FICHE 6
INDICATEURS DES ACTIONS DE DEVELOPPEMENT

COTA ASBL • 7, RUE DE LA RÉVOLUTION • 1000 BRUXELLES • WWW.COTA.BE

Cette fiche s'inscrit dans une série de fiches pratiques produites dans le cadre d'une étude cofinancée par la DGCD (2006-2007). Elles s'adressent à un public très large de personnes qui impliquées dans une action de développement sont amenées à manipuler et à utiliser divers outils et méthodes. Elles tentent de manière synthétique de faire un point critique sur les origines, les limites et les avantages des outils communément utilisés au cours du cycle de projet.

Auteurs :
Hédia Hadjaj-Castro
Natacha Wilbeaux

Editeur Responsable :
Colette Acheroy

juillet 2007

creative commons

Ce document est distribué sous licence

Creative Commons Belgique Attribution - Non Commercial – Pas d'Œuvres Dérivées 2.0.

Vous êtes libres de reproduire, distribuer et communiquer ce document au public. Néanmoins, vous devez respecter les conditions suivantes: vous devez citer le nom de l'auteur original de la manière indiquée par l'auteur de l'œuvre ou le titulaire des droits qui vous confère cette autorisation (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'ils vous soutiennent ou approuvent votre utilisation de l'œuvre); vous n'avez pas le droit d'utiliser ce document à des fins commerciales; vous n'avez pas le droit de modifier, de transformer ou d'adapter ce document. Le texte intégral du contrat est disponible à l'adresse suivante: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/be/legalcode.fr

FICHE 6
INDICATEURS DES ACTIONS DE DEVELOPPEMENT

1.1 DE QUOI S'AGIT-IL ?

1.1.1 Dénomination

Un indicateur est une combinaison d'informations pertinentes dont le suivi régulier permet de se situer par rapport à la réalisation d'un objectif.

Dans le cadre d'une action de développement, on parle d'indicateurs de performance, de réalisation ou de rendement. De manière plus spécifique et en lien avec les méthodologies de gestion de projet, le cadre logique a introduit la notion d'indicateur objectivement vérifiable (cf. fiche Cadre logique de la même série).

L'OCDE définit l'indicateur comme un "**Facteur ou variable, de nature quantitative ou qualitative, qui constitue un moyen simple et fiable de mesurer ou d'informer des changements liés à l'intervention ou d'aider à apprécier la performance d'un acteur de développement ou la plus-value qu'il apporte**" [1].

La littérature relative au cadre logique définit l'indicateur comme une valeur plutôt qu'une variable.

La distinction s'accorde à la présence ou non d'une cible. « La cible exprime le niveau, la "hauteur" du résultat attendu par rapport à une unité de mesure, l'"étalon" de l'indicateur choisi (…) cette mesure étalon peut représenter une amélioration, un changement ou une variation par rapport à une situation antérieure. Une cible est précise et normalement quantifiable. Elle est élaborée sur la base d'un indicateur retenu dans la formulation de l'objectif auquel elle se réfère.»[2]

Exemples :

Indicateur sans cible (variable)	***Un indicateur comprenant une cible (valeur)***
Nombre de points de prestation de services par rapport au nombre d'habitants d'âge procréateur dans chaque district prioritaire où est ouvert un ensemble d'un minimum de trois types de services cliniques et d'activités et d'entretiens-conseils s'y rapportant	*500 points de prestation de services pour 1,5 million de personnes d'âge procréateur dans les trois districts de …(nom des districts) offrent la santé maternelle et des services préventifs et curatifs, aussi bien que des entretiens-conseils, des activités de communication de groupe et des matériels d'information*[3]

[1] Définition reprise par la DGCD du Ministère des Affaires Etrangères de Belgique. Proposition de schéma de référence – plan intégré – (version adaptée lors de la réunion avec Coprogram et Acodev le 19 – 02 -2004).

[2] "Modernisation de la gestion publique. Guide sur les indicateurs", Secrétariat du conseil au trésor, Québec, février 2003.

[3] Cet exemple est tiré de la trousse d'outils des administrateurs de programme pour le suivi et l'évaluation, FNUAP, n°6, août 2002.

BY-NC-ND
Publication : Juillet 2007

Indicateur sans cible (variable)	*Un indicateur comprenant une cible (valeur)*
Pourcentage de personnes ayant participé à la conférence organisée par le projet déclarent avoir amélioré leurs connaissances sur la pauvreté dans le monde	*Au moins 60% des 500 participants à la conférence organisée par le projet déclarent avoir amélioré leurs connaissances sur la pauvreté dans le monde*

La formulation des indicateurs avec cible est certainement très utile à l'échelle d'une activité et d'un résultat dans un cadre logique. Néanmoins, plus on s'éloigne dans la chaîne de résultats vers les effets et l'impact et plus la probabilité que ces indicateurs soient reformulés au cours d'un projet est grande.

1.1.2 Origine et postulats de base

L'indicateur est un outil de la planification. Il est difficile d'en apprécier précisément l'origine. Si le terme indicateur n'est pas systématiquement utilisé avant les prémices de la planification économique dans les années 60, il en est déjà question dans le cadre de la planification militaire, notamment durant la Deuxième Guerre mondiale. Un membre du ministère de l'Air du gouvernement britannique estime que « (…) la planification est pour l'essentiel fondée sur l'examen des tendances passées et leur extrapolation dans le futur. (…) la première étape dans la planification d'un programme de production doit par conséquent être la collecte des données sur la production réelle effectuée dans le passé »[4].

L'origine est donc surtout économique et militaire. Dans le cadre de la coopération au développement, ce n'est qu'au cours des quinze dernières années, que les principaux bailleurs de fonds de la coopération internationale, tout d'abord la Banque mondiale, suivie par l'Union européenne[5], accordent une importance accrue à la standardisation du « cycle des projets ». Celui-ci est centré sur le « cadre logique »[6] qui nécessite d'identifier des indicateurs de type IOV (Indicateurs Objectivement Vérifiables).

1.1.3 À quoi sert l'outil ?

Les indicateurs sont des outils de gestion qui jouent un rôle dans la planification, le suivi et l'évaluation des projets. Les indicateurs :

- définissent ce que l'on attend de la réalisation d'un objectif ou d'un résultat bien défini
- permettent de savoir si un objectif ou résultat est atteint ou dans quelle mesure il est atteint…
- s'appuient sur les caractéristiques importantes des résultats et objectifs
- sont une base pour suivre et évaluer les réalisations.

Les indicateurs de planification (projection sur base d'un indicateur avec cible à l'échéance du projet) aident à estimer l'écart entre les conditions existantes et la situation souhaitée. Cette analyse des

4. Cité in Mintzberg H., "Grandeur et décadence de la planification stratégique", Dunod, Paris, 1999.
5. Dans le cas de l'Union européenne, l'adoption de la gestion du cycle de projet a été introduite au début des années 90 à la suite d'une évaluation critique de l'efficacité de l'aide internationale menée par le comité d'aide au développement de l'OCDE vers la fin des années 80.
6. Cf. les fiches « Cadre logique » et « Gestion du cycle de projet » de la même série.

www.cota.be
Publication : Juillet 2007 BY-NC-ND

écarts permet alors de définir les priorités pour la période planifiée. Les indicateurs de planification seront généralement utilisés comme base pour déterminer les indicateurs de suivi et évaluation.

Dans le processus de suivi et d'évaluation (mesure d'indicateurs avec cible au cours du projet ou lors de l'évaluation), les indicateurs mesurent des notions d'efficacité et d'efficience. L'efficacité compare ce qui a été fait et ce qui était initialement prévu. En d'autres mots, elle confronte les réalisations, résultats et/ou effets réels et ceux qui étaient escomptés ou estimés.

L'efficience représente le coefficient entre les réalisations, résultats et/ou effets et les ressources, notamment financières, utilisées pour y parvenir.

NB : On peut également parler d'indicateurs de réalisations pour des indicateurs relatifs à des activités, des ressources, un budget.

1.2 DESCRIPTION DE L'OUTIL

1.2.1 Étapes methodologiques

La construction d'indicateurs n'est pas toujours aisée.

Un postulat de base à respecter lorsque l'on veut identifier un indicateur est que celui-ci ne doit mesurer que ce qu'il est censé mesurer (univocité), c'est-à-dire qu'un indicateur X ne doit mesurer que l'objectif X et non pas des éléments situés sur d'autres niveaux de la chaîne de résultats. L'indicateur d'un objectif spécifique, par exemple, ne doit pas mesurer des éléments contenus dans les résultats infra.

Il est également important de considérer la construction d'un dispositif d'indicateurs comme un **processus itératif**. Un indicateur défini à un moment donné peut ne plus se révéler pertinent pour traduire les avancées d'une action de développement, il devra donc être reformulé ou remplacé.

1. Comment construire ses indicateurs ?

Les écrits couvrant le domaine concerné, la collecte d'informations significatives sur la zone, le pays, des projets similaires ou la réalisation d'enquêtes ou de sondages auprès du public cible (sur base d'entretiens ou de questionnaires par exemple), peuvent se révéler utiles pour imaginer des indicateurs. D'autre part, il est possible de se baser sur des méthodes d'observation sur le terrain qui permettent d'appréhender un certain nombre de réalités. Mais les indicateurs se définissent en fonction des objectifs attendus, des stratégies mises en oeuvre pour les atteindre et d'une fine connaissance de la zone et du contexte d'intervention.

Un indicateur doit renseigner sur la réalisation selon 5 critères:

- Combien ? = Quantité
- Comment ? Quoi ? = Qualité
- Qui ? = Groupe Cible ou bénéficiaires
- Quand ? = Période ou échéance
- Où ? = Localisation

BY-NC-ND
Publication : Juillet 2007

On définit des indicateurs pour chaque niveau de la chaîne logique (résultats, objectifs spécifiques, objectifs globaux), mais on peut également considérer des indicateurs d'évolution du contexte et des processus. Les pratiques et les exigences des bailleurs sont variables en la matière.

Il existe plusieurs classifications possibles des indicateurs : une catégorisation en fonction du niveau d'analyse (indicateurs de processus, de résultats, d'effets, d'impact), selon leur caractère direct ou indirect, par rapport aux propriétés qualitatives et/ou quantitatives ou encore, de manière plus globale, en relation avec ce que l'indicateur mesure (de performance ou de rendement).

La mesure des indicateurs peut se présenter sous différentes formes[7] :

- **une mesure cardinale** : un volume d'unités en absolus (un nombre de) et en relatif (en pourcentage du total ou en répartition par élément de ventilation), un décompte cumulatif, un indice simple ou référencé, une cote, une valeur composite (heure/personne), etc. Elle peut également être exprimée en termes arithmétiques (une addition, une multiplication) ou statistiques (une moyenne, une médiane, une valeur estimée).
- **une mesure ordinale :** une mesure de classement non numérique. C'est-à-dire une position dans une série ordonnée, un percentile, un degré, une position qualitative dans une échelle de valeur (faible, moyen, fort).
- **un signe binaire :** (OK/ pas OK), un clignotant (activé/non activé)
- **un signe pointeur:** dans une liste pour confirmer le respect d'une échéance, la fin d'une étape de réalisation, d'une activité.
- **une formule de calcul** : un ratio, un taux, une tendance basée sur une régression ou une série temporelle.

Type de mesure	Exemples d'indicateurs sans cible
une mesure cardinale	Débit d'un canal exprimé en l/s Pourcentage de membres d'une association Nombre de propositions de loi en débat au parlement Nombre de participants à une session Nombre cumulé de personnes formées au cours du projet
une mesure ordinale	Niveau de satisfaction des usagers/ participants : très satisfait/ satisfait / pas satisfait

7. Voyer P. "Tableaux de bord de gestion et indicateur de performance",1999.

www.cota.be
Publication : Juillet 2007 BY-NC-ND

un signe binaire	Existence d'une proposition de loi (existe/n'existe pas) Existence de statuts approuvés en assemblée (existe/n'existe pas) L'organisation d'usager est légalement reconnue par les autorités locales (légalement reconnu/ pas légalement reconnu)
un signe pointeur	Un atelier de genre par trimestre au cours de l'année 2007
une formule de calcul	Indice de fécondité dans une zone déterminé Taux de mortalité infantile (le nombre de décès d'enfants de moins de cinq ans sur 1 000 personnes-années de moins de cinq ans dans une année donnée)

D'une manière plus générale, les indicateurs doivent être choisis au bon niveau de désagrégation. La désagrégation peut être effectuée par :

- zones géographiques : zones urbaines/rurales, zones agroclimatiques, unités administratives
- groupes démographiques : par genre, âge, et genre/âge
- groupes de revenu/consommation : pauvres/non-pauvres, quintiles, déciles, etc.
- groupes sociaux : groupes ethniques, religieux, etc.
- groupes économiques : selon le secteur d'occupation, selon le statut sur le marché du travail, etc.

Sans un bon système d'information, il est impossible de construire un ensemble pertinent d'indicateurs. Il est également important d'insister sur le fait que le choix d'indicateurs se fera en fonction du contexte du pays, du type de projet. Il n'y a pas de « liste idéale » standard.

2. Vérifier a priori les qualités des indicateurs.

Il existe un certain nombre de critères de qualités (DOPA[8], SPICED, etc.) mais les plus communément acceptés par les communautés de bailleurs sont les critères SMART :

- Spécifiques (univoques)
- Mesurables (vérifiables à un coût acceptable)
- Acceptables (sur lesquels il y a accord entre les parties prenantes du projet)
- Réalistes (il est possible de les atteindre)
- Temporels (mesurables dans la période du projet)

Au terme de cette étape, si certains indicateurs ne sont pas jugés de qualité, ils doivent être retirés de la liste. Le nombre d'indicateurs doit être restreint. Il n'existe pas de règle stricte pour déterminer ce nombre, mais un trop grand nombre peut entraîner une surabondance d'information qui risque de dissimuler les informations importantes.

8. USAID TIPS numéro 12, 1998

BY-NC-ND
Publication : Juillet 2007

Les principes SPICED (subjectif, participatif, interprétable et communicable, comparable, empowering, diversité) ont été développés en réponse aux limites des critères SMART et IOV. Ils « reflètent la tendance actuelle à mettre davantage l'accent sur l'élaboration d'indicateurs pouvant être définis et utilisés directement par les intervenants pour interpréter le changement et en tirer des enseignements en fonction de leurs besoins »[9].

Six principes de base guident le processus d'identification de ces indicateurs SPICED[10] :

- Tenir compte du caractère subjectif des opinions, rendre compte des jugements des différents informants.
- Procéder par approche participative, avec les différents acteurs locaux.
- Expliciter la signification de l'indicateur. Un indicateur doit pouvoir être compris surtout localement, et être expliqué aux autres parties prenantes.
- Vérifier les mesures/ valeurs par croisement d'informations.
- Consolider et améliorer le processus par une démarche récursive et itérative.
- Désagréger l'information et de mettre en évidence la diversité c'est-à-dire que l'indicateur doit pouvoir rendre compte des points de vue différents (par exemple homme/femme) sur un changement.

Les SPICED ne sont pas tout à fait reconnus, mais ils peuvent constituer une alternative intéressante pour compléter une batterie d'indicateurs.

3. Définir des sources de vérification

Les sources de vérification précisent, pour chaque indicateur retenu, les sources d'information et les moyens de collecte de celle-ci.

Exemple : rapports d'études, résultats de sondage, fiches d'enquêtes, registres comptables, actes d'assemblée, fiches de suivi, rapports annuels des partenaires, rapports sur la liberté de la presse, textes de loi.

Ceci permettra de savoir si oui ou non les indicateurs peuvent être mesurés de manière réaliste. Il faut remplacer par d'autres IOV les indicateurs pour lesquels on n'a pas pu trouver de sources de vérification acceptables.

Les sources de vérification doivent être:

- Suffisamment fiables
  Exemple : Certains rapports ou statistiques nationaux peuvent ne pas être très crédibles.

- Accessibles –disponibles
  Exemple : Certains rapports ou données peuvent exister, mais ne pas être accessibles au public à un prix raisonnable au regard du projet.

9. Estrella M, "L'évaluation et le suivi participatifs. Apprendre du changement", CRDI-Karthala, Paris, 2004.
10. Ndimira P.F., D'Haese L., Ndimubandi J., "Suivi et évaluation des projets de développement rural dans la région des Grands Lacs d'Afrique. Leçons tirées des expériences du Burundi en matière de suivi-évaluation des projets agricoles", Institute of development policy and management, University of Antwerp, april 2004.

www.cota.be
Publication : Juillet 2007 BY-NC-ND

- Telles que les coûts d'obtention de l'information restent raisonnables
  Exemple : L'obtention de sources de vérification peut passer par la réalisation d'études, de sondages, d'enquêtes.

La source de vérification doit spécifier :

- le format dans lequel l'information doit être rendue disponible (par exemple les rapports d'avancement, les comptes du projet, les statistiques officielles, etc.) ;
- qui doit fournir l'information ;
- à quelle fréquence elle doit être fournie (mensuellement, trimestriellement, annuellement…).

Il est conseillé d'utiliser autant que possible les ressources existantes, afin d'éviter de devoir déployer des coûts, du temps et des efforts supplémentaires.

1.2.2 Recommandations pour son application concrète

Les indicateurs ne peuvent être définis qu'une fois les stratégies et activités clairement définies.

Il peut être nécessaire de formuler plusieurs indicateurs pour préciser un résultat ou un objectif.

Les indicateurs doivent non seulement répondre aux cinq critères, mais leur identification doit également suivre une approche flexible et participative(dans la mesure du possible en tenant compte du contexte et des contraintes des jeux d'acteurs).

Si un indicateur est très compliqué à mesurer, on peut définir un indicateur indirect ou proxy.

Exemples :

- *Augmentation du nombre de membres d'une association: indicateur indirect de sa légitimité ;*
- *Augmentation du pourcentage de sanctions appliquées aux organes de presse: indicateur indirect de l'autorité des instances de régulation de la presse ;*
- *Participation à une assemblée générale : indicateur indirect de la capacité de convocation du conseil d'administration ;*
- *% de participants estimant avoir amélioré leurs connaissances : indicateurs indirects de l'amélioration des connaissances lorsque des tests de connaissances ne sont pas possibles en fin d'atelier.*

On ne dispose pas toujours des 5 éléments (cf. IOV) pour définir un indicateur et la plupart des indicateurs sont limités à 3 aspects : la qualité, la quantité et le temps. Le lieu et le groupe cible ne sont pas toujours spécifiés, s'ils sont évidents (le projet ne porte que sur un lieu et un groupe cible).

Pour certains processus humains ou sociaux, il peut être difficile de quantifier l'indicateur. Il est alors nécessaire d'établir des échelles d'appréciation. Le recours à des mesures d'appréciation de performance (satisfaction des bénéficiaires sur leur degré de sensibilisation à une thématique par exemple) peut permettre de quantifier.

Tous les indicateurs d'un projet ne répondent pas à la même périodicité de mesure et ne correspondent pas forcément au calendrier et aux échéances de rapportage. Un calendrier opérationnel de

BY-NC-ND
Publication : Juillet 2007

mesure des différents indicateurs permettra de s'assurer de leur mesure en fonction des moments opportuns (après les élections, pendant les périodes scolaires, à la fin d'un cycle de formation, après la période de récolte, etc.).

1.3 AVANTAGES ET LIMITES

1.3.1 Avantages

Les avantages des indicateurs tiennent en leur caractère objectivé et opérationnel. Ils constituent un moyen efficace de mesurer les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs.

La définition d'indicateurs peut être l'occasion de clarifier des malentendus quant aux objectifs du projet, dans la mesure où les indicateurs précisent les différents niveaux de résultats.

Leur quantification rend plus aisée la comparaison dans le temps et/ou dans l'espace.

Les indicateurs permettent également d'expliciter simplement une situation observée (au moment du suivi évaluation) ou ce qui est attendu d'un objectif (au moment de la planification et de ce fait une facilitation de leur compréhension.

1.3.2 Limites

Aucun indicateur n'est parfait. Il ne peut qu'être le meilleur compromis possible entre les différentes possibilités. Un indicateur possède ses propres limites.

Des indicateurs mal définis ne permettront pas de mesurer correctement les progrès.

La tendance à retenir un trop grand nombre d'indicateurs, ou à choisir des indicateurs pour lesquels on n'aura pas accès à des sources de données, peut rendre le système coûteux et difficile à appliquer, de sorte qu'il sera probablement sous-utilisé. Les indicateurs peuvent impliquer une certaine lourdeur.

Il arrive souvent que l'on doive arbitrer entre l'idéal et le possible en renonçant aux indicateurs optimaux ou souhaités pour se contenter de ceux que les données accessibles permettent de mesurer.

Le risque lié aux indicateurs peut aussi consister en une caricature possible d'une situation au travers d'une explication trop simpliste.

Il peut également exister un écart de compréhension de la signification même d'un indicateur entre différents utilisateurs et en particulier entre le donneur et les bénéficiaires.

1.4 CONDITIONS D'UTILISATION

Les ressources humaines, financières et en temps nécessaires pour la collecte et le choix des indicateurs varient surtout selon les thèmes abordés.

La définition participative des indicateurs peut engendrer un coût (humain, financier).

www.cota.be
Publication : Juillet 2007 BY-NC-ND

1.5 POUR EN SAVOIR PLUS

Les ressources documentaires suivantes ont été utilisées pour alimenter cette fiche, elles vous seront utiles pour approfondir cette thématique. Un listing bibliographique commenté est également disponible sur le site www.cota.be :

- *Suivi et évaluation. Quelques outils, méthodes et approches*, Banque mondiale, Washington, 2002.
- *Stratégie de lutte contre la pauvreté. Notes techniques et méthodologiques*", Banque mondiale, 2002.
- *Cheminement d'une action de développement. De l'identification à l'évaluation*", Beaudoux E. et al, L'Harmattan, Paris, 1992.
- *L'évaluation participative au service du développement social*", Bernoux J-F., Dunod, Paris, 2004.
- *Le cycle de projet*, Bureau d'assistance technique (BAT), Luxembourg.
- *Construire et gérer son projet*, Cambie F. et al, Stics, Bruxelles, 2004.
- *Guide méthodologique. L'évaluation de l'impact. Définition et mise en place d'indicateurs d'impact*, Ciedel, juin 1999.
- *Méthodes de l'aide. Lignes directrices Gestion du cycle de projet*, Commission européenne, mars 2004.
- *Gestion du cycle de projet. Approche intégrée et cadre logique*. *Série méthodes et instruments pour la gestion du cycle de projet. N°1*, Commission des communautés européennes, février 1993.
- *Évaluation des systèmes de santé au niveau du district à l'aide de méthodes qualitatives*, Deutsche Gesellschaft für technische zusammenarbeit, Eschborn, 1998.
- *Monitoring- garder le contact avec la réalité*, *cahier de la série Planification, suivi, évaluation et réalisation*, Direction du développement et de la coopération DDC, juillet 1997, Berne.
- *Indicateurs et questions-clés*, *Cahier de la série Planification, suivi, évaluation et réalisation PSER*, Direction du développement et de la coopération, Mars 1999. Berne.
- *PIM- Le suivi participatif d'impact. Fascicule 2: le suivi d'impact pour les ONG*, Dorsi G./Eberhard G.
- *L'évaluation et le suivi participatifs. Apprendre du changement*, Estrella M. (sous la direction de), CRDI-Karthala. Paris, 2004.
- Suivre un projet de développement module 2.2, IRAM-COTA, module f3E.
- *L'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes. Objectifs, méthodologies et cas pratiques*, Lerond M. et al, Editions tec & doc, Paris, Lavoisier, 2003.
- *Gestion du cycle de projet: suivi et évaluation*, cours avancé, MDF pour ACODEV, novembre 2002.
- *Evaluer: apprécier la qualité pour faciliter la décision. Six notes pour contribuer à l'efficacité des évaluations*, Neu D., Gret, mars 2001.
- *Indicateurs du développement durable. Structure générale et aspects méthodologiques*, Nations Unies, New York, août 1996.
- *Pour une gestion orientée vers l'impact. Guide pratique de suivi-évaluation des projets de développement rural,*FIDA (Fonds international de développement agricole), Rome 2003.
- *Le suivi, une démarche exigeante au service de la qualité des actions de développement*, F3E, secrétariat technique du F3E in Echos du COTA, décembre 2003.
- *Le suivi et l'évaluation*, Shapiro J., Civicus.

BY-NC-ND
Publication : Juillet 2007