

Avantages et inconvénients des indemnités journalières : une entrave à la bonne gouvernance du secteur de la santé ?

Les indemnités journalières constituent un mécanisme important de remboursement des frais encourus au travail, d'encouragement à la participation aux activités de formation continue et de motivation des employés sous-payés. Il arrive cependant que les employés abusent de ces allocations en falsifiant leurs frais de transport ou en grossissant à leur bénéfice personnel le budget des séminaires de formation. En outre, la possibilité de toucher des indemnités journalières peut provoquer des distorsions dans l'élaboration des programmes, les décisions de gestion et la manière dont les employés utilisent leur temps. Sur la base d'un groupe de discussion et d'entretiens menés avec des professionnels du développement, cette note de synthèse U4 examine les avantages et les inconvénients des allocations journalières, et notamment leur impact potentiellement négatif sur les objectifs de développement.



Qu'est-ce qu'une indemnité journalière ?

Quand un employé part en mission, il a généralement le droit de se faire rembourser les frais encourus à cette occasion : repas, hébergement et autres dépenses. Le paiement de ces frais peut prendre la forme d'une indemnité journalière : somme déterminée d'avance, payée à la journée par l'employeur, l'agence de développement ou le client, pour couvrir les frais autorisés des employés. Appelée parfois indemnité de subsistance, elle est toujours calculée sur la base du nombre de journées, et elle peut être payée d'avance ou pour rembourser des frais engagés. Dans certaines organisations, il n'est pas nécessaire de fournir de reçus détaillés pour toucher ces indemnités. D'autres fois, le règlement sépare les frais d'hôtel des repas et faux frais, et les frais d'hôtel sont remboursés sur présentation d'un reçu (avec limite supérieure fixée), tandis que la partie de l'indemnité couvrant les repas et faux frais est basée sur le nombre de jours de déplacement, sans vérification des frais réellement engagés. Le règlement intérieur des organisations précise généralement quelles sont les dépenses admissibles et comment les indemnités journalières sont calculées et versées.

Avantages des indemnités journalières

Le paiement d'indemnités journalières remplit deux fonctions officielles dans les organisations : couvrir les dépenses encourues en déplacement et encourager la formation continue. En outre, il peut aussi représenter un moyen important d'incitation financière aux employés et ainsi augmenter leur satisfaction au travail.

Couvrir les dépenses encourues en déplacement

Il est juste que les employés ne payent pas de leur poche les frais raisonnables encourus lors de leurs déplacements en mission. Ces frais sont parfois prévisibles, auquel cas il est plus efficace pour les systèmes de comptabilité de rembourser les employés sur la base d'indemnités journalières calculées d'avance plutôt que sur les dépenses réellement engagées. Le remboursement des frais par le biais d'indemnités fixes renforce aussi l'efficacité en imposant une somme maximum qui empêche les employés de dépenser sans compter en hôtels ou repas somptueux.

Encourager la formation continue

Les employés sont plus enclins à assister à des séances de formation ou des réunions qui vont élargir leurs compétences professionnelles s'ils sont remboursés des frais nécessaires à s'y rendre. Les organismes ou donateurs qui désirent encourager la formation continue des personnels acceptent parfois de verser des indemnités journalières pour encourager la participation aux formations, séminaires et conférences de partage d'informations et d'acquisition de connaissances.

Fournir des incitations

Dans certains pays, les employés sont peu payés. Un salaire faible se traduit par un faible niveau de motivation à s'engager sans réserve dans les efforts nécessaires à atteindre les objectifs de l'organisation. De plus, dans les pays touchés par la pandémie du sida, les gens qui ont un emploi ont souvent la charge supplémentaire d'orphelins. Ces employés comptent parfois sur les indemnités journalières pour arrondir leurs revenus. Recevoir une indemnité journalière peut renforcer leur motivation et les aider à joindre les deux bouts.

Problèmes posés par les indemnités journalières

Le remboursement des frais liés au travail et l'encouragement de la formation continue constituent des avantages importants pour le personnel et une composante essentielle des politiques de gestion des ressources humaines. Les indemnités journalières, toutefois, peuvent aussi générer des incitations négatives et fournir des occasions d'abus. Un auteur (Jack 2009) les considère comme « une forme de perte de temps légale, institutionnalisée, qui est endémique ... et un phénomène fâcheux, global, légitimé par les donateurs comme par les organismes internationaux ». Un autre blogueur axé sur le développement international (Grepin 2009) a observé que certains employés assistaient à des réunions tenues en des langues qu'ils ne comprenaient pas dans l'unique but de recevoir des indemnités journalières, et conclut que l'aide au développement est gaspillée ou n'atteint pas les objectifs visés. Bien que l'apport d'incitations à la motivation des employés soit un but valable, les indemnités journalières ne s'adressent pas directement au problème des bas salaires et peuvent en fait avoir un impact négatif sur le développement en grossissant à tort le besoin de déplacements ou en orientant le temps de travail des employés vers des activités moins productives. Parmi les inconvénients des indemnités journalières, on peut citer :

Déterminer les programmes et stratégies de travail dans l'optique de la maximisation des indemnités journalières

Certains employés exploitent le système. Ils peuvent décider de tenir une réunion ou un stage de formation

dans un lieu éloigné de manière à ce que tous les participants aient à se déplacer et puissent ainsi toucher une indemnité. Ils justifient ce fait en affirmant qu'on arrive mieux à se concentrer en dehors de son lieu de travail habituel, mais est-ce que le lieu améliore véritablement la qualité ou le résultat des réunions ? Des enquêtes ont conclu que les programmes de formation en résidence ne sont pas plus efficaces que les programmes sans résidence, alors que les programmes en résidence risquent d'être beaucoup plus coûteux en raison des dépenses d'hébergement et de subsistance. D'après une étude menée en Zambie, bien que le stage résidentiel de Gestion intégrée des maladies infantiles ait coûté deux fois plus que le stage non résidentiel, les compétences et les connaissances des participants, testées trois et six mois après, étaient à peu près équivalentes (Mukuka 2004).

Se déplacer sur le terrain ou pour assister à une réunion, même sans nécessité

Les indemnités journalières fournissent une incitation positive à se rendre sur le terrain, surtout si les paiements se font en devises fortes. Il arrive même que les gens aillent sur le terrain quand ce n'est pas nécessaire. Dans un grand nombre de cas, il est clair que ces déplacements sont inspirés par le désir de toucher des revenus, car les personnels se passent même de repas afin d'économiser l'argent des indemnités. Un consultant international décrit ainsi cette situation : « L'organisme local de recherche paie des salaires très faibles, et la seule manière dont les membres de l'équipe locale peuvent gagner un peu d'argent est par le biais des indemnités journalières. Ils ont tellement besoin des indemnités journalières qu'ils ne s'en servent pas pour manger ou ne mangent pas suffisamment, et j'ai donc fini par utiliser les fonds de notre projet pour leur fournir des repas presque tous les jours » (participant à un groupe de discussion).

Envoyer les mauvaises personnes aux stages

Les occasions de toucher des indemnités journalières, notamment dans les organismes hiérarchiques, créent des incitations à ne pas déléguer correctement. Même si une débutante est la personne idéale pour suivre un stage de formation, il se peut que sa supérieure hiérarchique décide de faire le stage à la place. La personne qui aurait pu utiliser la formation n'a pas eu la possibilité d'améliorer ses compétences, alors que la personne qui assiste au stage risque de ne pas contribuer à la formation, ni d'en tirer profit parce qu'elle ne remplit pas les conditions préalables. À la limite, des programmes pourraient échouer par manque d'efficacité de la formation.

Ralentir les opérations gouvernementales

Tout comme les indemnités journalières encouragent les cadres supérieurs à suivre les formations au lieu d'y envoyer leurs subalternes, l'appât des revenus assurés par ces allocations encourage les fonctionnaires de haut niveau à assister à des réunions et des conférences plutôt que de s'acquitter des tâches administratives

qui nécessiteraient leur présence au bureau. Quand les hauts fonctionnaires assistent à des réunions pour toucher les indemnités journalières, les tâches telles que l'approbation des budgets, la signature des marchés ou la supervision du personnel sont retardées ou négligées. Un responsable, en Éthiopie, déclare que les organismes donateurs se livraient à une surenchère, versaient des indemnités journalières de plus en plus élevées et détournaient les fonctionnaires de leur travail (Grepin 2009). Comme le remarque l'agent d'un organisme caritatif international : « Il était impossible de fixer des objectifs ambitieux [de travail] car le personnel touchait des salaires modestes qui ne pouvaient être arrondis que par des indemnités journalières versées pour chaque déplacement officiel et chaque réunion » (Jack 2009).

Évolution des normes et baisse de la motivation intrinsèque

Un autre problème posé par les indemnités journalières tient à ce que les bénéficiaires commencent à exiger un paiement pour tous les types de stages ou de réunions, qu'ils aient ou non encouru des frais. Un médecin tanzanien a signalé qu'elle avait reçu une indemnité pour se rendre à une réunion à quelques pas de son bureau parce que les organisateurs pensaient que personne ne viendrait sans être payé (Jack 2009). Le besoin de verser des indemnités journalières pour assurer la participation aux réunions ou stages peut surtout présenter un inconvénient pour les petites organisations non gouvernementales qui ne peuvent pas faire plus que de rembourser les frais réellement engagés. Un organisme actif dans le Sud-Soudan a été confronté à des réactions négatives de participants qui exigeaient des indemnités journalières. Le membre d'un groupe de discussion a expliqué : « On en est arrivé au point où, dans le formulaire d'évaluation, à la question "Comment pensez-vous que nous pouvons améliorer le stage ?" tout ce que les gens répondaient était "Il nous faut des indemnités de présence. Ce n'est pas juste de nous faire faire tout ce déplacement; nous avons quitté notre famille et il n'y a pas d'indemnité de présence" ».

La motivation intrinsèque faiblit, et les personnels sont de plus en plus motivés financièrement. Ils peuvent ressentir de l'envie, ou un sentiment d'injustice, quand ils voient ce que les autres touchent en indemnités journalières. Une consultante internationale a remarqué ce phénomène dans son travail, et déclaré: « J'ai trouvé qu'on avait du mal à assurer que les enquêteurs locaux se concentrent sur leur travail. Ils s'intéressaient beaucoup plus à ... leur indemnité journalière. Je suis partie en pensant qu'ils ne s'intéressaient pas vraiment à l'étude ». Une question connexe tient à celle de l'emploi de « suppléments de salaire » pour rémunérer les employés qui se chargent de tâches en plus de leur travail quotidien. La tendance à ajouter des suppléments de salaire dans les projets, en guise d'incitation, se répand dans beaucoup de pays parce que les salaires n'arrivent pas à aller de pair avec l'inflation et en raison de la pression d'organismes donateurs concurrents désireux d'obtenir des

résultats, et prêts à payer pour y arriver.

Donner la préférence à certains types de travail plutôt qu'à d'autres

Si on leur donne le choix, beaucoup de gens se porteront candidats à des missions apportant des indemnités journalières, et surtout celles qui en assurent le plus grand nombre. On peut citer l'exemple des Journées Nationales de Vaccination au Nigéria, auxquelles tous les niveaux des membres du personnel de la santé ont désiré participer parce qu'ils allaient pouvoir profiter d'indemnités journalières. Il s'ensuit que plus de ressources humaines risquent d'être engagées que ce qui est nécessaire pour l'efficacité et le succès du projet.

Soutenir la dépendance

Puisque les fonctionnaires cherchent à augmenter leurs revenus par le biais d'indemnités journalières, ils risquent de favoriser les programmes dirigés par des organismes extérieurs, qui parfois paient davantage que le gouvernement. Même lorsque les donateurs fixent des taux qui ne dépassent pas ceux du gouvernement, les revenus tirés des indemnités soutiennent la dépendance. De ce fait, les fonctionnaires ont moins de motivation à réclamer à leur propre gouvernement un salaire décent ou une rémunération totale plus juste.

Pousser à la fraude et à faciliter

L'incitation des indemnités journalières risque également de pousser certains à la fraude et aux « ristournes ». Ils falsifient parfois les notes de frais ou les reçus afin de toucher une plus grosse indemnité journalière. Ils peuvent aussi se faire rembourser plus de journées de déplacement qu'ils n'en ont réellement faites – comme dans le cas d'un fonctionnaire du Malawi qui aurait perçu plus de 1000 indemnités journalières en un an. Les participants à un séminaire anti-corruption au Malawi ont donné d'autres exemples de fraude à l'indemnité journalière, à l'instar d'un fonctionnaire qui ne se donnait même pas la peine d'assister aux stages, et envoyait son chauffeur recevoir les indemnités et signer pour lui. D'autres participants ont signalé que certains cadres qui choisissent les membres du personnel pour aller en stage à l'étranger s'attendent à ce que ces personnes partagent ou leur donnent une « ristourne » sur une partie de leurs indemnités. Un troisième type de fraude signalé consistait en la falsification des listes de présence et « l'écroulement » des indemnités. On demande aux participants de signer une déclaration selon laquelle ils ont reçu leur indemnité, mais la somme versée n'est pas notée sur le formulaire au moment de la signature. L'organisateur du stage est ainsi en mesure de verser au participant une somme inférieure à la somme officielle. On paye par exemple les participants \$30 d'indemnité journalière, mais la somme inscrite plus tard est de \$40, ce qui permet à l'organisateur d'écrouler \$10 par participant. Il arrive même que l'on organise un faux séminaire, comme cela a été le cas au Malawi. Le séminaire n'a jamais eu lieu, mais le fonctionnaire a essayé d'imputer des dépenses de formation au budget. L'escroquerie a été dévoilée

quand certains membres du personnel de son bureau ont refusé de signer une feuille certifiant qu'ils avaient reçu une indemnité journalière. De tels exemples abondent et on peut se demander dans quelle mesure ces pratiques sont considérées comme justifiées.

Captation institutionnelle

Les politiques et procédures des institutions gouvernementales peuvent être affectées par l'incitation qu'apportent les indemnités journalières. D'une part, l'influence des indemnités journalières peut conduire à des politiques qui accroissent les coûts sans apporter d'avantages. Le Comité national de lutte contre le sida (NAC) au Cameroun, par exemple, a adopté des mesures exigeant des organismes sous-traitants qu'ils invitent les experts du NAC à tous les stages et qu'ils leur versent de généreux honoraires et indemnités journalières. De cette manière, les experts du NAC ont pu tirer un bénéfice personnel des fonds affectés par les donateurs et qu'ils avaient la charge d'administrer. D'autre part, les décisions gouvernementales visant à limiter les effets négatifs des indemnités journalières risquent d'entraîner des conséquences non désirées. Le gouvernement du Lesotho, par exemple, dans le but de combattre les abus commis par les fonctionnaires en matière d'indemnités de déplacement, a réduit considérablement les demandes de budgets (sur le principe que si l'on n'a pas de budget, on ne peut pas en abuser). Les donateurs vont certainement intervenir et financer les formations et la présence aux réunions, puisque les agences participantes ne peuvent plus payer sur leur propre budget. Il pourrait s'ensuivre une réduction du contrôle du gouvernement sur les priorités et le développement des ressources humaines, et peu de changement dans la fréquence des pratiques abusives elles-mêmes.

Discussion

La première question à poser tient à savoir s'il s'agit d'un problème qu'il vaut la peine de combattre, et, dans l'affirmative, comment il influe sur une bonne gouvernance. Certains pensent qu'il faut examiner l'impact négatif des indemnités journalières en regard d'autres problèmes de développement. Selon cet argument, bien que les politiques en matière d'indemnités journalières puissent produire des distorsions et changer l'attitude des personnels de santé, plutôt que d'essayer de résoudre le problème de la « culture des indemnités journalières », nous ferions progresser davantage le développement en combattant la pauvreté ou en améliorant la prestation des services de santé. D'autres sont d'avis que les problèmes d'utilisation abusive des véhicules, de fraude financière ou autres types de mauvaise gestion sont probablement des obstacles plus sérieux à la bonne gouvernance que le problème des indemnités journalières, et qu'il faut donc porter à ceux-là une attention prioritaire. Comme l'a exprimé un professionnel du développement : « Je ne pense pas que [la question des indemnités] touche au domaine de la mauvaise gouvernance ou de la corruption. C'est un problème de gestion, et

probablement un problème créé par les donateurs. Les ressortissants locaux n'ont fait que perfectionner le "petit jeu des indemnités journalières" ».

Dans la mesure où les indemnités journalières sont considérées comme une composante nécessaire de la conduite des affaires, ces arguments peuvent représenter une tentative de rationalisation des pratiques actuelles et de résistance au changement. Il faudrait peut-être réaliser des travaux supplémentaires de recherche empirique pour mettre de l'ordre dans les faits. Si l'on peut prouver que les pratiques d'indemnités journalières ont bien des impacts négatifs, les professionnels de ce domaine pourraient être convaincus du besoin de changement. De telles études pourraient comprendre l'évaluation de l'étendue et de la nature des problèmes générés par les politiques d'indemnités journalières dans différents pays, et la mesure des coûts et de l'impact de ces politiques sur les systèmes de santé et l'efficacité des programmes de santé.

Pour ceux qui sont déjà convaincus de l'importance de ce problème, des questions subsistent néanmoins. Trois domaines demandent à être débattus : l'objectif et la valeur des incitations, la coordination entre donateurs en matière d'indemnités journalières, et la lutte contre la fraude aux indemnités journalières.

Objectif et valeur des incitations

Dans la plupart des pays, le paiement d'indemnités journalières dépasse le simple remboursement des dépenses réellement encourues en mission. En fait, les indemnités journalières sont une sorte de supplément de salaire. Les agences de développement ont-elles tort de vouloir offrir ce type d'incitation à des employés mal payés ? D'autres options sont-elles proposées Est-il possible de fixer le niveau des indemnités journalières et d'élaborer des politiques qui créeront des incitations sans entraîner d'effets négatifs ? La comparaison entre l'indemnité journalière et le salaire journalier de l'employé semble être un facteur important, et devrait être étudiée avec plus d'attention. Quand on donne à quelqu'un l'occasion de toucher une indemnité journalière équivalente à deux semaines ou deux mois de salaire, l'incitation est très forte. Une meilleure transparence et une plus grande obligation de redevabilité sont nécessaires pour que ces fortes incitations soient gérées de manière à mieux servir le bien public.

Coordination entre donateurs

Une partie du problème tient à ce que nous semblons être dans une « course aux armements » liée aux indemnités journalières, où les donateurs extérieurs font monter les indemnités pour essayer de pousser les principaux décideurs à favoriser leurs activités. Dans certains cas, les gouvernements nationaux contribuent à cette « course aux indemnités journalières » en fixant des indemnités beaucoup trop élevées pour être réalistes. Est-il possible que les donateurs et les institutions gouvernementales coordonnent leurs



U4 est un centre de ressources en ligne pour les praticiens du développement qui sont confrontés aux questions de corruption dans leur travail. Le centre est géré par Chr. Michelsen Institute, centre de recherche indépendant spécialisé sur le développement et la coopération internationale. U4 est financé par AusAID (Australie), BTC/CTB (Belgique), ACIDI/CIDA (Canada), DFID (Royaume Uni), GIZ (Allemagne), Norad (Norvège), Sida (Suède) et le ministère néerlandais des Affaires étrangères (NimBuZa). Toutes les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que son ou ses auteur(s) et ne reflètent ni l'opinion des agences partenaires de U4 ni celle de CMI/U4 (© 2011 - CMI/U4)

politiques en matière d'indemnités et arrivent à ralentir cette course ? Des tentatives précédentes d'alignement des procédures ont échoué. Il semble qu'il y ait toujours quelqu'un qui rompt les rangs, ce qui sape encore plus la confiance entre donateurs sur le terrain. Toutefois, nous ne savons pas pour l'instant si la coordination des indemnités journalières réduirait les impacts négatifs. Ce sont des questions importantes qu'il reste à analyser et discuter.

Une façon d'encourager la coordination entre donateurs consiste à partager les bonnes pratiques d'administration des indemnités journalières pour éviter les incitations perverses. Une organisation professionnelle au Cameroun, par exemple, a mis en place des procédures qui demandaient aux employés touchant des indemnités journalières financées par des sources externes de verser l'excédent (par rapport aux dépenses réelles) sur le compte du budget du projet. L'administrateur a été en mesure de faire adopter cette nouvelle politique grâce à ses qualités d'encadrement et à la transparence qui a montré que les revenus tirés de ces excédents finançaient l'expansion des activités du programme. Au bout de trois mois, les employés ont commencé à voir les résultats qu'ils pouvaient accomplir et sont devenus attachés au projet à cause de ces résultats. Les indemnités journalières n'étaient plus un problème.

Une documentation à l'appui d'expériences semblables de la gestion des incitations par indemnités journalières pourrait contribuer à faire adopter des politiques plus rationnelles. Les organismes donateurs auraient avantage à recevoir des indications sur les montants à fixer pour éviter l'escalade des indemnités.

Références

Mukuka, C (2004) "Integrated Management of Childhood Illness in Zambia: A Report on the Documentation of the IMCI Experience, Progress, and Lessons Learned" publié par WHO Regional Office for Africa. Disponible sur : <http://www.afro.who.int/whd2005/imci/zambia.pdf>

Grepin, K (2009) "The per diem culture" dans le Global Health Blog. Disponible sur : <http://karengrepin.blogspot.com/2009/07/per-diem-culture.html> [consulté le 1 octobre 2009]

International Civil Service Commission (2009) Common System of Salaries, Allowances, and Benefits, New York: ICSC UN. Disponible sur : <http://icsc.un.org/resources/pdfs/sal/sabeng09.pdf> [consulté le 10 octobre 2009]

Lutte contre la fraude

Que les politiques en matière d'indemnités journalières changent ou non, il faut faire face au problème de la fraude. Il faudrait des informations sur les procédures à mettre en place pour prévenir et détecter de manière efficace les fraudes les plus courantes. L'investissement dans les mesures anti-fraude est souvent payant (Vian 2009). Les actions menées pour lutter contre la fraude en matière d'indemnités journalières devraient faire partie d'une stratégie globale de lutte contre la fraude financière dans les programmes de santé.

Conclusion

Les politiques visant à verser des indemnités journalières et des allocations de subsistance dans les pays en développement peuvent parfois conduire à des distorsions dans l'affectation du temps et des ressources, et risquent de produire des incitations et des possibilités de fraude. Il faudrait mener d'autres études pour comprendre les interactions complexes entre le paiement d'indemnités journalières, la motivation, la gouvernance et la gestion des programmes. Des enquêtes qualitatives visant à explorer la manière dont les bénéficiaires et les payeurs d'indemnités journalières perçoivent les avantages et les inconvénients possibles constitueraient une première étape utile vers la compréhension de l'impact potentiel des politiques et des pratiques en matière d'indemnités journalières sur l'efficacité de l'aide et le développement. Elles pourraient également nous aider à identifier des remèdes appropriés et durables au problème.

Jack, A (2009) "Expenses culture has high cost for world's poorest nations" in The Financial Times. Disponible sur : www.ft.com/cms/s/0/832f89ea-7c4f-11de-a7bf-00144feabdc0.html?ncklick_check=1 [consulté le 20 novembre 2009]

Vian, T (2009) "Preventing Drug Diversion Through Supply Chain Management" in Vian, T, Savedoff, W, and Mathisen H (eds) (2009) Anticorruption in the Health Sector: Strategies for Transparency and Accountability, Sterling, VA: Kumarian Press [à paraître]