

## Note relative au suivi de la pauvreté Sélection des indicateurs<sup>1</sup>

### Introduction

Suivre l'exécution d'une stratégie de lutte contre la pauvreté nécessite de choisir des indicateurs appropriés, de définir des cibles (buts chiffrés) et d'avoir un système en place qui mesure, suit et analyse l'évolution des indicateurs sélectionnés. Dans la présente note, les termes « objectif », « indicateur » et « cible », qui peuvent avoir beaucoup de définitions différentes, ont la signification suivante :

- **Objectifs**: ce sont les objectifs ultimes qu'un pays ou une société veut atteindre. Ils sont souvent exprimés de façon non technique, qualitative (« éliminer la faim », « réduire la pauvreté », « accroître le niveau d'alphabétisation », etc.).
- **Indicateurs** : ce sont les variables employées pour mesurer l'évolution par rapport aux objectifs fixés. Par exemple, pour savoir si l'on a progressé dans l'élimination de la faim, il est possible recenser le nombre d'enfants de moins de cinq ans souffrant d'insuffisance pondérale. Ou encore, on peut utiliser le taux net de scolarisation primaire pour mesurer le chemin parcouru par rapport à l'objectif de l'enseignement primaire universel.
- **Cibles** : ce sont les valeurs précises des indicateurs qu'un pays ou une société veut obtenir à un point donné dans le temps. Un pays peut ainsi se fixer comme cibles de ramener à moins de 10 % la proportion d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale ou de faire passer à 80 % celle des enfants scolarisés dans le primaire d'ici 2015.

Cette note résume les bonnes pratiques en matière de sélection des indicateurs. Les autres notes sur le suivi de la pauvreté traitent plus en détail de la définition des cibles, des sources d'information utilisables pour le suivi de la pauvreté, et des problèmes associés à la mise en place d'un système de suivi.<sup>2</sup>

### Types d'indicateurs

Lorsqu'on a défini un objectif à atteindre, plusieurs types d'indicateurs peuvent être utilisés pour suivre les progrès réalisés au niveau des intrants et des produits relatifs aux mesures et aux programmes mis en place (indicateurs intermédiaires), et au niveau des réalisations (résultats) et des impacts obtenus sur les ménages et les personnes (indicateurs finaux).

#### Indicateurs intermédiaires :

Quand un indicateur mesure un facteur qui contribue à l'obtention d'une réalisation ou d'un impact, il est appelé indicateur « intermédiaire ». Cette catégorie d'indicateurs peut être subdivisée en indicateurs « d'intrant » et « de produit », selon le stade du processus où ils interviennent. Ce qu'il est important de comprendre, c'est que les intrants et les produits ne sont pas les objectifs recherchés eux-mêmes, mais qu'ils aident à les atteindre.

- Les **indicateurs d'intrant** mesurent les différentes ressources financières et physiques affectées à un objectif. Par exemple, pour augmenter le niveau d'alphabétisation, il faut consacrer plus d'argent

---

<sup>1</sup> La présente note a été rédigée par Francesca Bastagli, Aline Coudouel et Giovanna Prennushi, de la Banque mondiale (Secteur de la lutte contre la pauvreté, Réseau pour la lutte contre la pauvreté et pour la gestion économique). Le texte en anglais est disponible en ligne à l'adresse <http://www.worldbank.org/poverty/> sous « Poverty Monitoring ».

<sup>2</sup> Voir à l'adresse <http://www.worldbank.org/poverty/> sous « Poverty Monitoring ».

aux écoles et aux enseignants, avoir de meilleurs manuels, etc. : les dépenses publiques affectées aux salles de classe et au personnel enseignant sont un indicateur d'intrant.

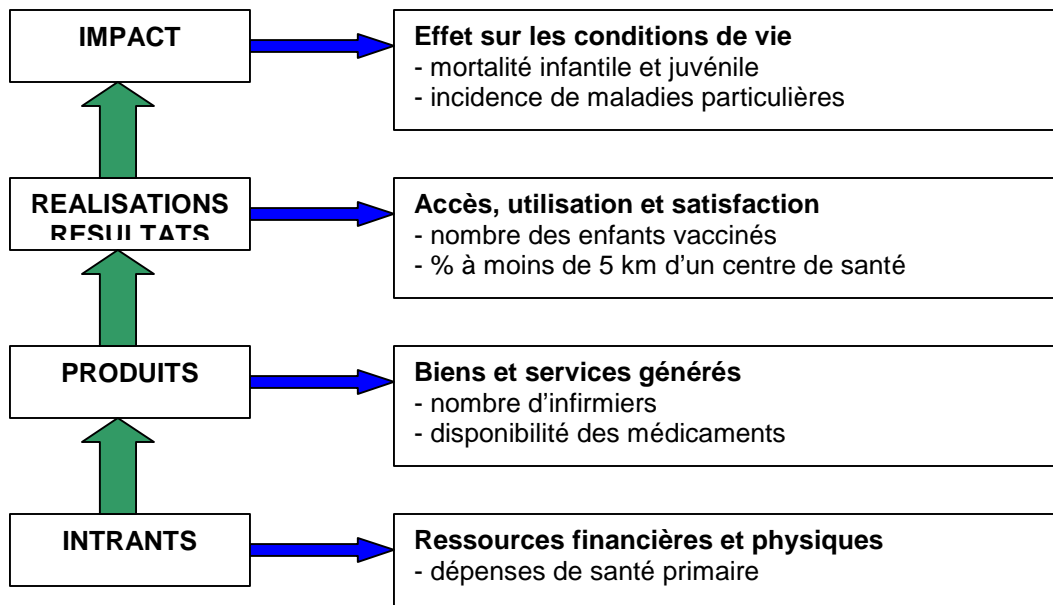
- Les **indicateurs de produit** mesurent les biens et les services qui sont générés par les intrants. Par exemple, le nombre de salles de classe construites et le nombre d'enseignants formés sont des indicateurs de produit. En règle générale, les produits sont placés sous le contrôle de l'organisme qui les génère. Ainsi, le nombre d'écoles construites est un produit parce qu'il dépend directement des administrations publiques chargées de l'éducation ou d'autres organismes publics. En revanche, le nombre d'enfants scolarisés est une réalisation car il dépend du comportement des enfants et de leur famille.

#### Indicateurs finaux :

Quand un indicateur mesure l'effet d'une intervention sur le bien-être des individus, il s'agit d'un indicateur « final ». Par exemple, le niveau d'alphabétisation peut être considéré comme une dimension du bien-être, c'est pourquoi un indicateur qui le mesure — disons, la proportion des personnes de tel âge capables de lire un texte simple et d'écrire leur nom — est un indicateur final. Les indicateurs finaux sont parfois divisés en indicateurs « de réalisation » et « d'impact ».

- Les **indicateurs de réalisation (ou de résultat)** portent sur l'accessibilité ou l'utilisation des services publics, par exemple la fréquentation des centres de santé et le niveau de satisfaction des usagers ; l'accès au crédit, la représentation dans les institutions politiques, etc. Ces éléments ne constituent pas à proprement parler des dimensions du bien-être mais ils contribuent de manière déterminante à l'améliorer. Pour reprendre l'exemple ci-dessus, le nombre d'enfants scolarisés, ou le taux de redoublement, ou encore le nombre d'enfants qui achèvent le cycle primaire, sont des indicateurs de réalisation ou résultat.
- Les **indicateurs d'impact** mesurent des dimensions essentielles du bien-être telles que l'absence de famine, l'alphabétisation, la santé, l'émancipation et la sécurité. Il s'agit là des buts ultimes visés par les politiques et les programmes publics. Dans le cas de l'éducation primaire par exemple, le taux d'alphabétisation ou les notes obtenues aux tests normalisés peuvent servir d'indicateurs d'impact.

La figure 1 illustre les différents types d'indicateurs utilisables lorsque l'objectif est « améliorer la santé des enfants ».



Suivre l'évolution des indicateurs finaux permet de juger des progrès réalisés par rapport aux objectifs recherchés. Mais il faut aussi faire attention au choix des indicateurs intermédiaires car :

- les indicateurs finaux sont le résultat de plusieurs facteurs, dont beaucoup ne sont pas contrôlés par les responsables de l'action publique et les administrateurs des programmes. À l'inverse, l'évolution des indicateurs intermédiaires est généralement liée aux actions menées par les pouvoirs publics et par d'autres agents. Les indicateurs intermédiaires permettent de suivre l'application des politiques et des programmes ;
- dans l'ensemble, les indicateurs finaux évoluent lentement tandis que les indicateurs intermédiaires changent assez vite. De ce fait, les indicateurs intermédiaires peuvent donner une image, sinon du bien-être, du moins de l'évolution de certains de ses paramètres déterminants. Ils peuvent donc permettre de prendre des mesures correctives en cours de programme ;
- les informations relatives aux indicateurs intermédiaires sont souvent plus faciles à recueillir. En particulier, les données collectées de façon systématique par différentes structures gouvernementales peuvent fournir des renseignements importants sur les intrants et les produits, et sont généralement obtenues régulièrement. Par contre, les réalisations et les impacts sont souvent mesurés dans le cadre d'enquêtes qui sont d'ordinaire conduites moins fréquemment de sorte que la collecte et le traitement des informations peuvent retarder la disponibilité des données.

Il est capital de pouvoir suivre l'évolution d'indicateurs à ces différents niveaux afin de comprendre les interactions entre intrants, produits, réalisations et impacts, et d'identifier les points au niveau desquels des changements ou des efforts supplémentaires pourraient être nécessaires. Supposons par exemple que les dépenses d'éducation primaire augmentent, mais que le niveau d'alphabétisation ne progresse pas autant que l'on s'y attendrait. Cet échec peut avoir différentes causes : les fonds n'ont peut-être pas été consacrés aux activités prévues (les intrants se sont-ils traduits en produits ?) ; des écoles ont peut-être été construites et des manuels distribués sans que le nombre d'élèves inscrits augmente (les produits se sont-ils traduits en réalisations ?) ; ou encore, les enfants ont peut-être fréquenté l'école sans y acquérir un savoir (les réalisations se sont-elles traduites en impacts ?). Seule une analyse claire des progrès réalisés aux différents niveaux peut permettre d'établir un diagnostic et d'améliorer les politiques

et les programmes engagés, de manière à mieux gérer les dépenses publiques, à réduire l'absentéisme, à améliorer la qualité de l'enseignement et la santé des enfants, etc.

Les indicateurs finaux et intermédiaires doivent être complétés par d'autres indicateurs mesurant les performances d'ensemble du pays et tenant compte du contexte dans lequel la stratégie de lutte contre la pauvreté est mise en œuvre. Le système de suivi doit par exemple comporter des indicateurs relatifs aux facteurs exogènes risquant d'influer sur les indicateurs de réalisation, comme le niveau des précipitations ou la demande extérieure de biens produits par un pays.

Enfin, il faut souligner que les indicateurs quantitatifs et qualitatifs peuvent être combinés et se complètent souvent. Les indicateurs qualitatifs peuvent permettre d'expliquer des phénomènes et de mesurer des notions de qualité et de satisfaction.

## Qualités des indicateurs

Les bons indicateurs ont en commun un certain nombre de caractéristiques ; la liste indiquée ci-après permettra de s'assurer de leur existence au moment de faire un choix. Un indicateur doit :

- **fournir une mesure de progrès directe et non ambiguë**, c'est-à-dire que l'augmentation (ou la diminution) de l'indicateur correspond toujours à une amélioration. Par exemple, la couverture vaccinale est un indicateur moins ambigu que les dépenses de santé des ménages, car la hausse de ces dépenses peut être un bon signe — si elle signifie que les ménages ont davantage les moyens de se faire soigner — ou un mauvais signe — si elle vient d'un accroissement de la morbidité ;
- **varier selon les groupes et les régions, ainsi que dans le temps**. Par exemple, la malnutrition juvénile variera sans doute plus vite dans le temps que l'espérance de vie ;
- **avoir un lien direct avec les interventions**. Par exemple, les coûts de fonctionnement des véhicules dépendent de la qualité des routes mais aussi de beaucoup d'autres facteurs, notamment des cours mondiaux du pétrole. Ils ne sont donc pas nécessairement un bon indicateur de progrès dans le secteur routier ;
- **être pertinent pour la formulation des actions à mener**. Ils doivent être établis au niveau de désagrégation correspondant à celui de la détermination de l'action à mener. Par exemple, si les dépenses sont décidées au niveau régional une fois par an, l'indicateur doit être désagrégé par région et faire l'objet d'un suivi annuel (voir le paragraphe ci-après sur la désagrégation) ;
- **correspondre au cycle de prise de décision**. Il faut prendre des indicateurs en phase avec le processus de prise de décision, c'est-à-dire dans la plupart des cas au moment des discussions budgétaires ;
- **ne pas être facilement manipulables ou sujet à des distorsions créées par des événements extérieurs**. Certains indicateurs peuvent être très sensibles à des facteurs externes ou exogènes et doivent être évités. D'autres sont facilement manipulables (quand ils sont communiqués par les intéressés eux-mêmes, ou quand les structures d'incitation sont telles que certaines personnes pourraient être tentées de sous-estimer ou surestimer les valeurs des indicateurs, etc.). Il arrive par exemple que des données administratives comme le taux de scolarisation ou le nombre de visites aux centres de santé servent de référence pour fixer le niveau des subventions ou des allocations budgétaires ; dans ce cas, les autorités locales peuvent être incitées à présenter des chiffres plus élevés afin d'obtenir davantage de fonds ;
- **être facile et pas trop coûteux à mesurer**. Par exemple, si la comptabilisation des décès ne présente pas de difficulté en général, il est moins facile de connaître avec précision le nombre de cas d'une maladie particulière. En outre, lorsque la collecte des données nécessite de grandes enquêtes, le suivi coûte plus cher et prend davantage de temps ;

- **être facile à comprendre.** L'incidence de la pauvreté est ainsi une notion plus facile à comprendre et sur laquelle communiquer que l'intensité de la pauvreté ;
- **être fiable.** Les indicateurs scientifiques, objectifs sont plus fiables que ceux qui dépendent de l'interprétation de l'utilisateur. On en revient au problème de la manipulation évoqué ci-dessus ;
- **être compatible avec la disponibilité des données et la capacité de collecte des données.** Cela garantit que l'indicateur sera mesurable aux moments et au niveau choisis (voir ci-dessous les étapes à suivre pour choisir un indicateur).

## Désagrégation des indicateurs

Les indicateurs globaux, établis au niveau national, sont utiles dans la mesure où ils montrent où un pays se situe par rapport aux autres, et comment il progresse avec le temps. Néanmoins, ils tendent à masquer de grandes différences dont il faut tenir compte si l'on veut que les politiques et les programmes élaborés donnent de bons résultats. Le choix des indicateurs et de leur niveau de désagrégation est généralement est fait dès l'origine, en fonction des finalités de la stratégie, des types de politiques et de programmes envisagés pour les atteindre, et de la disponibilité des données. Les indicateurs peuvent être désagrégés selon différentes dimensions, notamment le lieu, le sexe, le niveau de revenu et le groupe social, qui sont donnés ici comme exemples.

- **Désagrégation par zone géographique :**
  - Il est souvent nécessaire de différencier les zones urbaines et rurales, et même de décomposer les zones urbaines en fonction de la taille, car les petites villes ont fréquemment des caractéristiques plus proches de celles des zones rurales que des grandes villes (sur le plan de l'importance de l'agriculture par exemple). Il vaut mieux, en général, examiner la situation de la capitale indépendamment des autres villes car le revenu moyen y est plus élevé, les services plus nombreux et la proportion d'emplois dans le secteur tertiaire plus élevée.
  - On peut également désagréger les données par unité administrative — État, région, province, district, commune, village, etc. Il faudrait en principe le faire pour chaque niveau administratif doté d'un pouvoir de décision sur l'emploi des ressources.
  - Certains indicateurs peuvent aussi être désagrégés selon des zones géographiques caractérisées par le type de sol, les précipitations, la topographie, et donc par des pratiques agricoles, des types de peuplement, des niveaux d'accessibilité différents, etc.
- **Désagrégation par sexe ou groupe d'âge.** Il est préférable de suivre l'évolution des indicateurs pour chacun des deux sexes lorsque les indicateurs sont très différents pour les hommes et pour les femmes ; c'est le cas, par exemple, pour des activités qui incombent généralement aux femmes plutôt qu'aux hommes, comme les corvées d'eau et de bois, ou lorsque la situation est systématiquement différente pour les hommes et les femmes (ex. : pour l'éducation dans certains pays). De même, les indicateurs doivent être désagrégés par âge si nécessaire (ex. : pour certains indicateurs du marché du travail).
- **Désagrégation par niveau de revenu, de consommation ou de possessions matérielles.** C'est souvent un moyen pratique pour voir l'évolution des indicateurs parmi la population et évaluer les changements au sein de différents groupes. Généralement, il vaut mieux utiliser plusieurs catégories — comme les quintiles ou les déciles — au lieu de se contenter de l'opposition pauvre/non pauvre. Cela permet de décomposer la population en plus petits groupes, qui seront probablement plus homogènes et plus utiles pour définir l'action à mener.
- **Désagrégation par groupe social.** Dans la plupart des pays, il existe des écarts sensibles entre groupes sociaux, que les critères de différenciation soient d'ordre ethnique, tribal, religieux ou autres. Les groupes sociaux définis ne seront évidemment pas les mêmes suivant les pays et les indicateurs.

Enfin, il faut bien être conscient que la désagrégation des indicateurs a généralement des implications politiques et doit être opérée avec précaution. En outre, suivre des indicateurs désagrégés par subdivision administrative occasionne presque toujours un surcroît de travail pour développer les capacités de surveillance et d'analyse dans ces unités administratives. Il faut également tenir compte des coûts associés à la multiplication du nombre d'indicateurs du fait de leur désagrégation. Enfin, la représentativité de la source d'information peut limiter le degré de désagrégation ; la plupart des enquêtes sont représentatives jusqu'à un certain niveau, mais pas toujours celui qui serait nécessaire. Les données et les moyens disponibles déterminent souvent le degré de désagrégation réalisable.

### Choisir entre différents indicateurs

Choisir des indicateurs constitue une opération politique en ce sens qu'ils reflètent les priorités et induisent des responsabilités. Par ailleurs, sur le plan technique, le choix à faire dépendra des types de données dont le pays peut disposer. Pour s'assurer que les indicateurs retenus sont compatibles avec les capacités nationales, on pourra suivre la procédure suivante :

- **Etape 1** - Compte tenu des priorités et de la stratégie décidée, identifier les indicateurs utiles, déterminer leur niveau de désagrégation et la fréquence de communication des mesures.
- **Etape 2** - Identifier les sources d'information qui seront employées pour suivre chaque indicateur.
- **Etape 3** - À partir de cette liste, établir un « planning » des instruments de collecte de données nécessaires pour s'assurer que tous les indicateurs seront mesurables aux moments et aux niveaux sélectionnés.
- **Etape 4** - Comparer ce planning à la capacité actuelle de collecte de données et repérer les incompatibilités (par exemple, on peut vouloir suivre l'incidence de la pauvreté chaque année pour chaque district et s'apercevoir que la source d'information pour cet indicateur — habituellement une enquête sur la consommation et le budget des ménages — n'est réalisée que tous les 5 ans, et n'est représentative qu'au niveau régional). Faire un projet de programme de collecte de données « raisonnable ».
- **Etape 5** - Réexaminer tous les indicateurs en fonction de ces contraintes et du programme de collecte de données « raisonnable » qui aura été établi.

Après avoir répété le processus plusieurs fois, on aboutit à une liste plus restreinte d'indicateurs (avec leur niveau de désagrégation et leur fréquence) et de sources d'information, accompagnés de programmes de collecte de données.

En conclusion, la sélection des indicateurs est un processus politique qui doit tenir compte des contraintes existantes. D'une manière générale, il est préférable de ne retenir que quelques indicateurs de bonne qualité, facilement mesurables compte tenu des capacités existantes, portant sur les bonnes questions, et avec le bon niveau de désagrégation.