
Conférence internationale sur le fédéralisme Mont-Tremblant, octobre 1999

Article de référence

CONCILIER L'ÉQUITÉ ET LA DÉCENTRALISATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DU REVENU

Peter Whiteford

Services familiaux et communautaires
Australie

1. Introduction

Dans le présent document, nous tenterons de mettre en rapport un éventail d'enjeux à envisager lorsqu'on évalue les avantages et les inconvénients des stratégies de décentralisation, en particulier dans le contexte des politiques relatives au soutien du revenu. Nous examinerons un ensemble de questions interreliées :

- Quelle est la relation entre la décentralisation et l'équité interrégionale et intrarégionale?
- Est-il possible de fixer des normes nationales convenables tout en respectant la diversité?
- Quels sont les avantages et les coûts de la diversité au chapitre de la prestation de services?

Le principal objectif du présent document consiste à jeter les bases d'une discussion sur ces questions : par conséquent, nous ne chercherons pas à tirer des conclusions définitives. De fait, la conclusion du document présente un ensemble étendu de questions supplémentaires. Nous nous attendons à ce que ces questions servent de fondement à une éventuelle recherche sur les liens entre la décentralisation et l'équité en matière de soutien du revenu. Une telle recherche devrait faire appel à une gamme étendue d'intervenants et mettre en commun les expériences pratiques des pays qui participent au Forum des fédérations.

La structure du document est la suivante : tout d'abord nous nous pencherons sur le sens général du terme « décentralisation »; ensuite, nous tenterons, aux fins de la présente étude, de définir le « soutien du revenu » et d'examiner ses diverses formes, et nous examinerons certains des objectifs des diverses stratégies de soutien du revenu en matière d'équité; après cela, nous examinerons un éventail de données sur les écarts entre les régions et territoires au sein d'un certain nombre de fédérations, ainsi que dans d'autres pays à l'égard desquels nous avons obtenu des données; nous tenterons de déterminer s'il y a des conflits possibles entre l'équité et la décentralisation; ensuite, nous comparerons les pratiques administratives qui s'inscrivent dans les systèmes de soutien du revenu d'un certain nombre de pays, et, enfin, nous conclurons le document en examinant d'éventuels enjeux de recherche.

Avant de passer au sujet du document, une importante mise au point s'impose. Le document expose le point de vue d'un chercheur œuvrant dans le domaine des politiques de soutien du revenu qui a l'habitude de comparer les programmes de soutien du revenu des pays avertis de l'OCDE et qui possède

une certaine expérience de l'analyse des politiques de soutien du revenu dans la région Asie-Pacifique, plus diversifiée. Nous n'étudions pas les relations entre les fédérations et la fiscalité, et nous ne participons pas directement à l'analyse de questions touchant la décentralisation de l'administration des politiques et des programmes dans les fédérations. Qui plus est, nous provenons d'une fédération où le soutien du revenu est très centralisé.

La liste de fédérations établie par le Forum des fédérations comprend certaines des sociétés les plus riches du monde, comme les États-Unis, la Suisse et le Canada, et certaines des plus pauvres, comme l'Éthiopie. Par conséquent, le contexte économique et social du soutien du revenu varie grandement d'une fédération à l'autre (2). De plus, la pertinence des enjeux que nous examinerons s'étend à d'autres fédérations existantes, notamment lorsqu'on envisage les politiques de soutien du revenu partout dans l'Union européenne et dans les pays voués à une certaine forme de transfert de pouvoirs, comme le Royaume-Uni. En raison de cette diversité, il est impossible de produire un document qui tienne compte de la gamme complète d'enjeux et d'expériences. Parallèlement, nous avons tenté, quoique maladroitement, d'examiner aussi de l'information sur des pays autres que les riches nations de l'OCDE. La mesure dans laquelle nous avons réussi à enchâsser cette information dans notre étude est très limitée. Voici une citation d'Elster (1992, p. vii) qui décrit bien notre situation : « J'étire mes compétences en touchant à un grand nombre de domaines. Mon étude des questions n'est pas que sélective : mes connaissances se fondent sur des sources qui sont peut-être, dans certains cas, désuètes, non représentatives ou choisies selon des critères idiosyncratiques. »

2. Définir la décentralisation

Comme le signale un récent rapport de l'OCDE (1997), de nombreux pays accordent beaucoup d'importance aux questions touchant la gestion intergouvernementale. À titre d'exemple, mentionnons la Belgique, qui a su faire la transition d'état unitaire à fédération. Au Canada, le référendum de 1995 sur le Québec a poussé la question du transfert des pouvoirs à l'avant-plan. En Finlande, on a établi des conseils régionaux en 1994. Une commission du transfert a été établie en Irlande en 1995. Le plan de développement national 1994-2000 du Mexique accorde beaucoup d'importance à la décentralisation. De récents événements au Royaume-Uni laissent croire à l'établissement éventuel d'une fédération.

Qu'entend-on par décentralisation? Le rapport de l'OCDE (1997), intitulé *Managing Across Levels of Government*, nous offre un ensemble de définitions utiles. L'OCDE souligne que toute action de centralisation-décentralisation peut prendre diverses formes. Puisqu'on peut appliquer une définition différente pour chaque pays, nous devons tout d'abord établir une définition normative dont on pourra ensuite débattre. Les définitions de l'OCDE sont les suivantes :

- Décentralisation : transfert de responsabilités à des ordres de gouvernement (démocratiquement indépendants) inférieurs, qui leur confère plus de pouvoirs au chapitre de la gestion, sans nécessairement être accompagné d'une autonomie financière.
- Déconcentration : transfert de responsabilités des ministères centraux aux bureaux régionaux ou à des organismes plus autonomes, ce qui permet au gouvernement central de conserver ses pouvoirs tout en se rapprochant du citoyen.
- Délégation : relation officielle dans le cadre de laquelle un ordre de gouvernement attribue la compétence à l'égard d'un aspect du processus réglementaire à d'autres ordres de gouvernement.
- Transfert : terme général qui désigne toutes les formes de transfert de responsabilités.

3. Pourquoi décentraliser?

L'intérêt pour la décentralisation tient à un certain nombre de préoccupations et de points de vue différents. Premièrement, nombre de gouvernements doivent composer avec les contraintes liées aux déficits budgétaires. La décentralisation peut offrir l'occasion de réduire le double emploi et les chevauchements inutiles afin de mieux utiliser les deniers publics. Ces préoccupations sont aussi liées au désir d'améliorer la prestation de services dans tous les ordres de gouvernement et de mieux coordonner les services offerts par les secteurs public et privé. On pourrait avancer que la décentralisation peut accroître la souplesse au chapitre des politiques et améliorer l'orientation sur les

clients et les services. Qui plus est, l'intérêt qu'on porte aux expériences stratégiques dans le domaine du soutien du revenu laisse croire que la décentralisation procure peut-être certains avantages, car ces expériences fournissent un cadre d'évaluation pour d'éventuelles réformes des politiques.

Deuxièmement, de nombreux gouvernements et exécutifs cherchent aussi à améliorer la qualité de la participation au processus démocratique. En offrant des services mieux adaptés aux besoins locaux, on pourrait faire participer davantage le citoyen à la prise de décisions. Hentschel, Lanjouw, Lanjouw et Poggi (1998) soulignent aussi que certains des arguments actuels en faveur de la décentralisation des efforts de lutte contre la pauvreté renvoient à la notion sous-jacente selon laquelle les collectivités locales sont mieux placées pour déterminer quelles interventions sont les plus avantageuses pour les pauvres de leur région. Ce point de vue repose sur l'hypothèse selon laquelle, à l'échelon local, il serait plus difficile pour un ménage qui n'est pas dans le besoin de mettre la main sur des ressources publiques (Hentschel et coll., 1998, p. 29).

Troisièmement, un intérêt renouvelé pour les dimensions spatiales et géographiques des problèmes sociaux — ce que Kleinman (1998) qualifie de « nouvelles considérations politiques liées à l'emplacement et à la pauvreté » — a stimulé l'intérêt pour la décentralisation. De nombreux pays affichent une hausse marquée de l'intérêt pour les initiatives régionales, comme le Royaume-Uni, où le gouvernement, préoccupé par l'exclusion sociale, reconnaît que la misère est concentrée géographiquement. De plus, du point de vue des pays en développement, l'emplacement peut servir d'indicateur d'un besoin plus marqué et permettre de cibler l'affectation de ressources limitées dont on dispose (3).

Dans le même ordre d'idées, on craint que les programmes sociaux existants n'aient pas réussi à éliminer l'exclusion sociale, voire, selon certains, qu'ils l'aient exacerbé en favorisant la création d'une culture de « dépendance envers l'aide sociale ». De ce point de vue, on conclut qu'il faut lancer des initiatives visant à promouvoir la participation active des personnes et des familles à faible revenu aux activités sociales et économiques valorisées. Toute promotion de l'autonomie a presque toujours lieu à l'échelon régional et territorial, puisque la participation sociale s'assortit normalement d'une dimension spatiale.

On peut aussi faire valoir qu'il existe des parallèles entre ces préoccupations des sociétés aisées et les enjeux relatifs aux sociétés en développement. Par exemple, Jalan et Ravallion (1997) se sont penchés sur la question des « écarts économiques spatiaux », c'est-à-dire les situations où des ménages identiques affichent un écart au chapitre de la croissance du niveau de vie parce qu'ils vivent dans des régions différentes, où le « capital géographique » est différent. Selon Jalan et Ravallion (1997), si l'on peut montrer que ces écarts économiques spatiaux existent, on pourrait justifier, pour des raisons d'efficacité et d'équité, des investissements dans les régions touchées afin de développer l'infrastructure locale ou d'encourager l'exportation de la main-d'œuvre dans des régions plus productives.

On peut aussi considérer l'intérêt pour la décentralisation comme la résistance à une centralisation accrue. Cette question semble pertinente lorsqu'on envisage la notion de subsidiarité, notamment dans le cadre des débats sur l'intégration européenne. Selon Streeck (1995), la notion de subsidiarité, qui tire ses origines de la doctrine sociale catholique, suppose que les ordres de gouvernement supérieurs doivent conférer aux ordres inférieurs l'autorité de gérer leurs activités d'une manière autonome et responsable. Lorsque les résultats de cette délégation d'autorité s'avèrent inférieurs aux résultats escomptés, les ordres de gouvernement supérieurs n'avaient qu'à modifier les pouvoirs de l'unité inférieure ou à assumer la responsabilité des résultats.

Streeck (1995) avance que la Commission européenne, lorsqu'elle a recouru à ce terme dans les années 80, a remanié la notion afin qu'elle désigne la présomption générale de la préséance des ordres de gouvernement inférieurs sur les ordres supérieurs et fait valoir qu'il s'agit, en fin de compte, d'une attitude de laisser-faire en ce qui concerne les décisions des ordres de gouvernement inférieurs. Par conséquent, on a modifié la notion afin qu'elle exige non pas un état central fort responsable de mandater et de déléguer l'autorité, mais bien un état faible qui ne réagit qu'à la demande de ses membres souverains. Il avance aussi que, dans l'Union européenne, on invoque habituellement la subsidiarité en vue d'obtenir la préséance pour deux types très différents d'autonomie gouvernementale

d'ordre inférieur, soit territoriale et fonctionnelle.

4. La portée du soutien du revenu

Toutes les sociétés sont dotées de systèmes de protection sociale complexes. Avec le temps, la protection sociale a évolué, passant du soutien familial et communautaire, par l'entremise d'organismes de bienfaisance et de sociétés mutuelles, aux programmes officiels de sécurité sociale dispensés ou financés par les gouvernements. Diverses formes de protection sociale continuent de coexister, même dans les pays considérés comme des « états providence » (4). Ce qui change d'un pays à l'autre, c'est la combinaison et la forme des mécanismes de protection sociale. Ces mécanismes peuvent soutenir les familles et les collectivités directement, par le versement d'aide financière (sécurité sociale), ou indirectement, par la délégation ou la réglementation de la protection sociale privée (p. ex., régimes de retraite privés ou professionnels, ou congés de maladie offerts par l'employeur) ou en finançant des dépenses privées (p. ex., par l'entremise du régime fiscal). Le présent document s'attache aux systèmes gouvernementaux de sécurité sociale, en particulier ceux qui sont fondés sur le versement de fonds aux particuliers (5).

Le [Tableau 1](#) présente une liste des programmes de sécurité sociale qui existaient en 1997 dans les fédérations. Ces systèmes s'assortissent d'une gamme d'objectifs, comme aider les particuliers et les familles confrontés, par exemple, au chômage, à la maladie ou à un handicap, à un accident de travail, à la monoparentalité ou à la vieillesse.

Le [Tableau 2](#) établit un cadre général des objectifs possibles des politiques de soutien du revenu. À titre d'exemple, les objectifs en matière d'équité peuvent consister à assurer un revenu minimal convenable, à aider les pauvres ou à réduire l'iniquité, ou à redistribuer les richesses également entre les groupes d'âges. En pratique, les objectifs spécifiques des systèmes de soutien du revenu des diverses sociétés en matière d'équité semblent varier grandement. Par exemple, dans les pays de l'OCDE, vers 1993, l'argent affecté aux transferts de fonds variait de 5,5 p. 100 du PIB en Turquie, à 23,6 p. 100 du PIB en Finlande (OCDE, 1996). La répartition des dépenses sous forme de transfert est, elle aussi, diversifiée. En 1995, la part des transferts affectée aux 30 p. 100 de ménages les plus pauvres correspondait à moins de 30 p. 100 des dépenses réelles au Japon et en Italie, à plus de 40 p. 100 au Canada, aux Pays-Bas, au Danemark et en Norvège, à plus de 50 p. 100 en France et à presque 60 p. 100 en Australie. À l'opposé, la part des transferts versée aux 30 p. 100 de ménages les plus riches s'étendait de 7 p. 100 en Australie à 35 p. 100 en Italie et au Japon (OCDE, 1998c).

Les objectifs de répartition du soutien du revenu des divers pays sont souvent exprimés en termes plus ou moins similaires, comme la réduction de la pauvreté, la répartition des richesses entre les groupes d'âge ou la répartition des richesses entre les groupes à revenu modeste et les groupes à revenu élevé. Néanmoins, ces différences de niveau et de répartition des dépenses aux divers groupes de revenu laissent croire que les sociétés peuvent assortir leurs systèmes de soutien de revenu d'objectifs très différents.

Dans la plupart des analyses transversales, il est pratiquement impossible de distinguer les divers types de répartition, ce qui complique l'évaluation de ces objectifs et de la mesure dans laquelle ils ont été réalisés. Il est particulièrement difficile de distinguer la répartition interpersonnelle (du riche au pauvre) de la répartition intrapersonnelle (entre les groupes d'âges ou par l'auto-assurance). En raison de ces complications méthodologiques, il est difficile de définir le sens du terme « équité » aux fins du présent document. En particulier, aucun indice ni aucune mesure pris isolément ne permet de classer les effets des systèmes de soutien du revenu des divers pays sur la répartition des richesses. Malgré tout, les caractéristiques des systèmes de soutien du revenu permettront de déterminer, de façon générale et avec une certaine assurance, la mesure dans laquelle chaque pays tente de répartir les richesses. En général, on pourrait s'attendre à ce que les systèmes qui se rapprochent du modèle de l'assurance pure soient moins propices à la redistribution des revenus aux pauvres que les subventions démographiques (ou prestations uniformes universelles), qui sont à leur tour moins propices à la redistribution des revenus aux pauvres que les prestations fondées sur le revenu ou l'aide sociale (ce qui favorise la constance du niveau des dépenses (Barr, 1990).

TABLEAU 1 : PROGRAMMES DE SÉCURITÉ SOCIALE PAR TYPE, SÉLECTION DE FÉDÉRATIONS, 1997

Pays	Vieillesse, invalidité et décès	Maladie	Maternité	Accident de travail	Chômage	Allocations familiales
Afrique du Sud	X	X	-	X	X	X
Allemagne	X	X	O	X	X	x
Argentine	X	X	O	X	X	x
Australie	X	X	O	X	X	x
Autriche	X	X	O	X	X	x
Belgique	X	X	O	X	X	x
Bosnie-Herzégovine	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Brésil	X	X	O	X	X	x
Canada	X	X	O	X	X	x
Comores	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Emirats arabes unis	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Espagne	X	X	O	X	X	X
États-Unis	X	-	-	X	X	X
Ethiopie	X	-	-	X	-	-
Inde	X	X	O	X	-	-
Italie	X	X	O	X	X	X
Malaysia	X	-	-	X	-	-
Mexique	X	X	O	X	-	-
Micronésie	X	-	-	-	-	-
Nigéria	X	-	-	X	-	-
Russie	X	X	O	X	X	X
Saint-Christophe-et-Nièves	X	X	-	X	-	-
Suisse	X	X	O	X	X	X
Vénézuela	X	X	O	X	X	-
Yougoslavie (Serbie et Monténégro)	X	X	O	X	X	X

Notes : O : soins médicaux ou hospitalisation en plus de prestations en argent. ND : données non disponibles dans la source.

— : Aucune mention du programme dans la source.

Source : Social Security Administration, Social Security Programs Throughout the World — 1997.

TABEAU 2 : OBJECTIFS DU SOUTIEN DU REVENU

Buts finaux	<ul style="list-style-type: none"> • Équité : • Revenu minimal convenable; • Redistribuer les richesses aux moins nantis; • Avantager seulement ceux qui en ont besoin (ciblage); • Traiter de la même façon les personnes dont la situation est similaire; et • Offrir des prestations en respectant la dignité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efficacité : • Concevoir les prestations et les impôts visant à les financer afin de réduire au minimum les effets négatifs sur l'incitation au travail et à l'épargne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Faisabilité administrative : • Veiller à ce que le système soit le plus simple, le plus facile à comprendre et le plus économique possible; et • Veiller à ce qu'il y ait le moins d'abus possible.
Buts stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien du revenu : • Aide aux pauvres; • Aide supplémentaire aux personnes faisant face à des dépenses supplémentaires; • Protection du niveau de vie; et • Uniformité entre les groupes d'âge. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des iniquités : • Redistribution des richesses aux particuliers et aux familles à faible revenu; et • Accès équitable, sans égard à la race, au sexe, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intégration sociale : • Prestations qui n'ont pas un effet dévalorisant sur la personne/diviseur sur la société; et • Les prestations devraient permettre une participation sociale complète.
Objectifs stratégiques	Au choix du gouvernement, selon les buts finaux ou stratégiques possibles.		
Résultats intermédiaires	<ul style="list-style-type: none"> Niveau des dépenses (dépenses réelles ou % du PIB) Niveau des prestations (niveau réel ou taux de remplacement) Acceptation des prestations Pauvreté/foyers de chômage/taux marginaux d'imposition réelle 		
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> Perte de poids mort Niveau de la pauvreté (dénombrement, écart, indice) Niveau d'autonomie Remplacement du revenu Participation sociale 		

Source : Dérivé de Hills (1990) et Barr and Coulter (1990).

D'autres types d'objectifs ou d'effets de la redistribution peuvent être envisagés. Par exemple, au cours des dernières années, on a prêté beaucoup d'attention aux questions touchant l'égalité des sexes en matière de sécurité sociale. Différents systèmes de sécurité sociale redistribuent les ressources aux hommes et aux femmes selon un barème distinct. Ces variations reflètent les règles spécifiques de chacun en ce qui concerne le calcul des cotisations, l'admissibilité et les prestations dans divers programmes, ainsi que les différences touchant la situation sociale et économique des femmes, comme le taux de participation au marché du travail, les écarts au chapitre des heures de travail et les différences salariales.

En pratique, les systèmes de sécurité sociale peuvent aussi assurer la redistribution des ressources à diverses générations. Par exemple, lorsque de nombreux pays ont créé des systèmes d'assurance sociale, des prestations ont été versées à des retraités dont les dossiers cumulatifs des cotisations n'étaient pas complets. Par conséquent, les « premiers membres » des régimes de sécurité sociale ont reçu plus de prestations qu'ils n'ont versé de cotisations. Cela est possible parce que la plupart des systèmes reposent largement sur un mode de financement par répartition, où les prestations courantes sont payées par les cotisations courantes. Cette forme de redistribution peut découler de décisions stratégiques explicites ou implicites.

La redistribution de ressources dans les régions par l'entremise de la sécurité sociale, au sein d'une fédération ou d'un état unitaire, semble largement refléter non pas les caractéristiques explicites, mais bien les décisions stratégiques implicites. Même s'il est courant pour un gouvernement qui façonne de

manière explicite ses systèmes de transfert intergouvernementaux pour que les régions plus aisées subventionnent les régions plus pauvres, il est très rare que la redistribution géographique des richesses soit fixée à titre d'objectif de base des systèmes de transfert aux particuliers. Même si l'étendue de la redistribution géographique des ressources tiend forcément aux choix explicites effectués au moment de la conception des systèmes, en général, ces choix ne sont pas consciemment effectués en fonction des facteurs liés à la redistribution des ressources des régions riches aux régions pauvres.

On peut aussi faire valoir, dans certaines conditions, qu'un système de sécurité sociale ne visant aucunement la redistribution des ressources peut sembler redistribuer le revenu entre les régions. Par exemple, supposons qu'un pays soit doté d'un régime de pensions à cotisation obligatoire dans le cadre duquel les prestations reçues par un particulier sont uniquement liées à ses propres cotisations et au rendement de ses fonds personnels. Un tel régime ne supposerait aucune redistribution interpersonnelle des ressources. Cependant, si les cotisants d'un tel régime choisissent de s'établir dans une autre province au moment de la retraite, on aura l'impression que les cotisants d'une région paient les prestations des cotisants d'une autre région. Il est donc impossible de mesurer l'étendue de la redistribution des ressources entre les régions sans devoir composer avec certains écueils méthodologiques.

5. Différences régionales au chapitre du niveau de revenu, de l'inégalité et de la pauvreté

Mettons de côté ces notions complexes pour un instant, et regardons le [tableau 3](#), qui fournit une gamme de comparaisons des écarts au chapitre du revenu des régions dans un certain nombre de fédérations et au Royaume-Uni. L'essentiel de ces comparaisons tient non pas au niveau des mesures pour un pays ou un territoire donné, mais bien aux différences entre les régions d'une société donnée. Par exemple, en Australie, le coefficient de concentration pour 1996-1997 était 1,15 fois plus élevé en Australie de l'Ouest qu'en Tasmanie. En Grande-Bretagne, le niveau d'inégalité mesuré par le coefficient de concentration était 1,31 fois plus élevé à Londres qu'en Écosse, et en URSS, en 1989, l'inégalité en Azerbaïdjan était de 40 p. 100 supérieure à celle qu'affichait l'Ukraine. Si l'on fractionne davantage l'Australie, l'écart pour le coefficient de concentration passe de 1,15 à 1,30. Il est permis de supposer que si, dans les autres pays, on étudiait des régions réduites, on constaterait aussi un plus grand écart entre les mesures de l'inégalité.

En termes généraux, le tableau laisse croire, que, dans les pays visés, les écarts régionaux au chapitre du revenu moyen sont considérablement supérieurs aux écarts touchant l'inégalité du revenu. Il ne faut probablement pas s'en étonner, car un indice de l'inégalité du revenu des particuliers pour un pays donné doit manifestement être supérieur aux écarts régionaux au chapitre de l'inégalité (7). Le tableau montre aussi que les écarts de revenu moyen par région pour ces différentes périodes étaient légèrement plus grands en Australie (1,52) qu'en Grande-Bretagne/au Royaume-Uni (1,42/1,47), mais que les variations régionales au chapitre du revenu moyen étaient considérablement supérieures dans l'ancienne URSS (2,40), et encore supérieures en Afrique du Sud (4,41). Encore une fois, on peut constater que le fait d'accroître le nombre d'observations pour l'Australie augmente les écarts dans le revenu moyen de ces régions.

TABLEAU 3 : COMPARAISONS DES ÉCARTS DE REVENU DANS DIVERS TERRITOIRES ET RÉGIONS DE CERTAINS PAYS

Pays et période	Taux national	Taux le plus élevé	Taux le plus bas	Écart	Marge de variation	Nombre de régions
<i>Australie, 1996-1997</i>						
Coefficient de concentration	0,44	0,46 (AO)	0,40 (Tas.)	0,06	1,15	7
RM/hab. (x 1000 \$A)	18,1	23,2	15,3	7,9	1,52	8
RM/hab.	100	128,2	84,5	43,7	1,52	8
Réception de soutien du revenu (%)	30,0	35,4	19,5	15,9	1,82	7
Revenu moyen par ménage	815	1292	593	699	2,18	80
Coefficient de concentration	0,402	0,430	0,332	0,098	1,30	80
Réception de soutien du revenu (%)	29,5	42,2	13,5	28,7	3,13	80
<i>Grande-Bretagne</i>						
Revenu moyen (£ par semaine)	-	333 (Londres)	234 (P. de Galles)	99	1,42	6
Coefficient de concentration	-	0,401 (Londres)	0,307 (Écosse)	0,094	1,31	6
<i>Afrique du Sud, 1994, 1995-1996</i>						
Revenu moyen des ménages par habitant	100	182,5 (PWV)	41,4 (N.Tvl.)	141,1	4,41	9
Impôt sur le revenu personnel par habitant	100	221,0 (G)	28,0	193	7,89	9
Dépense par habitant pour l'aide sociale	100	163,1 (WC)	77,6 (M)	85,5	2,10	9
Dépenses totales par habitant	100	126,8 (NC)	82,6 (M)	44,2	1,54	9

TABLEAU 4 : DÉPENSES DE TRANSFERT PAR HABITANT, PAR RÉGION DANS LES FÉDÉRATIONS

Pays et période	Niveau national	Niveau le plus élevé	Niveau le plus bas	Écart	Marge de variation
<i>Australie</i> 1995-1996	100	116,5 (Tas.)	55,8 (TCA)	60,7	2,09
<i>Canada</i> 1991-1992					
Soutien du revenu	100	140,9 (Î-P.-É)	86,6 (Alb.)	54,3	1,63
Assurance sociale	100	198,6 (N.-B.)	71,7 (Q.)	126,9	2,77
Paiements totaux	100	163,9 (Î-P.-É)	84,7 (Q.)	79,2	1,94
<i>Afrique du Sud</i> 1995-1996	100	163,1 (WC)	77,6 (M)	85,5	2,10
<i>États-Unis</i> 1996*					
Sécurité sociale	100	110,1 (NJ)	84,4 (DC)	25,7	1,30
Chômage	100	134,2 (NJ)	67,4 (LA)	66,8	1,99
AFDC	100	195,5 (AK)	31,6 (MS)	163,9	6,19

NB : Les chiffres pour les États-Unis sont non pas des moyennes par habitant pour l'état, mais bien des paiements moyens par bénéficiaire de l'état.

Sources : Australie : Bray et Mudd, 1998; Canada : Banting, 1995; Afrique du Sud : Financial and Fiscal Commission, 1996; URSS, Falkingham, 1999; États-Unis : Statistical Abstract of the United States.

Le [tableau 4](#) présente un éventail d'estimations des dépenses en paiement comptant par région dans quatre fédérations. Tous les chiffres ont été ajustés au niveau moyen des dépenses nationales par habitant. Il est important de signaler, toutefois, que les chiffres pour les États-Unis concernent les dépenses moyennes par bénéficiaire. Cela pourrait réduire les écarts qu'on trouve aux États-Unis par rapport aux autres pays, car on élimine les différences entre les états en ce qui concerne la part de la population qui reçoit des transferts.

Encore une fois, dans le contexte actuel, c'est probablement la marge de variation entre les régions qui dépensent le plus et les régions qui dépensent le moins qui est la plus digne d'intérêt. La marge de variation peut nous donner une idée générale du degré de redistribution des richesses par le soutien du revenu dans les régions (sauf dans le cas des États-Unis). Comme on peut le constater, l'étendue de la marge de variation pour les pensions de retraite de la sécurité sociale américaine est la plus modeste, suivie des transferts du soutien du revenu au Canada. Les marges pour l'Australie et l'Afrique du Sud sont plutôt similaires, quoique la situation de l'Afrique du Sud tient au fait que les dépenses de transfert dans le Western Cape sont considérablement supérieures à la moyenne nationale, alors que celles de l'Australie reflètent le fait que les dépenses de transfert sur le territoire de la capitale australienne sont très basses.

On peut aussi constater que la marge de variation des prestations de l'assurance sociale canadienne est beaucoup plus large que pour les prestations de soutien du revenu. C'est étonnant, compte tenu du fait que le soutien du revenu est fondé sur le revenu, de sorte qu'on pourrait s'attendre à ce qu'il soit plus propice à la redistribution des richesses que l'assurance sociale. Cela reflète peut-être le caractère

national qu'avait l'assurance-chômage, car les paiements fondés sur le revenu pouvaient varier d'une province à l'autre. On remarquera aussi que les prestations d'assurance-chômage d'état aux États-Unis en 1996 étaient plus disparates que les pensions de retraite de la sécurité sociale, mais que le programme AFDC d'alors offrait un éventail extrêmement large de prestations moyennes, qui étaient plus de six fois plus élevées en Alaska qu'au Mississippi. Cela montre qu'on doit distinguer clairement le contexte américain des contextes canadien ou australien. Au Canada et en Australie, les prestations moyennes sont le plus élevées dans les régions pauvres (Tasmanie, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve) et le plus basses dans les régions plus aisées, comme la TCA et l'Alberta. Par contre, les prestations moyennes aux États-Unis sont le plus basses dans les états pauvres (Louisiane et Mississippi).

Le [tableau 5](#) fournit des estimations des écarts au chapitre du taux de pauvreté dans une gamme de fédérations au cours des années 80 et 90. On peut considérer ces estimations comme une mesure légèrement plus efficace des effets du régime axé sur le transfert de fonds au chapitre de la réduction des écarts, même si nous ne connaissons pas les taux de pauvreté « avant » l'établissement des règlements de transfert dans ces pays et régions. Bien sûr, chaque pays établit son propre seuil de pauvreté, de sorte que, encore une fois, c'est non pas le niveau de la pauvreté qui importe, mais bien les écarts entre les territoires. De plus, le seuil de pauvreté pour l'Australie, l'Inde et l'URSS est constant dans toutes les régions, alors que le Canada et les États-Unis appliquent un seuil de pauvreté différent pour les régions urbaines et les régions rurales.

TABLEAU 5 : COMPARAISONS DES TAUX DE PAUVRETÉ* DANS DIVERS TERRITOIRES ET RÉGIONS DE PAYS SÉLECTIONNÉS AU COURS DES ANNÉES 80 ET 90

Pays et période	Taux national	Taux le plus élevé	Taux le plus bas	Écart	Marge de variation	Nombre de régions
<i>Australie 1996-1997</i>						
<i>Avant logement</i>	16,1	17,0 (Tas.)	13,4 (AO)	3,6	1,27	7
<i>Après logement</i>	15,7	16,5 (Vic.)	11,7 (AO)	4,8	1,41	7
<i>Canada 1996</i>	17,6	21,2 (Québec)	12,6 (Î.-P.-É.)	8,6	1,77	10
<i>Canada 1997</i>	17,5	20,4 (Québec)	13,4 (Î.-P.-É.)	7,0	1,52	10
<i>Inde, 1983</i>	32,7	48,0 (Bihar)	9,8 (Jammu/ Cachemir e)	38,2	4,90	20
<i>États-Unis 1995-1997</i>	13,6	24,0 (NM)	6,9 (NH)	17,1	3,48	51
<i>URSS, 1989</i>	11,0	51,2	1,9	49,3	26,9	15

NB : Les définitions de la pauvreté varient d'un pays à l'autre. Les chiffres pour le Canada sont fondés sur le seuil de faible revenu (SFR); aux États-Unis, on a utilisé le seuil de pauvreté établi par Orshansky; en Australie, on a utilisé le seuil de pauvreté établi par Henderson; en Inde, le seuil de pauvreté utilisé correspond à 77 roupies par personne et par mois; en URSS, le seuil de pauvreté correspondait à un revenu mensuel par habitant de 75 roubles.

Sources : Australie : Estimations par John Landt, ministère des services familiaux et communautaires; Canada : Conseil national du bien-être, 1998, p. 21 et Caledon Institute of Social Policy, 1999; Inde :

Ravallion, 1994, p. 89; États-Unis : Dalaker et Naifeh, 1998, p. ix; URSS : Falkingham, 1999, p. 16.

Dans le cas de l'Australie, l'estimation du taux de pauvreté était de 27 p. 100 plus élevée en Tasmanie qu'en Australie de l'Ouest, mais lorsqu'on tient compte des différences au chapitre des coûts des logements, l'écart passe à 41 p. 100, et l'état ayant la population la plus pauvre était Victoria. Il semble y avoir un écart plus important des taux de pauvreté au Canada qu'en Australie, mais, compte tenu des différences de résultats entre 1996 et 1997, il faudrait peut-être effectuer ces comparaisons avec prudence. On peut constater qu'une petite réduction de la pauvreté au Québec et une petite augmentation à l'Île-du-Prince-Édouard réduisent assez considérablement la marge de variation.

Les écarts des taux de pauvreté sont plus élevés en Inde et aux États-Unis, et sont extrêmement importants en URSS. Cela reflète probablement l'application d'un seuil de pauvreté national dans toutes les régions, malgré d'importantes différences au chapitre du revenu par habitant.

6. Équité et décentralisation : a-t-on besoin de les concilier?

Le présent document examine les questions liées à la conciliation de l'équité et de la décentralisation dans le cadre de politiques relatives au soutien du revenu. Cette description du sujet suppose qu'il y ait une certaine tension, voire un conflit entre l'équité et la décentralisation.

Dans un récent article paru dans *Prospect*, Richard Thomas (1998) suppose l'existence d'une telle tension en avançant que le transfert de responsabilité au Royaume-Uni accroîtra la tension entre l'égalité et la démocratie. Il fait valoir que « le transfert de pouvoirs » rendra plus transparents les niveaux élevés de redistribution des ressources entre les régions et les nations du Royaume-Uni. [...] lorsque le transfert jettera la lumière sur la redistribution invisible qui se produit, il y a fort à parier qu'il y aura des mécontents. »

Thomas cite les recherches de l'Institute of Fiscal Studies (IFS), selon lequel la fin de la redistribution entre les régions du Royaume-Uni occasionnera des changements des taux d'imposition du revenu. On pourrait assister à une baisse du taux régulier d'imposition du revenu à Londres et dans le Sud-Est, et à une hausse de l'imposition au pays de Galles et en Écosse. Dans un contexte où il n'y a aucune redistribution interrégionale, les taux d'imposition régulier et supérieurs devraient être deux fois plus élevés en Écosse et dans le pays de Galles qu'à Londres et dans le Sud-Est. L'estimation se fonde sur les écarts régionaux au chapitre du PIB par habitant et, par conséquent, des niveaux d'imposition, ainsi que sur les différences au chapitre de la réception de prestations de la sécurité sociale. Thomas cite l'IFS qui, après avoir calculé l'envergure de la redistribution actuelle, a tiré la conclusion suivante : « lorsque l'envergure des transferts sera exprimée de façon plus explicite, on peut s'attendre à ce qu'ils ne jouissent pas du même appui public qu'à l'heure actuelle. Cela supposerait que la décentralisation pourrait aggraver la situation de régions qui reçoivent actuellement des transferts financiers » (1998, pp. 14-15).

Le Canada affiche aussi une importante redistribution des ressources entre les régions. Courchesne (1993) cite les statistiques de l'assurance-chômage canadienne pour 1988, selon lesquelles les Terre-Neuviens touchaient 4,16 \$ de prestations pour chaque dollar cotisé, alors que les Ontariens contribuaient presque le double de ce qu'ils recevaient sous forme de prestations. De même, il estime qu'en 1998, le Québec a touché presque 900 000 000 \$ de transferts nets grâce à l'assurance-chômage.

Le [tableau 6](#) fournit des estimations, maintenant très désuètes, de l'effet des finances publiques sur la redistribution entre les régions d'une sélection de fédérations et d'états unitaires vers la fin des années 70. Le tableau semble indiquer que, d'une façon générale, les finances publiques ont contribué à réduire considérablement les écarts régionaux au chapitre du revenu moyen par habitant, et, par conséquent, les inégalités régionales touchant le revenu. L'étendue de la redistribution semble avoir été plus grande dans les quatre états unitaires que dans les fédérations, quoique les effets du système australien sur la redistribution étaient été presque aussi importants que ceux de l'état unitaire (France) où la redistribution était la plus élevée. L'état unitaire où la redistribution était la plus modeste était le Royaume-Uni qui, à l'époque, ne semblait pas capable de réduire les inégalités régionales de revenu de

façon aussi efficace que l'Allemagne.

Le [tableau 7](#) présente les calculs effectués pour établir un indice de la redistribution nette en Australie. Pour ce faire, on a mis en rapport le montant moyen de l'impôt sur le revenu payé par un état ou une région et le montant moyen des prestations de soutien du revenu reçu par la région ou l'état, et l'on a déterminé quelle part du ratio moyen pour l'ensemble de l'Australie chaque montant constituait. Le tableau nous donne donc une idée de la mesure dans laquelle certaines régions « contribuent » plus ou moins que la moyenne. À ce chapitre, les différences entre les régions et les états australiens sont considérables. Le territoire de la capitale australienne, le territoire nordique et l'Australie de l'Ouest apportent la contribution nette la plus élevée (8), alors que l'Australie du Sud et la Tasmanie en tirent le plus avantage. De plus, le tableau indique que la « contribution » de Sydney correspondait à environ 2,75 fois celle des régions non métropolitaines de la Tasmanie. Si l'on examine des unités encore plus réduites, Mosman, banlieue aisée de Sydney, fournit presque cinq fois la contribution moyenne de Sydney. L'indice laisse aussi croire que la contribution de Roxby Downs, ville minière en région éloignée, correspond à plus de cent fois le taux de contribution d'Inala ou d'Elizabeth, deux zones de la capitale comptant de nombreux logements publics. D'autres petites régions qui touchent une part importante des prestations nettes sont des régions rurales, comme en témoigne la région de Moe qui figure dans le tableau 7.

TABLEAU 6 : EFFET GLOBAL DES FINANCES PUBLIQUES SUR LA REDISTRIBUTION RÉGIONALE DANS CERTAINS ÉTATS UNITAIRES ET FÉDÉRATIONS

	Réduction moyenne de l'écart de revenu régional par habitant ¹	Variation du coefficient de concentration de l'inégalité régionale du revenu ²
<i>Fédérations</i>		
Allemagne	29	39
Australie	53	53
Canada	32	28
États-Unis	28	23
Suisse ³	(22)	(10)
<i>états unitaires</i>		
France	54	52
Italie	47	44
Royaume-Uni	36	31
Moyenne ⁴	40	39

NB : 1. Les régions n'ont pas été pondérées en fonction de la population. 2. Les régions ont été pondérées en fonction de la population. 3. Les cotisations de la sécurité sociale sont exclues. 4. La Suisse est exclue du calcul.

Source : Commission des Communautés européennes, 1977; King et Armstrong, 1993.

AUSTRALIE, 1996

	Revenu brut par habitant (\$A)	Taux moyen d'imposition du revenu (%)	Prestations par habitant (\$A)	Ratio impôt-prestations brut	Ratio comparatif
Australie	15 227	19,4	1 892	1,56	1,00
NSW	15 718	19,7	1 916	1,62	1,04
Sydney				2,1	1,35
Autre				1,1	0,71
Victoria	15 089	19,3	1 898	1,53	0,98
Melbourne				1,7	1,09
Autre				1,1	0,71
Qld	14 507	18,8	1 906	1,43	0,92
Brisbane				1,7	1,09
Autre				1,2	0,77
AS	14 280	18,2	2 146	1,21	0,78
Adelaide				1,3	0,83
Autre				1,1	0,71
AO	15 710	19,9	1 679	1,86	1,19
Perth				1,8	1,15
Autre				2,0	1,28
Tasmanie	13 397	18,0	2 205	1,09	0,70
Hobart				1,3	0,83
Autre				0,9	0,56
TN	15 462	20,5	1 356	2,34	1,50
Darwin				2,8	1,79
Autre				2,0	1,28
TCA	19 799	22,3	1 055	4,19	2,68
High SLAs					
Mosman				10,0	6,41
Roxby Downs				52,2	33,33
Low SLAs					
Inala				0,5	0,32
Elizabeth		13,8		0,4	0,26
Moe				0,7	0,45

Source : Calculs effectués à partir des données fournies par Bray et Mudd, 1998.

Ces exemples semblent donc indiquer qu'une importante redistribution des richesses entre les régions peut avoir lieu, du moins dans le cas du Royaume-Uni, de l'Australie, du Canada et peut-être dans un grand nombre d'autres sociétés. Est-ce que le fait de réduire cette redistribution minerait l'équité? Il est difficile de répondre à une telle question, car il faut disposer d'un point de repère pour évaluer l'équité. Il faut manifestement tenir compte du fait que le coût de la vie peut varier d'une région à l'autre, tout comme le revenu moyen. Si l'on envisage la question du niveau de vie en termes « absolus », on peut donc justifier les écarts régionaux au chapitre du niveau des prestations en faisant valoir qu'elles reflètent les différences de besoins, et, par conséquent, estimer qu'ils sont équitables. Même lorsqu'on envisage les aspects relatifs, les différences touchant les prestations pourraient être justifiées si le montant des prestations correspondait à un pourcentage constant du revenu de la collectivité, si les revenus des collectivités variaient aussi d'un territoire à un autre. De même, on pourrait avancer que l'application d'un taux de prestations uniforme à l'échelle d'un pays où le niveau salarial varie considérablement pourrait créer des incitatifs imprévus. De toute évidence, il faudrait, pour approfondir l'étude, déterminer l'importance des écarts au chapitre du coût de la vie dans les régions de divers pays.

7. Décentralisation et pratiques administratives — leçons tirées par les pays de l'OCDE

Par définition, le terme « décentralisation » suppose un processus de changement. Par conséquent, des

exemples concrets de décentralisation feraient référence à des réformes où la responsabilité des ordres de gouvernement centraux à l'égard du soutien du revenu ou d'aspects touchant la politique de soutien du revenu serait attribuée à des ordres de gouvernement inférieurs (gouvernement d'état/provincial ou autorités locales/municipales).

Il semble y avoir deux exemples excellents de délégation des responsabilités s'inscrivant dans la politique de soutien du revenu au cours de la dernière décennie. Premièrement, mentionnons les changements apportés au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), à partir du milieu des années 80, et son remplacement, dès 1995, par le Transfert canadien en matière de santé et de services sociaux (TCMSSS), et d'autres changements apportés à l'assurance-chômage (a.-c.) et aux services de développement de l'emploi, à partir de 1996. Pensons aussi à l'ensemble de modifications apportées aux programmes d'aide sociale aux États-Unis, qui se sont soldées par le remplacement du programme Aid to Families with Dependent Children (AFDC) par le programme Temporary Aid to Needy Families (TANF) dès 1996.

Il existe déjà une vaste documentation sur la nature de ces changements au Canada et aux États-Unis, et nombre de débats ont lieu concernant l'équité des résultats de ces changements (9). Il est d'autant plus difficile de tirer des leçons de ces changements qu'ils touchent à des facteurs qui dépassent les simples questions de délégation ou de décentralisation. Par exemple, on doit aussi évaluer l'incidence des changements apportés aux États-Unis, notamment l'établissement de limites sur la durée de l'admissibilité aux prestations et les modifications touchant l'admissibilité aux prestations, sur l'équité. Puisqu'on ne peut, pour l'instant, déterminer l'incidence des limites touchant la durée, et que les États-Unis continuent de connaître une croissance économique robuste, il semblerait prématuré de porter un jugement quant aux résultats de ces changements stratégiques.

On peut obtenir de l'information supplémentaire permettant d'évaluer l'incidence de la décentralisation en comparant l'expérience de divers pays où l'on peut repérer divers niveaux de transfert de fonctions liées au soutien du revenu. Cela dit, une part importante de la documentation comparative ne semble pas examiner séparément les questions touchant la décentralisation. Un certain nombre d'études récentes sur les prestations d'aide sociale dans les pays de l'OCDE fournissent quelques renseignements et mettent en relief certains points à examiner.

Le [tableau 8](#) résume l'information sur le degré de centralisation/de décentralisation au chapitre de l'administration de l'aide sociale dans les pays de l'OCDE au début des années 1990. Les données proviennent d'une recherche menée par Eardley, Bradshaw, Ditch, Gough et Whiteford (1996), la toute première étude à se pencher sur la question de l'aide sociale dans tous les pays de l'OCDE.

Tout d'abord on doit distinguer les régimes qui sont uniformes à l'échelle nationale et ceux qui sont marqués par des variations régionales ou locales. Il est nécessaire de distinguer les états unitaires des fédérations, où les gouvernements d'états ou gouvernements provinciaux ont un rôle constitutionnel à jouer. Aux États-Unis et au Canada, il existe des variations considérables au chapitre des prestations et de l'admissibilité dans les états/provinces, tandis que, dans la confédération suisse, la responsabilité appartient aux cantons, voire même aux communes (on en dénombre environ 3 000). Par contre, il n'existe pratiquement aucune variation en Australie, et les Länder allemands fixent le taux de prestation en fonction d'un minimum et d'un maximum qu'on applique à l'échelle nationale. Parmi les états unitaires, il existe un contraste général entre les pays anglophones libéraux et les autres. Tous les pays de la première catégorie sont dotés de cadres juridiques et administratifs centraux ou mixtes (fédéraux/régionaux).

À l'autre extrême, les pays du sud-ouest européens (sauf la Grèce), la Suède, la Norvège, l'Islande et l'Autriche (sans oublier la Suisse, déjà mentionnée), les gouvernements locaux détiennent un pouvoir considérable, quoiqu'on trouve des différences considérables entre ces pays en ce qui concerne le rôle du gouvernement central. La Finlande procède actuellement à la mise en œuvre progressive d'un régime de barèmes nationaux, mais il existe encore des variations entre les communes. En Suède, même s'il existe des barèmes de taux recommandés à l'échelle nationale, il existe beaucoup de variations à l'échelon des communes. La Norvège n'est pas dotée de barèmes de taux nationaux : ceux qui existent sont fixés et interprétés localement, à l'échelon de la commune. Les régions espagnoles établissent leur propre niveau d'aide sociale. En Italie, les régions peuvent établir des cadres généraux

pour l'aide sociale, mais n'y sont pas tenues, et la façon dont elles le font varie d'une façon marquée. En Autriche, les provinces fixent les taux de prestation, mais les autorités de district sont libres de les modifier. Le modèle le plus répandu est celui des lignes directrices nationales administrées localement. On retrouve des barèmes nationaux administrés à l'échelle du pays au Royaume-Uni, aux États-Unis (pour les timbres alimentaires), en Nouvelle-Zélande, en Australie, en Irlande, en France, et au Japon (avec quelques variations régionales mineures).

TABEAU 8 : ADMINISTRATION DE RÉGIMES D'AIDE SOCIALE, PAYS DE L'OCDE, 1992

Pays	Fédération?	Régime de prestations	Cadre juridique et administratif	Bénéficiaires (% de la pop.)	Dépenses (% du PIB)
Allemagne	Oui	Sozialhilfe	Réglementation nationale, administration et taux régionaux	6,8	2,0
Australie	Oui	Tous	Administration et réglementation nationales	17,8	6,8
Autriche	Oui	Sozialhilfe	Provincial, principalement discrétionnaire	4,8	1,2
Belgique	Oui	Revenu minimum d'existence	Réglementation nationale, administration locale	3,6	0,7
Canada	Oui	Régime d'assistance publique du Canada	Cadre national, administration et réglementation provinciale	15,1	2,5
Danemark	Non	Social Bistand	Réglementation nationale, administration locale	8,3	1,4
Espagne	Oui	Ingreso Mínimo de Insercion	Cadre national, réglementation et pouvoir discrétionnaire	2,7	1,1

États-Unis	Oui	AFDC Timbres alimentaires GA SSI	état Fédéral/état état/comté Fédéral/état	5,3 10,0 -	3,7
Finlande	Non	Allocation d'aide sociale	Réglementation nationale, administration locale	9,2	0,4
France	Non	Revenu minimum d'insertion	Cadre national et local complexe	2,3	2,0
Islande	Non	Aide financière	Administration et réglementation locales, pouvoir discrétionnaire important	3,7	0,2
Irlande	Non	12 programmes, y compris l'allocation supplémentaire et l'aide aux chômeurs	Réglementation et administration nationales	12,4	5,1
Italie	Oui	Minimo vitale	Local et discrétionnaire	4,6	3,3
Japon	Non	Aide à la subsistance	Réglementation nationale, administration locale	0,7	0,3

Luxembourg	Non	Revenu minimum garanti	Réglementation nationale, administration locale	2,7	0,5
Pays-Bas	Non	Algemene Bistand et aide aux chômeurs	Réglementation nationale, administration locale	3,7	2,2
Norvège	Non	Aide sociale et économique	Cadre national, pouvoir discrétionnaire local	4,0	0,9
Nouvelle-Zélande	Non	Tous	Réglementation et administration nationale	25,0	13,0
Portugal	Non	Aucune aide générale, 10 programmes sociaux minimaux	Réglementation nationale	2,1	0,4
Royaume-Uni	Non	Soutien du revenu	Réglementation et administration nationale	15,3	4,1
Suède	Non	Allocation d'aide sociale	Cadre national, pouvoir discrétionnaire local	6,8	1,5
Suisse	Oui	Soziale Fürsorge	Pouvoir discrétionnaire des cantons et des municipalités	2,3	0,8
Turquie	Non	Aide sociale et solidarité	Réglementation nationale, administration locale	NA	0,5

Source : Eardley et coll., 1996, pp. 63-64.

L'OCDE a ensuite analysé plus en profondeur les régimes d'aide sociale de l'Australie, de la Finlande, de la Suède et du Royaume-Uni (1998a) ainsi que de la Belgique, de la République tchèque, des Pays-Bas et de la Norvège. Ces rapports fournissent une analyse plus détaillée des questions administratives que les études antérieures d'Eardley et coll. (1996), dont la portée était plus générale. L'OCDE (1998a) souligne que la forme que prend l'offre de prestations dans différents pays reflète la nature du système de politiques sociales. La force de systèmes locaux d'aide sociale de la Finlande et de la Suède tient au fait que le gouvernement local offre un filet de sécurité universel, de sorte que peu de personnes éprouvant de grandes difficultés sont laissées à elles-mêmes sans une certaine forme d'intervention. Toutefois, ces régimes s'assortissent d'un désavantage : les gouvernements locaux doivent composer avec une surcharge de demandes régulières de soutien du revenu. Par conséquent, l'OCDE suggère que la Finlande et la Suède intègrent l'administration des allocations de base au régime d'assurance sociale de l'état, ce qui permettrait aux gouvernements locaux de dispenser des services supplémentaires adaptés aux cas plus difficiles (1998a, p. 128).

L'OCDE signale aussi que le régime australien centralisé a atteint un « niveau impressionnant d'efficacité et de service à la clientèle [...] réalisation considérable que la plupart des pays membres de l'OCDE n'ont pu réussir » (1998a, p. 128). Cependant, elle signale aussi que les régimes centralisés de l'Australie et du Royaume-Uni affichent des lacunes au chapitre des relations avec les services sociaux

à l'échelon local, de sorte que l'identification des cas difficiles et la prestation de services d'aide à ces personnes est peut-être moins efficace. L'OCDE ajoute que, dans le cadre des discussions avec chaque pays, elle a remarqué la tendance des gouvernements locaux du Royaume-Uni et des gouvernements d'états australiens à considérer la maximisation des demandes de prestation comme un avantage pour leur région.

L'étude subséquente de l'OCDE sur la Belgique, la République tchèque, les Pays-Bas et la Norvège fournit une évaluation plus détaillée des questions administratives. Dans le cas de la Norvège, on signale que les travailleurs sociaux réagissent au processus démocratique local en suivant les « barèmes de taux » établis par les politiciens locaux, mais qu'il semble y avoir peu de liens entre le paiement réel et ces barèmes lorsqu'il s'agit d'un cas plus complexe. De plus, les tarifs varient grandement d'une région à l'autre et semblent refléter les jugements personnels des travailleurs sociaux quant au « bien-fondé » des demandes. Même si cela ne semble pas susciter de controverse, l'OCDE fait valoir que le régime pourrait être discrédité si l'on continue de prendre des décisions arbitraires qui échappent au contrôle politique local.

On fait aussi remarquer qu'en Norvège la responsabilité financière des paiements d'aide sociale appartient entièrement à l'échelon local, de sorte que les prestations sont gérées rigoureusement. Dans la République tchèque, les gouvernements locaux ne sont que des agents de paiement pour le gouvernement central et n'ont aucune responsabilité financière indépendante. Puisque les régimes de la Belgique et des Pays-Bas sont fondés sur le partage des coûts, on estime que les incitatifs financiers liés au contrôle de l'accès et à la lutte contre les actes frauduleux sont relativement limités. De plus, l'OCDE avance que le fait d'attribuer la responsabilité financière liée à l'aide sociale à l'institution la plus en mesure d'aider les clients à abandonner les prestations favoriserait probablement l'affectation d'un niveau de ressources plus approprié pour la réintégration que si les responsabilités étaient séparées. Cependant, il n'est peut-être pas possible d'attribuer les deux responsabilités à l'échelon local dans tous les pays. Même si les risques financiers peuvent être réduits au moyen de l'octroi de subventions du gouvernement central aux gouvernements locaux, cela pourrait aller à l'encontre d'autres systèmes de subventions. L'OCDE fait aussi valoir que l'établissement de rapports acheteur/fournisseur dans les services d'emploi pourraient inciter les organismes responsables de l'emploi à se pencher sur le cas des clients qui éprouvent le plus de problèmes à retourner sur le marché du travail (OCDE, 1998b, p. 156-157).

Outre l'OCDE, la Financial and Fiscal Commission of South Africa (1996) offre un point de vue intéressant sur les questions liées au financement, et nous tenons à citer l'extrait suivant :

Nous devons nous pencher spécifiquement sur la question du financement de l'aide sociale, car il faut expliquer la différence entre les fonctions déléguées et les fonctions transférées ou décentralisées. Les fonctions déléguées sont celles qui sont assurées par les provinces au nom du gouvernement national, ce qui suppose que la province n'exerce aucun pouvoir en ce qui concerne le contrôle des politiques et la prise de décision. Elle ne jouit d'aucun pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'étendue de la prestation de service et les méthodes. Un bon exemple de cela est le régime de pensions de vieillesse de l'état : le ministère national a fixé des normes réglementaires, y compris le montant à verser à chaque personne admissible, les critères d'admissibilité et le mécanisme d'évaluation des moyens financiers. Les personnes admissibles ont droit au montant fixé. Puisque la province n'a aucun choix à faire, ces pensions constituent une fonction déléguée. Par contre, on qualifiera une fonction de « transférée » lorsque le gouvernement subnational est autorisé à appliquer ses propres politiques au sein d'un cadre général établi par le gouvernement national. Le gouvernement provincial doit, par exemple, appliquer certains fonds à une fonction ou à un programme fonctionnel, mais outre ce type de contrainte, il peut agir à sa guise.

Pour que l'aide sociale soit une fonction déléguée, il faudrait que le gouvernement national soit obligé de financer la totalité des prestations (1996, p. 5).

8. Conclusions : Pour l'établissement d'une stratégie de recherche

Comme nous l'avons déjà mentionné au début, le présent document ne vise pas à déterminer définitivement si l'on peut concilier la décentralisation du soutien du revenu et l'équité. Le contexte varie grandement entre fédérations (et autres états). Par conséquent, l'examen de stratégies éventuelles de décentralisation doit prendre en compte les différents intérêts et préoccupations sous-jacents des appels à la décentralisation. L'équilibre des objectifs de la décentralisation peut varier de façon marquée d'un pays à un autre (et au sein d'un même pays). De plus, des personnes différentes dans différents pays définiront l'équité d'une autre façon.

Nous terminerons donc par un ensemble de questions sur les enjeux présentés à l'occasion de la conférence. On ne pourra améliorer notre compréhension de ces questions que si l'on entame un processus de dialogue entre les pays qui envisagent la décentralisation. On pourrait raisonnablement s'attendre à ce que le regroupement de l'expérience internationale sur ces questions enrichisse le dialogue. De plus, il semblerait souhaitable d'envisager la rédaction d'un ensemble de documents de recherche qui examineraient en détail les pratiques administratives des divers pays et qui feraient état de l'expérience de chaque pays par rapport au degré de transfert de responsabilité en matière de soutien du revenu.

Un ensemble fondamental de questions à étudier concerne le sens (ou les sens) de l'équité dans différents pays. Quel niveau de différence entre les territoires ou les régions est acceptable dans votre pays? Quelle est la source des différences entre les territoires dans votre pays? Ces écarts tiennent-ils aux différences liées au revenu régional moyen ou aux différences touchant le degré d'inégalité dans les régions? Quelles sont les différences entre les salaires et la productivité et le degré de participation au marché du travail? Quel rôle jouent ces différences dans la structure démographique, dans la composition urbaine/rurale du pays, et quels sont les effets des différences ethniques et religieuses?

Quelle part de la distribution entre les régions de votre pays découlent du régime de soutien du revenu et des moyens de financement du régime? Quelles sont les données disponibles en ce qui concerne cette redistribution et comment peut-on améliorer, le cas échéant, la mesure (et les notions sous-jacentes) de cette redistribution? Pouvons-nous créer un mécanisme permettant de mesurer la redistribution interrégionale s'appliquant à un éventail de pays?

Quels sont les problèmes ou les enjeux liés à votre régime de soutien du revenu que vous considérez comme prioritaires pour d'éventuelles réformes? Votre régime de soutien du revenu est-il trop coûteux? Est-il inefficace sur le plan administratif? Est-il trop général, ou inadéquat? Y a-t-il des problèmes au chapitre de la couverture? Votre régime cible-t-il convenablement les pauvres (si cela est un objectif)? Croiriez-vous que votre régime s'assortit d'effets dissuasifs? Est-ce qu'il crée une dépendance envers l'aide sociale ou encourage le chômage à long terme? En quoi la décentralisation ou le transfert influera-t-il sur ses préoccupations?

Si vous êtes en faveur de la décentralisation ou du transfert, quels sont les objectifs que vous cherchez à réaliser? Est-ce le coût et l'efficacité du régime actuel qui vous préoccupent? Cherchez-vous à encourager une plus grande démocratie et à favoriser la participation de la collectivité? Est-ce que le régime actuel est un échec? Croyez-vous que la décentralisation favorisera l'expérimentation et la souplesse en matière de politique? Quelles sont les capacités administratives et financières relatives des diverses administrations? Y a-t-il d'autres moyens de réaliser vos objectifs?

Quels sont vos buts nationaux en ce qui concerne la forme de l'état? Cherchez-vous à intégrer les administrations de votre pays? Croyez-vous que le fait d'encourager le transfert des responsabilités dans votre fédération renforcera l'unité nationale?

Notes

1 Les opinions émises sont celles de l'auteur uniquement, et ne doivent pas être considérées comme celles du ministère ou du ministre responsable des services familiaux et communautaires.

2 Le Tableau 1 en annexe présente un éventail de données de base sur les niveaux de revenu, les écarts de revenu et la pauvreté, ainsi que le niveau des dépenses liées à la sécurité sociale et le revenu fiscal des fédérations dans les années 1990.

3 Nous tenons à signaler que cela est valable dans un contexte où les mécanismes de rechange pour cibler les pauvres sont médiocres.

4 De récentes estimations pour l'Australie indiquent que 46 p. 100 des personnes âgées de 15 à 24 ans bénéficient de transferts privés sous forme d'hébergement gratuit, et que presque 40 p. 100 des personnes âgées de 75 ans et plus touchent des transferts privés sous forme de soins personnels et d'aide à domicile (King et McDonald, 1999). De plus, il est clair que, dans tous les « états providence » bien nantis, les enfants bénéficient de transferts privés extrêmement significatifs.

5 Dans ce contexte, nous excluons le remboursement de frais médicaux aux particuliers, que nous définissons comme des dépenses de santé.

6 Nous tenons à signaler que de nombreuses études mesurent la répartition du revenu disponible « après » l'obtention de transferts provenant de programmes de sécurité sociale. Puisque ces études se fondent généralement sur l'hypothèse selon laquelle l'existence d'un système de sécurité sociale n'influe pas sur la répartition « initiale » du revenu, on ne peut considérer qu'elles produisent des estimations valides de l'incidence des transferts sur la répartition. Pour plus de détails, voir Whiteford (1997, 1998).

7 Cela s'explique simplement par le fait qu'on calcule le coefficient de concentration global d'un pays en établissant un classement de tous les revenus au pays.

8 Nombre d'Australiens contesteront peut-être le point de vue selon lequel le TCA et le territoire nordique apportent la contribution nette la plus élevée, puisque le niveau élevé du revenu moyen tient à l'importance de la fonction publique dans la région, dont les salaires sont payés par les contribuables australiens.

9 Battle (1998) présente un très bon aperçu des changements apportés au Canada; pour en savoir plus sur les changements apportés aux États-Unis, voir un grand nombre des publications récentes de l'Institute for Research on Poverty, y compris Haveman et Wolfe (1998), Kaplan (1998 et Mead (1999), au www.ssc.wisc.edu/irp

Bibliographie

Adema, W., Einerhand, M., Eklind, B. Lotz, J. et Pearson, M. (1996), Net Public Social Expenditure, Labour Market and Social Policy Occasional Paper, no 19, OCDE, Paris.

Ardington, E. et Lund, F. (1995), Pensions and Development: How the social security system can complement programmes of reconstruction and development, Development Bank of Southern Africa, Development Paper 61, Halfway House.

Atkinson, A.B. (1992), Towards a European Social Safety Net? Discussion Paper WSP/78, Welfare State Programme, STICERD, London School of Economics, Londres.

Australia, Department of Family and Community Services (1999), Social Indicators for Regional Australia, mimeo, Canberra.

Banting, K.G. (1995), "The Welfare State as Statecraft: Territorial Politics and Canadian Social Policy", dans Leibfried, S. et Pierson, P. (dir.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration, The Brookings Institution, Washington D.C.

Barr, N. (1992), 'Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Reinterpretation' Journal of

Economic Literature, 30, juin, 741-803.

Battle, K. (1998), "Transformation: Canadian Social Policy since 1985", *Social Policy and Administration*, 32,4, décembre, 321-340.

Caledon Institute of Social Policy (1999), *Poverty Eases Slightly*, <http://www.caledoninst.org>.

Courchene, T.J. (1993), "Path-Dependency, Positive Feedback and Paradigm Warp: A Schumpeterian Approach to the Social Order", dans E. Reynolds, E. (dir.), *Income Security in Canada: Changing Needs, Changing Means*, Institut de recherches en politiques publiques, Montréal.

Dalaker, J. et Naifeh, M. (1998), *Poverty in the United States: 1997*, Current Population Reports P60-201, Economic and Statistics Administration, Bureau of the Census, Washington DC.

Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. et Whiteford, P. (1996), *Social Assistance Schemes in the OECD Countries: Synthesis Report*, Department of Social Security, Research Report No. 46, HMSO, Londres et OCDE, Paris.

Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. et Whiteford, P. (1996), *Social Assistance Schemes in the OECD Countries: Country Reports, 1996*, Department of Social Security, Research Report No. 47, HMSO, Londres et OCDE, Paris.

Elster, J. (1992), *Local Justice: How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*, Russell Sage Foundation, New York.

Falkingham, J. (1999), *Welfare in Transition: Trends in Poverty and Well-Being in Central Asia*, CASEpaper No. 20, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, Londres.

Ferreira, F.H.G. et Litchfield, J.A. (1996), *Growing Apart: Inequality and Poverty Trends in Brazil in the 1980s*, Distributional Analysis Research Programme, Discussion Paper No. 23, LSE/STICERD, Londres.

Glennerster, H., Lupton, R., Noden, P. et Power, A. *Poverty, Social Exclusion and Neighbourhood: Studying the area bases of social exclusion*, CASEpaper No. 22, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, Londres.

Hentschel, J. Lanjouw, J.O., Lanjouw, P. et Poggi, J. (1998), *Combining Census and Survey Data to Study Spatial Dimensions of Poverty: A Case Study of Ecuador*, document de travail de la Banque mondiale, Washington D.C.

Jalan, J. et Ravallion, M. (1997), *Spatial Poverty Traps?* Document de travail de la Banque mondiale, Washington D.C.

Khan, Q. (1998), *Social Protection in a Changing Economic and Social Environment – The Australian Experience and its Lessons for World Bank Group Client Countries*, Human Development Sector, Banque mondiale, mimeo.

Leibfried, S. et Pierson, P. (1995), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington D.C.

Lund, F. (1992), "Social Security and Social Policy in 'The New South Africa'", in *Social Security: 50 Years after Beveridge*, Volume 2, *Competing Models of Social Security: A Comparative Perspective*, University of York, 27-30 septembre.

Conseil national du bien-être, Canada (1998), Profil de la pauvreté, 1996, Ottawa.

Organisation de coopération et de développement économiques (1996), Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries, version provisoire, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 17, OCDE, Paris.

Organisation de coopération et de développement économiques (1998a), Combattre l'exclusion, volume 1, L'aide sociale en Australie, en Finlande, au Royaume-Uni et en Suède, OCDE, Paris.

Organisation de coopération et de développement économiques (1998b), Combattre l'exclusion, volume 2, L'aide sociale en Belgique, en Norvège, aux Pays-Bas et en République tchèque, OCDE, Paris.

OECD (1998c), Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries, Economics Department Working Paper No. 189, OCDE, Paris

Reynolds, E. (dir.) (1993), Income Security in Canada: Changing Needs, Changing Means, Institut de recherches en politiques publiques, Montréal.

Social Security Administration, United States, Social Security Programs Throughout the World - 1997, Research Report No. 65, Social Security Administration, Washington DC.

South Africa, Financial and Fiscal Commission (1996), The Financial and Fiscal Commission's Recommendations for the Allocation of Financial Resources to the National and Provincial Governments for the 1997-98 Financial Year, Financial and Fiscal Commission, Pretoria.

Stewart, K. (1997), Are Intergovernmental Transfers in Russia Equalizing? Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series No. 59, UNICEF, Florence.

Streeck, W. (1995), "From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy", dans Leibfried, S. et Pierson, P. (dir.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration, The Brookings Institution, Washington D.C.

Thomas, R. (1998), "Equality versus Democracy", Prospect, novembre, pp. 14-15.

Programme des Nations Unies pour le développement, Rapport mondial sur le développement humain, 1996, Oxford University Press, New York.

Whiteford, P. (1997), "Targeting Welfare: A Comment", Economic Record, 73, 220, Mars, 45-50.

Whiteford, P. (1998) "Is Australia Particularly Unequal?" dans P. Smyth et B. Cass (dir.), Contesting the Australian Way: States, Markets and Civil Society, Cambridge University Press, Melbourne.

Wurzel, E. (1999), Towards More Efficient Government: Reforming Federal Fiscal Relationships in Germany, OECD Economics Department Working Paper No. 209, OCDE, Paris.

