



## Social Protection Discussion Paper Series

### **Les stimulants et le rôle des institutions dans l'offre de filets sociaux de sécurité**

**Chris de Neubourg**

**Septembre 2002**

Social Protection Unit  
Human Development Network  
The World Bank

Social Protection Discussion Papers are not formal publications of the World Bank. They present preliminary and unpolished results of analysis that are circulated to encourage discussion and comment; citation and the use of such a paper should take account of its provisional character. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper are entirely those of the author(s) and should not be attributed in any manner to the World Bank, to its affiliated organizations or to members of its Board of Executive Directors or the countries they represent.

For free copies of this paper, please contact the Social Protection Advisory Service, The World Bank, 1818 H Street, N.W., MSN G8-802, Washington, D.C. 20433 USA. Telephone: (202) 458-5267, Fax: (202) 614-0471, E-mail: [socialprotection@worldbank.org](mailto:socialprotection@worldbank.org). Or visit the Social Protection website at <http://www.worldbank.org/sp>.

# Les stimulants et le rôle des institutions dans l'offre de filets sociaux de sécurité

*Chris de Neubourg*

Septembre 2002

Unité de Protection sociale  
Réseau du Développement Humain  
Banque mondiale

WORLD BANK INSTITUTE  
*Promoting knowledge and learning for a better world*



Les découvertes, interprétations, et conclusions exprimées dans cette note sont exclusivement celles des auteurs et ne sauraient en aucune manière être attribuées à la Banque Mondiale, aux organisations qui lui sont affiliées ou aux membres de son Comité de Directeurs Exécutifs ou des pays qu'ils représentent.

Pour obtenir des exemplaires gratuits de cette publication, prière de contacter le Service Consultatif de protection sociale de la Banque mondiale, 1818 H Street, NW., MSN G8-802, Washington D.C. 20433, Etats Unis.  
Téléphone : (202) 458.5267, Télécopie : (202) 614-0471, E-mail : [socialprotection@worldbank.org](mailto:socialprotection@worldbank.org). Ou visitez le site internet du département de la protection sociale : <http://www.worldbank.org/sp>.

# Série d'introduction aux filets sociaux de sécurité

L'introduction aux filets sociaux de sécurité de la Banque mondiale a pour but de fournir une ressource pratique aux personnes impliquées dans le concept et la mise en oeuvre de programmes de filets sociaux de sécurité dans le monde. Les lecteurs y trouveront des informations sur les meilleures pratiques pour un éventail d'interventions, de contextes par pays, de thèmes et de groupes ciblés, mais aussi la philosophie actuelle des spécialistes et des praticiens sur le rôle des filets sociaux de sécurité dans le cadre de l'agenda plus large du développement. Les notes d'introduction ont pour but de refléter un standard élevé de qualité aussi bien qu'un degré de consensus au sein de l'équipe Banque mondiale des filets de protection et avec les praticiens généralistes sur les meilleures pratiques et les meilleures politiques. Les sujets d'introduction sont initialement révisés par un comité d'organisation composé de spécialistes de la Banque mondiale et de spécialistes externes, et les notes préparatoires sont soumises à l'examen des pairs pour un contrôle de qualité. Cependant le format de cette série est assez flexible de manière à refléter les développements importants dans ce domaine d'une manière opportune.

La série d'introduction apporte sa contribution aux matériaux d'enseignement couverts lors du cours sur les Filets sociaux de sécurité offert à Washington DC aussi bien que lors de divers autres cours sponsorisés par la Banque. L'introduction aux Filets sociaux de sécurité et le cours annuel sont soutenus conjointement par l'Unité de la Protection Sociale du Réseau de Développement Humain et par l'Institut de la Banque mondiale. L'Institut de la Banque mondiale offre aussi des cours régionaux sur mesure par correspondance de façon régulière.

Pour plus d'information sur la note relative aux séries d'introduction et sur les notes concernant d'autres sujets de couverture sociale, veuillez contacter le Service Consultatif de Protection Sociale; téléphone (202) 458-5267; fax (202) 614-0471; email: [socialprotection@worldbank.org](mailto:socialprotection@worldbank.org). Des copies des notes reliées aux filets de protection, y compris la série d'introduction aux filets de protection sociale, sont disponibles électroniquement à <http://www.worldbank.org/safetynets>. Le site web comprend aussi des versions traduites de ces notes, dès que celles-ci sont disponibles. Un plan ambitieux de traduction est en cours de réalisation (particulièrement pour l'espagnol et le français, et certains en russe). Pour plus d'information sur les cours de l'Institut de la Banque mondiale relatifs aux filets sociaux de sécurité, veuillez visiter le site web <http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets>.

## Notes Récentes et en Voie de Publication, Série : Introduction aux filets sociaux de sécurité, à la date d'Août 2002<sup>1</sup>

<i>Thème</i>	<i>Auteur</i>
<i>Program Interventions</i>	
Cash transfers	Tabor
Food related programs	Rogers and Coates
Price and tax subsidies	Alderman
Fee waivers in health	Bitran and Giedion
Fee waivers in housing	Katsura and Romanik
Public works	Subbarao
Micro credit and informal insurance	Sharma and Morduch
<i>Cross-cutting Issues</i>	
Overview	Grosh, Blomquist and Ouerghi
Institutions	de Neubourg
Targeting	Coady, Grosh and Hoddinott
Evaluation	Blomquist
Political Economy	Graham
Gender	Ezemenari, Chaudhury and Owens
Community Based Targeting	Conning and Kevane
<i>Country Setting/Target Group</i>	
Very Low Income Countries	Smith and Subbarao
Transition Economies	Fox
Non-contributory pensions	Grosh and Schwarz

1. Papers may be added or deleted from the series from time to time.

## Résumé

Les institutions ont de l'importance pour la conception et la mise en place de programmes sociaux en général et pour les programmes de filets sociaux de sécurité en particulier. Cet article soutient que ce qui a le plus d'importance pour le succès des programmes sont les stimulants qui sont offerts aux intéressés et aux acteurs par l'intermédiaire des institutions. Cet article examine de façon critique les effets des différentes structures des stimulants qui agissent entre les prestataires de programmes et les promoteurs de programmes et entre les prestataires et les bénéficiaires, avec des illustrations donnant comme références des exemples de pays développés et de pays en voie de développement. Compte tenu des effets de ces stimulants, cet article examine alors les stratégies possibles pour la mise en place de filets de protection dans trois environnements institutionnels distincts, notamment la capacité institutionnelle limitée, le développement naissant et des environnements mieux développés.

# Table des matières

<b>I. Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>II : La nature des programmes de politique sociale</b> .....	<b>2</b>
<b>III : Stimulants pour la mise en œuvre d'une politique sociale</b> .....	<b>4</b>
<b>IV : Structures institutionnelles et mise en place du programme</b> .....	<b>14</b>
<b>V : Résumé</b> .....	<b>20</b>
<b>Références</b> .....	<b>23</b>
<b>Encadrés</b>	
Encadré 1 : Accords de financement et de stimulants aux Pays-Bas.....	7
Encadré 2 : Participation du secteur privé au <i>Programa de alimentación escolar</i> de l'Uruguay...	17
<b>Figures</b>	
Figure 1: Dotation forfaitaire (conditionnelle et inconditionnelle).....	8
Figure 2: Dotations de contrepartie indéfinies .....	9
Figure 3: Dotation de contrepartie catégorique définie .....	10

# Les stimulants et le rôle des institutions dans l'offre de filets sociaux de sécurité

*Chris de Neubourg, Université de Maastricht, Pays-Bas<sup>1</sup>*

## I. Introduction

La meilleure façon d'évaluer l'efficacité et l'efficience d'un programme social est de regarder ses résultats. Par exemple, est-ce que le programme atteint les bénéficiaires prévus ou d'autres personnes en bénéficient-elles aussi ? Les prestations couvrent-elles correctement les besoins des bénéficiaires ? Est-ce qu'une part importante de ceux qui ont besoin d'aide est couverte ? Existe-t-il d'autres programmes ayant des objectifs et des caractéristiques similaires ? Les réponses à ces questions dépendent souvent des stimulants présentés aux parties intéressées et aux acteurs, et ces stimulants sont le produit des institutions qui participent à la conception, à l'administration et à la supervision du programme. Ces dernières années, les dirigeants et les analystes ont reconnu de plus en plus que l'environnement institutionnel dans lequel une politique sociale opère affecte ses résultats.

Les stimulants se présentent sous de nombreuses formes. Ils peuvent être sous forme de coûts imposés sur les acteurs — coûts financiers, effort, temps, discrédit et occasions manquées, entre autres. Les stimulants peuvent se manifester comme des avantages — argent, promotion, reconnaissance ou pouvoir. De même, les stimulants influencent le comportement de tous les acteurs participant à la conception, à la mise en place et à l'utilisation des programmes sociaux, y compris les créateurs des politiques, les administrateurs centraux et locaux et les bénéficiaires des programmes.

Dans cet exposé nous allons être concernés par les stimulants et le rôle des institutions et leur prestation de programmes fondamentaux de filet de protection sociale (par opposition aux programmes sociaux en général). Les filets sociaux de sécurité sont les interventions qui apportent de l'aide en argent liquide ou en nature ou qui aident les pauvres et vulnérables de la société à avoir accès aux services sociaux fondamentaux. Les programmes de filets de protection comprennent, par exemple, des programmes de transfert en argent et en nature, des subventions, des travaux publics, des programmes ciblés de développement humain, des interventions en alimentation et nutrition et des dispenses de paiements pour services. Alors que la majorité de ce que nous allons décrire dans cet exposé s'applique également à d'autres domaines de la politique sociale, nous allons nous concentrer sur les filets de protection dans la mesure où ils s'avèrent pertinents.

---

<sup>1</sup> Cet article a été produit en collaboration avec Kai Bucholtz, qui a préparé l'étude sur les expériences de dévolution aux Etats-Unis, et avec Christine Weigand, qui a préparé les illustrations empiriques. Je remercie John Blomquist, Margaret Grosh, Louise Fox, Azedine Ouerghi et Lant Pritchett pour leurs commentaires utiles. Leurs commentaires critiques ont considérablement amélioré l'article, je me porte responsable des erreurs qui puissent avoir perdurer.

La deuxième partie de cet exposé examine la nature des programmes de la politique sociale et identifie les manières selon lesquelles la politique sociale et les filets de protection en particulier présentent des défis de conception spéciaux. La troisième partie examine le rôle des stimulants pour fournir les programmes de filets de protection, en se concentrant sur les manières de traiter les incompatibilités potentielles des stimulants entre les fournisseurs des programmes et les initiateurs d'un côté, et les prestataires et les bénéficiaires d'un autre côté. La quatrième partie étudie le rôle des structures institutionnelles actuelles et la capacité d'exécuter des programmes et suggère les manières possibles de structurer les institutions et les stimulants en se basant sur trois exemples hypothétiques de pays ayant une capacité administrative de différentes dimensions. La cinquième partie fait un résumé de cet exposé.

## **II : La nature des programmes de politique sociale**

Il n'existe pas de conception institutionnelle *parfaite* pour un programme de filet de protection sociale. Cependant, les détails sont très importants. Effectuer de modestes changements aux stimulants offerts aux clients/bénéficiaires et aux administrateurs et décideurs peut produire des différences étonnantes quant à la performance, l'efficacité et l'efficacité du programme.

Tous les programmes sociaux exigent qu'une partie discrétionnaire du pouvoir et des responsabilités passent du niveau central de l'élaboration de la politique aux prestataires qui sont sur place. Dans ce contexte, la conception institutionnelle des programmes de filets sociaux de sécurité forme les stimulants pour toutes les parties concernées, y compris les législateurs aux niveaux central et local, les administrateurs locaux, l'organisme superviseur et les clients/bénéficiaires. La structure des stimulants a donc un impact décisif sur la réussite ou l'échec du programme.

### ***Conception théorique du programme***

Tous les domaines de la politique dépendent des stimulants institutionnels et des questions de conception institutionnelle. Par exemple, une législation relativement simple concernant la circulation et traitant de la vitesse demande le même genre fondamental de conception institutionnelle qu'un programme de filets sociaux de sécurité. Quelqu'un doit définir ses objectifs tant en ce qui concerne la vitesse que pour les effets d'une limitation de vitesse. Les indications des règlements (comme les panneaux de signalisation et les gendarmes couchés) et de l'application de la loi (comme le contrôle par radar et la vigilance de la police) doivent être définies de même que la manière de faire payer les amendes et le rôle du système judiciaire. Les résultats et les effets sont relativement faciles à surveiller (quant à la vitesse réelle où allait le conducteur, le nombre d'infractions et le nombre d'accidents), et la possibilité de fraude ou de corruption est facilement vérifiée. Toutes ces questions doivent être étudiées lorsque l'on conçoit de nouveaux règlements de limitation de vitesse.

Les mêmes questions générales doivent également être prises en compte pour la création d'une politique sociale. Le procédé est cependant beaucoup plus complexe car la prestation de services dans le secteur social, et spécialement pour les services conçus à l'égard des pauvres, est intrinsèquement difficile. De manière idéale, le processus depuis la conception jusqu'à la mise en place finale réussie consiste en sept étapes : (i) la définition des objectifs de la politique ; (ii) la

définition des instruments de cette politique ; (iii) l'obtention du financement ; (iv) la direction ; (v) la mise en place ; (vi) le suivi et l'évaluation.

### *Création de filets de protection dans le monde réel*

Dans un monde idéal, un programme social fonctionnerait exactement comme il été conçu. Mais le monde n'est pas idéal. Les programmes parfaits n'existent pas, pas plus que n'existent les institutions parfaites. Il y a au moins trois raisons majeures pour lesquelles il est particulièrement difficile d'installer des filets de protection sociale. : (i) l'hétérogénéité de la prestation de services ; (ii) l'existence limitée de prestataires compétitifs ; (iii) il est difficile d'adapter et d'ajuster la structure de programmes pendant leur mise en place.

*Hétérogénéité.* Les programmes sociaux, plus que d'autres programmes, dépendent des prestataires locaux (indépendants ou petits groupes de personnes) pour la prestation de services sur place. Ces prestataires devront souvent opérer en isolation quotidienne avec peu ou pas de supervision et, dans la plupart des cas, le programme doit être mis en place dans des conditions géographiques, sociales et économiques différentes dans différentes régions d'un pays. Les conditions ethniques, religieuses, économiques et organisationnelles peuvent avoir de grandes variations au sein de la population et ces facteurs peuvent affecter la définition de ce que signifie un « ménage ». Par ailleurs, les différences de prix entre les régions qui reflètent une relative pénurie de certains articles ou des différences de coûts d'opportunité, par exemple, peuvent influencer la définition du revenu ou de la pauvreté.

*Manque de concurrence.* Les marchés compétitifs pour la prestation de services sont difficiles à créer, et il est très difficile de concevoir des pressions compétitives artificielles afin d'améliorer la performance des prestataires. Les clients/bénéficiaires ne peuvent pas montrer leur mécontentement en abandonnant le programme et ont même des occasions limitées pour manifester leurs inquiétudes. Il en résulte qu'ils ne peuvent pas donner les indications nécessaires à l'opération des marchés. Cela implique que les prestataires pourraient avoir un certain degré de pouvoir de monopole et pourraient ne pas fournir les services de la façon qui avait été prévue par les créateurs du programme.

*Incapacité d'ajustement.* Par manque de ces « signaux automatiques », la performance de ces prestataires doit être constamment surveillée, ce qui peut quelques fois être difficile et coûteux. Mais, même si l'on entreprend une surveillance, les prestataires et les responsables du programme doivent être à même d'ajuster sa structure et sa mise en place afin d'éviter des résultats fâcheux. Cependant, ils n'ont pas souvent la motivation ni la capacité de procéder de cette façon. Afin d'agir efficacement :

- Les prestataires doivent avoir des informations détaillées sur le programme et comprendre sa philosophie sous-jacente, les avantages politiques et le degré d'acceptation du point de vue social dont il jouit. Ils doivent être convaincus que le programme est intrinsèquement bon et légitime et que leurs efforts sont importants pour la société ;
- Les prestataires doivent également avoir les connaissances techniques et l'équipement pour remplir leurs fonctions. Si, par exemple, le programme social utilise un

questionnaire sophistiqué afin de savoir quels sont les moyens d'un ménage, les prestataires devraient recevoir des indications détaillées sur la manière d'utiliser le questionnaire. Cela va au-delà d'une instruction technique ; cela demande aussi que les prestataires soient formés pour qu'ils puissent utiliser judicieusement leur propre jugement ; et

- Les prestataires devraient également être formés pour comprendre pourquoi certaines règles sont importantes en vue de la nécessité de traiter tous les citoyens avec égalité. De plus, on devrait enseigner aux prestataires à savoir s'occuper des cas inévitables d'inefficacité, de fraude ou d'affectation erronée dus à des règles déficientes.

### III : Stimulants pour la mise en œuvre d'une politique sociale

Les prestataires et les bureaucrates ne sont pas différents des autres responsables et employés d'autres organisations. Leur comportement dépend surtout des motivations qui leur sont offertes. La préparation de ces motivations est un élément crucial pour l'administration de programmes sociaux. Cette section explore deux mécanismes institutionnels fondamentaux pour influencer la mise en place de programmes de filets de protection : ceux qui influencent les relations entre le prestataire et les promoteurs du programme et ceux qui affectent les relations entre le prestataire et les clients ou les bénéficiaires.

#### *Les prestataires et leurs promoteurs*

Il y a deux genres de stimulants pécuniaires qui ont trait aux relations entre les prestataires de services au niveau local et leurs promoteurs (généralement l'administration centrale) — les stimulants pécuniaires personnels et les stimulants pécuniaires institutionnels. Ceux-ci sont surtout centrés sur la structure salariale des prestataires et les mécanismes plus importants du financement des programmes, respectivement.

*Stimulants pécuniaires personnels.* La fixation des niveaux salariaux des prestataires de services est un sujet très controversé. La principale difficulté réside du fait qu'il est pratiquement impossible d'attribuer la contribution marginale de chaque personne individuellement au résultat final lequel, à son tour, ne mène pas à des bénéfices directs. Il est également difficile de quantifier l'importance des salaires compétitifs, des promotions internes et de la stabilité de carrière pour l'amélioration de la performance bureaucratique.

On pourrait supposer que la simple solution pour fixer les niveaux de rémunération serait de payer les prestataires selon les niveaux en vigueur pour les fonctionnaires. Cela pourrait servir pour de nombreux pays développés mais pas nécessairement pour les pays en développement. Le problème potentiel vient du fait que les salaires des fonctionnaires sont le plus souvent bien au-dessous du tarif en vigueur pour les travailleurs du secteur privé ayant des compétences et des qualifications similaires (et dans certains cas se trouve même à des niveaux inférieurs au niveau de subsistance). En outre, même de piètres salaires de fonctionnaires ne sont souvent pas payés à cause de contraintes budgétaires ou de l'inefficacité du gouvernement.

Le problème avec de telles divergences dans la rémunération est que seulement les personnes les moins qualifiées (ou, dans des cas exceptionnels, idéalistes) seront prêtes à travailler pour les

prestataires de services sociaux. Cela engendrera éventuellement un manque de capacité ou/et un manque de motivation de la part des prestataires pour mettre correctement le programme en place. Les prestataires peuvent même avoir une motivation pour chercher du travail rémunéré supplémentaire ou pour détourner des fonds du programme social pour leur propre bénéfice ou pour leur famille et amis. Cet effet pourrait être quelque peu réduit si les salaires sont augmentés du fait d'une rémunération non pécuniaire (accès à des services comme une assurance maladie ou un logement à moindre coût ou des privilèges comme le congé pour s'occuper des enfants et la préretraite) ou lorsque les fonctionnaires ont droit à des primes ou ont un accès direct à des marchandises. Des systèmes de paiement non compétitifs ne peuvent souvent pas être résolus dans le contexte des stimulants institutionnels offerts par un seul programme. Cependant, cette question peut et doit être contrée si possible à un niveau politique d'ensemble. Une option qui a été explorée dans le cadre de pays en développement a été de privatiser la prestation de services sociaux, par exemple.

*Stimulants pécuniaires institutionnels.* Les prestations de programmes sociaux et de filets de protection ont besoin d'être financés. Tandis que dans certains cas les biens collectifs peuvent être payés en partie par les redevances des usagers (par exemple, les transports publics), ce n'est pas une option viable pour les programmes de filets de protection. Cela signifie que les filets de protection et la plupart des programmes sociaux doivent être financés par les impôts. Cela présente un éventail de questions qui doivent être étudiées lors de la structuration institutionnelle d'un programme :

- À quel niveau les impôts vont-ils être perçus ?
- Comment les budgets globaux vont-ils être définis ?
- À quel niveau les décisions sur les allocations individuelles vont-elles être prises ?

Il y a deux réponses pour chacune de ces questions : soit les décisions sont prises à niveau national (central) ou à niveau sous-national (local). Les prises de décisions locales sont de tendance croissante dans la plupart du monde en développement, mais qui présente un défi qui emploie des mécanismes financiers qui assurent que les dépenses pour le programme puissent être couvertes tout en créant des stimulants soutenables de dépenses pour les gouvernements locaux qui n'ont pas l'autorité de percevoir des impôts.

Dans les pays où les gouvernements sous-nationaux perçoivent des impôts, les bases d'imposition mobiles sont rarement fiables (par exemple, impôts sur le revenu ou sur la plus-value). D'abord, les régions les plus pauvres auraient tendance à recevoir moins d'impôts que les régions plus riches, quoique les régions plus pauvres auraient probablement plus besoin d'interventions financières de la part de l'administration. Cela peut être contrecarré par ce que l'on appelle un « fonds de péréquation » pour essayer d'équilibrer les conditions parmi les régions, mais c'est une opération difficile qui mène rarement à des solutions satisfaisantes du point de vue des régions plus pauvres. Généralement ces paiements équilibrants sont basés sur une formule qui comprend un ou plusieurs des critères suivants : revenu par habitant, population, pauvreté (ou « besoin ») et la base d'imposition. Alderman (1999, p.4) suggère que, afin de cibler les régions pauvres correctement, les administrations nationales ont besoin « d'acquérir exactement le genre d'information que la théorie sur la décentralisation avance qu'ils obtiennent d'une manière inefficace. » Un deuxième problème en se remettant aux impôts mobiles est qu'il

pourrait en résulter une compétition d'imposition entre régions, ce qui pourrait engendrer encore plus d'inégalité entre les régions.

Le fisc sous-national repose en grande partie sur les bases mobiles d'imposition, dont les impôts sur les biens immobiliers. En imposant sur les bases d'impôt immobiles, par ailleurs, donne généralement comme résultat que l'administration centrale ait besoin de canaliser les revenus des impôts progressifs nationaux vers les administrations sous-nationales ou les prestataires afin de compenser les déficits en revenu. Cet écart budgétaire peut être remédié en instituant un modèle de « partage de revenus » selon lequel les régions reçoivent une part fixe des revenus centraux basé sur des facteurs comme la population et la mesure de leurs besoins. Une autre façon de traiter cet écart entre régions est le « partage de la base d'imposition ». Dans ce cas, le gouvernement impose les revenus, par exemple, à niveau national, et les gouvernements locaux sont autorisés à utiliser la même base pour leurs objectifs. Cependant, du moment que ces mesures d'imposition ne sont pas liées aux mandats de l'administration centrale ou aux objectifs politiques, il n'y a pas de raison de supposer que l'argent serait utilisé pour des programmes sociaux. Par conséquent, ces méthodes ne sont généralement pas utilisées pour financer la politique sociale ou les programmes de filets sociaux de sécurité.

En revanche, les administrations centrales peuvent établir des dispositifs de subventions selon lesquels l'administration centrale apporte un soutien financier aux administrations locales sur une base soit conditionnelle soit inconditionnelle. Dans de nombreux pays en développement où il n'existe pas de capacité d'imposition à niveau local mais où les programmes sociaux sont administrés localement, des subventions de l'administration centrale sont la seule source de financement (le problème extrême de déficit budgétaire). Les responsables politiques ont le choix entre trois modèles de base pour fournir des financements : des subventions proportionnelles indéfinies, des dotations forfaitaires et des dotations de contrepartie. Chaque modèle présente de stimulants pécuniaires différents pour les prestataires de services locaux.

Selon les *subventions proportionnelles indéfinies*, les prestataires locaux d'un programme local sont financés au moyen d'une subvention d'un seul agent du gouvernement, généralement un ministère. À son tour, la subvention est financée par les impôts ou des contributions obligatoires. Toutes les dépenses au niveau local sont couvertes par la subvention proportionnelle. Pour une forme populaire du modèle, les coûts de l'administration du programme sont financés comme pourcentage des coûts du service social/profit plus un apport de coûts fixes, et le coût moyen par client/bénéficiaire est fixé d'avance par l'administration centrale.

En utilisant un système de subvention proportionnelle indéfinie, le prestataire local a tendance à maximiser les résultats sans prendre les coûts en compte. Considérez, par exemple, les programmes de prestations catégoriques universels comparés avec les programmes subordonnés au niveau des ressources. Dans le premier cas, comme une prestation par enfant qui est octroyée aux tuteurs/parents de tous les enfants d'un pays, la prestation est allouée selon un simple critère qui est facile d'administrer et qui fait que la fraude ne soit pas impossible mais difficile. Dans le deuxième cas, quand les décisions d'allocation sont basées sur des critères relativement complexes qui demandent que les prestataires passent des jugements, ils pourraient avoir tendance à être coulants pour les paiements. Les prestataires n'ayant pas de motivation monétaire afin de limiter les dépenses du programme, ils pourraient octroyer des prestations pour des cas limite afin d'augmenter les résultats et le nombre de cas. Ce n'est pas de la corruption, mais

seulement le fait d'un prestataire réagissant rationnellement aux stimulants intégrés à la structure institutionnelle du programme.

Dans la documentation des assurances, ce phénomène est connu sous le nom de « système de paiement à tierce personne ». Deux parties, le prestataire et le bénéficiaire, prennent une décision dont la facture est payée par une autre partie. Selon cette entente, la troisième partie dispose de deux façons d'affecter cette décision — premièrement en établissant le règlement, et deuxièmement en surveillant et vérifiant les résultats des décisions. Si l'administration centrale choisit d'adopter un système de subvention proportionnelle indéfinie, il devra faire très attention à la structure du programme dans tous ses aspects, et surtout en effectuant d'efficaces suivis et vérifications.

L'administration centrale préférerait peut-être chercher un autre système de financement qui éviterait tous ces problèmes, comme une dotation forfaitaire ou une dotation de contrepartie (toutes deux sont étudiées ci-après). Par exemple, l'encadré 1 résume les mesures financières adoptées aux Pays-Bas pour répondre aux questions de stimulants pour les prestataires locaux du principal programme de filet de protection sociale.

#### **Encadré 1 : Accords de financement et de stimulants aux Pays-Bas**

Le principal filet de protection sociale des Pays-Bas (*Algemene Bijstandswet*) est offert par l'entremise des divisions des services sociaux de chaque municipalité locale. Avant 2001, 90 pour cent du financement des activités des divisions des services sociaux venait d'une subvention proportionnelle indéfinie venant du gouvernement national. Les 10 pour cent restant du financement provenaient d'une dotation forfaitaire du Fonds national pour les municipalités (*Gemeentefonds*).

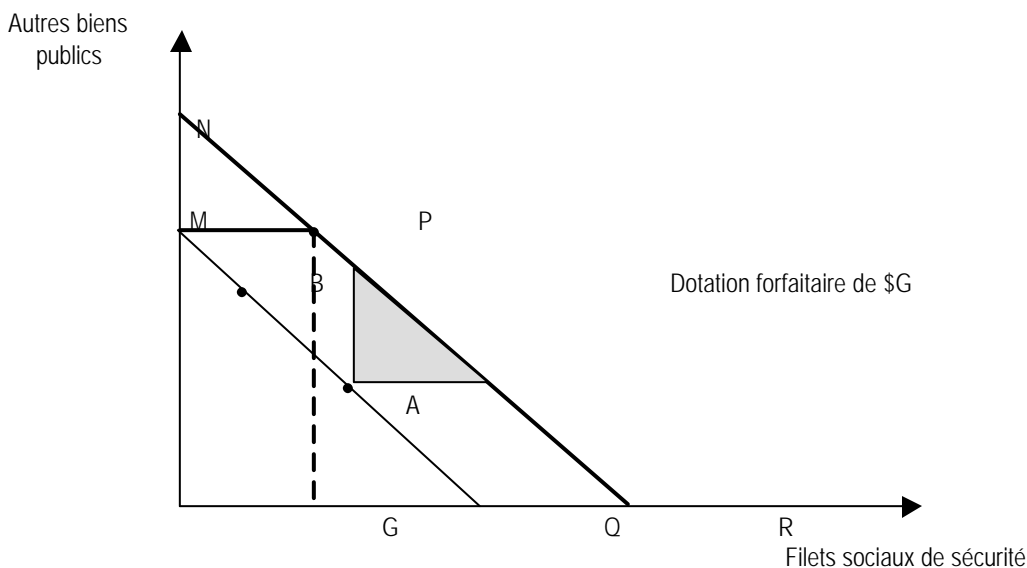
Un groupe de travail qui évaluait le système a déterminé que les stimulants financiers donnés aux municipalités ne les encourageaient pas de manière adéquate pour chercher à baisser le nombre de bénéficiaires, soit en réduisant le nombre de nouvelles allocations soit en stimulant les bénéficiaires pour qu'ils abandonnent le filet de protection sociale. La raison pour cela est que les municipalités n'ont pas la charge du coût pour la prestation de services et ne sont pas récompensées si les coûts sont contenus et si l'efficacité du programme montre une amélioration.

Un nouvel accord de financement fut commencé en janvier 2001, qui réduisait la part de la contribution nationale aux coûts des services sociaux à 75 pour cent, de nouveau sous forme d'une subvention proportionnelle indéfinie. Les 25 pour cent des coûts restant sont budgétisés comme une dotation forfaitaire. Cependant le règlement budgétaire fut changé de sorte qu'une municipalité qui dépense moins que les 25 pour cent budgétisés peut utiliser la différence pour sa propre politique d'aide sociale et de mise au travail des allocataires sociaux ou pour d'autres initiatives d'interventions locales. Les premières indications suggèrent que les municipalités s'orientent plutôt maintenant activement vers l'aide aux bénéficiaires afin qu'ils désistent de toucher des allocations et cherchent du travail.

Tel que décrit par Oates (1994), les *dotations forfaitaires* équilibrent efficacement le but d'alléger le fardeau budgétaire des programmes sur les gouvernements locaux avec le but de limiter la concurrence locale pour des ressources fiscales limitées. Les dotations forfaitaires consistent généralement d'un montant d'argent fixe transféré aux gouvernements locaux pour augmenter les ressources existantes et octroyées soit inconditionnellement soit conditionnellement. En comparaison avec les subventions proportionnelles indéfinies, les autorités centrales sont capables de mieux contrôler les coûts des programmes et de s'assurer que les prestataires locaux utilisent les ressources supplémentaires pour les activités prévues.

Les résultats potentiels quant aux dépenses et les différences liées aux dotations forfaitaires conditionnelles et inconditionnelles sont illustrées graphiquement dans la figure 1. On suppose que les responsables ont le choix entre dépenser les ressources pour le filet de protection sociale ou pour « d'autres biens publics » (comme parcs, transports ou culture) mesurés en dollars. La contrainte budgétaire initiale est MQ. Afin d'éviter les confusions, les courbes d'indifférence ne sont pas mentionnées. Nous supposons que le gouvernement local choisit l'allocation représentée par le point A.

**Figure 1: Dotation forfaitaire (conditionnelle et inconditionnelle)**



Une dotation forfaitaire inconditionnelle de dimension  $\$G$  ( $=QR=MN$ ) est représentée par un glissement vers l'extérieur de la contrainte budgétaire, de MQ à NR. Tel qu'il a été étudié par Gramlich (1977), nous nous attendons généralement à ce que la consommation des deux biens augmente avec le revenu (biens normaux en jargon économique), de telle sorte que les élasticité du revenu seront entre 0 et 1.

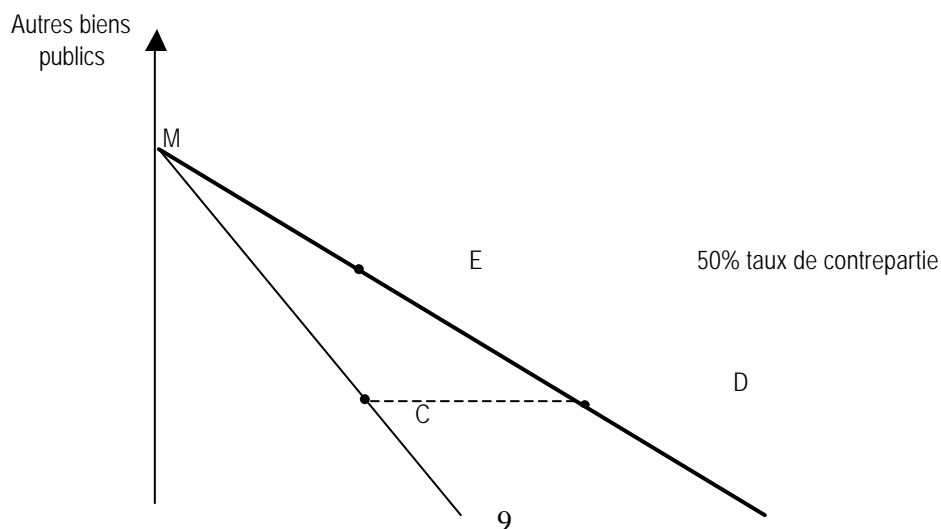
Cette condition implique que les dépenses postérieures à la dotation seront quelque part sur NR limitées par les points finaux du triangle ombré au nord-est du point initial A. Par conséquent, les dépenses pour les filets sociaux de sécurité augmentent d'un montant positif inférieur à la dotation, avec la dimension réelle de l'augmentation dépendant des élasticité du revenu des deux biens.

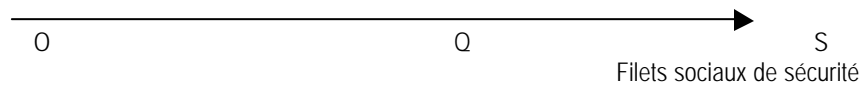
Si l'administration centrale offre la même dotation de \$G sous la condition qu'elle doit être dépensée seulement pour les filets sociaux de sécurité, la contrainte du nouveau budget n'est plus NR mais MPR dans la figure 1. Avec une telle dotation, une dépense minimum (\$G) pour les filets sociaux de sécurité est garantie, car jusqu'au point P les administrations locales considèrent le filet de protection sociale comme un bien gratuit. Si les administrations locales dépensent plus pour les deux biens à mesure que le revenu augmente, les résultats des dépenses seront donc les mêmes selon n'importe lequel des deux mécanismes de dotation forfaitaire — représentés par un point sur NR limité par le triangle.

Cependant, si le gouvernement local ne choisissait pas de dépenser davantage pour les filets sociaux de sécurité à mesure que le revenu augmente (les filets de protection sont un bien inférieur), alors l'imposition de la conditionnalité pourrait certainement affecter le niveau des services fournis. Par exemple, si l'allocation pour les dépenses de l'administration locale avant la dotation est représentée par le point B de la figure 1, et les filets de protection sont des biens inférieurs, une dotation inconditionnelle de \$G pourrait alors résulter en une nouvelle allocation sur NR à gauche de P. Dans tel cas, la dotation forfaitaire inconditionnelle résulterait en *moins* de dépenses dans l'ensemble pour les filets de protection dans la région. L'octroi d'une dotation conditionnelle déplacerait l'allocation vers le point P, en assurant qu'au moins les \$G sont dépensés pour les filets de protection.

Une alternative aux dotations forfaitaires seraient les *dotations de contrepartie*. Ce sont des dotations de l'autorité centrale qui correspondent à une certaine portion des dépenses au niveau local. Les dotations de contrepartie ne sont applicables que dans le cas où les administrations locales ont le pouvoir de faire quelques dépenses (et revenus) de façon indépendante. En théorie on préfère les dotations de contrepartie aux dotations forfaitaires quand ce sont des externalités ou des effets secondaires de l'administration locale sur d'autres régions. L'utilisation des dotations de contrepartie change le coût marginal des dépenses sociales pour l'administration locale. Par contraste avec les dotations forfaitaires qui fonctionnaient par l'entremise d'un effet de revenu, les dotations de contrepartie fonctionnent par un effet de prix. Les dotations de contrepartie peuvent être soit indéfinies soit définies. Les implications générales des deux types de dotations de contrepartie sont illustrées dans les figures 2 et 3.

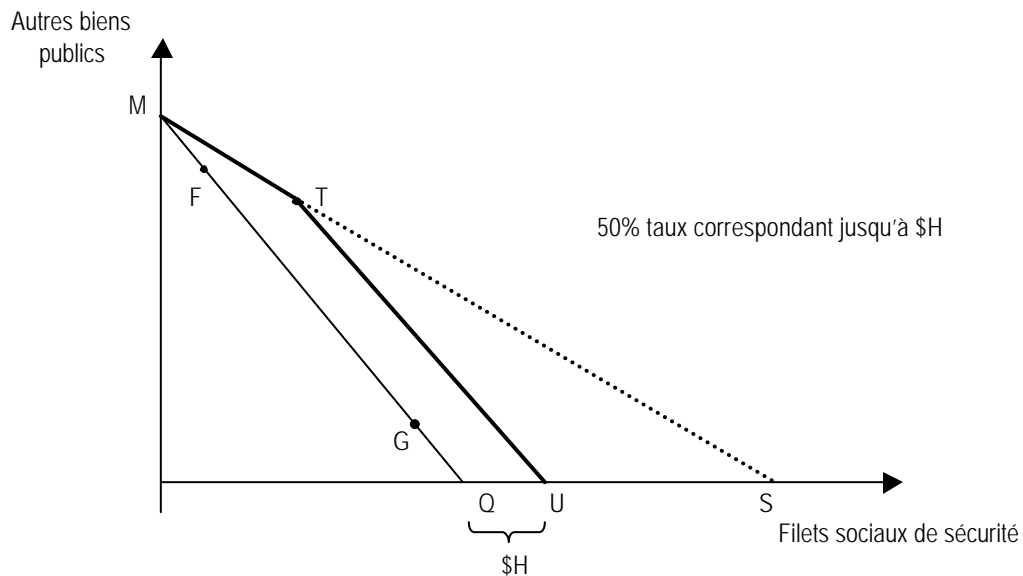
**Figure 2: Dotations de contrepartie indéfinies**





Dans la figure 2, une dotation de contrepartie indéfinie de 50% change la contrainte budgétaire de MQ à MS. Notez que la distance OQ est égale à OS car le prix du filet de protection sociale auquel est confrontée l'administration locale a diminué de moitié à conséquence de la dotation. Si l'élasticité de prix des dépenses pour le filet de protection sociale est unitaire et la position initiale est C, les dépenses changeront pour le point D, le montant total de la dotation (CD dans ce cas-ci) qui est dépensé pour les filets sociaux de sécurité. Si l'élasticité des prix est supérieure à un, les dépenses pour d'autres biens publics pourraient même diminuer à conséquence de la dotation, ce qui entraîne à une dépense d'allocation sur DS. (La logique qui soutient une diminution des dépenses pour d'autres biens publics est que l'administration locale doit faire correspondre son allocation des dépenses augmentées sur le filet de protection sociale.) Dans le cas de demande non élastique des prix pour les filets sociaux de sécurité, d'autres biens publics profiteront des subventions, et les dépenses pour les deux biens augmenteront (à un point quelconque sur MD). Cependant, tout point à gauche de E (impliquant une diminution en dépenses pour les filets sociaux de sécurité en réponse à la réception de la dotation) n'est pas réaliste car nous ne nous attendons pas à une élasticité de prix négative pour les dépenses relatives aux filets sociaux de sécurité (ou un effet de revenu négatif qui l'emporte sur l'effet des prix).

**Figure 3: Dotation de contrepartie catégorique définie**



Dans le cas de dotations de contrepartie définies, le gouvernement central n'a aucun contrôle sur son propre budget car le montant de la dotation qu'il octroie dépend du comportement des administrations locales en matière de dépenses. Pour cette raison, les dotations de contrepartie définies sont utilisées plus fréquemment.

S'il y a une limite de \$H (=QU) à la dotation de contrepartie, la collectivité devra affronter une contrainte budgétaire tordue MTU comme dans la figure 3. Pour une communauté où l'administration locale choisit initialement de ne pas beaucoup dépenser sur les filets sociaux de sécurité (point F), la dotation pourra paraître comme une dotation de contrepartie indéfinie. Il est très peu probable que l'administration locale avec des préférences plaçant F à la position initiale utiliserait tout le potentiel de la dotation, \$H. Au lieu de cela, ils choisissent un point sur MT car ils ne veulent pas sacrifier une grande partie de leur consommation d'autres biens publics de façon à payer leur part des augmentations de dépenses pour le filet de protection sociale, même si son prix a diminué de moitié. Pour les communautés dont les administrations locales donnent une haute priorité aux dépenses pour les filets sociaux de sécurité (point G), la dotation aura le même effet qu'une dotation forfaitaire et ces administrations choisiront probablement un point sur TU.

En général, plus la limite \$H est élevée, plus il est probable que la dotation fonctionne comme une dotation de contrepartie. Et plus le taux correspondant est bas, plus la dotation fonctionnera comme une dotation forfaitaire conditionnelle. L'administration centrale idéalement prendra en compte de telles considérations lors de l'élaboration d'une dotation de contrepartie définie en influençant le taux de correspondance aussi bien que le taux plafond. Les dotations de contrepartie ont été utilisées couramment par de nombreux gouvernements occidentaux en réponse à une régionalisation croissante du programme. Aux États-Unis par exemple, jusqu'en 1996 les états recevaient entre un tiers et la moitié de leurs dépenses de leur Aide aux familles avec enfants à charge (Aid to Families with Dependent Children, AFDC) — le prédécesseur du filet de protection en transfert d'argent liquide du programme d'Aide temporaire aux familles dans le besoin (Temporary Assistance to Needy Families, TANF) — de l'administration centrale sous forme de dotations de contrepartie.

À cause des nombreuses influences et des effets incalculables, il n'est pas facile de comparer le probable impact des différents mécanismes des subventions. Tel que Gramlich l'examine (1977), les dotations de contrepartie indéfinies ne sont pas le meilleur choix si le but de l'autorité centrale est d'augmenter les dépenses pour les filets sociaux de sécurité. Comme il est montré antérieurement, des dotations forfaitaires inconditionnelles sont les moins appropriées pour augmenter des dépenses spécifiques, mais (comparées à un montant égal sous un système de dotation de contrepartie) elles permettent le plus haut niveau d'utilité pour le gouvernement local. Les dotations forfaitaires indéfinies se trouvent quelque part entre les deux autres modèles.

Certains commentateurs considèrent les dotations conditionnelles centrales comme une contrainte sur l'autonomie locale (Bahl et Linn, 1992, p.465), tandis que d'autres y sont favorables et les voient comme une façon d'assurer d'offrir un minimum de biens collectifs, spécialement dans le cas des filets sociaux de sécurité. Il faudrait noter que les effets des subventions sur les décisions concernant les dépenses locales peuvent même être plus importants que prévus par les modèles économiques standards. Selon la théorie, donner une subvention inconditionnelle à une région, par exemple, devrait avoir le même impact que de faire un versement unique équivalent à ses habitants ; une fraction du revenu devrait être dépensée sur des biens collectifs et services et une autre pour d'autres fins comme pour des investissements et un allègement fiscal. Pourtant, dans la pratique, les gouvernements ont tendance à dépenser une grande partie des dotations en biens et services. Par exemple, de nombreuses études américaines sur l'effet réel sur les dépenses des administrations locales et des états de différents types de subventions fédérales suggèrent que pratiquement tous les fonds des subventions sont dépensés pour les biens et services collectifs (Hines et Thaler, 1995). Ce phénomène est connu sous le nom de « effet de tue-mouches », un concept introduit par l'économiste Arthur Okun et est illustré par l'expression « l'argent colle où il arrive ». De nombreuses hypothèses ont été avancées pour cette constatation. Une explication attractive est que les politiciens bénéficient davantage politiquement pour beaucoup dépenser que pour offrir de petites réductions fiscales aux habitants. Il en résulte que les subventions de l'autorité centrale pourraient avoir un effet positif plus important sur les dépenses locales que ce que prédit la théorie.

### *Les prestataires et leurs bénéficiaires*

Le point de contact entre les prestataires et les bénéficiaires, où le service est en fait effectué, est une autre question essentielle pour la structure des aspects institutionnels et des stimulants pour les programmes sociaux. De belles structures, des préparations soignées et de nobles intentions sont inutiles si la prestation finale du service n'est pas satisfaisante. Les bénéficiaires sont influencés par plusieurs aspects des programmes sociaux même avant qu'ils ne prennent contact avec les prestataires. Il est important de noter que le paiement d'une prestation sociale ou la mise en place d'un programme social peuvent *par ce fait même* produire un stimulant pour les bénéficiaires. Le fait même que quelqu'un reçoive une prestation, par exemple, pourrait influencer son attitude envers son offre de travail. Les effets de l'offre de travail des prestations de filets de protection ont été étudiés en profondeur dans d'autres documents et ne sera pas traité ici (voir par exemple, Moffit, 1992 pour une étude des USA).

*S'inscrire ou ne pas s'inscrire ?* Il y a trois raisons majeures pour lesquelles les bénéficiaires potentiels ne voudraient pas s'inscrire à un programme. Elles sont les suivantes :

- Les gens ne sont pas informés au sujet du programme. De nombreux pays ont des programmes qui sont inconnus de la population ciblée. Une étude récente en Lettonie, par exemple, illustre que les personnes des déciles les plus pauvres de la répartition des revenus ne savaient simplement pas qu'un programme existait. De même, aux Pays-Bas, 40 pour cent de ceux qui ont droit à une allocation logement n'avaient pas d'information sur le programme. Clairement, il est nécessaire de définir clairement qui a la responsabilité d'informer le public de l'existence de programmes et de s'assurer que tous les groupes sont contactés.

- Les bénéficiaires ne comprennent pas le programme. Dans le cas de Lettonie mentionné ci-dessus, la législation d'assistance sociale est si compliquée qu'il est difficile même pour les chercheurs et administrateurs de la comprendre. Il n'est donc pas étonnant que des pauvres ne la comprennent pas. Des systèmes trop compliqués existent dans beaucoup d'ex-républiques de l'Union Soviétique. Au Kirghizistan il y a 40 pages pleines énumérant toutes les prestations du secteur de la politique sociale. Non seulement existe-t-il le besoin de fournir des informations correctes sur les programmes de filets de protection, mais probablement la plupart des programmes devraient-ils être simplifiés.
- Les coûts d'opportunité des demandes excèdent les bénéfices. Par exemple, selon la législation d'assistance sociale de l'Arménie, une mère faisant une demande pour une modeste prestation pour son enfant invalide doit assembler de nombreux documents administratifs de divers endroits et de différentes sources, ce qui l'oblige à faire de longs trajets et à attendre dans de longues queues pendant plusieurs journées. À la suite de quoi peu de personnes se dérangent pour le faire. Une estimation réaliste de *tous* les coûts qui échoient aux demandeurs et qu'ils doivent payer doit être incluse dans la structuration de tout programme social.

*Corruption.* La corruption ne prend pas son origine dans les esprits tordus d'éléments à demi criminels mais à cause de pénurie et du comportement rationnel des agents. Évidemment, dans de même conditions quelques bureaucrates pourraient accepter des pots-de-vin ou tolérer des entorses au règlement alors que d'autres ne le feraient pas. Cela ne signifie pas que les créateurs de programmes devraient ignorer la possibilité de corruption. La corruption est un problème grave, spécialement lorsque les programmes sociaux sont concernés car cela peut ébranler l'efficacité et l'efficience du programme. Qui plus est, cela menace à long terme la crédibilité du programme et tous les agissements du gouvernement. La corruption se présente sous de nombreuses formes différentes : (i) l'acceptation de pots-de-vin de la part des clients ; (ii) l'application du règlement pour l'évaluation des critères d'admissibilité de manière à favoriser ou à entraver les bénéficiaires ; et (iii) le détournement de fonds, de biens ou de revenus du programme social.

Il y a deux manières distinctes de réduire les motivations menant à la corruption dans un programme en cours : (i) en simplifiant le programme et/ou (ii) en augmentant les coûts des activités de corruption à la personne la commettant.

Alors que les bureaucrates et les politiciens ajoutent souvent des contrôles, des restrictions et des règlements supplémentaires en vue de dissuader de se livrer à la corruption dans un programme donné, cela ne produira pas nécessairement l'effet voulu. Augmenter la complexité d'un programme souvent augmente aussi les coûts d'observation du programme, ce qui peut être une démotivation pour qu'une grande partie de la population ciblée y participe. De plus, les programmes complexes sont plus difficiles de surveiller et de vérifier que de simples programmes, ce qui facilite la dissimulation d'un comportement de corruption. Par ailleurs, la simplification d'un programme peut être une puissante stratégie contre la corruption. Cela peut s'effectuer en supprimant toute occasion pour que soient entreprises des activités indésirables ou corrompues. Par exemple, en ce qui concerne les programmes de virements, les occasions de corruption peuvent être réduites en minimisant le nombre des différentes personnes et lieux par lesquels l'argent doit passer avant d'atteindre le bénéficiaire. Au lieu de cela, l'argent peut être

distribué du centre en utilisant le service postal ou les banques afin de réduire l'entremise des responsables locaux ou il peut être distribué sous forme de cartes codées pour que les bénéficiaires les utilisent directement dans les magasins. De telles méthodes simplifient le programme et peuvent en même temps réduire la corruption. Il n'est pourtant pas toujours possible de simplifier de manière efficace, surtout lorsqu'il existe seulement une technologie et des institutions bancaires limitées dans les localités où le programme est mis en place.

La deuxième façon de réduire les motivations menant à un comportement de corruption est d'augmenter les coûts de la corruption. Cela peut s'obtenir en réduisant les montants des prestations ou les périodes durant lesquelles les services ou les prestations sont distribués. Cela signifie que les prestataires corrompus et les bénéficiaires doivent répéter leur opération avec un risque accru d'être découverts et que les gains de chacune des opérations soient si limités que nombreux seront ceux qui décideront que le risque ne vaut pas la chandelle. L'encouragement vers un climat contre la corruption dans le pays peut également augmenter les coûts d'un comportement indésirable au moyen du développement d'un système crédible et efficace de suivi et de vérification et d'une pression concurrentielle croissante.

#### **IV : Structures institutionnelles et mise en place du programme**

Les premières sections de cet exposé ont souligné le fait que les institutions et les motivations qu'elles créent pour les intéressés influencent fortement les chances qu'un programme de filet de sécurité social (ou tout programme social) aura une mise en place réussie. Cependant, plus largement, le succès d'un programme pourra être affecté par la structure institutionnelle *existante* et la capacité qui prédomine dans une région ou un pays. Cela comprend la capacité des administrations centrales et locales, la mesure dans laquelle les prestataires non gouvernementaux opèrent dans le pays en question et leurs capacités, et la mesure dans laquelle les collectivités peuvent arriver à participer à l'administration des programmes. Cette section explore en plus de profondeur le rôle des structures et capacités institutionnelles en se concentrant sur trois cas génériques : un pays caractérisé par une capacité institutionnelle limitée, un pays ayant une capacité institutionnelle limitée mais en développement et un pays ayant des institutions entièrement développées.

##### ***Un pays à la capacité institutionnelle limitée***

S'il existe une bureaucratie dysfonctionnelle et un manque d'autorité policière et judiciaire dans un pays, peu de programmes peuvent être viables s'il sont structurés selon la théorie. Dans cette situation, quelquefois même après que le programme ait été créé et qu'il ait été établi qu'il était désirable de le mettre en place, il serait malgré tout peut-être préférable de l'abandonner. Les dommages produits à la suite d'un programme mal exécuté pourraient être beaucoup plus importants que tout avantage qui en découlerait.

*Limiter les programmes.* Cependant, il serait peut-être possible de limiter les objectifs et l'envergure du programme. Dans certains cas, le « meilleur » en termes politiques peut être l'ennemi du « bien ». Il conviendrait peut-être d'accepter quelques failles dans le système en ayant connaissance ou l'espoir que ce que le programme peut faire sera fait suffisamment bien. Par exemple, les coûts d'un ciblage précis pourraient être trop élevés pour justifier les coûts

institutionnels de le mettre en place, donc les créateurs du programme pourraient choisir de cibler par groupe d'âge plutôt qu'au niveau des ressources.

Dans les pays où la bureaucratie dans certaines régions ou dans certaines parties du pays est plus fonctionnelle que dans d'autres parties, les régions les moins développées peuvent quelquefois être stimulées par les réussites obtenues dans les régions ayant une bureaucratie efficace. Par exemple, en Afrique du Sud quelques provinces ont des programmes de filet de protection qui semblent fonctionner relativement bien tout en stimulant les provinces moins avancées et l'administration centrale de suivre sa marche.

*Faire participer l'administration centrale (avec un soutien extérieur).* Dans les pays où la capacité locale peut manquer mais où une capacité et une légitimité existent en grande mesure à niveau national, il y a une grande chance que certains programmes peuvent être mis en place avec beaucoup de succès. À la longue, l'administration centrale peut transférer une partie de sa capacité technique et administrative à niveau local. Par exemple, le système de revenu minimum garanti et d'assistance sociale à la seule prestation au Kirghizistan ne paraissait pas viable lors de sa création. Il fut pourtant mis en place avec assez de succès à cause de sa structure centrale institutionnelle assez forte, un programme détaillé de formation de trois ans sur place et la participation étroite d'organisations d'aide internationales, qui était dans ce cas le Conseil britannique appuyé par la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement.

*Faire participer le public.* Un des problèmes dans les pays plus pauvres est souvent le manque d'adhésion aux programmes de filets de protection par d'importants intéressés de la population. Ce sentiment d'adhésion peut être construit à une petite échelle locale en faisant participer quelques acteurs locaux importants à la conception du programme. Les ONG, les églises, les dirigeants religieux et les habitants bien informés peuvent être consultés pendant de nombreuses phases du processus d'élaboration. De cette manière, les autorités centrales peuvent éviter de commettre des fautes qui ne leur sont pas claires mais qui sont faciles à détecter à niveau local. Qui plus est, la corruption peut être évitée ou diminuée si une communauté locale sent une certaine adhésion à un programme.

Une étape plus avancée pourrait être d'utiliser les dirigeants de collectivités pour administrer ou même exécuter un programme. Ces administrateurs des collectivités mêmes peuvent utiliser leurs connaissances de la structure sociale locale pour prendre des décisions concernant l'allocation et la distribution des prestations et services. Souvent, si les décisions sont prises localement elles sont considérées comme étant plus légitimes par les collectivités qui bénéficieront du programme que si les décisions avaient été prises par l'administration centrale. Afin que la régionalisation fonctionne efficacement il doit exister une certaine tradition dans les actions au niveau de la communauté et l'organisme chargé des décisions devrait être largement incontesté.

Alors que ces conditions sont rarement totalement remplies, il y a quelques bons exemples de programmes de filet de protection sociale mis en place dans les collectivités de pays en développement. En Ouzbékistan, le système traditionnel Malhalla est utilisé pour exécuter le programme d'assistance sociale du pays. Selon le système ouzbek, le Malhalla (une réunion traditionnelle de « notables » de la communauté) a la discrétion d'octroyer des prestations pour assister tout ménage qu'il juge être dans le besoin. Les principes directeurs exigent que le Malhalla examine et consigne d'amples renseignements sur les ménages bénéficiaires, mais la

décision finale dépend du Malhalla lui-même. En Albanie, les habitants bien informés jouent un rôle dans le système d'assistance sociale. Alderman (2000) estimait que l'affectation de prestations semble être bien ciblée car les dirigeants albanais semblent en savoir plus sur les ménages de leur communauté que des informations qu'obtiendrait quiconque venant de l'extérieur, comme des fonctionnaires de l'administration centrale. Au Tadjikistan, les commissions d'enseignants-parents sont habituées à octroyer des allocations aux enfants les plus pauvres dans les secteurs scolaires, mais c'est un développement récent, de sorte qu'il n'y a pas encore de données pour son évaluation.

Quoique le fait que les exemples ci-dessus paraissent être réussis, leur potentiel pour les exécuter à une plus grande échelle ne devrait pas être surestimé. De nombreuses conditions doivent être remplies pour qu'une participation intense d'une collectivité aux programmes de filet de protection soit efficace. Le niveau de capacité technique à niveau local est souvent insuffisant et demande un ample développement au moyen de formation et de supervision intensive. Il existe aussi le danger que les dirigeants locaux ne dirigent pas les bénéficiaires du programme vers la population devant être ciblée. De plus, les dirigeants locaux pourraient perdre le soutien de la communauté locale si on leur demande d'entreprendre des tâches et de prendre des décisions qui ne seraient peut-être pas dans le cadre des responsabilités qu'ils accepteraient traditionnellement.

### *Un pays aux institutions naissantes*

Si certaines parties de la bureaucratie du pays peuvent fonctionner correctement, y compris quelques gouvernements locaux et communautés, quelques options institutionnelles supplémentaires peuvent être disponibles. Nous identifions deux de ces options dans cette section : (i) décentraliser la responsabilité concernant l'affectation des ressources des filets de sécurité vers le niveau régional ou local afin d'augmenter l'efficacité des programmes et (ii) utiliser le secteur privé émergent, dont les ONG, pour offrir des services efficaces. Une troisième option concernant la totale régionalisation du processus politique sera examinée dans la section suivante mais peut aussi être pertinente pour les pays ayant une bureaucratie fonctionnant partiellement et des institutions en évolution.

*Ressources ciblées des filets de protection selon la géographie.* Peut-on aborder la pauvreté et la vulnérabilité en offrant seulement des prestations directement à des personnes ou familles ou est-il utile de cibler des régions entières ayant une prédominance de pauvres ? Spécifiquement, est-ce que le ciblage régional et géographique une option viable dans les pays où la bureaucratie ne fonctionne pas correctement ? L'évidence du ciblage géographique est mitigée mais dépend de façon cruciale de la structure du programme et de l'existence d'institutions efficaces (agences gouvernementales et autres prestataires de services) dans la région ciblée (Ravallion, 1999 et 2000 et Alderman, 2000). Dans les pays où existe une bureaucratie qui fonctionne bien on peut considérer un ciblage géographique.

Le ciblage géographique a généralement des coûts administratifs et économiques relativement bas mais, évidemment, a le désavantage d'avoir tendance à inclure parmi les bénéficiaires des personnes qui ne sont pas pauvres. L'efficacité du ciblage géographique augmente avec la proportion des membres pauvres dans la région en question et peut augmenter davantage en l'utilisant conjointement avec des efforts supplémentaires de ciblage par l'intermédiaire de la communauté.

Un exemple de ciblage géographique (et autre) réussi est le programme mexicain *Progresa*. Initialement, 104.000 localités ont été classées selon la « marginalité » basée sur un ensemble de données (comprenant des variables comme le pourcentage d'analphabètes de plus de 15 ans et le pourcentage de ménages sans accès à l'eau potable, aux égouts et à l'électricité). En se fondant sur ce classement, 76.000 localités ont été sélectionnées pour recevoir de l'assistance supplémentaire. Dans ces localités sélectionnées, les ménages ont été classés selon leurs revenus déclarés par habitant pour tous les membres de cellules familiales. Une ligne de pauvreté a été construite, et tous les ménages ayant un revenu déclaré au-dessous de la ligne de pauvreté furent choisis pour recevoir de l'aide. La liste qui en découla fut alors révisée à la suite d'informations communiquées par les autorités locales et des membres de la communauté qui étaient capables de juger de la condition réelle de « pauvreté » de ces ménages. Les résultats sont modestement encourageants, mais un minimum de données de qualité acceptable est nécessaire afin de classer les localités pour prendre des décisions sensées.

*Se remettre aux prestataires de services du secteur privé.* Jusqu'à présent nous avons supposé que le prestataire, public ou non, était un monopoliste. Cela pourrait être un problème car ces prestataires ont peu de motivation tant pour limiter les coûts que pour offrir un bon service. La question repose sur la possibilité de permettre à de nombreux prestataires d'exécuter un programme de filet de protection sociale et de les laisser agir comme concurrents. Il y a beaucoup de programmes sociaux pour lesquels beaucoup de prestataires sont la règle plutôt que l'exception, surtout dans les domaines de la santé et de l'éducation (dans ces cas-là, on utilise souvent un financement de coûts fixes par habitant). Cependant, peu de programmes de filets de protection dépendent de prestataires compétitifs, que ce soit pour obtenir des bénéfices ou à but non lucratif. Il est intrinsèquement difficile d'introduire des éléments de marché dans des programmes de filet de protection. Les firmes privées ne sont probablement pas enthousiastes à l'idée de fournir le genre de services qu'offrent ces programmes. Aux Pays-Bas, il y a eu des tentatives pour privatiser la fourniture de certains services sociaux, mais en général le succès a été limité et les coûts totaux d'administration des programmes ont en réalité augmenté. Pourtant l'expérience de l'Uruguay pour la privatisation du programme des repas scolaires a été plus positive (voir l'encadré 2).

**Encadré 2 : Participation du secteur privé au *Programa de alimentación escolar* de l'Uruguay**

Ce programme de repas scolaires fournit un repas et/ou un goûter aux enfants nécessiteux dans les écoles primaires situées dans des quartiers défavorisés dans tout l'Uruguay. Les écoles ayant droit au programme sont choisies selon des critères s'ajoutant au fait des enfants démunis, comme le niveau moyen d'éducation de la mère de l'écolier ou un indice des besoins fondamentaux non satisfaits. Le directeur de l'école identifie alors les écoliers des écoles sélectionnées qui sont le plus dans le besoin. Au début le personnel de l'école fournissait la nourriture et préparait les repas.

Une évaluation effectuée en 1996 a révélé qu'il y avait une grande variation dans le contenu nutritionnel des repas fournis dans le cadre du programme et qu'il était onéreux de fournir les repas préparés par les écoles. À la suite de ces constatations, l'acquisition de la nourriture et sa préparation ont été transférées à la charge de prestataires privés. La participation des prestataires privés a amélioré la qualité des repas en normalisant les spécifications du contenu calorifique et nutritionnel et les coûts ont été réduits.

En règle générale, la sous-traitance privée dans les secteurs sociaux demande un énorme engagement de la part du gouvernement en ce qui concerne la réglementation, le suivi et la formation des prestataires du secteur privé. Cependant, de nombreux gouvernements de pays en développement ont une carence en cette capacité. De plus, les firmes privées (firmes à but lucratif comme à but non lucratif) demandent un marché ayant au moins une dimension minimale. Cela signifie que, même dans le domaine de la santé et de l'éducation, la participation du secteur privé est généralement limitée aux zones urbaines très peuplées. Quand ces conditions requises concernant la dimension du marché et la capacité du gouvernement pour la réglementation et le contrôle sont remplies, il y a différentes manières d'encourager la concurrence entre ces prestataires. Les plus populaires sont les bons, la sous-traitance de services, la sous-traitance administrative, les contrats de location et les concessions. Chacune a ses limitations. Néanmoins, malgré les limitations qui sont traditionnellement associées à la participation et concurrence du secteur privé, l'intention d'augmenter la pression concurrentielle était l'une des principales raisons pour lesquelles, dans certains pays (notamment aux États-Unis), tout le processus de création et de mise en place de programmes de filets de protection a été décentralisé depuis le niveau fédéral au niveau de l'état.

Une option supplémentaire pour augmenter le nombre de prestataires du secteur privé pourrait être de faire participer les ONG locales et internationales plus intensément pour la fourniture de filets de protection pour le public. Les ONG peuvent varier depuis de vastes organisations internationales à grande échelle comme la Croix Rouge, Oxfam ou Médecins sans frontières jusqu'à des micro-organisations locales se spécialisant en lobby pour une seule question locale. Elles sont souvent très bien informées sur les aspects spéciaux des conditions sociales et elles ont souvent des relations bien établies avec des parties de la communauté. Dans de nombreux cas, les ONG sont extrêmement dévouées à leur mission et leurs employés ou collègues sont très motivés et engagés. Ce sont sans aucun doute des arguments positifs à faveur de l'inclusion des ONG pour la mise en place de certaines sortes de programmes sociaux. Dans beaucoup de pays, elles jouent un rôle important pour les services de santé. En Bolivie, par exemple, environ un quart des établissements de santé dans les grandes villes sont fournis par les ONG.

Cependant, quelques remarques d'avertissement doivent être mentionnées. Premièrement, les ONG ont souvent peu d'expérience pour l'exécution de programmes de filet de protection. Deuxièmement, les points forts des ONG sont fréquemment aussi leurs faiblesses ; elles connaissent très bien les conditions locales, mais cela ne veut pas dire qu'elles peuvent faire fonctionner des programmes dans d'autres endroits du pays ou sous de différentes circonstances. De même que pour les programmes basés dans les communautés, l'administration centrale aurait toujours un fort rôle superviseur, tout spécialement en ce qui concerne la formation, le suivi et l'évaluation.

### *Un pays aux institutions développées*

Même dans une nation à la structure complètement développée, la création et la mise en place de filets de protection et de programmes sociaux est un processus dynamique. Les dirigeants doivent avoir le juste assortiment de programmes et doivent être prêts à « calibrer » ou ajuster les opérations des programmes quand cela s'avère nécessaire de façon à améliorer leur performance. Du point de vue institutionnel, les programmes peuvent ou bien être organisés autour d'une bureaucratie centralisée — et cela serait peut-être préférable lorsque les administrations locales,

le secteur privé et la capacité de la communauté sont limités — ou bien ils peuvent avoir une structure plus décentralisée.

*Assortiment et ajustement des programmes.* À mesure que le système politique devient plus sophistiqué, il devient aussi plus compliqué, ce qui apporte de nouveaux problèmes. Un problème est celui des stimulants croisés. Les programmes sociaux ont souvent des objectifs qui sont interdépendants et, dans quelques cas, même contradictoires. Également, le nombre même de programmes dans un pays quelconque crée une énorme complexité. Ce problème existe spécialement dans les pays de l'OCDE avec des systèmes de protection sociale de longue date. Dans ces pays, les programmes sociaux ont été lancés pendant une longue période et souvent de façon irrégulière et peu d'attention a été portée sur les effets croisés et les cohérences internes. Dans la plupart des pays en développement et des économies en transition, beaucoup de ces problèmes peuvent être évités en réformant ou en « ajustant » les programmes pour les rendre plus simples et plus consistants. Le suivi et l'évaluation de façon régulière révéleront quels aspects fonctionnent comme prévu par les promoteurs, où les stimulants agissent incorrectement et quels sont les effets secondaires indésirables inattendus du programme. De plus, les programmes seront sujets à des influences exogènes.

*Régionalisation partielle ou complète.* La régionalisation est un concept qui a reçu une attention croissante dans le monde parmi les dirigeants, surtout comme le résultat d'un débat sur les systèmes de protection sociale aux États-Unis. La régionalisation et la décentralisation sont des termes synonymes qui se rapportent au processus selon lequel l'administration centrale délègue certaines décisions politiques à un niveau administratif et législatif plus bas et plus local.

Un argument clé à faveur de la régionalisation est que les autorités locales sont mieux informées au sujet des intéressés que les autorités centrales et sont en meilleure position pour identifier les personnes dans le besoin et pour s'assurer qu'ils recevront les services du programme. Cela est spécialement vrai dans les environnements pour lesquels l'information sur la population n'est pas facilement disponible ou il est difficile d'atteindre les habitants pauvres et vulnérables. Les dirigeants locaux peuvent être inestimables pour cibler l'aide sociale nécessaire à ceux qui en ont le plus besoin. Par exemple, dans le cas de l'Albanie, les dirigeants locaux utilisent diverses sources d'information qui ne serait pas accessible à l'administration centrale. Les dirigeants locaux sont également en meilleure position pour suivre les bénéficiaires : « Les ménages seront moins capables de cacher des informations concernant leur situation des autorités locales que de celles de niveau national. » (Alderman, 2000).

Un autre argument à faveur de la décentralisation est la supposition que les administrations locales sont plus responsables envers les habitants car elles peuvent observer plus facilement et contrôler les décisions et les dépenses des autorités dans leur voisinage que celles de l'administration centrale. La véracité de cette supposition dépend clairement de si les habitants du pays en question ont un contrôle efficient de l'administration locale. Même si cela est vrai, si le financement du filet de protection sociale vient de l'administration centrale mais le programme est administré localement, les autorités locales n'ont pas de motivation pour maintenir les coûts modérés ou pour améliorer l'efficacité du programme. Afin de contrecarrer ce problème, des mécanismes de subventions (comme décrits plus haut) peuvent être conçus en sorte de transférer le financement depuis l'administration centrale vers la localité de telle sorte que la responsabilité soit maintenue.

Il est important que toute forme de régionalisation ou de décentralisation soit basée sur un contrat clair entre l'administration centrale et les municipalités. (voir Tanzi, 1996). Les responsabilités et le pouvoir de chaque niveau d'autorité doit être clairement identifié, et chacun devrait recevoir des ressources suffisantes pour leur permettre de mener à bien leurs responsabilités. Un exemple des États-Unis suggère que le bon établissement de cet équilibre, y compris en s'assurant qu'il existe une capacité administrative locale adéquate, est loin d'être facile. Plusieurs pays, dont le Mexique, l'Indonésie et la Thaïlande ont récemment eu des difficultés pour identifier les rôles des institutions et des municipalités dans le contexte de la décentralisation de la prestation de services de protection sociale.

## **V : Résumé**

Le principe de cet exposé est que les institutions ont de l'importance pour la structuration et la mise en place de programmes sociaux en général et de programmes de protection sociale en particulier. Nous soutenons que l'élaboration d'un programme de protection sociale présente des défis singuliers étant donné la nature du travail que ces programmes sont sensés effectuer. D'abord, aider les pauvres et les vulnérables exige que le programme ait une grande couverture et un ample accès, nécessitant un certain degré de décentralisation de prestation de services et d'administration. Ensuite, il y a généralement très peu de prestataires de services de protection sociale, ce qui crée certains problèmes de motivation. De plus, les prestataires n'ont peut-être pas la capacité ou les stimulants pour entreprendre le genre de suivi et d'ajustements constants nécessaires à la mise en œuvre efficace des programmes.

### ***Les stimulants et la conception des programmes de protection sociale***

Il existe plusieurs mécanismes et stratégies qui peuvent être utilisés pour aider à assurer que les stimulants offerts aux intéressés et aux acteurs sont compatibles avec les buts des programmes de filets sociaux de sécurité. Ils peuvent être classés selon qu'ils sont liés aux relations entre les prestataires et les promoteurs des programmes ou aux relations entre les prestataires et les bénéficiaires des programmes.

*Prestataires et promoteurs.* Les stimulants pécuniaires personnels sont clairement un facteur principal de motivation pour les prestataires, qu'ils soient du secteur privé ou public. S'assurer que le taux salarial pour les fonctionnaires et autres prestataires est compétitif avec les salaires donnés à d'autres lieux de travail et adéquate pour les objectifs du programme est une raison majeure pour obtenir une réduction de rendement médiocre et de corruption potentielle.

Cependant, les stimulants pécuniaires offerts par l'entremise de la structure institutionnelle même sont fréquemment un élément n'étant pas tenu en compte pour la réussite ou l'échec de la structure d'un programme. Les questions majeures sont la manière dont les programmes sont financés et qui a le pouvoir de prendre des décisions pour les dépenses. Il y a plusieurs mécanismes de partage de recettes fiscales qui peuvent corriger les problèmes de stimulants, dont les formules de dotation de contrepartie. Mais lorsque la capacité de recettes fiscales est limitée, d'autres formules de dotation comme les dotations forfaitaires peuvent encourager les prestataires locaux à dépenser raisonnablement et avec efficacité.

*Prestataires et bénéficiaires.* Notre discussion s'est centrée sur le comportement des prestataires et ne traitait pas comment le comportement du marché du travail des bénéficiaires était affecté par les caractéristiques du programme. Nous avons noté pourtant que la structure du programme donne aux potentiels bénéficiaires une démotivation pour souscrire au programme, et il faudrait faire attention d'éviter de telles conséquences. Cela inclut qu'il faut maintenir à un bas niveau tous les coûts associés à la souscription à un programme, y compris le temps utilisé, l'effort et les coûts d'opportunité. L'information sur le programme devrait être librement disponible de telle sorte que les bénéficiaires potentiels puissent faire des choix intelligents.

Le comportement des prestataires même peut entraver l'efficacité du programme. Une corruption potentielle — depuis une franche tentative de corruption jusqu'à une application sélective du règlement sur les conditions d'admission — peut saper les objectifs d'un programme. Le stimulant pour un comportement de corruption peut avoir son origine dans la structure même du programme. Les caractéristiques du programme qui peuvent réduire les motivations de corruption consistent en la simplification des objectifs et du processus du programme, comme la réduction du nombre d'administrateurs et de responsables participant aux transactions des filets de protection. Une autre solution pourrait être de distribuer l'argent liquide directement aux bénéficiaires au moyen du service postal ou de cartes électroniques, réduisant ainsi la participation des responsables et les coûts de transport et de service de sécurité. Il est également possible d'augmenter les coûts d'un comportement de corruption en augmentant les activités de supervision et de suivi et en limitant les montants des prestations ou les périodes pendant lesquelles elles sont distribuées.

### ***Structures institutionnelles et la mise en place de programmes de filets de protection***

En plus d'être influencée par des stratégies financières et les caractéristiques structurelles du programme lui-même, l'efficacité d'un programme est affectée par la structure macro institutionnelle prédominante dans le pays ou la région. Il y a trois cas hybrides qui caractérisent l'ampleur du développement de la structure institutionnelle, pour chacun desquels plusieurs caractéristiques de la structure du programme peuvent être appropriées.

*Dans les pays à la capacité industrielle limitée.* Avec une bureaucratie en grande partie dysfonctionnelle, la meilleure stratégie pourrait être de limiter les objectifs et l'envergure du programme pour éviter de rendre le programme dépendant de structures institutionnelles non fiables. Cela peut inclure de faire participer la collectivité au moyen d'efforts de ciblage de la communauté, permettant un règlement de ciblage moins rigoureux ou limitant le programme à des régions précises. Par contre, si le problème est une capacité locale faible, le maintien d'une participation centrale peut être efficace, renforcée par l'appui des ONG et peut-être des donateurs externes. La coordination de la mise en œuvre d'un programme avec des organismes non gouvernementaux et des collectivités locales est une stratégie singulièrement prometteuse.

*Dans les pays aux institutions naissantes.* Si certaines dépendances de la bureaucratie administrative fonctionnent bien et si le secteur privé et les institutions locales sont en développement, d'autres options peuvent être considérées pour la conception. Celles-ci comprennent l'utilisation de méthodes de ciblage plus sophistiquées pour que les ressources arrivent aux niveaux local et régional et en faisant participer davantage le secteur privé pour la prestation de services de filets de protection.

*Dans les pays aux institutions totalement développées.* Dans les pays ayant une bureaucratie et les institutions du secteur privé en bon fonctionnement, un plus ample éventail d'options de conception sont disponibles. Pour les institutions, les programmes peuvent être organisés autour d'une bureaucratie centrale ou peuvent être décentralisés ; ces programmes peuvent reposer fortement sur des prestataires privés et les municipalités ou peuvent être dirigés par le secteur public. De toute façon, les responsables politiques doivent faire attention au mélange de différents programmes et essayer de minimiser les chevauchements entre un programme et un autre.

Une stratégie importante pour augmenter l'efficacité générale et l'efficience institutionnelle de la politique sociale a été de rendre la responsabilité des programmes sociaux aux administrations locales et aux prestataires. Cela n'a pas été essayé en grande échelle mais a été bien exécuté dans bon nombre de pays et tout spécialement aux États-Unis. Il n'y a pas jusqu'à présent d'évidence concluante quant au succès de cette stratégie de régionalisation, mais il est important que toute forme de régionalisation ou de décentralisation soit basée sur une claire définition des responsabilités des administrations centrales et locales avec une claire disposition établie pour le financement. Les décisions sur la régionalisation ne devraient pas être axées autour de considérations sur une administration *plus ou moins* importante mais au lieu de cela devrait chercher à garantir une *bonne* administration et une bonne gestion des affaires publiques.

## Références

- Alderman, H. 2000. "Do Local Officials Know Something We Don't? Decentralization of Targeted Transfers in Albania" Washington, D.C.: The World Bank. Processed.
- Alderman, H. 1999. "Multi-tier Targeting of Social Assistance: Role of Inter-governmental Transfers" Washington, D.C.: The World Bank. Processed.
- Bahl, R.W. and J.F. Linn. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Gramlich, E.M. 1987. "Cooperation and Competition in Public Welfare Politics" *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, no. 3 (Spring 1987). pp. 417-431.
- Gramlich, E.M. 1977. "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature" in W.E. Oates (ed) *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington: Lexington Books.
- Hines, J.R. and R.H. Thaler. 1995. "Anomalies: The Flypaper Effect" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, no. 4 (Fall 1995). pp. 217-226.
- Moffit R. 1992. "Incentive Effects of the U.S. Welfare System" *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, March, pp. 30 – 61.
- Oates, W.E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism" *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVI (September 1999), pp. 1120-1149.
- Oates, W.E. 1994. "Federalism and Government Finance" in J.M. Quigley and E. Smolensky (eds) *Modern Public Finance* Harvard: Harvard University Press.
- Ravallion, M. 2000. "Monitoring Targeting Performance when Decentralized Allocations to the Poor are Unobserved" *World Bank Economic Review*, Vol. 14, no. 2 (2000).
- Ravallion, M. 1999. "Are Poorer States Worse at Targeting their Poor?" *Economic Letters* Vol. 65 (1999). pp. 373-377.
- Tanzi, V. 1996. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects" in M. Bruno and B. Pleskovic (eds) *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995* Washington, D.C.: The World Bank.