

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Première session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 20–23 février 2006

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 7 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/2006/7-B

23 janvier 2006

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'EXAMEN THÉMATIQUE DU CIBLAGE DANS LES INTERVENTIONS DE SECOURS

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, OEDE: M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252

Chargé de l'évaluation, OEDE: M. J. Marzilli tél.: 066513-3179

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme C. Panlilio, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).



RESUME

Le présent examen thématique, qui s'appuie sur des études de cas en Éthiopie, au Soudan (Darfour), au Kenya, au Malawi et au Myanmar, étudie l'expérience du PAM en matière de ciblage de l'aide alimentaire dans les opérations de secours. Il ressort de cet examen que le PAM obtient de très bons résultats lorsqu'il s'agit de former des organes de ciblage composés de plusieurs intervenants, d'y participer, et d'améliorer la procédure de ciblage au fil du temps, quel que soit le type d'intervention d'urgence, mais qu'il pourrait mieux tirer parti de sa vaste expérience du ciblage pour résoudre les difficultés récurrentes.

Au cours des dix dernières années, le PAM a pris deux mesures importantes en matière de ciblage, à savoir: i) appui aux organes de ciblage composés de plusieurs intervenants pour faciliter la mise au point et l'application des méthodes de ciblage et la conception des programmes; et ii) adoption du ciblage et de la distribution menés en concertation avec les communautés. Les organes de ciblage réunissant plusieurs intervenants favorisent la coordination, la mise à profit de l'expérience interorganisations et l'adhésion des parties prenantes à la méthode suivie. Le ciblage et la distribution menés en concertation avec les communautés permettent de confier à ces dernières la responsabilité d'identifier les populations les plus démunies, tout en réduisant les coûts administratifs et les coûts de la distribution des produits alimentaires à la charge des organisations.

Les pratiques du PAM en matière de ciblage sont moins satisfaisantes dans deux domaines: i) il existe une multitude de modalités de distribution de l'aide alimentaire, sans une sélection suffisamment précise des bénéficiaires, ce qui peut entraîner des doublons et des charges administratives excessives pour le PAM et ses partenaires; et ii) le suivi des hypothèses et des résultats du ciblage est insuffisant et incohérent.

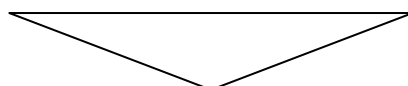
Le PAM a une grande expérience du ciblage de l'aide alimentaire dans divers contextes de secours, mais il ne dispose toujours pas de politique générale, ni de directives complètes, en matière de ciblage. Dès lors, méthodes et résultats ont trop tendance à dépendre de l'expérience individuelle que peut avoir un administrateur, ce qui ne permet pas de tirer pleinement avantage de la somme plus large d'expérience existant au PAM et dans d'autres organisations. Une analyse plus exhaustive de cette expérience, qui s'accompagnerait d'un travail de recherche et de directives plus solides, en partie déjà engagée, pourrait permettre d'améliorer encore davantage la qualité et la cohérence du ciblage.

L'équipe qui a réalisé le présent examen n'ignore pas qu'un ciblage idéal suppose un environnement de travail idéal, ce qui est rarement le cas, en particulier dans une situation d'urgence; aussi, il se peut que certaines des recommandations figurant dans le présent rapport soient uniquement réalisables dans le cadre d'opérations réunissant les conditions suivantes: une maturation lente, une longue durée, des financements et des ressources en abondance, des gouvernements et des partenaires coopératifs, et des données et des infrastructures adéquates. Dans des contextes très éloignés du contexte idéal, les recommandations devraient pour le moins aider les administrateurs à arrêter des stratégies et des méthodes de ciblage en tenant compte d'une plus large gamme de facteurs. Dans la pratique, ce sont les administrateurs



responsables de l'opération qui doivent prendre les décisions relatives au ciblage: les politiques générales et les directives énoncent des paramètres, soulèvent des questions et suggèrent des techniques, mais c'est à la faculté de jugement que l'on fera toujours appel pour décider de la conduite à tenir dans un contexte donné.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note des informations contenues dans le "Rapport résumé de l'examen thématique du ciblage dans les interventions de secours" (WFP/EB.1/2006/7-B).

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



PORTEE ET OBJECTIFS DE L'EXAMEN

1. Le présent examen thématique du ciblage dans les interventions de secours a été réalisé à la demande du Bureau de l'évaluation (OEDE) du PAM dans le but:
 - de faire mieux comprendre, au PAM et parmi les membres du Conseil d'administration, les défis et les obstacles auxquels sont confrontés le PAM et d'autres organismes pour assurer l'efficacité et l'efficience des opérations de ciblage;
 - de trouver les moyens d'améliorer le ciblage dans les interventions de secours grâce à une recension systématique des enseignements tirés, des bonnes pratiques, des problèmes et des défis récurrents; et
 - de recueillir des informations à partir desquelles formuler une politique en matière de ciblage dans le cadre des interventions de secours.
2. Le présent examen thématique porte sur cinq études de cas de ciblage dans des opérations de secours au Darfour, en Éthiopie, au Kenya, au Malawi et au Myanmar, qui offraient une grande diversité de contextes; le choix des pays a également tenu compte de la capacité du personnel des bureaux de pays de contribuer à un tel examen. L'idée était de dégager des enseignements généraux qui pourraient s'appliquer aux différents contextes d'urgence dans lesquels le PAM intervient couramment.
3. Le présent examen couvre neuf opérations, depuis la conclusion de l'analyse des besoins jusqu'au suivi, à l'évaluation et à la remontée de l'information. Les analyses des besoins ont été prises en compte uniquement dans la mesure où elles apportaient des informations pour le ciblage¹. Les contributions supplémentaires apportées à ce rapport et l'approfondissement de certaines questions sont le résultat d'un atelier de réflexion organisé à Rome en juin 2005, où les conclusions des études de cas ont fait l'objet d'un examen par les pairs.
4. Dans aucune des opérations considérées, il n'a été possible de mesurer directement la gravité des erreurs de ciblage; la collecte et l'analyse des données n'avait pas été faite pour toutes les opérations. L'examen des coûts du ciblage a été compliqué par l'absence de données ventilées. Les aspects du ciblage liés à la problématique hommes-femmes n'ont pas été étudiés, le PAM ayant mené une enquête globale sur le respect de ses Engagements renforcés en faveur des femmes, en 2005, qui couvrait les activités de ciblage.
5. Afin d'obtenir une vue d'ensemble du processus de ciblage dans chaque étude de cas, l'équipe a procédé à un examen des documents de référence et à des entretiens avec le personnel du PAM, des représentants du gouvernement, d'autres organismes des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales (ONG) et certains ménages, bénéficiaires ou non.

Définition du ciblage

6. Aux fins du présent examen, on entend par ciblage le processus consistant à sélectionner les bénéficiaires visés par un programme puis à s'assurer que, dans toute la mesure du possible, l'aide bénéficie aux destinataires choisis et non à d'autres (Sharp, K. 1997. *Targeting Food Aid in Ethiopia*. Londres, Save the Children Fund (Royaume-Uni).

¹ L'analyse des besoins fait l'objet d'un autre examen interne et d'un approfondissement dans le cadre du projet conjoint PAM/CE intitulé "Renforcement des capacités d'évaluation des besoins d'urgence (SENAC)".



7. Le ciblage est l'un des éléments les plus importants dans la conception et la réalisation des programmes d'aide alimentaire; il touche un certain nombre d'activités qui interviennent tout au long du cycle du projet. Dans son acception la plus large, le ciblage englobe tout ce qui va de l'évaluation initiale du contexte, de l'étendue et de l'ampleur des besoins, en passant par la planification stratégique et le choix des modalités d'intervention, jusqu'à la définition et au contrôle de l'éligibilité; ces activités permettront à leur tour de poser un nouveau diagnostic des besoins dans le cadre du processus de suivi et d'évaluation et de revoir les modalités de distribution de l'aide alimentaire.
8. Le ciblage de l'aide alimentaire dans les opérations d'urgence et dans les interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) est important pour trois grandes raisons:
 - pour faire parvenir l'aide alimentaire aux populations qui en ont le plus besoin;
 - pour optimiser l'utilisation et l'impact des ressources limitées à disposition; et
 - pour éviter que l'aide alimentaire ne soit fournie en excès, ce qui risque d'avoir des impacts négatifs à la fois sur les communautés, par exemple en créant une dépendance et en contribuant à dissoudre les réseaux traditionnels d'entraide, et sur les marchés, en entraînant une baisse des cours et des effets dissuasifs sur la production.

Le PAM et le ciblage de l'aide alimentaire

9. Au PAM, les politiques générales et les directives en matière de ciblage sont dispersées dans divers documents (voir Hoskins, A. 2004, *Targeting General Food Distributions: Desk Review of Lessons from Experience*. Rome, PAM). Or, la longue expérience du PAM en matière de ciblage n'a pas été systématiquement analysée et prise en compte dans les documents de politique générale et les directives, alors même que la compréhension du processus de ciblage a beaucoup progressé et qu'il y a eu des innovations dans certains domaines. Il est nécessaire de regrouper les données d'expérience du PAM et d'identifier les enseignements tirés, les bonnes pratiques et les défis persistants, de manière à étayer les politiques par des informations et à repérer les domaines appelant une recherche plus approfondie, de nouveaux investissements et un renforcement des capacités.
10. Le PAM utilise divers mécanismes pour cibler l'aide alimentaire, parmi lesquels les analyses de la vulnérabilité et les évaluations des besoins, qui permettent de cerner les zones et les groupes dont les besoins sont les plus importants. Il s'assure le concours des dirigeants des communautés et de l'administration et des partenaires coopérants pour identifier les bénéficiaires les plus démunis et choisir les modalités de distribution de l'aide alimentaire pour atteindre certains groupes. Depuis cinq ans, le PAM emploie de plus en plus une nouvelle méthode de ciblage des bénéficiaires qui s'appuie sur le travail d'organismes tels qu'Oxfam et Save the Children (Royaume-Uni). Cette méthode, dénommée "ciblage et distribution menés en concertation avec les communautés", utilise les connaissances et les ressources d'une communauté tout entière pour assurer l'identification des populations ayant le plus besoin d'une aide alimentaire et la gestion des distributions des produits alimentaires.

Conceptualisation des méthodes de ciblage employées par le PAM

11. Aux fins du présent examen thématique, les différentes méthodes de ciblage ont été définies comme suit:
 - **le ciblage administratif:** réalisé par des intervenants extérieurs aux groupes de bénéficiaires: cette catégorie recouvre trois types de ciblage — i) le ciblage géographique, qui consiste à sélectionner des zones; ii) le ciblage institutionnel, qui s'applique aux zones desservies par une institution, par exemple un établissement



scolaire ou un centre de santé maternelle et infantile (SMI); et iii) le ciblage à participation communautaire, qui confie l'établissement des listes aux chefs de village, aux chefs de clan et aux responsables de l'administration en vue de l'enregistrement des bénéficiaires et de la délivrance des carnets de rations;

- **le ciblage et la distribution menés en concertation avec les communautés:** les bénéficiaires sont sélectionnés parmi les membres de la communauté à l'aide de méthodes démocratiques et transparentes, et ce sont des structures communautaires qui prennent en charge la distribution des produits alimentaires; et
- **l'auto-sélection:** le choix est laissé aux individus et aux ménages de participer ou non à des activités vivres-contre-travail (VCT), par exemple, ou à des distributions de produits alimentaires de peu de valeur ou peu prisés.

Principales constatations et recommandations découlant de l'examen

12. Le ciblage est une tâche difficile, qui s'inscrit souvent dans un contexte politique, social et logistique complexe. Dans tous les pays visités, le personnel et les partenaires du PAM se sont montrés très soucieux de cerner et de résoudre les problèmes de ciblage. De nombreux éléments tendent à démontrer que le personnel du PAM a cherché à tirer les leçons de sa pratique et à renforcer ses activités de ciblage. En se fondant sur ces études de cas et sur les problèmes rencontrés, le présent rapport énonce des recommandations en ce qui concerne les pratiques, les politiques générales et les directives, afin d'aider le PAM à améliorer le ciblage dans les opérations de secours.

⇒ *Analyse du contexte*

13. Les études de cas montrent la diversité des facteurs —la sécurité, le climat politique, les problèmes différents auxquels se heurtent les hommes et les femmes, les facteurs culturels et institutionnels— qui peuvent avoir une influence sur le processus de ciblage et sur son résultat. Des analyses du contexte ont bel et bien été réalisées, mais elles n'ont pas été convenablement ou systématiquement prises en compte dans les décisions relatives au ciblage.

Recommandations

14. Dans chacune de ses opérations, le PAM devrait procéder à une analyse des facteurs qui ont une influence sur le ciblage de façon à définir sa stratégie d'intervention en conséquence. Dans les situations d'urgence complexes, il est particulièrement important qu'une telle analyse de la situation comporte une analyse détaillée des conflits. Il serait utile que le personnel du PAM dispose d'une liste de facteurs à prendre obligatoirement en compte et d'instructions plus spécifiques concernant les facteurs contextuels qui pourraient avoir une incidence sur les effets du ciblage, de façon à pouvoir réaliser des analyses de la situation à la fois pratiques et exhaustives et mettre en place des stratégies de ciblage optimales.

⇒ *Organes de ciblage*

15. Les études de cas ont fait apparaître toute une série de mécanismes institutionnels et de structures pour la prise des décisions relatives au ciblage. Les structures les plus formelles et les plus sophistiquées ont été trouvées au Malawi, au Kenya et en Éthiopie; au Myanmar et dans le Darfour, les structures étaient moins formelles et les organismes ne coordonnaient leurs activités que de manière limitée. Au Kenya, par exemple, l'expérience montre que, d'une part, l'absence de concertation entre les organisations peut donner



l'impression que les décisions relatives au ciblage ne sont pas prises en toute impartialité et que, d'autre part, lorsque ces décisions sont laissées au soin du gouvernement, il devient impossible de résister aux pressions politiques. Dans ce dernier cas de figure, il est essentiel que les décisions soient crédibles pour pouvoir obtenir et conserver des financements externes.

16. Les études de cas ont mis en évidence certains procédés qui peuvent effectivement améliorer le ciblage et qui pourraient être reproduits de manière profitable ailleurs, pour peu que les circonstances soient analogues. Il semble qu'une des clés de la réussite soit l'existence d'organes composés de plusieurs parties prenantes qui interviennent dans les décisions politiques en fournissant des avis techniques, ce qui permet d'équilibrer les considérations d'ordre politique et technique. De telles structures doivent être institutionnalisées afin d'éviter qu'elles ne disparaissent une fois que la crise est finie et leur assurer la crédibilité et l'autorité dont elles ont besoin pour peser sur les décisions gouvernementales. Il faudrait impliquer toutes les parties prenantes dans la mise au point de la méthode de ciblage.
17. Les études de cas au Kenya, au Malawi et en Éthiopie montrent l'intérêt que présentent ces organes à composition mixte pour la réussite du ciblage, à savoir:
 - une plus grande concertation entre les parties prenantes concernant l'existence et la nature de l'insécurité alimentaire et le choix des groupes à atteindre;
 - une connaissance commune des critères et des procédures de ciblage, qui pourront de ce fait recevoir l'appui des acteurs politiques et être appliqués plus efficacement par les intervenants opérationnels;
 - un espace de dialogue pour mettre en commun les données d'expérience, résoudre les difficultés et favoriser le respect des mesures convenues; et
 - une moindre exposition des autorités nationales et locales aux pressions politiques qui visent à subordonner le ciblage à des intérêts particuliers plutôt qu'aux besoins.
18. Une participation accrue des intéressés suppose toutefois de faire plus de place à la négociation et au compromis. Compte tenu de la diversité des priorités et des missions d'une organisation à l'autre, il peut y avoir des conflits sur la méthode; ce fut le cas récemment dans un certain nombre de pays, et en particulier en Afrique australe, où les méthodes des comités d'analyse de la vulnérabilité ont été modifiées à maintes reprises sous la pression des organisations impliquées. Il se peut alors que les méthodes atteignent un tel degré de complexité qu'elles en deviennent ingérables. Il conviendra donc de prendre des dispositions pour minimiser les effets négatifs qu'induit la multiplicité des intervenants: on peut prévoir par exemple des mécanismes pour prendre en compte les avis minoritaires, des exercices répétés de vérification pour s'assurer de la validité des méthodes et des procédures, et des protocoles d'accord pour empêcher que la concertation entre les diverses organisations ne soit source de retards.

Recommandations

19. Le PAM devrait continuer de promouvoir et d'appuyer la formation d'organes de coordination durables, réunissant plusieurs parties prenantes, chargés de l'évaluation des besoins et du ciblage. Le PAM devrait participer aux travaux de ces entités et des sous-comités techniques. L'expérience de ces organes mixtes devrait être consignée de manière à devenir une source d'enseignement au PAM et acquérir une dimension institutionnelle. Lorsque des facteurs liés au climat politique, à la gouvernance ou à la sécurité empêchent la création de structures formelles, le PAM devrait faire tout son possible pour associer les organisations et les autorités gouvernementales partenaires aux



décisions relatives au ciblage, de manière à obtenir le maximum de transparence, à mettre à profit l'expérience et les connaissances d'autres organisations, et à forger un consensus.

⇒ *Le ciblage géographique*

20. Le ciblage géographique est un élément déterminant du ciblage. Il permet de recenser le plus grand nombre de personnes précarisées ayant besoin d'une aide alimentaire.
21. Le PAM a rencontré un certain nombre de difficultés lors de la mise en place du ciblage géographique: les bureaux de pays se sont fréquemment appuyés de manière excessive sur des données secondaires liées à la sécurité alimentaire. Dans certains cas, il est apparu que les cadres prévus pour l'analyse des données et la prise de décisions étaient mal structurés et manquaient de cohérence, notamment dans les situations d'urgence qui impliquaient un nombre important de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et qui compromettaient les moyens de subsistance, et dans des zones dans lesquelles les problèmes de sécurité limitaient la collecte de données et l'obtention d'informations à jour. En général, il y a eu peu ou pas de collecte de données primaires ou de confrontation avec la réalité de terrain des données secondaires et des résultats analytiques, en particulier dans les situations de conflit et d'insécurité; on a par ailleurs constaté une réticence à établir un lien entre l'insécurité alimentaire de certaines régions ou de certains groupes et une marginalisation de caractère ethnique ou politique, et à réaliser le ciblage en conséquence.
22. Une autre difficulté est apparue, surtout dans le cadre des IPSR, à savoir la possibilité concrète d'identifier et de viser uniquement les populations exposées à un problème de sécurité alimentaire aigu ou récent parmi toutes celles qui avaient un niveau intolérable d'insécurité alimentaire, au nombre desquelles les populations souffrant de pauvreté chronique. Le PAM est fréquemment confronté à un dilemme: le personnel présent dans un pays n'a pas facilement la possibilité —et devrait peut-être s'abstenir— de réserver un traitement différencié à des groupes de population qui sont tout autant menacés et démunis en prenant pour critère le fait que les uns ont vécu un traumatisme récent alors que les autres sont précarisés depuis longtemps.
23. Un autre défi pour le PAM consiste à veiller à ce que tous les groupes vulnérables puissent être inclus dans un programme. L'une des failles inhérentes au ciblage géographique est que les données sur lesquelles il se fonde ne peuvent généralement être ventilées que jusqu'à un certain niveau —au mieux, à l'échelon des districts ou des groupes économiques à l'intérieur des districts. Or, il se peut qu'un district ou qu'un groupe économique qui a été exclu du programme compte en son sein des populations vulnérables qui sont plus exposées à l'insécurité alimentaire que les groupes appartenant aux zones géographiques incluses dans le programme; c'est un phénomène qui a été observé au Malawi et au Myanmar. Il y a toujours un arbitrage à faire entre l'impératif d'une plus grande ventilation des données et les coûts qui y sont associés. Il est rare de disposer de données secondaires de qualité à l'échelon des districts, et à plus forte raison à l'échelon des villages et des ménages.
24. Aucune des évaluations des besoins ayant été utilisées aux fins du ciblage géographique dans chaque étude de cas n'a fait l'objet d'une vérification objective, notamment en comparant les indicateurs tels que l'état nutritionnel, ni par le PAM ni par aucune des organisations concernées. Un examen récent des évaluations de l'économie des ménages menées depuis 1995 n'a trouvé qu'un cas concret dans lequel la validité des évaluations était testée.



25. On a constaté dans les programmes une tendance à sous-estimer l'intérêt de recueillir des informations supplémentaires qui seraient susceptibles d'améliorer le ciblage géographique, car la priorité était d'engager promptement les opérations plutôt que de tendre vers une plus grande exactitude. Ces deux objectifs ne sont pas nécessairement incompatibles. Il est fréquent que l'on ait renoncé à recueillir des informations supplémentaires pour des raisons de coût, sans même que les bureaux de pays ne sachent précisément à combien se chiffreraient des enquêtes supplémentaires.

Recommandations

26. Le ciblage géographique doit toujours se fonder sur des cadres analytiques crédibles et transparents, construits à partir de différentes données sur la sécurité alimentaire. Dans l'idéal, il faudrait que ces cadres soient établis par les principales parties prenantes, qui pourraient ainsi en connaître et en maîtriser le fonctionnement, et qu'ils déterminent les données analytiques minimales; les processus analytiques ne peuvent pas toujours s'adapter aux données disponibles.
27. Le PAM doit déterminer quelles sont les données minimales nécessaires aux fins du ciblage géographique, et résister à la tentation d'utiliser n'importe quelles données pour peu qu'elles soient immédiatement disponibles afin de faire des économies. Une telle démarche peut être un palliatif nécessaire au début d'une crise survenant brutalement, mais elle ne saurait être suivie au-delà des premiers stades d'une crise de cette nature, en attendant la collecte et l'analyse de données plus fiables.
28. Le PAM devrait toujours s'assurer que les données secondaires et les schémas d'analyse sont complétés par un effort de collecte de données primaires et par une confrontation avec la réalité de terrain des données secondaires importantes, des hypothèses fondamentales et des résultats analytiques. L'exactitude du ciblage géographique fera obligatoirement l'objet d'un suivi au bout d'un certain temps d'exécution.
29. Le PAM est tenu d'attirer l'attention du gouvernement hôte et des donateurs sur la présence de groupes dont l'existence est menacée par l'insécurité alimentaire, quelle qu'en soit l'origine. Certes, le PAM ne peut pas éthiquement décider de sauver la vie de certains individus plutôt que d'autres en raison du caractère transitoire ou non des souffrances qu'ils endurent, mais il lui faut néanmoins trouver des solutions pragmatiques. Le PAM pourrait par exemple déterminer, au cas par cas et en concertation avec les autorités et les donateurs, si les secours destinés aux populations exposées à une insécurité alimentaire chronique devraient être apportés uniquement aux populations menacées par une insécurité alimentaire aiguë ou à toutes celles souffrant d'une insécurité alimentaire inacceptable. Le processus de prise de décisions devrait tenir compte des conséquences que pourrait avoir sur le ciblage une action menée uniquement en faveur des groupes exposés à une insécurité alimentaire aiguë.
30. Dans toutes les situations d'urgence, il faudrait explorer les possibilités de venir en aide aux poches de population vulnérables qui ont été exclues par suite de l'agrégation d'informations géographiques limitées. Il faudrait au minimum assurer l'identification et le suivi des poches de population vulnérables éventuellement présentes dans les zones non visées.
31. Le PAM devrait mettre au point une approche cohérente qui lui permette de décider quand porter secours aux populations de résidents, parce qu'elles accueillent un nombre important de personnes déplacées, ou vivent à proximité, ou pour d'autres raisons, par exemple la réalisation d'objectifs politiques ou la consolidation de la paix; la décision devrait reposer sur une évaluation objective des besoins alimentaires. S'il est impossible de



collecter des données, on aura recours à une approche temporaire, spécifique à l'intervention, qui sera réévaluée dans les meilleurs délais.

32. Le PAM devrait élaborer, pour chacune des méthodes d'évaluation, des principes et des outils budgétaires qui permettent aux administrateurs d'apprécier les incidences financières des diverses options. Il est nécessaire que les organismes chargés d'exécuter ou d'appuyer les évaluations rassemblent des informations financières dans le cadre normal de leur travail. Dans la plupart des cas, on peut estimer que les coûts seront infimes par rapport aux économies que l'on pourra éventuellement réaliser grâce à un ciblage géographique rigoureux et fondé sur les besoins. Il faudrait que les enquêtes plus fines et plus onéreuses soient réservées aux zones pouvant donner lieu à d'importantes erreurs d'inclusion, et donc déboucher sur des économies potentielles, plutôt qu'aux zones dans lesquelles la totalité ou la majorité des ménages de l'échantillon sont extrêmement démunis.

⇒ *Ciblage mené en concertation avec les communautés*

33. Le ciblage et la distribution menés en concertation avec les communautés forment une stratégie, mise en place par le PAM uniquement depuis 2000, couramment utilisée dans de nombreuses opérations d'urgence n'impliquant pas de réfugiés ni de personnes déplacées. Cette méthode consiste à confier à la communauté la maîtrise des deux aspects de l'aide alimentaire, à savoir la sélection des bénéficiaires et la distribution. La prise en charge de la distribution par la communauté est censée améliorer la précision, la transparence, l'équité et la responsabilité et, en théorie, réduire les coûts encourus par les partenaires coopérants, même si cela entraîne un surcoût pour la communauté.
34. La prise en charge du ciblage par la communauté signifie qu'une organisation extérieure n'a pas à différencier les besoins des ménages. On part du principe que la communauté est mieux placée pour le faire; la communauté qui aura la responsabilité de sélectionner les ménages éligibles acceptera sans doute plus volontiers un ciblage intracommunautaire. Le ciblage et la distribution communautaires ont été employés dans quatre des cinq études de cas considérées.
35. Il ressort du présent examen que, dans la pratique, le ciblage et la distribution menés en concertation avec les communautés ne confèrent à ces dernières qu'un pouvoir de décision limité. Cela s'explique en partie par le volume des ressources disponibles au titre de l'aide alimentaire, et en partie par l'idée préconçue que se font le PAM et les partenaires coopérants des ménages vulnérables; les communautés ont été influencées par ces facteurs lorsqu'elles ont fixé le pourcentage de ménages éligibles et pour lesquels il existait des ressources. Il est bien question ici de ciblage à participation communautaire, mais avec une composante "ciblage administratif". Il n'y a pas eu d'exemple de ciblage communautaire proprement dit, car les communautés ont aussi été influencées dans le choix des critères d'admissibilité des ménages. Les communautés avaient beau savoir qu'elles étaient libres d'adapter ces critères à la situation locale, elles se sont finalement peu écartées des critères proposés.
36. Les études de cas montrent que l'insistance avec laquelle les partenaires coopérants et le PAM imposent les critères et les niveaux de ressources aux communautés se répercutera à terme, selon le contexte, sur la façon dont les communautés respectent les choix faits dans le cadre du ciblage et de la distribution menés en concertation avec les communautés.
37. D'autres facteurs conditionnent également la réussite ou l'échec du ciblage et de la distribution communautaires. S'agissant de la première opération d'urgence au Malawi, de l'Éthiopie et du Kenya, les données recueillies dans le cadre du suivi après livraison mettent clairement en évidence une réticence à respecter la méthode de ciblage et de distribution communautaires. On dénombre beaucoup d'erreurs d'inclusion car les comités



de secours ont subi de fortes pressions de la part des membres de la communauté en faveur d'une distribution plus large des ressources. En revanche, dans le cadre des IPSR menées au Malawi et au Myanmar, le ciblage a été généralement bien accepté; on relèvera toutefois que seul un petit pourcentage de ménages pouvait être inclus, faute de ressources, et que la communauté n'avait guère de prise sur le choix des critères d'admissibilité.

38. Le ciblage et la distribution communautaires ont vraisemblablement donné de meilleurs résultats dans le cadre des IPSR engagées au Malawi et au Myanmar, pour les raisons ci-après: i) la crise était moins aiguë qu'au Kenya et en Éthiopie; ii) il existait tout un éventail de modalités de distribution de l'aide alimentaire dont les communautés pouvaient tirer avantage; et iii) le ciblage obéissait davantage à des critères sociaux qu'économiques, ce qui incluait les ménages ayant des orphelins à leur charge, les ménages dirigés par une femme et les malades chroniques.
39. Il semble bien qu'il soit plus facile, dans certains contextes, d'utiliser aux fins du ciblage et de la distribution communautaires des critères sociaux plutôt que des critères économiques car ces derniers sont une source plus importante de litiges, surtout quand la pauvreté est généralisée. Toutefois, les indicateurs supplétifs du statut social ou de l'état de santé, comme le fait de vivre avec le VIH/sida, ne sont pas nécessairement un bon révélateur de l'insécurité alimentaire. L'expérience menée au Kenya porte à croire que le ciblage et la distribution communautaires fonctionnent mieux dans les systèmes agricoles et agro-pastoraux que dans les systèmes pastoraux, dans lesquels les relations entre ménages ou entre clans compliquent l'identification par les communautés des ménages les plus vulnérables.
40. Au Myanmar, en Éthiopie et au Malawi, le ciblage et la distribution communautaires ont été mieux observés et ont reçu davantage de soutien au fur et à mesure que les partenaires coopérants dégagent les enseignements de la pratique et suscitaient un intérêt de plus en plus grand des communautés pour cette approche.
41. De manière générale, il serait utile d'en savoir plus sur les contextes dans lesquels le ciblage et la distribution communautaires sont susceptibles de donner des résultats. Certes, les données d'expérience sont de plus en plus analysées, mais reste encore à rassembler convenablement toutes ces données et à en faire une analyse approfondie.
42. Des données relatives aux coûts de la mise en place des systèmes de ciblage et de distribution communautaires n'étaient disponibles que dans le nord de l'État d'Arakan au Myanmar et au Kenya. Le manque d'informations sur les coûts fait qu'il est très difficile de conseiller ou de déconseiller l'application de cette méthode. La question est complexe: les informations sur les coûts doivent par exemple tenir compte des coûts pour le partenaire d'exécution et des coûts pour les communautés ou les bénéficiaires, et elles n'ont de sens que par comparaison avec d'autres méthodes de ciblage ou avec les économies réalisées grâce au ciblage intracommunautaire, si l'on devait par exemple exclure 50 pour cent des ménages. Lorsqu'une intervention est menée à grande échelle pour porter secours à une part relativement peu importante de la population, les taux maximum normalement appliqués aux coûts d'appui directs (CAD) risquent de ne pas couvrir les coûts de la mise en place et du suivi du ciblage et de la distribution communautaires.
43. Les modèles les plus efficaces de ciblage et de distribution communautaires sont probablement ceux qui font appel à différentes organisations à assise communautaire et à des ONG qui sont proches des communautés et qui inspirent confiance. Aussi, les coûts de mise en place du système incluent la formation et le renforcement des capacités de toutes les organisations participantes, dont beaucoup parmi elles manquent souvent d'expérience. Les procédures de budgétisation du PAM ne facilitent pas les investissements initiaux importants au titre des autres coûts opérationnels directs (Autres COD): les mécanismes



financiers qui rattachent les décaissements aux volumes attendus et effectifs n'autorisent pas le prélèvement des fonds nécessaires au titre des Autres COD préalablement à l'exécution.

44. Les études de cas montrent qu'il a fallu beaucoup de temps avant que le système de ciblage et de distribution communautaires ne fonctionne à plein régime, car cela implique de sensibiliser les communautés et les autorités locales, de mettre sur pied des comités de secours, et d'arrêter d'un commun accord les critères de ciblage et les modalités de suivi. La durée sera plus ou moins longue selon qu'il faut ou non créer un système de toutes pièces et selon l'expérience qu'ont les communautés et les partenaires coopérants de cette approche. Au Myanmar par exemple, le système est en cours d'amélioration. La durée de la mise en place a une incidence sur les coûts et elle conditionne l'intérêt de l'approche dans un contexte donné: s'il est probable que la crise sera de courte durée, il n'est peut-être pas indiqué d'opter pour cette méthode. En revanche, si l'on s'attend à une crise plus longue ou s'il est nécessaire de créer un système de ciblage et de distribution communautaires en prévision de crises ultérieures, le temps nécessaire à la mise en place sera peut-être moins déterminant.
45. La question de la durabilité se pose dans la mesure où le ciblage et la distribution communautaires sont un instrument au service du développement utilisé dans des interventions d'urgence. Un organisme qui investit dans un tel système devrait s'attacher à mettre en place des capacités durables, qui puissent être mobilisées plus rapidement en cas de crise ultérieure. C'est un facteur qui peut influencer le PAM dans le choix de ses partenaires: on privilégiera peut-être les organismes établis de longue date dans un secteur et qui aimeraient que l'on installe des systèmes de préparation aux catastrophes. À l'heure actuelle, le PAM a tendance à appliquer une méthode de gestion des crises consistant à s'assurer le concours de tout organisme capable d'appliquer cette méthode rapidement. Ce ne fut pas le cas au Kenya, où le PAM a dispensé une formation au ciblage et à la distribution communautaires dans les districts à haut risque en 2003 et début 2004, alors même qu'il n'y avait pas d'opération d'urgence ou d'IPSR en cours.

Recommandations

46. Il est nécessaire de réunir plus de données factuelles pour élaborer des directives destinées à faciliter le choix des organisations concernant l'opportunité d'opter pour le ciblage et la distribution communautaires dans un contexte précis. Ces indications devront à brève échéance être présentées sous la forme d'un document évolutif susceptible d'être complété par des données d'expérience.
47. Si l'on veut produire ces informations, il faut que le suivi après livraison comporte systématiquement une analyse des facteurs en cause dans la réussite ou l'échec du ciblage et de la distribution communautaires en termes d'efficacité. À cet effet, il pourrait être utile de préparer des listes récapitulatives, qui permettent d'apprécier des facteurs tels que les problèmes de sécurité et la disponibilité d'autres mécanismes d'appui institutionnel. Il serait dès lors possible de présenter séparément les constatations par domaine de programme dans les rapports de suivi après livraison.
48. Si les communautés s'opposent à un ciblage des ménages qui repose sur des critères économiques, une solution pratique pourrait être de prévoir un processus en deux étapes: une première sélection des bénéficiaires serait réalisée d'après des critères sociaux, et serait ensuite affinée à l'aide de critères économiques.



49. Il serait bon que les donateurs encouragent les organismes d'exécution à fournir à l'avenir des informations sur les coûts, y compris les coûts assumés par les communautés. Ces coûts seraient ensuite comparés aux coûts du ciblage administratif, notamment celui de l'enregistrement des ménages et de la délivrance des carnets de rations. Il faudrait pouvoir comparer, dans le cadre d'un travail de recherche, les coûts de chacune des deux approches dans une même situation de crise. Il faudrait également pouvoir modéliser les économies réalisées grâce au ciblage mené en concertation avec les communautés, c'est-à-dire les ressources épargnées grâce à la sélection des ménages, et les comparer aux coûts effectifs de cette approche de façon à pouvoir apprécier les économies ainsi réalisées. Les directives devraient inclure une indication du temps nécessaire à la mise en place du ciblage et de la distribution communautaires.
50. Le processus de sélection par le PAM de ses partenaires coopérants aux fins du ciblage et de la distribution communautaires devrait tenir compte de la mission et des objectifs à long terme que ces derniers se sont fixés pour la communauté bénéficiaire, de façon à ce que le renforcement des capacités soit optimal du point de vue de l'exécution et de la durabilité. Dans les pays exposés à l'insécurité alimentaire et sujets aux catastrophes dans lesquels sont fréquemment déployées des opérations d'urgence, il pourrait être justifié d'assurer, grâce à la formation, le maintien des capacités nécessaires au ciblage et à la distribution communautaires, même si aucune opération d'urgence n'est prévue ou en cours.

⇒ *Les modalités de distribution de l'aide alimentaire*

51. Les opérations étudiées prévoyaient toutes les mêmes modalités: i) des distributions générales de vivres au titre des opérations d'urgence et une alimentation des groupes vulnérables au titre des IPSR; ii) des programmes sélectifs d'alimentation thérapeutique et complémentaire; iii) une alimentation scolaire; et iv) des activités VCT, vivres pour la création d'actifs (VCA) et vivres pour la formation (VPF). Il est de plus en plus fréquent que les programmes d'aide alimentaire tirent parti des structures et des programmes destinés aux personnes vivant avec le VIH/sida, comme ce fut le cas au Malawi, au Myanmar et au Kenya.
52. Le choix de la modalité de distribution de l'aide, du volume et de la part relative des ressources varie peu en fonction de l'ampleur, de la nature et de la durée de la crise ou de tout autre considération. D'après les études de cas, la combinaison de diverses modalités de distribution de l'aide alimentaire, caractéristique des programmes de secours, correspond plus à l'ordre naturel des choses qu'à un choix, et induit une multiplicité des objectifs des programmes. On présupposait que la multiplicité des objectifs et des modalités s'appliquait à toutes les populations cibles.
53. Les modalités de distribution habituellement utilisées par le PAM comportent des avantages et des inconvénients pour le ciblage qui méritent d'être pris en compte au moment d'arrêter une modalité, ou une combinaison de modalités, dans une situation donnée. On a observé qu'une fois que les modalités ont été fixées, le PAM n'a guère effectué, afin d'apprécier la couverture des groupes cibles, de suivi des programmes d'alimentation sélective ou d'alimentation scolaire, contrairement aux distributions générales de vivres et aux programmes d'alimentation des groupes vulnérables.

Recommandations

54. Le choix des modalités devrait dépendre avant tout des objectifs prioritaires du programme et suppose de connaître à l'avance la probabilité avec laquelle telle ou telle modalité permettra d'atteindre les groupes cibles et d'obtenir un impact optimal.



55. Le personnel de terrain devrait recevoir des instructions plus claires sur la façon d'apprécier, dans une situation donnée, les avantages et les inconvénients possibles des différentes modalités pour le ciblage, de façon à pouvoir prendre des dispositions pour assurer une couverture optimale des groupes cibles au regard des objectifs primordiaux du programme. Il faut pour ce faire agir dans deux directions: i) avant l'exécution du programme, étudier les données relatives à la couverture par les institutions, par exemple les données sur les inscriptions dans les écoles, ou sur les zones desservies et couvertes par les établissements de santé; et ii) étudier les avantages, les inconvénients et les risques pour le ciblage que comportent intrinsèquement les diverses modalités, en se demandant par exemple quelles tranches d'âge et quels groupes ethniques pourront vraisemblablement être atteints avec quelle modalité.
56. Lorsqu'un même groupe peut être atteint par diverses modalités, on devrait prendre en considération les coûts humains, financiers et matériels qui sont associés à la mise en place et au maintien de chacune d'entre elles, et choisir celle qui est la plus efficace dans le contexte considéré.

⇒ *Suivi du ciblage*

57. Un système de suivi et d'évaluation bien conçu devrait permettre de déterminer: i) si la décision de cibler l'aide alimentaire dans une zone donnée était appropriée; ii) si l'évaluation préalable a permis d'identifier les groupes les plus démunis; et iii) si les objectifs ont été atteints.
58. Dans les pays étudiés, le suivi du ciblage a été en général insuffisant, pour toutes sortes de raisons. Au Myanmar, les impératifs opérationnels ont empêché de mettre en place un système de suivi; dans le Darfour, les problèmes de sécurité et le manque d'expérience des partenaires coopérants n'ont pas permis de réaliser un suivi après livraison systématique. Le PAM ne dispose pas actuellement d'un système de suivi du ciblage qui soit utilisable en toutes circonstances.
59. Le modèle de suivi employé au Malawi offre un excellent exemple de suivi rigoureux. Cela étant, l'accent a surtout porté sur la collecte des données aux dépens de l'analyse des observations, de sorte qu'il n'a pas été possible de mettre pleinement à profit la masse de données utiles qui ont été recueillies.
60. En Éthiopie, au Kenya et au Malawi, le suivi a permis de calculer les erreurs d'inclusion et d'exclusion et les taux d'efficacité du ciblage². On a néanmoins constaté dans la quasi-totalité des études de cas des approximations méthodologiques dans l'application de l'approche et un manque de transparence.
61. Les études de cas montrent que le PAM n'a pas vérifié l'exactitude du ciblage géographique. C'est une omission grave compte tenu du caractère notoirement insatisfaisant des données employées pour le ciblage géographique dans certains des pays étudiés. Au Myanmar par exemple, on peut s'interroger sur la précision du ciblage géographique eu égard à l'insuffisance des informations relatives à la sécurité alimentaire et au peu de corrélation entre l'analyse de la sécurité alimentaire et les effets nutritionnels. Au Malawi, le ciblage à l'intérieur des districts de l'opération d'urgence a été marqué par beaucoup d'imprécisions, ce qui s'explique en partie par le processus pragmatique de négociation et de compromis qui a été engagé avec les autorités de district pour s'assurer leur appui et leur implication.

² Le terme de "taux d'efficacité" utilisé dans les études de cas renvoyait invariablement à la notion de taux d'efficacité, telle que définie dans l'introduction du présent examen.



62. Dans aucun des programmes de pays le PAM n'a rassemblé de données sur la couverture des programmes d'alimentation en institution, de sorte que l'on ignorait dans quelle proportion les enfants admissibles aux programmes d'alimentation scolaire étaient inscrits à l'école, et dans quelle proportion les enfants de moins de cinq ans souffrant de malnutrition participaient aux programmes d'alimentation complémentaire. Ce sont des omissions graves. En ce qui concerne l'alimentation scolaire, il est fort probable que les familles les plus pauvres sont de toute façon trop éloignées de l'école pour pouvoir y envoyer leurs enfants ou dans l'incapacité de s'acquitter des frais de scolarité, indépendamment de la ration alimentaire fournie à titre incitatif. Des informations sur la situation des enfants inscrits permettraient de connaître la proportion d'enfants issus des familles les plus pauvres parmi eux.
63. En ce qui concerne l'alimentation complémentaire, la couverture peut être limitée par de nombreux facteurs, parmi lesquels les problèmes de sécurité et l'insuffisance des infrastructures. Les informations sur la couverture et les carences sont indispensables pour savoir si un programme donne des résultats et s'il serait utile d'en modifier la conception, et dans quelle mesure les bénéficiaires visés participent au programme.
64. On trouve de plus en plus de programmes de lutte contre le VIH ayant une composante d'aide alimentaire, par exemple au Kenya, au Malawi et à Magwe au Myanmar, si bien que les questions qui se posent spécifiquement dans le cadre de ces programmes en matière de ciblage revêtent une importance accrue, par exemple: i) la maladie chronique est-elle un indicateur de substitution valable du VIH? ii) existe-t-il une corrélation entre la séropositivité et la condition socioéconomique? et iii) dans quelle mesure le ciblage entraîne-t-il une plus grande stigmatisation des bénéficiaires?

Recommandations

65. Il faut encourager le personnel à considérer le système de suivi et d'évaluation comme étant utile au bon déroulement des programmes plutôt que comme un mécanisme servant à rendre compte de l'action menée, ce qui l'incitera davantage à exiger les ressources nécessaires à un suivi efficace. Ce sera d'autant plus rapide à faire admettre que le personnel disposera d'instruments d'un emploi facile, rapides à installer et produisant rapidement des effets bénéfiques sur la gestion et l'établissement de rapports.
66. Il faudrait que des ressources soient toujours disponibles pour l'analyse exhaustive des données du suivi.
67. Il est nécessaire que le PAM propose et appuie un mode de suivi, simple et souple, qui soit utilisable rapidement et couramment pour aider à prendre des décisions en toute connaissance de cause dans divers contextes. Même des dispositions informelles, comme de demander aux partenaires coopérants ou aux personnes chargées du suivi au PAM d'interroger des bénéficiaires et des non bénéficiaires sur le ciblage, pourraient donner aux administrateurs du programme une première indication de la réussite du ciblage. Quand il existe de bonnes conditions de sécurité et suffisamment de personnel et de capacités, il faudrait instaurer un mode de suivi qui soit plus valable du point de vue statistique et qui soit intégré dans un cadre de gestion axée sur les résultats.
68. Il faut perfectionner la méthode employée pour déterminer les erreurs de ciblage et l'efficacité de la méthode employée.



69. Une pratique optimale en matière de suivi du ciblage géographique serait de réaliser un suivi des indicateurs de la sécurité alimentaire et des indicateurs apparentés auprès des populations des zones non couvertes par l'intervention, et de les comparer à ceux des populations des zones de l'intervention. On pourrait envisager à cet effet des enquêtes sur la nutrition et la mortalité et certaines formes de suivi rapide de la sécurité alimentaire, à l'aide de l'indice des stratégies de survie, de versions allégées de l'analyse de l'économie des ménages, et de l'application de l'échelle Radimer/Cornell. Dans le meilleur des cas, le suivi du ciblage géographique pourrait être inclus dans les activités courantes de suivi, telles que l'appréciation de l'impact dans le cadre du suivi après livraison. Regrouper, autant que faire se peut, ce travail de suivi et d'appréciation à des fins différentes en une seule et même activité permettrait de réduire les coûts et de moins solliciter les personnes interrogées.
70. Le PAM devrait veiller à ce que les organismes d'exécution rassemblent les données sur la couverture et les inscriptions des programmes d'alimentation sélective et scolaire, et devrait systématiquement examiner ces données au moment d'évaluer la qualité du ciblage.
71. Il est nécessaire de mettre en place des systèmes de suivi pour la nouvelle catégorie de programmes de lutte contre le VIH prévoyant des distributions d'aide alimentaire. Il serait souhaitable de préparer des séries de questions ayant trait au ciblage dans le cadre desdits programmes, par exemple sur la maladie chronique comme indicateur supplétif de la séropositivité, sur la corrélation entre le VIH et la condition socio-économique, et sur la stigmatisation qu'entraîne un ciblage établi d'après la séropositivité ou l'un de ses indicateurs de substitution.

⇒ *Les directives pour le ciblage*

72. Compte tenu de la masse de données d'expérience qu'a le PAM en matière de ciblage dans les programmes d'urgence et de la nature hétérogène de ces informations, il est nécessaire de rassembler les enseignements tirés afin d'alimenter la mémoire institutionnelle et de constituer un recueil de supports d'orientation.
73. La documentation actuelle n'aborde pas suffisamment les aspects non encore résolus et problématiques du ciblage pour que le personnel de terrain ait conscience que les connaissances sont lacunaires et que les données d'expérience, si elles étaient consignées, pourraient accroître les connaissances du PAM.

Recommandations

74. Il est nécessaire de constituer un recueil plus conséquent de directives à l'intention du personnel de terrain chargé de concevoir des programmes ciblés, qui inclura les directives déjà mises au point par plusieurs bureaux de pays. Compte tenu de la vitesse à laquelle s'enrichit l'expérience du PAM en matière de ciblage et de l'évolution des contextes de ciblage, les supports envisagés devraient être évolutifs de façon à être périodiquement mis à jour.



ANNEXE: RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DE L'EXAMEN ET DES MESURES PRISES PAR LE PAM— EXAMEN THÉMATIQUE DU CIBLAGE DANS LES INTERVENTIONS DE SECOURS

Recommandations d'OEDE	Entités concernées	Suite donnée par le PAM
3. Ciblage géographique (par. 20–32)		
a) Le ciblage géographique dans les opérations du PAM devrait reposer sur des cadres analytiques qui soient transparents et qui comportent une analyse qualitative et quantitative; dans l'idéal, de tels cadres devraient être mis au point avec les principales parties prenantes.	ODAV, ODAN	Les directives actuelles sur l'évaluation des besoins d'urgence et l'ACV privilégient la collecte de données primaires, par des enquêtes auprès des ménages et des entretiens avec des interlocuteurs clés, pour combler les lacunes des données secondaires. ODAN et ODAV continueront de perfectionner lesdites directives dans le cadre des processus d'apprentissage en cours et d'un travail de recherche opérationnelle ciblée, tel que l'examen mené au titre du projet SENAC des directives sur l'évaluation de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence et l'ACV; ODAN et ODAV adopteront des normes minimales de gestion pour les documents relatifs à l'évaluation des besoins d'urgence et l'ACV, en vue de garantir la qualité et la cohérence du ciblage géographique dans les opérations d'urgence.
b) Il faudrait fixer, et respecter, les besoins minimaux de données dans chaque situation; l'essentiel des données, des hypothèses et des résultats analytiques devrait faire l'objet de vérifications régulières, sous une forme ou une autre de confrontation avec la réalité de terrain.	ODAV, ODAN	(voir plus haut)
c) Dans toutes les opérations d'urgence, le PAM devrait s'efforcer d'évaluer et d'assurer le suivi de la situation des poches de populations vulnérables ou exposées à l'insécurité alimentaire alors qu'elles vivent dans des zones qui ne sont pas exposées à l'insécurité alimentaire, et qui ne sont donc pas couvertes par l'intervention.	PDPT	La politique en matière de ciblage de 2006 soulignera combien il est important, dans le pays considéré, de repérer toutes les populations exposées à l'insécurité alimentaire et pas uniquement celles que le PAM est plus à même d'identifier et d'atteindre.
d) Le PAM devrait élaborer des directives et des instruments sur les coûts et les besoins de données du ciblage géographique et d'autres méthodes de ciblage, de façon à ce que les administrateurs aient une indication des implications de chacune des approches sur les ressources.	ODAN, ODAV	Les directives actuelles sur l'évaluation des besoins d'urgence et l'ACV préconisent l'utilisation de méthodes systématiques d'échantillonnage pour faire en sorte que tous les groupes vulnérables ou souffrant d'insécurité alimentaire soient identifiés. Au titre du projet SENAC, ODAN et ODAV examineront lesdites directives afin que les méthodes n'excluent pas des poches importantes de ménages exposés à l'insécurité alimentaire.
	PDPT	Ces questions seront abordées dans le cadre de l'élaboration de directives normatives qui est évoquée dans la réponse apportée par la direction à la recommandation 9.
4. Couverture (par. 29–31)		
Il faudrait décider au cas par cas, en concertation avec le gouvernement et les donateurs, si la couverture doit être étendue aux populations souffrant d'insécurité alimentaire chronique et aiguë. Il faudrait dûment tenir compte des effets d'une telle décision sur l'efficacité du ciblage.	PDPT, ODAN, ODAV	Le projet SENAC permettra de trouver des formules pour faire la distinction entre l'insécurité alimentaire chronique et transitoire. ODAN et ODAV examineront les directives normatives et opérationnelles existantes de manière à mettre en évidence les implications d'une telle distinction sur le ciblage.



**ANNEXE: RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DE L'EXAMEN ET DES MESURES PRISES PAR LE PAM—
EXAMEN THÉMATIQUE DU CIBLAGE DANS LES INTERVENTIONS DE SECOURS**

Recommandations d'OEDE	Entités concernées	Suite donnée par le PAM
5. Personnes déplacées/Réfugiés (par. 31)		
Le PAM devrait formuler une approche cohérente pour déterminer quand il devient nécessaire d'aider les populations résidentes qui accueillent ou qui se trouvent à proximité d'importantes populations de personnes déplacées. En l'absence d'autres enjeux, tels que des objectifs politiques ou une volonté de consolidation de la paix, une telle décision devrait reposer sur une évaluation objective des besoins alimentaires.	PDPT	Dans le cadre de ses activités ordinaires d'élaboration de directives, PDPT passera en revue l'expérience acquise par le PAM en matière de ciblage de l'aide alimentaire en faveur des personnes déplacées et installées parmi des populations résidentes, pour établir si la situation apparue dans l'étude de cas au Soudan et présentée dans l'examen du ciblage est un cas particulier ou si elle est symptomatique d'un problème plus général dans les programmes d'urgence du PAM.
6. Ciblage et distribution communautaires (par. 33–50)		
<p>a) Lorsque la situation s'y prête, le ciblage et la distribution communautaires devraient être utilisés pour responsabiliser la communauté, mettre à profit la meilleure connaissance du contexte local qui est la sienne pour le ciblage et minimiser les coûts.</p> <p>b) Le PAM devrait préparer des directives pour aider le personnel à identifier les contextes opérationnels qui sont propices à l'application de cette méthode. Il faudrait se fonder sur la masse de données d'expérience existantes.</p> <p>c) Dans les pays particulièrement exposés à l'insécurité alimentaire et sujets aux catastrophes dans lesquels sont fréquemment déployées des opérations d'urgence, le PAM devrait être en mesure de maintenir les capacités nécessaires au ciblage et à la distribution communautaires par une formation du personnel de ses partenaires, même quand il n'y a pas d'opération d'urgence prévue ou en cours.</p> <p>d) Les directives du PAM devraient inciter à choisir, pour appliquer cette approche, des partenaires coopérants ayant une mission claire et des capacités éprouvées, par exemple dans le domaine du développement communautaire, et qui soient suffisamment présents dans la communauté pour pouvoir atteindre leurs objectifs.</p>	<p>PDPT</p> <p>PDPT</p> <p>OD</p> <p>PDPT</p>	<p>La nouvelle politique en matière de ciblage, qui sera présentée au Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 2006, réaffirmera l'importance des techniques participatives, au nombre desquelles le ciblage et la distribution communautaires.</p> <p>Une fois que la nouvelle politique en matière de ciblage sera achevée et approuvée, PDPT étudiera cette question dans le cadre des processus continus d'élaboration de directives.</p> <p>Pouvoir compter sur des partenaires coopérants préalablement formés en prévision de crises répétées comporte des avantages évidents, mais c'est difficilement faisable sur un mode durable. De nombreux partenaires coopérants sont présents uniquement le temps que dure la crise et se retirent dès que s'amorce un retour à la normale; ils ne reviendront pas nécessairement en cas de nouvelle catastrophe. Tout comme le PAM, les partenaires coopérants ont un système de roulement du personnel. Le PAM a des difficultés à trouver des financements car les donateurs consacrent moins de ressources aux activités en faveur du développement de par le monde. C'est particulièrement problématique pour les pays sujets aux catastrophes, dans lesquels il est parfois impossible d'assurer le maintien des capacités souhaitables de préparation aux crises.</p> <p>Ces questions seront abordées dans le cadre de l'élaboration de directives normatives qui est évoquée dans la réponse apportée par la direction à la recommandation 9.</p>



**ANNEXE: RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DE L'EXAMEN ET DES MESURES PRISES PAR LE PAM—
EXAMEN THÉMATIQUE DU CIBLAGE DANS LES INTERVENTIONS DE SECOURS**

Recommandations d'OEDE	Entités concernées	Suite donnée par le PAM
7. Modalités (par. 51–56)		
<p>a) Le PAM doit mieux s'assurer que le choix des modalités de distribution de l'aide alimentaire est un choix stratégique qui correspond aux objectifs du programme et aux analyses de la situation, et qui tient dûment compte des questions d'efficacité et d'efficience.</p> <p>b) Pour contribuer à réaliser le point a), les directives du PAM devraient fournir des indications utiles pour choisir des modalités de distribution de l'aide alimentaire permettant de: i) réaliser les objectifs prioritaires de l'opération; ii) assurer une couverture optimale des groupes visés; et iii) obtenir un impact optimal compte tenu des ressources humaines, financières et matérielles qui sont disponibles.</p>	<p>PDPT</p> <p>PRC</p> <p>PDPT</p>	<p>Dans le cadre de ses activités ordinaires d'élaboration de directives, PDPT examinera les directives normatives concernant la sélection stratégique des modalités, et les complétera selon que de besoin pour combler les lacunes telles que celles qui ont été mises en évidence par le présent examen.</p> <p>En se fondant sur les directives supplémentaires qui seront mises au point (voir plus haut), le PRC interviendra à titre consultatif pour veiller au respect des directives et des pratiques optimales dans le domaine de la préparation des programmes.</p> <p>(voir plus haut le point a))</p>
8. Suivi (par. 57–71)		
<p>a) Les efforts engagés par le PAM pour améliorer le suivi en général devraient inclure le suivi du ciblage; ledit suivi devrait être rigoureux du point de vue statistique, simple et souple, et servir à repérer et à justifier les modifications indispensables à apporter à la stratégie et à la tactique de ciblage qui ont été mises en place.</p> <p>b) Le suivi du ciblage devrait sonder la situation de la sécurité alimentaire des populations situées en dehors des zones d'intervention et des populations des zones d'intervention.</p> <p>c) Le PAM devrait adopter une méthode pour déterminer la part d'erreur et l'efficacité du ciblage, qui serait décrite dans les directives. Les bureaux de pays du PAM devraient rassembler ces statistiques et les mentionner dans les rapports périodiques de suivi.</p>	<p>PDPT</p> <p>OEDP/CMEA</p> <p>OEDE</p> <p>PDPT</p> <p>OEDP/CMEA</p>	<p>La nouvelle politique qui sera présentée au Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 2006 réaffirmera l'importance du suivi dans le cadre des programmes d'urgence, y compris du suivi des résultats du ciblage.</p> <p>OEDP procédera à un examen des directives normatives et opérationnelles sur le suivi des résultats du ciblage et à leur révision de façon à tenir compte des enseignements qui se dégagent du présent examen.</p> <p>(voir plus haut)</p> <p>Une fois que la nouvelle politique en matière de ciblage sera achevée et approuvée, PDPT étudiera cette question dans le cadre des processus continus d'élaboration de directives.</p> <p>OEDP/Approche commune de suivi et évaluation (CMEA) permettra de garantir l'application en organisant des activités communes de suivi à l'échelle de toute l'Organisation.</p>



**ANNEXE: RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DE L'EXAMEN ET DES MESURES PRISES PAR LE PAM—
EXAMEN THÉMATIQUE DU CIBLAGE DANS LES INTERVENTIONS DE SECOURS**

Recommandations d'OEDE	Entités concernées	Suite donnée par le PAM
d) Le PAM devrait s'assurer que les données relatives à la couverture et aux inscriptions des programmes d'alimentation sélective et scolaire sont réunies par les partenaires coopérants, et systématiquement examiner ces données au moment d'apprécier la qualité du ciblage.	PDPF	<p>PDPF procédera à l'examen des "Directives sur l'alimentation scolaire" et à la révision de ces dernières pour y inclure des indications sur le meilleur usage qui peut être fait de l'alimentation scolaire dans les interventions d'urgence.</p> <p>PDPF, en coopération avec ODAN et OEDP/CMEA, s'attachera à améliorer les critères et le suivi du ciblage de l'alimentation scolaire dans les situations d'urgence; PDF envisage dès à présent de procéder à des essais consistant à modifier les méthodes s'appuyant sur l'économie des ménages et l'indice des stratégies de survie.</p> <p>PDPF continuera de resserrer les partenariats avec les gouvernements et d'autres organismes des Nations Unies et des ONG dans le but d'accroître les flux d'informations indispensables au ciblage.</p>
9. Directives (par. 72–74)		
Les directives existantes sur le ciblage doivent être regroupées, par exemple dans le "Guide d'élaboration des programmes", complétées par les directives supplémentaires préconisées par l'examen, et continuellement mises à jour.	PDPT ODO	<p>Dans le cadre de ses activités ordinaires d'élaboration de directives, PDPT complétera les directives selon que de besoin.</p> <p>ODO continuera de superviser la démarche visant à regrouper les directives dans le Guide, y compris celles qui ont trait au ciblage; ce processus devrait continuer d'avoir un rang de priorité élevé au PAM.</p>



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
CAD	coûts d'appui directs
CMEA	approche commune de suivi et évaluation
COD	coûts opérationnels directs
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OD	Département des opérations
ODAN	Sous-Division de l'évaluation des besoins d'urgence
ODAV	Sous-Division de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité
ODO	Bureau du Directeur des opérations
OEDE	Bureau de l'évaluation
OEDP	Bureau de l'évaluation des résultats et des rapports
ONG	organisation non gouvernementale
PDPF	Service de l'alimentation scolaire
PDPT	Unité des situations d'urgence et de transition
PRC	Comité d'examen des programmes
SENAC	Renforcement des capacités d'évaluation des besoins d'urgence
SMI	santé maternelle et infantile
VCA	vivres pour la création d'actifs
VCT	vivres-contre-travail
VPF	vivres pour la formation