l'efficacité du programme, c'est à dire la qualité de son fonctionnement, plutôt que sa capacité à effectivement atteindre les cibles visées.

Le suivi, au niveau micro-économique, du système de distribution, en mettant l'accent sur les ménages, nous amène à nous poser trois questions. Premièrement, est-on sûr que ce sont bien

les ménages les plus pauvres qui reçoivent les coupons distribués ? Deuxièmement, que font-ils avec ces coupons ? Troisièmement, que pensent-ils de cette forme d'aide ? On peut tenter de répondre à ces questions en mettant en place un système d'information qui, par des enquêtes auprès des ménages, produira les données permettant de juger de la qualité du système de distribution et effectuer, si nécessaire, des rectifications régulières. De plus, ces informations, une fois agrégées au niveau meso-économique des Kébélés ou au niveau macro-économique du milieu urbain, aideront à mieux connaître l'importance et suivre l'évolution des flux monétaires.

## **2. L'efficacité du programme de distribution**

Ce sont les méthodes d'observation correspondantes qu'il nous faut maintenant examiner pour voir comment elles peuvent, au niveau micro-économique, aider à juger de l'efficacité du programme de distribution.

### **2.1. L'efficacité du ciblage**

Le programme ne doit atteindre que ceux qui sont considérés comme les plus pauvres en milieu urbain, sachant que leur nombre est fixé à un maximum de 2 millions de personnes. Mesurer son efficacité, demande donc de s'assurer que les plus pauvres, et uniquement eux, bénéficient de la distribution, et cela indépendamment du niveau de richesse moyen du Kébélé auquel ils appartiennent. Or deux types d'erreur classiques entachent fréquemment l'efficacité d'un tel programme et le rendent sujet aux critiques extérieures.

Le premier type d'erreur est habituellement dénommé "erreur de couverture". Cette dernière vient du fait que des personnes, parmi les plus pauvres, ont été oubliées lors de la distribution des vivres. Il y a plusieurs raisons à cela. Soit, ces personnes n'étaient pas inscrites sur la liste démographique originelle, soit, bien qu'y étant inscrites, elles n'ont pas été retenues comme pauvres lors des tests de sélection. Pour éviter ce type d'erreur on doit s'assurer, avant de procéder à la sélection des ménages, que toutes les personnes habitant un Kébélé sont bien inscrites dans ses registres, ce qui peut impliquer une opération de dénombrement supplémentaire. On doit, ensuite, réactualiser la liste des bénéficiaires en effectuant périodiquement des enquêtes de contrôle auprès de la population non-bénéficiaire pour s'assurer qu'il n'y a pas de pauvres parmi elle. Dans ce cas, on peut même être amené à revoir les critères de sélection, s'ils deviennent inadaptés aux objectifs poursuivis.

Le deuxième type d'erreur est dénommé "erreur de ciblage". Dans ce cas, ce sont des non-pauvres qui bénéficient de la distribution des vivres alors qu'ils ne devraient pas. En admettant que la sélection ait été faite à partir de critères objectifs, on en conclut que ces critères sont insuffisamment précis ou inadéquats. On peut rectifier ce type d'erreur en affinant les critères de sélection et en effectuant des enquêtes de contrôle auprès de la population bénéficiaire, pour s'assurer que des non-pauvres ne s'y sont pas glissés.

Il y a cependant d'autres possibilités d'erreur qui résultent du fait que le milieu urbain n'est pas homogène et que certains Kébélés sont en moyenne plus riches que d'autres. Cette différence du niveau moyen de pauvreté fait qu'il n'y aura pas le même pourcentage de pauvres dans chaque Kébélé. Il en résulte que la répartition des coupons entre Kébélés sera très inégalitaire ce qui peut créer quelques difficultés dans la gestion politique du programme. Pour les éviter il faut que les critères de pauvreté soient déterminés de façon objective et appliqués de la même manière au sein de chaque Kébélé. Ainsi, on pourra s'assurer que le nombre total de pauvres, issu du cumul des pauvres de chaque Kébélé, converge vers un chiffre proche de 2 millions de personnes.

## 2.2. Les objectifs du système d'information

Pour évaluer la qualité du système de distribution des coupons, il faut produire régulièrement des informations statistiques répondant aux trois questions présentées ci-dessus. Chacune d'elle définit l'un des objectifs auxquels devront se conformer les diverses enquêtes mises en place au sein du système d'information, en combinant à cet effet diverses méthodes d'observation tant qualitatives que quantitatives. Or chaque objectif demande, plus précisément, qu'une approche différente soit adoptée en termes de mode d'investigation pour pouvoir fournir une réponse adéquate.

Le premier objectif qui vise à répondre à la question " est-on sûr que ce sont bien les ménages les plus pauvres qui reçoivent les coupons distribués ?" consiste à mesurer l'efficacité de la distribution, et donc à évaluer les erreurs de couverture et de ciblage. Il demande que soit réalisé une enquête qui s'assure que tous les pauvres, et rien qu'eux seuls, reçoivent les coupons alimentaires.

Il nous faut donc auparavant voir selon quels critères les pauvres peuvent être déterminés au sein de chaque Kébélé. Trois critères de sélection ont été choisis en raison de leur simplicité et de leur aspect discriminatoire après une série de discussions avec les comités de sélection des

Kébélés. Il s'agissait du revenu mensuel, de la taille du ménage et des handicaps du ménage. En l'absence de résultats d'enquête sur les ménages, il était difficile de préconiser d'autres critères plus objectifs. Pour chaque critère, les modalités de la variables correspondante (par exemple, classes de revenu : moins de 50 Birr, de 51 à 75 Birr, de 76 à 100 Birr) ont été pondérées différemment en utilisant pour cela un système de points (cf. encadré 1). Lorsque, pour ces trois variables, la combinaison des diverses modalités pondérées donnait un total égal ou supérieur à 60 points, le ménage était considéré comme pauvre.

Encadré 1 : Critères de sélection des « ayant-droits » à la distribution des coupons

La première condition pour avoir droit aux coupons est que le revenu mensuel soit inférieur ou égal à 100 Birr. Ensuite, les classes de revenu sont pondérées de façon à donner plus de points aux classes les plus pauvres. Ainsi moins de 50 Birr donne 40 points, de 51 à 75 Birr on obtient 30 point et, entre 76 et 100 Birr, 20 points.

La deuxième variable, prise en compte pour la sélection, est la taille du ménage. Les pondérations dépendent du nombre d'enfants et d'adultes et de leur âge, les enfants en bas âge et les adultes âgés rapportant le plus de points. Ainsi 5 points sont accordés aux enfants de moins de 5 ans avec un maximum admis de 5 enfants correspondant à 25 points ; 3 points sont accordés aux enfants entre 5 et 16 ans avec un maximum de 6 enfants soit 18 points ; 1 point est accordé aux adultes entre 17 et 55 ans avec un maximum de 10 adultes ou 10 points ; enfin 4 points sont accordés aux adultes de plus de 55 ans avec un maximum de 5 adultes soit 20 points.

La troisième variable relative aux handicaps comprend trois modalités : la présence d'un handicap physique donne 20 points, l'absence d'adulte entre 17 et 55 ans donne 20 points, le fait d'une famille monoparentale avec plus de 4 enfants donne 20 points.

Il convient de noter que la détermination de ces pondérations ne repose sur aucun critère scientifiquement établi à partir de méthodes statistiques, comme par exemple l'analyse factorielle. Ceci est différent des expériences équivalentes effectuées en Amérique Latine, au Chili notamment. La raison en est essentiellement le manque de données statistiques concernant les ménages. Toutefois une certaine rationalité a pu s'imposer en comparant, deux à deux, les différentes modalités, et en examinant avec les responsables des Kébélés, les conséquences de ces pondérations dans le contexte socio-économique.

En faisant remplir un questionnaire reprenant ces variables, et leurs modalités pondérées, par tous les ménages d'un même Kébélé, on peut identifier ceux qui sont pauvres, et ignorer ceux qui sont non-pauvres. En remplissant périodiquement, lors de passages successifs, ce même questionnaire par l'ensemble de la population, on peut évaluer les erreurs de couverture et de ciblage de manière exacte, en comparant de la situation réelle des personnes avec celle relevée par l'enquête, et ainsi en suivre l'évolution. Malheureusement cette démarche exhaustive est d'un coût excessif et impose donc de procéder par échantillonnage.

L'échantillonnage se fait auprès de l'ensemble des ménages sans se préoccuper du fait qu'ils sont ou non bénéficiaires de la distribution. La taille de l'échantillon est déterminée par quelques paramètres comme le taux d'erreur accepté, la fréquence des passages puisqu'il s'agit d'une enquête de suivi, la typologie des villes, le nombre de régions et le nombre minimum d'observations accepté par régions (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Détermination de la taille de l'échantillon en fonction des taux d'erreur acceptés

On détermine la taille optimale de l'échantillon par modélisation à partir de quelques variables comme le taux d'erreur accepté pour les erreurs de ciblage et de couverture, la fréquence des passages dans les mêmes ménages, le type de ville, le nombre de régions et le nombre d'observations minimum par région. La combinaison de ces variables permet d'élaborer différents scénarios et d'examiner le coût relatif de leur réalisation.

On commence par tester diverses possibilités pour les taux d'erreur de ciblage et de couverture, soit 1%, 5%, 10%, et 20% du total des observations, et on regarde les implications sur la taille d'un échantillon sachant que l'on veut une représentativité par passage, par type de ville et par région.

Ensuite, on examine la fréquence des passages sachant qu'il s'agit d'une variable essentielle pour une enquête de suivi. Il faut que les résultats de chaque passage soient représentatifs afin de mettre en valeur les variations dans les erreurs d'un passage à l'autre. Si, de plus, ces variations sont faibles, vis-à-vis de l'erreur d'échantillonnage, il faudra que les durées de passage soient plus longues pour augmenter la précision. On étudie ainsi deux possibilités : un passage dans les mêmes ménages tous les trois mois et un tous les six mois. Il s'agit des seules hypothèses plausibles car un passage mensuel serait trop lourd en termes de logistique et un passage annuel diminuerait l'intérêt du suivi.

Pour les types de ville, on adopte la classification en trois types : capitale, ville moyenne et petite ville, qui est communément admise. Quant au nombre de régions, pour lesquelles les résultats se doivent d'être représentatifs, il dépend des objectifs politiques de régionalisation du Gouvernement de Transition favorable à la décentralisation. On retient donc les 14 régions proposées.

Les passages, les types de villes et les régions définissent les différentes strates, au sein desquelles les erreurs de couverture et de ciblage peuvent être estimées avec une relative précision.

Admettons que pour les classiques raisons de précision statistique, il nous faille un minimum de 50 observations par strate de "pauvres non-bénéficiaires" et 50 observations de "non-pauvres bénéficiaires" pour effectuer des analyses pertinentes, ceci nous donne un total de 100 observations comme seuil minimal. Selon que l'erreur est de 1% (système de distribution très efficace avec, par exemple, 0,5% d'erreur de couverture et 0,5% d'erreur de ciblage) ou de 20% (système inefficace avec, par exemple, 10% d'erreur de couverture et 10% d'erreur de ciblage), il en résultera un échantillon de 10.000 observations dans le premier cas, mais 500 observations suffiront dans le deuxième cas pour obtenir le même niveau de précision dans l'analyse.

De plus, la contrainte de représentativité régionale imposera, au cours d'un passage, de multiplier la taille de l'échantillon par 14, et au cours d'une année, de multiplier cette taille par le nombre de passages. On arrive de cette manière à des coûts de réalisation prohibitifs.

Pour éviter cela, il faut donc, à contrainte budgétaire fixée, ajuster la taille de l'échantillon à un niveau plausible, en jouant sur certains des paramètres. Les deux plus faciles à modifier sont le taux d'erreur et la fréquence des passages. Mais on peut aussi ajuster le seuil de 100 observations en fonction des types de ville de façon à ce que la capitale et les grandes villes aient un nombre d'observations plus en relation avec la taille de leur population.

C'est ainsi qu'en observant 2.333 ménages par mois, pendant 6 mois - soit 14.000 à travers tout le pays pour un passage - on peut obtenir une estimation des erreurs de ciblage et de couverture dans chacune des régions avec un taux global d'erreur inférieur à 10% (Leach 1992). Si la durée du passage était de 3 mois - fournissant annuellement 4 points de comparaison - il aurait fallu observer 4.666 ménages par mois. Et si, de plus, le taux d'erreur supposé a priori était de 5% alors la taille de l'échantillon se serait élevée à 9.332 ménages par mois.

Le deuxième objectif : "que font les ménages avec ces coupons ?" concerne l'utilisation des coupons par les ménages. On complète alors l'enquête quantitative précédente par des entretiens qualitatifs, appliqués à un sous-échantillon des bénéficiaires de la distribution. Ces entretiens s'inspirent des méthodes à diagnostic rapide comme les Marp (méthodes accélérées de recherche participatives) qui sont d'un coût peu élevé, l'objectif étant moins de mesurer un phénomène que de comprendre une situation et mettre en valeur les attitudes en correspondance (Kleitzi et Lavigne-Delville, 1996). Un questionnaire léger permet alors

d'obtenir régulièrement des informations sur le nombre de coupons reçus, la valeur effective des coupons, leur utilisation, les réactions des commerçants, etc..

Le troisième objectif "que pensent les ménages de cette forme d'aide ?" ne nécessite pas de passages réguliers dans les ménages. En effet, il ne s'agit pas d'une enquête de suivi mais d'une enquête d'opinion. Un questionnaire léger est alors appliqué sur un nouvel échantillon, de taille plus petite que précédemment, en évitant tout lien avec les échantillons précédents. Les questions portent sur le principe de l'aide, l'intérêt d'utiliser des coupons, le mode de sélection des bénéficiaires, l'efficacité du système, le lien avec l'inflation, etc.. La méthode utilisée pour sélectionner les ménages et les individus, en raison de sa simplicité de mise en oeuvre, la «Rapid Appraisal Transect Walk » est proche de la méthode des itinéraires.

### 2.3. Problèmes de méthodes

La mise en oeuvre de ces enquêtes s'appuie sur la structure administrative des Kébélés, qui permet une décentralisation des opérations de collecte et de traitement, et facilite l'enchaînement des différentes tâches. Les enquêteurs sont recrutés au sein même des Kébélés, et, une fois les questionnaires remplis, le dépouillement s'effectue sur place. De plus, le contrôle des enquêteurs et de la véracité des informations qui sont relevées peut s'effectuer rapidement et de façon simple. Cela est d'autant plus utile qu'il s'agit d'enquêtes de suivi impliquant une permanence dans la collecte et le traitement des informations.

Il ne faut, cependant, pas négliger un certain nombre de problèmes méthodologiques importants, notamment celui concernant le choix du niveau d'observation. En effet, ce sont des ménages qui sont sélectionnés comme étant pauvres à partir des trois critères retenus, alors que ce sont des personnes qui reçoivent individuellement les coupons, et que ce sont les épouses du ménage qui les utilisent. Cela implique l'institution d'un certain nombre de règles relatives au fonctionnement du système de distribution pour éviter des abus préjudiciable à l'équité sociale. C'est le cas, par exemple, du nombre maximum de 5 personnes pouvant recevoir un coupon au sein d'un même ménage. De même, certains seuils ont été établis dans les pondérations des modalités des différentes variables.

Se rajoute à cela un classique problème d'échelle entre les Kébélés et l'ensemble urbain. Chaque Kébélé identifie ses pauvres en utilisant le seuil de 60 points, comme ligne de pauvreté. Rien ne prouve que le nombre de pauvres ainsi obtenu ne dépassera pas les 2 millions, soit le seuil de 30% de la population urbaine initialement fixé. Il est probable qu'il

faillie ajuster le seuil de 60 points, au fur et à mesure des diverses évaluations, si l'on veut contenir à 2 millions le nombre de pauvres bénéficiant du système de distribution.

Le suivi du système de distribution demande de comparer dans le temps les résultats des mesures qui sont régulièrement effectuées, afin de déterminer l'importance des erreurs de couverture et de ciblage et de proposer, au fur et à mesure, les rectifications qui s'imposent. En pratique, cette comparaison pose plusieurs problèmes. Il faut, en premier lieu, s'assurer que les résultats sont directement comparables, car relatifs aux mêmes groupes de population et basés sur des échantillons identiques ou équivalents. De plus, pour que les modifications dans les erreurs de couverture et de ciblage soient significatives, il faut que les différences observées soient supérieures aux erreurs d'échantillonnage. Ceci impose une taille d'échantillon suffisamment grande et calculée en fonction des différences supposées. Enfin, si les changements dans les erreurs de couverture ou de ciblage apparaissent significatifs pour certains groupes, il faudra en rechercher les causes et les expliquer pour revoir le fonctionnement du système de distribution.

## **Conclusion**

Dans le contexte actuel de trop faible croissance économique qui caractérise encore certaines parties du monde, la famine, la pauvreté et certaines formes d'exclusion sociale continuent de s'étendre. Les programmes de réforme économique dont l'application se généralise, dans le but de rendre les outils de production plus performants et de créer un environnement plus favorable à la reprise de la croissance, n'en génèrent pas moins, du moins à court terme, des formes de pauvreté conjoncturelles.

Ce n'est qu'en leur associant des programmes ciblés d'aide sociale, sous la forme de fonds sociaux ou de distribution de produits que sont mis en place des filets de sécurité protégeant les exclus, les catégories pauvres, les groupes sociaux fragilisés devenus vulnérables à l'environnement.

Encore faut-il que ces programmes soient perçus comme efficaces pour que leur image demeure positive auprès des populations qui en bénéficient, des bailleurs de fonds qui les financent et des médias qui informent la société civile des pays donateurs. C'est dans ce but qu'a été écrit cet article. Il se base sur une expérience particulière, celle de la distribution de coupons d'achat de vivres alimentaires et de pétrole en milieu urbain éthiopien, et présente

une idée des concepts et méthodes qui permettent d'établir un système d'information pour surveiller l'efficacité du programmes de distribution..

Il est certain qu'il n'aborde que quelques uns des problèmes qui se font jour lors de la mise en oeuvre de ces types de programmes. Nombre d'interrogations réapparaîtront à chaque fois : le système des coupons est-il le plus approprié ? Est-on sûr que les pauvres sont bien touchés par la distribution ? Comment effectuer une péréquation équitables entre différentes régions ? Vaut-il mieux fournir du travail ou distribuer des produits ? Quel types de produits vaut-il mieux distribuer ? etc.. Nous n'avons pu répondre dans cet article qu'à quelques unes de ces questions en proposant des solutions techniques appropriées, combinant approches quantitatives et qualitatives. Les réponse aux autres interrogations demanderait, par une démarche similaire, d'imaginer des systèmes d'information dont l'adéquation à la réalité socio-économique serait fonction de la demande sociale et du contexte économique ambiant.

## Bibliographie

Blaizeau D. et Dubois J-L. 1990, *Connaître les conditions de vie des ménages dans les pays en développement*, Ministère de la Coopération et du Développement, la Documentation française, Paris, 3 volumes.

Dubois Jean-Luc, 1996, "Comment s'assurer que les plus pauvres reçoivent bien l'aide alimentaire qui leur est destinée ? Réflexions méthodologiques", *Stateco* n°85, INSEE, Paris, 29-37 p.

Dubois Jean-Luc, 1996, "Quels systèmes d'information pour les politiques de lutte contre la pauvreté", in *Cahiers des Sciences Humaines* vol.32 n° 4, ORSTOM, Paris, pp. 869-892.

Dorosh A. P. et Haggblade S., 1997, "Shifting Sands: The Changing Case for Monetizing Project Food Aid in Bangladesh", mimeo, 31 p. (à paraître *World Development*).

Edisinghe N., 1992, *Implementation of targeted urban food/kerosene Voucher Program to Alleviate Social Dimensions of Adjustment in Ethiopia: Report on the Concepts and Design*, Multigr. 31 p.

Grosh M., 1992, *From Platitudo to Practice : Targeting Social Programs in Latin America*, Volume I : *Synthesis*, 185 p. Volume II : *Case Studies*, 295 p. Latin America and the Caribbean Technical Department. World Bank. Washington.

Gueye B. et Freudenberger S. K., 1990, *Introduction à la méthode accélérée de recherche participative (MARF), quelques notes pour appuyer une formation pratique*, mimeo, Dakar, 72 p.

Kleitz G. et Lavigne-Delville Ph., 1996, *Les diagnostics participatifs : outils, méthodologies et interrogations*, dossier de synthèse, GRET, Paris.

Leach M., 1992, *Urban Food and Kerosene Voucher Program : Monitoring and Evaluation System*, ITAD Consultants, West Sussex , England. 79 p.

Minvielle J-P. et alii, 1994, Dossier : maîtrise de la sécurité alimentaire : le défi de la complexité, in *ORSTOM-Actualités* n°44, ORSTOM, Paris pp.15-32.