



Des parlements plus impliqués

*Frederick C. Staphenurst
et Riccardo Pelizzo*

En tant que représentants du peuple, les parlements devraient être impliqués dans l'établissement des stratégies nationales de réduction de la pauvreté et le suivi de leur exécution.

LA COMMUNAUTÉ internationale a modifié sa stratégie de lutte contre la pauvreté ces dix dernières années. Plutôt que d'établir des programmes que les pays pauvres doivent exécuter, elle exige maintenant que ces pays prennent l'initiative et formulent leur propre stratégie de réduction de la pauvreté.

La mise en place par la Banque mondiale, en 1998, du cadre de développement intégré, qui mettait l'accent sur l'interdépendance de tous les éléments du développement — social, structurel, humain, gouvernemental, environnemental, économique et financier — et sur l'importance du contrôle et de la prise en charge des programmes de développement et de lutte contre la pauvreté par les pays, a marqué un tournant. L'année suivante, la Banque mondiale et le FMI ont conçu un outil d'application de ce cadre d'action — une stratégie nationale de réduction de la pauvreté, qui est structurée dans un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Les pays à faible revenu qui reçoivent un allègement de la dette ou des

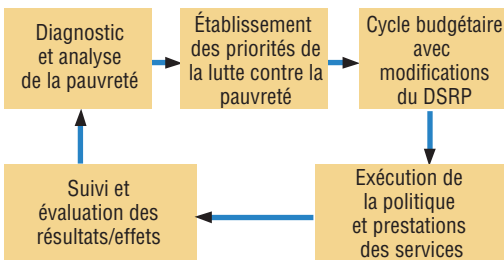
prêts de l'une de ces deux institutions doivent établir un DSRP avec la collaboration non seulement de leurs bailleurs de fonds, mais aussi de leurs propres citoyens et société civile afin d'assurer un large appui politique aux programmes de lutte contre la pauvreté.

Cette formule a accru l'intérêt porté aux bud-

gets nationaux pour deux raisons. Premièrement, l'affectation des ressources budgétaires à la lutte contre la pauvreté, qui dépend de deux aspects fondamentaux du processus des DSRP (voir diagramme) — diagnostic de la pauvreté nationale et formulation d'une stratégie de lutte contre la pauvreté —, traduit l'interprétation par les pouvoirs publics des problèmes rencontrés et des solutions proposées. Deuxièmement, l'existence et l'affectation des ressources budgétaires donnent de très bonnes indications quant à la capacité et à la détermination des autorités à exécuter des politiques favorables aux pauvres et, le cas échéant, comment et dans quelle mesure.

La constitution de la plupart des pays prévoit que le parlement est l'institution représentative chargée de tenir les autorités comptables de la réalisation des objectifs décrits dans les DSRP; cette mission permet généralement aux parlements de faire part des souhaits et préoccupations de leurs électeurs aux autorités et de servir d'intermédiaires entre les uns et les autres. Dans la plupart des pays, la constitution charge aussi le parlement de surveiller le budget national — c'est-à-dire de vérifier si l'affectation des ressources est compatible avec les demandes des électeurs et les objectifs de développement du pays, d'examiner de près les dépenses et recettes publiques (y compris les prêts et crédits des institutions internationales), d'assurer que les fonds sont alloués aux programmes avec l'approbation du pouvoir législatif et de recenser les cas de malhonnêteté et d'irrégularités financières.

Intégration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté dans le cycle budgétaire



Le contrôle par le parlement de la politique gouvernementale en général, et du processus budgétaire en particulier, est crucial pour assurer que les pouvoirs publics s'acquittent de leur devoir de manière efficiente, démocratique et responsable d'un point de vue budgétaire. Cette approche du rôle des parlements est reprise dans le code de bonnes pratiques du FMI sur la transparence des finances publiques, qui prévoit la communication régulière d'informations entre les pouvoirs publics et le parlement, un rapport budgétaire du pouvoir exécutif au parlement au milieu de l'exercice, la présentation des comptes publics finaux par les pouvoirs publics au parlement dans les douze mois qui suivent la fin de l'exercice et la présentation annuelle par les pouvoirs publics au parlement des résultats obtenus par rapport aux objectifs des principaux programmes budgétaires.

Malheureusement, ce contrôle budgétaire est souvent insuffisant dans la pratique. En janvier 2001, le FMI et la Banque mondiale ont rapporté à leur Conseil respectif que «des comptes publics vérifiés sont transmis au parlement dans les douze mois qui suivent la fin de l'exercice dans moins d'un cinquième des pays pauvres très endettés... Dans certains cas, les comptes ne sont jamais totalement clôturés et vérifiés.»

Mais l'incapacité ou la réticence des autorités à soumettre leurs comptes au contrôle parlementaire n'est pas le seul problème. Bien des parlements sont inefficaces en raison de leurs propres lacunes, entravés qu'ils sont par ce qu'Anders B. Johnsson, Secrétaire général de l'Union interparlementaire, appelle «une compréhension insuffisante par les parlementaires de leur rôle en tant que législateurs et contrôleurs de l'action des pouvoirs publics».

Si ces lacunes, et d'autres qui s'y rapportent, ne sont pas corrigées, il se peut que les budgets ne contiennent pas de sitôt des mesures favorables aux pauvres et, par extension, les autorités n'accompliront probablement pas beaucoup de progrès dans la lutte contre la pauvreté. Pour assurer que les pouvoirs publics sont comptables de leur action, les parlementaires doivent bien comprendre comment les budgets nationaux sont établis, traités et exécutés. Dans le même temps, on pourrait renforcer utilement le rôle et les pouvoirs des deux organes parlementaires et des institutions indépendantes (y compris les institutions suprêmes d'audit) qui font rapport aux parlements, par exemple en mettant à leur disposition des sources indépendantes d'information et en consolidant le contrôle législatif et la responsabilité financière des pouvoirs publics.

Dialogue avec les parlements

Les années 90 ont été caractérisées par une réorientation, due à des facteurs internationaux et culturels, des relations de la Banque mondiale et du FMI avec les parlements nationaux. Au niveau international, une vague de démocratisation a submergé le monde : de 39 seulement en 1974, le nombre de démocraties est passé à 117 au milieu des années 90. Au niveau culturel, la communauté internationale, qui pensait jadis qu'une gestion efficace était plus importante qu'une gestion démocratique, a commencé à accepter la supériorité des systèmes démocratiques, dont les parlements élus sont des éléments fondamentaux.

À la lumière de ces changements, la Banque mondiale et le FMI accordent plus d'attention au rôle que les parlements

peuvent jouer dans la lutte contre la pauvreté. En collaboration avec le Centre parlementaire, une organisation non gouvernementale basée au Canada, l'Institut de la Banque mondiale a lancé le Laurentian Seminar, dont l'objectif est de promouvoir le dialogue et de dégager un consensus sur le rôle que les parlements (et chaque législateur) devraient jouer dans l'établissement de stratégies efficaces de lutte contre la pauvreté — par exemple en réduisant la corruption, en promouvant une bonne gestion publique, ou simplement en trouvant de meilleures solutions pour faire reculer la pauvreté.

Le Laurentian Seminar de 2000 a abordé spécifiquement le combat contre la pauvreté. Son premier objectif était d'identifier les contributions pratiques que les parlements et les parlementaires pourraient apporter à la lutte contre la pauvreté — par exemple, lui accorder une plus grande priorité dans la formulation, l'exécution, l'évaluation et la réforme de la politique gouvernementale; faciliter la participation des pauvres et des organisations qui les représentent dans le processus politique et les activités de l'État; surveiller les institutions internationales dont l'action a un impact majeur sur les pauvres et engager un dialogue avec elles; et partager des informations et des expériences avec les autres parlementaires.

Le deuxième objectif du séminaire, non moins important, était de préparer le manuel intitulé *Handbook for Parliamentarians: Parliamentarians and Policies to Reduce Poverty*, qui reposait sur des entretiens entre les participants, des discussions en ligne impliquant 351 parlementaires de 18 pays et les vidéoconférences dans lesquelles les participants ont examiné le retour d'information du débat en ligne. Ce manuel, qui a été publié en avril 2001, a mis en exergue les quatre contributions des parlements au bon fonctionnement des DSRP : assurer la large participation du pays et des pauvres au diagnostic et à l'analyse de la pauvreté; vérifier que l'assistance et les services sont fournis là où c'est nécessaire; identifier les mauvaises affectations et les détournements de ressources budgétaires; surveiller les résultats du programme.

Une autre initiative importante est la création du Réseau parlementaire sur la Banque mondiale pour renforcer le dialogue entre les parlements et la direction de l'institution. Comprenant plus de 200 législateurs de pays développés ou en développement, ce réseau a fait des DSRP une priorité du dialogue avec la Banque, et les législateurs ont fait des visites d'étude dans les pays appliquant un DSRP, en partie pour évaluer les obstacles à une plus grande participation des parlements à leur processus.

Cela ne signifie pas que des DSRP n'ont pas été appliqués sans la participation de parlements. En fait, selon une étude récente de l'Overseas Development Institute, les parlements ont joué un rôle relativement mineur dans les quatre pays qui ont achevé un DSRP définitif (Burkina Faso, Mauritanie, Ouganda et Tanzanie). Les auteurs de l'étude notent aussi que «la tendance à une participation seulement marginale des parlements est évidente dans d'autres pays africains». En fait, la participation des parlements au processus des DSRP est l'exception, et non la règle, selon l'examen conjoint des DSRP effectué par la Banque mondiale et le FMI. Cependant, il y a des exceptions prometteuses : les parlements sont actuellement associés à la préparation de DSRP en Albanie, en Éthiopie, au Guyana, au Honduras, au Nicaragua, au Niger et en Zambie.

Le rapport d'étape sur le DSRP de la Mauritanie indique que les parlementaires s'efforcent de suivre de plus près le processus en cours.

Implications

Si «des institutions de la gouvernance qui soient adaptées et responsables sont souvent le chaînon manquant entre les efforts de lutte contre la pauvreté et la réduction de la pauvreté», comme il est noté dans le rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur la pauvreté, *Vaincre la pauvreté humaine 2000*, des institutions législatives plus solides pourraient contribuer à résoudre le problème.

Tant la communauté internationale que les pays en développement eux-mêmes en sont clairement conscients. Lors d'un séminaire régional qui s'est tenu au Mali en novembre 2001, intitulé «Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes», organisé par l'Assemblée nationale du Mali et l'Union interparlementaire, avec l'appui du PNUD et de l'Institut de la Banque mondiale, le Rapporteur général a fait l'observation suivante : «le budget national est capital pour l'application de tous les projets publics. Il combine ce qui est souhaitable, c'est-à-dire les ambitions d'une politique efficace, et ce qui est viable, notamment les moyens financiers. Par conséquent, cette combinaison permet au pouvoir exécutif d'assurer un équilibre entre l'économie et la finance. Le budget national est le principal

instrument de modernisation de la gestion publique. C'est par son intermédiaire qu'une politique qui favorise l'égalité entre les sexes peut être identifiée. Enfin, il s'agit d'un outil essentiel pour combattre la pauvreté.» **F&D**

Frederick C. Stapenhurst est spécialiste principal en gestion du secteur public à l'Institut de la Banque mondiale. Riccardo Pelizzo prépare un doctorat à l'université Johns Hopkins; il est également consultant spécialisé dans les systèmes législatifs comparés.

Pour plus d'informations sur le sujet, veuillez consulter :

The Inter-Parliamentary Union, 2001, Parliaments and the budgetary process including from a gender perspective, The World of Parliaments, Vol. 4 (December), <http://www.ipu.org/news-e/4-5.htm>

Overseas Development Institute, 2001, PRSP Institutionalization Study: Final Report, http://www.odi.org.uk/pppg/publications/papers_reports/spa/ins01.html

Parliamentary Centre of Canada, World Bank Institute, and Canadian International Development Agency, 2000, A Handbook for Parliamentarians: Parliamentarians and Policies to Reduce Poverty, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/laurent_poverty.pdf

The Parliamentary Network on the World Bank, <http://wbln0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Parliamentarian+Home>

World Bank Institute, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament.htm>

POURQUOI UNE PRESSE LIBRE EST-ELLE SI IMPORTANTE? UNE NOUVELLE PUBLICATION DE LA BANQUE MONDIALE EXPLIQUE POURQUOI

The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development

Le travail des journalistes est extrêmement difficile et souvent dangereux aussi. Ils s'exposent au harcèlement, à l'intimidation physique, à l'emprisonnement, aux menaces de mort et parfois à la mort elle-même. En dépit de ces dangers, les journalistes continuent de jouer un rôle important en tant qu'enquêteurs, médiateurs, réformateurs, narrateurs objectifs, et surtout ils facilitent la libre circulation de l'information.

La liste des collaborateurs à ce livre est exceptionnelle, avec notamment Joseph Stiglitz, lauréat du Prix Nobel et ancien économiste en chef de la Banque mondiale, Robert J. Shiller, auteur de *Irrational Exuberance*, et Gabriel García Márquez, romancier. Ils examinent la surveillance de l'État et des entreprises par les médias, et les politiques qui empêchent ceux-ci de jouer ce rôle; la transmission par les médias de nouvelles idées et d'informations — un ingrédient essentiel du bon fonctionne-



ment des marchés; et les effets nuisibles d'une presse immorale ou irresponsable sur une société.

Plusieurs auteurs décrivent le rôle des médias et leurs problèmes dans des pays particuliers, dont le Bangladesh, l'Égypte, la Thaïlande, l'ex-URSS et le Zimbabwe. Ces études de cas fascinantes mettent l'accent sur la capacité des médias à catalyser le changement et la croissance.

Une presse indépendante est essentielle pour assurer un développement économique sain et équitable. Les médias aident à donner voix au chapitre aux pauvres et à ceux privés de leurs droits, et permettent de mettre en place une société libre et transparente.

*World Bank Institute Development Studies. Novembre 2002
300 pages. N° de référence A15203 (ISBN 0-8213-5203-2)
Prix : 35 \$*

ARTD



**Publications
de la Banque
mondiale**

Pour commander, s'adresser à : World Bank Publications
P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960 (U.S.A.)
Téléphone : 703-661-1580 ou 800-645-7247
Fax : 703-661-1501

Consultez notre site
www.worldbank.org/publications