

QU'EST-CE QU'UN INDICATEUR ?



ÉTUDE

Un indicateur est la traduction chiffrée d'un phénomène ou d'un concept

Il existe de nombreuses définitions de la notion d'indicateur. Toutes convergent plus ou moins autour de l'idée qu'un indicateur est la traduction d'un concept ou d'un phénomène sous la forme d'un signal (par exemple un code couleur) ou plus souvent encore d'un chiffre.

Cette « traduction » a la plupart du temps pour but :

- De simplifier une information (parfois complexe) pour la rendre compréhensible et utilisable par un public cible (gestionnaires, décideurs, grand public...)
- ;
- De décrire une situation à un moment et un endroit donnés puis, par réplication, de permettre des comparaisons dans le temps et/ou dans l'espace
- .

Tag(s) : Évaluation

Date : 30/11/2015

Aurélien BOUTAUD

Environnementaliste, consultant-chercheur indépendant

Toute évaluation n'est pas forcément chiffrée... mais la quantification présente de nombreux avantages.

L'évaluation des politiques publiques ne suppose pas systématiquement une quantification. De nombreux spécialistes de la question insistent d'ailleurs sur la nécessité de redonner leur place aux informations qualitatives. Le Conseil Scientifique de l'Évaluation constate malgré tout que « Les évaluateurs, et les lecteurs d'un rapport d'évaluation, accordent spontanément beaucoup d'importance aux données quantitatives : elles semblent posséder un fort pouvoir d'objectivation de la réalité et se prêter mieux à la comparaison (dans le

temps et dans l'espace) et à l'agrégation (globalisation de constats partiels) » (CSE, 1996). Parmi ces données chiffrées, les indicateurs occupent une place de choix dans les processus d'évaluation. Pour quelles raisons ?

Un indicateur est la traduction chiffrée d'un phénomène ou d'un concept

Un indicateur cherche à traduire un phénomène ou un concept sous la forme d'un chiffre ou d'un signal. Il a pour but de rendre l'information assimilable en vue d'établir des comparaisons dans le temps et/ou l'espace

Il existe de nombreuses définitions de la notion d'indicateur. Toutes convergent plus ou moins autour de l'idée qu'un indicateur est la traduction d'un concept ou d'un phénomène sous la forme d'un signal (par exemple un code couleur) ou plus souvent encore d'un chiffre.

Cette « traduction » a la plupart du temps pour but :

- De simplifier une information (parfois complexe) pour la rendre compréhensible et utilisable par un public cible (gestionnaires, décideurs, grand public...) ;
- De décrire une situation à un moment et un endroit donnés puis, par réplication, de permettre des comparaisons dans le temps et/ou dans l'espace (Hak et coll., 2007 ; Bossel, 1999 ; Consortium Pastille, 2002).

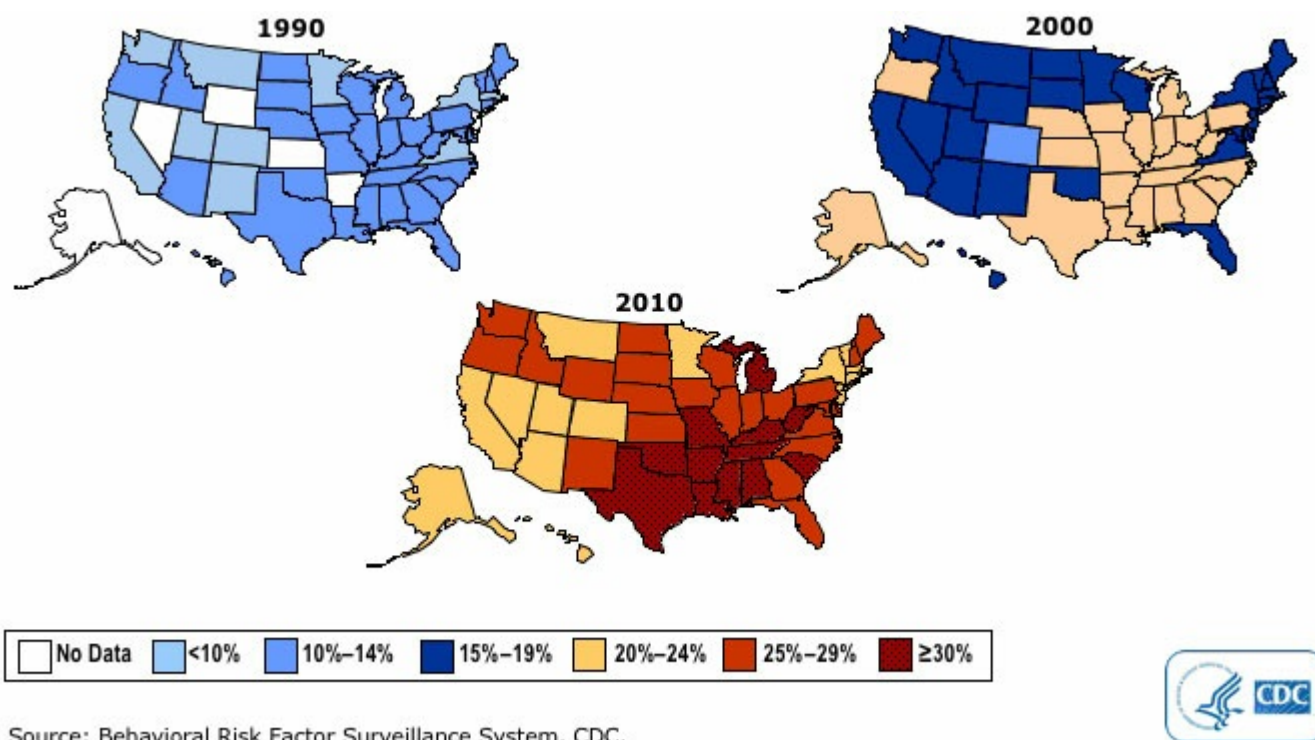
Cette idée de « traduction » signifie qu'un indicateur est avant tout une construction, nécessitant à la fois matières premières et règles de construction. La matière première des indicateurs est le plus souvent constituée de données chiffrées, de variables, qui sont elles-mêmes produites et agencées selon des règles de construction précises que l'on qualifie généralement de conventions, et qui font l'objet de consensus scientifiques ou techniques. Ces conventions permettent ainsi d'assurer l'homogénéité des indicateurs, condition *sine qua non* de toute comparaison.

On ajoutera à cela que, bien souvent, un indicateur doit être capable de faire apparaître des seuils permettant de décrire précisément une situation, ce qui revient à porter un jugement : bon, mauvais, développé, pauvre, riche, etc.

Zoom sur un exemple parlant : l'Indice de Masse Corporelle des Etats-Unis

Pour résumer les différents points abordés dans notre définition, on peut s'appuyer sur le cas assez parlant de l'obésité. S'il s'agit bien d'un « concept », force est de constater que l'obésité est également un « phénomène » réel et observable, qu'il est possible par « convention » de traduire sous la forme d'un « indicateur » en opérant le rapprochement entre deux données chiffrées que sont la masse et la taille d'un individu. Par convention, l'Indice de Masse Corporelle (IMC) se calcule en divisant la masse d'une personne (en kg) par sa taille (en m) au carré. Par convention toujours, on définit un « seuil » au-delà duquel une personne est statistiquement considérée comme obèse (IMC > 30). A condition de recueillir les données chiffrées correspondantes, on peut alors déterminer la part de la population habitant un territoire touchée par l'obésité, et opérer des « comparaisons » dans le temps (évolution) ou dans l'espace (comparaisons territoriales). Cet indicateur nous permet alors de constater que l'obésité concerne aujourd'hui un tiers de la

population adulte de certains Etats des USA, alors qu'il s'agissait d'un phénomène marginal il y a deux ou trois décennies de cela : certains auteurs ont alors parlé d'épidémie. D'où prise de conscience, débats et action politique afin d'endiguer le phénomène...



Part de la population adulte obèse aux Etats-Unis : comparaison entre Etats et évolution (1990-2010) (Source : CDC, 2013)

Des indicateurs pour quoi faire ? Le modèle Pression – Etat – Réponse

On distingue classiquement des indicateurs de Pression (« d'où vient le problème ? »), des indicateurs d'Etat (« quel est le problème ? ») et des indicateurs de Réponse (« quelle est la réponse ? »)

Un indicateur peut avoir plusieurs fonctions : comparer des situations dans le temps ou dans l'espace, fournir une aide à la décision, vérifier l'atteinte d'objectifs... Depuis les années 1990, l'abondante production d'indicateurs dans les champs de l'environnement et du développement durable a abouti à une catégorisation qui a connu un certain succès : le modèle Pression – Etat – Réponse (PER). Initiée par l'OCDE (1993), puis utilisée par de nombreux acteurs institutionnels tels l'ONU ou l'Agence Européenne pour l'Environnement (EEA, 2005), cette catégorisation a également été adaptée dans le domaine socio-économique à partir de la seconde moitié des années 2000 (OCDE, 2007).

Trois catégories d'indicateurs sont distingués :

- Les indicateurs de Pression[1] indiquent, sur un territoire donné, la source d'un problème : par exemple, la quantité de particules fines émises dans l'atmosphère par l'activité humaine ; ou encore, le nombre net d'emplois créés ou détruits.
- Les indicateurs d'Etat (ou d'impact) vont quant à eux traduire l'état du milieu suite à cette pression : par exemple, la concentration en particules fines, exprimée en mg/m³ ; ou encore le taux de chômage. Cet état dépend non seulement de la pression, mais aussi d'autres phénomènes exogènes (comme la météorologie pour les particules ou la démographie pour le taux de chômage).
- Les indicateurs de Réponse, enfin, décrivent les actions visant à améliorer la situation, notamment en réduisant la pression (ex. la part d'usines ou de véhicules équipés de filtres, ou encore le nombre d'emplois aidés).

Cette catégorisation a l'avantage de faire apparaître les chaînes de causalité, révélant ainsi la dimension systémique dans laquelle s'inscrit une politique : *l'état* d'un milieu (par exemple la qualité de l'air) évolue sous la *pression* de certaines activités (par exemple l'industrie ou le transport) sur lesquelles on peut agir en apportant des *réponses* politiques, techniques ou réglementaires (par exemple l'obligation d'installations de filtres à particules dans les usines ou sur les véhicules).

On notera qu'on retrouve là un découpage qui rejoint pour partie celui utilisé dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques : les indicateurs de réponse permettent d'effectuer un suivi des réalisations planifiées dans le cadre d'un programme (« a-t-on réalisé ce qui était prévu ? ») ; les indicateurs d'état ou d'impact nous renseignent davantage sur ce qui intéresse réellement l'évaluation : à savoir l'effet que les politiques menées ont, in fine, sur la société (« les politiques menées ont-elles eu l'effet escompté sur la société ? »). L'OCDE affirme par exemple que « la comparaison entre les indicateurs des réponses de la société et les indicateurs de son état permet d'avoir une indication de premier ordre quant à l'efficacité des politiques. » (OCDE, 2007).

Des indicateurs pour qui ? Tableaux de bord et indicateurs synthétiques

Pour rendre compte d'une situation complexe, il faut faire appel à plusieurs indicateurs, que l'on peut organiser sous forme de tableaux de bord ou d'observatoires. Cette forme d'organisation s'adresse généralement aux gestionnaires ou aux spécialistes...

...mais il est également possible d'agréger de nombreuses variables en un seul indicateur synthétique, ce qui permet de faciliter la compréhension et l'appropriation démocratique d'un enjeu

Comme nous l'avons évoqué, un indicateur vise à rendre appréhensive un phénomène. Mais lorsque ce phénomène est complexe ou multidimensionnel, il ne peut pas se résumer à un seul chiffre. Par exemple, la situation économique ou sociale d'un pays nécessite de faire appel à une pluralité d'indicateurs. Se pose alors inévitablement la question du choix et de l'articulation des indicateurs en question. En particulier, on distingue classiquement dans la littérature sur les indicateurs ceux qui sont organisés en ensembles (tableaux de bord, observatoires), généralement plus opérationnels et dédiés aux spécialistes ; et ceux qui sont agrégés (indicateurs synthétiques ou indices) qui fournissent des informations plus générales et visent un public plus large (Zaccai) .

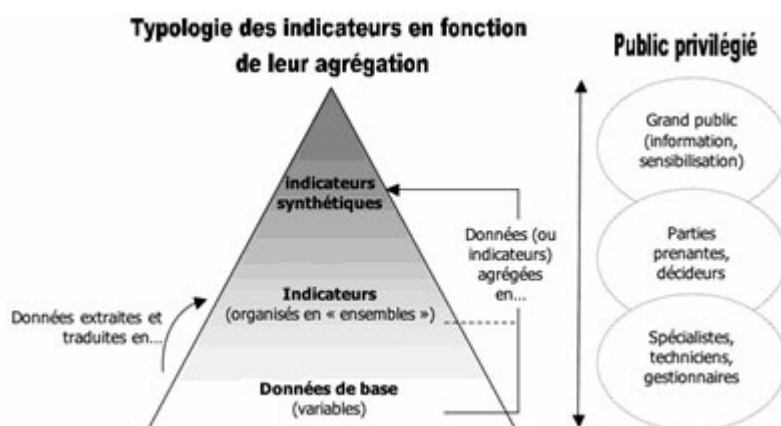
Les indicateurs organisés en ensembles : les indicateurs les moins agrégés sont généralement constitués

à partir de deux données de base – ou variables. Par exemple, le nombre de chercheurs d'emploi d'un territoire et la population active de ce territoire sont deux données de base qui permettent de construire un indicateur qui sera le simple ratio de l'un sur l'autre : le taux de chômage (en % de la population active). L'indicateur fournit ainsi une information qui permet des comparaisons géographiques ou temporelles pertinentes.

Ces indicateurs relativement simples ne peuvent toutefois couvrir qu'un champ limité – ici l'emploi. Pour avoir une vision d'ensemble de la situation économique et sociale d'un territoire, il faut donc organiser les indicateurs au sein d'un ensemble plus large – en prenant par exemple en compte l'activité économique, les revenus des ménages, la pauvreté, etc. Selon la forme prise par cet ensemble d'indicateurs, on parlera de tableaux de bords, d'observatoires ou encore de batteries d'indicateurs.

Les indicateurs synthétiques : une autre possibilité consiste à proposer un faible nombre d'indicateurs comportant chacun une quantité plus importante d'information. On parle alors d'indicateurs synthétiques, ou agrégés. Pour réaliser une telle somme d'information à partir de données parfois très hétérogènes, les indicateurs synthétiques procèdent à des opérations de normalisation qui consistent à exprimer des valeurs hétérogènes en une unité de mesure commune, ce qui rend ensuite possible l'agrégation et/ou la pondération des données. Il peut s'agir d'unités de mesure abstraites (valeurs indiciaires, comme pour l'Indice de Développement Humain), d'unités monétaires (comme pour le PIB) ou encore d'unités de mesure physiques, selon les cas.

L'avantage des indicateurs synthétiques est bien entendu qu'ils réduisent considérablement la complexité d'un système, ramenant une situation pluridimensionnelle à un seul chiffre. Il est alors possible de réduire un phénomène complexe à quelques composantes, voire un seul chiffre. La compréhension des enjeux et les comparaisons sont alors plus aisées. Mais cette opération de simplification génère inévitablement une perte de transparence quant au contenu de ces indices puisque l'agrégation opérée suppose des choix (choix des variables, pondérations, etc.).



Indicateurs organisés en tableaux de bord et indicateurs synthétiques : le triangle de l'agrégation

Ces deux manières d'organiser les indicateurs visent donc des finalités et des publics différents : les ensembles d'indicateurs s'avèrent adaptés à un public de spécialistes et de gestionnaires, dans une optique de suivi et d'évaluation à court terme ; alors que les indicateurs synthétiques se prêtent davantage à des

exercices d'interpellation et de mise en débat avec la société civile sur des questions plus ouvertement politiques ou idéologiques – notamment parce que ces outils sous-tendent bien souvent une vision du monde et des valeurs qui leur sont propres.

Zoom sur... Le Développement Humain : une vision de la société portée par un indicateur

A la fin des années 1990, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a pris le parti de proposer un indicateur synthétique de développement humain susceptible de concurrencer le traditionnel PIB, habituellement mis en avant par la Banque Mondiale pour classer les pays. S'appuyant sur les travaux d'économistes issus des pays émergents tels Amartya Sen, le PNUD a proposé de définir le développement humain comme un « processus permettant d'élargir la capacité de choix des individus ». Avant d'en conclure que l'objectif du développement humain devrait créer « un environnement permettant aux individus de profiter de vies longues, saines et créatives » (UNDP, 1990). C'est sur la base de cette définition « émancipatrice » du développement que le PNUD a ensuite construit un indicateur prenant en compte les trois enjeux susmentionnés :

- La « capacité à bénéficier d'une vie longue et saine » (mesurée par l'espérance de vie à la naissance) ;
- La « capacité d'accès à l'éducation et aux connaissances » (calculée à l'origine sur la base du taux d'alphabétisation des adultes et du taux brut de scolarisation) ;
- La « capacité d'accéder aux ressources matérielles indispensables pour atteindre un niveau de vie décent » (évaluée à l'origine sur la base du PIB/habitant).

	Rang IDH	Rang PIB/hab
Norvège	1	5
Australie	2	22
Islande	3	19
Canada	4	18
Irlande	5	10
Pays-Bas	6	14
Suède	7	16
France	8	25
Suisse	9	13
Japon	10	26
Luxembourg	11	2
Finlande	12	23
Etats-Unis	13	9
Autriche	14	15
Espagne	15	27
Danemark	16	17
Belgique	17	21
Italie	18	29
Liechtenstein	19	1
N-Zélande	20	32
Royaume-Uni	21	20
Allemagne	22	24
Singapour	23	7
Hong-Kong	24	11
Grèce	25	31

Les indicateurs retenus font alors l'objet d'un traitement statistique assez simple qui consiste à normaliser chaque valeur entre un taux plancher équivalant à 0 et un taux plafond équivalant à 1. Ce qui permet ensuite de les agréger afin de construire l'IDH, qui est la simple moyenne des trois indices ainsi obtenus (santé, éducation et niveau de vie).

En pondérant ainsi le niveau de vie matériel par d'autres dimensions plus qualitatives, l'IDH a permis de modifier la hiérarchie des nations en matière de développement (tableau ci-contre, année 2010). Ce chamboulement explique sans doute en grande partie son succès... et aussi ses critiques. A ce propos, on notera que le changement de calcul opéré en 2010 aura permis aux pays anglo-saxons de remonter dans le

classement... ce qui n'a pas manqué d'éveiller les soupçons (Gadrey & Jany-Catrice, 2012, p. 33). Preuve, s'il en fallait, qu'un indicateur synthétique de développement comporte forcément une dimension hautement politique !

On notera en conclusion que, plus un indicateur est agrégé (global), et plus il est difficile d'imputer son évolution à une politique ou une action, puisque de très nombreux facteurs entrent en jeu. Il faut alors composer avec des effets induits, des rétroactions positives ou négatives... c'est à dire des phénomènes propres à tous les systèmes complexes.

1 -Notons que, lorsqu'il s'agit de caractériser des enjeux socio-économiques, l'OCDE remplace alors la notion de « Pression environnementale » par celle de « Contexte social ».