

Réformer les per diem par le dialogue



Auteurs Valéry RIDDE (IRD/CEPED), N'koué Emmanuel SAMBIENI (LASDEL),
Larissa KOJOUÉ, Oumar MALLÉ SAMB

Coordination Cédric JOSEPH-JULIEN (AFD), Nicolas VINCENT (AFD)



Bénin

**Per diem,
partenaires du
développement,
État**

AUTEURS

Valéry RIDDE est Directeur de recherches à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) au sein du Centre Population et Développement (CEPED), une Unité Mixte de Recherche associant l'Université Paris Descartes et l'IRD.

N'koué Emmanuel SAMBIENI est enseignant-chercheur de sociologie et anthropologie, maître-assistant du CAMES à l'Université de Parakou, vice-doyen de la faculté des lettres, arts et sciences humaines (FLASH) et chercheur au laboratoire de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (Lasdel) au Bénin.

Larissa KOJOUÉ est post doctorante à l'INSERM, ORS PACA à Marseille. Elle est également chercheure associée à la Fondation Paul Ango Ela de géopolitique (FPAE) à Yaoundé.

Oumar Malla SAMB est Professeur en santé mondiale au département des sciences de la santé de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT).

RÉSUMÉ

La pratique des per diem est généralisée dans les projets de développement depuis de nombreuses décennies. Les réflexions et les écrits sont nombreux pour en présenter les contours, pour en dénoncer les abus ou pour en expliciter les logiques. Cependant, rares sont encore les débats et les études pour tenter de mettre au jour les réformes possibles. Ainsi, une recherche a été entreprise afin de produire des connaissances sur les leviers d'actions possibles concernant la pratique des per diem afin de proposer des réformes des dispositifs existants. Dans un premier temps, l'équipe a analysé et synthétisé l'état des connaissances au moyen d'une revue systématique exploratoire des écrits concernant cet objet dans les pays du Sud accompagné de discussions avec certains auteurs de ces documents. Puis, sur la base des résultats de cette recension, une étude de cas, avec une approche qualitative, a été effectuée au Bénin afin d'analyser empiriquement la perception des acteurs concernant ces leviers d'actions et les conditions de mise en œuvre des per diem. Par la suite, un atelier délibératif avec les acteurs concernés a été organisé pour discuter des résultats de ces études et aborder les réformes possibles dans le contexte national. Ainsi, le présent rapport propose certaines pistes de réformes et met l'accent sur le besoin d'une éthique de la discussion car il devient urgent de trouver une solution à une situation largement connue mais dont les réformes ne pourront être conçues et mises en œuvre que dans la perspective d'un dialogue politique national.

LANGUE ORIGINALE

Français

ISSN

2492-2838

DÉPÔT LÉGAL

1^{er} trimestre 2018

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement.

Les *Notes techniques* sont téléchargeables sur le site des publications de l'AFD : <http://editions.afd.fr>

Sommaire

Introduction générale.....	4
1. Synthèse exploratoire systématique des écrits	7
I. Recommandations émises.....	8
II. Recommandations mises en œuvre	9
2. Une étude de cas au Bénin	13
I. Introduction.....	13
II. Méthodologie	13
III. Contexte des per diem.....	16
IV. Clarification sémantique	19
V. Représentations variées	20
3. Conditions de changement des pratiques et des logiques.....	22
I. Perspectives individuelles pour la suppression ou le maintien des per diem..	22
II. Conditions contextuelles et institutionnelles	24
III. Quelques leviers d’actions à court et long terme.....	26
Conclusion	30
Références	32
Annexes	35
Qu’est-ce que l’AFD ?	57

Résumé

La pratique des per diem est généralisée dans les projets de développement depuis de nombreuses décennies. Les réflexions et les écrits sont nombreux pour en présenter les contours, pour en dénoncer les abus ou pour en expliciter les logiques. Cependant, rares sont encore les débats et les études pour tenter de mettre au jour les réformes possibles. Ainsi, une recherche a été entreprise afin de produire des connaissances sur les leviers d'actions possibles concernant la pratique des per diem afin de proposer des réformes des dispositifs existants. Dans un premier temps, l'équipe a analysé et synthétisé l'état des connaissances au moyen d'une revue systématique exploratoire des écrits concernant cet objet dans les pays du Sud accompagné de discussions avec certains auteurs de ces documents. Puis, sur la base des résultats de cette recension, une étude de cas, avec une approche qualitative, a été effectuée au Bénin afin d'analyser empiriquement la perception des acteurs concernant ces leviers d'actions et les conditions de mise en œuvre des per diem. Par la suite, un atelier délibératif avec les acteurs concernés a été organisé pour discuter des résultats de ces études et aborder les réformes possibles dans le contexte national. Ainsi, le présent rapport propose certaines pistes de réformes et met l'accent sur le besoin d'une éthique de la discussion car il devient urgent de trouver une solution à une situation largement connue mais dont les réformes ne pourront être conçues et mises en œuvre que dans la perspective d'un dialogue politique national.

Introduction générale

Le terme latin « per diem » (en Français « par jour ») fait référence à une somme journalière remise à un individu afin de couvrir les dépenses liées à une activité effectuée par l'employée hors de ses conditions habituelles de travail (Nkamleu et Kamgnia, 2014 ; Vian et al, 2012). Cette somme fixée à des taux propres à une organisation ne nécessite pas de justificatifs et simplifie, en théorie, les procédures administratives en éliminant les différentes vérifications requises pour un remboursement des dépenses effectuées (Nkamleu et Kamgnia, 2014). Sa pratique remonterait au XIV^e siècle dans des pays comme l'Angleterre (Nkamleu et Kamgnia, 2014 ; Søreide et al., 2012).

Si l'utilisation des per diem n'est pas récente, il n'en reste pas moins que les activités et travaux éligibles à l'obtention de ces sommes sont souvent vagues. Il semble exister trois types d'emploi pour les per diem : 1) le remboursement des frais de transport et autres frais liés à un déplacement effectué dans le cadre des responsabilités d'un employé; 2) le renforcement des capacités grâce à la participation à des séminaires, ateliers et formations et 3) une incitation financière pour améliorer la satisfaction des employés (Nkamleu et Kamgnia, 2014 ; Ridde, 2012).

Les effets pervers des per diem sont aussi bien connus dans le monde du développement international et ont été très largement décrits, comme par exemple la course aux per diem faisant en sorte que les participants passent d'un atelier à un autre, le clientélisme dans le choix des participants et donc la rémunération de leur présence, l'organisation de séminaires dans des lieux donnant droit à des per diem plus importants, la démotivation des personnels non bénéficiaires de ces primes, etc. (Chêne, 2009; Jack, 2009; V Ridde, 2010; Vian, 2009). En effet, le renforcement de capacités nécessaire au développement donne lieu à une multiplication des opportunités d'ateliers et de séminaires qui peuvent susciter plus d'engouement pour les per diem qui y sont associés que pour les connaissances et capacités qu'ils visent à partager et à transmettre (Jaffrè, 2015; Nkamleu & Dia Kamgnia, 2014; V Ridde, 2012).

Connus et reconnus de tous, les enjeux liés à la pratique des per diem dans les pays à faibles et moyens revenus (PFMR) mènent à une littérature florissante sur le sujet. Qu'il s'agisse d'articles scientifiques (Israr, Razum, Ndiforchu et Martiny, 2000; Ridde, 2010; Smith, 2003), de commentaires de professionnels du milieu (Chêne, 2009 ; Hakizimana 2007), d'articles de journaux de presse (Jack, 2009 ; Malawi Nation Journal, 2014) ou même de commentaires acerbes laissés à la suite d'un article débattant de la bureaucratie et du manque de performance de certains gouvernements (Lefaso.net, 2016), ce sujet conduit en effet à de nombreux écrits. Quelle que soit la définition utilisée, les abus de per diem s'apparentent à la distribution de sommes incitant des individus à faire un travail particulier en échange de gains financiers personnels. De telles pratiques illustrant une utilisation non-

éthique de sommes d'argent conduisent, dès lors, certains à associer ces abus à de la corruption (Bisits Bullen, sd ; Peters, 2010 ; Vian, Miller, Themba et Bukuluki, 2012).

Les pratiques liées à la chasse aux per diem (aussi appelée « perdiémite » – (V Ridde, 2012) ont d'ailleurs déjà conduit certains auteurs à mettre en lumière des recherches sur les ajustements nécessaires pour rendre la corruption, et de façon générale, la quête d'opportunités de gains financiers supplémentaire au salaire, moins attractives. Ainsi, le Fonds Monétaire International (FMI) rapportait déjà en 1997 que pour rendre les salaires du service public aussi compétitifs que ceux du secteur privé ou des ONG internationales, ils devraient en moyenne être multipliés par cinq (Vian, 2009). Une autre suggestion est d'identifier et d'encourager des « déviations positives » (Sternin et Choo, 2000), c'est-à-dire la valorisation du personnel qualifié et motivé par son travail plutôt que par la recherche effrénée de per diem (Nkamleu et Kamgnia, 2014).

Toutefois de telles suggestions peuvent-elles être mises en œuvre et constituent-elles véritablement des solutions ? Peu d'études empiriques et d'écrits scientifiques ont été consacrés à ces questions opérationnelles. Beaucoup a été écrit pour décrire le problème mais peu sur la manière de s'y attaquer concrètement. Pour reprendre le vocabulaire de sciences politiques (Boussaguet, Jacquot, & Ravinet, 2006), la situation est parfaitement connue de tous mais encore trop de peu de réflexions sont organisées pour créer des fenêtres d'opportunité et tenter de trouver des solutions pertinentes, viables et pérennes à ces maux du développement.

Pourtant, de telles données sont nécessaires afin de pouvoir développer une réflexion et des stratégies sur les différentes manières de résoudre ce problème. Ces données permettront aussi de prendre connaissance des recommandations et des initiatives prises ainsi que de combler les lacunes existantes.

C'est dans cette perspective que cette recherche a été menée dans le but de produire des connaissances sur les leviers d'actions possibles concernant la pratique des per diem afin de proposer des réformes des dispositifs existants.

Deux objectifs généraux ont été visés dans cette recherche :

- Analyser et synthétiser l'état des connaissances sur les leviers d'actions visant à améliorer la pratique des per diem et des sursalaires dans les pays du Sud;
- Analyser empiriquement la perception des acteurs concernant ces leviers d'actions et leurs conditions de mise en œuvre concernant les per diem pour proposer des réformes des dispositifs d'incitation financière existants.

Pour réaliser ces objectifs, deux activités de recherche et un processus de partage des connaissances ont été mis en place : i) réaliser une synthèse exploratoire des connaissances du type scoping review (chapitre 1), ii) réaliser une étude de cas au Bénin et organiser un atelier délibératif pour discuter de la meilleure façon de rendre opérationnelle les recommandations qui sont issues des recherches (chapitre 2). Ces différentes activités sont inter reliées et se sont fécondées mutuellement. En effet, les données de la Scoping ont enrichi la phase empirique en guidant la formulation des questions recherche. En outre, sur la base des données produites dans la phase empirique, s'est organisé un atelier délibératifs qui a permis de discuter concrètement de la façon d'appliquer les recommandations issues de la recherche.

1. Synthèse exploratoire systématique des écrits

Pour effectuer la synthèse des connaissances relatives aux réformes concernant les paiements et incitatifs financiers dans les PFMR, la question générale de recherche était : quel est le contenu et l'efficacité des réformes des dispositifs d'incitation financière en cours dans les PFMR ? Trois questions spécifiques ont guidé la recherche d'écrits :

- Quelles sont les réformes des dispositifs d'incitation financière en cours dans les PFMR ?
- Sur quels aspects portent-elles et dans quels contextes sont-elles mises en place ?
- Quelles sont leurs conditions de mise en œuvre et leur efficacité ?

La synthèse des connaissances a été effectuée en suivant la méthodologie d'une revue de type scoping (Arksey & O'Malley, 2005; Levac, Colquhoun, & O'Brien, 2010), comprise comme une synthèse exploratoire, qui permet d'identifier la présence et l'étendue des écrits existant sur un sujet et de diffuser leurs messages clés. Elle repose sur cinq étapes : 1) la formulation d'une question de recherche, 2) l'identification d'études et autres écrits pertinents ; 3) la sélection des écrits sur la base de critères d'inclusion et d'exclusion ; 4) la classification des données et 5) l'assemblage, la synthèse et le rapport des résultats. Le lecteur trouvera l'ensemble des détails méthodologiques ainsi que les résultats approfondis dans les annexes 1, 2, 5 et 6. La revue a été réalisée par Christiane Essombe sous la supervision de O. Samb et V. Ridde.

Dans une logique de cartographie des connaissances et des lacunes à combler sur le sujet, nous avons contacté les auteurs des articles sélectionnés afin de faire un suivi des recommandations qu'ils avaient formulées. Nous nous sommes ainsi enquis auprès d'eux de l'existence de tout document ou information permettant d'apprécier les détails de la mise en œuvre, des réactions suscitées et de l'efficacité de ces recommandations. Nous savons en effet que les articles scientifiques ne permettent pas de fournir tous les détails dont nous avons besoin dans cette synthèse. Les auteurs ont été contactés sur la base de l'existence d'une adresse électronique retrouvée dans l'article sélectionné et ont eu l'option de compléter un questionnaire de cinq questions (annexe 3) ou de prendre part à une conversation via Skype. Vingt auteurs ont été contactés au courant du mois d'août 2016 et neuf ont répondu (45%) : sept par courrier électronique et deux par une conversation via Skype (annexe 4).

Les résultats obtenus par cette synthèse sont pour la majorité des suggestions et recommandations de réformes (annexe 7).

Nous les avons classés en fonction de leur prévalence dans les articles (annexe 8 et 9). Il faut noter que seuls quatre résultats publiés (Bisits Bullen, sd ; G50, 2015 ; Scotland Malawi Partnership, 2014; Yé, 2014) reposent sur des recommandations effectivement mises en œuvre.

I. Recommandations émises

Les recommandations émises sont les suivantes :

- Réformer le système des per diem en minimisant leur caractère attractif comme réduire les taux journaliers et associer leur versement toujours en contrepartie d'un travail effectif (Bisits Bullen, s.d.; Nkamleu et Kamgnia, 2014 ; Skage , Søreideb et Tostensenc, 2014, 2015; Scotland Malawi Partnership, 2014; Chêne, 2009).
- Limiter l'utilisation des per diem uniquement au remboursement des sommes dépensées comme les déplacements et supprimer tout autre versement d'argent (Bisits Bullen, s.d.; Scotland Malawi Partnership, 2014; Norad, 2012)
- Augmenter les mécanismes de contrôle pour limiter les abus et sanctionner les personnes et organisations coupables (Skage, Søreideb et Tostensenc, 2014, 2015; Vian, Miller, Themba et Bukuluki, 2013; Vian et Sabin, 2012).
- Harmoniser les taux de per diem entre organisations pour éviter que certaines personnes ne sélectionnent les ateliers auxquels ils participent sur la base du per diem fourni plutôt que des sujets discutés.
- Éviter de donner des avances, exiger systématiquement des reçus et payer les per diem seulement à la fin des activités, idéalement par un paiement électronique plutôt qu'en espèce (Bisits Bullen, s.d.; Peyrol Anglo, s.d.; Scotland Malawi Partnership, 2014).
- Effectuer des recherches pour connaître les tarifs moyens dans une localité afin d'instaurer un forfait de per diem raisonnable et /ou prépayer les dépenses coûteuses comme les logements pour les employés (Bisits Bullen, s.d.).
- Transférer une partie ou la totalité des per diem pour augmenter les salaires des employés de la localité ou le(s) projet (s) a /ont lieu (Pfeiffer, 2003; Yé et al., 2014).
- Développer des indicateurs permettant de suivre les sommes de per diem reçues par un employé (Skage, Søreide et Tostensen, 2015).
- Conduire des audits internes et externes de façon récurrente et sanctionner les fraudes.
- Établir des projets de développement uniquement avec des organisations en possession d'un système de comptabilité jugé fiable et révoquer les projets d'organisation

fréquemment accusées de permettre des abus des per diem (CMI, 2009; Skage, Søreide et Tostensen, 2015).

II. Recommandations mises en œuvre

Les quatre auteurs contactés sur les neuf ayant répondu à nos emails ne pouvaient fournir des exemples de réformes de per diem qui ont été mises en place. Parmi ces auteurs, deux ont ajouté ne pouvoir garantir du devenir de leurs recommandations après leur formulation et avouaient l'absence de levier à leur niveau pour assurer que des actions soient prises (Réponses aux questionnaires du 16 Août 2016 et 24 Août 2016). Une auteure a mentionné le manque de financement et le fait que ce sujet n'avait pas été perçu comme une priorité lorsqu'elle a tenté d'amener cet enjeu auprès de l'agence de développement finançant les projets auxquels elle avait pris part en Tanzanie, au Malawi et en Éthiopie (Réponse au questionnaire, 24 Août 2016).

Quoique précisant ne plus travailler sur le sujet, un des auteurs pense qu'il y aurait eu des changements importants au Rwanda par rapport aux per diem. L'auteur anticipe aussi que des changements à ce sujet soient à prévoir en Tanzanie, quoiqu'il ne précise pas dans quels secteurs du développement ils auraient lieu (Réponse au questionnaire, 19 Août 2016).

En revanche, les quatre autres auteurs contactés par courriel ont mentionné être au courant de cas pratiques dans lesquels des mesures de réforme des per diem ont été mises en œuvre sur la base des recommandations mentionnées ci-dessus. Il s'agit respectivement :

D'une intervention pilote dans trois pays (Tanzanie, Ghana et Burkina Faso) visant à tester différents modèles d'incitatifs auprès du personnel de la santé (Yé, 2014).

Les répondants du département de Nouna au Burkina Faso sont les seuls ayant opté pour un modèle combinant des incitatifs financiers et non-financiers. Toutefois, ce modèle a changé depuis la mise en place d'un programme de financement basé sur la performance de la Banque Mondiale (Valéry Ridde, Yaogo, Zongo, Somé, & Turcotte-Tremblay, 2017). Les deux autres pays ont opté pour des modèles d'incitatifs non-financiers, de par leur désaccord avec toute initiative visant à collecter des fonds pour les per diem. Les enseignements de cette expérience sont que le personnel de santé a de l'intérêt pour les incitatifs financiers basés sur la performance mais il s'inquiète aussi de leur pérennité, tel que le cas du Burkina Faso ou du Mali actuellement le confirme (Valéry Ridde et al., 2017; Seppey, Ridde, Touré, & Coulibaly, 2017). Aussi, il reste nécessaire d'explorer plus en profondeur l'emploi d'incitatifs non-financiers dans le cadre du FBR, car ils sont considérés comme ayant plus de chance d'être intégrés dans les budgets locaux (Yé 2014)

De la suppression des per diems en tant que forfaits fournis avant que des dépenses ne soient effectuées et de la provision de matériel ou ressources non-financières pouvant

faciliter les tâches du personnel mises en place par une responsable des programmes d'Inter Aide au Malawi qui sont toujours en place au sein de cette ONG (Bisits Bullen, s.d.; Conversation Skype avec l'auteure, 25 Août 2016).

- D'une politique de non-paiement de per diem d'une organisation chapeautant un réseau d'agences et d'ONG écossaises et malawiennes (Scotland Malawi Partnership) (Conversation avec l'auteur, 26 Août, 2016; Scotland Malawi Partnership, 2014).
- De mesures prises par l'Union Africaine (UA) et l'Union Européenne (UE). Selon un auteur qui a été médiateur pour l'Union Africaine, Ces mesures consistaient concrètement pour l'UA à changer sa politique de per diem notamment en abandonnant le 20% additionnel (top up) pour les allocations journalières de per diem. L'UE a également rendu son financement de l'UA conditionnel à des changements dans la politique des per diem. L'UA aurait conséquemment mis en place une nouvelle politique de per diem en 2014 quoique les modifications comprises dans cette politique n'aient été spécifiées par l'auteur. Ces recommandations seraient toujours en place, quoique respectées à contrecœur (Échange courriel avec l'auteur (TK), Août 2016).

Ainsi, au regard des résultats de cette synthèse, il est possible de distinguer trois niveaux d'intervention pour les réformes : un niveau micro composé de projets pilotes, un niveau méso où des politiques de per diem sont mises en œuvre dans des agences, ONG et regroupements d'ONG et appliquées auprès de tous leurs partenaires dans différents pays et un niveau macro illustré dans cette revue par les exemples de réformes comme ceux de l'UA et de l'UE.

Il est à noter qu'à notre connaissance, une seule de ces réformes à un niveau micro (suppression des per diem au sein d'Inter Aide Malawi) a été évaluée par une consultante externe. Sur la base de la révision des états financiers de l'ONG et en comparant les dépenses avant et après la mise en place de la suppression des per diem et pour chaque rubrique du programme de santé infantile, l'évaluation a conclu qu'Inter Aide utilisait ses ressources financières de manière plus efficiente à la suite de la suppression des per diem. La consultante a également conclu qu'Inter Aide utilisait ses ressources financières d'une façon plus efficiente que les autres ONG œuvrant dans les mêmes régions.

Selon la consultante, ces résultats s'expliquent car la mesure de suppression des per diem a été accompagnée d'incitatifs non-financiers comme la fourniture de matériels qui permettaient de favoriser les conditions de travail. À ce sujet, elle fait part d'un atelier qu'elle avait organisé lorsqu'elle était responsable de Programmes de l'ONG Inter Aide. L'atelier ne donnait pas lieu à des per diem. Les discussions tenues lors de cet atelier auraient révélé que le fait que les services de maternité manquaient d'équipement de base était problématique. L'ONG se serait alors chargée d'acheter de l'équipement. À la suite de cela, la satisfaction du personnel a augmenté et les per diem n'ont plus été un problème parce que le travail pouvait être fait dans de meilleures conditions. L'auteure rapporte qu'à ce jour, l'ONG ne paie toujours pas de per diem et offre plutôt une assistance matérielle ou en

ressources non-financières pour favoriser le déroulement de projets et améliorer les conditions de travail. (Conversation Skype avec l'auteure, 25 Août 2016).

Hormis ce cas, nous n'avons retrouvé aucune évaluation formelle de ces réformes. Seule une appréciation de leur efficacité et des défis relatifs à leur mise en place a été obtenue en contactant les auteurs.

Similairement à l'ONG Inter Aide Malawi qui ne paie pas de per diem et fournit plutôt une assistance matérielle pour faciliter le déroulement des projets (conversation Skype avec l'auteure, 25 Août 2016), un autre exemple d'organisation ne payant pas de per diem est celui de Scotland Malawi Partnership (SMP, 2014). Cette décision se base sur des règlements imposés par le gouvernement écossais et sur un positionnement propre de l'organisation selon lequel payer des per diem entrave le développement. Ces deux situations constituent des exemples pour lesquels la solution à l'abus de per diem a été de ne pas fournir de per diem. Cette décision provient d'une seule personne pour le premier exemple (Conversation Skype avec l'auteure, 25 Août 2016). Pour le second exemple, la décision résulte à la fois d'une politique gouvernementale écossaise et d'une décision de l'organisme (SMP, 2014).

Il est aussi à noter que dans le cas d'Inter Aide Malawi, la décision de ne pas payer des per diem est intervenue dans un contexte de révision générale des politiques de l'ONG.

Ces deux exemples tendent donc à montrer que pour aborder l'enjeu des per diem, une réforme générale, ou du moins l'existence d'un contexte favorable au changement ou bien l'existence de politiques gouvernementales claires au sujet des per diem, sont souhaitables. Nous sommes ici au cœur de ce que les politologues qualifient de fenêtres d'opportunité.

Selon Scotland Malawi Partnership, qui est une organisation parapluie couvrant plusieurs organisations écossaises et malawiennes, le refus du gouvernement écossais que les fonds alloués aux ONG soient utilisés pour payer des per diem et la politique de l'organisation de ne payer aucun per diem, n'ont pas compromis la mise en œuvre de ses projets. L'auteur de l'étude rapporte en effet que quoique certains individus se soient plaints, l'ONG n'a jamais eu à justifier cette décision auprès d'autres organisations ou gouvernements car tous en comprennent les raisons sous-jacentes. Les activités se déroulent comme prévues et il est établi dès le départ avec les partenaires que des per diem ne seront pas fournis (Conversation Skype avec l'auteur, 26 Août 2016).

Toutefois, les politiques de per diem ne peuvent être établies en insularité, sans aucune consultation avec les autres parties prenantes impliquées (Hakizimana, 2007; Jack, 2009; Nkamleu et Kamgnia, 2014). Une harmonie entre les différentes ONG est donc nécessaire,

comme l'indiquent plusieurs auteurs (Chêne 2009; CHR Michelsen Institute, 2009; CHR Michelsen Institute, 2012; G50, 2015; République du Mali, 2008 ; Skage, Søreideb et Tostensen, 2015 ; SMP, 2014; Vian, Miller, Themba et Bukuluki,, 2013). À ce sujet, l'auteure, ancienne Responsable de Programme d'Inter Aide au Malawi, rapporte que quand bien même des ONG trouveraient un consensus sur des taux de per diem, il suffit qu'une seule ONG, avec influence, décide de ne pas les suivre pour que tous les efforts d'harmonisation soient compromis. Par exemple, lorsque plusieurs organisations s'étaient réunies pour fixer un taux harmonisé des per diem, une célèbre organisation américaine s'était désolidarisé, sapant ainsi l'accord d'harmonisation.

Les discordances n'existent pas seulement entre les ONG mais aussi entre individus. Un auteur contacté rapporte que lors de la présentation de son article et de sa réflexion sur des stratégies pour éviter que les objectifs de réunions internationales ne s'effacent au profit du gain de per diem, de vifs échanges ont eu lieu entre potentiels récipiendaires (participants aux réunions) et donateurs (unions supranationales, ambassades de pays donateurs). Plusieurs participants ont également pris l'auteur en aparté pour manifester leur désaccord et leur mécontentement (Échange courriel avec l'auteur, Août 2016).

Cette problématique mise au jour dans les écrits scientifiques est le miroir parfait de notre expérience lors de la réalisation de l'étude de cas au Bénin, restituée dans le prochain chapitre.

2. Une étude de cas au Bénin

Dans ce chapitre, nous présentons la mise en œuvre et les résultats d'une étude de cas empirique effectuée au Bénin.

I. Introduction

La recherche par les études de cas vise à disposer de données empiriques complémentaires à cette revue systématique des écrits, cette dernière ayant également nourri la manière dont les études de cas ont été mises en œuvre. Dans les prochaines pages, nous explicitons en détail la stratégie méthodologique choisie, soit une étude de cas unique (Yin & Ridde, 2012) qui a donné lieu à la production d'un rapport dont nous reprenons ici les grandes lignes.

II. Méthodologie

Pour des raisons temporelles et budgétaires (Bamberger & Rugh, 2009), il a été décidé de réaliser une étude de cas. Le choix du pays a été effectué en coordination avec les agents techniques et administratifs de l'AFD au regard de plusieurs critères :

- Capacité heuristique des cas sélectionnés ;
- Enjeux locaux autour des per diem ;
- Intérêt des agences locales de l'AFD pour la problématique ;
- Capacité à comparer des secteurs de l'aide au développement ;
- Capacité de recherche locale et collaboration antérieure entre les chercheurs.

Le budget ne permettant pas aux chercheurs coordinateurs du projet de se déplacer dans le pays, il était nécessaire de disposer de collègues autonomes sur place qui disposent d'une expérience de recherches dans ce domaine. Ainsi, le Bénin a été choisi. Le projet a été porté par le LASDEL de Parakou, dont la réputation et l'expertise en matière de recherche sur le développement sont reconnues dans la région. Les chercheurs de l'Université de Montréal et ceux du LASDEL collaborent ensemble depuis plusieurs années, ce qui a facilité la mise en œuvre du projet. Nous précisons dans les prochaines lignes les détails méthodologiques. À la suite de la collecte des données, un atelier délibératif a été organisé en présence des

chercheurs nationaux et d'un représentant du siège de l'AFD Paris, sans les chercheurs coordonnateurs. Ces derniers avaient cependant offert des conseils méthodologiques sur le processus d'organisation de tels ateliers délibératifs au regard de l'état des connaissances les plus récents sur le sujet (Boyko, Lavis, Abelson, Dobbins, & Carter, 2012; Dossa, R. et al., 2017; McSween-Cadieux, Dagenais, Somé, & Ridde, 2017) (une note de synthèse avait été proposée) et de leurs propres expériences en la matière dans la sous-région.

Au Bénin, trois activités ont été réalisées pour mettre en place le dispositif méthodologique, obtenir l'autorisation de recherche et impliquer les différents acteurs parties prenantes de l'étude.

Nous avons soumis un dossier au comité d'éthique pour la recherche en santé de l'Université de Parakou. Le dossier a été accepté sous les références N°13/CLERB-UP/SP/RSA du 29 septembre 2016. Sur la base de la note conceptuelle et des expériences et pratiques au Bénin en matière de leviers d'actions et de per diem, le dispositif méthodologique a été adapté. Les méthodes proposées dans la note conceptuelle ont été retenues ainsi que les secteurs d'activités et les acteurs à rencontrer pour les entretiens. Les deux principales méthodes de collecte de données retenues sont l'analyse documentaire et les entretiens semi-individuels approfondis (Kivits, Balard, Fournier, & Winance, 2016). Une revue de littérature a été réalisée pour collecter les documents techniques et scientifiques disponibles au Bénin et non repérés dans la synthèse exploratoire (chapitre 1). L'entretien semi-structuré individuel est l'outil approprié pour collecter les informations factuelles mais aussi les perceptions, les logiques et les pratiques autour des per diem et des leviers d'actions. Le dispositif méthodologique a été présenté au cours d'une réunion de cadrage. Tenue dans l'enceinte de l'AFD à Cotonou le 20 décembre 2016, en présence de trois chercheurs du LASDEL Bénin et de cinq agents de l'AFD au Bénin. La réunion a décidé que la Directrice écrive au ministre des finances pour demander une audience de présentation du projet de recherche. L'attente de cette audience a considérablement retardé le démarrage de l'enquête. Prévu pour décembre 2016, le terrain a réellement commencé vers fin janvier 2017. En effet, le régime en place par l'entremise du Ministre du Plan a notifié son désir de participer à la réalisation de ce projet qui à son sens est capital. Au lendemain de l'entrée en service de l'actuel gouvernement, une commission a été mise sur pied pour revoir le mode d'attribution de primes et sursalaire en République du Bénin.

C'est à la suite de ce processus que la collecte des données qualitatives a pu démarrer. Ainsi, les entretiens ont été réalisés avec différents types d'acteurs à Cotonou, à Parakou et à Natitingou dans les secteurs de la santé et de la formation professionnelle. Ces trois villes représentent les grandes zones géographiques de concentration des services publics, des projets de développement et des ONG. Alors que Cotonou, capitale politique, concentre les ministères et les sièges des agences de coopération, Parakou et Natitingou, toutes deux situées respectivement au nord-est et au nord-ouest du pays, concentrent de nombreux projets de développement. Ces projets interviennent en général dans le secteur de la santé et dans la formation. Les acteurs que nous avons interrogés sont institutionnels (au niveau

des ministères et des délégations régionales ou départementales), des acteurs des services rattachés ou sous-tutelle (centres de recherche, de formation, chefs de projets, etc.), des acteurs de la société civile concernés (associations de consommateurs) et des partenaires techniques et financiers. Leur sélection s'est faite selon un choix raisonné. Il s'agit des responsables administratifs (n= 15) et techniques, et des bénéficiaires des interventions, des agents des projets, des fonctionnaires de l'État ou des représentants de corps de métiers (n= 13). Au total, 28 entretiens semi-structurés ont été réalisés (annexe 2).

Les entretiens réalisés ont été entièrement transcrits et analysés avec le logiciel QDA Miner puis lus sous le filtre de catégories et de codes permettant de dégager du sens (Paillé & Mucchielli, 2012).

Les résultats ont été présentés aux participants à l'atelier délibératif organisé à Cotonou le 13 avril 2017. Il a connu la participation d'une trentaine de personnes représentant les ministères (santé, éducation et finance), les partenaires au développement (France, Pays-Bas, Belgique), les ONG internationales et nationales (Helvetas, Terre des Hommes, ALCRER, etc.), les journalistes, etc.

Les échanges ont démarré à 9 heures par l'introduction du chercheur principal au Bénin, Emmanuel SAMBIENI, sur le contexte scientifique et institutionnel de l'étude. Nous avons expliqué que cette recherche rentre aussi, au-delà de sa demande par l'AFD et de son pilotage par le Professeur Valéry Ridde de l'Université de Montréal, dans les objets récurrents ces dernières années du Lasdel, notamment les recherches sur le fonctionnement des services publics et sur l'action publique en général. Ces recherches ont permis de révéler l'existence de normes pratiques éloignées des normes officielles dans plusieurs secteurs d'activité (santé, éducation, transport, etc.). Cette étude, qui porte sur les per diem peut être classées dans le lot des études sur l'application des normes officielles édictées pour le fonctionnement des services. Après cette introduction, le Dr Sambieni a présenté une synthèse des principaux résultats à retenir. Pour mieux réussir la compréhension des résultats par les participants et rentabiliser les discussions, la présentation a été entrecoupée de discussions suivant les grands points de la recherche. Les principales questions posées ont été les suivantes.

- Quelle différence y a-t-il entre primes et per diem ?
- Quelle est la pertinence de payer les per diem dans un service? Cela répond-il à un réel besoin ?
- Quelle est l'efficacité des per diem dans les services et projets de développement ?
- Les ateliers avec per diem répondent-ils vraiment à une finalité de l'action, à un objectif recherché vraiment par tous ?

- La compétition entre les PTF et l'Etat sur la question des per diem est-elle pertinente ?
- Quel est le salaire moyen d'un béninois ?
- Que représentent les per diem dans son salaire ?
- Que doit faire un agent public ?
- Qu'est ce qui sort de sa tâche ?
- Faut-il gagner des per diem pour être motivé ?
- Quel lien entre per diem et travail, motivation au travail ?

Les commentaires ont été dominés par deux positions fortes très opposées : les agents de l'État et les partenaires au développement. Les agents de l'Etat au Bénin mettent en avant la faiblesse du salaire et des conditions de travail en général pour estimer que toutes les activités non traditionnelles dans leurs charges doivent être frappées de per diem. Ils estiment que c'est la force des salaires et des conditions de travail des expatriés qui les amènent à penser que les per diem sont non pertinents. Sur cette position, les agents sont très passionnés. Ils pensent que ceux-ci doivent se contextualiser avant de prendre position pour ou contre les per diem. De leur côté, les partenaires au développement pensent que les béninois doivent aussi contextualiser quand ils sont avec les partenaires. Ils n'ont pas mandat à motiver les béninois pour leur propre développement. Ils sont là pour les aider au développement. L'Ambassade des Pays Bas est critique sur les pratiques d'ateliers hors de Cotonou à cause des per diem. Le représentant pense qu'il est nécessaire d'être franc. Beaucoup de perversité dans les pratiques. Très mauvaise image pour les fonctionnaires béninois. On reconnaît les problèmes d'insuffisance de salaires (arrondir le mois, gombo, etc.). Le troisième commentaire porte sur la nécessité d'harmoniser les pratiques de per diem (taux journaliers, procédures, etc.) entre les partenaires et avec l'Etat. Aussi, il y a un commentaire d'un agent du ministère des finances sur les activités de formation qui ne donneraient pas droit aux per diem. Le ministère fait une prise en charge avec le repas à 10.000F CFA, l'hébergement à 15.000 F CFA, etc.

L'atelier a permis d'approfondir les résultats et de proposer des recommandations qui sont présentés dans les prochaines sections.

III. Contexte des per diem

Au Bénin, la pratique des per diem dans les secteurs publics et privés a suivi une réglementation successive entre 1994 et 2016 (Ambassade Royale des Pays Bas près le Bénin, 2015). La dernière la plus importante est le décret N°2007-155 du 03 avril 2007 portant régime des frais de mission à l'intérieur du territoire national. Ce document, en son article 1er, stipule que « les autorités politiques et administratives, les membres des commissions ad hoc ainsi que tous les autres agents de l'Etat, civils ou militaires, qui sont

appelés à se déplacer à l'intérieur du territoire national pour les besoins de service, ont droit au remboursement des frais occasionnés par ces déplacements dans les conditions fixées aux articles ci-après » (Ministère de l'Economie et des Finances du Bénin, 2007). Dans ce document, les frais remboursables par jour varient de 20.000 FCFA pour les catégories inférieures comme les conducteurs de véhicule administratifs à 60.000 F CFA pour les catégories supérieures comme les membres du gouvernement. Le décret a été pris pour réglementer une pratique courante dans les services publics et parapublics.

Les per diem permettent aux bénéficiaires et autres acteurs impliqués dans la gestion des projets et des organisations au Bénin de gagner de l'argent. Cependant, ils vident les caisses des institutions, notamment de l'État et des partenaires qui l'appuient.

Bien qu'il soit difficile de réunir toute l'information, une étude réalisée par l'Ambassade des Pays Bas a montré qu'entre 2010 et 2014, les ressources dégagées comme per diem par les ONG et partenaires techniques et financiers au Bénin s'élèvent à 7 milliard FCFA, avec plus d'un milliard et demi par an à partir de 2012 (Ambassade Royale des Pays Bas près le Bénin, 2015).

L'administration publique et les ONG de développement se disputent la première place du volume des dépenses sur cette question des per diem. Dans ces deux types d'institutions (privées et publiques), les missions sont régulières, les procédures de paiement des frais y afférents sont plus simples. Les agents sont constamment en missions. Il est presque impossible d'imaginer un projet sans missions régulières pour les responsables.

Participer aux missions à per diem est devenu une occasion recherchée à tout prix dans les services. De nombreuses pratiques non officielles se sont développées pour y arriver :

- se faire remplacer par une autre personne sur la base d'une entente sur le partage des per diem ;
- se faire inscrire sur la liste sans participer réellement et partager les ressources avec le gestionnaire ;
- participer à une mission de formation dont on n'assure pas les fonctions , c'est-à-dire sans être la personne qui occupe le poste requérant la formation. Les cadeaux des participants de retour de formation orientent les responsables chargés de désigner les agents pour ces formations vers ceux qui, « généreux », en donnent assez. En conséquence, la plupart des agents en mission de formation ramènent des cadeaux pour leurs chefs hiérarchiques afin de se garantir de nouvelles missions.
- participer à plus d'une mission à la fois dans la même période ou dans les périodes qui se chevauchent ;

Des dérives professionnelles extrêmes en la matière sont enregistrées, notamment avec des missions fictives. En effet, dans certaines organisations (ministères, projets, etc.), une fois la mission programmée,

« on prend du carburant au chauffeur et on lui confie tous les ordres de mission. Aucun agent concerné par la mission ne bouge. Le chauffeur prend la route, va à ... et revient sans que la mission ne soit effectuée. Etant donné que ces activités sont de routine, ils peuvent produire leur rapport de mission, bien sûr "fictifs". Cette pratique va à l'encontre de la norme selon laquelle avant de signer son ordre de mission, chaque agent, membre de la mission devrait aller au commissariat ou à la mairie avec sa carte d'identité et son ordre. L'agent de collectivité locale constate la présence physique de cette personne en ce jour là-même, donne son visa ». Responsable technique secteur santé, février 2017

Les règles en matière de per diem ne s'appliquent pas de la même manière selon le statut. Les représentants des bénéficiaires des interventions ne sont pas toujours pris en charge au même titre que les agents des projets et des administrations publiques. Dans le champ de la formation professionnelle, les bénéficiaires sont en général les artisans (couturiers, maçons, menuisiers, coiffeurs/coiffeuses, etc.). Ils sont souvent réunis pour des séances de communication, de formation ou de planification. À ces occasions, ils reçoivent des per diem avec des modalités particulières : les frais de mission sont gérés par les organisateurs qui paient directement le coût réel de l'hébergement, du transport et les restaurations en journée. Ils leur restituent enfin les prévisions pour la restauration en soirée. C'est seulement sur cette restitution que les bénéficiaires essaient de se faire des économies. Certains organisateurs, quant à eux, feront des économies avec les manœuvres de facturation de l'hébergement et de la nourriture.

« Dans nos grilles, nous faisons une catégorisation de ces bénéficiaires-là. Donc du coup, ils n'ont pas les mêmes per diem. Quand tu as un élu quand même, il faut lui donner sa place d'élu ! Tu ne vas pas donner, selon moi le même montant à un élu qu'à un artisan réparateur. J'aimerais dire, nous avons classifié ce qui est élu local, ce qui est service communal et ce que sont les petits bénéficiaires ». responsable technique projet de développement formation professionnelle, février 2017

Les différences de traitement au niveau des partenaires et des structures déterminent des comportements sélectifs des activités ou des responsabilités communautaires. En effet, les membres des organisations communautaires sont souvent informés des différentes conditions. Par rapport à cela, ils choisissent leurs camps. Ils fuient les structures les moins généreuses pour celles qui paient plus. En témoigne ce propos d'un responsable de projet dans une ONG internationale.

« Bon..., les affaires de per diem ont toujours suscité le tollé entre nous qui sommes en exécution et ceux qui sont responsables hiérarchiques qui ne sont pas toujours sur le terrain ! Nous, on se fait un peu l'avocat défenseur de nos partenaires qui sont sur le terrain parce que c'est nous qui sommes les premiers. Je ne souligne pas le passé, actuellement il y a..., XXX a un peu revu sa grille. Je me souviens par le passé, je me souviens lorsque nous

allons sur le terrain, qu'on a un atelier avec un des bénéficiaires, s'il y a un autre partenaire comme je ne sais qui, XX, XX ou bien quoi, vous voulez prendre les personnes là à votre atelier, ils vont courir et préférer partir chez XX que de venir à vos ateliers parce qu'ils savent que vous leur payez des montants dérisoires. Pour ça, nous avons toujours fait la guerre avec nos patrons pour demander un peu plus pour que les bénéficiaires soient à l'aise ». responsable technique ONG internationale, janvier 2017

La question des per diem est assez sensible dans le milieu de la presse au Bénin. Confrontés à l'insuffisance de leurs revenus salariaux et au manque de salaires pour la plupart, les jeunes journalistes béninois seraient continuellement aux troussees des per diem.

IV. Clarification sémantique

Il n'est évident possible dans aucun pays de proposer une clarification sémantique du terme per diem tant les entités utilisées varient depuis toujours et ne sont évidemment ni normalisées dans des textes officiels et encore moins dans les pratiques quotidiennes.

Au Bénin, la notion de per diem recouvre plusieurs sens et plusieurs enjeux. L'enjeu fondamental dans la pratique des per diem est financier et technique, à en croire les déclarations. Toutes ces terminologies renvoient au paiement d'une somme d'argent versée à une personne physique en contrepartie d'une étude, d'une expertise ceci en raison d'une stature. Les termes suivants sont souvent employés :

- Indemnité : composante de différentes rubriques constitutives du salaire d'un agent, elle figure toujours sur la fiche de paie.
- Per diem : paiement effectué à une personne physique (agent de l'État, travailleur d'autre secteurs) déterminé sur une base journalière et destiné à couvrir les différentes dépenses personnelles effectuées hors du cadre habituel de travail.
- Frais de mission : somme versée à un agent en mission pour laquelle il a la contrainte de passer la nuit (frais d'hébergement, de restauration exception faite des frais de déplacement)
- Frais d'entretien : somme versée à un agent et destinée à couvrir ses besoins alimentaires aux cours d'une mission ou d'un travail en commission qui ne l'astreint pas à passer la nuit hors de son domicile.
- Prime : allocation fixe et catégorielle à caractère récurrent prévue par un test et versée à un agent.

Les différentes terminologies ont un caractère compensatoire par rapport à la compétence des agents par leurs employeurs. On note de ces terminologies que personne au Bénin ne parle de sursalaires.

V. Représentations variées

Les représentations concernant les per diem sont très variées selon les acteurs et les secteurs, comme on peut le lire dans cette section.

Les représentations envers les per diem et les sursalaires sont plutôt mitigées, clivant fortement les positions au Bénin. D'un côté, nous avons les partisans, plus nombreux et qui pour défendre la pertinence des per diem évoquent son universalité et sa puissance motivationnelle.

« A mon avis, payer des per diem est une bonne chose car cela est une motivation, et c'est aussi une manière de payer le dépaysement des bénéficiaires. Cela se fait partout en Afrique donc nous ne sommes pas les seuls à le faire, par conséquent c'est bien justifié ».
Responsable régional, Enseignement technique et professionnel, février 2017

« Bon, hmmm..., les per diem, ce ne sont pas des compléments de salaire. Il faut qu'on mette ça dans la tête. Le blanc qui a instauré son per diem, le mot per diem et tout ça qu'il a mis, il n'a pas mis ça dans le salaire. C'est juste des émoluments pour que vous puissiez bien faire votre mission. C'est les frais de mission ou les frais d'entretien quand il s'agit de nos bénéficiaires. Vous n'allez pas déplacer quelqu'un ou sa famille..., bon et puis dire que c'est dans ton salaire. Ça ne serait pas possible pour le faire. S'il fallait faire des missions, nous entretenir sur le salaire, il y en a qui n'iront pas pour des missions. Je ne sais pas si je me fais comprendre ». Responsable technique, ONG Internationale, février 2017

Malgré la prépondérance de la disposition favorable aux per diem, il y a des opinions qui ne les considèrent pas comme totalement indispensables. Des personnes qui pensent qu'une motivation n'est pas fondamentalement une affaire de per diem évoquent même des cas d'activités et de missions sans per diem.

D'un autre côté, nous avons des modérés qui considèrent que les per diem ne sont pas indispensables en soutenant qu'une motivation n'est pas fondamentalement une affaire de per diem

« *C'est parfois une source de motivation. Mais ce n'est pas toujours le cas. On a par exemple la dernière fois eu, non cette semaine, c'était le mardi passé ; on a eu une formation qui n'était pas payée* ». Membre du bureau du collectif des artisans du Borgou, février 2017

Dans cette position, les individus se réfèrent à des époques ou à des contextes différents pour soutenir leurs arguments. En effet, ils évoquent les périodes coloniales et révolutionnaires du Bénin pendant lesquelles l'esprit patriotique et la puissance de l'État faisaient travailler pour le service public sans exigence de motivation financière. Des exemples de pays communistes d'une certaine époque ou même de nos jours sont cités pour faire accepter que c'est seulement quand les pratiques naissent qu'elles finissent par se faire prendre pour indispensables.

Enfin, nous avons une troisième position représentée par les détracteurs des per diem. Ces derniers encore minoritaires soutiennent les efforts de suppression totale que le gouvernement béninois a tenté. Ce texte de la presse écrite en dit mieux.

« *Au cours du dernier conseil des ministres du gouvernement Talon en date du mercredi 1er Juin 2016, l'équipe de la rupture a décidé en toute responsabilité de procéder à la suppression des per diem aux cadres de l'administration qui participe à des travaux en commission pour le bon fonctionnement de l'administration. Dès lors, le même conseil a défini les conditions dans lesquelles ces per diem seront désormais payés aux cadres de l'administration béninoise. Aussi le conseil des ministres a-t-il instruit tous les ministres au fin de prendre les mesures qui s'imposent pour abroger les actes (documents) instituant le paiement de ces per diem. Il faut dire que cette décision du gouvernement est diversement appréciée par les cadres de l'administration. Pendant que d'aucuns pensent qu'elle..., d'autres en saluent la promptitude. C'est le cas de Laurent Mètongnon, secrétaire général de la Fesynta-Finance. Pour ce dernier interrogé par une chaîne de télévision de la place sur les perdim, l'homme a donné l'exemple de la Direction des Ressources Humaines. Laurent Mètongnon a aussi souligné le cas de la Direction des Ressources Humaines (DRH) du ministère de la fonction publique où le cas semblerait plus criard. De façon on ne peut plus claire, Laurent Mètongnon salue la promptitude de cette décision de suppression de paiement des per diem aux fonctionnaires de l'administration lors de leur participation à des travaux en commission* ». Consulté le 29 mars 2017

3. Conditions de changement des pratiques et des logiques

Dans cette section, nous explicitons le point de vue des acteurs sociaux à l'égard des conditions qui pourraient faciliter le changement dans la pratique des per diem. L'enquête a permis de mettre au jour plusieurs types de conditions associées au changement de pratique.

I. Perspectives individuelles pour la suppression ou le maintien des per diems

Pour plusieurs acteurs rencontrés dans le cadre de cette étude, le gouvernement ferait une fausse route en supprimant les per diem. Les différentes décisions prises dans ce sens pourraient rendre l'administration béninoise peu performante. Les plus réticents évoquent la paralysie des services en cas de suppression. Les autres, qui en sont plus ou moins favorables, soulignent les difficultés psycho-mentales et techniques pour y parvenir.

« Maintenant qu'il y a des reformes par rapport aux per diem, on ne sait pas quelle allure ça va prendre. Tout compte fait, on ne peut pas le supprimer, car je vais en mission par exemple à Parakou, je dois dormir à l'hôtel, je paye ça comment ? Je dois manger dehors, je paye ça comment ? Je le répète il n'y a pas de polémiques autour des per diem, c'est la manière dont les per diem sont octroyés, c'est ça qui pose problème ». Gestionnaire de santé, Cotonou, fév 2017

Les participants à l'atelier délibératif ont identifié des freins et des résistances possibles face à ces réformes. Les justifications plus courantes de ces facteurs défavorables sont :

- L'absence de mécanisme rigoureux de mesure de la performance ;
- La faiblesse des rémunérations ;
- Le contexte de pauvreté et la cherté de la vie ;
- La défaillance de l'État dans plusieurs rôles régaliens de fourniture de service et de gestion des ressources de tout genre ;
- La perte des valeurs éthiques ;
- La défaillance du mécanisme étatique de gestion des carrières ;
- La disparité entre les institutions et les catégories socioprofessionnelles dans l'octroi des per diem ;

- L'inefficacité du système de contrôle administrative et financière.

Ces mêmes participants ont proposé des réalisations pour réduire ces freins :

- Renforcer la prise de conscience par l'introduction de l'éducation civique à la base, l'inculturation des valeurs éthiques, le développement de l'éducation à la citoyenneté et l'application des sanctions/réglementations en cas de fraude;
- Mettre en place des mesures sociales pour permettre aux agents de satisfaire leurs besoins fondamentaux tels que se loger, se nourrir, se soigner, se divertir ;
- Améliorer le mécanisme de gestion des carrières ;
- Mettre en place un système régulier de contrôle ;
- Harmoniser le taux des per diems aux niveaux des PTFs ;
- Mettre en place un forum des PTFs avec des règles bien définies et uniformes.

Les personnes en charge de ces réformes doivent identifier les agents à impliquer et faire adhérer les partenaires sociaux et les PTFs, l'administration et les législateurs.

Actuellement, l'État central a une grande légitimité pour agir sur ses services publics. Les partenaires ont les moyens de se rapprocher de l'Etat pour une harmonisation des pratiques. Les partenaires et l'État doivent jouer chacun pleinement son rôle. Les administrations doivent fonctionner normalement, avec une réelle appropriation des rôles. Les cahiers de charges doivent être bien connus. Il faut personnaliser les invitations pour les formations pour éviter des arrangements dans la désignation. Il est souhaité que les responsables hiérarchiques dans les services demandent parfois les Curriculum Vitae des agents ciblés. Il faut aussi nommer des points focaux de travail pour les partenaires dans les services et faire attention aux profils dans la désignation de ces points focaux. Pour réussir, il faut analyser la question du ciblage des personnes à désigner pour ces points focaux.

En évoquant les difficiles conditions professionnelles et sociales, certains répondants pensent que supprimer les per diem conduira à l'arrêt de certaines activités. Ils font référence à la tendance du gouvernement actuel à réduire les per diem pour les commissions ad hoc chargées d'analyser les dossiers dans les ministères. En effet, dans tous les ministères, des commissions ad hoc ou permanentes sont instituées et primées pour analyser et signer les dossiers des usagers des services et des travailleurs. . Depuis l'entrée en fonction de l'actuel gouvernement, certaines primes de commissions sont supprimées.

« J'ai appris que le gouvernement actuel veut réformer les per diem et d'ailleurs certains avantages liés aux travaux en commission dans les ministères ont été supprimés. Je pense que cela va contribuer à démotiver les fonctionnaires. Ne pas payer les agents du gouvernement qui jouent les rôles de facilitateurs, de modérateurs, rapporteurs et autres n'est pas une bonne idée. Car pour une prestation que ceux-là donnent, la moindre des choses c'est de leur payer de per diem. Si les per diem ne sont pas payés, je pense, beaucoup vont renoncer à jouer ce rôle c'est-à-dire partager leur connaissance avec d'autres ». Cadre ministère de la santé, jan 2017

Ceux qui sont pour la suppression des per diem, suggèrent qu'il faut tout de même permettre à certaines catégories d'agents d'en bénéficier. Mieux, ils pensent qu'une suppression des per diem ferait souffrir plusieurs personnes : les per diem leur permettent de résoudre certains problèmes au quotidien. Mais il faut trouver un moyen pour mieux contrôler son octroi.

« Sans les per diem, il y aura une forte morosité. Avec sa suppression, la ménagère va souffrir. Il n'y aura plus des dépenses non budgétisées dans les ménages. Le salaire est insuffisant, imagine le SMIG est à 40.000F. Ce montant, par exemple pour une vie à Cotonou. Mais ce sont les primes qui font grossir les salaires. Je suis pour une harmonisation d'un fichier unique (taux unique) en vue de maîtriser ce flux et de voir à qui on octroie réellement les primes ». Responsable secteur santé, jan 2017.

Plutôt que de supprimer, d'autres proposent d'augmenter les taux et assouplir les modalités de paiement pour améliorer l'offre de service dans les secteurs considérés.

« A mon avis, il ne faut pas supprimer les per diem, il faut plutôt renforcer les per diem, car cela est pratiqué partout. Je ne sais pas s'il y a de faux frais mais ce que je peux dire c'est que pour reformer il ne faut pas supprimer les per diem mais les améliorer ». Assistant administratif, jan 2017

Pour d'autres encore, la suppression des per diem ne poserait aucun problème à condition que l'État s'engage à intégrer dans les salaires les différentes charges qui en découleraient.

« Supprimer les per diem et augmenter les salaires, si cela peut couvrir toutes les charges liées au déplacement, au logement, à la restauration, pourquoi pas. Mais pour moi je ne pense pas que l'État ait ces moyens pour tous les fonctionnaires. J'adhère à cette réforme si l'augmentation des salaires est proportionnelle aux per diem ». Agent ministère de l'Enseignement secondaire, jan 2017

II. Conditions contextuelles et institutionnelles

« Je pense que c'est l'État qui devrait en prendre le leadership, et son rôle essentiel serait de conduire la réforme à son terme ». Responsable technique formation professionnelle, fév 2017

La question des per diem, aussi culturellement ancrée et institutionnellement solide, ne peut pas connaître des changements ou des évolutions sans que l'État adopte une posture volontariste en la matière. Les idées reçues à ce sujet, concentrées sur l'impossibilité des réformes sont combattues dans les échanges par des exemples pris dans les dernières interventions « forcées » au niveau du Bénin. En effet, l'annulation des concours réalisés, la libération des espaces publics par le déguerpissement des occupants, le refus des commerces informels dans les produits pharmaceutiques et pétroliers, les réformes de postes de gestionnaires dans les ministères, etc. sont des exemples cités comme preuves d'actions possibles autour d'objets mentalement et socialement « durs ».

Ceux qui proposent une réforme se fondent sur les disparités catégorielles appliquées par certains partenaires au développement ou du flou dans les montants alloués.

L'État, dans cette entreprise, doit compter sur l'Assemblée nationale, les auxiliaires de justice et les collectivités locales : ces différents acteurs ont toujours eu un rôle fondamental dans la réglementation et dans son application. Les efforts de l'État béninois dans ce processus sont déjà sensibles. Le 1er juin 2016, le conseil des ministres a pris la décision de supprimer les per diem et primes de commissions (Bénin Web TV, 2016).

« Les défis qui attendent les autorités au niveau de cette réforme c'est de faire en sorte qu'elle permette aux travailleurs d'être plus motivés afin de rendre de bons résultats à la fin de chaque activité donc d'être plus performants et plus efficaces. Comme défis c'est de faire en sorte que cette réforme pousse les agents à être plus efficaces ». Responsable CCIB Bénin, janvier 2017

Même si la société civile s'est déclarée pour certains comme inefficace et à la limite comme un obstacle à la production de l'État (Roy, 1999), certaines institutions, parfois même à tendance syndicalistes au Bénin, sont attendues dans les débats publics à visées réformistes. Une large communication sur les pratiques corruptives dans les services publics s'observe depuis quelques années sur les médias par le fait d'organisations de la société civile. On se souvient des dénonciateurs de fraudes comme Jean-Baptiste Elias, représentant d'une organisation au Conseil Économique et Social et Martin Assogba, responsable d'une ONG nationale. Dans leur mode d'action, il y a eu des dénonciateurs de projets fictifs au point où entre 2001 et 2006, des cadres du gouvernement ont été suspendus et amenés à rembourser des millions de FCFA détournées par la pratique de fausses missions et signatures. Ce genre de dénonciation prépare l'esprit critique citoyen à la protection des ressources publiques mal gérées, parfois à travers des « missions » fictives ou peu utiles.

Les partenaires sont les fournisseurs de la grande partie des primes et per diem pour leurs activités propres et pour le soutien aux activités des administrations publiques. Ils se sont déjà entendus pour harmoniser et fixer un montant unique de 30.000FCFA par jour comme per diem pour tous les agents, du chauffeur jusqu'au ministre sans catégorisation.

« Je l'ai dit tantôt, dans cette réforme il faut associer tous les acteurs qui sont concernés. Il faut une large concertation autour de cette question avec les partenaires au développement. Il faut aussi tenir compte de ce qui se fait dans la sous-région. Cette réforme sera bien en œuvre quand elle va se faire en concertation avec tous les acteurs concernés ». Responsable ministère santé, février 2017

« Oui, comme je le dis, au niveau des agents qui font, c'est des frais de mission et là c'est en fonction des décrets de l'État qui fixe en fonction des catégories, de la catégorie professionnelle : vous en avez, des agents de maîtrise, des cadres... euh tout ça, tout ça, c'est déjà fixé au niveau de l'État. Maintenant pour les bénéficiaires comme je le disais, nous faisons en sorte que ça soit strictement pour l'entretien. Là c'est un taux connu. Si c'est l'apprenti, on sait que c'est cinq cent par jour (500 f). Si c'est le patron, dans le secteur de l'artisanat, on sait que c'est mille cinq cent francs par jour (1500f). Si c'est le secteur agricole, on sait que c'est mille francs (1000 f) par jour. Et ça revient juste pour la restauration de midi.

Parce qu'on ne prend pas en charge l'hébergement et tout le reste ». Responsable, janv 2017

Il y a des réformes en cours sur la pratique de per diem, mais jamais sur sa suppression. Pour des formations des bénéficiaires de projets, il est à prévoir la restauration et l'hébergement. Certains partenaires évitent au maximum de remettre de l'argent et de demander de signer des états de paiement ou de remboursement. Pour eux-mêmes, ils se font cependant des états de paiement/remboursement. L'ONG Helvetas, par exemple, est en train de revoir son manuel de procédures et les montants à ajuster. Mais pour le moment, que ce soit en zone urbaine ou rurale, il n'y a pas de plafonds. Les agents et leurs responsables auraient un débat houleux sur la question qui distinguerait le milieu rural du milieu urbain avec des prix standards.

III. Quelques leviers d'actions à court et long terme

La nature des leviers d'actions discutée est évidemment liée à ce que la revue exploratoire a mis au jour, aux discussions lors de la collecte de données empiriques et lors de l'atelier délibératif mais elle est surtout contextuelle. Ainsi, les leviers sont spécifiques aux pays et devons, tel que nous le préciserons de nouveau dans la conclusion, être débattus collectivement.

La pratique des per diem et autres primes est généralisée dans le fonctionnement des services publics et privés au Bénin. Elle a connu une réglementation successive depuis 1997. Elle nourrit un débat intense entre les partenaires (qui font l'effort d'harmoniser les taux) et entre eux et l'État central (qui fait l'effort d'en réduire les abus). Le débat de fond entre ces deux grands acteurs tient encore dans les taux et dans la catégorisation. Alors que l'État fixe les taux selon la catégorie socioprofessionnelle de l'agent en mission (entre 20.000 F CFA et 60.000 F CFA), les partenaires pour la plupart fixent un taux universel de 30.000 F CFA sans distinction. L'application de ces principes est cependant en difficulté, car même certains partenaires, quand cela leur profite (comme par exemple la CTB qui donne 20.000FCFA par jour au conducteur et 30.000 CFA aux autres agents), préfèrent s'aligner sur le principe catégoriel de l'État.

Les agents prennent pour prétexte les conditions difficiles de travail pour développer un rapport très fort aux activités ou aux fonctions de missions à per diem. C'est le cas des projets de développement et des programmes verticaux dans le secteur de la santé et de la formation professionnelle. Il est institué de nombreuses pratiques corruptives comme l'influence du choix des participants, la fabrication des missions et les commissions liées aux choix effectués par la hiérarchie pour ces missions. Le dispositif de contrôle pour s'assurer

de la pertinence et de l'effectivité des missions sur le terrain (ordre de mission, carte d'identité et présence physique aux lieux de signature) ne s'appliquent avec aucune rigueur. Bien au contraire, elle a favorisé parfois une pratique de corruption qui consiste à payer le « visa » à travers le conducteur du véhicule de mission. Avec cela, des missions totalement fictives sont nombreuses. L'enjeu de gagner des ressources financières est au-delà de celui de la capacitation et de la motivation réelle au travail. Il est signalé à ce titre des rapports fictifs d'activités ; c'est dire que des données de processus d'intervention peuvent parfois même provenir de ce type de rapport et expliquer des bases erronées de planification ou d'évaluation.

La tendance générale est au maintien et à l'amélioration même des conditions (taux et procédures de paiement) et non à la suppression. Celle-ci est perçue comme risquée pour la bonne marche des services. Cependant, depuis avril 2016, l'État béninois s'est engagé, du moins théoriquement, dans une logique d'action de suppression de certaines primes et de meilleures régulations d'autres. Avec cela, on ne note pas une paralysie des administrations ; seules quelques réactions de coulisses se font entendre. Au regard de la rigueur relative de gestion au sommet depuis alors un an environ, on peut dire qu'avec plus d'engagement, il est possible de mieux réguler la pratique. Dans ce cadre, c'est toujours l'État qui est indexé pour prendre ses responsabilités et conduire le processus d'une main efficace.

Pour la recherche, il se dégage un besoin de mieux comprendre les capacités motivationnelles réelles des per diem, celles de l'État à contrôler la réglementation en la matière et à appliquer des sanctions aux contrevenants. Aussi, comment se construit le rapport de l'État aux pratiques de per diem des partenaires au développement à différents statuts institutionnels ? Cette question est d'autant plus pertinente qu'à l'intérieur d'un même pays, des pratiques différentes sont à l'œuvre ? En outre, il est nécessaire de comprendre les motifs de choix des auxiliaires de justice et des collectivités locales comme structures de vérification de la réalité des missions pour en analyser les compétences statutaires et techniques, éthiques et politiques. Enfin, c'est très utile pour tenter de faire évoluer cette disposition structurelle de croire que les per diem sont vitaux et incontournables, d'oser comprendre l'inaction de l'État dans la prise en compte du coût de la vie pour la fixation des salaires et le suivi de leur évolution.

Les recommandations sont en général dans le sens d'abroger les pratiques excessives et corruptives actuelles par l'instauration d'autres leviers d'actions de motivations et une meilleure gestion des per diem pertinents.

Elles peuvent être regroupées en trois catégories dans l'ordre de leur faisabilité opérationnelle et politique : 1) une meilleure communication, 2) une réalisation des sanctions et une amélioration des régulations, 3) une amélioration des conditions de travail.

La première catégorie de recommandations concerne la communication entre l'État et les partenaires, d'une part, entre ces derniers et les employés d'autre part. Il s'agit de :

- Organiser une large concertation des différents acteurs (État et partenaires techniques et financiers) sur cette question ;
- Échanger avec le nouveau gouvernement pour l'application du mémorandum rédigé en 2012 par les partenaires techniques et financiers sur les per diem;
- Vulgariser à l'ensemble des services et des agents les textes régissant les per diem
- Clarifier le cahier de charges des postes quel que soit le niveau ;

Il s'agit ici clairement d'actions de communication dont on sait qu'elles sont difficiles puisque la distribution des per diem se nourrit le plus souvent d'un contexte d'opacité et donc d'absence de débats et de communications. Ces activités de communications peuvent procéder par plusieurs canaux, notamment des émissions débats, aux conférences et aux ateliers de vulgarisation. Elles doivent commencer par une audience avec la cellule des réformes et celle de la mise en œuvre du programme d'action du gouvernement.

La seconde catégorie, et certainement un peu plus compliquée que la précédente à réaliser mais ne nécessitant pas de ressources dans les brefs délais, concernent les sanctions et les régulations. Il s'agit de :

- Sanctionner réellement les pratiques corruptives sur la base d'audits de contrôle effectué par les agents responsabilisés dans les ministères (secrétariat général et inspection générale) ;
- Aligner les partenaires sur les propositions de l'État en ce qui concerne les taux et les modalités de paiement, ce qui favoriserait une harmonisation des pratiques de per diem entre les PTF pour éviter les conflits ;

Ces deux recommandations nécessitent cependant une volonté politique et technique au plus haut niveau de l'État central et des partenaires techniques et financiers. Elles ne nécessitent pas de ressources additionnelles. Elles ne sont cependant pas aussi aisées à appliquer dans la mesure où elles vont rencontrer des résistances dans les ministères et certainement au sein du gouvernement. On peut tout de même penser que le régime politique béninois actuel est favorable aux actions d'envergure, si on se réfère au concept politique de rupture, largement présenté ces derniers temps. Si les PTF entreprennent d'accompagner une telle intervention, les chances d'une écoute favorable sont importantes.

La troisième catégorie de recommandations concerne l'amélioration des conditions de travail des agents de la fonction publique afin de réduire le besoin drastique des per diem. Il s'agit de :

- Adapter les taux et les modalités de paiement des per diem aux réalités en fonction des terrains de missions (à la fois à l'intérieur du pays et à l'extérieur). Pour cela, il faut revoir les règles pour éviter le cumul des missions ;
- Assurer un traitement sans discrimination des agents (primes, frais de mission etc., le choix des agents aux différentes activités) ;
- Renouveler les infrastructures et équipements matériels des services (conditions de travail) ;
- Augmenter le niveau des salaires tout en réduisant les contraintes procédurales administratives qui limitent le paiement des salaires selon les statuts et profils professionnels. Parfois, des agents mettent des années à avoir leurs salaires ou les rappels liés à ces salaires ;
- Améliorer les conditions et l'environnement général de travail (infrastructures, équipements, matériels, promotion).

Ces recommandations nécessitent cependant des moyens relativement importants. Elles doivent être budgétisées et programmées, si possible sans requête auprès des PTF. C'est en commençant par appliquer les deux premières catégories de recommandations qu'il nous semble qu'il sera possible d'avancer vers la mise en place de moyens institutionnels, techniques et financiers pour cette dernière catégorie.

Ainsi, l'adhésion de l'État, des partenaires et des travailleurs à ces recommandations et à leur application passe par une communication publique et une concertation efficace et bien organisée. Elle passe aussi, bien sur, par la prise de décision « courageuse » des plus hautes instances de l'État.

Conclusion

Il y a plus de cinq ans, nous avons déjà montré que « la question des per diem n'est sur aucune table de discussion dans l'arène internationale des projets de recherche et de développement » (V Ridde, 2012). Rien ne semble avoir fondamentalement changé depuis, même si certains pays ont, ces dernières années effectué, quelques tentatives de discussions et de réformes. Au Bénin, nous l'avons vu plus haut, un début de discussions autour de certains jetons de présence lors de commissions montre que le nouveau gouvernement semble vouloir évoquer le sujet, certains pensent même qu'il aurait la légitimité (essentiel selon Hall pour agir (Buse, K, Mays, & Walt, 2005)) pour cela, au regard de décisions fortes prises récemment. Les PTF, avec l'Ambassade des Pays Bas en tête, ont fait faire une étude sur la question en vue d'une harmonisation des pratiques. Mais le processus est compliqué pour l'adhésion et le consensus de tous. Entre ces partenaires et l'État du Bénin à travers les ministères, il est encore difficile d'opérer une entente sur les réformes. Les points de discorde sont relatifs aux montants et aux matières à per diem, avec les syndicalistes à l'affût de toute décision en apparence défavorable aux employés des services publics.

Au Sénégal, le groupe élargi des Partenaires Techniques et Financiers (dit le G50) a proposé en 2015 (version finale signée en décembre 2016) une réforme complète du fonctionnement des per diem afin d'en harmoniser les coûts pour le « personnel local ». Mais le document, bien que soutenu par le Gouvernement n'en finit pas de faire l'objet de tiraillements. Par exemple, un mot d'ordre syndical émis début 2017 fait en sorte que de nombreux médecins chefs de districts boycottent les réunions où s'applique le protocole du G50. La radicalité du mouvement est telle que certains PTF ont été obligés de renoncer à l'appliquer pour pouvoir réaliser leurs activités. Nous avons pu le constater lors d'un atelier de partage d'expériences auquel nous avons participé et où le bailleur, pour s'assurer de la participation des médecins chef de région, a contacté au préalable le syndicat en donnant la garantie que le G50, dont pourtant il est signataire, ne sera pas appliqué. D'ailleurs, en juin la Ministre de la santé a demandé de suspendre tous les ateliers pour deux mois afin d'éviter les « perturbations » des services. Il semble cependant que cette décision était liée en partie à des conditionnalités de certains bailleurs pour que plusieurs documents de politiques soient finalement formulés et adoptés dans un temps raisonnable pour le décaissement de sommes importantes, car le processus tirait un peu en longueur.

On le constate, la question des per diem reste au cœur des projets, au cœur des discussions et des échanges informels mais la situation ne s'est toujours pas transformée en un problème pour lequel toutes les parties prenantes souhaitent trouver une solution (Boussaguet et al., 2006). Les enjeux sont énormes. Ils sont de nature financière, morale et de pouvoir. Les écrits en sciences politiques regorgent d'explications sur cet état de fait.

Chaque auteur y va aussi de ses solutions pour tenter d'agir contre le statu quo (Grindle, 2000; Ingram, Schneider, & DeLeon, 2007; Sabatier, 1999). Nous sommes à l'inverse de ce que certains proposaient dans le monde du développement où des acteurs cherchent des problèmes à des solutions toutes faites (Naudet, 1999). Nous avons affaire à une situation, qui n'est pas partout un problème de nature publique et qui est orphelin de solutions. Considéré souvent comme une solution pour renforcer les administrations publiques et les équipes d'intervention en développement (voir les débats sur le financement basé sur la performance dont l'appropriation par les États africain reste faible (Gautier & Ridde, 2017)), les per diem n'ont pas pu changer fondamentalement la qualité et l'efficacité des services et aucune preuve n'existe sur son efficience (Turcotte-Tremblay, Spagnolo, De Allegri, & Ridde, 2016). Ils ont bien au contraire, le plus souvent, induits des pratiques qui ont alourdi et entravé la délivrance des services publics donnant lieu à des effets inattendus importants (Valéry Ridde et al., 2017; Turcotte-Tremblay, Gali-Gali, De Allegri, & Ridde, 2017). Dans le cas des per diem, la situation que vivent les agents de développement, pris au sens large du terme, ne dispose pas de toutes les caractéristiques pour qu'elle devienne encore un problème public (Cobb & Coughlin, 1998; V Ridde, 2006) et que des solutions soient recherchées. Mais il n'existe bien sûr pas de solutions toutes faites et leur recherche passera par une délibération démocratique pour reprendre les mots d'Habermas, une éthique de la discussion (Massé & Saint-Arnaud, 2003). Nous l'avons vu lors de l'atelier délibératif organisés dans le cadre de cette recherche (Boyko et al., 2012). Lorsqu'ils sont bien planifiés et organisés, lorsqu'ils mettent autour de la place des acteurs qualifiés et motivés par les débats, lorsqu'ils veulent débattre sereinement, au regard des données probantes et de leurs expériences, les propositions de réformes peuvent être intéressantes et débattues.

Évidemment, il ne s'agit là que d'un début ; les réformes majeures doivent aussi et surtout toucher aux enjeux institutionnels ; les individus et leurs idées à l'égard du problème à changer, ici les per diem, ne sont qu'une partie de la solution (Béland, 2016). Mais il faut bien commencer, et au Bénin des réflexions ont donc été amorcées. Nous n'en sommes évidemment pas encore à l'émergence (agenda-setting) d'une réforme au Bénin, ce qui n'était pas l'objet de cette recherche, mais peut être à l'amorce d'un cadrage (framing) (Koon, Hawkins, & Mayhew, 2016). Il faut maintenant que les entrepreneurs politiques s'en emparent, qu'ils soient partenaires techniques et financiers ou responsables gouvernementaux, pour que les débats puissent continuer et que des amorces de résolutions soient discutées, testées et évaluées. Si l'on reprend les trois caractéristiques du modèle de Hall pour comprendre comment la question des per diem devrait pouvoir arriver à être prise en compte par les États pour agir, il faudrait que ces entrepreneurs s'organisent pour que ces derniers en ressentent la légitimité, comprennent que cela est faisable et enfin qu'ils disposent d'un soutien important (Buse, K et al., 2005). La construction de coalition, coalition plaidante dirait Sabatier (1999), comme cela semble avoir été le cas au Sénégal, nous paraît consubstantielle à l'amorce de ce changement possible. Weiss (1989) affirmait que le cadrage peut aussi être « a weapons of advocacy » (Koon et al., 2016).

Thomas Dye disait qu'une politique publique est aussi ce que les États décident de ne pas faire et que cette incapacité relève aussi d'une (in)action publique (Buse, K et al., 2005). Dans le cas présent, il semble bien que ce statu quo ne soit plus possible et que l'action devient essentielle pour s'attaquer à l'économie politique des per diem.

Références

- AMBASSADE ROYALE DES PAYS BAS PRES LE BENIN. (2015). EVALUATION DE LA COUVERTURE DES FRAIS DE MISSION DES AGENTS DE L'ÉTAT PAR LES PTF SUR LES PROJETS ET ACTIVITES FINANCES AU BENIN.
- ARKSEY, H., & O'MALLEY, L. (2005). SCOPING STUDIES: TOWARDS A METHODOLOGICAL FRAMEWORK. *INTERNATIONAL JOURNAL OF SOCIAL RESEARCH METHODOLOGY*, 8(1), 19-32.
- BAMBERGER, M., & RUGH, J. (2009). COMPOSER AVEC LES CONTRAINTES INHERENTES A LA PRATIQUE DE L'ÉVALUATION. IN V. RIDDE & C. DAGENAIS (ÉD.), *CONCEPTS ET PRATIQUES DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMME. MANUEL D'ENSEIGNEMENT*. MONTREAL: PRESSES DE L'UNIVERSITE DE MONTREAL.
- BÉLAND, D. (2016). KINGDON RECONSIDERED: IDEAS, INTERESTS AND INSTITUTIONS IN COMPARATIVE POLICY ANALYSIS. *JOURNAL OF COMPARATIVE POLICY ANALYSIS*, IN PRESS.
- BÉNIN WEB TV. (2016). BENIN _ ADMINISTRATIONS _ LES PERDIEMS ...SION DESORMAIS SUPPRIMES _ BENIN TIMES.PDF. COTONOU.
- BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., & RAVINET, P. (2006). *DICIONNAIRE DES POLITIQUES PUBLIQUES (2E ED. REV. ET CORR.)*. PARIS: LES PRESSES SCIENCES PO.
- BOYKO, J. A., LAVIS, J. N., ABELSON, J., DOBBINS, M., & CARTER, N. (2012). DELIBERATIVE DIALOGUES AS A MECHANISM FOR KNOWLEDGE TRANSLATION AND EXCHANGE IN HEALTH SYSTEMS DECISION-MAKING. *SOCIAL SCIENCE & MEDICINE* (1982), 75(11), 1938-1945.
[HTTPS://DOI.ORG/10.1016/J.SOCSCIMED.2012.06.016](https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2012.06.016)
- BUSE, K, MAYS, N., & WALT, G. (2005). *MAKING HEALTH POLICY* (OPEN UNIVERSITY PRESS). NEW YORK, NY.
- CHÊNE, M. (2009). LOW SALARIES, THE CULTURE OF PER DIEMS AND CORRUPTION, 10. WWW.U4.NO/HELPDESK/HELPDESK/QUERY.CFM?ID=220, ACCESSED JUNE 9, 2010.
- COBB, R. W., & COUGHLIN, J. F. (1998). ARE ELDERLY DRIVERS A ROAD HAZARD?: PROBLEM DEFINITION AND POLITICAL IMPACT. *JOURNAL OF AGING STUDIES*, 12(4), 411-427.
- DOSSA, R., DOGBA, J., MANDIANGU, N., OUEDRAGO, J., OUIMET, M., ZONMAHOUN, H.T., ... DAGENAIS. (2017). IMPLEMENTATION OF DELIBERATIVE DIALOGUES TO PROMOTE THE USE OF EVIDENCE-BASED DECISIONS IN PRIMARY CARE: A SCOPING REVIEW. PRÉSENTÉ À KT CANADA | 2017 KT CANADA ANNUAL SCIENTIFIC MEETING, QUEBEC.
- GAUTIER, L., & RIDDE, V. (2017). HEALTH FINANCING POLICIES IN SUB-SAHARAN AFRICA: GOVERNMENT OWNERSHIP OR DONORS' INFLUENCE? A SCOPING REVIEW OF POLICYMAKING PROCESSES. *GLOBAL HEALTH RESEARCH AND POLICY*, P. 2:23.
- GRINDLE, M. (2000). *DESIGNING REFORMS: PROBLEMS, SOLUTIONS AND POLITICS (RWP01-020)* (P. 29). CAMBRIDGE: FACULTY RESEARCH WORKING PAPERS SERIES, JOHN F. KENNEDY SCHOOL OF GOVERNMENT, HARVARD UNIVERSITY.

INGRAM, H., SCHNEIDER, A. L., & DELEON, P. (2007). SOCIAL CONSTRUCTION AND POLICY DESIGN. IN P. A. SABATIER (ÉD.), THEORIES OF THE POLICY PROCESS (2ND ÉD., P. 93-126). BOULDER, COLO.: WESTVIEW PRESS.

JACK, A. (2009, JUILLET 29). EXPENSES CULTURE HAS HIGH COST FOR WORLD'S POOREST NATIONS. THE FINANCIAL TIMES.

JAFFRE, Y. (2015). LES OBJECTIFS, LES SEMINAIRES ET LES RECOMMANDATIONS PERMETTENT D'AMÉLIORER LA SANTE DES POPULATIONS. IN V. RIDDE & F. OUATTARA, DES IDEES REÇUES EN SANTE MONDIALE (P. 225-229). MONTREAL, RENNES: PRESSES DE L'UNIVERSITE DE MONTREAL; PRESSES DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SANTE PUBLIQUE.

KIVITS, J., BALARD, F., FOURNIER, C., & WINANCE, M. (2016). LES RECHERCHES QUALITATIVES EN SANTE. MALAKOFF: ARMAND COLIN.

KOON, A. D., HAWKINS, B., & MAYHEW, S. H. (2016). FRAMING AND THE HEALTH POLICY PROCESS: A SCOPING REVIEW. HEALTH POLICY AND PLANNING, 31(6), 801-816.
[HTTPS://DOI.ORG/10.1093/HEAPOL/CZV128](https://doi.org/10.1093/heapol/czv128)

LEVAC, D., COLQUHOUN, H., & O'BRIEN, K. K. (2010). SCOPING STUDIES: ADVANCING THE METHODOLOGY. IMPLEMENTATION SCIENCE: IS, 5, 69. [HTTPS://DOI.ORG/10.1186/1748-5908-5-69](https://doi.org/10.1186/1748-5908-5-69)

MASSE, R., & SAINT-ARNAUD, J. (2003). ÉTHIQUE ET SANTE PUBLIQUE : ENJEUX, VALEURS ET NORMATIVITE. [QUEBEC]: PRESSES DE L'UNIVERSITE LAVAL.

MCSWEEN-CADIEUX, E., DAGENAIS, C., SOME, P.-A., & RIDDE, V. (2017). RESEARCH DISSEMINATION WORKSHOPS: OBSERVATIONS AND IMPLICATIONS BASED ON AN EXPERIENCE IN BURKINA FASO. HEALTH RESEARCH POLICY & SYSTEMS, P. 15(1):43.

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES DU BENIN. DECRET2007 PORTANT REGIME DES FRAIS DE MISSION A L'INTERIEUR DU PAYS (2007). COTONOU.

NAUDET, J.-D. (1999). TROUVER DES PROBLEMES AUX SOLUTIONS VINGT ANS D'AIDE AU SAHEL. PARIS: OCDE.

NKAMLEU, G., & DIA KAMGNIA, B. (2014). USES AND ABUSES OF PER-DIEMS IN AFRICA- A POLITICAL ECONOMY OF TRAVEL ALLOWANCES (WORKING PAPER 196). GHANA: AFDB.

PAILLE, P., & MUCCHIELLI, A. (2012). L'ANALYSE QUALITATIVE EN SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES. PARIS: ARMAND COLIN.

RIDDE, V. (2006). L'ACCES DES INDIGENTS AUX SERVICES DE SANTE AU BURKINA FASO : UN PROBLEME PUBLIC ? LIEN SOCIAL ET POLITIQUES, 55, 149-163.

RIDDE, V. (2010). PER DIEMS UNDERMINE HEALTH INTERVENTIONS, SYSTEMS AND RESEARCH IN AFRICA: BURYING OUR HEADS IN THE SAND. TROPICAL MEDICINE & INTERNATIONAL HEALTH, JUL 28. DOI: 10.1111/J.1365-3156.2010.02607.X.

RIDDE, V. (2012). REFLEXIONS SUR LES PER DIEM DANS LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE. BULLETIN APAD, 34-36, 81-113.

RIDDE, V., YAOGO, M., ZONGO, S., SOMÉ, P.-A., & TURCOTTE-TREMBLAY, A.-M. (2017). TWELVE MONTHS OF IMPLEMENTATION OF HEALTH CARE PERFORMANCE-BASED FINANCING IN BURKINA FASO: A QUALITATIVE MULTIPLE CASE STUDY. THE INTERNATIONAL JOURNAL OF HEALTH PLANNING AND MANAGEMENT. [HTTPS://DOI.ORG/10.1002/hpm.2439](https://doi.org/10.1002/hpm.2439)

ROY, A. (1999). A QUOI (A QUI) SERT LA SOCIÉTÉ CIVILE ? OU COMMENT, NOTAMMENT À PARTIR DE L'ÉTUDE DE LA SITUATION MALIENNE, ON S'APERÇOIT QU'IL VAUDRAIT MIEUX L'OUBLIER?, 176-206.

SABATIER, P. A. (ÉD.). (1999). THEORIES OF THE POLICY PROCESS. BOULDER, COLO.: WESTVIEW PRESS.

SEPPEY, M., RIDDE, V., TOURÉ, L., & COULIBALY, A. (2017). RESULTS-BASED FINANCING'S SUSTAINABILITY ASSESSMENT: A CASE STUDY OF A PILOT PROJECT IN KOULIKORO REGION, MALI. GLOBALIZATION AND HEALTH, P. IN PRESS.

TURCOTTE-TREMBLAY, A.-M., GALI-GALI, I. A., DE ALLEGRI, M., & RIDDE, V. (2017). THE UNINTENDED CONSEQUENCES OF COMMUNITY VERIFICATIONS FOR PERFORMANCE-BASED FINANCING IN BURKINA FASO. SOCIAL SCIENCE & MEDICINE. [HTTPS://DOI.ORG/10.1016/J.SOCSCIMED.2017.09.007](https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.09.007)

TURCOTTE-TREMBLAY, A.-M., SPAGNOLO, J., DE ALLEGRI, M., & RIDDE, V. (2016). DOES PERFORMANCE-BASED FINANCING INCREASE VALUE FOR MONEY IN LOW- AND MIDDLE- INCOME COUNTRIES? A SYSTEMATIC REVIEW. HEALTH ECONOMICS REVIEW, 6(1). [HTTPS://DOI.ORG/10.1186/S13561-016-0103-9](https://doi.org/10.1186/s13561-016-0103-9)

VIAN, T. (2009). BENEFITS AND DRAWBACKS OF PER DIEMS : DO ALLOWANCES DISTORT GOOD GOVERNANCE IN THE HEALTH SECTOR ? BERGEN NORWAY: CMI CHR MICHELSEN INSTITUTE. ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE WWW.CMI.NO/PUBLICATIONS/FILE/3523-BENEFITS-AND-DRAWBACKS-OF-PER-DIEMS.PDF, ACCESSED JUNE 9, 2010.

YIN, R. K., & RIDDE, V. (2012). THÉORIE ET PRATIQUES DES ÉTUDES DE CAS EN ÉVALUATION. IN V. RIDDE & C. DAGENAI (ÉD.), APPROCHES ET PRATIQUES EN ÉVALUATION DE PROGRAMME. SECONDE ÉDITION (P. 177 - 193). MONTREAL: PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DE MONTREAL.

Annexes

Annexe 1 : Bases de données scientifiques consultées

- CINAHL (EBSCO)
- Econlit (ProQuest)
- EMBASE (interface OVID, 1974–2015)
- Google Scholar
- International Bibliography of the Social Science (ProQuest)
- International Political Science Abstracts (EBSCO)
- International Relations (Oxford bibliographies)
- Ovid Medline
- PAIS index (ProQuest)
- Political Science (Oxford bibliographies)
- PubMed (NCBI interface, 1975–2015)
- Scopus
- Sociological Abstracts (ProQuest)
- Web of science.
- Worldwide Political Science Abstract (ProQuest)

Annexe 2: Agences et organisations gouvernementales et non-gouvernementales dont un rapport ou un article écrit par un(e) employé(e) (actuel(le) ou ancien(ne)) est présent ou cité dans les résultats

- African Development Bank
- Chr. Michelsen Institute (CMI)
- Communauté de l'Afrique de l'Est (East African Community)
- Inter Aide Malawi
- Groupe de coordination générale des partenaires techniques et financiers au Sénégal (G50).
- Norad (Norwegian Agency for Development Cooperation)
- République du Mali
- Scotland Malawi Partnership

Annexe 3 : Questionnaire envoyé aux auteurs

1. Connaissez-vous une (des) situation(s) où des recommandations (que vous avez formulées ou formulées par d'autres auteurs) visant à adresser les défis posés par les per diem, ont été mises en œuvre? O/N

2. Dans quel(s) cadre(s) ces recommandations ont-elles été mises en œuvre? (Pays, nom de l'organisme, type d'activités pour lesquelles des per diem étaient octroyés, nombre approximatif de bénéficiaires de per diem)

Répondez « N/A » si vous avez répondu « Non » à la question 1.

3. Avez-vous connaissance de la réaction des bénéficiaires de per diem suivant la mise en œuvre de ces recommandations?

Répondez « N/A » si vous avez répondu « Non » à la question 1.

4. Ces recommandations sont-elles toujours en place?

5. Existe-t-il des mesures ou indicateurs de leur efficacité? Si oui, pouvez-vous s'il-vous-plaît listez les mesures ou indicateurs dont vous avez connaissance?

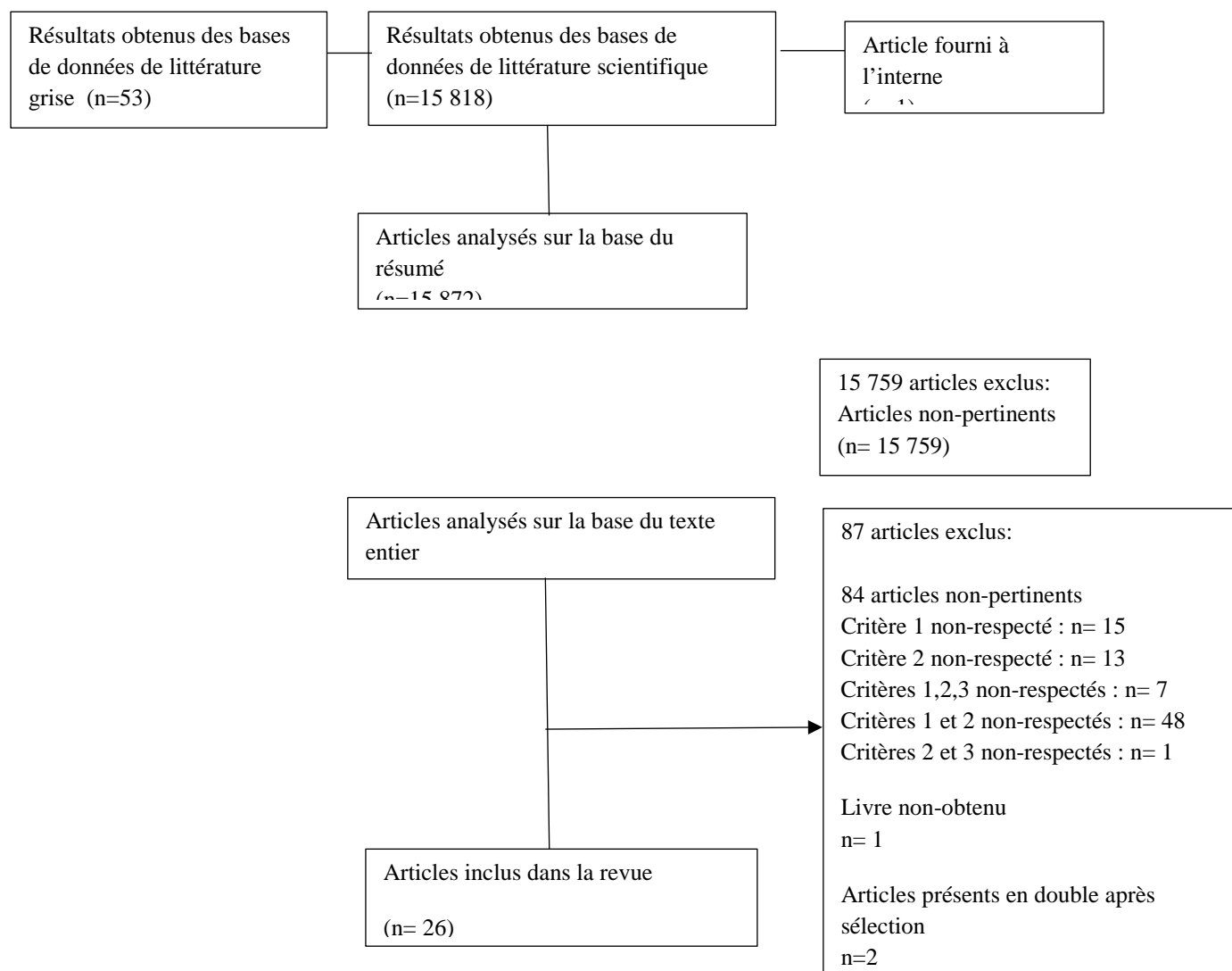
Annexe 4 : Auteurs contactés et mode de soumission des réponses

- Alexander Rowe : “ The rise and fall of supervision in a project designed to strengthen integrated management of childhood illness in Benin” – Courriel
- Arne Tostenson : “ When per diems take over: training and travel as extra” dans Corruption, Grabbing and Development: Real Word Challenges” - Éthiopie, Malawi, Tanzanie – Questionnaire
- Arnold Peyrol Anglo : “Pour un système plus efficace de paiement des per diems en Afrique” – Courriel
- Piroska Bisits Bullen : “7 things you can do to help stop per diem abuse” - Malawi - Conversation Skype
- Scotland Malawi Partnership (David Hope Johnson) : « Practical advice on per diems » - Malawi – Conversation Skype
- Stefan Hanson - “Need to reform the remuneration system to initiate a system approach to the health sector in resource-poor countries “ - Questionnaire
- Taryn Vian : “Per diem policy analysis toolkit”- Éthiopie, Malawi, Tanzanie - Questionnaire
- Thomas Tiekou - “ Perks Diplomacy: The Role of Perquisites in Mediation” - Questionnaire
- Maurice Ye : “ Establishing sustainable performance-based incentive schemes : views of rural health workers from qualitative research in three sub-Saharan African countries” – Burkina Faso, Ghana, Tanzanie - Questionnaire

Annexe 5 : Concepts, mots-clés et stratégies de recherche utilisés dans les bases de données scientifiques

Concept 1	Per diem OR per diem OR allowance* OR "daily allowance" OR "allowances paid" OR "allowance paid" OR "incentive program*" OR "financial incentive*" OR "compensation" OR "subsistence fee" OR subsistence* OR "subsistence allowance expense*" OR "subsistence allowance*" OR salar* OR "financial support" OR funding OR "living expense*" OR "living cost*" OR indemnit* OR "financial reward*" OR "rewarded financially" OR "financial counterpart*" OR "financial contribution" OR "allocating financial bonus*" OR "incentive plan*" OR "financial benefit*" OR "increased wage*"
Concept 2 (avant et après réajustement)	Reform* OR leverage OR review* OR revision* OR control* OR ameliorat* OR amendment* OR amend* OR rearrangement* OR restructuring OR reorganisation OR reorganization OR overhaul OR reshuffle OR solution* OR improvement* OR agreement* OR suggestion* OR model*
	Reform* OR leverage OR revision* OR amend* OR rearrangement* OR restructur* OR reorganisation OR reorganization OR overhaul* OR reshuffle OR redesign* OR agreement* OR recast* OR reformulate OR rewriting
Concept 3	"Global South" OR "developing countr*" OR "low income countr*" OR "Middle income countr*" OR "Africa" OR "Sub Saharan Africa" OR "Latin America" OR "South America" OR "South Asia" OR "South East Asia" OR "Afghanistan" OR "Albania" OR "Algeria" OR "American Samoa" OR "Angola" OR "Argentina" OR "Armenia" OR "Azerbaijan" OR "Bangladesh" OR "Belarus" OR "Belize" OR "Benin" OR "Bhutan" OR "Bolivia" OR "Bosnia Herzegovina" OR "Botswana" OR "Brazil" OR "Bulgaria" OR "Burkina Faso" OR "Burundi" OR "Cabo Verde" OR "Cambodia" OR "Cameroon" OR "Central African Republic" OR "Chad" OR "China" OR "Colombia" OR "Comoros" OR "Congo" OR "Costa Rica" OR "Ivory Coast" OR "Cuba" OR "Djibouti" OR "Dominica" OR "Dominican Republic" OR "Ecuador" OR "Egypt" OR "El Salvador" OR "Eritrea" OR "Ethiopia" OR "Fiji" OR "Gabon" OR "Gambia" OR "Georgia" OR "Ghana" OR "Grenada" OR "Guatemala" OR "Guinea" OR "Guinea Bissau" OR "Guyana" OR "Haiti" OR "Honduras" OR "Hungary" OR "India" OR "Indonesia" OR "Iran" OR "Iraq" OR "Jamaica" OR "Jordan" OR "Kazakhstan" OR "Kenya" OR "Kiribati" OR "Korea" OR "Kosovo" OR "Kyrgyz" OR "Lao PDR" OR "Lebanon" OR "Lesotho" OR "Liberia" OR "Libya" OR "Macedonia" OR "Madagascar" OR "Malawi" OR "Malaysia" OR "Maldives" OR "Mali" OR "Marshall Islands" OR "Mauritania" OR "Mauritius" OR "Mexico" OR "Micronesia" OR "Moldova" OR "Mongolia" OR "Montenegro" OR "Morocco" OR "Mozambique" OR "Myanmar" OR "Namibia" OR "Nepal" OR "Nicaragua" OR "Niger" OR "Nigeria" OR "Pakistan" OR "Palau" OR "Panama" OR "Papua New Guinea" OR "Paraguay" OR "Peru" OR "Philippines" OR "Romania" OR "Rwanda" OR "Samoa" OR "Sao Tome" OR "Senegal" OR "Serbia" OR "Seychelles" OR "Sierra Leone" OR "Solomon Islands" OR "Somalia" OR "South Africa" OR "South Sudan" OR "Sri Lanka" OR "St. Lucia" OR "St Vincent the Grenadines" OR "Sudan" OR "Suriname" OR "Swaziland" OR "Syrian Arab Republic" OR "Tajikistan" OR "Tanzania" OR "Thailand" OR "Timor Leste" OR "Togo" OR "Tonga" OR "Tunisia" OR "Turkey" OR "Turkmenistan" OR "Tuvalu" OR "Uganda" OR "Ukraine" OR "Uzbekistan" OR "Vanuatu" OR "Venezuela" OR "Vietnam" OR "Gaza" OR "Yemen" OR "Zambia" OR "Zimbabwe"

Annexe 6 : Prisma flowchart



Annexe 7 : Documents sélectionnés, recommandations émises et recommandations mises en œuvre

Auteur(s), année, titre et type de document	Pays	Recommandations émises	Mise en œuvre des recommandations émises
Piroska Bisits Bullen Pas de date "7 things you can do to help stop per diem abuse" Blog	Malawi	Définir les taux de per diems sur la base des tarifs moyens d'une localité; Donner les mêmes per diems indépendamment du poste; Utiliser uniquement les per diems pour les déplacements; Faire les réservations au nom de l'employé(e) et limiter les ateliers en nombre et en participants	Oui
Taryn Vian, Lora Sabin (CHR Michelsen Institute) 2012 "Per diem policy analysis toolkit" <i>Toolkit</i>	Éthiopie, Malawi, Tanzanie	Réduire les pressions conduisant à la recherche de per diems; Contrôler les mesures discrétionnaires, augmenter la transparence et la reddition; Renforcer la détection des fraudes et la mise en œuvre des contrôles; promouvoir les leaders	Non
CHR Michelsen Institute. 2009 "Benefits and drawbacks of per diems: do allowances distort good governance in the health sector?" Policy brief	Cameroun, Malawi, Tanzanie, Zambie	Discuter la valeur des per diems et l'ampleur du per diem par rapport au salaire; Encourager la coordination des donneurs, la transparence et la reddition	Non
Norad Evaluation Department 2012 "Hunting for per diems: The uses and abuses of travel compensation in three countries" Rapport	Éthiopie, Malawi, Tanzanie	Utiliser les per diems uniquement pour le remboursement des déplacements; Promouvoir de meilleurs systèmes de contrôle; Garantir la valeur de l'argent investi dans les formations et les activités avec per diems; Répondre aux défis auxquels font face les donateurs	Non
Chêne, M. 2009 "Low salaries, the culture of per diems and corruption" Réponse d'expert(s) pour U4	Cambodge, Mozambique, Nigéria, Ouganda, Tanzanie, Zambie	Harmoniser les régimes d'incitatifs financiers des gouvernements et des donateurs; Encourager un système transparent, harmonisé et responsable qui inclut les suppléments de salaires; Limiter le paiement des per diems au remboursement des dépenses réelles et non de la participation aux séminaires; Distribuer les per diems à des taux standardisés; Développer deux échelles standardisées différentes respectivement pour les paiements de salaires supplémentaires et les incitatifs financiers; Exiger que les donateurs fournissent les noms des bénéficiaires des suppléments de salaire et / ou des incitatifs monétaires au gouvernement et aux donateurs; Signer et respecter les politiques de per diems	Non
UK Essay (auteur non spécifié) 2015 "Low wages and corruption in Nigerian public service" Essai	Nigéria	Réformer la structure d'incitatifs du secteur public et du régime d'aides financières; Contrôler les fraudes de façon efficace; Limiter les opportunités de formation avec per diem; Harmoniser les per diems des donateurs	Non
Brianne Peters 2010 "Per diems: To pay or not to pay? That is the question" Commentaire	Éthiopie	Rembourser les coûts actuels des déplacements, du logement et des repas lorsque les reçus sont soumis; Réévaluer la "marge de manœuvre" qui existe pour les dépenses discrétionnaires et les estimations des sommes nécessaires pour les dépenses internationales	Non
Vian T, Miller C, Themba Z et Bukuluki P.	Malawi, Ouganda	Réduire les pressions et les opportunités d'abus tout en promouvant la responsabilité et la transparence ;	Non

2013 "Perceptions of per diems in the health sector: evidence and implications" Article scientifique		Développer des outils d'analyse de politiques, de contrôle et d'évaluation; Augmenter les salaires des travailleurs et les payer à temps; Harmoniser les taux de per diems entre les organisations; Renforcer le monitoring, les mécanismes de plainte et la mise en œuvre de politiques; Développer un meilleur planning (ex : planifier un seul workshop à la fois) et une meilleure utilisation de la technologie; Promouvoir l'intégrité; Encourager les transferts fréquents de personnel pour éviter l'enracinement de mauvaises pratiques; Renforcer le dialogue sans renforcer les incitatifs; Aligner les rôles et contributions des ONG et partenaires de développement avec les institutions gouvernementales; Supporter la collecte de données <i>baseline</i> et évaluer les interventions pilotes pour les per diems	
République du Mali 2008 « Plan national d'action sur l'efficacité de l'aide au développement » Plan national	Mali	Harmoniser la rémunération des prestations de service des personnels des projets et programmes (Per diem, salaires et aides avantages)	Oui?
République du Mali 2016 « Accord sur les frais et indemnités dans le cadre des programmes et projets financés par l'aide extérieure » Projet d'accord	Mali	Les frais de missions et de participation à des activités doivent être la contrepartie de frais réels engagés; Adresser les factures des fournisseurs directement aux Partenaires Techniques et Financiers et aux ONG; Justifier les avances de per diem faites; Payer des forfaits pour les frais d'hébergement, de transport et de restauration	À vérifier
Arnold Peyrol Anglo Pas de date "Pour un système plus efficace de paiement des per diems en Afrique" Blog	Non-spécifié, réflexions générales sur la problématique en Afrique subsaharienne	Utiliser les per diem pour couvrir les frais des agents en mission ; Déterminer une grille de remboursement évaluée à la baisse; Présenter des pièces justificatives; Préciser les taux de rémunération sans distinction dans la hiérarchie, sur la base d'une enquête; Rembourser uniquement à la fin de l'activité et suite à la présentation de justificatifs; Effectuer les paiements par transactions bancaires; Revaloriser les salaires; Créer des outils de planification et réduire les nombreuses réunions/ activités	Non
Scotland Malawi Partnership 2014 (Mis à jour en Novembre 2015) « Practical advice on per diems » Rapport	Malawi	Éviter de payer des per diems; Ne payer que les dépenses engagées; Discuter de la politique de per diem avec le partenaire; Ne faire que les réunions et workshops essentiels pour les personnes qui vont en bénéficiaire; Donner des aides financières de déplacement et fournir le logement	Oui
Skage I, Søreide T et Tostensen A. 2014 "When per diems take over: training and travel as extra" dans Corruption, Grabbing and Development: Real Word Challenges. Chapitre de livre	Éthiopie, Malawi, Tanzanie	Améliorer le monitoring de l'organisation des séminaires et workshops; Coupler un système de contrôle à la reconnaissance des performances; Évaluer l'impact des programmes de trainings sur l'amélioration du service; Clarifier que les systèmes de compensation sont uniquement pour le remboursement de dépenses; Instruire les superviseurs sur l'utilisation appropriée des per diems; Ne pas permettre l'inflation des aides financières journalières pour attirer des participants; Garantir que les programmes de formation sont sujets à des audits indépendants	Non
Nkamleu G et Kamgnia B. 2014 "Uses and Abuses of Per-diems in Africa: A Political Economy of Travel Allowances"	Malawi, Nigéria, Tanzanie	Re-conceptualiser la fonction des per diems sur le remboursement de dépenses; Trouver un moyen différent d'augmenter la motivation du personnel; Diminuer le taux journalier des per diems	Non

Working paper			
Skage I, Søreideb T et Tostensenc A. 2015 "Carpe Per Diem: The Uses and Abuses of Travel Compensation in Developing Countries" Article scientifique	Éthiopie, Malawi, Tanzanie	Améliorer les audits des revenus des institutions d'états; Réformer les salaires; Intensifier les contrôles sur une courte période de temps pour briser les mauvaises habitudes; Être transparent quant aux budgets et aux résultats des audits nationaux; Garantir l'indépendance du Bureau de l'Auditeur National; Réclamer des audits des projets et programmes ; Éviter de considérer les activités de renforcement de capacités comme des indicateurs de performance; Éviter de faciliter la distribution discrétionnaire de per diems; Faciliter la transparence des procédures de sélection des taux de per diem; Harmoniser les taux et systèmes de per diems dans les communautés de donateurs et les entités du gouvernement; Sécuriser les systèmes de dénonciation	Non
Martinez P. et al. 2012 "Strengthening the competencies of mid-level clinicians during pre-service training to improve the care and treatment of HIV+ patients in Mozambique" Article scientifique	Mozambique	Renforcer les compétences des cliniciens avant leur entrée en fonction dans les hôpitaux pour diminuer le coût des formations et per diems par la suite	Non
CHR Michelsen Institute. 2009 "Does aid work? Reflexion on a natural resource program in Tanzania" Rapport	Tanzanie	Renforcer le système de gestion financière des programmes d'aide; Former les employés des ministères par des comptables étrangers indépendants et autoriser à monitorer les comptes; Suivre de plus près le flux de fonds pour les programmes; Ne signer aucun accord pour un nouveau programme avant qu'un système de gestion financière satisfaisant ne soit mis en place; Mettre l'emphase sur les différentes dimensions de la bonne gouvernance	Non
Rowe A, Onikpo F, Lama M et Deming M. 2010 "The rise and fall of supervision in a project designed to strengthen integrated management of childhood illness in Benin" Article scientifique	Bénin	Utiliser les ressources et l'autorité des superviseurs pour promouvoir la supervision (ex : Durant les périodes de supervision empêcher les activités de non-supervision qui offrent des per diems)	Non
Pfeiffer J. 2003 "International NGOs and primary health care in Mozambique: the need for a new model of collaboration" Article scientifique	Mozambique	Réduire ou éliminer les occasions de faveurs financières; Créer des fonds généraux d'ONG pour des revenus supplémentaires distribués à tous les professionnels de la santé dans un district ou une province plutôt qu'uniquement aux employés travaillant sur un projet spécifique d'une ONG	Non
Kremer A. 1992 "Pests and donors in Mal, 1985-1990" Article scientifique	Mali	Gérer les per diems par les responsables de l'organisme partenaire étranger plutôt que déléguer ces procédures	Non
Jack, A 2009 "Expenses culture has high cost for world's poorest nations" Article de journal	Non-spécifié, réflexions générales sur la problématique	Payer les per diems hors des lignes directrices du gouvernement notamment en utilisant des récompenses basées sur les performances individuelles	Non

<p>Groupe de coordination générale des partenaires techniques et financiers au Sénégal (G50). 2015</p> <p>Protocole d'accord sur l'harmonisation des coûts locaux appliqués au personnel local (gouvernement, société civile)</p> <p>Protocole d'accord</p>	<p>Sénégal</p>	<p>Harmoniser les montants des per diem et des coûts de transports; Prendre en charge uniquement les frais de remboursement; Payer directement les prestataires lorsque les locaux ne sont pas mis à disposition gratuitement; Ne pas payer les agents du gouvernement remplissant les rôles de facilitateur, modérateur ou rapporteur; Ne pas rembourser les frais de transport pour les ressortissants de la localité où l'activité a lieu</p>	<p>Oui</p>
<p>Yé M et al. 2014</p> <p>Establishing sustainable performance-based incentive schemes : views of rural health workers from qualitative research in three sub-Saharan African countries</p> <p>Article scientifique</p>	<p>Burkina Faso, Ghana, Tanzanie</p>	<p>Encourager les incitatifs non-financiers ; Mobiliser une partie des per diems vers des fonds communs pour tous les employés ; Fournir des incitatifs d'équipe plutôt qu'individuels</p>	<p>Oui mais l'initiative a été remplacée par un autre programme</p>
<p>Hanson S. 2012</p> <p>Need to reform the remuneration system to initiate a system approach to the health sector in resource-poor countries</p> <p>Editorial</p>	<p>Réflexion sur la problématique en Afrique subsaharienne, la Tanzanie et l'«Afrique de l'Est » sont mentionnées</p>	<p>Relier les compensations et per diems aux coûts engagés; Distribuer les salaires régulièrement et de façon « juste » en combinant des bonus basés sur les performances à moyen et long terme</p>	<p>Non</p>
<p>Tieku T.K. 2013</p> <p>Perks Diplomacy: The Role of Perquisites in Mediation</p> <p>Article scientifique</p>	<p>Basé sur les Négociations pour la paix au Burundi, tenues à Arusha, Tanzanie entre 1996 et 2000 Septième cycle de discussion sur la paix inter-Soudanaise tenu à Abuja, Nigeria entre 2005 et 2006</p>	<p>Utiliser le « modèle Mandela » : Tenir les discussions et négociations dans des maisons plutôt que des hôtels; Soumettre les invités aux mêmes compensations et conditions que les employés de la fonction publique du pays hôte; Modifier le taux des AJQ à ceux des employés de la fonction publique du pays hôte</p>	<p>Non mais l'article a conduit à la mise en œuvre d'autres réformes : l'UA a abandonné le 20% additionnel dans ses allocations journalières et l'UE a rendu son financement de l'UA conditionnel à des changements dans la politique de per diems.</p>
<p>Chan HS et Ma J 2011</p> <p>How are they paid? A study of civil service pay of China</p> <p>Article scientifique</p>	<p>Chine</p>	<p>-Éliminer les revenus non-salariaux; Resserrer les contrôles budgétaires via des réformes budgétaires en consolidant les fonds hors-budgets; Rationaliser le système de paie</p>	<p>Oui</p>

Annexe 8 : Présentation du nombre total de recommandations émises et mises en œuvre dans ces pays

Pays	Nombre de recommandations émises		Recommandations mises en œuvre (N et pourcentage correspondant)	
	Stratégiques	Opérationnelles	Stratégiques	Opérationnelles
Malawi	26	29	1/26 (3.8%)	4 / 29 (13.8%)
Éthiopie	16	13	0/16 (0%)	0/13 (0%)
Tanzanie	25	25	1/25 (4%)	0/25 (0%)
Zambie	5	5	0/5 (0%)	0/5 (0%)
Mozambique	4	6	0/4 (0%)	0/6 (0%)
Ouganda	7	12	0/7 (0%)	0/12 (0%)
Nigéria	6	8	0/6 (0%)	0/8 (0%)
Mali	3	3	0/3 (0%)	0/3 (0%)
Cameroun	3		0/3 (0%)	
Sénégal	1	4	1/1 (100%)	4/4 (100%)
Burkina-Faso	1	2	1/1 (100%)	0/2 (0%)
Ghana	1	2	1/1 (100%)	0/2 (0%)
Bénin	1		0/1 (0%)	
Cambodge	2	5	0/2 (0%)	0/5 (0%)
Chine		3		3/3 (100%)
Réflexion sur la problématique en Afrique sub-saharienne, la Tanzanie et l' «Afrique de l'Est » sont mentionnées		2		0/2 (0%)
Basé sur les Négociations pour la paix au Burundi, tenues à Arusha, Tanzanie entre 1996 et 2000 Septième cycle de discussion sur la paix inter-Soudanaise tenu à Abuja, Nigeria entre 2005 et 2006		3		3 (en 2000) (100%) 0 actuellement (0%)

Annexe 9 : Prévalence des recommandations stratégiques et opérationnelles émises

Recommandation stratégique formulée	Articles émettant cette recommandation: N et pourcentage correspondant (dénominateur = 26)
Réformer la structure des incitatifs financiers	13/26 ; 50,0%
Utiliser les per diems uniquement pour couvrir les dépenses effectuées par l'employé	10 /26 ; 38.5%
Renforcer / créer des mécanismes de contrôle et d'audit (interne et externe)	10/26 ; 38.5%
Harmoniser les politiques de per diem entre donateurs	9/26; 34.6%
Augmenter la transparence	8/26; 30.8%
Réviser le système de per diem offerts pour les formations / séminaires	5/26 ; 19.2%
Revoir la pertinence des activités donnant lieu à des per diems et des personnes qui y sont invitées	4/26 ; 15.4%
Évaluer les retombées des séminaires pour lesquels des per diems ont été reçus	4/26 ; 15.4%
Encourager le leadership moral	3/26 ; 11.5%
Séparer les initiatives de compensations financières pour les déplacements et les initiatives de récompenses de performance	2/26 ; 7.7%
Ne s'engager dans des projets que lorsque le partenaire local a les compétences managériales et de comptabilité nécessaires pour la gestion des per diems	2/26 ; 7.7%
Séparer les responsabilités de budgétisation de per diems et d'allocation de per diems	1/26 ; 3.9%
Introduire un autre système d'incitatifs (non-financiers) cohérents avec les objectifs sociaux de l'organisme	1/26 ; 3.9%
Encourager les incitatifs non-financiers	1/26 ; 3.9%
Le « modèle Mandela » : Tenir les discussions et négociations internationales dans les résidences des participants résidants du pays plutôt que dans des hôtels; Soumettre les invités aux mêmes compensations que les employés de la fonction publique du pays hôte.	1/26 ; 3.9%
Rationaliser le système de paie	1/26 ; 3.9%
Renforcer les formations des étudiants de sorte à réduire le nombre de formation lorsqu'ils sont en poste	1/26 ; 3.9%
Recommandation opérationnelle formulée	Nombre d'articles émettant cette recommandation et pourcentage correspondant
Exiger des reçus et justificatifs	10/26 ; 38,5%
Éliminer les per diems et augmenter les salaires de tous les professionnels de santé de la localité où le(s) projet(s) a/ont lieu	6/26 ; 23,1%
Utiliser des forfaits de per diem basés sur des sondages faits auprès des hôtels et restaurants de la région concernée	5/26 ; 19.2%
Utiliser le même montant de per diem pour tous les employés indépendamment du poste	4/26; 15.4%
Développer des indicateurs tels que le montant de per diems reçus / employé	4/26 ; 15.4%
Prépayer les logements	3/26 ; 1.5%
Effectuer plusieurs contrôles/ audits sur des périodes courtes	3/26 ; 1.5%
Distribuer les salaires régulièrement et de façon « juste »	2/26 ; 7.7%
Payer les per diems électroniquement	2/26 ; 7.7%
Effectuer les réservations coûteuses au nom de l'employé	2/26; 7.7%
Ne pas autoriser les employés à décider du nombre de jours de formation nécessaires	1/26, 3.9%
Utiliser la technologie pour effectuer les formations, pour obtenir l'opinion des employés et pour s'assurer que les formations n'ont pas lieu simultanément	1/26; 3.9%
Ne pas donner la totalité du per diem en avance	1/26; 3.9%
Favoriser les transferts et réaffectations pour éviter que les employés ne prennent de mauvaises habitudes	1/26; 3.9%
Fournir des incitatifs d'équipe plutôt qu'individuel	1/26; 3.9%
Ne pas payer les formations ou demander à l'employé de rembourser les coûts des formations	1/26; 3.9%
Suspendre l'allocation des fonds pour les programmes où les fraudes et abus sont fréquents	1/26 ; 3.9%

Annexe 10 : Liste des personnes enquêtées au Bénin

1. Responsable de liaison de FODEFCA Natitingou
2. Assistant administratif de FODEFCA Natitingou
3. Directrice régionale antenne Nord de HELVETAS.
4. Coordinatrice CNLS Cotonou
5. DPP du ministère de la santé
6. Ex coordonnateur de PADSAB
7. Responsable du Centre de Ressource de l'Artisanat de Parakou
8. Directeur Exécutif de l'ONG Solidarité pour une Vie Meilleure (SOVIM)
9. UNICEF CHEF bureau de zone de Parakou
10. Chef bureau de zone de FNUAP/ Parakou
11. Coordinatrice de la région Nord-Est de l'ABPF
12. UNFPA/ Parakou
13. Médecin appuis de la cellule départementale et le point focal du PNLN dans le département du Borgou
14. Directeur de la CCIB Natitingou
15. Président des artisans de Natitingou
16. Directrice des centres de formation des artisans de Natitingou
17. DDEPS Atacora
18. CSAF de la DDEPS Parakou
19. Gestionnaire comptable GIZ de Natitingou
20. Directeur d'étude de prospective et statistique de PDSAB
21. Secrétaire du bureau du collectif des artisans de Parakou.
22. Ex DC du ministère de la santé
23. Directeur de l'agence nord FODEFCA
24. CVA du ministère de la formation professionnelle
25. CVA du ministère de la santé
26. Ex DAF du ministère de la formation professionnelle
27. DE/ SOVIM
28. Médecin épidémiologiste, santé publique

Annexe 11 : Guide d'entrevue

A/ Fiche socio démographique

DATE ET LIEU DE L'ENTRETIEN :

NOM :

PRENOM(S) :

SECTEUR :

PROJET :

FONCTION :

B/ Enjeux autour de la pratique des per diems

1. Lorsque vous parlez des per diem, vous faites référence concrètement à quoi dans votre situation ?
2. Pourriez-vous nous donner une idée des montants qui sont accordés ?
3. Pouvez-vous nous dire sous quelles forme ces montants sont versés : avance de fonds ou remboursement ? et quelles en sont les implications ?
4. Selon vous, comment les montants sont déterminés ? Changent-ils en fonction des personnes et de leurs positions ?
5. Pourriez-vous nous indiquer les activités pour lesquels un per diem vous a été alloué ?
6. Pourriez-vous nous parler de la manière dont ces activités sont décidées ? par qui ? comment le nombre de jours est fixé ?
7. Selon vous quels sont les critères qui guident le choix des bénéficiaires ?
8. Pourriez-vous nous dire s'il existe une politique dans votre organisation d'allocation/gestion des per diem ? si oui jugez-vous qu'elle est claire ?
9. Pourriez-vous nous dire si les montants que vous versez sont toujours basés sur les frais réels ?
10. Pourriez-vous nous dire si vous avez dans votre structure une réglementation en ce qui concerne la participation à des ateliers ? si oui jugez-vous qu'elle est claire ?

C) Perception et représentations des per diem et des sursalaires

11. Pourriez-vous nous donner votre avis sur le bien-fondé des per diem ?
12. Pourquoi selon vous, cette question est si importante dans les projets de développement ?
13. Pourriez-vous nous dire ce que représente les per diem au regard de votre salaire, somme insignifiante ou véritable complément ?

14. Selon vous, les per diem ont-ils un impact (positif ou négatif) sur le fonctionnement ou la mise en œuvre des projets de développement ? Si oui, quel est cet impact ? Pouvez-vous citer un exemple ?
15. Pensez-vous qu'on peut réformer les modalités pratiques d'allocation des per diem en supprimant les « faux frais » (tous frais supplémentaires en dehors des frais liés à l'hébergement, restauration et transport) ? si oui ou non pourquoi ?

D) Identification d'autres sources de motivation pour les acteurs

16. Pourriez-vous nous dire si en dehors des per diem, vous connaissez d'autres sources de motivation que l'on pourrait mettre en place pour favoriser/maintenir l'adhésion des acteurs sociaux aux projets de développement ?

E) Discussions autour des différents leviers d'actions possibles et des facteurs facilitant la réforme

J'aimerais vous entendre sur les leviers d'action applicables dans votre pays

**Perspective émique (recueillir les suggestions de réformes de la part des acteurs sociaux en partant de leurs expériences)*

17. Pourriez-vous nous dire si vous avez eu connaissance de tentatives de réforme du dispositif des per diem dans votre pays / projet ? si oui, expliquez-nous de quoi il s'agissait et ce que vous en pensez ? sinon pourquoi selon vous l'inertie sur cette question ?
18. Pourriez-vous nous donner votre avis sur la position défendue par certains de supprimer simplement le versement des per diem ? Si oui comment devrions-nous faire ? Si non pourquoi ?
19. Pensez-vous qu'une telle idée est réalisable dans votre contexte ?
20. Quels leviers d'action avez-vous identifiés dans votre pays pour réformer la pratique des per diem et notamment réduire ces effets pervers ?

** Positionnement des acteurs par rapport aux leviers d'action identifiés dans la littérature*

Dans plusieurs pays des tentatives de réformes de la pratique des per diem ont été mises en place. Certaines reposent sur des changements incrémentaux, alors que d'autres introduisent des changements plus radicaux. On aimerait avoir votre avis sur ces réformes en cours et notamment leur pertinence dans votre contexte.

21. Pourriez-vous nous dire votre avis sur la pertinence de favoriser l'utilisation de la technologie notamment les vidéo conférence pour effectuer les formations à la place des séminaires ?
22. Pourriez-vous nous donner votre avis sur la proposition consistant à supprimer les per diem et augmenter les salaires de tous les professionnels de santé de la localité où le(s) projet(s) a/ont lieu notamment via la création d'un fonds commun alimenté par les ONG qui interviennent dans la localité concernée ?
23. Que pensez-vous de la réforme consistant à ne pas payer de per diem pour les agents du gouvernement qui jouent le rôle de modérateur, facilitateur ou de rapporteur lors d'un atelier ?
24. Que pensez-vous de la réforme d'harmoniser les per diem en payant la même somme à tous les employés, indépendamment de la séniorité ou du rôle ?
25. Que pensez-vous de la réforme consistant à ne payer uniquement les per diem qu'à la fin des formations / séminaires ?

26. Que pensez-vous de la réforme consistant à appliquer un principe de base harmonisé entre les bailleurs et reposant sur le prépaiement accordé directement aux prestataires pour les frais liés à l'hébergement, la restauration ?
27. Et lorsque ce principe ne peut pas s'appliquer, quelle est votre position sur le fait d'utiliser des forfaits plafonnés basés sur des sondages faits auprès des sociétés de transports, des hôtels et restaurants de la région concernée ? aucun autre frais n'étant accepté en dehors de ceux mentionnés.
28. Que pensez-vous de ne rembourser que les frais réels (sur présentation de reçus) lorsqu'un séminaire se déroule en mode non résidentiel ?
29. Que pensez-vous de la réforme consistant à supprimer complètement les frais de transports pour les habitants de la région où l'atelier/ séminaire se déroule ?
30. De toutes ces réformes passées en revue, laquelle ou lesquelles emportent votre adhésion et préconiserez-vous pour votre pays ?

F) Identification des freins et des résistances au changement concernant ces pratiques

31. Pensez-vous que la réforme de la pratique des per diem intéresse les acteurs sociaux (Fonctionnaires, membres de la société civile) ?
32. Pensez-vous qu'il serait mieux de maintenir le statu quo sur cette question ? Dans un tel cas, quels en seraient les effets selon vous ?
33. Comment pensez-vous qu'une telle initiative sera accueillie par ces derniers ?
34. Quels seraient selon vous les défis auxquels on devrait s'attendre dans la mise en place d'une telle réforme ?
35. Pensez-vous qu'une telle réforme est réaliste, souhaitable ? si oui ou non pourquoi ? comment devrait-elle être mise en œuvre ? quelles seraient les conditions pour sa mise en œuvre ?
36. Qu'advierait-il selon vous si elle était mise en pratique ?

G) Conditions contextuelles et institutionnelles de mise en œuvre

37. Comment un tel processus devrait être conduit selon vous ?
38. Quelle devrait être le rôle des bailleurs, de l'État et de la société civile ? qui devrait/pourrait en prendre le leadership ?
39. Quelles seraient les conséquences attendues ou les objectifs poursuivis ?
40. La question des per diem empoisonne le fonctionnement de nos institutions depuis toujours, pensez-vous que cela va encore continuer encore ?
41. Pour terminer, si vous aviez 2 recommandations opérationnelles à suggérer pour réformer la pratique des per diem, quelles seraient-elles ?

Annexe 12 : Fourchette des primes, per diem, indemnités et autres (hors rémunération, en CFA) au Cameroun

Programmes	Bailleur de fonds	Pour les réunions de comité, ateliers et sectoriels	Pour les frais de mission à l'intérieur (avec au moins une nuitée effective)	Références	Autres incitations
CFP CFPS ACEFA AMO AFOP	Agence Française de Développement, (AFD)	Au cas par cas De 5000 à 200 000 <i>« il n'y a pas de seuil pas de plafond. Tout dépend du coordonnateur du projet, des fonds et de la qualité des participants »</i> (Acteur de la coopération)	60 000 (coordonateur) 50 000 (Experts et comptable) 25 000 (assistante) 20 000 (chauffeur) Remboursement sur justificatifs	Note argumentée et cadre de référence des indemnités des personnels du C2D-Formation professionnelle	
PACEBCo	Banque Africaine de Développement (BAD)		Taux appliqués dans le système des Nations unies pour les missions à l'étranger	Fonds forestier du Bassin du Congo. Procédures opérationnelles (2009)	
PAPA PASC	Fonds Européen de Développement (FED)	Au cas par cas	Non renseigné	Note sur l'harmonisation de la gestion des devis et programmes (2007)	
CFPE INFFDP CFPM	Korean International Cooperation Agency, KOICA Coopération Autrichienne	Selon les normes gouvernementales	Forfait de 125000 par session pour tous les participants+ bons de carburant		Formations à l'étranger Gadgets
PIDMA PACA PNDP	Banque Mondiale (BM)	Pas de per diem pour les réunions Indemnités mensuelles de 100 000 FCFA et plus pour tous les membres des comités	Indemnité journalière Cadres 80-110 000+carburant 100 à 200 000 Autres agents : 35 000-60 000+carburant 40 000-70 000	Normes budgétaires spécifiques validées. Frais de mission et de fonctionnement des bureaux (2014)	

			Taux appliqués dans le système des Nations unies pour les missions à l'étranger		
PADMIR PEA Jeunes	Fonds International de Développement Agricole (FIDA)	Idem	Idem	Manuel de procédures simplifiées pour la gestion des projets (2014)	Primes spéciales performance équipe
PADER PIASI PAIJA	Gouvernement et dons divers	Par session (une session ne dure pas plus d'une journée en général) Président du Comité 200 000 Vice-Président 175 000 Membre statutaire 150 000 Expert invité 150 000 Coordonnateur du secrétariat technique 125 000 membres du Secrétariat technique 100 000 Personnel d'Appui 50 000	Indemnité journalière Groupe ¹ 1 : 40 000 Groupe 2 et 3 : 25-30 000 Groupe 4 : 10-15 000 + Remboursement carburant/frais de transport (forfait ou frais réels)	Circulaire N° 001/Minfi du 10 janvier 2012 ² - Circulaire N°006/CAB/PM du 27 mai 2010 Fixe les montants des indemnités aux membres des différents comités et secrétariats - Décret n° 2000/693/PM du 13 Septembre 2001 Fixe le régime des déplacements des agents publics et civils et les modalités de prise en charge des frais y afférents	-indemnités pour travaux spéciaux fixés par les Présidents des comités

¹ Les groupes 1 sont constitués des plus hauts cadres de la FP (Conseillers techniques, secrétaires généraux, directeurs, chargés de mission, etc.), Groupe 2 chefs de cabinet, directeurs adjoints ; groupe 3 : adjoints aux chefs de bureaux, troisièmes secrétaires, et groupe 4 : agent n'occupant aucun poste de responsabilité

² Premier texte proscrivant la paiement des per diem, mis à jour par la Circulaire N°00000683/C/MINFI du 31 DEC 2014 portant instructions relatives à l'exécution des lois de finances, au suivi et au contrôle de l'exécution du Budget de l'Etat, des Etablissements publics administratifs, des Collectivités Territoriales Décentralisées et des autres Organismes Subventionnés qui stipule article « 402: Le paiement des per diem demeure proscrit ». Ne mentionne que deux fois le terme per diem contre 19 fois le terme indemnités. Les indemnités concernent plusieurs affectations : Indemnités de session ; indemnités de mission ; indemnités de déplacement ; indemnités pour heures supplémentaires ; indemnités ou primes pour travaux spéciaux ;

Précédentes publications

Notes techniques n°1	Panorama des inégalités hommes – femmes dans le monde (Juin 2015)
Notes techniques n°2	La Commission du Mékong face à un tournant – Quelle place pour l'aide française (Septembre 2015)
Notes techniques n°3	Quelle efficacité environnementale de la certification pêche et aquaculture « durable » ? (Septembre 2015)
Notes techniques n°4	Vérité des prix ou socialisation de la couverture des coûts ? (Octobre 2015)
Notes techniques n°5	Accompagnement technique et renforcement des capacités : leçons de l'expérience (Octobre 2015)
Technical Reports No 6	Actors and networks of agroecology in the Greater Mekong Subregion (October 2015)
Technical Reports No.7	Creating Alliances to Accelerate Commercially Viable Sanitation (November 2015)
Notes techniques n°8	La recherche française sur l'éducation dans les pays en développement : un état des lieux (Novembre 2015)
Technical Reports No.9	Facilitating green skills and jobs in developing countries
Notes techniques n°10	Étude sur le développement de l'entrepreneuriat social à Madagascar
Notes techniques n°11	Ecole et Santé de la reproduction Une recherche-action dans les départements du Littoral et de l'Atlantique au Bénin (nov. 2014 – juil. 2015)

Notes techniques n°12	Observation spatiale pour l'agriculture en Afrique : potentiels et défis
Notes techniques n°13	Améliorer la prise en compte de la nutrition dans les projets de développement rural et de santé
Notes techniques n°14	Villes et stratégies climatiques : cinq cas d'études
Notes techniques n°15	Jeunesses sahéliennes : dynamiques d'exclusion, moyen d'insertion
Technical Reports No.16	Supporting Access to and Retention in Employment for Women by Enhancing Child Care Services in Turkey
Notes techniques n°17	Méthode de suivi de l'impact climat des investissements (MRV) appliquée aux projets agricoles et forestiers des Banques Nationales de Développement
Notes techniques n°18	Gestion des ressources en eau souterraines comme biens communs
Notes techniques n°19	Eau des villes, assainissement et précarités – des réalités contrastées à Ouagadougou (Burkina Faso) et Niamey (Niger)
Technical Reports No.20	The effectiveness of an environmental credit line in Egypt: Synergies between market incentive and binding regulations
Notes techniques n°21	Développement rural à co-bénéfices - Gouvernance, suivi, certification
Notes techniques n°22	Dynamiques des systèmes agraires et devenirs de l'agriculture familiale en Guinée
Notes techniques n°23	Évaluation de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie de 1995 à 2010

Notes techniques n°24	Cocoa farmers' agricultural practices and livelihoods in Côte d'Ivoire
Notes techniques n°25	Vulnérabilité sociophysique aux inondations au Sénégal
Technical reports No.25	Socio-physical Vulnerability to Flooding in Senegal
Notes techniques n°26	Revenus et trajectoires agricoles en Afrique d'ici 2050 : vers un trop-plein d'agriculteurs ?
Notes techniques n°27	Comprendre le processus d'installation des jeunes en agriculture pour mieux l'accompagner - Grille d'analyse et premiers résultats
Notes techniques n°28	Les dynamiques d'inclusion / exclusion de la jeunesse en zone MED
Notes techniques n°29	Quelle compétitivité de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et de la Tunisie ? - Un état des lieux à partir des nouvelles données de l'Observatoire de la Compétitivité Durable
Notes techniques n°30	Urgences et crises sanitaires dans les pays à ressources limitées : de la préparation à la réponse
Notes techniques n°31	Capitalisation des actions de formation-insertion des jeunes conduites par les organisations non gouvernementales
Notes techniques n°32	L'accès et le maintien des femmes à l'emploi de qualité au Maroc, en Tunisie et en Turquie
Notes techniques n°33	Le financement participatif et l'aide publique au développement : état des lieux et recommandations
Technical Reports No.34	Outlooks for flare reduction in Nigeria

Notes techniques n°35	Risque d'inondation et villes des pays en développement
Notes techniques n°36	Etude de capitalisation : Impact et mise en œuvre de programmes à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) en Afrique subsaharienne
Notes techniques n°37	Etude de capitalisation : Impact et mise en œuvre de programmes de soutien à l'entrepreneuriat en Afrique subsaharienne
Notes techniques n°38	Etude prospective : quel impact des dynamiques démographiques sur l'offre sanitaire et médico-sociale de la Guyane ?
Technical Reports No.39	Assessing and Addressing Climate Governance Challenges in Low- and Middle-Income Countries

Qu'est-ce que l'AFD ?

L'Agence Française de Développement (AFD), institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable.

Présente sur quatre continents à travers un réseau de 75 bureaux, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète.

En 2016, l'AFD a consacré 9,4 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

Agence Française de Développement
5 rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tél : +33 1 53 44 48 86 – www.afd.fr

Conception et réalisation : Elsa MURAT, AFD