

Réforme des services au profit des pauvres

Les pauvres doivent mieux maîtriser les services essentiels

Shantayanan Devarajan et Ritva Reinikka

LA PAUVRETÉ a maintes dimensions. Outre la faiblesse des revenus (moins de 1 dollar par jour), l'analphabétisme, la mauvaise santé, l'inégalité des sexes et la dégradation de l'environnement sont tous des aspects de la pauvreté. C'est sur ces aspects que portent les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), entente sans précédent de la communauté internationale sur les buts à atteindre pour réduire la pauvreté (voir page 47). Mais les progrès du développement humain ne suivent pas ceux de la lutte contre la pauvreté monétaire (graphique 1). Si le monde dans son ensemble (à l'exception de l'Afrique subsaharienne) est sur la bonne voie pour ce qui est du premier objectif — réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour d'ici à 2015 —, il ne l'est pas pour atteindre les objectifs fixés en matière de scolarisation primaire, d'égalité des sexes et de mortalité infantile. De plus, il existe un grand fossé entre les riches et les pauvres du même pays sur le plan de la santé et de l'éducation.

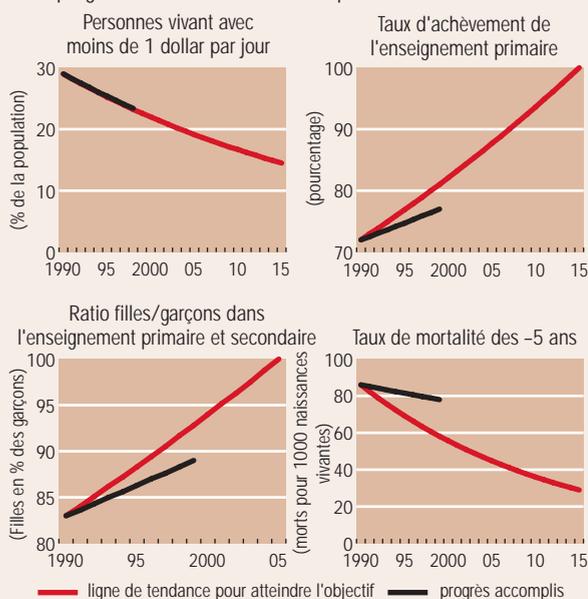
En Bolivie, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est d'environ 30 pour 10.000 naissances vivantes pour le quintile le plus riche de la population et de 140 pour 10.000 pour le quintile le plus pauvre. Au Pérou, presque tous les adolescents du quintile le plus riche ont achevé leurs études primaires, contre moins de 67 % pour le quintile le plus pauvre.

Les ODM ne sauraient être réalisés sans croissance économique, mais celle-ci n'est pas suffisante, surtout pour ce qui est des objectifs de santé et d'éducation. L'Afrique atteindra l'objectif de réduction de la pauvreté monétaire si sa croissance par habitant double, mais elle n'atteindra pas les objectifs de scolarisation primaire et de mortalité infantile si elle compte seulement sur l'accélération de la croissance. Une progression plus rapide vers les ODM exigera une augmentation sensible des ressources externes et une utilisation plus efficace des ressources internes et externes. Pour les objectifs de développement humain, un emploi plus efficace des ressources passe par une amélioration de la prestation des services — eau, assainissement, énergie, transports, santé et éducation — qui contribue aux résultats en matière de santé et d'éducation.

Graphique 1

Atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire

Les progrès du développement humain sont à la traîne des progrès dans la réduction de la pauvreté monétaire.



Source : www.developmentgoals.org

Il est essentiel d'améliorer les services

Trop souvent, ces services font défaut aux pauvres. Premièrement, les pouvoirs publics consacrent très peu de leurs crédits budgétaires aux pauvres, c'est-à-dire aux services dont les pauvres ont besoin pour améliorer leur santé et leur éducation (graphique 2). Deuxièmement, même lorsque les dépenses publiques peuvent être réaffectées en faveur des pauvres, par exemple par une réorientation des ressources vers les écoles primaires et les dispensaires, les fonds ne parviennent pas toujours aux prestataires de services proprement dits. Au début des années 90, en Ouganda, seuls 13 % des dépenses non salariales d'enseignement primaire ont en fait été reçus par les écoles primaires. Il s'agit d'une moyenne : les écoles pauvres en ont perçu encore moins. Troisièmement, il ne suffit pas d'accroître la part des ressources consacrées aux écoles pauvres, comme en Ouganda. Il faut aussi que les enseignants, médecins et infirmières soient présents et efficaces. Mais ils opèrent souvent dans un système où les incitations à une prestation de services efficace sont faibles, la corruption est vive et le népotisme politique une pratique courante. Selon une enquête auprès des établissements de soins de santé primaires au Bangladesh, le taux d'absentéisme des médecins est de 74 %.

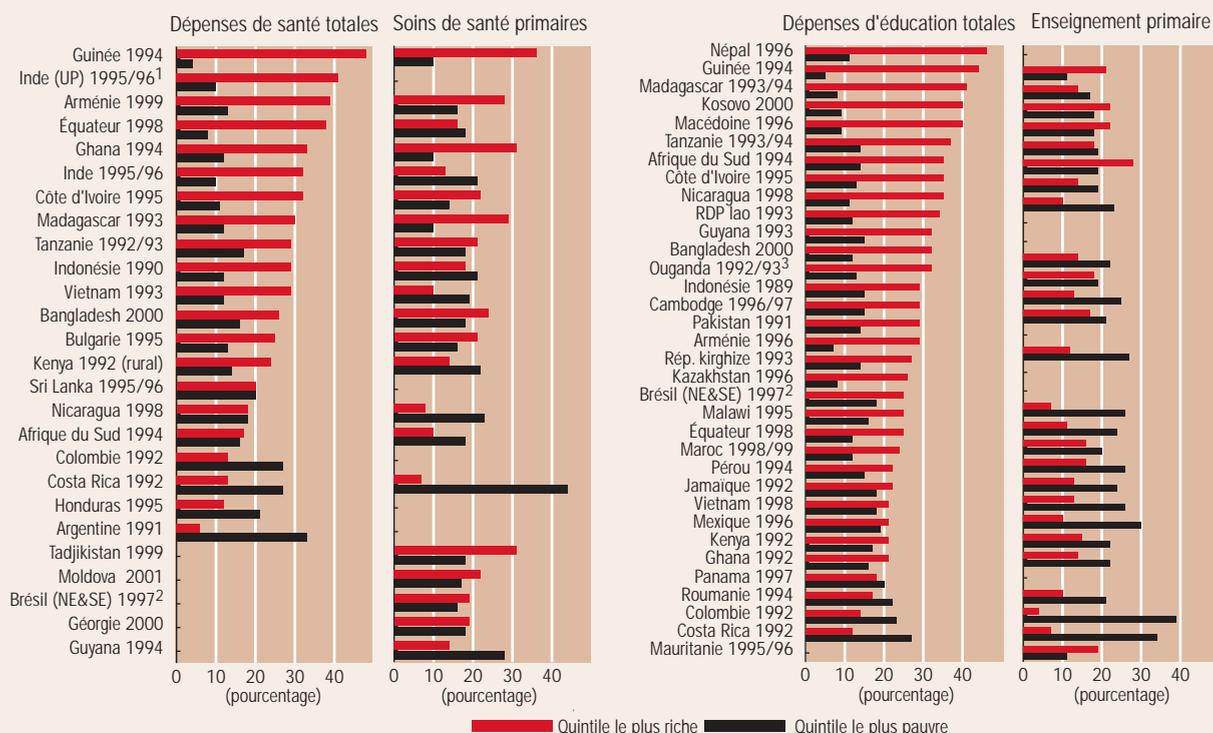
L'administration centrale n'ayant pas répondu aux attentes, la société cherche des solutions, et les résultats sont inégaux.

• Au lendemain d'une guerre civile, le Cambodge a sous-traité les soins de santé primaires dans certains districts et les a

Graphique 2

Des dépenses publiques inéquitables

Dans certains pays en développement, les dépenses de santé et d'éducation en faveur du quintile le plus riche sont plus élevées que celles en faveur du quintile le plus pauvre.



maintenus publics dans d'autres. Ces modes de prestation ont été répartis au hasard entre 12 districts, et les indicateurs de santé et l'utilisation des services par les pauvres ont progressé surtout dans les districts où les services étaient sous-traités.

- À Cartagène, en Colombie, la vente de concessions d'eau au secteur privé a amélioré les services et l'accès des pauvres à ceux-ci. Mais une opération similaire à Tucuman, en Argentine, a entraîné des émeutes et a dû être annulée.

- En Afrique du Sud, le transfert de la responsabilité des infrastructures aux collectivités locales a vite amélioré la prestation des services. Par contre, en Roumanie, la décentralisation de l'aide sociale a affaibli la capacité et les incitations des conseils locaux à fournir une aide en espèces aux pauvres, et le programme est en cours de recentralisation.

- En El Salvador, le programme Educo donne aux associations de parents le droit de recruter et de licencier les enseignants, ce qui, conjugué à leurs visites mensuelles dans les écoles, a réduit l'absentéisme des enseignants et des élèves et a entraîné une amélioration des résultats scolaires.

- Au Mexique, le programme Progres a consiste à donner de l'argent aux familles qui inscrivent leurs enfants à l'école et qui se rendent régulièrement dans un dispensaire. Le programme a accru le taux de scolarisation et a amélioré la santé des enfants.

Certaines de ces initiatives sont en cours d'adoption ailleurs. L'Équateur a un nouveau programme semblable à Progres; l'Ouganda commence à sous-traiter les services de santé

comme au Cambodge; et des comités de gestion scolaire de type Educo sont établis au Népal.

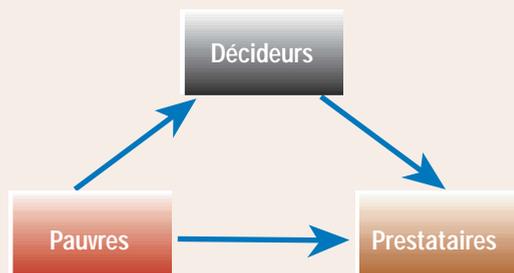
La dynamique des relations

Nous pouvons interpréter les diverses expériences des modes de prestation de services traditionnels et autres en distinguant dans la chaîne de la prestation des services trois groupes d'agents et en examinant les relations entre eux (graphique 3). Les pauvres (patients des dispensaires, étudiants, passagers de bus, consommateurs d'eau) sont les clients. Ils ont une relation avec les prestataires de services (docteurs, enseignants, chauffeurs de bus, compagnies d'eau). Ils ont une relation similaire lorsqu'ils achètent, par exemple, un sandwich au marché. Sur un marché concurrentiel, ils obtiennent le service, car ils peuvent en rendre responsable le prestataire. Autrement dit, le consommateur paie directement le prestataire; il sait s'il a reçu ou non le service qu'il a payé; et, s'il n'en est pas satisfait, il a un pouvoir sur le prestataire : il peut refuser de traiter de nouveau avec lui.

Pour des services comme la santé, l'éducation, l'eau, l'électricité, l'assainissement, toutefois, le prestataire n'est pas directement comptable au consommateur, car la société a décidé que ces services seraient fournis par l'État, c'est-à-dire que, par la «longue chaîne» de responsabilité, les clients/citoyens influent sur les décideurs et ceux-ci influent sur les prestataires. Lorsque des maillons de cette longue chaîne sont rompus, les services ne sont pas fournis et le développement humain en pâtit.

La responsabilité dans la fourniture des services

Trois relations fondamentales : pauvres-prestataires, pauvres-décideurs et décideurs-prestataires.



Considérons la première des deux relations — le lien entre les pauvres et les décideurs ou politiciens. Les pauvres sont des citoyens qui contribuent, en principe, à la définition des objectifs collectifs de la société. Dans la pratique, il n'en est pas toujours ainsi. Des services publics gratuits et des sinécures sont accordés à titre de faveurs politiques, mais rarement aux pauvres. En 1989, le Mexique a créé Pronasol, programme de lutte contre la pauvreté par lequel 1,2 % du PIB est affecté annuellement aux services d'eau, d'électricité, de nutrition et de construction d'écoles dans les communautés pauvres. Il ressort des évaluations du programme de six ans qu'il n'a réduit la pauvreté que de 3 %. S'il avait été parfaitement ciblé, il aurait pu la réduire de 60 %. La raison de ses résultats médiocres est apparue après examen de l'affiliation politique des communautés qui ont reçu des concours Pronasol. Les transferts par habitant aux municipalités dominées par le Parti révolutionnaire institutionnel, parti au pouvoir, ont été sensiblement plus élevés que les transferts aux autres municipalités.

Même si les pauvres peuvent influencer les décideurs, les services ne s'amélioreront que lorsque les décideurs veilleront à ce que les services soient vraiment fournis. Au Cambodge, les décideurs ont pu désigner les services requis aux ONG de sous-traitance. Mais ils ne peuvent pas toujours préciser la nature de nombreux services, et encore moins imposer des pénalités pour prestations insatisfaisantes. Étant donné les faiblesses de la longue chaîne de responsabilité, il est possible d'améliorer les services en renforçant la chaîne courte — en accroissant le pouvoir du client sur les prestataires. Les chèques éducation et les bourses d'étude tels que ceux relevant du programme d'assistance aux écoles secondaires pour filles au Bangladesh, grâce auquel les écoles reçoivent un don sur la base du nombre de filles inscrites, offrent des options aux clients et leur permettent d'exercer une influence sur les prestataires. Le programme Educo en El Salvador est un moyen de faire participer le client à l'amélioration de la prestation des services.

Responsabiliser davantage par l'aide

Pour améliorer les services offerts aux pauvres, il faut resserrer les relations dans la chaîne — entre le client et le prestataire, entre le citoyen et le décideur, et entre le décideur et le prestataire. Dans leur empressement à acheminer les services vers les pauvres, les donateurs d'aide court-circuitent ces relations.

- Les donateurs affaiblissent la relation entre décideurs et prestataires lorsqu'ils s'adressent à ces derniers sans passer par les premiers. Certains organismes choisissent de travailler avec

les ministères fonctionnels. D'autres traitent avec les collectivités locales ou s'adressent directement aux prestataires (dispensaires, écoles). Les décideurs du pays bénéficiaire perdent la maîtrise du programme, avec pour conséquences des affectations de dépenses incohérentes et une couverture inégale des services.

Certains donateurs et bénéficiaires essayent d'utiliser l'aide pour renforcer les maillons de la chaîne de prestation des services, notamment en intégrant l'aide au budget du bénéficiaire, ce qui rend les prestataires de services responsables devant le pays bénéficiaire, et non le donateur. L'aide que l'Ouganda reçoit de l'Allemagne, de l'Irlande, de la Norvège, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Banque mondiale fait partie du budget national, qui résulte d'un processus participatif concerté.

Des solutions

Le bilan des modes de prestation traditionnels et novateurs montre qu'il n'y a pas de panacée. Les relations à renforcer varient selon le secteur et le pays. Dans le domaine de l'éducation, le mieux serait peut-être de resserrer le lien entre client et prestataire, comme dans le programme du Bangladesh. Mais ce n'est peut-être pas le cas pour des services faciles à suivre qui ont un effet d'entraînement, comme les campagnes d'immunisation. Faut-il en déduire qu'il n'y a pas de leçons générales à tirer sur l'amélioration des services en faveur des pauvres? Non. Mais il n'existe pas de solution unique (voir encadré). Les trois questions ci-après peuvent nous guider dans la recherche de solutions adaptées aux services et aux circonstances.

- *L'action des pouvoirs publics est-elle favorable aux pauvres, ou est-elle le résultat d'un système clientéliste?* S'il y a des chances que les politiciens s'emparent des rentes découlant de services publics gratuits et les distribuent à leurs clients favoris («clientélisme»), un dispositif qui réduit les rentes pourrait améliorer le sort des pauvres. Il s'agirait de règles d'allocation transparentes et rendues publiques (par exemple dons par élève aux écoles ou transferts conditionnels aux ménages, comme dans le programme mexicain Progresa), ou du paiement de droits qui réduirait les subventions et, partant, les incitations des politiciens à réorienter les services vers leurs clients.

- *Les clients sont-ils un groupe homogène ou hétérogène?* Les étudiants handicapés ont des besoins spéciaux d'éducation, mais non d'immunisation. L'hétérogénéité se définit par des préférences. Qu'une fille aille à l'école ou non dépend peut-être de l'existence de toilettes séparées pour garçons et filles. Plus les préférences diffèrent, plus la décentralisation de la prestation de services est bénéfique.

- *Les services sont-ils faciles ou difficiles à suivre?* La réponse dépend du type de service et de la capacité institutionnelle du pays. Un médecin a une marge d'appréciation bien plus grande dans le traitement d'un malade qu'un électricien dans la mise en marche d'un réseau électrique. Bien sûr, elle varie aussi selon la personne qui assure le suivi. Il est plus facile pour les parents que pour une autorité scolaire centrale de déterminer si les enseignants sont présents et ce que leurs enfants apprennent.

À plus grande échelle

Comment les réformes des services peuvent-elles passer de l'état d'expériences novatrices à celui d'initiatives à l'échelle nationale? Outre l'adaptation de la prestation de services au contexte national, l'information peut jouer un rôle critique —

Huit solutions universelles

Sur la base de nos trois questions, il nous faut au moins huit solutions suffisamment souples pour être adaptées à chaque cas.

Financement par l'administration centrale avec sous-traitance (1).

Dans un contexte politique favorable, où l'action des pouvoirs publics fait l'objet d'un consensus, un service facile à suivre tel que l'immunisation pourrait être fourni par le secteur public ou financé par lui et sous-traité au secteur privé ou à des organismes sans but lucratif, comme le Cambodge l'a fait pour les soins de santé primaires.

Prestation des services par l'administration centrale (2).

Lorsque les services ne sont pas faciles à suivre — par exemple, parce qu'il est difficile de rédiger des contrats explicites ou d'en assurer l'exécution — mais que l'action des pouvoirs publics est favorable aux pauvres et que les clients forment un groupe homogène, le secteur public traditionnel et centralisé doit fournir les services. Le système éducatif français, avec sa gestion centralisée de services uniformes, en est l'un des meilleurs exemples. Mais trop de sociétés pensent à tort que, si un service est difficile à suivre, il doit automatiquement être fourni par l'administration centrale. Lorsque les élèves forment un groupe hétérogène ou que la politique nationale n'est pas axée sur les pauvres, la gestion du système éducatif par l'administration centrale — sans participation des élèves, des parents ou des collectivités locales — peut faire empirer la situation des pauvres.

Financement par les collectivités locales avec sous-traitance (3).

Lorsque les clients forment un groupe hétérogène et ont des pré-

férences différentes, les collectivités locales devraient participer à la prestation des services. Quand la politique locale est favorable aux pauvres (au contraire de la politique nationale), les collectivités locales pourraient assurer un financement des services plus fiable, et vice versa. La distribution de coupons aux clients permet à ceux-ci d'exprimer leurs préférences hétérogènes. Et la concurrence ainsi créée pourrait améliorer la qualité des services.

Prestation des services par les collectivités locales (4). Pour les services difficiles à suivre tels que l'éducation (du point de vue de sa qualité), la responsabilité de leur gestion pourrait être confiée aux associations de parents, comme dans le programme Educo en El Salvador, si la politique nationale est favorable aux pauvres.

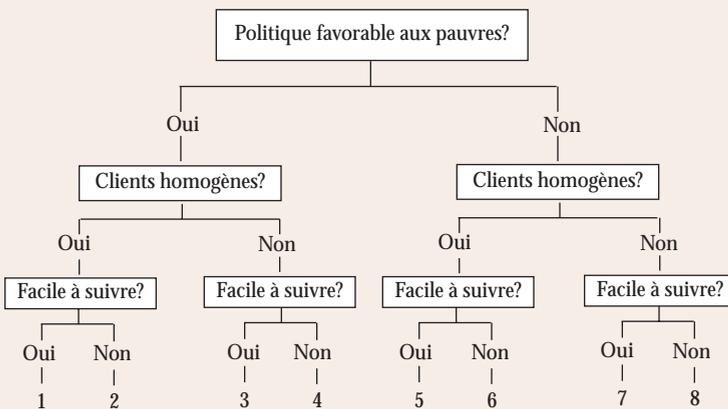
Pouvoir du client — passation de contrats (5). Lorsqu'il y a un risque de «captation» des services financés par le secteur public — la politique nationale n'est pas favorable aux pauvres —, le mieux à faire est de renforcer le pouvoir du client. Au niveau communautaire, les associations d'usagers pourraient passer des contrats avec le secteur privé ou les ONG.

Pouvoir du client — choix des prestataires (6). Cette solution est semblable à la solution (5), mais les contrats explicites étant difficiles à suivre, on recourt plutôt à des prestataires altruistes (comme des ONG confessionnelles).

Pouvoir du client — participation de la communauté (7). Cette solution est semblable à la solution (5), mais exige de laisser une certaine latitude aux usagers (par exemple, par un système de coupons), mais les règles doivent être transparentes pour réduire les risques de captation politique. La prestation du service pourrait être régie par des contrats explicites.

Pouvoir du client — imiter le marché (8). Cette solution est semblable à la solution (7), mais des contrats explicites ne peuvent être établis. Les efforts d'évaluation et d'information d'une communauté peuvent en aider d'autres.

Ces modes de prestation de services sont le fruit d'efforts déployés pour trouver un équilibre entre la longue chaîne de responsabilité et la courte. Certaines sociétés ont choisi la longue chaîne en raison de défaillances du marché ou de considérations d'équité qui rendent inadéquate la chaîne courte traditionnelle — pouvoir des consommateurs sur les prestataires. Mais il se peut que les défaillances de l'État dans la longue chaîne soient si graves que la solution de marché est en fait parfois plus favorable aux pauvres.



en stimulant l'action publique, en catalysant les changements, en contribuant au bon fonctionnement d'autres réformes. Même dans les sociétés les plus résistantes, la création et la diffusion de l'information peuvent être accélérées. Les enquêtes menées par le Public Affairs Center à Bangalore, en Inde, sur la qualité des services ont accru la demande par le public d'une réforme des services et ont été reproduites dans 24 États.

L'évaluation systématique de la prestation des services peut accélérer aussi les progrès vers les ODM. Les évaluations randomisées assurent aux décideurs et au public que ce qu'ils voient est bien réel. Les pouvoirs publics mettent constamment à l'essai de nouveaux modes de prestation des services. Certains sont efficaces. Mais, sans une évaluation systématique de ces programmes, nous ne saurons jamais avec certitude pourquoi certains marchent et d'autres pas. Sur la base des évaluations systématiques du Progres, le gouvernement a étendu le programme à 20 % de la population mexicaine.

Les réformes de la prestation des services ne seront pas faciles à opérer. Les intérêts en place qui bloquent l'accès des pauvres à de meilleurs services s'opposent aux réformes, et les pays en développement disposent de moyens limités pour procéder à des changements radicaux. Mais la communauté internationale s'est engagée à aider les pauvres à atteindre les ODM. Conjuguées à l'apport de ressources additionnelles, les réformes des services peuvent aider les pays à progresser plus rapidement vers ces objectifs. L'heure est maintenant à l'action. ■

Shantayanan Devarajan était le Directeur et Ritva Reinikka le Codirecteur de l'équipe chargée du rapport de la Banque mondiale intitulé World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People (New York: Oxford University for the World Bank).