

## Note relative au suivi de la pauvreté Détermination des cibles/buts chiffrés de lutte contre la pauvreté<sup>1</sup>

### Qu'est-ce qu'une cible ?

Une cible est la valeur qu'un indicateur devrait atteindre à une date donnée. Comme l'explique la note d'orientation sur les indicateurs :

- **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 servant à 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 ou buts chiffrés**: 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 donner 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 à l'horizon 2015.

Les cibles varient en fonction de l'indicateur pour lequel elles sont fixées et du niveau de certitude et de prévisibilité de la dimension mesurée. Elles peuvent être :

- Des points : par exemple, la cible d'un taux de mortalité infantile de 10 pour mille.
- Des fourchettes : par exemple, la cible d'un taux d'inflation compris entre 3 % et 5 %.
- Des limites supérieures ou inférieures : par exemple, une cible de 75 % ou plus pour le taux d'alphabétisation, ou de 30 % ou moins pour l'incidence de la pauvreté monétaire.

### Pourquoi faut-il des cibles ou buts chiffrés ?

Les cibles claires et explicites jouent un rôle de premier plan dans l'élaboration des politiques en ce sens qu'elles permettent de :

- Préciser les résultats que l'action des pouvoirs publics vise à atteindre et ce faisant, contribuer à orienter l'affectation des ressources vers des secteurs de politique précis et la réalisation de résultats précis ;
- Cibler les efforts des différents acteurs intervenant dans le processus ;
- Renforcer la responsabilisation ; les cibles offrent des points de repère permettant d'apprécier les résultats des acteurs.

Les cibles ne jouent cependant pas automatiquement ces rôles. Il faut donc les choisir avec le plus grand soin.

---

<sup>1</sup> La présente note a été rédigée par Francesca Bastagli de la Banque mondiale (Secteur de la lutte contre la pauvreté, Réseau pour la lutte contre la pauvreté et pour la gestion économique), avec la collaboration d'Aline Coudouel et de Giovanna Prennushi. Le texte est disponible en ligne à l'adresse [www.worldbank.org/poverty](http://www.worldbank.org/poverty), sous la rubrique « Topics, Poverty Monitoring, Setting Targets ». Pour toutes questions ou remarques, prière d'écrire à [povertynet@worldbank.org](mailto:povertynet@worldbank.org).

## Quelles sont les caractéristiques de bonnes cibles ?

Pour jouer ces rôles, les cibles doivent être : 1) simples et mesurables ; 2) pertinentes pour la prise de décision ; 3) compatibles avec les priorités globales et entre elles ; 4) techniquement réalistes (réalisables) ; 5) réalistes et viables du point de vue budgétaire ; et 6) en harmonie avec la capacité de mise en oeuvre.

### 1) Simples et mesurables

Les cibles doivent être fixées en termes clairs et simples. Des cibles ambiguës risquent d'être interprétées différemment par les différents groupes et ne seront pas utiles pour tenir les organismes de mise en oeuvre responsables.

Les cibles doivent aussi être fixées pour un nombre réduit d'indicateurs. Un nombre limité est utile pour établir un ordre de priorité.

En fixant les cibles, il convient évidemment de s'assurer que les données qui seront nécessaires pour mesurer les progrès en vue de les atteindre seront disponibles le moment venu, et au niveau de désagrégation choisi pour la cible concernée.

### 2) Pertinentes pour la prise de décision

Pour être utiles à la conception et à la mise en oeuvre des politiques, les cibles doivent être pertinentes du point de vue des types d'indicateurs pour lesquels elles sont fixées, du niveau de désagrégation choisi et de l'horizon temporel adopté.<sup>2</sup>

- Tout d'abord, des cibles peuvent être fixées pour chacune des quatre catégories d'indicateurs suivantes : 1) Indicateurs d'intrants – mesurent les ressources financières et physiques utilisées pour une intervention ; 2) Indicateurs de produits – mesurent les biens et les services qui sont générés par les intrants ; 3) Indicateurs de réalisation – portent sur le niveau d'accès aux services publics, le niveau de leur utilisation et celui de la satisfaction des usagers ; et 4) Indicateurs d'impact - mesurent les paramètres essentiels du niveau de vie des individus, tels que l'alphabétisme, la santé, l'autonomie et la sécurité. Les deux premières catégories concernent la prise de mesures par les pouvoirs publics et les deux dernières ont trait aux résultats des mesures prises par les pouvoirs publics. Étant donné que les pouvoirs publics prennent des mesures en ayant certains résultats à l'esprit, il importe de fixer des cibles de réalisation et d'impact. Toutefois, dans la mesure où les pouvoirs publics n'ont généralement pas prise sur le niveau de réalisations ou d'impact, et que les résultats peuvent mettre du temps à se concrétiser, les cibles pour les intrants et les produits représentent des outils importants pour déterminer si les programmes et les politiques tiennent le cap.
- Ensuite, les cibles peuvent se fixer en fonction de plusieurs facteurs, notamment l'emplacement, le sexe, le niveau de revenu, les groupes professionnels et sociaux. La désagrégation est importante car les cibles agrégées peuvent masquer des variations sensibles. Il importe de s'assurer que les cibles sont fixées au niveau de désagrégation le plus pertinent pour les responsables de l'élaboration des politiques : par exemple, si un ensemble d'interventions a lieu au niveau régional, c'est à ce niveau qu'il conviendrait de fixer une cible. Il faudrait déterminer le niveau de désagrégation en tenant compte des données disponibles pour mesurer l'indicateur et du fait qu'en

---

<sup>2</sup> Voir la Note sur les indicateurs pour plus de détails sur les différents types d'indicateurs et sur la ventilation.

désagrégeant les cibles on en augmente le nombre ainsi que le travail nécessaire pour suivre l'indicateur.

- Enfin, en fixant les cibles, il y a lieu de choisir un point dans le temps auquel la cible devrait être atteinte. Le choix de la période de référence sera fonction du type d'intervention et du cycle de sa mise en oeuvre. Différentes cibles peuvent aussi être fixées pour un seul indicateur : cibles à court terme, moyen terme et long terme.

### 3) Compatibles avec les priorités globales et entre elles

Le choix des cibles devrait être en rapport avec les priorités globales dans la mesure où les pays ont des ressources limitées. Certaines cibles sont réalisables, mais leur réalisation peut nécessiter de détourner des ressources d'objectifs plus importantes.

Les cibles pour les intrants, les produits, les réalisations et les impacts devraient aussi être compatibles entre elles. Il s'ensuit que les cibles doivent être *verticalement compatibles*. Par exemple, la cible d'une augmentation du taux net d'inscription dans l'enseignement primaire (réalisation) peut impliquer une cible pour le nombre d'écoles construites et de maîtres formés (produit). Cette cible implique à son tour une autre pour les dépenses consacrées à l'enseignement primaire (intrants). On peut vérifier la compatibilité des cibles, soit en examinant la variation des indicateurs d'impact et de réalisations par rapport aux indicateurs d'intrants et de produits dans le passé dans le pays considéré ou dans d'autres pays pertinents. Les cibles doivent aussi être *horizontalement cohérentes*, autrement dit, cohérentes sur l'ensemble d'un niveau donné (réalisations, etc.). Les réalisations dans différents domaines du bien-être étant souvent interdépendantes (par exemple, l'incidence de la pauvreté monétaire et la mortalité infantile peuvent être affectées par le niveau d'instruction des femmes), il faudrait aussi vérifier la compatibilité des cibles pour les différents aspects du bien-être.

### 4) Techniquement réalistes (réalisables)

Il importe de fixer des cibles réalistes pour mobiliser les efforts en vue d'atteindre un objectif; la mobilisation serait moins efficace si les cibles étaient perçues comme étant trop ambitieuses ou trop faciles à atteindre. Deux méthodes générales permettant de faire un choix éclairé de cibles réalistes et réalisables consistent à :

- Examiner les résultats historiques du pays et d'ailleurs
- Effectuer des projections et des simulations, en utilisant les macrodonnées et les microdonnées. Pour ce faire, il faut établir une relation empirique entre la variable pour laquelle une cible doit être fixée et les autres variables et évaluer la cible qui peut être atteinte eu égard aux modifications escomptées des autres variables.

Un exemple clarifiera ces deux méthodes. Supposons qu'un gouvernement cherche à réduire le taux de fécondité et fixe une cible pour cet indicateur. La première méthode consiste à examiner l'évolution des taux de fécondité au fil du temps dans le pays considéré et ailleurs. La seconde méthode consiste à trouver des variables qui constituent des facteurs déterminants du taux de fécondité, par exemple, le revenu par habitant, la participation des femmes à la main-d'œuvre, l'utilisation des contraceptifs, etc. et déterminer les relations à l'aide de données historiques ou internationales. On peut ensuite déduire des cibles en fonction des valeurs raisonnables pour les autres variables dans la relation.

En fixant des cibles pour la pauvreté liée au revenu ou à la consommation, on utilise le plus souvent des projections et/ou des simulations. Les méthodes vont de simples projections aux simulations plus

complexes. Dans le cadre de projections plus simples, l'incidence de la pauvreté est décrite en tant que fonction du PIB par habitant (utilisé comme variable de remplacement pour la consommation par habitant) et un indicateur d'inégalité (pour mettre en évidence la forme de la répartition de la consommation). Les projections plus complexes ventilent le PIB par habitant en éléments sectoriels et/ou géographiques pour permettre des simulations de la croissance différenciée pour chaque secteur et/ou région. Elles peuvent aussi comprendre d'autres variables, telles que la migration et l'urbanisation.

On peut appliquer ces méthodes au niveau global, en utilisant les données et les élasticités globales de l'incidence de la pauvreté concernant la croissance et les variations de l'inégalité déduites des données nationales ou internationales, ou en utilisant les données des enquêtes auprès des ménages pour simuler les variations de la consommation au niveau individuel. Les outils disponibles sont présentés dans l'Encadré 1.

Toute méthode doit être appliquée avec soin, les progrès étant généralement plus difficiles à mesurer que la situation s'améliore (par exemple, il est plus facile de réduire la mortalité infantile de 150 à 100 pour 1 000 que de la réduire de 100 à 50).

### **Encadré 1. Outils de simulation pour fixer les cibles de réduction de pauvreté liée au revenu ou à la consommation**

Plusieurs progiciels peuvent servir à effectuer des projections et des simulations. Ces outils utilisent généralement soit des données groupées de consommation (ou de revenu), par exemple la consommation par décile, soit des données effectivement recueillies lors des enquêtes auprès des ménages. Les outils varient selon le type et la complexité des analyses qu'ils peuvent effectuer. Parmi les exemples de tels outils figurent : POVCAL, SimSIP\_Poverty, DAD, et POVSTAT.

#### **POVCAL:**

POVCAL est un programme fondé sur DOS qui est simple et d'utilisation facile. Il estime la répartition de la consommation (ou du revenu) sur la base de données groupées (ce qui est utile, lorsque l'on ne dispose que de ce type de données) et, en fonction d'un seuil de pauvreté, calcule l'incidence, l'acuité et la gravité de la pauvreté, ainsi que le coefficient de Gini. POVCAL peut servir à simuler le comportement de ces indicateurs de pauvreté lorsque la consommation augmente d'un certain montant, avec ou sans modification de l'inégalité.

#### **SimSIP\_Poverty:**

SimSIP\_Poverty est un programme fondé sur Excel. Il nécessite des données groupées (par exemple, par déciles ou quintiles) et des informations sur le revenu moyen au plan national et par secteur (zone urbaine/rurale ou services agricoles/manufacturiers), un seuil de pauvreté, le niveau de revenu moyen d'au moins deux groupes dans l'économie et leur importance en proportion de la population. Avec deux ensembles d'observations dans le temps et entre secteurs, le programme permet à l'utilisateur d'effectuer des comparaisons des niveaux de pauvreté et d'inégalité entre secteurs et dans le temps. La comparaison peut porter sur un maximum de cinq secteurs. Les contributions simulées de la croissance sectorielle à la pauvreté et à l'inégalité et les ventilations des modifications dans le temps peuvent servir à fixer des cibles. L'impact sur la pauvreté future des mouvements de population entre secteurs peut également faire l'objet de simulations. SimSIP\_Poverty est utile aux analystes qui n'ont pas accès aux données effectivement recueillies lors des enquêtes auprès des ménages, mais en ont sur la répartition par niveau de revenu.

#### **DAD :**

DAD est un logiciel d'analyse distributive qui vise à faciliter l'analyse et les comparaisons de bien-être, de pauvreté et d'inégalité entre les niveaux de vie. Il estime un grand nombre d'indices ainsi que des courbes qui peuvent servir pour des comparaisons distributives. Il fournit les erreurs types asymptotiques pour permettre l'interférence statistique, les statistiques descriptives de base et les estimations non paramétriques simples des fonctions de densité et des régressions.

#### **PovSTAT:**

PovSTAT est un programme fondé sur Excel. Il utilise les données effectivement recueillies lors des enquêtes auprès des ménages des pays spécifiques et un ensemble de paramètres de projection fournis par l'utilisateur, y compris l'horizon de prévision et le seuil de pauvreté. On peut y ajouter les paramètres de projection optionnels sur les variations de l'emploi dans les différents secteurs, les variations des termes de l'échange traduisant les différences de prix rencontrés par les consommateurs et les producteurs et les variations des prix relatifs des produits alimentaires. Ces paramètres de projection permettent d'éviter les distorsions généralement liées aux prévisions simples reposant uniquement sur la croissance du PIB par habitant et une élasticité empirique des mesures de pauvreté par rapport à la croissance.

La complexité des prévisions établies par PovSTAT varie en fonction de la disponibilité de données fiables pour la période postérieure à l'enquête et dans la mesure dans laquelle différents facteurs qui influent sur la pauvreté sont pris en compte. Les prévisions peuvent être : *naïves* (le niveau le plus élémentaire, les prévisions étant fondées sur les informations concernant uniquement la croissance du PIB réel par habitant, présumé réparti également sur l'ensemble de la population, les inégalités relatives restant inchangées) ; *de base* (le niveau suivant de complexité, qui prend en compte les tendances sectorielles de la croissance et nécessite la spécification des taux de croissance du PIB et de l'emploi par secteur ; dans ce scénario, les niveaux de vie des ménages augmentent au taux de croissance du revenu par habitant dans le secteur de l'emploi du chef du ménage) ; *étendues* (un ou plusieurs des facteurs supplémentaires suivants peuvent être pris en compte dans l'élaboration des prévisions : les modifications des termes de l'échange entre consommation et revenu, les variations du ratio consommation-revenu ou la propension moyenne à consommer, les variations des prix relatifs des produits alimentaires).

## 5) Réalistes et viables du point de vue budgétaire

Le choix d'une cible doit prendre en compte la capacité du pays à mobiliser les ressources budgétaires nécessaires pour atteindre la cible et maintenir l'effort. L'estimation du coût de réalisation de cibles spécifiques constitue un élément essentiel de la détermination des cibles, de l'établissement de leur ordre de priorité et de l'affectation des ressources qui en découle.

En règle générale, le coût des intrants nécessaires pour atteindre une cible est calculé à partir des coûts d'investissement, des coûts de fonctionnement et des frais administratifs/généraux. L'idéal serait d'utiliser les coûts marginaux, qui mesurent le coût d'une unité additionnelle. Dans la pratique, les coûts moyens sont plus facilement disponibles et sont souvent utilisés à titre de variables de remplacement. Cela peut entraîner une sous-estimation si les coûts marginaux risquent d'être sensiblement plus élevés (par exemple, le coût d'expansion des services d'éducation dans des zones très reculées peut être nettement supérieur au coût moyen du service dans les centres urbains), ou une surestimation lorsque les investissements ont déjà été effectués et que le coût d'une unité supplémentaire serait inférieur à celui des unités précédentes (par exemple, lorsque de nouveaux branchements sont effectués sur un réseau électrique existant). De même, les coûts marginaux permettent de prendre en compte des gains d'efficacité potentiels – la réduction des coûts unitaires enregistrée à mesure que les programmes ou les activités se développent (par exemple, lorsque les services ou les biens sont livrés plus efficacement, ou lorsque les frais administratifs sont fixes). L'estimation des coûts de la poursuite des interventions tient compte des coûts encourus pour s'assurer que les efforts se poursuivent et que les investissements précédents sont maintenus et utilisés à bon escient. En règle générale, ces coûts comprennent les charges récurrentes et les frais administratifs et de fonctionnement.

L'évaluation de la viabilité budgétaire doit tenir compte des ressources globales et de la gamme d'activités envisagée, au lieu de mettre l'accent sur une activité ou un programme unique. La viabilité doit être évaluée aussi bien à court terme qu'à moyen terme.

## 6) En harmonie avec la capacité de mise en oeuvre

Enfin, il faut prendre en compte d'autres contraintes de capacité pour assurer le réalisme des cibles. Il s'agit notamment des contraintes de ressources humaines et physiques, ainsi que des contraintes de la capacité de mise en oeuvre. Le premier type de contraintes donne à penser que les cibles doivent tenir compte des ressources humaines existantes – type de compétences disponibles, nombre de personnes disponibles et les ressources physiques, qui peuvent comprendre la quantité de terres disponibles, la qualité de ces terres, les ressources en eau et d'autres ressources naturelles disponibles dans le pays. Les contraintes de la capacité de mise en oeuvre revêtent aussi un intérêt crucial, bien qu'elles soient souvent oubliées. La capacité de mise en oeuvre est limitée dans de nombreux pays, en partie à cause des limitations des ressources humaines, mais aussi du fait des lacunes institutionnelles, de l'absence d'un cadre réglementaire et du pouvoir pour la mise en oeuvre. Tous ces aspects sont essentiels, non seulement lorsqu'on fixe des cibles spécifiques pour certaines

initiatives ou problèmes publics, mais aussi au moment de déterminer un ordre de priorité entre des initiatives publiques, pour s'assurer que celles-ci sont, dans l'ensemble, compatibles avec la capacité disponible.

## **Bibliographie**

Christiaensen, L., Scott, C. and Wodon, Q. (2002) "Development Targets and Costs" dans *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, chapitre 4 (2002)

Coudouel, A. (2002) Poverty analysis and monitoring – PRSP Macedonia presentation

Coudouel, A., Jesko, H.S. and Wodon, Q. (2002) "Poverty Measurement and Analysis" dans *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, chapitre premier (2002)

Datt, G., Walker, T. and Wodon, Q. (2002) "Predicting the effect of aggregate growth on poverty" dans *PSIA Toolkit*, chapitre 10 (à paraître)

Duclos, J., Araar, A. and Fortin, C. "DAD: a software for Distributive Analysis/Analyse distributive", programme MIMAP, Centre de recherche pour le développement international, Gouvernement du Canada, et CIRPÉE, Université Laval: <http://132.203.59.36:83/>

POVCAL – Programme pour le calcul des mesures de pauvreté pour les données groupées, <http://www.worldbank.org/lsms/tools/povcal/>

Prennushi, G., Rubio, P. and Subbarao, K. (2002) "Monitoring and Evaluation" dans *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, chapitre 3 (2002)

SimSIP, Simulations pour les indicateurs sociaux et la pauvreté, <http://www.worldbank.org/simsip>