

Comment s'assurer que les plus pauvres reçoivent bien l'aide alimentaire qui leur est destinée ?

Réflexions méthodologiques

par Jean-Luc Dubois¹

La distribution de vivres alimentaires est effectuée, sous des formes différentes, dans de nombreux pays. Elle peut prendre la forme d'une aide d'urgence dans les cas extrêmes de famines dues à la guerre ou à la sécheresse. Ce fut le cas, par exemple, pour le Sahel dans les années 70, puis plus récemment en Somalie et au Soudan où du blé est directement distribué à l'ensemble de la population. Mais elle peut aussi prendre des formes différentes, indirectes cette fois, telles que la distribution de vivres contre du travail ou la vente à prix réduits de produits importés et subventionnés, comme aux Comores ou aux Iles du Cap-Vert. Dans ces cas, elle peut s'assimiler à un transfert de revenu, et vise, par divers mécanismes, comme le niveau des prix de vente, ou du salaire payé, à n'atteindre que certaines catégories de populations qui sont ciblées, de cette manière, pour leur niveau de pauvreté ou leur insolvabilité. C'est ce dernier cas qui nous intéresse plus particulièrement. Nous l'aborderons, dans les pages qui suivent, en étudiant la distribution, à des groupes de populations pauvres, de coupons ayant une valeur monétaire qui 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 bien les populations qui en ont le plus besoin. Il s'agit donc là d'un classique problème de ciblage. Des abus ont souvent été dénoncés à grands cris par une presse qui se plaint du gaspillage de l'aide publique, ou humanitaire, et qui est fort prompte à dénoncer l'inefficacité des institutions locales ou internationales.

Des solutions techniques pour résoudre cette difficulté ont souvent été proposées pour les programmes alimentaires en Amérique Latine (Grosch, 1993), mais beaucoup moins fréquemment pour l'Afrique.

De fait, deux problèmes doivent être abordés dans ce cadre. Le premier a trait à l'efficacité de l'aide. Il demande que soient élaborés des indicateurs qui

¹ J. L. Dubois, économiste de l'ORSTOM, était coordinateur du projet OSCISCA à Yaoundé (Cameroun) au moment de la rédaction de cet article.

Fonds Documentaire IRD



010023420

Fonds Documentaire IRD

Statéco n° 85 - décembre 1996

Cote : BX 23420

EX: unique

identifient et caractérisent les populations qui sont dans le besoin et qui vérifient que ce sont bien celles qui sont atteintes.

Le deuxième, s'appuyant sur les mêmes indicateurs, concerne le suivi de l'opération et les réajustements nécessaires lorsqu'il y a déviance dans la population ciblée. Dans les pages qui suivent nous nous proposons d'exposer les principaux concepts et les approches méthodologiques permettant de répondre à ces deux problèmes.

Un bon exemple des difficultés de ciblage que pose la distribution de vivres alimentaires à des groupes de populations pauvres nous vient d'Éthiopie où une opération de ce type, à laquelle nous avons participé, a été conçue en 1992 et 1993. Cette opération effectuée sous l'égide de la Banque Mondiale, en liaison avec l'octroi de crédits d'ajustement structurel, devait être co-financée par différents bailleurs de fonds, parmi lesquels l'Agence Suédoise de Coopération Internationale au Développement (ASDI). Il s'agissait de distribuer des coupons de vivres alimentaires et du pétrole aux ménages les plus pauvres du milieu urbain (Edisinghe 1992, Leach 1993). Cet exemple est particulièrement intéressant pour trois raisons.

Premièrement, la pauvreté en milieu urbain est fort répandue en Éthiopie. On estime qu'en 1992 le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté se situait entre 4.0 millions, en référence au seuil de pauvreté relatif de 244 Birr par tête calculé par la Banque Mondiale, et 4.4 millions en utilisant le seuil de pauvreté absolu de 201 Birr par tête, fourni par le Ministère du Plan et du Développement Économique. En fait, dans un cas comme dans l'autre cela représente près de 60% de la population urbaine.

Deuxièmement, le Gouvernement de Transition, après sa prise de pouvoir en 1991, avait clairement affirmé sa volonté 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 les deux aspects de la dimensions sociale de l'ajustement et de la lutte contre la pauvreté structurelle au sein d'un même programme particulier visant à atténuer l'impact social de l'ajustement. Tel était l'objectif du programme de distribution de vivres alimentaires et de pétrole.

Troisièmement, il existe en milieu urbain des structures institutionnelles reconnues de tous, les "Kebeles", qui avaient déjà, sous l'ancien régime,

l'habitude de gérer la distribution de vivres alimentaires dans la population. Les nouvelles autorités, en même temps qu'elles affirmaient leur volonté de décentraliser certaines des décisions politiques et économiques, ont encouragé les initiatives de ces communautés de base en veillant à leur transformation sur des bases démocratiques, par élection des responsables.

Dans les pages qui suivent nous aborderons les deux points essentiels que sont, d'une part, la description du programme de distribution des coupons de vivres alimentaires et de pétrole, et, d'autre part, la mesure et le suivi de l'efficacité de ce programme.

Le programme de distribution des coupons en milieu urbain

Nous commencerons par présenter les objectifs de ce programme. Nous esquisserons ensuite les grandes lignes de son organisation. Enfin, nous verrons comment envisager le suivi de son fonctionnement.

Les objectifs

Il était prévu de distribuer gratuitement un total de 100 millions de Birr, sous la forme de coupons de 10 Birr, à 2 millions de personnes du milieu urbain qui pourraient les échanger, auprès des commerçants, contre des vivres alimentaires et de pétrole. Environ 30% de la population urbaine, appartenant à 40 centres urbains dans 14 régions différentes, se trouvait ainsi concernée, sur la base du seuil de pauvreté absolu. Il s'agissait donc de ceux qui pouvaient être considérés comme les plus pauvres.

On espérait, grâce aux transferts résultant de cette distribution, compenser les effets négatifs des mesures du programme de stabilisation et d'ajustement sur les plus pauvres. Ces mesures 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 avait pour but d'assurer un filet de sécurité aux familles les plus pauvres afin d'éviter que ces mesures ne les heurtent trop de front.

En général, les pauvres du milieu urbain sont 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, en raison de la libéralisation des prix et de la dévaluation, ce revenu réel baisse 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. 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.

L'organisation

L'organisation de l'ensemble du système de distribution fait appel à trois types d'acteurs économiques : les Kebeles, les personnes bénéficiaires, et les commerçants. Ce sont les Kebeles qui sélectionnent les ménages bénéficiaires. Ceux-ci reçoivent les coupons de façon mensuelle et les échangent auprès des commerçants contre des vivres ou de l'essence.

Les Kebeles sont des organisations de quartier. En Éthiopie, il sont présents dans toutes les villes et assurent un certain nombre de tâches administratives ou économiques. Tous les ménages habitant sur le territoire d'un Kebele sont automatiquement membres et doivent être enregistrés comme tels. La direction du Kebele est maintenant élue démocratiquement et, jusqu'à une date récente, agissait de façon bénévole. Ainsi, cette forme d'organisation coopérative, qui est un héritage du précédent régime de parti unique, a su s'adapter en se démocratisant et devenir représentative de la collectivité. Il s'agit maintenant d'un instrument de décentralisation fort précieux pour les interventions gouvernementales dans le domaine démographique, pour la réalisation du recensement, ou social, pour la distribution d'aide alimentaire.

Plusieurs raisons amènent à faire appel aux Kebeles pour jouer un rôle essentiel dans le programme de distribution des coupons en milieu urbain. Tout d'abord, ils ont l'habitude de ce type d'opération, qui fut régulièrement pratiquée par le gouvernement précédent, et, en conséquence, gèrent souvent leurs propres magasins d'alimentation. Ensuite, étant chargés du recensement, ils tiennent à jour des listes exhaustives de la population. Ils peuvent donc repérer facilement les familles pauvres et confirmer qualitativement leur niveau de pauvreté. Enfin, étant démocratiquement élus, ils traduisent assez bien les aspirations de la population. Il semble donc naturel de les charger de l'organisation de la distribution des carnets de coupons et de la sélection des ménages considérés comme les plus pauvres.

Ainsi, au sein de chaque Kebele, un comité de sélection décide des ménages qui bénéficieront des coupons. Chaque coupon étant de 10 Birr, il est admis, dans un souci d'équité sociale, qu'au maximum cinq personnes par ménage peuvent recevoir un coupon mensuellement. Un ménage peut donc recevoir jusqu'à 50 Birr par mois. Ces coupons sont échangeables contre des vivres et de l'essence auprès de commerçants déclarés et des magasins de vivres tenus par les Kebeles eux-mêmes.

Les commerçants privés du milieu urbain, ainsi que les magasins des Kebeles qui reçoivent ces coupons peuvent les échanger contre des billets auprès des succursales de la Banque Commerciale d'Éthiopie. Cette dernière remet ensuite les coupons qu'elle a recueillis à la Banque Nationale, de façon à contrôler le risque d'inflation résultant de l'injection massive de coupons dans le circuit monétaire.

Le suivi du programme

Pour suivre le déroulement du programme de distribution des coupons il faut tenir compte de deux aspects. Le premier est relatif aux flux globaux de transferts monétaires occasionnés par le programme et concerne donc son aspect macro-économique. Le second qui examine la façon dont les coupons sont utilisés par les ménages est plutôt micro-économique.

Le suivi des flux monétaires engendrés par les coupons permet d'évaluer l'importance du programme de distribution. En effet, ceux-ci mettent en valeur les mécanismes de distribution des produits à travers les Kebeles, les réseaux de commerçants et le système bancaire. Le niveau de ces flux, leur vitesse de rotation sont mesurés par quelques indicateurs qui permettent de juger, au niveau macro-économique, de la réussite

du programme. Cet aspect ne nous concerne pas directement car il permet plutôt d'évaluer l'efficacité du processus de distribution que son habileté à effectivement atteindre les catégories visées. Or c'est justement ce dernier point qui est l'objectif de notre étude.

Le suivi, au plan micro-économique, de la distribution des coupons met donc l'accent sur les ménages qui en bénéficient. Trois questions sont essentielles pour juger de la qualité du système de distribution. Premièrement, est-on sûr que ce sont bien les ménages les plus pauvres qui reçoivent les coupons distribués ? Deuxièmement, que font-ils de ces coupons ? Troisièmement, que pensent-ils de ce système d'aide ? La mise en place d'un système d'information permanent, capable de répondre à ces questions, permettra d'engager périodiquement des processus de rectification. De plus, les informations qui seront recueillies par ce système, contribueront, une fois agrégées au niveau méso-économique des Kebeles ou au niveau macro-économique du milieu urbain, à améliorer la connaissance des flux monétaires.

L'efficacité du programme de distribution

Il nous faut maintenant voir quelles méthodes d'observation peuvent être mises en place pour juger, au niveau micro-économique, de l'efficacité du programme de distribution.

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 Kebele. 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. Cela tient à plusieurs raisons. Soit, elles n'étaient pas inscrites sur la liste

démographique originelle, soit, bien qu'étant inscrites, elles n'ont pas été retenues comme pauvres lors des tests de sélection. On peut tout d'abord éviter ce type d'erreur en s'assurant, avant de procéder à la sélection, que toutes les personnes habitant un Kebele sont bien inscrites dans ses registres, ce qui peut impliquer une opération de dénombrement supplémentaire. On peut, 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 semblent mal adaptés 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 Kebeles sont plus riches que d'autres. Cette différence de niveau moyen de pauvreté entre Kebeles fait qu'il n'y aura pas le même pourcentage de pauvres dans chaque Kebele. La répartition des coupons entre Kebeles sera donc 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 Kebele. Ainsi, on pourra s'assurer que le nombre total de pauvres converge vers un chiffre proche de 2 millions de personnes.

Le système d'information

Pour évaluer la qualité du programme, et ce au cours de la distribution des coupons, il faut qu'un système d'information produise régulièrement des informations statistiques répondant aux trois questions présentées ci-dessus : est-on assuré que ce sont bien les ménages les plus pauvres qui reçoivent les coupons ? Que font-ils de ces coupons ? Que pensent-ils de ce système d'aide ? Ces questions définissent les objectifs des enquêtes qui vont être mises en place, au sein du système d'information, et qui feront appel à diverses méthodes d'observation tant qualitatives que quantitatives.

*Encadré 1****Critères de sélection des "ayant-droit" 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. Soit moins de 50 Birr (40 points), de 50 à 75 Birr (30 points) 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 les trois modalités : handicap physique (20 points), absence d'adulte entre 17 et 55 ans (20 points), famille monoparentale avec plus de 4 enfants (20 points).

Il convient de noter que la détermination de ces pondérations ne repose sur aucun critère scientifique issu de l'analyse statistique, notamment factorielle. A la différence d'expériences équivalentes qui ont eu lieu en Amérique Latine, au Chili notamment. Cela vient essentiellement du manque de données concernant les ménages. Toutefois une certaine rationalité s'est imposée grâce à la comparaison, deux par deux, des modalités entre elles, et à l'examen, avec les responsables de Kebeles des conséquences relatives de ces pondérations dans le contexte socio-économique

Objectifs et modes d'investigation

On a donc trois objectifs différents, chacun associé à l'une des interrogations. Or chaque objectif demande qu'une approche différente soit adoptée en termes de mode d'investigation pour y répondre de façon adéquate.

Le premier objectif est de mesurer l'efficacité de la distribution. Il consiste donc à évaluer les erreurs de couverture et de ciblage et demande que soit réalisée une enquête qui s'assure que tous les pauvres, et rien qu'eux seuls, bénéficient bien des coupons.

Il nous faut donc auparavant voir comment les pauvres ont été déterminés au sein de chaque Kebele. Trois critères de sélection, choisis pour leur simplicité et leur aspect discriminatoire, ont été retenus après une série de discussions avec les membres du comité de sélection, responsables de Kebeles : le revenu mensuel, la taille du ménage et les handicaps du ménage. En

l'absence de résultats d'enquête sur les ménages il était difficile de préconiser d'autres critères qu'on aurait pu considérer comme plus objectifs. Chaque critère a donné lieu à une variable dont les modalités sont pondérées par un système de points (encadré 1). Lorsque la combinaison des modalités des trois variables donne un total supérieur à 60 points le ménage peut être considéré comme pauvre.

En faisant remplir par tous les ménages d'un Kebele un questionnaire reprenant ces variables et leurs modalités pondérées, on peut identifier ceux qui sont pauvres, et rejeter ceux qui sont non-pauvres. En répétant, par la suite, ce questionnaire périodiquement à l'ensemble de la population, on peut évaluer de manière exacte les erreurs de couverture et de ciblage par comparaison de la situation réelle des personnes avec celle estimée lors de l'enquête, et en suivre l'évolution. Malheureusement le coût d'une telle démarche exhaustive est prohibitif et impose donc de procéder par échantillonnage.

Encadré 2

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

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

En retenant pour les taux d'erreur de ciblage et de couverture diverses possibilités, soit 1%, 5%, 10%, et 20% du total des observations, on teste quelles sont les implications sur la taille d'un échantillon qui permette un nombre suffisant d'observations assurant une représentativité par passage, type de ville et région.

La fréquence de passage est 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 ces variations sont faibles, vis-à-vis de l'erreur d'échantillonnage, il faut que les durées de passage soient plus longues pour augmenter la précision. On a donc étudié deux possibilités : un passage tous les trois mois et un tous les six mois, dans les mêmes ménages. Il s'agit des hypothèses les plus 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 villes, on a adopté la classification communément admise en trois types : capitale, ville moyenne et petite ville. Quant au nombre de régions, dans lesquelles les résultats se devaient d'être représentatifs, il dépendent des objectifs politiques de régionalisation du Gouvernement de Transition, à majorité Tigréenne et favorable à la décentralisation. On a donc retenu les 14 régions proposées.

Les passages, types de villes et 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 seuil de 100 observations au total. 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 nous faudra une taille d'échantillon de 10.000 observations dans le premier cas, mais 500 observations nous suffiront dans le deuxième cas pour le même niveau de précision dans l'analyse.

Au cours d'un passage, la contrainte de représentativité régionale imposera de multiplier la taille de l'échantillon par 14. Au cours d'une année, il faudra de plus multiplier cette taille par le nombre de passages. On peut facilement arriver de cette manière à des coûts de réalisation prohibitifs. Aussi doit-on, 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 d'erreur inférieur à 10% (Leach, 1992). Si la durée du passage était de 3 mois - permettant 4 points de comparaison annuels - 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.

L'échantillonnage est effectué 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 (encadré 2).

Le deuxième objectif concerne l'utilisation des coupons par les ménages. On complète l'enquête quantitative précédente par des entretiens qualitatifs, appliqués à un sous-échantillon des bénéficiaires de la distribution. Ces entretiens s'inspirent des méthodes accélérées de recherche participatives ou "Marp" (Gueye et Freudenberg, 1990) qui sont d'un coût peu élevé, l'objectif étant moins de mesurer une situation que de mettre en valeur des attitudes. Un questionnaire léger permet d'obtenir des informations sur le nombre de coupons reçus, la valeur effective des coupons, leur utilisation, les réactions des commerçants, etc.

Le troisième objectif, savoir comment est perçue cette forme d'aide, ne nécessite pas de passage régulier dans les ménages. Dans ce cas, il ne s'agit pas d'une enquête de suivi, mais plutôt d'une enquête d'opinion. Un questionnaire très léger est appliqué sur un nouvel échantillon, de taille plus petite, en évitant de le lier aux 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. Une méthode proche de la méthode des itinéraires : « Rapid Appraisal Transect Walks », en raison de sa simplicité de mise en oeuvre, est utilisée pour choisir les ménages et les individus qui sont interrogés.

Problèmes de méthodes

L'organisation de ces enquêtes s'appuie sur la structure administrative des Kebeles. Ceci permet de décentraliser les opérations de collecte et de traitement, et facilite l'enchaînement des différentes tâches. Les enquêteurs sont recrutés au sein même des Kebeles, 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 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 y a cependant un certain nombre de problèmes méthodologiques qui demeurent importants et demandent des solutions. On peut citer, par exemple,

celui concernant le choix du niveau d'observation. En effet, ce sont les ménages qui sont sélectionnés comme étant pauvres à partir des trois variables qui les caractérisent, alors que ce sont des personnes individuelles qui reçoivent les coupons, et que ce sont les épouses du ménage qui les utilisent. Il faut donc instituer un minimum de règles pour éviter des abus. Comme par exemple, le nombre maximum de personnes pouvant recevoir un coupon au sein du ménage qui est fixé à 5. De même des seuils ont été établis dans les pondérations des modalités des différentes variables.

Se rajoute à cela un classique problème d'échelle entre l'ensemble urbain et les Kebeles. Chaque Kebele 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 faille ajuster le seuil de 60 points, au fur et à mesure des diverses évaluations si l'on veut maintenir à 2 millions le nombre de pauvres bénéficiant du système de distribution.

Le suivi de l'efficacité de la distribution demande de comparer dans le temps les 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 le continent africain, 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, de nouvelles 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 population 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 des 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 équitable entre différentes régions ? Vaut-il mieux fournir du travail ou distribuer des produits ? Quel types de produits vaut-il mieux distribuer ? 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 réponses aux autres interrogations demanderaient, 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.

Références bibliographiques

Blaizeau D. et Dubois J-L. (1990), *Connaitre 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 J-L. (1994), Les Cahiers d'Ocisca "*Mesurer la pauvreté : systèmes d'information et cadres d'analyse*", N°5, avril 94, Yaoundé, 33 p.

Edisiringhe 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.

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

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 DC.

Leach M. (1993), *Urban Food and Kerosene Voucher Program : Monitoring and Evaluation System*, ITAD Consultants, West Sussex, England. 79 p.

Minvielle J-P. et alii (1994), "*Dossier : maitrise de la sécurité alimentaire : le défi de la complexité*", ORSTOM-Actualités N°44, ORSTOM, Paris pp.15-32.

8 AVR. 1997



INSEE
DIRECTION GÉNÉRALE
INSTITUT NATIONAL
DE LA STATISTIQUE
ET DES ÉTUDES
ÉCONOMIQUES

STATECO

n° 85 - décembre 1996

INSEE
Département des relations
internationales et de la coopération
Division des études et méthodes
statistiques pour le développement
Timbre D340
18, Bd Adolphe Pinard
75675 PARIS CEDEX 14

Téléphone : (33) 1 41 17 53 13
Fax : (33) 1 41 17 66 52

Rédacteur en Chef
Philippe Brion

Assistant de rédaction
Allaoui Mirghane

Secrétaires de rédaction
Christelle Groussard
Françoise Réty

Tirage à 1 600 exemplaires

© Insee 1996
ISSN 0224-098-X

Sommaire

Editorial.....	3
Les systèmes d'information dans les pays de l'Est - Transition statistique ou statistique de la transition ?.....	5
Jan Robert Suesser	
Organisation et fondements des statistiques et des comptes nationaux en économie de marché.....	13
Joël Allain	
Comment s'assurer que les plus pauvres reçoivent bien l'aide alimentaire qui leur est destinée ? Réflexions méthodologiques.....	29
Jean-Luc Dubois	
Estimations de dépenses annuelles à partir de données transversales sur un mois pour les enquêtes auprès des ménages.....	39
Chris Scott	
Vers une trimestrialisation des comptes nationaux marocains.....	45
Nicolas Ponty, Abdessalam Tehrhaoui et Abdeljalil Tounzi	
Note de lecture : « Les apparences intelligibles - Une expérience africaine » de Philippe Couty.....	61
Gérard Winter	
Note de lecture : « Construire les comptes de la nation selon le SCN 1993 » de Michel Sérurier.....	63
Marie-Hélène Blonde	
On signale.....	65
Présentation de l'ACN (Association de Comptabilité Nationale).....	69
Présentation de l'AISE (Association Internationale des Statisticiens d'Enquête).....	71

Pe 120
C.E.D.I.D. — ORSTOM