

LA FAIM, LA MALNUTRITION et leurs conséquences dévastatrices peuvent être considérablement réduites par l'utilisation de politiques bien conçues et par des programmes soigneusement développés et mis en œuvre. Un élément clef du succès est la conception de programmes alimentaires et nutritionnels suffisamment efficaces, permettant d'atteindre les populations les plus démunies. Le ciblage est un outil particulièrement utile à cet effet: il permet de diriger les efforts et les ressources vers les groupes de population dont les besoins sont les plus pressants. Avec cette publication, la Division de l'alimentation et de la nutrition de la FAO entend répondre à un besoin et fournir un guide de référence pratique à tous ceux et celles qui doivent prendre des décisions concernant l'incorporation du ciblage dans des programmes d'amélioration de la nutrition. Ciblage et amélioration de la nutrition est une introduction aux principaux problèmes, considérations et méthodes de ciblage, placés sous l'angle de la nutrition. Elle donne un aperçu des principaux problèmes techniques, sociaux, économiques et politiques mis en jeu dans les différents dispositifs de ciblage et passe en revue les types de programmes ciblés les plus couramment utilisés pour améliorer la nutrition.

Ciblage et amélioration de la nutrition



Ciblage et amélioration de la nutrition

MOYENS D'AMÉLIORER LE STATUT NUTRITIONNEL



DIVISION DE L'ALIMENTATION ET DE LA NUTRITION
 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation
 et l'agriculture (FAO)
 Viale delle Terme di Caracalla
 00100 Rome, Italie
www.fao.org

TC/D/Y1329F/1/5.03/2000



Ciblage et amélioration de la nutrition

MOYENS D'AMÉLIORER LE STATUT NUTRITIONNEL

Service de la planification, de l'analyse et de l'évaluation nutritionnelles
Division de l'alimentation et de la nutrition
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

ROME 2003



Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

UN BON ÉTAT NUTRITIONNEL, GAGE D'UNE QUALITÉ DE VIE optimale, est essentiel au développement durable. Au fur et à mesure que nous avancerons dans le nouveau millénaire, il est impératif que le bien-être nutritionnel de toutes les populations soit considéré par tous comme un sujet quotidien de préoccupation et d'action. La faim et la malnutrition dans le monde pèsent lourdement sur les populations de toutes les nations ainsi que sur leur développement social et économique. Pourtant, de nombreuses actions de développement ne définissent pas d'objectifs nutritionnels spécifiques. Pour améliorer le bien-être nutritionnel des populations et faire ainsi avancer le développement des nations, ces objectifs doivent être au cœur des politiques et des programmes nationaux. Il est nécessaire en même temps de mettre l'accent sur une approche du développement centrée sur l'individu en améliorant les capacités d'action de la société et en créant un environnement socio-économique qui favorise le développement humain.

Sauf dans des cas extrêmes, la malnutrition affecte des groupes spécifiques plutôt que toute la population. Les programmes d'amélioration de la nutrition doivent en conséquence être centrés sur ces groupes. Un outil particulièrement utile à cet effet est le ciblage, qui permet de concentrer les efforts sur les groupes de population les plus démunis ou les plus à risque. Le ciblage efficace des programmes d'amélioration de la nutrition peut réduire de manière décisive la faim et la malnutrition en dirigeant les efforts et les ressources sur ceux dont les besoins sont les plus grands. Soigneusement conçu et mis en œuvre, le ciblage peut aussi aider à ce que des ressources précieuses soient utilisées dans un rapport coût/efficacité satisfaisant.

Le processus du ciblage peut être complexe et les décisions concernant les personnes à cibler et les pratiques de ciblage ne sont pas toujours faciles à prendre. Un ciblage efficace nécessite de nombreuses étapes de prises de décision au cours des processus de conception et de mise en œuvre. Chaque

Tous droits réservés. Les informations ci-après peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la vente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef du Service de la gestion des publications, Division de l'information, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à copyright@fao.org

© F A O 2 0 0 3

Design by Joanne Morgante

étape requiert un nouveau recueil d'informations et une nouvelle analyse de la situation alimentaire et nutritionnelle, des prestations à la population en termes de bien-être nutritionnel, et des coûts financiers associés à la programmation et à la mise en œuvre. Il est important que tous les acteurs impliqués dans les différents aspects du ciblage aient une bonne compréhension des problèmes et des options de base.

Bien qu'un certain nombre d'ouvrages aient déjà abordé le sujet du ciblage, ils restent assez dispersés, de nature essentiellement théorique et, pour cette raison, d'un accès difficile aux nombreuses personnes les plus directement impliquées dans les activités de ciblage. Une grande partie des ouvrages existants sur le sujet ont servi à la préparation de cette publication et les lecteurs désirant consulter d'autres sources en trouveront la liste dans la Bibliographie. Avec cette publication, la Division de l'alimentation et de la nutrition de la FAO entend fournir un guide de référence général et pratique à tous ceux et celles qui en ont besoin pour incorporer le ciblage dans les programmes d'amélioration de la nutrition. L'ouvrage est une introduction aux principaux problèmes, considérations et méthodes du ciblage, sous l'angle de la nutrition. Ce faisant, il envisage les principaux problèmes techniques, sociaux, économiques et politiques inhérents aux différents programmes de ciblage et se centre sur des programmes ciblés d'alimentation et de nutrition. Il passe également en revue les types de programmes ciblés les plus couramment utilisés pour améliorer la nutrition et présente une sélection de programmes mis en œuvre dans différentes parties du monde.

L'ouvrage a été élaboré par la Division de l'alimentation et de la nutrition de la FAO, avec l'aide de plusieurs autres personnes travaillant dans le domaine de la nutrition à travers le monde. Au sein de la FAO, Valeria Menza, nutritionniste à la Division de l'alimentation et de la nutrition est responsable de la réalisation de cet ouvrage. À l'extérieur de la FAO, dans la communauté de la nutrition, la Division tient à remercier pour leur contribution M. Maarten Immink, M. Samir Miladi, Mme Mahshid Ahrari, le docteur Juliana Kain, le docteur Ricardo Uauy et le professeur Ruth Oniang'o, qui ont généreusement partagé leurs connaissances et leur expérience. Trop nombreux pour être nommés individuellement, les participants à un séminaire, en provenance de 10 pays du Proche-Orient, ont révisé la première ébauche de cet ouvrage. Nous voudrions exprimer notre gratitude et nos remerciements pour leurs contributions.

Nous espérons que cette publication sera un complément utile aux ouvrages de référence existants sur le sujet, et nous souhaitons qu'elle encourage et facilite la conception et la mise en œuvre de programmes efficaces visant à améliorer la nutrition.

Kraisid Tontisirin
Directeur de la Division de l'alimentation et de la nutrition



Le bien-être nutritionnel est fondamental pour la réalisation du plein potentiel social, mental et physique des individus et des populations. En bonne santé et bien nourris, les gens ont l'énergie, la créativité et la sécurité qu'il faut pour vivre leur vie de tous les jours avec dignité et pour jouer un rôle actif dans leur famille, leur communauté et leur pays.

Tous les gens n'ont pas accès à la nourriture dont ils auraient besoin pour être bien nourris, ce qui entraîne des situations de famine et de malnutrition dans le monde. Les améliorations marquées des 30 dernières années en matière d'approvisionnement alimentaire, de nutrition, de santé et d'accès aux services sociaux de base n'ont malheureusement pas apporté à tous les mêmes bienfaits. De nos jours, environ 800 millions de personnes souffrent de sous-alimentation chronique et ne peuvent se procurer la nourriture dont elles auraient besoin pour couvrir leur besoin énergétique minimal. Pour de nombreuses autres, la situation est à peine meilleure: l'insécurité alimentaire et la malnutrition sont des risques permanents. Selon des chiffres récents de la FAO, on estime à 208 millions les personnes sous-alimentées en Inde, 140 millions en Chine, 186 millions en Afrique sub-saharienne, 167 millions dans le reste de l'Asie et du Pacifique, 55 millions en Amérique latine et aux Caraïbes et 36 millions au Proche-Orient et en Afrique du Nord. Sur le plan mondial, environ 200 millions d'enfants de moins de 5 ans accusent un retard de croissance (petite taille par rapport à l'âge) et plus de 160 millions souffrent d'une insuffisance pondérale sévère.

Parce qu'elle affecte la croissance, la santé, la productivité et la qualité de vie des peuples, la malnutrition a des conséquences graves sur les nations. Sans une alimentation adéquate, les enfants ne peuvent ni grandir correctement ni

développer leur plein potentiel et les adultes ont de grandes difficultés à maintenir ou à développer le leur. Une alimentation médiocre ou un mauvais état de santé peuvent entraîner des pertes de productivité et un manque à gagner chez les adultes souffrant de problèmes nutritionnels ou de troubles associés car ils sont incapables de travailler; des pertes sur le plan éducatif chez les enfants trop affaiblis ou malades pour fréquenter l'école et apprendre correctement; des coûts de santé pour prendre soin des personnes souffrant de maladies liées à la nutrition; et des coûts sociaux pour prendre soin des porteurs de handicaps et, dans certains cas, de leur famille.

La faim, la malnutrition et leurs conséquences dévastatrices peuvent être nettement réduites par des politiques bien conçues et par des programmes soigneusement élaborés et mis en œuvre. Pour atteindre et maintenir des conditions de nutrition optimales au sein d'une population, des efforts concertés, une programmation soignée et une gestion correcte des ressources sont nécessaires. Un élément clef du succès est la conception de programmes alimentaires et nutritionnels efficaces, qui atteignent à coup sûr les populations les plus démunies ou les plus à risque. Pour y parvenir, il convient de répondre à un certain nombre de questions de base:

- Qui est victime d'insécurité alimentaire et nutritionnelle? Qui est vulnérable à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle?
- Où sont situés ces groupes de personnes?
- Comment peut-on au mieux les identifier et les caractériser?
- Quelles sont les causes directes et indirectes de leurs problèmes alimentaires et nutritionnels?
- Comment peut-on s'assurer que les politiques et les programmes destinés à réduire l'insécurité alimentaire et nutritionnelle de ces groupes de population les atteignent de la manière la plus efficace et la plus sûre?
- Comment peut-on établir des critères d'éligibilité efficaces pour la participation au programme?
- Comment optimiser le suivi et l'évaluation de ces politiques et de ces programmes?

Ces questions sont de toute évidence liées au ciblage des politiques et programmes alimentaires et nutritionnels, sujet de cette publication. Le ciblage de programmes visant à améliorer la nutrition peut être un moyen extrêmement efficace d'assurer l'allocation de ressources précieuses aux personnes qui en ont le plus besoin. La conception des procédures de ciblage est une étape nécessaire dans le développement de politiques et de programmes ciblés. La question n'est

pas seulement **quand**, mais **comment** et **qui** cibler. Le ciblage étant coûteux, il faut d'abord en démontrer le bien-fondé. Les décisions concernant la manière de cibler un programme et les personnes concernées par le ciblage sont habituellement difficiles à prendre. Des critères doivent être établis pour identifier et sélectionner la population cible, les causes spécifiques des problèmes alimentaires et nutritionnels de cette population doivent être dégagées, et les contraintes budgétaires correctement évaluées. De même, pour assurer une efficacité maximale, la conception opérationnelle des programmes ciblés doit non seulement inclure des objectifs clairs et vérifiables mais également définir les étapes de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du programme, ainsi que des critères pour la clôture progressive du programme.

Cette publication est destinée à tous ceux et celles qui ont besoin de prendre des décisions concernant l'incorporation du ciblage dans des programmes alimentaires et nutritionnels. Son but est de servir d'introduction, sous l'angle de la nutrition, aux principaux problèmes, considérations et méthodes de ciblage. Plus un guide de référence qu'un manuel à suivre pas à pas, l'ouvrage fournit une introduction générale concernant l'utilisation, les bénéfices et les coûts du ciblage (Chapitre 1), une description des six principaux dispositifs de ciblage ainsi que les avantages et les inconvénients de chacun (Chapitre 2); une discussion des problèmes majeurs que posent la planification et la conception d'un programme de ciblage, y compris l'estimation des coûts et des ressources, ainsi que la sélection de critères et d'indicateurs de ciblage (Chapitre 3); des renseignements sur le contrôle et l'évaluation de l'efficacité du ciblage pour maximiser l'impact du programme (Chapitre 4); une description des types de programmes ciblés les plus couramment utilisés pour améliorer la nutrition, en soulignant les problèmes propres à chacun de ces programmes (Chapitre 5); et les conclusions et suggestions pour les grands domaines d'action qui aideront à améliorer l'efficacité du ciblage des programmes d'alimentation et de nutrition (Chapitre 6). On trouvera en Annexe des études de cas présentant des exemples réels de différents programmes alimentaires et nutritionnels ciblés mis en place dans le monde.

Valeria Menza
Nutritionniste
Division de l'alimentation et de la nutrition



Table des matières

AVANT-PROPOS	iii
INTRODUCTION	v

CHAPITRE 1

Cibler pour améliorer la nutrition 1

Qu'est-ce que le ciblage?	1
Quels sont les bénéfices du ciblage?	2
Effets négatifs potentiels des programmes ciblés	5
Le coût du ciblage	6

CHAPITRE 2

Pratiques de ciblage 11

Le ciblage administratif	13
Le ciblage basé sur la communauté	15
L'auto-ciblage	19
Le ciblage basé sur le marché	23
Le ciblage géographique et régional	26
Le ciblage des ménages et des personnes	29

CHAPITRE 3

Planifier et concevoir un plan de ciblage 35

Concevoir un plan de ciblage	35
Evaluation des ressources	38
Comparatif de coûts entre les différents dispositifs de ciblage	39
Sélection d'indicateurs pour le ciblage	41
Utilisation d'indicateurs de substitution	45
Choix des critères d'éligibilité	48
Identification et tri sélectif des bénéficiaires du programme	49

CHAPITRE 4

Evaluation et contrôle de l'efficacité du ciblage 55

Comprendre l'efficacité du ciblage	55
Corriger les erreurs de ciblage	57

CHAPITRE 5

Types de programmes alimentaires et nutritionnels ciblés 63

Programmes d'alimentation complémentaire	63
Programmes d'enrichissement alimentaire	64
Programmes de supplémentation	67
Programmes d'alimentation scolaire	68
Programmes «vivre contre travail»	69
Programmes d'éducation nutritionnelle et de sensibilisation des consommateurs	70

CHAPITRE 6

Conclusion et interventions nécessaires 73

Raison d'être du ciblage	73
Efficacité du ciblage	74
Coûts du ciblage	74
Domaines d'action	76

ANNEXE

Expériences de ciblage de programmes nutritionnels 81

Ciblage et secours alimentaires: <i>Ethiopie, Kenya</i>	81
Programmes ciblés de bons d'alimentation: <i>Honduras, Jamaïque, Venezuela</i>	84
Programmes ciblés d'alimentation scolaire: <i>Bangladesh, Chili, Costa Rica, Jamaïque, Uruguay</i>	86
Programmes ciblés de nutrition intégrée: <i>Bangladesh</i>	90
Programmes ciblés d'alimentation complémentaire: <i>Chili, Costa Rica, République dominicaine, Pérou</i>	92
Subventions alimentaires ciblées: <i>Égypte, République Islamique d'Iran, Tunisie</i>	95
Programmes ciblés d'enrichissement des aliments: <i>Pakistan</i>	100

BIBLIOGRAPHIE	102
---------------	-----

Cibler pour améliorer la nutrition

Qu'est-ce que le ciblage?

Le ciblage est une méthode par laquelle des biens et/ou des services sont fournis à un groupe de personnes ou de ménages ayant des caractéristiques spécifiques. Ainsi dans des programmes visant à l'amélioration nutritionnelle, cibler veut dire limiter l'intervention à des groupes sélectionnés qui, selon les estimations, ont le plus besoin de ces améliorations (comme les enfants de moins de cinq ans, les femmes enceintes et allaitantes).

Le processus du ciblage nécessite de nombreuses étapes de prises de décision au cours de la conception et de la mise en œuvre d'un programme efficace d'alimentation et de nutrition. Chaque étape impliquera un relevé d'information séparé et une analyse distincte de la situation alimentaire et nutritionnelle, des retombées sur la population en terme de bien-être nutritionnel ainsi que des coûts financiers associés à la programmation et à la mise en œuvre. Toutes les étapes suivantes sont nécessaires à un programme bien conçu et bien ciblé:

- 1 **évaluation** préalable de l'étendue et de l'ampleur des problèmes alimentaires et nutritionnels, et analyse de leur cause pour l'ensemble de la population;
- 2 **identification** des groupes de population les plus à risque;
- 3 **établissement** des priorités selon la gravité des problèmes, les groupes de populations qui en sont victimes et/ou de la disponibilité des ressources;
- 4 **planification** et mise au point du programme;

Une méthode de ciblage bien choisie et bien mise en œuvre maximisera les bénéfices sociaux d'un programme d'alimentation et de nutrition en excluant les personnes non nécessiteuses. Elle en minimisera le coût en incluant seulement les plus démunies.



FAO/6841F/Botts

- 5 **mise en œuvre** du programme;
- 6 **suivi** du programme dans sa capacité à atteindre les populations cibles pour décider de mesures de correction permettant d'améliorer l'efficacité du ciblage et l'efficience du programme;
- 7 **évaluation** de l'impact du ciblage sur la population cible;
- 8 **clôture progressive** du programme une fois que les objectifs auront été atteints (ou quand le budget du programme arrivera à son terme).

Le ciblage signifie que certaines personnes seront incluses comme bénéficiaires et d'autres personnes exclues. Pour des raisons politiques et sociales, il se peut que le ciblage ne soit pas toujours praticable. En Amérique latine par exemple (Costa Rica, Brésil), tous les écoliers et écolières ont droit au repas scolaire, qu'ils soient ou non en danger de malnutrition. Dans la plupart des contextes, il est important que la raison d'être du ciblage et les critères d'attribution du programme soient bien compris, non seulement par les administrateurs et les agents qui mettent en œuvre le programme mais aussi par l'ensemble de la population – aussi bien dans les groupes cibles que dans les groupes non cibles. Ceci plaide fortement en faveur d'une participation pleine et efficace des deux groupes dans toutes les phases du processus esquissé ci-dessus.

Quels sont les bénéfices du ciblage?

Le ciblage des programmes entraînant des coûts supplémentaires, il est important d'avoir une idée très précise des bénéfices du ciblage. Une méthode de ciblage bien choisie et bien mise en œuvre maximisera les bénéfices sociaux d'un programme d'alimentation et de nutrition en excluant les personnes non nécessiteuses, et il en minimisera les coûts en intégrant seulement les personnes dont les besoins sont les plus grands. Lorsque les dépenses en cours ne couvrent que partiellement ceux dont les besoins sont immédiats, le ciblage peut assurer un impact optimal en dirigeant des ressources limitées vers ceux qui en ont le plus besoin. Lorsque les dépenses en cours dans des activités liées à la nutrition couvrent de nombreux bénéficiaires qui n'ont pas besoin d'aide, un ciblage amélioré entraînera une réduction substantielle des dépenses publiques concernant ces programmes, sans que leur effet sur les personnes les plus démunies n'en soit nécessairement réduit.

Pour comprendre l'impact général d'une activité de nutrition sur la population cible, il faut considérer les **bénéfices nutritionnels, sociaux et économiques** à la fois directs et indirects. Un programme peut aussi avoir des **effets négatifs potentiels** aussi bien sur la population cible que sur d'autres populations, et on devra également en tenir compte.

BÉNÉFICES NUTRITIONNELS DIRECTS

En matière de bénéfices nutritionnels, un programme bien ciblé peut être potentiellement plus efficace et plus économique qu'un programme identique mal ciblé. Par exemple, le fait de réserver les rations complémentaires à des enfants souffrant de malnutrition aura un rapport coût/efficacité plus grand que de fournir une alimentation complémentaire à tous les enfants qui se présentent devant les services de santé. On pourra alors soit offrir aux enfants mal nourris des compléments alimentaires plus nombreux ou de meilleure qualité en conservant le même budget, soit réduire le budget du programme. De même, dans de nombreuses sociétés, le ciblage de programmes générateurs de revenus en direction des femmes aura plus de chance d'améliorer l'alimentation des enfants que si la femme n'était pas placée au centre de ces activités.

BÉNÉFICES SOCIAUX

Les bénéfices sociaux d'une nutrition améliorée sont multiples – meilleur état de santé, meilleures capacités d'apprentissage, capacité physique et productivité améliorées – et leurs effets se font sentir pendant longtemps. Par leur capacité de générer des revenus, des programmes de sécurité alimentaire au niveau des ménages et de nutrition avec des objectifs bien définis auront des bénéfices directs en terme de réduction du niveau de pauvreté, de diminution du taux de malnutrition et autres résultats similaires. A titre d'exemple, la distribution de bons d'alimentation dans des programmes ciblant les femmes et les enfants nécessitent par le biais des services de santé maternelle et infantile (SMI) entraînera des bénéfices directs: elle augmentera l'accès à la nourriture des destinataires et incitera aussi à la fréquentation des centres de SMI. Les programmes d'alimentation à l'école augmentent habituellement les taux de fréquentation scolaire. Ceci prendra un relief particulier dans des sociétés où la fréquentation scolaire des filles est relativement faible en incitant les parents à envoyer leurs filles à l'école. Une femme instruite contribuera naturellement plus au développement de la société, et l'éducation des filles peut rendre plus efficace d'autres programmes sociaux comme les programmes de planning familial.

L'impact social des activités de sécurité alimentaire et de nutrition peut être particulièrement difficile à mesurer puisqu'il a trait à des effets tels que le coût psychologique de la faim, les implications de la malnutrition sur le développement mental des enfants, le manque à gagner résultant d'une productivité amoindrie et de stratégies de minimisation des risques (stratégies de survie), les coûts supplémentaires en matière de soins de santé et toute une série d'autres facteurs. La plupart de ces effets et de ces coûts sont mesurés de manière différente et tous ne peuvent pas être exprimés facilement en termes monétaires. Pourtant, leurs conséquences peuvent être lourdes si l'on considère leur impact global sur le développement durable humain. Il faudra donc en tenir compte au moment de la définition des différentes options d'intervention et de ciblage.

De plus, les bénéfices directs produits par les programmes de ciblage sont habituellement accompagnés de bénéfices indirects qui s'étendent bien au-delà des objectifs prévus par le programme. Les participants changent souvent leurs habitudes ou leur comportement suite à l'introduction d'un nouveau programme et au contact de nouveaux savoirs et de nouvelles méthodes. Bien sûr, les programmes peuvent aussi introduire de nouvelles contraintes au groupe ciblé. Par exemple, l'apport de crédits à des femmes pour des activités génératrices de revenus peut rendre nécessaire une redistribution du temps consacré à d'autres tâches, comme les soins aux enfants, avec des conséquences négatives sur le plan social et nutritionnel. Une méthode de ciblage qui modifie la distribution des biens et des services est également susceptible de modifier le schéma plus large des incitations qui influencent le comportement des participants. Pour augmenter l'efficacité de la méthode de ciblage et améliorer l'impact global de l'intervention sur le plan social, il est important de comprendre les modifications possibles qu'une intervention ciblée peut provoquer dans le comportement des bénéficiaires.

BÉNÉFICES ÉCONOMIQUES

Les économies financières potentielles du ciblage peuvent être importantes et doivent être évaluées par rapport aux coûts supplémentaires que le ciblage entraîne pour le programme (voir Le coût du ciblage). L'identification des groupes nécessiteux dans la population offre aux administrateurs du programme ciblé un certain nombre d'options permettant de réduire les coûts grâce à :

- la réduction du coût total du programme tout en apportant le même niveau de biens et de services aux groupes de population les plus nécessiteux;
- l'augmentation du nombre de personnes nécessiteuses bénéficiant des biens et des services du programme dans le cadre d'un budget déjà établi;
- l'augmentation du niveau de l'aide fournie aux groupes nécessiteux dans le cadre d'un budget établi ou même d'un budget inférieur.

Effets négatifs possibles des programmes ciblés

Il peut arriver que des programmes ciblés aient des conséquences négatives imprévues, soit en raison de la conception même du programme, soit parce que les mécanismes du ciblage n'ont pas fonctionné. Par exemple, le versement de sommes en espèces dans les régions où les approvisionnements alimentaires du marché ne réagissent pas aux changements de la demande peut conduire à une hausse du prix des denrées avec des retombées négatives importantes sur le pouvoir d'achat des pauvres ne bénéficiant pas de ces aides en espèces et une amélioration réduite des revenus réels pour les pauvres qui reçoivent ces sommes en espèces. Quand une activité est ciblée par région, il peut se produire des mouvements de population: les gens se déplacent à la recherche de l'aide publique, augmentant ainsi la pression sur les infrastructures sociales, les services et l'environnement de ces régions.

Une aide alimentaire d'urgence mal ciblée peut conduire à la vente de rations par les bénéficiaires non nécessiteux (ce phénomène se produit également quand les rations contiennent des aliments qui ne sont pas acceptés par la population locale). Ceci entraînera une baisse du prix des denrées alimentaires sur le marché local et constituera un élément dissuasif pour les producteurs locaux des régions concernées avec, pour résultat, la poursuite des pénuries alimentaires et de la dépendance vis à vis de l'aide alimentaire. Dans le secteur de la santé, des dépenses publiques mal ciblées pourront réduire les incitations aux investissements du secteur privé dans des domaines où la demande pour ce type de services serait normalement adéquate. D'autres effets négatifs, moins évidents, comprennent la perte de dignité potentielle associée à la participation à des programmes ciblés en direction des groupes démunis, ainsi que l'atteinte à la vie privée lors de la fourniture de renseignements personnels pendant la phase de tri sélectif du programme.

On doit également noter que le ciblage peut avoir des conséquences négatives sur des groupes à intérêts spéciaux. Par exemple, cela peut réduire la base de pouvoir de certains dirigeants politiques, particulièrement lorsque les non nécessiteux exclus sont les plus actifs sur le plan politique. Au niveau communautaire, le ciblage peut augmenter la pression sociale exercée sur les

Un examen des programmes de nutrition dans 19 pays d'Amérique latine a montré que plus de 20 pour cent de la population, soit approximativement 83 millions de personnes sur un total estimé à 414 millions dans les pays pris en compte, sont bénéficiaires de prestations dans le cadre de programmes liés à la nutrition. Cependant, dans ces mêmes pays, le nombre total estimé d'enfants souffrant de malnutrition est d'environ 10 millions. Globalement, avec un meilleur ciblage des prestations en direction des plus démunis, on pourrait plus que doubler les dépenses par tête de ces programmes et couvrir presque 5 fois le nombre actuel d'enfants mal nourris dans la région, sans augmenter les dépenses totales des programmes. Dans les pays où les dépenses actuelles des activités liées à la nutrition ne couvrent que partiellement les enfants dont les besoins sont pressants, le ciblage peut assurer un impact optimal en ne dirigeant des ressources limitées que vers les plus nécessiteux. Dans des pays où ces activités comptent beaucoup plus de bénéficiaires qu'il n'y a d'enfants mal nourris, un ciblage amélioré pourrait mener à des réductions substantielles des dépenses publiques sur des programmes liés à la nutrition sans sérieusement menacer l'impact sur les plus démunis.

Au Soudan, aussi bien dans le programme d'aide alimentaire d'urgence que dans le programme d'alimentation scolaire, on a remplacé le sorgho consommé localement par du blé. Ceci a entraîné une nouvelle pratique alimentaire de consommation de blé sous forme de pain, et la demande s'est encore faite plus forte en raison du taux élevé d'urbanisation. La production locale n'a pas pu répondre à la demande en blé nouvellement créée et en conséquence, le pays a dû dépendre du blé importé. Qui plus est, les producteurs locaux ont été incapables de vendre leur récolte de sorgho à des prix convenables.

En Somalie, on a eu recours à la distribution de compléments alimentaires par les centres de SMI pour encourager les mères à fréquenter ces services. Mais par manque de supervision adéquate et de personnel formé, la distribution alimentaire n'a pas été intégrée à d'autres services de routine des centres de SMI, comme par exemple la surveillance de la croissance et l'éducation nutritionnelle, parce que la distribution alimentaire mobilisait complètement le personnel qui ne pouvait assurer d'autres tâches parallèles. En pratique, le centre de santé fonctionnait comme un centre de distribution alimentaire et, dans de nombreux cas, les femmes n'y venaient que pour recevoir leurs rations alimentaires.

chefs de communautés par des groupes exclus voulant être intégrés au nombre des participants au programme.

Le coût du ciblage

Chaque méthode de ciblage comprend des coûts d'information et des coûts administratifs liés d'une part à l'établissement des critères de ciblage et d'autre part au choix et au contrôle des conditions d'éligibilité des participants au programme. Différentes méthodes de ciblage impliquent des coûts différents, et l'on devra additionner ces coûts aux autres coûts du programme pour évaluer le gain économique net dû au ciblage et comparer les gains d'un plan de ciblage à l'autre.

Les coûts d'information comprennent les coûts initiaux liés au relevé, au traitement et à l'analyse des données, ainsi qu'à la vérification de ces données pour en assurer l'exactitude. L'aspect continu du tri sélectif et du contrôle des conditions d'éligibilité rend ces coûts récurrents et occupe le temps du personnel du programme. Le suivi permanent effectué par les superviseurs du programme pour s'assurer que le personnel du programme applique de manière correcte et constante le ou les critères d'éligibilité implique des coûts administratifs supplémentaires. On peut classer les coûts d'information en deux catégories de base:

- Les coûts initiaux sont associés à l'élaboration du plan de ciblage et au choix des critères d'éligibilité. Ils peuvent inclure le coût d'études de terrain pour évaluer la faisabilité et l'efficacité éventuelles de différentes options de ciblage et, une fois qu'une méthode administrative de ciblage aura été choisie, le coût d'évaluations rapides ou d'enquêtes approfondies pour aider à déterminer l'indicateur ou les indicateurs les plus appropriés pour les besoins du tri sélectif.
- Les coûts récurrents d'information ou de tri sélectif sont associés à la mise en œuvre d'un plan de ciblage. Ils comprennent les coûts en personnel pour le recueil de données, l'identification et la sélection des personnes remplissant les conditions d'éligibilité. Ils comprennent également le coût des fournitures et autres coûts logistiques associés au recueil de ces informations. Dans les programmes «vivre contre travail» par exemple, il faut collecter des renseignements sur les conditions locales du marché du travail pour s'assurer que les salaires continuent à s'établir à des niveaux que seules les personnes les plus démunies trouveront attractifs.

Il faut remarquer que des plans de ciblage différents impliquent des coûts différents pour les participants qui doivent accéder aux prestations du programme, qu'il s'agisse de coûts en temps ou d'autres coûts. Par exemple, si l'éligibilité au programme est établie sur la base d'un examen des ressources, les candidats à la participation supportent des coûts liés à leur déplacement vers les installations du programme, à l'obtention et à la soumission de documents et/ou au passage d'une entrevue. La participation aux activités de données et de renseignements du programme implique aussi des coûts en temps pour les participants.

Le coût du relevé initial de données pouvant être relativement élevé, aussi bien en temps qu'en ressources matérielles, on s'efforcera chaque fois que possible d'obtenir les informations nécessaires à partir d'études et de séries de données existantes. De plus, si des études spécifiques sont requises, on devra s'efforcer de les lier aux autres activités de collecte d'information nécessaires à la conception du programme dans son ensemble, qu'il s'agisse des évaluations préliminaires visant à recenser les problèmes, de l'évaluation des besoins et des enquêtes d'évaluation de base.

Si les locaux de l'administration du programme se trouvent à proximité de la population cible envisagée, le coût du relevé d'information sera réduit. Un exemple de méthode de ciblage à coût assez peu élevé est la sélection sur critères nutritionnels effectuée au dispensaire: l'information nécessaire est relativement circonscrite, le personnel est déjà sur place pour fournir toute une série d'autres services et les bénéficiaires potentiels se présentent habituellement dans les locaux, réduisant ainsi les frais de déplacement du personnel pour le recueil de données. En revanche, les actions d'aide d'urgence d'organisations

non gouvernementales (ONG) ou d'institutions des Nations Unies, particulièrement celles travaillant hors de leurs zones de programme habituel, peuvent entraîner des coûts de ciblage relativement élevés. Ils sont liés au temps passé et à la logistique nécessaires à la collecte d'informations. Ces informations pourront avoir trait par exemple à l'identification des personnes sinistrées, à la nature de la vulnérabilité locale, au choix de critères de ciblage appropriés et aux besoins du tri sélectif. Les coûts plus spécifiques associés aux différentes méthodes de ciblage sont abordés au Chapitre 2.

Pour une meilleure compréhension des présentations et des discussions contenues dans les chapitres qui vont suivre, le tableau de la page suivante donne la définition d'un certain nombre de termes fréquemment utilisés dans le contexte du ciblage.

En plus des coûts explicites liés à une méthode de ciblage particulière, il faudra prévoir certains coûts implicites, essentiels pour assurer une bonne couverture et le succès du programme. Il peut s'agir par exemple de l'élargissement d'un système de distribution de services permettant un meilleur accès à la population cible.

Au Bangladesh par exemple, dans le programme «nourriture contre éducation», on a renforcé la participation des petites filles d'âge scolaire en augmentant la taille des rations alimentaires, pour dédommager suffisamment les familles des fillettes des pertes occasionnées par le temps passé à l'école. Même si on ne le voit pas nécessairement sous cet angle, on peut considérer que ces rations plus abondantes constituent un élément important du mécanisme de ciblage du programme.

TERMINOLOGIE DU CIBLAGE

Ciblage	Méthode de mise à disposition de biens et/ou de services à un groupe de personnes ou de ménages sélectionnés plutôt qu'à toutes les personnes ou ménages d'une population.
Population cible	Les personnes ou les ménages à qui l'on destine les biens, services ou prestations dans le cadre d'un programme donné ou d'une activité particulière.
Population participante /bénéficiaire	Les personnes ou ménages qui reçoivent réellement les biens, services ou prestations dans le cadre d'un programme donné ou d'une activité particulière.
Tri sélectif	L'identification et l'inclusion de personnes ou de ménages remplissant les conditions requises pour la participation au programme et l'exclusion de ceux qui ne les remplissent pas.
Indicateur de ciblage	Mesure directe d'une caractéristique particulière de la population cible, utilisée pour identifier les membres du groupe cible.
Indicateur de substitution	Indicateur alternatif ou de substitution associé de manière proche à un indicateur de ciblage, pouvant aussi être utilisé pour identifier les membres d'une population cible.
Indicateur de référence	Indicateur clef directement lié aux objectifs de ciblage énoncés, utilisé pour suivre la mise en œuvre du plan de ciblage.
Taux de couverture ou de participation	Le pourcentage de la population cible réellement incluse par rapport au nombre de bénéficiaires d'un programme ou d'une activité.
Taux de non-participation	La proportion de la population cible exclue de la participation à l'activité.
Perte	La proportion de la population bénéficiaire qui n'appartient pas au groupe cible initialement prévu. Le terme «perte» peut aussi s'appliquer à la proportion des prestations totales qui parvient à des personnes ou ménages non inclus dans le groupe cible.
Erreurs d'exclusion	Le nombre de personnes ou de ménages qui remplissent les conditions d'éligibilité pour la participation mais ne participent pas au programme.
Erreurs d'inclusion	Le nombre de personnes ou de ménages qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité mais qui participent au programme.
Efficiencia du ciblage	Le rapport entre la population cible incluse dans le programme et la population cible totale moins le rapport entre la population non cible incluse dans le programme et la population totale incluse (+1= ciblage parfait; -1= ciblage totalement erroné; 0=participation aléatoire au programme)
Insécurité alimentaire	Consommation anormalement basse d'aliments sains et nutritifs. Il peut s'agir d'une condition transitoire, saisonnière ou chronique.
Vulnérabilité	La présence de facteurs qui mettent les personnes ou les ménages en danger d'insécurité alimentaire ou de malnutrition, de manière temporaire ou permanente.

Pratiques de ciblage

Une fois établie la raison d'être du ciblage d'un programme alimentaire ou nutritionnel, le choix d'un plan de ciblage devient partie intégrante de la conception et du processus d'élaboration du programme. Les objectifs spécifiques d'un programme ont une importance particulière pour le ciblage. Aussi bien la population à risque, donc le groupe cible, que les objectifs du programme sont identifiés par l'intermédiaire d'une analyse des problèmes, d'un bilan de vulnérabilité et d'un profil de pauvreté. Ce sont généralement les premières étapes dans le processus de conception du programme. Dans ce contexte, il est important de faire une distinction entre les personnes ou les ménages souffrant d'insécurité alimentaire ou nutritionnelle, et les personnes ou les ménages vulnérables (ou à risque de l'être) en matière d'insécurité alimentaire ou nutritionnelle (voir le tableau Terminologie du ciblage au Chapitre 1).

On se souviendra qu'il n'existe pas de règles simples pour sélectionner une méthode de ciblage appropriée. Le grand éventail des contextes sociaux dans lesquels se déroulent les différentes activités conduira souvent à de grandes différences dans le choix final de la méthode de ciblage. Par exemple, les déterminants de la malnutrition varient beaucoup d'un endroit à l'autre et d'un type de population à l'autre. Par conséquent, les meilleurs indicateurs pour prédire le risque de malnutrition future pourront aussi varier.

De plus, le choix de la meilleure stratégie de ciblage dépend du type de programme envisagé. Par exemple, un programme comportant une distribution alimentaire sur place pourra tirer avantage du regroupement des bénéficiaires pour réaliser un tri sélectif continu, comme le tri à partir de l'anthropométrie qui exige des pesées mensuelles. Un tri de ce type dans un programme de distribution de vivres à emporter nécessiterait le prêt d'un pèse-personne à chaque participant, ce qui permettrait d'effectuer des pesées moins fréquentes.



FAO/17860/A. Conti

Le grand éventail de contextes sociaux dans lesquels se déroulent les différentes activités conduira souvent à de grandes différences dans le choix final de la méthode de ciblage.

En général, les stratégies de ciblage doivent être en phase avec le niveau existant d'infrastructure (logistique, ressources humaines, institutionnelle) et avec la région. Leur conception doit également tenir compte des contraintes politiques, financières, culturelles et techniques du programme.

Toute intervention peut être ciblée en utilisant plusieurs méthodes et plusieurs critères de sélection. On a souvent recours à des méthodes combinées pour renforcer l'efficacité globale du ciblage. Le ciblage géographique peut être combiné avec des dispositifs de ciblage centrés sur la communauté, les ménages ou les personnes. Par exemple, l'aide alimentaire d'urgence est souvent ciblée d'abord sur une base géographique, selon la gravité générale de la crise dans les différentes régions, puis d'après des critères de tri sélectif au niveau des ménages. On utilisera alors les infrastructures communautaires pour allouer l'aide à des ménages spécifiques (voir en Annexe l'étude de cas de l'Éthiopie).

Différentes méthodes peuvent être utilisées pour le ciblage de programmes alimentaires et nutritionnels. En règle générale, les programmes sont soit **ciblés administrativement**, soit **auto-ciblés**. Le ciblage administratif implique le choix de régions, de zones ou de communautés spécifiques (**ciblage géographique**) ou bien de ménages ou de personnes spécifiques. Ce dernier type de ciblage peut être effectué par les planificateurs ou le personnel du programme, ou bien par la communauté (**ciblage à base communautaire**). L'auto-ciblage ne repose pas sur la sélection de participants mais sur des mesures incitatives dans le programme destinées à encourager une participation maximum des membres d'un groupe cible. Quand ces incitations sont introduites par des changements dans les mécanismes du marché, on parle de **ciblage basé sur le marché**.

Le ciblage peut aussi être un processus à étapes multiples. Par exemple, certaines régions peuvent être ciblées d'abord parce que le problème alimentaire ou nutritionnel y est jugé plus grave, à la suite peut-être d'une catastrophe naturelle. Puis, à l'intérieur de chaque région choisie, on pourra sélectionner des communautés répondant à certains critères, par exemple des communautés ayant un fort pourcentage de ménages où les femmes sont chefs de famille, ou encore des communautés présentant une proportion élevée de ménages déplacés à l'intérieur d'un pays. On pourra ensuite cibler des ménages ou des personnes spécifiques au sein de communautés sélectionnées remplissant les critères d'éligibilité. Le mécanisme de ciblage est l'application d'une série de règles selon lesquelles on décide qui inclure et qui exclure. Les différents dispositifs de ciblage sont examinés en détail dans les sections qui suivent.

Le ciblage administratif

Dans un plan de ciblage administratif, les décisions concernant l'éligibilité de personnes ou de groupes (y compris de régions) sont prises par le personnel du programme selon que les candidats correspondent ou non aux critères

d'éligibilité définis. Ces critères sont basés sur un ou plusieurs indicateurs préalablement définis pour les besoins du ciblage. Le ciblage administratif peut aussi être basé sur une «étude de ressources»: pour être admis à participer au programme, le ménage ou la personne ne devra disposer ni de ressources ni de la quantité minimum de biens lui permettant d'accéder à un niveau d'alimentation adéquat (ceci pourra être décidé par exemple en fonction du revenu par tête, des superficies cultivées ou de la taille du troupeau). Des études de ressources peuvent être établies sur la base d'indicateurs de ciblage mais des études de ce type sont habituellement plus coûteuses à entreprendre et à gérer. Le ciblage sur la base d'indicateurs nécessite le recueil et l'analyse de données sur les indicateurs de ciblage que l'on jugera les plus objectifs et les plus représentatifs parmi les critères de sélection définis. Les critères doivent être définis et mesurés de manière uniforme pour chaque candidat ou groupe de candidats, qu'il s'agisse de personnes isolées, de ménages ou de groupes de personnes ou de ménages.

La plupart des formes de ciblage comprennent un élément administratif que ce soit pour la définition des zones du programme, la définition des critères de ciblage ou la définition des groupes cibles. Chaque forme de ciblage administratif peut être utilisée seule ou en conjonction avec d'autres méthodes de ciblage. Par exemple, la sélection de différents marchés pour des interventions sur le marché ou le choix de différentes communautés pour des activités auto-ciblées de travaux communautaires sont des formes de ciblage administratif.

Elaborer une méthodologie de ciblage administratif nécessite dans un premier temps l'étude des différents niveaux d'administration et de prises de décision qui seront nécessaires à la mise en œuvre d'un programme. On évaluera aussi les informations disponibles pouvant servir de base, à chaque niveau, aux décisions concernant le ciblage. Dans de nombreux cas, les ressources du programme seront d'abord gérées à un niveau central et allouées progressivement à des niveaux inférieurs de prise de décision administrative jusqu'à ce qu'elles atteignent finalement la population bénéficiaire.

Une fois que les besoins en matière de structure administrative et de prise de décision ont été définis à chaque niveau, le ciblage administratif nécessite l'accomplissement des tâches supplémentaires suivantes:

L'application de plans de ciblage administratifs peut devenir problématique dans des pays où il n'existe pas de politique alimentaire et nutritionnelle articulée au niveau national et où les décisions administratives sont prises à différents niveaux (niveau national, régional et local). Différentes séries de critères d'éligibilité pourront donc être établies d'une région ou d'une localité à l'autre. Des critères déterminés localement peuvent cependant avoir une plus grande validité que des critères uniformes appliqués au plan national.

- définition des critères d'éligibilité à chaque niveau de prise de décision administrative;
- identification des indicateurs qui expriment le mieux ces critères;
- élaboration de méthodes de recueil de données ou de tri sélectif qui aideront à identifier les ménages ou les personnes bénéficiaires, basées sur des critères de ciblage précis et efficaces;
- définition de critères de sortie pour déterminer le moment où les participants auront tiré les bénéfices escomptés d'une intervention particulière;
- définition de règles d'allocation de ressources pour le programme à chaque niveau de prise de décision sur la base des résultats du tri sélectif.

Avantages

Parce qu'il repose sur l'utilisation d'indicateurs objectifs, le ciblage administratif est considéré comme un outil relativement impartial pour définir des conditions d'éligibilité applicables à toute une série de populations différentes, dans des localités différentes, d'une manière à peu près uniforme. Ainsi, la gestion du programme au niveau national peut en être facilitée.

Inconvénients

- 1 Les critères d'éligibilité et les indicateurs de ciblage sont définis et jugés par des personnes externes, travaillant en général pour le gouvernement ou pour des organismes non gouvernementaux. En tant que personnes externes, il se peut que le personnel du programme n'ait qu'un accès limité aux informations concernant la population cible considérée et une compréhension limitée des principaux problèmes se posant au sein des communautés participantes. Sans une connaissance claire et approfondie des conditions locales, des erreurs d'appréciation en matière de perception sociale et culturelle peuvent peser sur les décisions concernant la définition des critères de ciblage et l'application des indicateurs de ciblage correspondants.
- 2 L'identification des bénéficiaires, le tri des candidats au programme, le contrôle des conditions d'éligibilité, la prévention de la participation de personnes ne répondant pas aux critères et l'application correcte des critères de sortie entraînent des coûts administratifs élevés. L'utilisation de méthodes d'échantillonnage pour réduire le coût du tri sélectif individuel n'est généralement pas adaptée. En effet, ces méthodes excluent des bénéficiaires potentiels et peuvent conduire à des erreurs d'exclusion nombreuses dans le ciblage du programme.
- 3 L'utilisation d'une méthode standardisée ciblant toutes les populations en même temps n'est pas toujours appropriée. Les facteurs de pauvreté peuvent varier de manière importante d'une communauté à l'autre ou d'un groupe socio-économique à l'autre. Par exemple, il y a souvent des

différences dans les facteurs de pauvreté entre les agriculteurs et les éleveurs nomades. Des contextes différents peuvent nécessiter l'utilisation d'indicateurs très différents pour identifier les groupes à inclure. Il existera sans doute aussi des différences d'une communauté à l'autre dans le niveau des revenus définissant la pauvreté (par exemple entre un milieu urbain et rural), ce qui rendra nécessaire la définition de critères de ciblage différents dans chaque contexte.

- 4 Des critères d'éligibilité mal définis, mal compris ou mal appliqués, résultant peut-être d'erreurs de mesure et d'analyse des indicateurs de ciblage, peuvent nuire à l'efficacité d'une méthode de ciblage administratif.
- 5 Les possibilités de corruption existent du fait qu'un petit nombre d'agents du programme contrôlent l'allocation des ressources et par un manque de transparence possible dans les procédures administratives. Les programmes de ciblage administratif nécessitent en général des systèmes qui ne se limitent pas seulement à établir des conditions d'éligibilité mais qui peuvent aussi contrôler, confirmer, mettre en application et remettre en cause les décisions ayant trait à l'éligibilité.

Les coûts d'information dépendent en grande partie du déploiement du personnel et de l'infrastructure du projet par rapport à la localisation de la population bénéficiaire. Ils dépendent aussi des mécanismes de recueil d'information utilisés. Lorsque le personnel est basé à proximité de la population cible envisagée (par exemple lorsque les informations nécessaires au ciblage sont collectées par le personnel des dispensaires ou des écoles), le coût du recueil de données peut être minime. De même, lorsque le mode de distribution des services demande que les candidats au programme se rendent dans un lieu centralisé pour devenir bénéficiaires (par exemple dans un centre de SMI), le coût du recueil des données peut également être bas. Ce système risque néanmoins d'entraîner d'importantes erreurs d'exclusion dans le ciblage si des efforts supplémentaires ne sont pas fournis pour localiser les ménages ou les personnes remplissant les conditions d'éligibilité. En revanche, le ciblage administratif peut se révéler onéreux lorsque le personnel du programme a un accès limité et temporaire à la population cible envisagée et qu'il doit encourir des coûts élevés en transport et en temps pour recueillir les informations nécessaires au ciblage.

Le ciblage basé sur la communauté

Les plans de ciblage basés sur la communauté dépendent de structures de prise de décisions au niveau communautaire pour allouer les biens et/ou les services du programme de manière efficace, conformément aux critères définis dans les objectifs du programme. Dans certains cas, les communautés elles-mêmes peuvent contribuer à définir ces objectifs par le biais d'un processus de participation aux prises de décision. Dans d'autres cas, comme dans des actions d'aide alimentaire d'urgence, les objectifs peuvent être plus évidents et

applicables de manière générale. Des communautés différentes peuvent interpréter les critères différemment, ce qui conduit à des différences dans l'allocation de l'aide d'urgence. Il est donc important de s'assurer que les membres de la communauté comprennent clairement les objectifs du programme et la base sur laquelle l'aide d'urgence est allouée, avant la mise en œuvre du programme.

Un ciblage à base communautaire efficace exige des efforts préalables dans les domaines suivants:

- **Evaluation des structures de prise de décision de la communauté** pour répondre aux questions suivantes:
 - Des structures de prise de décision efficaces existent-elles au sein de chaque communauté de la zone du programme? Ces structures sont-elles représentatives ou autocratiques?
 - Comment la population dans son ensemble participe-t-elle aux prises de décision au niveau communautaire? Des groupes marginalisés peuvent-ils être effectivement inclus dans le processus de prise de décision?
 - Quelles sont les sources des biais potentiels dans l'allocation des prestations du programme aux groupes les plus nécessiteux de la communauté? Parmi les sources de biais, on peut trouver la domination masculine, l'influence ethnique, les structures existantes de pouvoir politique et/ou économique ou la corruption pure et simple.
- Quelles sont les différences possibles en matière de compréhension des objectifs du programme qui pourraient conduire à des préjugés dans l'allocation des prestations d'une communauté à l'autre?
 - Comment les critères de sélection du programme sont-ils interprétés localement?
 - Comment les désaccords sont-ils généralement résolus au sein des communautés participantes?

L'évaluation sert à examiner ce que seront les résultats probables d'un plan de ciblage à base communautaire: quelles seront les personnes couvertes par le programme dans la communauté? Dans quelle mesure le programme pourra-t-il répondre de manière efficace aux problèmes d'alimentation et de nutrition de la communauté? L'examen préliminaire peut aussi aider à déterminer si le programme doit intégrer des activités spécifiques pour renforcer les structures de prise de décision dans la communauté.

- On procédera à l'**analyse des mécanismes d'assistance communautaire existants** pour comprendre l'efficacité potentielle des méthodes de ciblage à base communautaire. Les mécanismes d'assistance peuvent être fondés sur des pratiques culturelles ou religieuses, des relations familiales ou encore

sur des groupes ethniques ou tribaux. Ils pourront donner une indication des critères selon lesquels les transferts de ressources privés sont effectués, définir dans quelle mesure les groupes marginalisés ont accès à l'aide et souligner d'autres facteurs qui pourraient jouer sur les résultats du ciblage à base communautaire. Au lieu de définir des priorités explicites, les communautés choisissent souvent d'allouer les ressources d'un programme de manière égale à tous les ménages, comptant sur les mécanismes d'entraide existants pour redistribuer l'aide aux plus nécessiteux. Une compréhension des mécanismes d'entraide traditionnels permettra d'indiquer s'il convient de procéder à une forme supplémentaire de redistribution à la population cible envisagée.

S'il apparaît clairement que les ressources du programme sont insuffisantes pour apporter une aide minimale à tous les ménages ou toutes les personnes de la communauté, des critères de sélection implicites ou explicites sont appliqués par les chefs de la communauté ou par d'autres personnes aux individus et ménages sélectionnés dont les besoins sont les plus pressants. D'après les observations faites sur la nature de ces critères en général, l'ordre d'attribution est basé sur une indication de la vulnérabilité économique ou sociale: ménages dirigés par des personnes âgées, des femmes, des malades ou des invalides, ménages comportant un nombre important d'enfants en bas âge et ménages ne disposant pas de terres à cultiver ou ne possédant pas ou très peu d'animaux.

- Pour assurer l'appropriation au niveau local des objectifs et des critères de ciblage du programme, on renforcera **la participation et l'éducation du public** en encourageant une participation large et directe aux prises de décision visant à la mise en œuvre du programme dans la communauté. On s'assurera que les bénéficiaires potentiels sont informés de la composition des prestations prévues ainsi que des options de recours en cas de désaccords concernant la fourniture de ces prestations.

Pour que les erreurs de ciblage puissent être identifiées et corrigées, il est très important de procéder à des vérifications fréquentes et participatives des résultats du ciblage à base communautaire. Des vérifications de ce type peuvent servir d'outil de contrôle et aider les communautés à faire le bilan des pratiques locales de ciblage et à les ajuster.

Avantages

- 1 Dans le ciblage à base communautaire, ce sont les membres de la communauté ou leurs représentants, c'est-à-dire des personnes situées **à l'intérieur** de la communauté, qui tirent le bénéfice des analyses. Confrontés réellement à une crise alimentaire ou nutritionnelle particulière, ils sont les mieux placés pour définir la nature de cette crise et pour sélectionner de manière objective les critères de ciblage ainsi que la population cible dans le cadre d'une intervention destinée à résoudre des problèmes spécifiques.

- 2 Les coûts du ciblage se limitent au temps passé par la communauté elle-même pour prendre les décisions d'allocation du programme et procéder à leur contrôle.
- 3 Les critères de ciblage sont susceptibles d'être mieux adaptés aux conditions locales et seront facilement compris et acceptés par la population dans son ensemble.
- 4 Le ciblage à base communautaire a davantage de chance de déboucher sur une meilleure compréhension des objectifs du programme ciblé, de conférer un plus grand sentiment d'appropriation aux habitants de la communauté et aux participants au programme et, potentiellement, d'augmenter la capacité de prise de décision du public en général.

Inconvénients

- 1 Parce qu'il est naturel que les communautés élaborent leurs propres critères indépendamment les unes des autres, les résultats d'un ciblage à base communautaire pourront présenter des différences d'une communauté à l'autre, ce qui peut rendre plus difficile la gestion et l'administration du programme au niveau central. Il est difficile d'entreprendre un ciblage de manière uniforme quand le programme couvre une vaste zone. D'une localité et d'une communauté à l'autre, des différences en matière de normes culturelles, de niveaux de vie, de sources de revenus, de composition ethnique et d'efficacité des institutions politiques locales peuvent conduire à des différences notables dans l'allocation des prestations.
- 2 Pour de nombreux problèmes liés à la nutrition, la définition des besoins est en grande partie technique: il conviendra donc de ne pas toujours se baser uniquement sur des méthodes de ciblage à base communautaire.
- 3 Au moment des prises de décision en matière d'allocation de ressources, il est difficile de déterminer qui représente effectivement la communauté et qui la représente le mieux. Il est également difficile de s'assurer que des groupes désavantagés comme les femmes ou les minorités ethniques sont représentés de manière équitable dans les décisions. Les plus démunis risquent donc de n'être pas couverts de manière adéquate par le programme.
- 4 La réalisation d'un consensus pour une distribution juste et équitable des biens et/ou des services du programme peut être un processus long et difficile. En effet, un consensus doit d'abord être trouvé entre les membres de la communauté et leurs dirigeants, puis entre les membres de la communauté et leurs dirigeants, et les organismes externes.
- 5 Les pressions sociales ou le besoin des responsables politiques locaux de renforcer leur base de pouvoir peuvent modifier l'allocation des ressources au détriment de ceux qui ne détiennent relativement aucun pouvoir et qui devraient bénéficier le plus des biens et/ou des services du programme.

Le ciblage à base communautaire est souvent influencé par quelques dirigeants et administrateurs locaux. Ceci peut conduire à une sélection subjective des bénéficiaires qui ne sera pas basée sur un examen des besoins. Dans des contextes locaux, les gens suivent souvent l'avis de leurs dirigeants et n'ont pas la possibilité réelle d'exprimer leur opinion personnelle. D'un autre côté, le personnel du programme ne peut aborder une communauté sans impliquer directement les responsables et les décideurs politiques. Le meilleur moyen de remédier à cette situation est d'encourager et de faciliter la création d'un contexte de prise de décision plus participatif, en commençant peut-être par une évaluation participative des besoins de la communauté en ce domaine.

L'auto-ciblage

Ce qui détermine l'allocation des prestations d'un programme auto-ciblé est la décision des personnes ou des ménages de participer ou non à un programme donné. En d'autres termes, l'auto-ciblage a lieu lorsque les prestations sont à la disposition de tous, mais que les mesures d'incitation du programme sont fixées pour que les non nécessaires choisissent de ne pas participer. Alors que les autres programmes ciblés nécessitent la présence de travailleurs sociaux ou d'autres personnels de ressources humaines pour établir les critères d'éligibilité, procéder au tri sélectif et au contrôle de l'éligibilité, dans l'auto-ciblage la décision de participation est prise directement par les ménages ou les personnes concernées.

Dans un programme purement auto-ciblé, il est nécessaire d'assurer à tous l'accès aux prestations du programme, que ce soit sous la forme de biens, de services ou d'emplois. Si des contraintes budgétaires doivent restreindre les prestations, l'auto-ciblage pourra être couplé à d'autres éléments de ciblage administratif ou géographique. Par exemple, si un programme «vivre contre travail» prévoit de générer des revenus autres qu'agricoles pour les femmes dans une zone affectée par la sécheresse, on pourra combiner un ciblage géographique, un ciblage administratif (où seules les femmes seront éligibles) et l'auto-ciblage (le niveau des rations alimentaires sera établi de telle sorte que seules les femmes les plus démunies seront susceptibles de décider de participer).

La décision individuelle de participer à une activité donnée dépend de trois éléments principaux:

- 1 Les coûts de participation;
- 2 La quantité et la qualité des biens et/ou des services pouvant être obtenus en participant, et la valeur qu'attachent les participants à ces prestations;
- 3 L'image négative sur le plan social associée à la participation (que l'on peut aussi considérer comme faisant partie des coûts de participation).

Une des clefs du succès en matière d'auto-ciblage est la définition claire de la population ciblée au cours du stade d'élaboration du programme, de manière à ce que les prestations proposées soient en principe demandées uniquement par la population cible à un prix qu'elle seule sera désireuse de payer.

Un auto-ciblage efficace de programmes alimentaires nécessite des informations détaillées sur les conditions du marché concernant les approvisionnements et le prix d'aliments spécifiques ainsi que sur les revenus et les modèles de consommation de différents segments de la population (élasticité des prix de la demande au sein de groupes de revenus différents). Il convient de segmenter la population pour recenser les principales différences qui existent en matière de préférences et de comportement vis à vis du marché entre différents groupes. De cette manière, les différences de type, de qualité et de coûts des produits alimentaires proposés entraînent une auto-sélection de la part de la population cible envisagée. Par exemple, s'il se produit une réduction du prix d'une denrée alimentaire que la plupart des consommateurs jugent être de qualité inférieure et/ou de faible valeur sociale, la demande pour ce produit augmentera probablement beaucoup plus chez les groupes les plus pauvres que chez les groupes à revenus plus élevés. Dans de nombreux pays en développement, l'utilisation d'un mécanisme de différenciation de qualité (basé sur les mécanismes du marché) visant à favoriser le succès de programmes d'auto-ciblage a bien fonctionné, particulièrement dans des programmes de subventions alimentaires. Un certain nombre d'éléments devront néanmoins être pris en compte pour que l'auto-ciblage puisse fonctionner (voir en Annexe l'étude de cas de la Tunisie).

La conception d'un programme de subventions alimentaires auto-ciblé basé sur une différenciation de qualité implique l'examen des dépenses des ménages pour déterminer si des différences significatives apparaissent dans les modèles de consommation d'un groupe de revenus à l'autre, particulièrement en ce qui concerne les produits alimentaires de base. Pour citer un exemple, la farine de maïs jaune est considérée comme inférieure par les consommateurs d'Amérique Centrale comparée à la farine de maïs blanc. La farine de maïs jaune (qui a une valeur nutritionnelle supérieure) est consommée par les pauvres et la farine de maïs blanc par les groupes aux revenus plus élevés. Si le panier alimentaire des pauvres se différencie de celui des consommateurs plus riches, il conviendra de subventionner le prix d'un ou de plusieurs des aliments contenus dans ce panier. Le classement qualitatif peut aussi être introduit par l'intermédiaire de conditionnements différents avec des codes et des étiquetages de couleur: par le biais d'un emballage plus attrayant, on peut donner à un aliment une meilleure image sans modifier fondamentalement le produit alimentaire lui-même. La question de l'acceptation par le consommateur est un problème important des programmes alimentaires auto-ciblés. Il faudra veiller à ce qu'un produit alimentaire que l'on aura rendu peu attrayant pour les consommateurs aux revenus plus élevés ne perde pas non plus son pouvoir d'attraction sur les pauvres.

Un bon exemple de l'importance de l'acceptation d'un produit par le consommateur est le cas de la Tunisie: l'introduction de sucre brun, moins raffiné, fortement subventionné s'est soldée par un échec. Son prix avait été fixé à presque la moitié du prix du sucre blanc, couramment utilisé, mais ce nouveau sucre subventionné n'a pas été accepté spontanément par les consommateurs, quels que soient leurs revenus, parce que le sucre plus foncé a été jugé «sale». L'échec de cette intervention a été attribué principalement au manque de compréhension préalable, de la part des concepteurs du programme, de la notion d'acceptabilité par le consommateur. Ont également fait défaut les efforts parallèles pour sensibiliser les consommateurs et leur apporter des éléments d'information en matière de nutrition.

Voici quelques exemples d'activités intégrant des mécanismes d'auto-ciblage:

- Des prix subventionnés, particulièrement de denrées alimentaires soi-disant inférieures que seuls les groupes les plus pauvres seront susceptibles d'acheter;
- Des programmes «vivre contre travail» et «salaire contre travail» qui orientent les prestations en établissant des rations alimentaires ou des niveaux de salaire suffisamment bas pour n'encourager la participation que des personnes ne pouvant trouver d'emplois plus rémunérateurs;
- Des services de santé publique et d'éducation primaire qui s'auto-ciblent souvent en fonction d'une qualité un peu plus basse des services apportés comparée à celle des services disponibles dans le privé.

L'auto-ciblage résultant du dernier exemple n'est pas (ou ne devrait pas être) intentionnel dans la mesure où les actions devraient toujours viser à l'amélioration des services publics de santé et d'éducation.

Les subventions alimentaires représentent un des moyens d'augmenter le pouvoir d'achat des pauvres et de compenser les pertes en revenu réel causées par la crise économique, le chômage, les disparités entre les salaires ou les guerres. Les subventions font partie d'un ensemble de mesures de protection sociale. Dans plusieurs pays, ces programmes ont eu un effet positif sur la sécurité alimentaire et la nutrition des ménages, en particulier parmi les populations urbaines. En Inde et aux Philippines, des rapports indiquent que ces programmes ont réduit la prédominance des cas d'insuffisance pondérale chez les enfants. Certains programmes de subventions alimentaires basés sur une aide alimentaire étrangère ont aidé à compenser le coût des subventions sur le plan fiscal, et ont contribué à augmenter l'investissement public dans les services sociaux. Les crises économiques en cours forcent de nombreux gouvernements à considérer l'utilisation de l'auto-ciblage dans les programmes subventionnés comme un moyen de réduire les coûts budgétaires et de diriger les prestations de manière plus efficace vers ceux et celles qui en ont le plus besoin.

En pratique, l'élaboration d'activités d'auto-ciblage peut aussi intégrer des éléments de ciblage géographique: localisation de programmes de travaux publics dans des zones géographiques spécifiques ou distribution de produits alimentaires subventionnés par l'intermédiaire des petits détaillants dans les zones d'habitation défavorisées.

Avantages

- 1 Les coûts administratifs de l'auto-ciblage sont peu élevés parce que ces programmes reposent en grande partie sur la décision des bénéficiaires potentiels eux-mêmes de participer à l'aide alimentaire ou aux services: le tri sélectif et le contrôle de l'éligibilité des participants au programme ne sont donc pas nécessaires.
- 2 Il est relativement facile à mettre en place à condition de disposer de suffisamment d'informations sur la consommation alimentaire des groupes à bas revenus ou sur les structures du marché du travail.
- 3 Dans le cas de programmes «vivres contre travail», l'auto-ciblage ne conforte pas l'idée que ces programmes puissent offrir des perspectives d'emploi à long terme puisque les participants quitteront le programme dès que de meilleures opportunités d'emploi se présenteront.
- 4 La décision de participation dépend des bénéficiaires eux-mêmes, minimisant ainsi les occasions de corruption pour modifier la distribution des ressources du programme.
- 5 La dignité et le respect de la vie privée de la population cible sont bien préservés, vu l'absence presque totale d'interaction entre les bénéficiaires du programme et le personnel du programme.
- 6 Les pertes dues à la revente de produits alimentaires subventionnés seront vraisemblablement minimales. En effet, lorsque les aliments subventionnés auront été bien sélectionnés, il n'y aura pas de demande pour ce produit de la part de consommateurs à revenus plus élevés.

Inconvénients

- 1 Avec l'auto-ciblage, il est difficile de savoir qui bénéficie réellement des subventions alimentaires et dans quelle mesure les subventions alimentaires contribuent à une réduction de l'insécurité alimentaire dans son ensemble ou à une amélioration de l'état nutritionnel dans les groupes à bas revenus.
- 2 Dans le cas de programmes «vivres contre travail» ou «salaire contre travail», le coût en temps impliqué représente souvent un plus grand obstacle à la participation pour les pauvres: ils peuvent moins se permettre de perdre des heures productives que les autres. Pour les subventions alimentaires, on estime qu'il n'y a pas de coût en temps à proprement parler.

- 3 Les pauvres rencontrent souvent de grandes difficultés d'accès à l'aide, ce qui peut constituer un obstacle à leur participation à moins d'inclure un ciblage géographique soigné qui tiendra compte du problème de l'accès à l'aide.
- 4 Même lorsque des personnes nécessiteuses choisissent de participer à l'auto-ciblage, des facteurs tels que la basse qualité des denrées alimentaires ou des services, ou encore les coûts d'opportunité associés à la participation au programme ont tendance à réduire le bénéfice net de la participation.
- 5 Dans le cas d'auto-ciblage par le biais de subventions alimentaires, il est nécessaire d'opérer une surveillance continue pour savoir si le produit a bien été remis par les détaillants aux consommateurs. On devra fournir aux consommateurs des informations sur le produit et mettre en place un système d'enregistrement des plaintes. Les achats d'aliments subventionnés auront besoin d'être contrôlés, au même titre que les prix des denrées alimentaires de substitution, ceci pour pouvoir ajuster la subvention des produits alimentaires pour en assurer leur consommation par les groupes à faibles revenus.
- 6 Comme pour tout programme de subvention, les coûts fiscaux des subventions pourront être élevés et même augmenter sur la durée, à cause d'une inflation générale des prix. Les subventions créent aussi des distorsions sur le marché et peuvent entraîner des pertes économiques pour les producteurs locaux.

Le ciblage basé sur les marchés

Le ciblage basé sur les marchés s'apparente beaucoup à l'auto-ciblage dans le sens où il dépend du choix des individus d'acheter ou de vendre des biens et des services sur les marchés. Le ciblage basé sur les marchés repose sur le principe de l'offre et de la demande. L'application des deux méthodes, le ciblage basé sur les marchés et l'auto-ciblage, s'appuie sur les postulats suivants:

- Les biens et les services du programme possèdent une valeur suffisante pour entraîner un changement notable dans les schémas d'incitation ou de dissuasion auxquels les bénéficiaires potentiels sont confrontés;
- En réponse à de nouvelles incitations, des changements de comportement importants auront sans doute lieu, avec des variations selon les différents segments de la population;
- Les changements comportementaux peuvent être exploités pour atteindre les objectifs du programme de manière plus sûre et plus efficace que toute autre méthode de ciblage.

Des interventions sur le marché peuvent être orientées pour influencer les approvisionnements vivriers alimentaires et les services disponibles à l'achat, en ayant recours par exemple à la vente locale de céréales en stock ou encore à la commercialisation de sels de réhydratation par voie orale ou d'aliments de sevrage produits localement. Ces types d'intervention peuvent aussi influencer la



FAO/ESR/IG, Bizzari

Les interventions basées sur les marchés tendent à augmenter l'offre et la demande d'aliment particulier au sein de la population cible.

demande du marché, soit directement par l'intermédiaire d'achats officiels de produits du marché pour soutenir les prix locaux et les revenus des producteurs, soit plus indirectement par le biais de l'éducation publique et du marketing social dans le but d'orienter les préférences du consommateur vers des denrées ou des services essentiels.

Les interventions sur le marché pourront également choisir d'atteindre leur objectif en se servant des prix pour augmenter la demande ou l'offre d'un bien ou d'un service particulier au sein de la population cible. On peut y parvenir soit par un contrôle des prix, soit par des subventions sur les prix de denrées alimentaires ou de produits essentiels, de telle sorte que les consommateurs se tourneront plus volontiers vers un aliment spécifique ou un service particulier. De nos jours, les contrôles de prix sont de moins en moins fréquents, et les prix subventionnés (de moins en moins fréquemment utilisés dans les économies orientées vers le marché) s'apparentent beaucoup aux mécanismes d'auto-ciblage lorsqu'ils sont appliqués aux aliments de base. Améliorer la productivité des producteurs locaux de denrées agricoles et augmenter les importations de denrées commerciales représentent des moyens plus durables pour accroître les disponibilités alimentaires sur le marché intérieur et faire baisser les prix des denrées alimentaires locales.

Une compréhension claire des différentes caractéristiques d'un marché sélectionné, en particulier son niveau d'intégration, est essentielle pour déterminer l'intervention appropriée, son efficacité et son champ d'action probables, ainsi que le niveau de ressources nécessaires à la réalisation des objectifs énoncés. Par exemple, le choix entre un programme «salaire contre travail» et «vivres contre travail» quand il s'agit de transférer un pouvoir d'achat à des ménages pauvres, dépend en grande partie du niveau d'intégration du marché dans la zone du programme. Quand les marchés sont bien intégrés et que les produits alimentaires circulent librement en réponse aux changements de la demande, l'utilisation d'aides en espèces aura toutes les chances

de minimiser les effets déformants des aides alimentaires sur les mesures incitatives du marché local. De même, lorsque les marchés sont bien intégrés, l'effet sur les prix d'une intervention visant à l'achat d'aliments locaux peut être réparti sur une zone plus large, ce qui nécessite l'achat en plus grandes quantités pour produire un changement de prix donné.

Avantages

- 1** La mise en œuvre d'un ciblage basé sur les marchés est relativement facile. Mais dans le cas de contraintes budgétaires, il faut identifier le meilleur moyen d'intervenir sur le marché, et décider s'il convient de mettre en œuvre un programme unique ou, selon toute vraisemblance, une combinaison de programmes.
- 3** Le risque de corruption est assez limité.
- 3** Comme pour l'auto-ciblage, un ciblage basé sur les marchés ne mobilise pas de personnel ou de ressources du programme pour le tri sélectif et le contrôle des conditions d'éligibilité des participants.

Inconvénients

- 1** En général, un ciblage basé sur le marché a peu de chances d'être efficace sans un investissement important en matière de recueil et d'analyse d'informations sur ce qui détermine l'offre et la demande du marché pour des produits alimentaires spécifiques, les prix et l'élasticité des revenus.
- 2** Parce que les différences sont souvent restreintes en matière de préférence pour les produits du marché, il est possible que l'impact des activités ciblées par le biais des mécanismes du marché ne fasse pas de différence suffisamment nette entre les groupes, et que l'on assiste à des pertes importantes en direction des moins nécessiteux. Des activités telles que le soutien des cours du bétail ont tendance à aider les éleveurs proportionnellement à la taille de leurs troupeaux: les plus gros propriétaires sont donc avantagés par rapport aux plus petits. Sans une action en direction des différents groupes d'éleveurs qui tiendrait compte de leurs besoins et sans repérage des mécanismes du marché s'appuyant sur le comportement de chaque groupe vis à vis du marché, l'impact d'une intervention de ce type pourra avoir un effet diamétralement opposé à l'effet désiré.
- 3** Les pertes risquent d'être importantes par manque de détails sur la population cible ou par manque de suivi des modifications de comportement au fil du temps.
- 4** Un ciblage basé sur les marchés peut reposer sur toute une série de décisions relevant du ciblage administratif. Des groupes de population particuliers sont souvent choisis par des moyens administratifs pour être au centre d'une activité ciblée par le biais de mécanismes des marchés. L'étendue géographique du marché sélectionné pour l'intervention aura nécessairement une influence sur la population finalement ciblée par cette activité.

Le ciblage géographique et régional

On peut effectuer un ciblage géographique ou régional en utilisant toute une série de méthodes. La forme la plus simple se base directement sur les estimations locales de besoins dans le cadre d'activités répondant à la demande, les ressources étant allouées en fonction des besoins déclarés. Néanmoins, les besoins locaux risquent d'être surestimés dans le contexte de la compétition interrégionale pour les ressources du programme. Une forme de ciblage régional plus complexe mais de plus en plus courante implique une évaluation de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité ainsi qu'un système de cartographie utilisant l'évaluation rurale rapide, le diagnostic rural participatif ou des méthodologies d'évaluation rapide de la sécurité concernant l'alimentation et les moyens d'existence. Une autre méthode est la construction d'une carte de la pauvreté basée sur un index composite de la pauvreté (voir en Annexe la partie concernant le ciblage géographique du programme d'alimentation scolaire dans l'étude de cas du Costa Rica). Ces actions utilisent toute une série de sources d'information et d'indicateurs. Elles impliquent habituellement l'élaboration d'un index à plusieurs variables ou d'un modèle statistique visant à capturer les dimensions essentielles des critères de ciblage énoncés en utilisant divers indicateurs socio-économiques: taux d'alphabétisation, taux d'instruction des femmes, taux de chômage, niveau des revenus, déficit agricole, taux de croissance démographique et prévalence de la malnutrition.

Les systèmes d'information de l'alerte rapide fournissent des données sur les crises alimentaires naissantes dans des zones spécifiques, basées sur les conditions agro-climatiques, les estimations en matière de cultures vivrières et les conditions du marché en ce qui concerne les prix des aliments locaux. Des estimations concernant les réserves alimentaires régionales, particulièrement quand elles sont calculées mensuellement, peuvent aussi fournir un indice d'alerte rapide en matière de pénurie alimentaire. Des évaluations de vulnérabilité structurelle et des analyses détaillées concernant l'insécurité en matière d'alimentation et de moyens d'existence fourniront les informations et les données nécessaires à la conception et la mise œuvre de programmes locaux de développement.

Bien que l'on procède parfois par ciblage régional, les méthodologies nécessaires à une application efficace et efficiente ne sont pas toujours bien développées (voir en Annexe quelques-unes des études de cas par pays). Par exemple, on part souvent du

principe que les disparités régionales en matière de sécurité alimentaire et d'autres mesures d'accompagnement social peuvent facilement être comprises et identifiées en se basant sur les opinions de personnes bien informées ou de décideurs locaux. Cependant, des distorsions dans la perception des causes de l'insécurité alimentaire ont parfois conduit à un sérieux manque d'efficacité du ciblage géographique. Pour éviter ces distorsions, il est essentiel d'avoir une compréhension plus précise de la sécurité alimentaire et des conditions nutritionnelles d'une région donnée. Ceci est particulièrement vrai lorsque l'aide alimentaire d'urgence est distribuée dans différentes régions victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un désastre provoqué par l'homme (voir en Annexe l'étude de cas sur l'Éthiopie).

En fait les programmes de nutrition peuvent être géographiquement ciblés, mais la sélection des zones d'intervention ne sera pas toujours faite en fonction de critères nutritionnels. Des préoccupations autres que nutritionnelles dominent fréquemment lors de la définition de larges zones d'intervention (régions, provinces, états, ...) alors que les préoccupations nutritionnelles peuvent jouer un rôle important dans la sélection de villages, ménages et personnes spécifiques au sein d'une zone d'intervention plus largement définie.

Au Burkina Faso, l'aide alimentaire, qui avait été ciblée sur la base des différents potentiels agricoles des régions, s'est soldée par la distribution de grandes quantités d'aide alimentaire à des ménages relativement aisés. En fait, les ménages des zones au potentiel agricole peu élevé avaient développé des stratégies de diversification des revenus: leur accès à la nourriture était donc moins sérieusement affecté par les mauvaises conditions agro-climatiques par comparaison aux ménages de zones à plus haut potentiel agricole en fait plus dépendants de l'agriculture qui représentait la source principale de leurs revenus et de leur alimentation.

Avantages

- 1 En général, il n'est pas nécessaire de procéder à une mise à jour fréquente du ciblage géographique et régional, parce qu'il repose par nature sur des données existantes de recensement, des données secondaires collectées annuellement pour différents secteurs économiques et sociaux, ou encore sur des enquêtes par échantillonnage ou des évaluations rapides périodiques.
- 2 Leur coût peut être relativement peu élevé et ne nécessiter l'intervention que d'un petit nombre d'analystes au niveau central et régional.
- 3 Les réductions de coûts réalisées grâce au ciblage régional peuvent être très importantes, permettant ainsi une couverture plus adéquate et plus efficace de zones géographiques finement délimitées.

Dans certains cas, on s'est aperçu que le ciblage de zones géographiques largement définies n'offrait que des avantages minimes pour l'efficacité du programme comparé aux cas où aucun ciblage n'avait été utilisé. Des études utilisant des données provenant d'enquêtes sur les ménages indiquent que l'utilisation de plus petites unités géographiques dans le ciblage géographique peut réduire les pertes du programme et améliorer la couverture de la population cible, avec des résultats d'autant plus probants que l'unité ciblée sera plus petite.

- 4 Les coûts politiques du ciblage peuvent être minimisés si l'on se concentre sur de petites zones géographiques. Etant donné que les circonscriptions de la plupart des chefs politiques se définissent, au moins en partie, sur une base géographique, le ciblage de petites unités géographiques augmente la probabilité que les dirigeants locaux auront parmi leurs électeurs des gens ayant un intérêt marqué pour une activité locale donnée.
- 5 Les informations locales obtenues dans le cadre du processus de ciblage géographique peuvent aussi encourager un processus plus décentralisé de prise de décisions et de planification. Ceci permettra le développement de politiques et de programmes correspondant de plus près aux conditions locales.

Inconvénients

- 1 En pratique, il est souvent difficile de cibler des unités ou des zones administratives fortement décentralisées puisque la majorité des données du ciblage ne sont disponibles et valides par nature que pour de plus grandes unités géographiques. En outre, dans la plupart des pays en développement, on ne dispose de données secondaires (celles de la production agricole par exemple) que pour un quelques grandes régions. Pour les données primaires recueillies au cours d'enquêtes, la limitation propre aux méthodes d'échantillonnage ne permet pas de se fier à des indicateurs de ciblage à des niveaux de désagrégation plus élevés.
- 2 Pour un ciblage plus performant, il est nécessaire d'appliquer des règles d'allocation explicites, comme par exemple l'allocation de ressources d'une région à l'autre basée sur la proportion des niveaux de pauvreté attendue ou de prévalence de la malnutrition. Les méthodes de ciblage régional sont souvent basées sur un index qui ne fournit qu'une hiérarchie de conditions d'une localité à l'autre et ne tient pas compte des besoins en termes absolus à l'intérieur de chaque localité.

Dans de très nombreux cas, il s'est avéré que des techniques d'estimation appliquées sur des zones restreintes produisaient des estimations de variables fiables pour de petites unités géographiques. Largement utilisées aux Etats-Unis et dans d'autres pays développés, les méthodes d'estimation sur des zones restreintes commencent aussi à être utilisées plus fréquemment dans les pays en développement. En fournissant au niveau local des estimations statistiquement rigoureuses pour les indicateurs de ciblage, ces méthodes peuvent augmenter de manière notable l'efficacité du ciblage régional.

Ciblage géographique pour les secours en cas de sécheresse en Ethiopie

En Ethiopie, une carte montrant les zones chroniquement vulnérables et victimes d'insécurité alimentaire a été établie sur la base d'un index composite de neuf indicateurs. La carte classe les *weredas* (districts) comme «très fortement vulnérables», «fortement vulnérables», «modérément vulnérables», «légèrement vulnérables» et «très légèrement vulnérables». On ne dispose d'aucunes données pour deux districts (Afar et Somali). Les indicateurs utilisés pour établir l'index sont les suivants:

- 1 production vivrière de base par habitant;
- 2 cheptel – têtes de bétail par habitant;
- 3 qualité et superficie des pâturages;
- 4 infrastructure routière/accès;
- 5 prix des aliments – moyennes pour le maïs et le sorgho;
- 6 évaluation en matière d'aide urgence pour les dernières années;
- 7 risque de sécheresse;
- 8 variabilité de la production vivrière de base; et
- 8 probabilité de chocs climatiques extrêmes (manque ou excès de précipitations).

Chacun des neuf indicateurs a été pondéré, d'abord individuellement par une série d'organismes travaillant en collaboration (la Commission pour la préparation et la prévention de la sécheresse [Unité d'alerte rapide], le Ministère de l'agriculture, le CIDA, le SCF UK, l'Agence de développement international des Etats Unis [USAID], la Communauté européenne [CE] et l'Unité d'analyse et de cartographie sur la vulnérabilité du Programme alimentaire mondial [VAM/PAM]) puis par l'application à chaque indicateur d'un indice pondéré moyen. L'index est actuellement en cours de validation sur le terrain dans des *weredas* sélectionnées.

Le ciblage des ménages et des personnes

La sélection de groupes cibles, ménages ou personnes, est souvent déterminée par un dispositif de ciblage à stades multiples: en premier lieu un ciblage administratif et/ou géographique conduit à la sélection de grandes zones de services (régions, groupes de villages, provinces, états), puis on applique des critères d'éligibilité au niveau des ménages ou des personnes. Les groupes cibles sont sélectionnés par l'utilisation de critères spécifiques qui établissent la différence entre les plus nécessiteux et les moins nécessiteux au sein d'une communauté définie.



FAO/19486G. Bizzari

Les nourrissons et les jeunes enfants risquent plus particulièrement de manquer des aliments dont ils ont besoin pour être en bonne santé, grandir et se développer normalement.

Le choix des critères les plus appropriés est essentiel pour minimiser les erreurs d'inclusion et d'exclusion au moment du tri sélectif des bénéficiaires potentiels, au niveau des ménages ou au niveau individuel. Ces critères sont basés sur les caractéristiques des ménages ou des individus.

Pour les programmes de nutrition, le tri sélectif des ménages s'effectue principalement sur la base de la taille du ménage, de sa situation socio-économique, du niveau d'instruction de la mère, de l'espacement des naissances au sein de la famille et/ou d'un antécédent de mauvaise nutrition chez un membre quelconque de la famille. La situation socio-économique d'un ménage peut être un moyen utile d'identifier les individus souffrant de malnutrition dans les groupes à haut risque. Les indicateurs socio-économiques pertinents comprennent les personnes vivant dans des familles ou ménages où un enfant en bas âge est déjà décédé, où la mère est très jeune ou relativement âgée, ou encore avec de nombreux jeunes enfants.

Le ciblage de toutes les personnes à risque dans une zone de programme de nutrition se fait principalement par le biais d'indicateurs tels que:

- l'état nutritionnel évalué par des mesures anthropométriques et des examens cliniques ou de laboratoire (rapport poids/âge, rapport taille/âge, rapport poids/taille, niveau d'hémoglobine, excrétion d'iode urinaire, niveau de rétinol sérique);
- la situation physiologique (par exemple femmes enceintes ou allaitantes);
- l'état de santé (incidence d'épisodes diarrhéiques, IRA);
- l'âge;
- le sexe;
- la situation socio-économique de la personne.

Une étude effectuée sur l'ensemble du pays a démontré qu'un certain nombre d'indicateurs simples (chacun mesuré seulement par 2 ou 3 valeurs différentes) fonctionnaient très bien, seuls ou combinés à d'autres, pour identifier les ménages et les enfants de moins de cinq ans en danger d'insécurité alimentaire ou nutritionnelle. Ces indicateurs comprennent: le nombre d'aliments différents consommés; la taille du ménage; la proportion de personnes dépendantes dans le ménage; le nombre de pièces par personne; l'incidence des maladies; la situation en matière de vaccination; l'âge du sevrage des enfants de moins de cinq ans; et les installations en matière d'eau potable et de sanitaires.

On pourra appliquer n'importe lequel de ces indicateurs, seul ou en combinaison avec d'autres, au moment de la sélection des participants potentiels. Les indicateurs de tri sélectif les plus couramment utilisés dans le ciblage des personnes sont l'âge et les mesures anthropométriques. Le concept de sélection par cohorte d'âge spécifique correspond au fait que le risque ou le haut risque de souffrir de malnutrition se développe au sein de certains groupes d'âge. Comme exemple de ces groupes d'âge et des risques particuliers qu'ils encourent, on peut citer l'ostéoporose chez les femmes âgées et la malnutrition chez les jeunes enfants entre 6 et 36 mois.

Les indicateurs anthropomorphiques les plus utiles sont:

- le poids à la naissance;
- le rapport poids/taille;
- le rapport taille/âge;
- le rapport poids/âge;
- le taux de gain de poids;
- le périmètre brachial (à mi-hauteur du bras).

Les rapports poids/âge et taille/âge sont les mesures de malnutrition les plus couramment utilisées pour les enfants de moins de cinq ans, même si, dans des situations d'urgence, on utilise souvent le rapport poids/taille et le périmètre brachial pour identifier les enfants les plus à risque. Lorsque la malnutrition est due à un déficit protéique grave, de même qu'en cas de kwashiorkor, le rapport poids/âge peut être un mauvais indicateur à cause de la présence d'œdème: on peut alors s'exposer à une erreur d'exclusion. L'utilisation de critères de gain de poids pour le ciblage se justifie par le fait qu'un enfant de moins de cinq ans qui n'a pas pris de poids au cours d'une certaine période est en danger extrême de malnutrition. Dans les zones où la malnutrition est très répandue, le tri sélectif en fonction du critère de gain de poids est relativement efficace pour les enfants de moins de cinq ans dont l'état nutritionnel est normal. Par contre, elle ne donne aucune indication sur tous ceux dont l'état nutritionnel risquerait de se détériorer dans le futur sans l'apport de compléments alimentaires. On utilise aussi souvent des critères d'âge combinés à des valeurs anthropomorphiques pour cibler de manière plus étroite les groupes d'enfants les plus à risque, par exemple entre 6 et 36 mois.

En règle générale, les critères nutritionnels pourront convenir au ciblage individuel alors que les facteurs socio-économiques s'avèreront plus utiles quand le ciblage portera sur les ménages.

Avantages

- 1 Le ciblage des personnes ou des ménages améliore la précision du ciblage en réduisant les pertes.
- 2 Il permet une vérification subjective des niveaux de vie et permet d'obtenir d'autres informations.
- 3 Il abaisse le taux de non-participation.
- 4 Il améliore l'ensemble des bénéfices sociaux d'une activité.
- 5 La collecte d'informations sur place par le biais de mesures directes effectuées par du personnel formé permet d'obtenir des données exactes à un prix de revient peu élevé.
- 6 Le ciblage des personnes et des ménages permet une intervention immédiate.

Inconvénients

- 1 Lorsque les informations nécessaires font défaut, la collecte de données pour les indicateurs est coûteuse, particulièrement celles liées à l'état nutritionnel. Il faut du personnel formé et un bon support logistique et financier pour obtenir des informations fiables sur les aspects biochimiques, cliniques, anthropométriques et/ou alimentaires.
- 2 Des données/informations relevées sur place sur la foi de déclarations peuvent conduire à un taux élevé de non-participation ou d'erreurs d'auto-sélection dans la couverture du programme. Selon les informations demandées, les inexactitudes pourront être nombreuses: les personnes interrogées pourront faire des déclarations volontairement erronées, ce qui entraînera de grosses erreurs d'inclusion.

Il est important de ne pas exclure un objectif de programme ou un critère de ciblage particulier seulement parce qu'il semble être d'un faible rapport coût/efficacité. S'il peut sembler coûteux à court terme de soumettre chaque personne à un tri sélectif en fonction des critères donnés, le programme bénéficiera à long terme de cette procédure qui permettra de réduire les erreurs d'inclusion et d'exclusion.

L'utilisation d'indicateurs anthropométriques pour le ciblage des programmes d'alimentation de groupes (PAG).

ON UTILISE LES INDICATEURS ANTHROPOMÉTRIQUES POUR:

- évaluer la situation nutritionnelle d'une population ou d'un groupe pour décider s'il convient de mettre en place un PAG et où il faut le situer;
- sélectionner les bénéficiaires pour ce programme;
- surveiller la croissance de chaque bénéficiaire;
- mesurer les tendances et les changements de la situation nutritionnelle de la population ou du groupe bénéficiaire pour décider s'il convient de poursuivre, d'élargir ou de clôturer le PAG.

INDICATEURS CHOISIS DANS LES PROGRAMMES D'ALIMENTATION COMPLÉMENTAIRE D'URGENCE

Pour les enfants appliquer le rapport poids/taille (ou le rapport poids/taille couchée). Il est prioritaire de sélectionner les enfants émaciés car ils sont en plus grand danger de maladie grave ou de mort. Si les enfants sont nombreux, on pourra effectuer un tri sélectif préliminaire en utilisant le périmètre brachial. Les limites d'inclusion utilisées pour sélectionner les enfants varieront selon les ressources disponibles, mais on peut recommander la procédure suivante (ACC/SCN, 1990b et UNICEF 1986):

- rations supplémentaires pour les enfants dont le rapport poids/taille couchée est inférieur à 80 pour cent et dont le périmètre brachial est inférieur à 13,5 cm;
- alimentation thérapeutique pour les enfants dont le rapport poids/taille couchée est inférieur à 80 pour cent et dont le périmètre brachial est inférieur à 12,5 cm.

On pourra également sélectionner les enfants dont les courbes de croissance indiquent un gain de poids insuffisant.

INDICATEURS CHOISIS DANS LES PROGRAMMES D'ALIMENTATION COMPLÉMENTAIRE SANS CARACTÈRE D'URGENCE

Puisqu'il est vraisemblable que le nombre d'enfants émaciés sera moins élevé dans les situations non urgentes que dans les situations d'urgence, on pourra sélectionner, si les ressources le permettent, des enfants accusant un retard de croissance. Les indicateurs et les limites d'inclusion suivantes sont recommandés:

- pour les enfants jusqu'à deux ans: rapport poids/taille inférieur à 80 pour cent; rapport poids/âge de moins de 90 pour cent; gain de poids insuffisant;
- pour les enfants âgés de deux à cinq ans: rapport poids/taille inférieur à 80 pour cent; gain de poids insuffisant (des enfants présentant un retard de croissance en taille ne composent pas un groupe à haute priorité parce que ce retard de croissance aura pu se produire plus tôt et ne sera vraisemblablement pas le résultat d'une sous-alimentation en cours).

Si l'on ne peut mesurer la taille, utiliser le rapport poids/âge à moins de 80 pour cent ou, pour des enfants de un à cinq ans seulement, le périmètre brachial à moins de 13,5 cm.

Planifier et concevoir un plan de ciblage

Concevoir un plan de ciblage

Les orientations générales et les objectifs opérationnels plus spécifiques d'une intervention alimentaire et nutritionnelle doivent être au cœur du processus de planification et d'élaboration. La sélection d'un plan de ciblage fait partie intégrante de la phase de planification du programme: le ciblage est ainsi directement lié aux objectifs opérationnels et aux orientations du programme. Ces orientations définiront habituellement les groupes cibles comme par exemple des enfants de moins de 5 ans, des femmes enceintes et/ou allaitantes, des populations déplacées à l'intérieur d'un pays dans des zones spécifiques, des ménages victimes d'insécurité alimentaire dans des zones urbaines défavorisées, ou encore des pauvres sans terre en milieu rural. Ces groupes cibles devront être définis par des moyens opérationnels qui permettront de les identifier et de les localiser.

En pratique, des contraintes importantes d'ordre politique, culturel, logistique, technique et/ou financier imposent souvent des limites concernant les choix et la mise en œuvre du plan de ciblage. Un plan de ciblage ne peut être conçu uniquement sur des bases théoriques et le plan qui servirait le mieux les objectifs spécifiques d'un programme donné pourra, en pratique, être très difficile ou coûteux à mettre en œuvre.

Le succès d'un programme ciblé, comme d'ailleurs de tout programme, dépend d'une planification détaillée, d'une gestion efficace ainsi que d'un contrôle et d'une évaluation continus. Les résultats de l'évaluation doivent ensuite être utilisés pour améliorer la planification et la mise en œuvre du programme. Un certain nombre de grands programmes nutritionnels ciblés ont été critiqués pour leur mauvaise planification, le manque de rigueur de leur gestion ou encore l'inefficacité de leurs systèmes de contrôle et d'évaluation. Un autre élément



FAO/IZAF, BOTS

La grande variété de contextes sociaux dans lesquels se déroulent les activités conduira souvent à de grandes différences dans le choix final de la méthode de ciblage.

important du succès est l'établissement d'un partenariat solide avec d'autres institutions ainsi que l'implication directe des communautés ciblées (personnes, ménages) aux tous premiers stades du processus de planification (examens des besoins) et de gestion du programme.

La clôture d'un programme ciblé devra être anticipée et planifiée au moment de l'élaboration du programme. Elle aura généralement lieu lorsque les orientations et objectifs auront été réalisés. Néanmoins, d'autres raisons, telles que des limitations budgétaires, peuvent conduire à la clôture d'un programme, que les objectifs aient été atteints ou non. Par exemple les donateurs préfèrent souvent indiquer dès le départ quand leur engagement s'arrêtera. Il est important que la clôture d'un programme de nutrition s'effectue graduellement, particulièrement dans les cas où le programme apporte une contribution substantielle à la protection sociale et à l'alimentation des pauvres. Au cours des étapes d'élaboration et de mise en œuvre, on devra aussi prêter une attention toute particulière à la continuité du programme et à ses conséquences sur les plans financier, institutionnel, politique et social. En d'autres termes, les activités du programme doivent être planifiées et conçues pour renforcer la durabilité des effets du programme après sa clôture officielle.

Au moment de concevoir un plan de ciblage pour atteindre les objectifs d'un programme donné, il faudra considérer et définir dès le départ trois caractéristiques fondamentales du processus de ciblage:

1 Qui est responsable de la conception, de la mise en œuvre et de la surveillance du plan de ciblage? En règle générale, les planificateurs du programme définiront le plan de ciblage au moment de l'élaboration de la proposition de programme. Ainsi, dans le cas d'un programme public, le personnel et les décideurs de l'institution gouvernementale responsable du programme définiront aussi le plan de ciblage. Les donateurs peuvent participer à ce processus au cours de l'examen et de la discussion de la proposition de programme. Si le programme doit être mis en œuvre en partenariat avec des organisations non gouvernementales (ONG), celles-ci participeront également au processus de développement du programme et par conséquent à la conception du plan de ciblage. Dans un programme alimentaire ou nutritionnel basé sur la communauté, les chefs de communauté et les décideurs politiques locaux pourront participer aux décisions pour savoir qui, dans la communauté, bénéficiera des biens et/ou des services du programme. Le personnel du programme mettra en œuvre le plan de ciblage parallèlement aux autres activités du programme. Des agents de supervision du programme devront surveiller la mise en œuvre du plan de ciblage pour s'assurer que les critères de ciblage sont correctement appliqués et pour concevoir et mettre en œuvre des mesures correctives en temps opportun.

2 Qui doit être ciblé? La ou les populations cibles envisagées sont définies par les objectifs du programme. Cependant, il faudra décider comment la

population cible sera identifiée et comment les critères d'éligibilité et de sortie seront établis. Il est nécessaire que ces critères soient bien compris non seulement par les populations ciblées et non ciblées mais également par le personnel du programme qui devra les appliquer de manière correcte et uniforme. Les indicateurs de ciblage doivent être identifiés et si possible validés avant leur application. Ces indicateurs pourront porter soit sur un certain groupe d'âge, un sexe, une situation nutritionnelle et sanitaire, une base socio-économique, un lieu géographique, un groupe victime de catastrophes ou souffrant de carences spécifiques en micronutriments, ou encore sur une population tout entière. Les critères sélectionnés doivent être bien compris et correctement appliqués par le personnel du programme ou par les personnes responsables de cette tâche.

3 Comment sera effectué le ciblage? On devra peut-être envisager plusieurs plans de ciblage et choisir le plan le mieux adapté en évaluant les facteurs techniques, sociaux, financiers et institutionnels propres à chacun des plans étudiés. On devra vraisemblablement considérer les avantages réciproques de ces facteurs. Le ciblage sera-t-il effectué sur la base d'indicateurs liés à la nutrition, comme des mesures anthropométriques ou des indices de laboratoire, ou sur la base d'indicateurs non nutritionnels comme ceux utilisés dans le cadre de cibrages géographiques ou basés sur le marché, ou de l'auto-ciblage? Les critères sélectionnés devront être bien compris et bien appliqués par le personnel du programme.

Le recueil et l'analyse de données sont des phases importantes de la planification détaillée d'un plan de ciblage. Ces activités fournissent aussi les bases de référence pour l'évaluation future. La nature des renseignements nécessaires dépendra du type de programme à mettre en œuvre et de ses objectifs principaux. En règle générale, la phase de planification de la plupart des programmes alimentaires et nutritionnels devra évaluer:

- la population cible: Qui sont-ils? Où sont-ils? Combien sont-ils? On se basera sur les conditions d'insécurité et de vulnérabilité en matière alimentaire et nutritionnelle, sur la prévalence de la malnutrition, etc.;
- les caractéristiques du groupe cible, particulièrement en relation avec les objectifs spécifiques du programme (situation nutritionnelle, conditions socio-économiques, etc.);
- les ressources disponibles existantes et potentielles du programme (personnel, matériel, soutien logistique et financier) et l'origine de ces ressources (fonds gouvernementaux au niveau provincial et national; ONG et organisations bénévoles; organismes étrangers bilatéraux et internationaux);
- les coûts d'opportunité relatifs à la participation des bénéficiaires en fonction de la valeur des aliments et/ou des services apportés par le programme;

- les activités locales en matière d'alimentation et de nutrition pouvant servir de support ou de complément au plan de ciblage;
- les méthodes de tri sélectif possibles et les mécanismes de distribution de services qui influenceront, entre autres, sur les taux de participation au programme;
- dans le cas d'un auto-ciblage, la différenciation qualitative des aliments qu'il sera nécessaire d'effectuer pour assurer un taux de participation élevé au sein du groupe cible visé par le projet.

Un concept important dans l'évaluation des plans de ciblage est que toute stratégie exclura certaines personnes nécessiteuses et en inclura d'autres qui pourraient vivre correctement sans le soutien du programme. De nombreuses stratégies de ciblage qui présentent une faible erreur d'exclusion accusent une grande erreur d'inclusion et vice versa. Il faudra donc trouver un compromis entre ces deux types d'erreur. En règle générale, si l'objectif principal est de réduire l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, il est plus important de réduire les taux de non-participation que d'abaisser les taux de pertes. Si l'aspect le plus important est la limitation du budget du programme, on s'attachera davantage à réduire les pertes.

Evaluation des ressources

L'étape la plus importante dans le processus de sélection d'une stratégie de ciblage est peut-être l'évaluation des coûts et des bénéfices marginaux des différents plans de ciblage. La plupart des types de programmes ne se prêtent qu'à deux ou trois dispositifs possibles. Des programmes d'alimentation subventionnée peuvent être conçus en association à l'auto-ciblage ou au ciblage basé sur le marché, seuls ou avec un ciblage géographique. Les programmes de subventions alimentaires peuvent se concevoir dans un plan de ciblage administratif basé sur la communauté ou, de nouveau, dans le cadre d'un plan mixte où les communautés seront sélectionnées administrativement et établiront ensuite leurs propres critères pour la sélection des ménages.

Il est particulièrement difficile d'évaluer l'ensemble des coûts de chaque plan de ciblage. Mis à part les coûts directs comme le temps de travail et le transport du personnel, il y a également d'importants coûts non monétaires, particulièrement la perte de prestations lorsque des services sont refusés à une personne qui pourrait en avoir besoin, ou le manque de soutien de la communauté lorsque des prestations sont refusées à certains membres que la communauté estime, à juste titre ou non, devoir faire partie des bénéficiaires. Les coûts marginaux du ciblage doivent être comparés aux économies possibles, sans perdre de vue les objectifs du programme. La question que l'on doit se poser est la suivante: pour atteindre les mêmes résultats, quelles sont les économies nettes que l'on pourra

réaliser par le ciblage et par chacun des différents plans de ciblage? Ceci implique de prendre en compte les erreurs d'inclusion et d'exclusion, ou encore les taux de non-participation ou de perte. De grandes erreurs d'inclusion et d'exclusion augmenteront les coûts du ciblage mais elles pourront malgré tout entraîner des coûts moindres par rapport aux coûts de programmes non ciblés visant les mêmes objectifs. Comme il en a déjà été question, différents programmes alimentaires et nutritionnels ciblés contiennent des risques différents concernant les pertes de prestations destinées à la population cible.

Comparatif de coûts entre les différents dispositifs de ciblage

Les coûts directs du ciblage ont trait à l'aspect administratif et au recueil d'information. Les coûts administratifs comprennent les coûts associés à la conception, la vérification, la mise en œuvre (le tri sélectif et le suivi des participants au programme), la supervision (s'assurer que les critères d'éligibilité sont appliqués correctement) et l'évaluation du bon rapport coût/efficacité du plan de ciblage. Les coûts d'information sont liés au relevé et à l'analyse des données et informations nécessaires à la mise au point des critères qui permettront de définir les groupes cibles et des indicateurs qui serviront à les identifier et les caractériser. Ces données et informations pourront également servir à d'autres fins, comme par exemple au contrôle et à l'évaluation du programme, et leur coût ne devra pas nécessairement être imputé au ciblage. Les coûts de ciblage directs varient selon le plan de ciblage du programme:

Les programmes ciblés administrativement nécessitent le recueil d'informations précises pour décider du choix des participants. Ils entraînent généralement des coûts élevés de collecte d'informations et d'administration.

Les mécanismes auto-ciblés qui visent à diriger les prestations du programme vers une population cible spécifique (par exemple vers les personnes prêtes à fournir de la main d'œuvre dans des projets «vivre contre travail») entraînent généralement des coûts administratifs inférieurs à ceux du ciblage administratif parce qu'aucun critère d'éligibilité n'a besoin d'être établi et que le tri sélectif ou le contrôle liés à ces critères n'ont pas lieu d'être. Néanmoins, des informations et des données détaillées sont nécessaires pour comprendre les habitudes de consommation des groupes à bas revenus ou des groupes vulnérables. Les coûts administratifs sont relativement bas et consistent principalement à contrôler les taux de participation au du programme.

Le ciblage basé sur le marché nécessite un grand nombre d'informations sur les schémas de l'offre et de la demande, leurs causes et les changements des conditions du marché sur une période donnée. Les coûts d'information d'un tel programme sont donc modérément élevés et les coûts administratifs ont trait

principalement au contrôle des produits alimentaires subventionnés pour s'assurer que les réductions de prix sont bien répercutées sur les consommateurs des groupes cibles.

Le ciblage basé sur la communauté implique la participation de tous les membres de la communauté (ou seulement des chefs de la communauté) dans les prises de décision concernant l'allocation des aliments ou des services du programme au sein de la communauté, en se basant sur leur connaissance empirique de l'insécurité alimentaire ou de la vulnérabilité des ménages ou des personnes. Les coûts d'information directs pour le programme sont donc minimes et supportés par la communauté sous la forme de coûts en temps. Les coûts administratifs sont eux aussi minimes.

Le ciblage géographique et régional, qui est une forme de ciblage administratif, implique normalement des coûts d'information modérés parce que les informations sont basées sur des sources de données secondaires, complétées par des évaluations rapides périodiques. Les coûts administratifs ont trait principalement au contrôle de l'allocation des ressources du programme selon les priorités régionales qui auront été établies.

Le ciblage des personnes/des ménages, qui est une autre forme de ciblage administratif, entraîne des coûts d'information et d'administration élevés du même ordre que ceux du ciblage administratif.



FAO/18147/G/Pangare

Les populations ciblées sont souvent de jeunes enfants, des femmes, des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays dans des zones spécifiques, des ménages victimes d'insécurité alimentaire dans des zones urbaines et des pauvres sans terre en milieu rural.

Sélection d'indicateurs pour le ciblage

Dans le choix d'indicateurs de ciblage spécifiques, on s'efforcera de maximiser l'utilité et la qualité des informations pour les prises de décision tout en tenant compte des coûts de collecte, de traitement et d'analyse de ces informations. Au moment de décider quel(s) indicateur(s) utiliser pour le ciblage, on se rappellera que les informations fournies par le ou les indicateurs doivent être:

- 1 pertinentes et valides;
- 2 précises et fiables;
- 3 établies en temps opportun;
- 4 accessibles;
- 5 peu coûteuses.

PERTINENCE ET VALIDITÉ

L'indicateur de ciblage doit être pertinent par rapport à l'objectif ou aux objectifs du programme. Si l'objectif du programme est de prévenir la malnutrition, l'indicateur de ciblage doit être capable d'identifier les personnes ou les populations en danger de malnutrition.

L'importance de la pertinence et de la validité d'un indicateur peut être illustrée par le cas du Guatemala où une ONG fournissant une aide alimentaire utilisait le rapport poids/taille pour le tri sélectif des bénéficiaires potentiels. Le très petit nombre d'enfants identifiés par ce test de sélection a conduit l'ONG à conclure qu'il n'y avait pas de problème de malnutrition au Guatemala et que l'aide alimentaire devait être suspendue. Pourtant, malgré ce niveau d'émaciation très bas, le Guatemala connaissait à cette époque les taux de retard de croissance en taille les plus élevés de toute l'Amérique Latine.

Le choix de l'indicateur dépendra aussi de l'usage que l'on veut en faire. Il sera différent pour un tri sélectif au niveau individuel ou pour le ciblage de groupes à un niveau plus général. Par exemple, le périmètre brachial est utile pour les besoins du tri sélectif dans le contexte de l'état nutritionnel d'une communauté, mais il ne doit pas être utilisé à la place du poids lorsque des enfants sont sélectionnés individuellement pour un programme d'alimentation complémentaire.

Il n'est pas toujours simple de lier la définition d'un indicateur de ciblage aux objectifs généraux d'un programme. Par exemple, il existe toujours des indicateurs multiples pour tout concept de sécurité alimentaire donné:

- La sécurité alimentaire est souvent mesurée par une variété d'indicateurs: niveaux de production vivrière, revenus, dépenses totales du ménage, dépenses alimentaires, part des dépenses totales réservée à l'alimentation, consommation énergétique totale et mesures de l'état nutritionnel.
- L'état de pauvreté peut être basé sur des seuils de pauvreté, définis soit en termes relatifs soit en termes absolus. On pourra prendre comme base le revenu par personne qui permet de satisfaire les besoins alimentaires essentiels ou le coût par personne des biens et services constituant les besoins de base. En outre, l'état de pauvreté peut être mis en évidence par les revenus du ménage lorsqu'ils descendent en dessous d'un seuil de pauvreté donné ou par la distance entre ces revenus et le seuil de pauvreté.

L'état nutritionnel peut être mis en évidence par une série d'indicateurs biochimiques, cliniques, anthropométriques et alimentaires. On pourra utiliser pour les besoins du ciblage une série d'indicateurs anthropométriques selon que l'objectif est lié à l'identification d'enfants souffrant par exemple de retard de croissance (rapport taille/âge), d'émaciation (rapport poids/taille) ou d'insuffisance pondérale (rapport poids/âge).

Un indicateur de ciblage doit également être valide dans des contextes sociaux, culturels et écologiques divers. D'un contexte à l'autre, les déterminants de l'insécurité alimentaire peuvent s'avérer différents. Par exemple, dans certaines régions agro-écologiques d'Erythrée où la population est à majorité agropastorale, la taille des troupeaux est un bon indicateur de risque en matière d'insécurité alimentaire alors que ce n'est pas le cas dans d'autres régions où l'agriculture prédomine. Si l'on applique la mesure des revenus monétaires aussi bien dans les contextes urbains que ruraux, les risques d'insécurité alimentaire seront gravement surévalués pour les zones rurales. Cela signifie que les indicateurs de ciblage devront quelquefois être déterminés localement. Ils ne seront donc pas toujours comparables d'une région à l'autre, ce qui rendra plus difficile l'allocation des ressources par région à un niveau central.

EXACTITUDE ET FIABILITÉ

Les informations fournies par un indicateur de ciblage sont utilisées pour les prises de décisions. Plus ces informations seront exactes (les autres éléments restant par ailleurs inchangés), meilleures seront les décisions prises sur la base de ces informations. La précision des données est donc un élément important et il est essentiel que l'indicateur comporte le moins d'erreurs de mesure systématiques possibles. Le même indicateur de ciblage pourra être appliqué à de multiples reprises, particulièrement quand les déterminants de l'insécurité alimentaire varient rapidement: il doit donc être fiable (exposé à un minimum d'erreurs de mesure aléatoires). Le contrôle de l'efficacité d'un plan de ciblage aux indicateurs non fiables fournira des résultats erronés et conduira à des conclusions trompeuses.

ACTUALITÉ DES DONNÉES

Il est important que l'indicateur puisse fournir des informations au moment opportun. Des indicateurs de ciblage complexes nécessitant un recueil, un traitement et une analyse des données longs et fastidieux peuvent retarder la mise en œuvre du programme. Dans un contexte de changements rapides où l'on assiste à des déplacements subis de populations, comme dans le cas d'une catastrophe naturelle ou d'un état d'urgence complexe, un indicateur de ciblage ou une combinaison d'indicateurs doivent être en mesure de déterminer rapidement où se trouvent les populations à risque et quels sont leurs besoins immédiats.

ACCESSIBILITÉ

Les informations fournies par les indicateurs doivent être accessibles et à même d'être interprétées par de nombreux décideurs et acteurs différents, provenant de contextes socio-culturels, de professions et de niveaux d'instruction variés. Des indicateurs à haut niveau de complexité n'auront de signification que pour des professionnels possédant les connaissances techniques adéquates, ce qui ne favorise guère une augmentation de la participation aux prises de décisions concernant le ciblage. Il est donc préférable d'utiliser des indicateurs simples et de bon sens, pour autant qu'ils soient appropriés, et d'encourager une large participation à l'examen d'indicateurs de ciblage alternatifs.

COÛTS EN MATIÈRE DE RECUEIL, DE TRAITEMENT ET D'ANALYSE DE DONNÉES

Le coût du recueil des données est une préoccupation habituelle dans le ciblage. Le coût est généralement lié aux coûts en temps, en personnel et en logistique pour le recueil, le traitement et l'analyse de données. Les coûts peuvent être très différents selon l'indicateur et la méthode de collecte de données choisies. L'utilisation d'indicateurs peu coûteux impliquera souvent en contrepartie un manque de pertinence et de crédibilité. Par exemple, des indicateurs de revenus peu coûteux obtenus simplement à partir de l'estimation globale du total des revenus du ménage donnée par le chef de famille seront sans aucun doute moins précis que ceux calculés en ajoutant un à un tous les revenus déclarés par chaque membre du ménage.

Il existe généralement différents moyens de mesurer un indicateur. Les estimations en matière de production agricole peuvent se baser directement sur les déclarations des agriculteurs ou sur des estimations de récoltes plus complexes basées sur une mesure des surfaces cultivées. La méthode utilisée pour collecter les informations au moment de l'établissement de l'indicateur de ciblage aura une incidence sur les coûts. Des données recueillies au cours de

visites faites aux familles par le personnel du programme risquent d'être plus coûteuses que des informations obtenues dans le cadre d'activités de recueil de données dans les locaux du programme. Ces coûts font partie du coût du ciblage d'un programme. Pour rendre le ciblage aussi efficace que possible, ces coûts doivent être réduits au minimum.

En général, lorsque l'on procède, pour les besoins d'un ciblage régional, au tri sélectif individuel, ou que l'on estime la proportion de personnes démunies dans une population, il est nécessaire de classer les individus selon leur état nutritionnel en se basant sur une valeur seuil. Dans chaque cas d'utilisation, des seuils spécifiques doivent être définis pour les besoins du ciblage d'une population donnée.

Le choix d'un seuil peut avoir des implications importantes pour interpréter un indicateur ou comprendre les conditions de sécurité alimentaire. Si les ménages victimes d'insécurité alimentaire sont souvent définis comme les ménages consommant moins de 80 pour cent du minimum de la consommation énergétique recommandée, une réduction du pourcentage des ménages consommant moins de 70 pour cent de ce minimum énergétique recommandé peut indiquer que des progrès importants ont été réalisés dans la réduction de l'insécurité alimentaire aiguë qui n'aurait pas été pleinement prise en compte par une évaluation où le seuil aurait été placé à 80 pour cent. Au Guatemala, le seuil en dessous duquel les enfants ont montré qu'ils réagissaient le mieux à la supplémentation était en fait beaucoup plus élevé que l'habituel point «-2 ET» en dessous de la médiane du NCHS. Si le seuil traditionnel avait été utilisé, seule une petite proportion d'enfants aurait été considérée à risque et remplissant les conditions d'accès à la supplémentation: un grand nombre d'enfants nécessitant auraient ainsi été écartés.

Dans un contexte opérationnel, il sera souvent préférable de choisir un indicateur à un seuil fixe que l'on définira selon les objectifs du programme et les ressources disponibles. Même lorsqu'il existe des seuils définis de manière technique pour certains indicateurs repères, les responsables du programme peuvent vouloir cibler un sous-segment défini de la population souffrant particulièrement d'insécurité alimentaire ou de malnutrition, ou ceux qui seront susceptibles de profiter le mieux d'une intervention. Ce sera sans doute le cas dans des programmes au budget insuffisant pour cibler toute une population souffrant d'insécurité alimentaire ou de malnutrition. Lorsque les ressources d'un programme sont limitées, le meilleur seuil pour le ciblage est celui qui intégrera exactement le nombre de participants pour lequel les ressources du programme sont disponibles. En d'autres termes, le seuil de l'indicateur utilisé dans l'évaluation des indicateurs de substitution sera choisi à une valeur qui correspondra au pourcentage de la population pouvant être intégrée en fonction des ressources disponibles.



FAO/1758/G, Diana

Les critères d'éligibilité et de sortie doivent être bien compris à la fois par les bénéficiaires et par le personnel du programme, et appliqués de manière uniforme.

Utilisation d'indicateurs de substitution

QU'EST-CE QU'UN INDICATEUR DE SUBSTITUTION?

Les indicateurs de substitution sont des indicateurs parallèles qui reflètent de manière plus directe le phénomène ou la caractéristique à mesurer. Les indicateurs de substitution peuvent servir d'indicateurs de ciblage. Un indicateur de substitution ne peut pas remplacer parfaitement un indicateur plus direct: on s'en sert lorsqu'ils sont simples et moins onéreux à utiliser que les indicateurs directs mais qu'ils fournissent quand même des informations utiles. Lorsque les indicateurs directs tendent à comporter d'importantes erreurs de mesure, comme lors de la mesure des revenus du ménage ou de la quantité d'aliments consommés par jour obtenues par des méthodologies de rappel, les indicateurs de substitution peuvent avoir autant de validité et d'utilité pour faire le tri entre les personnes qui souffrent d'insécurité alimentaire et nutritionnelle et celles qui n'en souffrent pas. Dans d'autres cas, l'application d'un indicateur de substitution pour le ciblage pourra augmenter les erreurs d'inclusion et/ou d'exclusion. Ce risque devra être mis en balance avec les coûts de ciblage supplémentaires que l'on engagerait en appliquant un indicateur direct plutôt qu'un indicateur de substitution.

Pour obtenir indirectement des informations sur les apports en micronutriments, on pourra utiliser des questionnaires de fréquence alimentaire en introduisant des mesures de variété alimentaire. Ce type d'information est beaucoup moins coûteux à obtenir que celui basé sur le rappel alimentaire quantitatif ou sur des examens biochimiques du statut en micronutriments.

Un des principaux inconvénients concernant l'utilisation d'indicateurs de substitution est qu'ils sont par nature spécifiques d'un contexte. Le large éventail des contextes sociaux dans lesquels sont menées les actions de sécurité alimentaire et nutritionnelle conduira souvent à de grandes différences dans le choix de l'indicateur de substitution qui sera le plus étroitement associé à l'indicateur direct.