



PRSPs in Africa: Parliaments and Economic Policy Performance

Les DSRPs en Afrique: Parlements et résultats des politiques économiques

**PRSPs in Africa:
Parliaments and Economic
Policy Performance**

**Les DSRPs en Afrique:
Parlements et résultats des
politiques économiques**

Eschborn 2005

PUBLISHED BY

Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5189, D-65726 Eschborn
Internet: www.gtz.de

State and Democracy Division
Project on Democracy and the Rule of Law

Authors:
Rasheed Draman and Steven Langdon

Person responsible:
Bernd Hoffmann, Head of Department
State and Democracy, GTZ

Contacts:
Martha Gutierrez
Head of Project, Democracy and the Rule of Law
Email: martha.gutierrez@gtz.de

Dr. Armin K. Nolting
Project Officer, Democracy and the Rule of Law
Email: armin.nolting@gtz.de

Commissioned by the Federal German Ministry
for Economic Cooperation and Development

Photos: Rainer F. Steußloff, Corbis, Uwe Rau

Cover design and layout:
Salt Corporate Communication
Mark Tschersich, Frankfurt am Main

Printed by Studio 84, Rödermark/Germany

ABOUT THE AUTHORS / SUR LES AUTEURS

Dr. Steven Langdon is Director of the Centre's Africa Program. His own work has concentrated on poverty reduction, and he has led workshops in Africa, Asia and Eastern Europe to strengthen Parliaments' role in this policy area. Prior to joining the Centre, he ran his own development business, Social-Economic Analysis. Dr. Langdon was elected the Member of Parliament for Canada's constituency Essex-Windsor in 1984. He left the House of Commons in late 1993, after serving as chair of the Finance Sub-committee on International Financial Institutions, and a member of five other parliamentary committees. Books he has written include *Global Poverty, Democracy and North-South Change* (Garamond Press) and *Multinational Corporations in the Political Economy of Kenya* (Macmillan).

Rasheed Draman is currently the Program Coordinator of the Parliamentary Centre's Poverty Reduction Network. He works out of the Centre's Africa Poverty Reduction Office in Accra, Ghana. He has an MA in International Relations from the International University of Japan and a BA from the University of Cape Coast, Ghana. Mr. Draman is scheduled to defend Doctoral dissertation in Political Science at Carleton University in the Fall of 2004. Before joining the Parliamentary Centre, Mr. Draman worked as Consultant for the Canadian International Development Agency (CIDA). Mr. Draman's interests include the links between poverty and insecurity, governance and conflict prevention. He has written extensively on these issues. He also taught Development and Conflict in the Department of Political Science at Carleton University. He has a number of publications to his credit.

Le **professeur Steven Langdon** est le directeur du programme Afrique au Centre parlementaire. Son travail a majoritairement porté sur la réduction de la pauvreté et à ce titre, il a animé de nombreux ateliers visant le renforcement du rôle des parlements dans ce champ d'intervention. Avant de se joindre au Centre parlementaire, professeur Langdon dirigeait sa propre firme de développement, Analyses Sociales-Économiques. Professeur Langdon a été élu en tant que député à la Chambre des communes du Canada pour la circonscription de Essex-Windsor de 1984 à 1993. Il fut, entre autres, Président du Sous-comité des finances sur les institutions financières internationales, ainsi que membre de cinq autres comités permanents. Il a publié plusieurs livres incluant *Global Poverty, Democracy and North-South Change* (Garamond Press) et *Multinational Corporations in the Political Economy of Kenya* (Macmillan.)

Rasheed Draman est le Coordonnateur de programme pour le Réseau parlementaire africain pour la réduction de la pauvreté au Centre parlementaire. Il travaille au sein du Bureau africain pour la réduction de la pauvreté basé à Accra, au Ghana. M. Draman détient une maîtrise en relations internationales de l'Université internationale du Japon et un baccalauréat de l'Université Cape Coast du Ghana. À l'automne 2004, M. Draman devra défendre sa thèse de Doctorat en sciences politiques à l'Université Carleton. Avant de se joindre au Centre parlementaire, il a travaillé comme consultant à l'Agence canadienne de développement international (ACDI). M. Draman s'intéresse principalement aux liens entre la pauvreté et l'insécurité, la gouvernance et la prévention des conflits, sujets sur lesquels il a beaucoup publié. Il a également enseigné au Département de sciences politiques de l'Université Carleton. Il compte plusieurs publications à son crédit.

INDEX

PRSPs in Africa: Parliaments and Economic Policy Performance

Foreword	4
Executive Summary	5
1. Background and Introduction	7
2. Analytical Framework	9
3. The Early Challenges in PRSP Performance	11
4. Analysis of Parliamentary PRSP Strengths and Weaknesses	13
A) Connecting to the Poor and Relating to Civil Society	13
B) PRSP Policy Measures and Parliaments	14
C) Gender Equality and PRSPs	15
D) The Budget Cycle Process and Parliament	16
E) Monitoring and Evaluation of PRSPs	18
5. Conclusions	20

Les DSRPs en Afrique: Parlements et résultats des politiques économiques

Avant-propos	22
Résumé	23
1. Contexte et introduction	25
2. Cadre analytique	27
3. Les difficultés initiales associées à la performance des DSRP	29
4. Analyse des forces et des faiblesses du rôle des parlements dans les DSRP	32
A) Rapprochement avec les pauvres et la société civile	32
B) Actions gouvernementales autour du DSRP et parlements	33
C) Égalité entre les sexes et DSRP	34
D) Parlements et cycle budgétaire	36
E) Suivi et évaluation des DSRP	39
5. Conclusions	41

Avant-propos

Les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) semblent être la stratégie de développement par excellence, susceptible de sortir la plupart des pays en développement de leur "impasse de développement" actuel. Or, l'immense potentiel que recèle cette stratégie risque d'être dilapidé si les politiques qui s'imposent ne sont pas mises en place pour en assurer une mise en œuvre efficace.

L'essentiel des discussions porte sur l'élaboration de DSRP et la nécessité de faire en sorte que les pays en développement bénéficient d'un allègement de la dette pour pouvoir mettre en œuvre leur stratégie. Toutefois, l'élément le plus important et le plus crucial pour assurer une mise en œuvre adéquate - le droit de regard sur l'exécutif - semble être passé sous silence ou presque.

C'est dans ce contexte que le Centre parlementaire et le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ), et son agence d'exécution GTZ, ont choisi de concentrer leur attention sur le rôle important quoique souvent oublié que les parlements et les groupes de la société civile peuvent jouer pour assurer une plus grande transparence de la mise en œuvre des DSRP. Avec le concours de GTZ, le Centre a entrepris une évaluation sommaire des DSRP du Ghana, du Niger, du Malawi et de la Tanzanie. Les résultats de cette évaluation sont contenus dans le présent rapport.

Le rapport braque les projecteurs sur des questions fondamentales dont dépend la réussite de la mise en œuvre des DSRP. Le rôle des parlements dans le processus DSRP a jusqu'ici été largement limité, essentiellement à cause de la

prédominance de l'exécutif sur le processus d'élaboration des politiques nationales. Mais la tendance est en train de changer. En effet, la majorité des responsables élus commencent à faire en sorte que les gouvernements rendent compte de leurs actions aux pauvres. Cela étant, les préoccupations grandissent devant le fait: a) que les dépenses pro-pauvres ne sont généralement pas au niveau escompté à cause de faiblesses dans la mise en œuvre budgétaire, b) que dans une mesure non négligeable, la gestion budgétaire n'intègre pas les ressources de l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) dans les cadres des dépenses pro-pauvres conformément aux plans DSRP, et c) que, par-dessus tout, l'élaboration de systèmes de suivi efficaces des activités DSRP a pris beaucoup de temps.

Cette évaluation contribuera, on l'espère, à pousser les donateurs à agir pour garantir la réussite des CSLP en prêtant assistance aux parlements dans l'ensemble du monde en développement et permettre à ceux-ci d'assumer comme il se doit leurs fonctions de contrôle.



Bernd Hoffmann
GTZ, Directeur de la division Gouvernance
et démocratie



Martha Gutiérrez
GTZ, Directrice du projet Démocratie
et prééminence du droit

Résumé

Les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), derniers-nés d'une longue série d'efforts de développement visant à réduire la pauvreté, ont gagné un appui considérable en Afrique ces dernières années. Les principes directeurs des DSRP disposent non seulement que ceux-ci doivent être pilotés par les pays concernés, mais qu'ils doivent aussi être élaborés d'une manière participative, favorisant l'interaction entre les pauvres et les parlementaires. C'est dans ce contexte qu'un examen évaluatif sommaire a été effectué dans quatre pays dotés de DSRP (soit le Ghana, le Niger, la Tanzanie et le Malawi) dans le but de recenser les points forts et les principaux points faibles enregistrés jusqu'à présent dans la mise en œuvre des DSRP nationaux. En outre, l'évaluation a porté sur l'identification des rôles possibles que les parlements peuvent jouer dans l'amélioration de la performance DSRP.

Les conclusions présentées dans le présent rapport mettent en relief des défis communs auxquels font face les quatre pays africains étudiés en ce qui a trait au processus DSRP:

- en général, les dépenses DSRP en faveur des pauvres ne donnent pas les résultats escomptés en raison de lacunes dans la mise en œuvre des budgets. De plus, l'objectif de se rapprocher des budgets opérationnels de type Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) n'a pas encore été atteint;
- dans une mesure appréciable, la gestion budgétaire n'a pas réussi à intégrer les ressources de l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) dans les cadres de dépenses pro-pauvres comme le prévoient les plans des DSRP.
- une troisième source de préoccupation majeure est qu'il a fallu attendre longtemps avant la mise au point de mécanismes efficaces pour assurer le suivi des activités DSRP;
- La quatrième réalité est que les considérations liées à la question de l'égalité entre les sexes semblent avoir été grossièrement sous-représentées dans les processus de DSRP jusqu'à présent.

A) Parlements et cycle budgétaire

Les parlements attachent une grande importance au cycle budgétaire et à sa corrélation cruciale avec le processus DSRP dans les quatre pays étudiés. Mais si cela constitue une force dans le rôle possible des parlements dans les DSRP, la façon dont les parlements participent au processus budgétaire constitue, tout bien considéré, une faiblesse à surmonter. Le grand point faible des parlements est qu'ils consacrent très peu de

temps et de ressources financières à l'examen minutieux du budget:

- en Tanzanie, les députés ont insisté sur la courte durée du débat parlementaire sur le budget;
- au Niger aussi l'adoption du budget se fait vite;
- les limites de temps sont souvent citées comme étant un problème aux parlements ghanéen et malawien;
- pouvoir faire sa contribution avant le dépôt du budget est également considéré une priorité au Malawi, en Tanzanie et au Ghana;
- les audits parlementaires effectués jusqu'à présent en Afrique montrent que tous les parlements qualifient de très faible leur influence sur les priorités budgétaires; ils ne peuvent pratiquement pas contribuer à la planification budgétaire.

Il ressort donc que les quatre parlements exercent une influence limitée sur le cycle budgétaire, dont l'importance est pourtant reconnue. Le contrôle de l'exécutif sur la planification, la formulation et la mise en œuvre du budget est pratiquement absolu.

B) Rapprochement avec les pauvres et la société civile

L'un des principes sous-tendant les DSRP renvoie à la nécessité de collaborer de manière plus approfondie avec ceux qui vivent dans la pauvreté; cet engagement s'est révélé une préoccupation centrale dans la plupart des pays visés par la présente étude. L'interaction directe du parlement avec les pauvres ne s'est certes pas révélée des plus dynamiques (même que, par moment, des signes de désaffection et d'antagonisme ont été décelés), n'empêche que les relations des parlementaires avec des groupes locaux de la société étaient très positives dans la plupart des pays, bien que les groupes comme tels n'étaient pas toujours très forts. Tout bien considéré, les faits constatés montrent en l'occurrence, à tout le moins, quelques signes de renforcement potentiel du rôle des parlements dans les DSRP.

C) Actions gouvernementales autour du DSRP et parlements

Durant les premières années des travaux entourant le DSRP, les parlements en général ont joué des rôles limités dans la définition des orientations et des priorités générales. Or, la dynamique du changement politique constant peut influencer les réalités, et on a déjà constaté quelques faits qui confirment que

c'est le cas dans plusieurs pays examinés dans le cadre du présent examen. La Tanzanie offre un exemple très parlant avec le développement de l'éducation primaire de base et l'augmentation importante des taux de scolarisation, résultats auxquels les députés ont contribué de près en faisant de l'éducation une priorité et en mobilisant les populations dans leurs circonscriptions. Pour être en mesure d'élaborer une telle orientation générale, comme dans le cas de la Tanzanie, il semble être important de pouvoir compter sur des présidents de comités forts et d'adopter des styles favorisant le consensus et la collaboration entre les députés membres des comités en vue d'obtenir des résultats. Les comités de suivi du DSRP n'ont jusqu'ici pas tellement mis l'accent sur les facteurs macroéconomiques, mais certains faits constatés montrent que les enjeux stratégiques peuvent devenir des éléments importants dans l'action des comités parlementaires. Ils révèlent en outre un intérêt grandissant pour les dimensions macroéconomiques des DSRP et une capacité croissante à se mobiliser pour les débats d'orientation que cela suscite, rendant plus probable l'intégration d'un volet macroéconomique aux politiques à l'avenir.

D) Égalité entre les sexes et DSRP

L'évaluation a mis au jour la piètre performance dans la pratique des DSRP nationaux au chapitre de l'égalité entre les sexes. On a constaté avec étonnement, et ce dans les quatre parlements, que le caucus des femmes députées, dont on se serait attendu qu'il prenne les devants du volet émancipation de la femme des DSRP, ne semblait pas s'y consacrer. En dépit de cette lacune, un nombre considérable d'éléments d'information montrait que les parlements de trois des quatre pays ont joué un rôle prépondérant dans le volet du DSRP ayant trait à l'égalité entre les sexes, grâce aux travaux de comités parlementaires. Ainsi, au Ghana, au Malawi et en Tanzanie, trois comités dirigés par des femmes ont réalisé des percées considérables en insistant particulièrement sur l'obtention d'acquis DSRP pour les femmes et en jouant un rôle de premier plan en ce qui a trait au dossier de l'égalité entre les sexes et au DSRP national.

E) Suivi et évaluation des DSRP

L'une des conclusions importantes qui se dégagent de l'examen concernant le suivi et l'évaluation est que les quatre parlements ont accepté qu'il leur incombait de contribuer activement à ce volet du processus DSRP et ont engagé les

parlements instamment à agir en ce sens de manière efficace. Parmi les actions proposées par les différents parlements pour assurer l'efficacité du suivi et de l'évaluation, et améliorer les résultats des DSRP, on note la tenue d'audiences sur le DSRP dans les collectivités, l'institution d'un "observatoire" indépendant, la collaboration étroite avec les ministères et l'élaboration d'un cadre de suivi DSRP détaillé pour le pays. Dans l'ensemble, ce champ d'activité est en train de s'avérer un élément de force pour les parlements dans les quatre pays examinés.

Il est clair qu'une des choses à retenir est que l'évaluation des DSRP jusqu'à présent doit aboutir à la conclusion que les échecs de performance sont généralisés. Toutefois, les conclusions de l'évaluation indiquent que les parlements peuvent contribuer étroitement à corriger la performance DSRP:

- les quatre parlements montrent que la meilleure contribution qu'ils peuvent apporter aux DSRP a trait au suivi, en particulier dans les cas (comme au Niger, au Malawi et en Tanzanie) où des relations constructives ont été forgées entre les parlements et des groupes locaux de la société civile;
- selon les conclusions de l'évaluation, ce dont on a besoin dans le contexte actuel, c'est de nommer des femmes députées à la tête de comités clés qui peuvent s'insérer efficacement dans le cadre de contrôle des DSRP; le premier pas vers la réalisation de cet objectif est d'accroître le nombre de députées au sein des parlements;
- les parlements sont en train d'aiguiser leur sens du repérage des grands dossiers et de les faire avancer avec un surcroît de détermination et d'attention (comme dans le cas de l'éducation en Tanzanie et celui de l'intégration de l'action contre le VIH/SIDA au Malawi).

Tout bien considéré, les faits constatés dans le cadre de cet examen mettent en relief deux principaux points faibles dans les parlements. Le premier problème commun à tous les pays est le manque de contrôle budgétaire et financier de la part du parlement. Le deuxième grand obstacle est la création de liens rapprochés entre les parlements et les pauvres. S'agissant du premier problème, la formation, le partage des leçons apprises et la collaboration pourraient s'avérer utiles. Cet aspect du travail budgétaire mérite assurément d'être un pôle de convergence pour le renforcement des comités de contrôle des DSRP. Les points faibles des parlements réduits en ce qui a trait au cycle budgétaire, le potentiel de contribuer à améliorer la performance DSRP sera encore plus considérable à l'avenir.

1. Contexte et introduction

Rasheed Draman and Steven Langdon¹

Les Documents de Stratégie de Réduction de la pauvreté (DSRP) (ou Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté) sont les derniers-nés d'une longue série d'efforts de développement visant à réduire la pauvreté en Afrique. Presque tous les instruments et les processus antérieurs se sont révélés inadéquats pour réduire la pauvreté considérablement. Or, les DSRP, de par leur approche, diffèrent peut-être en ceci qu'ils tirent des leçons de ces tentatives ratées et apportent des modifications aux processus précédents. Bien qu'ils constituent conceptuellement la nouvelle génération de conditionnalités de l'allègement de la dette et du soutien financier des institutions financières internationales (IFI), et soient reconnus comme tels, les principes directeurs des DSRP exigent non seulement que les initiatives soient pilotées par les pays concernés, mais aussi qu'elles soient élaborées en concertation.

Les DSRP sont encore trop jeunes pour qu'on puisse déterminer quel en sera éventuellement l'impact à long terme. Cela étant, des études montrent que dans certains pays, le processus a déjà eu une certaine incidence sur la manière dont les choses se passent. Selon une série d'études de cas réalisées à la demande du Partenariat stratégique pour l'Afrique en 2002, les DSRP sont désormais intégrés dans les politiques nationales et ont élargi les efforts nationaux de réduction de la pauvreté en confiant la responsabilité de l'action nationale de lutte contre la pauvreté aux ministères des Finances. La politique anti-pauvreté se trouve ainsi élevée, et la réduction de la pauvreté est liée aux discussions sur les priorités budgétaires et sur l'affectation des ressources dans le moyen terme. En mettant l'accent sur les processus de développement consultatif, les DSRP ont également créé de nouveaux espaces pour le dialogue sur l'orientation nationale en matière de lutte contre la pauvreté, et les ONG et les organismes de la société civile se sont, pour leur part, mobilisés pour prendre part à l'élaboration des politiques nationales².

Il n'en reste pas moins que des réformes complémentaires s'imposent, basées sur des réformes fondamentales de la politique économique, notamment dans le domaine de la gouvernance publique, si l'on veut engendrer des niveaux soutenus de réduction de la pauvreté sur la durée. Le dialogue amélioré sur l'orientation nationale a eu tendance à passer sous silence les institutions et les procédures parlementaires, pourtant cruciales si l'on veut opérer des changements véritables dans les résultats de la politique économique, qui soient

fondés:

- sur une meilleure mise en œuvre budgétaire;
- sur la participation continue des pauvres à la politique;
- sur un contrôle constructif des mécanismes de suivi.

Il ressort d'une étude de l'Agence allemande de coopération technique GTZ sur le rôle des parlements dans les DSRP en Afrique subsaharienne³ que la participation des parlements, le cas échéant, a été jusqu'ici limitée essentiellement à un débat minimal, et celle des parlementaires à titre individuel, aux séances de consultation, sans aucune intervention complète en tant qu'institutions.

Le Centre parlementaire (CP) s'emploie, au moyen de ses divers programmes en Afrique, à renforcer les capacités des parlements pour permettre à ces derniers d'exercer leur rôle de contrôle, surtout en ce qui a trait aux dépenses en faveur des pauvres. Il a notamment mis sur pied, par l'intermédiaire de son Programme de renforcement parlementaire Afrique-Canada, (PRPAC), le Réseau parlementaire africain pour la réduction de la pauvreté, qui regroupe des comités parlementaires clés, dont le mandat s'inscrit dans la rubrique globale des mécanismes de suivi de la réduction de la pauvreté. Le Réseau, qui compte actuellement 16 pays, vise à renforcer les liens de reddition de comptes entre les branches exécutive et législative dans le but de rendre la réduction de la pauvreté un objectif opérationnel, pas un simple discours oiseux.

Pour appuyer l'effort de constitution du Réseau, une équipe de recherche du Centre a récemment effectué, grâce à des fonds provenant de la GTZ, une évaluation sommaire des DSRP et des parlements de quatre pays d'Afrique, en examinant notamment le rôle du Parlement dans le suivi et l'évaluation, la représentation des pauvres (y compris les volets diffusion d'information et conscientisation) et l'élaboration de la politique économique. Conduite entre décembre 2003 et février 2004, l'évaluation devait recenser les forces et les faiblesses du rôle des parlements dans les DSRP observées jusqu'ici, et ce, dans le but d'établir des jalons pour mesurer les

1) Cette communication a été présentée au nom de l'équipe du Centre parlementaire qui s'intéresse à la réduction de la pauvreté: Rasheed Draman (Coordinateur, Réseau pour la réduction de la pauvreté), Steven Langdon (Directeur, Programme Afrique), Christine Ivory (Directrice, Programme Asie), Anna Miller (Agent de programme, Afrique), Debra Violette (Agent de programme, Afrique), Sandra de Moura (Agent de programme, Afrique).

2) *Fighting Poverty in Africa: Are PRSPs Making a Difference?*, sous la direction de David Booth, ODI: London, 2003, p. 140-141 et 146-147.

3) GTZ, "Parliaments in Sub-Saharan Africa: actors in poverty reduction?", décembre 2003.

résultats des efforts anti-pauvreté des parlements dans les années à venir, de proposer des domaines d'action prioritaires pour l'avenir et de voir comment fonctionnent les DSRP sur le terrain dans les quatre pays concernés (Ghana, Malawi, Niger et Tanzanie)⁴.

La présente étude fait fond sur les conclusions de cette évaluation. La prochaine section présente le cadre analytique dans lequel l'évaluation a été entreprise. Elle est suivie d'une discussion de la performance globale des DSRP dans les quatre pays, puis d'une analyse comparative des quatre cas de figure, analyse qui a été conçue pour jeter des éclairages sur les forces et les faiblesses des parlements dans le contexte des DSRP. Un résumé des conclusions préliminaires tirées de l'évaluation et de l'analyse est ensuite proposé. Enfin, en annexe se trouvent des notes de mission détaillées sur chacun des quatre pays.

4) Un large éventail de méthodes a été utilisé, notamment des études et de la documentation de référence; une visite préliminaire à tous les pays concernés pour former des partenariats entre comités aux fins de l'évaluation, établir des liens avec la société civile et faire préparer un document de référence par un institut de recherches stratégiques local; des missions d'évaluation sommaire comprenant plusieurs personnes dans les pays cibles, comportant une interaction à grande échelle avec des sources d'information et des discussions détaillées avec des comités parlementaires clés, participant au partenariat. Les principaux éléments des missions d'évaluation, lesquelles se veulent des catalyseurs pour l'analyse, consistaient notamment en une table ronde et des visites sur le terrain. En général, les missions commençaient par la table ronde, à laquelle étaient conviés des membres de comités parlementaires, des responsables ministériels chargés des DSRP, des chercheurs, des donateurs, des groupes de la société civile et d'autres parties prenantes importantes. Dans le cas du Malawi et de la Tanzanie, deux groupes de travail s'étaient également penchés en parallèle sur des questions spécifiques comme le budget et les DSRP. S'agissant du Ghana, la table ronde a été remplacée par des rencontres individuelles avec les principales parties prenantes. Par ailleurs, des initiatives d'approche ont été entreprises dans chaque pays par l'équipe du CP auprès de certains députés et représentants de la société civile dans le but d'échanger avec des représentants des pauvres au niveau local, et ce, à diverses fins : parvenir à une meilleure compréhension du phénomène de la pauvreté; évaluer la réussite ou l'échec et l'impact des programmes mis en œuvre sous l'égide des programmes de réduction de la pauvreté; discuter directement avec des pauvres et entendre d'eux quels sont leurs besoins, leurs préoccupations et les solutions possibles; et faciliter les échanges et le dialogue entre les députés et les pauvres. Lors de ces visites sur le terrain, l'accent a été mis sur les activités cruciales et les enjeux tels l'égalité entre les sexes, le VIH/SIDA, les activités génératrices de revenu pour les pauvres, le microfinancement et l'éducation. Des femmes, des personnes âgées, des jeunes et d'autres ont contribué à ces discussions. En effet, divers acteurs dans la lutte contre la pauvreté avaient été invités à participer par souci d'objectivité et pour recueillir différents points de vue sur les impératifs de la réduction de la pauvreté ainsi que pour stimuler le débat. Dans chacun des pays, des instituts de recherche et des consultants avaient préparé des documents de référence décrivant dans les détails les progrès réalisés dans le cadre des DSRP dans les pays visés, et ce, dans un but double : contribuer à la table ronde et fournir un point de vue extérieur. Cette entreprise visait aussi à renforcer les voies consultatives entre les comités saisis du dossier de la pauvreté et les instituts de recherche, et d'ailleurs, ceux-ci ont présenté leurs conclusions à des députés lors de l'atelier. Cet examen évaluatif sommaire fait pendant aux audits parlementaires que le Centre parlementaire est en train d'effectuer (avec le concours de l'Institut de la Banque mondiale), par l'entremise de groupes cibles dotés de dirigeants qui connaissent bien les processus parlementaire et financier et qui sont issus de pays africains divers, dans le but de recueillir des évaluations détaillées de la performance budgétaire et des activités liées aux DSRP; les pays où les audits ont été achevés sont, pour le moment, la Tanzanie, le Niger et le Bénin.

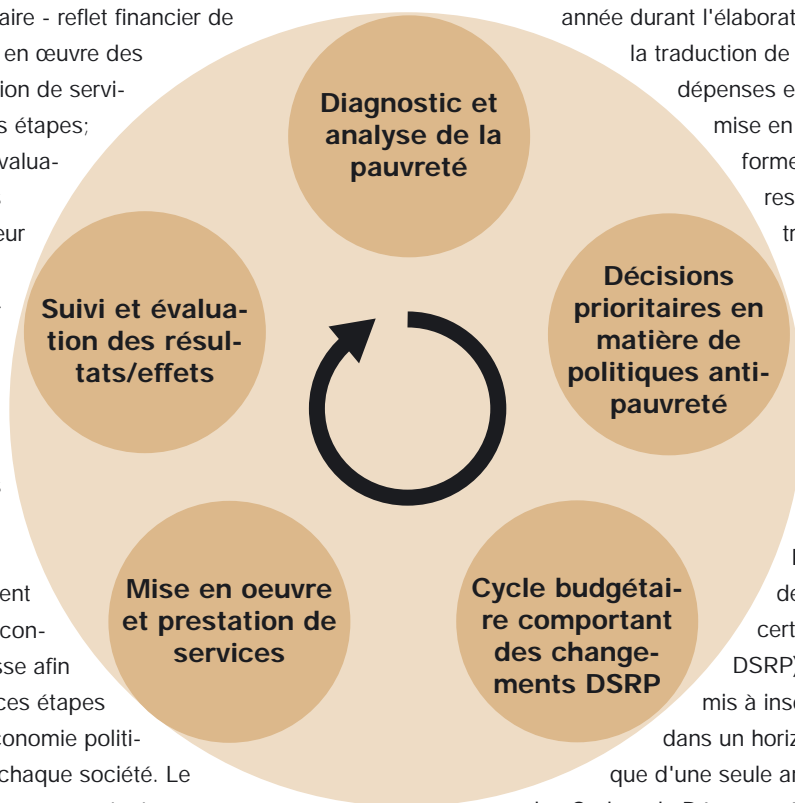
2. Cadre analytique

Le **Centre parlementaire**, ainsi que les comités parlementaires et d'autres institutions avec lesquelles il collabore depuis ces dernières années, s'emploient à établir les éléments constitutifs d'un cadre analytique global pour l'évaluation des DSRP. Les principaux éléments du cadre comprennent:

- le recensement des composantes corrélées du processus du DSRP: des ateliers tenus de concert avec des comités parlementaires au Ghana, en Éthiopie, au Cambodge et en Europe de l'Est ont mis l'accent sur le recensement des différentes étapes du processus du DSRP, dont les cinq suivantes: diagnostic et analyse de la pauvreté fondés sur la participation des pauvres; les décisions prioritaires en matière de politique anti-pauvreté auxquelles cette analyse a mené; le cycle budgétaire - reflet financier de ces décisions; la mise en œuvre des politiques et la prestation de services à la lumière de ces étapes; ainsi que le suivi et l'évaluation des résultats. Ces composantes sont à leur tour reliées au cycle d'élaboration des politiques, comme l'illustre ce diagramme⁵:
- l'intégration du processus du DSRP dans l'économie politique nationale: Il est crucial de comprendre comment ce processus de lutte contre la pauvreté progresse afin d'établir un lien entre ces étapes et les éléments de l'économie politique qui opèrent dans chaque société. Le parlement est perçu dans ce contexte comme une institution de gouvernance distincte, quoique complémentaire, du gouvernement (l'exécutif) assumant des responsabilités particulières dans le processus du DSRP, qui consistent notamment a) à travailler avec la société civile et les pauvres à établir un diagnostic de la pauvreté; b) à intervenir directement dans le cycle budgétaire pour s'assurer que les décisions relatives à la lutte contre la pauvreté sont reflétées dans des stratégies budgétaires macroéconomi-

ques appropriées ainsi que dans les détails des dépenses et des recettes; et c) à assurer un contrôle crucial sur l'ensemble du processus du DSRP, surtout pour garantir une mise en œuvre efficace et un suivi constant des résultats. Les travaux de formation offerts par le Centre parlementaire en collaboration avec l'Institute for Policy Alternatives au Ghana septentrional se fondent sur la notion que le parlement ne peut jouer efficacement ce rôle de contrôle particulièrement important qu'avec le concours de groupes locaux de la société civile⁶;

- le cycle budgétaire et les DSRP: l'essentiel des travaux sur les DSRP a porté sur le cycle budgétaire, c'est-à-dire cet ensemble d'étapes reliées entre elles qui reviennent chaque année durant l'élaboration d'idées sur le budget, la traduction de celles-ci en postes de dépenses et de revenus détaillés, la mise en œuvre de ces détails sous forme d'allocations et de mesures fiscales ainsi que le contrôle des résultats. Le parlement jouit d'un pouvoir considérable dans le cycle budgétaire dans la plupart des pays, pouvoir qui est relié directement au processus du DSRP dans la mesure où celui-ci est reflété (ou PAS) dans le budget. Ces dernières années (dans une certaine mesure en raison des DSRP), certains pays se sont mis à inscrire le cycle budgétaire dans un horizon de 3 à 5 ans, plutôt que d'une seule année, avec l'avènement des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), qui permettent une définition plus ciblée des priorités politiques et budgétaires et de la manière dont celles-ci seront réalisées dans une échéance davantage réaliste. Dans un tel cadre, l'influence du parlement sur le cycle budgétaire



⁵ Le diagramme et ses éléments sont présentés de façon plus détaillée dans Institut de la Banque mondiale et Centre parlementaire. Handbook for Parliamentarians on Policies to Reduce Poverty, Washington et Ottawa, 2002, p. 6-7.

⁶ La formation au suivi des DSRP au niveau local, dirigée par l'IPA, emploie les techniques des "cartes de score de la communauté" et des "bulletins de rapport des citoyens" qui ont été résumées dans le document intitulé "We the People" - Training Programme on Community Monitoring of Poverty Reduction, Institute for Policy Alternatives, Tamale, Ghana, 2004.

s'exerce souvent non pas (comme c'est le cas normalement) au niveau des approbations des postes de dépenses et de revenus, puisque ces derniers sont l'objet d'engagements à long terme qui se matérialisent dans le moyen terme. De plus, le parlement doit souvent composer avec des contraintes sur son pouvoir de modifier le niveau des dépenses. En revanche, là où l'influence du parlement est probablement la plus grande, c'est à l'étape de la planification, où il y a une interaction avec l'exécutif et la fonction publique, et à l'étape du suivi, où la présence d'une institution de gouvernance quelque peu indépendante est indispensable pour évaluer véritablement les résultats sur le terrain. L'apport du parlement à l'étape de l'analyse des politiques et de l'examen pourrait s'avérer particulièrement important, notamment en ce qui a trait aux politiques macroéconomiques conduites par le gouvernement. C'est pourquoi la collaboration entre le Réseau pour la réduction de la pauvreté et le réseau MIMAP (pour ce qui est de la politique macroéconomique et de ses effets micro-économiques) est potentiellement si importante⁷. Ce cadre relatif au cycle budgétaire met aussi en exergue le rôle crucial de vigilance du parlement, soulignant une fois encore l'importance de l'accent mis par le Réseau pour la réduction de la pauvreté sur le contrôle au niveau local. La Banque africaine de développement est une des nombreuses sources qui ont insisté sur le rôle crucial des parlements à ce chapitre: "[traduction] les parlements devraient être proactifs et collaborer avec la société civile pour assurer le suivi des DSRP et faire en sorte que les engagements qui s'y rattachent soient respectés⁸".

- le traitement des femmes: c'est aussi un aspect clé sur lequel le Centre a travaillé avec les parlements, notamment pour la tenue d'ateliers sur les budgets qui tiennent compte des deux sexes. Il ne faut pas oublier que les femmes en Afrique représentent une proportion élevée de la population pauvre; leur situation mérite donc qu'on s'attarde aux facteurs sociaux et économiques distincts à l'origine de leur condition. Dans de nombreuses régions d'Afrique, les femmes rencontrent différents obstacles, dont: le manque d'accès à la propriété et de contrôle sur des ressources économiques aussi vitales que la terre; le piètre état de l'infrastructure locale et le temps passé à chercher de l'eau et du bois à brûler; l'accès insuffisant aux établis-

sements de crédit, les législations de l'héritage qui traitent les femmes comme une propriété dont la famille de l'époux hérite après le décès de celui-ci ou qui empêchent les femmes d'hériter de la propriété familiale; la discrimination contre les jeunes filles que l'on prive de scolarité (surtout au niveau secondaire); le manque de représentativité dans les instances décisionnelles et au parlement; les lourdes responsabilités familiales non rémunérées (soins aux patients atteints du VIH/SIDA et aux orphelins); les problèmes de santé dus aux accouchements; et les déplacements pour des raisons de sécurité. Compte tenu de ces sources de pauvreté propres aux femmes, il est fondamental d'assurer un suivi attentif des allocations budgétaires aux ministères et organismes ayant des programmes destinés à s'attaquer aux disparités dues au sexe, et des résultats de ces allocations.

À la lumière de ce cadre analytique, diverses questions spécifiques ont été soulevées durant l'évaluation sommaire, reflétant les différentes étapes du processus du DSRP, les rôles clés que le parlement peut jouer dans ce processus du point de vue macroéconomique, la dynamique complexe du cycle budgétaire (souvent envisagée dans le contexte du CDMT), l'importance que nous accordons à l'égalité entre les sexes dans notre compréhension de la pauvreté en Afrique:

- Quel rôle le parlement joue-t-il pour assurer la participation des pauvres au processus du DSRP?
- Quel lien le parlement entretient-il avec la société civile dans le cadre du processus du DSRP?
- Sur quels dossiers stratégiques les parlements exercent-ils une influence réelle dans le processus du DSRP?
- Quel rôle le parlement assume-t-il en ce qui concerne l'égalité entre les sexes et les DSRP?
- Quel traitement les parlements accordent-ils aux budgets dans le contexte des DSRP?
- Quel rôle le parlement joue-t-il dans le suivi et l'évaluation du DSRP?

7) Le réseau MIMAP reçoit l'appui du Centre de recherches pour le développement international (CRDI); il mène des activités de recherche économique au Bénin, au Burkina Faso, au Ghana, au Mali, au Maroc, au Niger, au Nigeria et au Sénégal. Il a formé un partenariat avec le Réseau pour la réduction de la pauvreté; leur première activité conjointe a été la tenue d'un atelier qui a eu lieu à Dakar, en février 2004, et qui a regroupé 29 députés de 14 pays différents avec 13 des chercheurs du MIMAP, eux-mêmes de 8 pays différents. Pour en savoir davantage sur cette rencontre, voir "2004 Atelier de renforcement parlementaire sur la réduction de la pauvreté", site Web du CRDI (http://network.idrc.ca/ev.php?ID=55844_201&ID2=DO_TOPIC) - il s'agit d'une revue de presse au sujet de l'atelier tirée de neuf sources du Sénégal, du Bénin et de la Côte d'Ivoire.

8) Cité dans Handbook for Parliamentarians on Policies to Reduce Poverty, p. 40.

3. Les difficultés initiales associées à la performance des DSRP

Diverses questions fondamentales ont été soulevées durant les années initiales de l'institutionnalisation des stratégies des DSRP dans les pays pauvres. Un aspect clé du débat a été de savoir si l'on avait accordé suffisamment d'attention à l'accélération de la croissance comme moyen de réduire la pauvreté. Par ailleurs, d'aucuns se sont dits vivement inquiets du fait que la redistribution des principaux avoirs, dont la terre, n'a pas été analysée en tant qu'exigence potentielle cruciale dans la lutte anti-pauvreté. Enfin, d'autres critiques du processus de DSRP ont souligné l'incapacité de ce dernier à promouvoir une véritable participation des pauvres.

L'évaluation des quatre pays a fait ressortir une préoccupation différente : de graves faiblesses ont été observées jusqu'ici dans la mise en œuvre de DSRP nationaux.

Les quatre pays illustrent des cas de figure assez différents les uns des autres. Ainsi, la Tanzanie affiche une moyenne de croissance très positive depuis quelques années, et son secteur minier est en plein essor, ce qui engendre des changements structurels et de nouveaux investissements dans l'économie du pays. Le Malawi, lui, a été aux prises avec de graves problèmes de production alimentaire, des baisses de revenus et d'importants conflits politiques internes. Le Niger, un des pays les plus pauvres du monde, tente tant bien que mal de trouver de nouvelles perspectives de croissance, quelles qu'elles soient (pourtant, il jouit d'une stabilité macroéconomique que lui procure son adhésion à la zone monétaire CFA). Enfin, le Ghana a connu des niveaux supérieurs d'instabilité monétaire, mais a profité des récentes hausses des prix du cacao et de l'or et de remises de l'étranger.

Malgré ces différences, les DSRP des quatre pays sont assez semblables. En effet, les quatre pays insistent pour que les dépenses pro-pauvres soient accrues considérablement; tous accentuent l'importance d'établir des objectifs de stabilisation macroéconomique; tous sont attachés à des réductions substantielles des proportions de pauvres dans une échéance relativement courte; tous considèrent que les priorités de développement rural sont cruciales pour la réalisation de ces objectifs; et tous disent accorder une importance capitale aux enjeux sexospécifiques dans leurs divers plans.

Mais qu'en est-il de la réalité? Dans les quatre pays, on dirait (durant ces années initiales, à tout le moins) que les DSRP

nationaux sont en mauvaise passe. L'écart est grand entre ce que préconisent les plans de lutte contre la pauvreté et la réalité sur le terrain. L'évaluation a révélé des défis de taille qui se profilent à l'horizon pour les processus de DSRP dans les quatre pays.

■ Les dépenses pro-pauvres prévues par le DSRP ne donnent généralement pas les résultats escomptés à cause de faiblesses dans la mise en œuvre budgétaire. En Tanzanie, par exemple, les enveloppes budgétaires de bon nombre de ministères dont le mandat comporte un volet anti-pauvreté sont largement sous-utilisées en raison des contraintes de trésorerie qui surviennent d'année en année, et les liquidités disponibles sont souvent affectées à la suite de pressions politiques à court terme plutôt qu'en fonction des priorités et plans du DSRP. Au Malawi, où il y a un système d'allocation de fonds budgétaires analogue, il n'y a pas eu de dépenses dans divers secteurs clés (comme l'intégration des mesures de lutte contre le VIH/SIDA dans les politiques de tous les ministères). Par contre, le pays a financé des initiatives proposées par le Cabinet du Président (par exemple des initiatives de communication et de publicité). Au Ghana, les dépenses budgétaires sont nettement plus concentrées que prévu sur les traitements et les avantages sociaux des effectifs, ce qui se traduit par un sous-financement des postes importants de dépenses en faveur des pauvres comme les services de santé, notamment dans les régions pauvres dans la partie septentrionale du pays⁹. De plus, l'objectif de se rapprocher des budgets opérationnels de type Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) n'a pas encore été atteint. La Tanzanie et le Malawi continuent d'utiliser des systèmes de caisse qui ne permettent pas de prévoir sérieusement les dépenses sur trois ans. Le Ghana, quant à lui, a vu ses premières démarches vers l'adoption de CDMT s'enliser. Enfin, le Niger travaille à renforcer sa capacité à mettre en œuvre des budgets CDMT, mais il a dû retarder l'échéance de leur dépôt¹⁰.

■ Dans une mesure appréciable, la gestion budgétaire n'a

⁹ Des précisions sont fournies dans Yongmei Zhou, "Review of Budget Performance: A Few Questions to Ask", Pre-Budget Video-Conference for Ghana Parliamentary Oversight Committees, présenté par l'Institut de la Banque mondiale et le Centre parlementaire, Accra, oct. 2003. Durant la première moitié de 2003, par exemple, les ministères - comme celui de l'Éducation - qui ont consacré presque la totalité de leurs dépenses aux salaires ont dépensé 54 % de leur enveloppe budgétaire, tandis que le ministère de la Santé n'a utilisé que 33 % de son enveloppe (p. 6).

¹⁰ Voir Niger: PRSP Annual Progress Report, Gouvernement du Niger, décembre, 2003, p. 33.

3. Les difficultés initiales associées à la performance des DSRP

pas réussi à intégrer les ressources de l'initiative PPTTE (pays pauvres très endettés) dans les cadres de dépenses pro-pauvres comme le prévoient les plans des DSRP. Il est particulièrement paradoxal de trouver ce genre de faiblesses alors que les DSRP sont censés être des éléments cruciaux dans l'admissibilité à l'assistance PPTTE, sous réserve de satisfaire au délai requis, après quoi le plein accès à l'assistance PPTTE est assuré. Toutefois, comme le montre l'étude du Malawi, les ressources PPTTE dans ce pays sont réparties par le cabinet, à sa discrétion, et le cabinet se sert de ce pouvoir pour détourner les fonds vers des objectifs non prioritaires au moment même où les dépenses pro-pauvres promises dans le DSRP n'ont cessé de baisser dans des domaines comme l'approvisionnement des zones rurales en eau et la construction de routes d'accès¹¹. Au Niger, la répartition des ressources PPTTE est gérée en dehors du DSRP par le biais du Programme spécial du Président, que l'on soupçonne d'être motivé par des considérations politiciennes à court terme. Au Ghana, les allocations PPTTE sont devenues une véritable pomme de discorde politique du fait que la répartition des ressources se fait en périphérie du cadre budgétaire, au titre d'initiatives allant à l'encontre de la stratégie DSRP du pays de concentrer les dépenses pro-pauvres dans les régions septentrionales, beaucoup plus démunies, si bien que HIPC Watch (organisme de vigilance de la société civile qui surveille l'allocation des ressources PPTTE) considère que ces ressources sont l'objet d'énormément de manipulation politique. C'est seulement en Tanzanie que le financement PPTTE a été incorporé dans le cadre budgétaire ordinaire pour considération directe dans le contexte des dépenses du gouvernement.

- Une troisième source de préoccupation majeure est qu'il a fallu attendre longtemps avant la mise au point de mécanismes efficaces pour assurer le suivi des activités DSRP. Du Malawi, par exemple, le FMI et la Banque mondiale disaient dans un rapport, à la fin de 2003, qu'il n'avait pas "[traduction] établi un cadre de suivi pratique à temps pour le premier examen¹²". La Tanzanie, reconnaissant aussi ses faiblesses en matière de suivi, notait en novembre 2003 que "[traduction] s'agissant de mécanismes de suivi des progrès réalisés dans la concrétisation des objectifs de réduction de la pauvreté, de sérieuses lacunes ont été décelées dans les systèmes de collecte de données secto-

rielles¹³". La Tanzanie et le Malawi en sont à peine à l'élaboration de cadres organisationnels de suivi, soit 2 et 4 ans respectivement après le lancement du DSRP de chacun des deux pays. Au Ghana, le seul véritable suivi semble être celui qu'assure un groupe ouest-africain de la société civile, SEND (Social Enterprise Development Foundation of West Africa), qui s'occupe par ailleurs de HIPC Watch. Au Niger aussi, les lacunes en matière de suivi ont poussé les analystes à demander carrément l'établissement d'un "observatoire" pour suivre l'évolution des résultats du DSRP. Pour leur part, les institutions financières internationales ont critiqué sévèrement les retards du Niger dans l'adoption de mécanismes de suivi du DSRP¹⁴.

- La quatrième réalité est que les considérations liées à la question de l'égalité entre les sexes semblent avoir été grossièrement sous-représentées dans les processus de DSRP jusqu'à présent. Ce problème a été qualifié de grave dans le cas du DSRP du Niger, et ce, même s'il en est beaucoup question dans le document de base même: "La SRP n'a pas encore opérationnalisé de manière effective les préoccupations liées au Genre¹⁵". Une évaluation conjointe Banque mondiale-FMI du DSRP du Ghana, réalisée en mars 2003, recensait des problèmes quant à la manière dont le dossier de l'émancipation des femmes était traité: absence totale de mesures sexospécifiques en faveur de la réduction des disparités entre les hommes et les femmes¹⁶. Les rencontres avec des groupes de la société civile ont aussi révélé de graves lacunes sur le terrain en ce qui a trait à la participation des groupes de femmes aux processus de DSRP en Tanzanie et au Malawi. En Tanzanie, par exemple, des groupes locaux de femmes se sont

11) Voir "Pre-Budget Report, 2003/04", Budget and Finance Committee of Parliament, Malawi National Assembly, Lilongwe, juillet 2003, p. 15, 18; "Report on the 2003/04 Budget", Budget and Finance Committee of Parliament, Malawi National Assembly, Lilongwe, 14 juillet 2003, p. 7-8; Perks Ligoya, "The PRSP Process in Malawi: Reflection of Poverty Reducing Strategies in Malawi's National Budget", Economic Association of Malawi, Lilongwe, janvier 2004, p. 23-29

12) Voir FMI et IDA, Malawi Poverty Reduction Strategy Paper - Progress Report: Joint Staff Assessment, 3 octobre 2003, p. 6.

13) Bureau du vice-président, Guide for the Poverty Reduction Strategy Review, République-Unie de Tanzanie, novembre 2003, p. 8.

14) Voir Niger: Staff Assessment of PRSP Annual Progress Report, FMI et IDA, décembre, 2003.

15) Cabinet National d'Expertise en Sciences Sociales (CNESS-Bozari), Bilan Diagnostique de la mise en œuvre de la SRP ... au Niger, Niamey, janvier 2004, p. 27.

16) Mohammed Abdul Nashiru et Issifu Lampo, The Ghana Poverty Reduction Strategy: Implementation Challenges, Achievements and Prospects for Long-term Sustainability, Institute for Policy Alternatives (Ghana), Accra, jan. 2004, p. 12-13. Voir aussi "Women Look at GPRS with Gender Lenses", HIPC Watch, vol. 2, no 5, avr-juin 2003, p. 1, 5. Durant cet atelier, les femmes de Bolgatanga ont déploré le fait qu'on les avait peu consultées aux fins de la SRPG et que très peu de femmes profiteraient des politiques du DSRP sur les cultures vivrières, et réclamé des réformes pour accroître l'accès des femmes aux terres agricoles.

plaintes de l'absence quasi totale d'activités de promotion féminine dans la région de Mtwara. Au Malawi, des femmes activistes communautaires ont été les conférencières principales lors de la session à Mchinji; elles se sont attaquées à la façon dont l'assistance agricole au titre du TIP a été accordée aux hauts responsables plutôt qu'aux fermiers locaux qui en avaient le plus besoin, et elles ont souligné la piètre qualité des services dans leurs hôpitaux, l'état des routes "lamentable" et le manque de livres et de fournitures dans leurs écoles. Elles ont également fustigé le gouvernement (qui répondait aux pressions du FMI) pour sa décision de privatiser les fonctions de l'Agricultural Development and Marketing Corporation, alors que les femmes trouvaient que celles-ci répondaient à leurs besoins sociaux.

Dans l'ensemble, donc, les faits constatés dans ces quatre pays soulèvent de sérieuses questions sur l'efficacité des DSRP jusqu'à présent en tant que stratégies pour combattre la pauvreté. Les éléments d'information recueillis semblent indiquer fortement que dans la plupart des pays, les pauvres ignorent jusqu'à l'existence des DSRP (d'aucuns avaient signalé, au Niger, au Ghana et en Tanzanie, des manques de connaissances flagrants chez les groupes de pauvres). Les évaluations des résultats des DSRP dans la majorité des cas ont décelé qu'il était encore difficile de changer les choses pour le mieux, sur le terrain, pour les pauvres. En Tanzanie, il est beaucoup question ces temps-ci de la difficulté de s'attaquer à la pauvreté en dehors des grands centres urbains, alors même que les taux de croissance économique sont élevés à Dar es Salaam¹⁷. Dans plusieurs cas, le FMI et la Banque mondiale ont suspendu temporairement des concours financiers prévus en dépit de la présence d'un DSRP (Ghana et Malawi,) ce qui a considérablement perturbé les plans économiques et porté préjudice aux pauvres. De forts échos de mécontentement ont par ailleurs été relayés par des groupes de pauvres rencontrés à Mchinji, au Malawi, et à Accra, au Ghana, qui se sont plaints d'être toujours négligés.

17) Voir Guide for the Poverty Reduction Strategy Review, Tanzanie, Bureau du vice-président, November, 2003, p. 4-8. Pour voir un premier exemple sur ce thème, voir Research and Analysis Working Group, Poverty and Human Development Report, 2002, République-Unie de Tanzanie, Dar es Salaam, 2002, p. 11, 67-69.

4. Analyse des forces et des faiblesses du rôle des parlements dans les DSRP

Dans quelle mesure les parlements et les comités parlementaires peuvent-ils contribuer à corriger certaines des faiblesses mises en exergue par le bilan des DSRP? Voilà la question fondamentale à laquelle se consacre le Réseau parlementaire africain pour la réduction de la pauvreté. Dans cette section, nous examinons les résultats obtenus de l'évaluation des quatre pays pour parvenir à une meilleure analyse de la question et pour commencer à esquisser des rôles possibles que les parlements peuvent jouer en vue d'améliorer les résultats des DSRP.

A) RAPPROCHEMENT AVEC LES PAUVRES ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

Au cœur de la nouvelle approche de l'action anti-pauvreté qu'incarne les DSRP se trouve la nécessité de collaborer de manière plus approfondie avec ceux qui vivent dans la pauvreté. Cet accent mis sur la participation et sur les pauvres eux-mêmes exige notamment de solliciter le plein concours des organismes de la société civile à l'analyse, à la mise en œuvre et au suivi des politiques de lutte contre la pauvreté. Quelle a été jusqu'ici la contribution des parlements à ce changement qui touche la gouvernance?

Il est clair que les liens entre les parlements et les pauvres laissent à désirer dans la majorité des pays visés par la présente évaluation. Au Niger, par exemple, les observateurs qualifient de très limitée l'interaction entre les pauvres et les parlementaires. Au Malawi, les rencontres avec des représentants de groupes de pauvres à Mchinji ont suscité de nombreux commentaires, critiques et suggestions à l'intention des députés, tandis qu'au Niger, la communication est allée pratiquement dans le sens contraire durant les visites sur le terrain, c'est-à-dire que la discussion s'est déroulée essentiellement entre les parlementaires, les participants aux ateliers se contentant de poser des questions et de recevoir des réponses, jamais le contraire. "[traduction] Il aurait été intéressant d'entendre les inquiétudes et les questions dont les villageois auraient aimé faire part à leurs élus", pouvait-on lire dans les notes de mission, "mais l'occasion ne s'est jamais présentée". Au Ghana, les discussions avec des marchands de poissons et des porteuses ("kayaye" du Nord) ont révélé un fort sentiment de désaffection envers le parlement, que certains pauvres ont mis en contraste avec les relations qu'ils entretenaient par le passé avec leurs élus locaux, qui répondaient mieux à leurs besoins. La situation en Tanzanie était nuancée. En effet,

d'une part, certains députés de circonscriptions activistes ont parlé de leur étroite interaction avec leurs électeurs qui les aidait à mobiliser ces derniers en faveur d'actions de développement local, tandis que, d'autre part, la relation sur le terrain des députés avec les femmes pauvres de Mtwara laissait quelque peu à désirer. Le groupe de réflexion parlementaire tanzanien qui a récemment effectué une auto-évaluation a confirmé cette perception peu reluisante : 60 % des personnes sondées ont donné au parlement la plus faible note possible au chapitre de la promotion de la participation des pauvres à certains volets du processus de DSRP.

Dans plusieurs pays, il était évident que le parlement entretenait des rapports différents avec les groupes de la société civile et les pauvres. Le Comité du budget et des finances du Malawi s'est, par exemple, forgé une relation étroite avec des groupes comme le Malawi Economic Justice Network (MEJN), si bien qu'il invite souvent celui-ci à comparaître devant lui, et les échanges informels entre eux semblent excellents. Ceci est en contraste avec la relation de la Fondation SEND, groupe de la société civile pourtant assez analogue qui assure aussi le suivi au niveau des localités, avec les comités clés chargés du suivi au Parlement du Ghana. Malgré de nombreux efforts de sa part, SEND n'a jamais été en mesure d'accéder aux audiences de comités parlementaires comme celui des Finances ou de la Promotion de la femme et des Enfants (quoique ses rapports soient suivis de près et utilisés par le leader de la minorité au parlement A.K.S. Bagbin, qui préside le Comité des comptes publics). Au Niger, les groupes de la société civile semblent être en moins bonne posture que leurs pendants du Malawi et du Ghana, mais leur perception du parlement et de leur relation avec ce dernier est plutôt positive. En Tanzanie aussi, les groupes locaux de la société civile paraissaient quelque peu faibles, du moins ceux en dehors de Dar es Salaam, mais les rapports de ceux qui étaient actifs avec le comité parlementaire compétent semblaient assez bons (c'est le cas de la Society for Women and AIDS à Mtwara). L'audit parlementaire qui vient tout juste d'être terminé en Tanzanie renforce cette conclusion; les notes accordées à la performance du Parlement ont été beaucoup plus élevées pour la consultation des groupes de la société civile que pour celle des groupes de pauvres.

Tout bien considéré, les faits constatés montrent en l'occurrence, à tout le moins, quelques signes de renforcement

potentiel du rôle des parlements dans les DSRP. L'interaction directe du parlement avec les pauvres ne s'est certes pas révélée des plus dynamiques (même que, par moment, des signes de désaffection et d'antagonisme ont été décelés), n'empêche que les relations des parlementaires avec des groupes locaux de la société étaient très positives dans la plupart des pays, bien que les groupes comme tels n'étaient pas toujours très forts. Seul au Ghana les relations entre les comités parlementaires et les groupes de la société civile en ce qui a trait au DSRP ont semblé plus négatives.

Pour ce qui est de l'amélioration des résultats des DSRP, la force relative du parlement pourrait s'avérer très importante. En effet, elle pourrait servir de base à la définition d'un rôle actif de contrôle pour les comités parlementaires en concertation avec des partenaires de la société civile. Les députés et les comités auxquels ils siègent pourraient ainsi jouir d'une plus grande capacité à éclairer des actions gouvernementales plus susceptibles de juguler la pauvreté rurale persistante, en mettant à contribution les racines des groupes locaux de la société civile pour comprendre les particularités et les besoins des régions où œuvrent ces derniers. Cela pourrait en outre aider à surmonter les contraintes de la mise en œuvre, un peu comme les groupes locaux de la société civile ont réussi à faire en Ouganda, par exemple, en mettant au point des enquêtes de suivi du flux de diverses dépenses au titre des services pour faire en sorte que l'argent parvienne effectivement aux pauvres et qu'il améliore la prestation des services en leur faveur¹⁸.

B) ACTIONS GOUVERNEMENTALES AUTOUR DU DSRP ET PARLEMENTS

Durant les premières années des travaux entourant le DSRP, les parlements en général ont joué des rôles limités dans la définition des orientations et des priorités générales. Or, la dynamique du changement politique constant peut influencer les réalités, et on a déjà constaté quelques faits qui confirment que c'est le cas dans plusieurs pays examinés dans le cadre du présent examen.

Peut-être des quatre pays la Tanzanie offre-t-elle l'exemple le plus frappant. Durant les discussions avec des députés à Mtwara, on a constamment évoqué l'éducation comme étant l'élément le plus fondamental dans la lutte contre la pauvreté, et les députés étaient tout à fait d'accords pour dire que c'é-

tait là où leur contribution à la politique nationale avait eu l'impact le plus positif. Le développement de l'éducation primaire de base en Tanzanie a été particulièrement marquant, grâce à l'élimination des frais de scolarité comme prévu par le DSRP - le taux net de scolarisation des enfants de 7 à 13 ans, qui s'élevait à 58,5% en 2000, est passé à 65,5% en 2001, puis à 85% en 2002 -, parallèlement au recrutement de quelque 7 300 nouveaux enseignants au primaire et à la construction de près de 13 000 nouvelles salles de classe. Cette réussite témoigne des efforts de mobilisation menés par les députés dans leurs circonscriptions; le budget pour la construction des salles de classe était de 3 milliards de shillings, mais seul 1,7 milliard s'est avéré nécessaire grâce aux apports de la mobilisation.

Le Malawi est un autre cas de figure où l'accent a été mis sur un aspect particulier de l'action gouvernementale, en l'occurrence l'intégration de la lutte contre le VIH/SIDA dans les politiques de tous les ministères et organismes. Le Malawi affichant un des niveaux d'incidence du VIH/SIDA les plus élevés en Afrique (estimé en 2001 à 15% chez la tranche des 15 à 49 ans), son DSRP prévoit que tous les ministères créent un poste budgétaire "[traduction] pour des programmes en milieu de travail et autres interventions ayant trait à la lutte contre le VIH¹⁹". Le Parlement a accordé une priorité élevée à ce domaine d'action gouvernementale, tout en continuant de critiquer les échecs du gouvernement au chapitre de la mise en œuvre dans les rapports du Comité du budget et des finances: "[traduction] il est décevant", pouvait-on lire dans le rapport du Comité suite au récent budget du Malawi, "de voir que 17 ministères et organismes n'ont pas prévu de dépenses relatives à la lutte contre le VIH"; le Comité a demandé des révisions budgétaires pour corriger la situation²⁰. Pour sa part, le Comité parlementaire de la santé a rencontré le ministre de la Santé pour parler spécifiquement de la question de l'intégration du VIH dans l'action gouvernementale et a plaidé avec succès pour l'utilisation des fonds qui avaient été réservés à cette fin mais que les ministères n'avaient pas utilisés.

Ni le parlement du Ghana ni celui du Niger ne s'est doté d'une orientation politique de ce genre. En effet, dans les deux pays, les comités parlementaires ont mis l'emphase

18) Voir Handbook for Parliamentarians on Policies to Reduce Poverty, p. 43.

19) Malawi Poverty Reduction Strategy Paper, Final Draft, Gouvernement du Malawi, avril 2002, p. 86-8.

20) Report on the 2003/04 Budget, Comité du budget et des finances, Assemblée nationale du Malawi, 14 juillet 2003, p. 10-11.

dans leurs travaux davantage sur la mise en œuvre, le contrôle et le suivi financier. Dans les deux cas, un comité spécial de la réduction de la pauvreté a été mis sur pied. Au Niger, le comité a été constitué de membres de tous les partis représentés à l'Assemblée nationale, et fait des activités d'approche des groupes concernés une partie importante de son rôle - approche médiatique en radiodiffusant des éléments clés du DSRP à l'intention de l'ensemble de la population du pays et approche physique sous forme de visites dans différentes régions pour voir ce qui se passe sur le terrain et renseigner les gens sur les plans du DSRP. Au Ghana, le comité compte en son sein des présidents de comités de suivi importants et cherche à créer des liens entre les députés qui y siègent afin d'assurer une meilleure coordination des dossiers de la pauvreté. Les origines récentes et plutôt ponctuelles de ces deux comités pourraient peut-être aider à expliquer pourquoi aucun des deux pays ne s'est doté d'une forte orientation générale, privilégiant les questions de procédure comme la participation et le contrôle.

Quoi qu'il en soit, les exemples du Malawi et de la Tanzanie montrent que les comités parlementaires, en particulier, et les parlements, en général, peuvent développer leur force en s'appropriant des leviers stratégiques et en faisant preuve d'initiative. Pouvoir compter sur des présidents de comités forts semble être important dans l'élaboration d'une orientation générale; la présidente du Comité de l'environnement et de la réduction de la pauvreté en Tanzanie (Anne Makinda) et le président du Comité du budget et des finances du Malawi (Louis Chimango) sont des députés de longue date et d'anciens ministres qui ont joué des rôles de premier plan au sein de leurs partis respectifs. Ils ont aussi été en mesure d'adopter des styles favorisant le consensus et la collaboration entre les membres des comités en vue d'obtenir des résultats. (En fait, grâce à ses qualités de chef, Mme Makinda a réussi à mobiliser les hautes instances du Parlement, y compris tous les présidents des comités permanents, pour former une "coalition" qui représentera le Parlement au sein du Comité directeur chargé du DSRP en Tanzanie.)

Les implications de ce levier stratégique sont considérables pour l'analyse des enjeux entourant les politiques économiques dans le contexte des DSRP. Les comités de suivi du DSRP n'ont jusqu'ici pas tellement mis l'accent sur les facteurs macroéconomiques, ni sur la priorité à accorder à la

croissance économique dans les stratégies du DSRP. Cela étant, les faits constatés dans les cas de la Tanzanie et du Malawi montrent que les enjeux stratégiques peuvent devenir des éléments importants dans l'action des comités parlementaires. En outre, la réaction enthousiaste des dirigeants de comités de suivi à l'atelier MIMAP, qui a eu lieu à Dakar en février 2004, témoigne d'un intérêt grandissant pour les dimensions macroéconomiques des DSRP et d'une capacité croissante à se mobiliser pour les débats d'orientation que cela suscite, rendant plus probable l'intégration d'un volet macroéconomique aux politiques à l'avenir. Les présidents des comités clés des quatre pays étaient parmi les 29 députés de 14 pays différents, présents à l'atelier.

C) ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES ET DSRP

Une des conclusions les plus surprenantes et les plus troublantes de cet examen d'évaluation sommaire a été la piètre performance dans la pratique des DSRP nationaux au chapitre de l'égalité entre les sexes. Étant donné la grande insistance des institutions financières internationales, et le fait qu'il en est question dans les dispositions des DSRP des quatre pays, on se serait attendu à ce que, dans la pratique, ce dossier fasse l'objet d'une plus grande attention et d'une action.

Qu'est-il ressorti de l'examen d'évaluation à propos de la contribution des parlements à l'amélioration de cette performance peu reluisante? Cette question a été au cœur de l'évaluation, et plusieurs solutions ont été notées.

Par ailleurs, on a constaté avec étonnement, et ce dans les quatre parlements, que le caucus des femmes députées, dont on se serait attendu qu'il prenne les devants du volet émancipation de la femme des DSRP, ne semblait pas s'y consacrer. Au Ghana, c'était dû à l'incapacité du caucus à se reconstituer après les élections de 2000, les partis n'ayant pas réussi à s'entendre sur la façon de partager les fonctions officielles au sein du groupe. Au Niger, comme il n'y a qu'une seule femme députée actuellement (dans une Assemblée nationale qui compte 83 députés), il n'y a pas de caucus ou de groupe de femmes députées. L'audit parlementaire qui vient d'être terminé a aussi montré que les groupes de femmes en dehors de l'Assemblée nationale ont à peine été consultés. En revanche, au Malawi et en Tanzanie, les caucus des femmes sont actifs, quoique le caucus malawien ne joue apparemment pas

de rôle dans les travaux ayant trait au DSRP. À Mtwara, les députées tanzaniennes ont décrit une situation identique dans leur pays, c'est-à-dire qu'il existe un caucus parlementaire actif des femmes, mais il œuvre en marge du Parlement et n'assume aucun rôle en rapport avec le DSRP.

En dépit de cette lacune, un nombre considérable d'éléments d'information montrait que les parlements de trois des quatre pays ont joué un rôle de premier plan dans le volet du DSRP ayant trait à l'égalité entre les sexes. C'est grâce aux travaux de comités parlementaires clés en rapport avec les DSRP que cela a été possible.

- En Tanzanie, le principal comité de contrôle du DSRP (Comité de l'environnement et de la réduction de la pauvreté), est dirigé par une femme députée chevronnée et ancienne ministre, Anne Makinda; ce comité a accentué particulièrement une question fondamentale qui gêne les femmes députées dans leur interaction avec les DSRP : c'est que le parlement tanzanien élit la plupart des femmes députées au moyen d'un système de sièges spéciaux réservés aux femmes, qui, une fois élues, n'ont aucun point d'entrée évident qui leur permette d'influer sur les DSRP, puisque le seul moyen efficace de le faire est de passer désormais par les responsables et les conseils de district, au niveau de la circonscription (or ces députées de "statut spécial" ne représentent pas de circonscriptions géographiques en particulier). Le comité de contrôle s'emploie à changer la situation de sorte qu'il y ait des bureaux locaux du Cabinet du vice-président à partir desquels tous les députés peuvent travailler. Les membres du comité qualifient de particulièrement important cet objectif "[traduction] car la pauvreté fait des ravages dans les ménages dirigés par des femmes". (De fait, lors d'un récent atelier qui s'est déroulé le 19 mai 2004 à Dar es Salaam, Mme Makinda et ses collègues ont vivement recommandé que "[traduction] les députés participent pleinement aux travaux de tous les comités des conseils de district, surtout les titulaires de "statut spécial". Celles-ci, à qui la réglementation locale interdit actuellement de siéger à ce genre de commissions, surtout les commissions des finances des conseils, devraient avoir le droit de participer.")
- Au Ghana, le Comité chargé de la promotion de la femme et des enfants (dont la présidence et la vice-présidence sont assurées respectivement par Angelina Baiden-Amis-

sah et Cecilia Amoah) s'est révélé un des comités de contrôle des DSRP les plus actifs, insistant particulièrement sur l'obtention d'acquis DSRP pour les femmes (surtout dans le domaine des microcrédits de développement) et sur un programme énergique d'interaction avec les collectivités locales du pays; le comité a été particulièrement actif dans le Nord du Ghana, où la pauvreté sévit le plus, et il a été le comité parlementaire ghanéen qui a pris part à la formation, au niveau des localités, de principaux députés et adjoints parlementaires au suivi. Il a en outre été représenté à l'atelier régional du Réseau pour l'égalité entre les sexes sur le microfinancement, qui a eu lieu au Mali en mars 2004 - montrant ainsi que le DSRP du Ghana faisait du microfinancement pour les femmes une étape stratégique fondamentale dans l'émancipation économique des femmes. Elle a lancé un projet pilote sur le suivi des résultats du DSRP au niveau local avec le concours du Réseau pour la réduction de la pauvreté.

- Au Malawi aussi c'est un comité dirigé par une femme, en l'occurrence le Comité parlementaire chargé du bien-être social, qui joue un rôle de premier plan en ce qui a trait au dossier de l'égalité entre les sexes et au DSRP national. Il a notamment entrepris une étude dans le but d'appliquer des principes budgétaires sexospécifiques au Malawi et d'explorer sérieusement dans quelle mesure les femmes bénéficient équitablement des retombées budgétaires du DSRP du pays. La présidente du Comité (Mme Trifonia Dafter, députée) assure une bonne liaison avec le principal comité de contrôle du DSRP au Malawi et le Comité du budget et des finances.

Dans l'ensemble, les faits observés témoignent de parlements qui travaillent activement à l'égalité entre les sexes, envers et contre les résultats limités des DSRP. Il semble particulièrement surprenant que les trois comités parlementaires faisant manifestement preuve d'initiative soient dirigées par des femmes députées (et qu'elles comptent aussi parmi leurs membres des femmes activistes éloquentes). D'une certaine façon, cela milite en faveur d'un accroissement de la députation féminine des parlements, car cela montre que le leadership des femmes au sein des commissions peut engendrer une accentuation des préoccupations égalitaires des femmes dans la société. Dans le même temps, ce rôle crucial assumé par les commissions dirigées par des femmes pourrait signifier que les engagements en faveur de l'égalité entre les

sexes n'ont toujours pas fait un grand nombre de convertis parmi les députés hommes (bien que ceux-ci collaborent avec ces députées hors pairs sur les DSRP semblent, dans bien des cas, partager les points de vue de celles-ci au sujet de la dynamique hommes-femmes).

Il faudrait souligner que l'activisme évident de ces trois importants comités ne s'est pas encore traduit par une amélioration à grande échelle de la performance des DSRP au chapitre de l'égalité entre les sexes dans les pays concernés. Cela étant, la possibilité de générer une meilleure mise en œuvre par les pressions exercées par le Parlement est de plus en plus manifeste dans ces cas.

D) PARLEMENTS ET CYCLE BUDGÉTAIRE

La quintessence du rôle parlementaire dans une démocratie fonctionnelle réside dans le pouvoir des représentants du peuple sur les plans de dépenses et de recettes annuels qui constituent le budget national. De la même manière, dans tout processus DSRP sérieux, le diagnostic et les choix stratégiques doivent inéluctablement s'inscrire dans le cycle budgétaire de la planification financière, de l'affectation des ressources et la détermination des recettes, de la validation parlementaire, de la mise en œuvre des programmes ainsi que du suivi et de l'évaluation. Le budget représente en principe le point de convergence de l'autorité du parlement et des politiques de réduction de la pauvreté en une stratégie bien construite et communément comprise pour parvenir à des résultats socioéconomiques mesurables sur la durée.

Il reste que les faits constatés sur le terrain dans les pays évalués donnent à penser que les DSRP adoptés par ces pays ne sont pas bien pris en compte dans les budgets formulés, que les budgets eux-mêmes ne sont pas des indicateurs fiables des actions entreprises et que les résultats ne font pas l'objet d'un suivi en bonne et due forme. Bref, la performance des DSRP semble, dans la plupart des cas, laisser à désirer.

Que font alors les parlements pour régler ces problèmes liés au cycle budgétaire? C'est un domaine où l'évaluation est particulièrement complexe, car de nombreux facteurs compliqués sont en jeu, comme on peut voir dans l'analyse figurant dans la section 3, que ce soit les sanctions financières appliquées par le FMI et la Banque mondiale à plusieurs pays, les

chocs externes qui ont secoué les régions concernées (la sécheresse au Malawi, par exemple), les systèmes de comptabilité de caisse où le Trésor est exposé aux flux et afflux de fonds arbitraires ou la répartition partisane des ressources PPTTE qui n'était pas prévue dans la planification originale des DSRP.

Dans l'ensemble, les quatre parlements examinés témoignent d'une connaissance de la place centrale de l'action budgétaire dans la réussite des DSRP, et les efforts menés par ces derniers pour intervenir efficacement dans le cycle budgétaire sont évidents partout. Le Comité du budget et des finances du Malawi est particulièrement actif à cet égard. Des analystes externes attirent l'attention sur un noyau fort de 5 ou 6 députés membres du Comité qui, travaillant ensemble, ont obtenu des résultats positifs pour le Comité en matière budgétaire. Le Comité a gagné l'adhésion d'alliés de la société civile comme le Malawi Economic Justice Network, l'Institute for Policy Research and Dialogue et la Economics Association of Malawi (ECAMA). Il s'est en outre assuré du soutien technique externe pour ses travaux du National Democratic Institute (NDI) des États-Unis, avec le concours financier du DFID britannique, de l'USAID et de DANIDA. L'activisme du Comité s'est traduit par la publication de rapports prébudgétaires qui font l'analyse des liens entre les DSRP et le budget, font des recommandations sur des ministères en particulier et sur leurs dépenses, et proposent des façons d'améliorer les procédures du budget et des rapports. Par ailleurs, le Comité a tenu des audiences avec des groupes de la société civile sur des questions névralgiques, émis des commentaires sur les budgets annoncés et leurs lacunes, le cas échéant, et pris part à des examens annuels de la performance du DSRP. Les réunions du Comité avec le ministre des Finances dans le contexte du récent budget du Malawi ont engendré des augmentations dans les dépenses pro-pauvres plus proches des projections DSRP.

Pour sa part, le Comité de la réduction de la pauvreté en Tanzanie a également fait montre d'une bonne connaissance du cycle budgétaire national, et des frustrations causées par les systèmes de comptabilité de caisse qui nuisent à tout effort sérieux de planification et de mise œuvre budgétaires. Durant l'examen des travaux DSRP entrepris par le Comité, l'accent a beaucoup été mis sur la nécessité de renforcer le rôle du parlement dans le cycle budgétaire en tant que moyen de

parvenir à une meilleure performance DSRP au niveau national. L'audit parlementaire a donné d'assez bonnes notes à la Tanzanie au chapitre de l'interaction entre les députés et le grand public dans le cadre des discussions sur le budget. Le Comité des finances du Ghana aussi a bien assimilé ces dernières années le rôle crucial qu'il a à jouer dans le cycle budgétaire. Il s'est par exemple employé à former des personnes-ressources en information à qui s'adresser pour améliorer l'impact des travaux budgétaires (notamment dans le cadre d'un projet du Centre parlementaire visant à renforcer les comités des finances et des comptes publics, financé conjointement par l'ACDI et l'Institut de la Banque mondiale), et a placé au centre de ses préoccupations parlementaires la manière dont les ressources PPTTE sont affectées, c'est-à-dire en marge du processus de formulation et d'approbation du budget. Par contre, le Comité de la réduction de la pauvreté du Ghana semble plus détaché du processus budgétaire. En ce qui concerne le Niger, le comité spécial chargé du DSRP était dans un premier temps assez déconnecté des travaux parlementaires sur le budget, mais récemment un lien s'est créé entre lui et le Comité des finances, reconnaissant ainsi le besoin d'améliorer le volet contrôle budgétaire du DSRP; un réseau élargi sur la réduction de la pauvreté a été formé par l'Assemblée nationale, réseau dont les membres sont les députés siégeant au Comité spécial de la réduction de la pauvreté et leurs collègues du Comité des finances.

Les parlements attachent donc une grande importance au cycle budgétaire et à sa corrélation cruciale avec le processus DSRP dans ces quatre pays. Mais si cela constitue une force dans le rôle possible des parlements dans les DSRP, la façon dont les parlements participent au processus budgétaire constitue, tout bien considéré, une faiblesse à surmonter.

Cette faiblesse se manifeste à plusieurs niveaux:

■ Pour l'essentiel, les quatre parlements (bien qu'ils reconnaissent l'importance du cycle budgétaire et de la performance des DSRP) consacrent très peu de temps et de ressources financières à l'examen minutieux du budget. Certains parlements africains disposent de bureaux des politiques économiques et budgétaires (notamment l'Ouganda et le Nigeria), mais ce n'est pas le cas pour les parlements et comités étudiés. (À l'heure actuelle en Tanzanie, on est en train de constituer, dans le cadre d'un projet conduit par l'Université d'état de New York, un groupe

d'experts composé d'économistes et de comptables pour fournir des conseils impartiaux au Comité des finances sur le budget national et sur la manière d'y intégrer les préoccupations des pauvres.) En Tanzanie, les députés ont par ailleurs insisté sur la courte durée du débat parlementaire sur le budget. Au Niger aussi l'adoption du budget se fait vite; le Comité des finances entreprend des consultations postbudgétaires avec la société civile au lieu de permettre un débat à grande échelle au terme duquel des changements pourraient être apportés avant l'adoption du budget. Les limites de temps sont souvent citées comme étant un problème au parlement ghanéen, où, là encore, le Comité des finances ne joue pas un rôle aussi prépondérant dans l'évaluation générale du budget que, par exemple, le Comité parlementaire du budget en Éthiopie. En revanche, il coordonne les propositions des divers comités permanents dont les travaux sont liés à un ministère en particulier, lesquels doivent entreprendre leurs propres évaluations du budget après de très brèves périodes d'audiences, souvent en la présence des ministres de tutelle et de leurs collaborateurs, plutôt que celle d'un éventail élargi de groupes de la société civile. Au Malawi, le Comité du budget a également exprimé sa préoccupation par rapport au calendrier budgétaire, précisant que "peu de temps avait été réservé" à l'étude du budget supplémentaire de 2003 et exigeant 21 jours pour examiner et débattre le budget annuel, recommandation qui a été rejetée pour le budget de 2002-2003.

■ Une des plus grandes préoccupations exprimées au sujet des budgets tout au long de l'évaluation sommaire avait trait au moment où les parlements peuvent contribuer au cycle budgétaire. Comme l'a souligné une députée tanzanienne, il faudrait changer la manière dont l'élaboration du budget est gérée pour que les parlementaires aient l'occasion d'exprimer leurs idées avant que le budget ne soit établi. C'est ainsi, et d'autres partageaient cet avis, que le parlement pourra exercer une influence, et non au moyen des votes sur les postes du budget une fois ceux-ci présentés. Pouvoir faire sa contribution avant le dépôt du budget est également considéré une priorité au Malawi. Le Comité du budget et des finances a, dans son rapport prébudgétaire de 2003-2004, fait l'éloge du gouvernement pour les consultations prébudgétaires, mais a aussi souligné que les consultations doivent avoir lieu un peu plus tôt

21) Pre-Budget Report, 2003/04, Comité du budget et des finances du Parlement, Malawi, p. 10.

dans l'année, c'est-à-dire "[traduction] quand elles peuvent avoir un impact²¹" plutôt qu'à la fin du calendrier. La question des apports en amont, à l'étape de la planification du cycle budgétaire, est un point de mire au Ghana aussi. À la suite d'une récente visite d'étude à trois autres parlements (Kenya, Canada et État de New York), les responsables du Comité des finances ont conclu que la contribution en amont au cycle budgétaire était un objectif crucial si le Ghana voulait que son parlement joue un rôle efficace dans le processus budgétaire. Les audits parlementaires effectués jusqu'à présent en Afrique montrent que tous les parlements qualifient de très faible leur influence sur les priorités budgétaires; ils ne peuvent pratiquement pas contribuer à la planification budgétaire: l'Assemblée du Niger considère comme très faible son apport à la définition des priorités budgétaires et à la politique monétaire; la Tanzanie juge aussi défavorablement son poids dans les priorités budgétaires (quoique sa note soit plus élevée en ce qui a trait à la politique monétaire); et le Bénin obtient une note aussi faible au chapitre des priorités budgétaires et pire en ce qui concerne la politique monétaire.

■ Il ressort donc que les quatre parlements exercent une influence limitée sur le cycle budgétaire, dont l'importance est pourtant reconnue. Le contrôle de l'exécutif sur la planification, la formulation et la mise en œuvre du budget est pratiquement absolu. Cela est particulièrement vrai au Niger, bien que cette faiblesse soit également très évidente en Tanzanie. À ce propos, un député a fait remarquer que les fonds pour la lutte contre la pauvreté paraissent bien dans le budget, mais que pour débloquer ces fonds, il faut d'abord les avoir, et le cas échéant, ils sont affectés aux questions les plus pressantes (comme les salaires quand cela fait des mois que les fonctionnaires sont sans solde). D'autres députés ont exprimé le même avis ajoutant que cette réalité est à l'origine des problèmes de développement en Tanzanie et soulignant que les députés ne pouvaient rien faire par eux-mêmes pour faire respecter les cibles en matière d'allocations budgétaires. Même au Malawi, où le rôle du Comité du budget et des finances est assez bien établi, bon nombre des recommandations faites par ce dernier continuent d'être ignorées ou rejetées par l'exécutif dans ses budgets permanents. Le Ghana et le Malawi témoignent tous deux du contrôle que continue d'exercer l'exécutif sur les affectations PPT, envers et contre les

recommandations des comités compétents qui réclament que l'utilisation de ces nouvelles ressources soit assujettie à l'approbation du parlement. Le Comité du Malawi a ajouté que, malgré ses efforts, le budget de 2003-2004 montre que le pays "[traduction] est peut-être en train de régresser en ce qui a trait à la mise en œuvre de son DSRP [...] le Gouvernement devra fournir une analyse des progrès réalisés par le budget de cette année dans la mise en œuvre du DSRP²²".

Il faudrait souligner une implication importante de cette faiblesse relative : les parlements accordent très peu de place dans la pratique aux questions macroéconomiques dans leurs travaux relatifs au DSRP ou au budget, et ce, malgré l'intérêt grandissant pour les champs d'action mentionnés dans la section (a) plus haut. Le Comité du budget et des finances du Malawi inclut dans ses rapports budgétaires de 2003-2004 un examen de la conjoncture macroéconomique, mais ce dernier est essentiellement descriptif, portant sur l'emprunt national, les niveaux d'inflation, les taux d'intérêt et la dépréciation de la devise nationale. En effet, l'examen comporte peu d'analyse de l'impact de la stratégie de stabilisation macroéconomique dans le budget de 2003-2004 sur les résultats DSRP. Ni le comité parlementaire de contrôle du DSRP de la Tanzanie ni celui du Ghana n'a attaché une grande importance aux enjeux des politiques macroéconomiques. Dans les quatre pays, les dossiers stratégiques que les comités plus activistes souhaiteraient faire avancer en renforçant leurs rôles dans le processus budgétaire sont plus susceptibles de relever davantage de la politique microéconomique, qu'il s'agisse des priorités de développement rural au Niger à la lutte contre le VIH/SIDA au Malawi, en passant par les améliorations apportées à l'éducation au Ghana et en Tanzanie.

Force est donc de constater que dans ces quatre pays, on décèle clairement une combinaison de forces et de faiblesses dans le contrôle parlementaire du budget. Les députés et les comités se livrent à des travaux sous-tendant le budget et cherchent des moyens d'améliorer, grâce à eux, la performance DSRP. Cela étant, ils sont conscients des points faibles de leurs comités sur le plan pratique, et ils n'ont manifestement pas réussi à trouver l'influence suffisante pour agir de façon décisive dans le cycle budgétaire. Certains députés envisagent néanmoins des manières de consolider leurs points forts,

²² Report on the 2003-04 Budget, Comité du budget et des finances du Parlement, Malawi, p. 5-6.

notamment en intervenant en amont dans la planification du budget, avec le concours d'un personnel de soutien renforcé et des périodes prolongées d'examen et d'audiences publiques. Réaliser toutes ces améliorations est toutefois un objectif de longue haleine.

E) SUIVI ET ÉVALUATION DES DSRP

De tous les champs d'activités DSRP qui ont été examinés dans le cadre de l'évaluation sommaire, les conclusions les plus claires ont été celles qui ont trait au suivi et à l'évaluation. Point d'ambages sur ces conclusions. Dans l'ensemble, les quatre parlements ont accepté qu'il leur incombait de contribuer activement à ce volet du processus DSRP, et nous avons engagé les parlements instamment à agir en ce sens de manière efficace.

Dans les quatre parlements, les principaux comités de contrôle œuvrent dans la perspective que le parlement joue un rôle de premier plan dans le processus de suivi nécessaire pour obtenir les résultats DSRP. Il s'agit d'un important pas en avant par rapport aux débuts des travaux DSRP, où les parlements s'affirmaient nettement moins que maintenant et étaient dans une large mesure exclus du processus DSRP. La responsabilité du parlement en matière de contrôle est maintenant plus accentuée; les parlements réclament désormais une participation plus spécifique des membres clés des comités aux activités de suivi, sur les plans technique et de la mise en œuvre.

- Au Niger, l'importance particulière du suivi a été exprimée par des appels à l'institution d'un "observatoire" qui relèverait de l'Assemblée nationale. Le Comité spécial de la réduction de la pauvreté a, quant à lui, entrepris des visites sur le terrain dans les huit régions du pays afin d'assurer directement le suivi de la performance du DSRP dans ces différents milieux, et entend poursuivre ses efforts sur le terrain à l'avenir. L'autoévaluation réalisée par le Parlement nigérien a donné au pays une de ses notes les plus élevées au chapitre du suivi de la performance DSRP.
- Au Ghana, les comités de contrôle se sont engagés à tenir des audiences sur le DSRP dans les collectivités des régions les plus pauvres du pays. Le Comité chargé de la promotion de la femme et des enfants assure déjà un tel suivi, et les sous-comités du Comité des comptes publics ont déjà effectué des visites sur le terrain, tandis que le Comité de la réduction de la pauvreté est en train d'élabo-

rer des plans semblables.

- Au Malawi, le Comité du budget et des finances a travaillé étroitement avec le Malawi Economic Justice Network à mettre au point une plate-forme pour la présentation des résultats d'activités de suivi concernant 1 080 personnes dans 6 districts et évaluant les résultats DSRP sur le plan de la prestation de services aux pauvres²³. Il a en outre collaboré intimement avec le ministère de la Planification économique et du Développement dans le but de persuader les responsables du suivi et de l'évaluation d'accepter que le Parlement soit en contact avec les collectivités et qu'il soit représenté au sein du Comité de travail technique prévu dans le nouveau cadre de suivi DSRP, et ce, pour déterminer quels comités parlementaires devraient être représentés au sein des divers comités de suivi établis pour superviser la collecte de données et l'évaluation faites au pays.
- En Tanzanie, le Bureau du vice-président (BVP) joue un rôle de premier plan dans l'élaboration d'un cadre de suivi DSRP détaillé pour le pays, et le Comité de l'environnement et de la réduction de la pauvreté a persuadé qui de droit que les comités parlementaires devaient occuper une place prépondérante dans le cadre global du pays, ainsi qu'au niveau des ministères, des districts et des circonscriptions. Le Comité vient tout juste de terminer un atelier, qui s'est déroulé le 19 mai 2004 sous les auspices du Réseau pour la réduction de la pauvreté, avec la participation de responsables d'autres comités parlementaires clés en Tanzanie, dont le but était de formuler des propositions détaillées au BVP sur le meilleur moyen de participer au Cadre institutionnel pour le suivi et l'évaluation. (Une des principales conclusions de l'atelier, auquel le BVP était représenté, a consisté en une vive recommandation que tous les présidents de comités, dont la majorité avait pris part à l'atelier, fassent partie du groupe qui représentera le Parlement au sein du Comité directeur du DSRP, qui ne compte actuellement aucun député. De fait, le 21 mai 2004, le Comité directeur du DSRP s'est réuni et aucun représentant du Parlement n'y a été convié. Le Parlement fait donc pression pour obtenir gain de cause, avec espoir que très bientôt il pourra être représenté au Comité directeur, qui est en plein examen du DSRP, examen qui devrait se terminer en octobre 2004 et accoucher du DSRP II. Si les parlementaires ont été écartés du DSRP I, ils entendent

23) Voir Malawi Economic Justice Network, Results of the Service Delivery Satisfaction Survey, Lilongwe, 2003.

4. Analyse des forces et des faiblesses du rôle des parlements dans les DSRP

jouer un rôle actif dans la phase II, durant laquelle ils espèrent réussir à mettre en avant les très importantes recommandations de l'atelier du 19 mai.)

ceux-ci entretiennent avec les collectivités et l'électorat, se prête naturellement à un suivi efficace.

En plus de militer en faveur de ces améliorations institutionnelles au mécanisme de suivi du DSRP, améliorations qui assureraient par ailleurs des rôles importants pour le Parlement, quatre comités de contrôle des quatre pays ont concentré leur attention sur la formation communautaire pour des députés clés et leurs adjoints pour permettre à ceux-ci d'intervenir eux-mêmes dans le suivi des résultats du DSRP. La formation, offerte dans le Nord du Ghana et au Bénin, a pour objectif de développer l'expertise des comités dans l'utilisation des "cartes de score de la communauté" et des "bulletins de rapport des citoyens", afin qu'ils soient en mesure de réaliser des évaluations participatives sur le terrain de la prestation de services et des résultats stratégiques dans les domaines prioritaires recensés dans les DSRP nationaux. Fournie en étroite collaboration avec des groupes locaux de la société civile proches des pauvres, la formation a profité jusqu'à présent à six comités de contrôle du DSRP faisant partie du Réseau pour la réduction de la pauvreté, soit le Comité spécial de la réduction de la pauvreté au Niger, le Comité de l'environnement et de la réduction de la pauvreté en Tanzanie, le Comité sur la promotion de la femme et des enfants au Ghana, le Comité du budget et des finances au Malawi, la Commission de l'Economie et des Finances du Sénégal et la Commission des Finances et du Commerce du Bénin. Chacun de ces comités conduit, à son tour, un projet pilote relatif au suivi du DSRP national au niveau local.

Dans l'ensemble, ce champ d'activité est en train de s'avérer un élément de force pour les parlements dans les quatre pays examinés. Il est vrai que la performance actuelle n'a pas permis d'atteindre les objectifs visés, puisque les principaux comités de contrôle parlementaires commencent à peine à mener leurs activités et que les cadres de suivi nationaux dans les limites desquels ils sont censés travailler sont en train d'être instaurés. Dans ce contexte, il semble néanmoins y avoir un accord généralisé sur le fait que le suivi doit être une des fonctions premières des parlements; il y a certes un potentiel de coopération étroite avec les groupes de la société civile qui pourrait faciliter la marche en avant, et la structure des parlements, eu égard aux liens étroits que

5. Conclusions

Les conclusions tirées de cette évaluation sommaire brosse un tableau quelque peu fragmenté. Ainsi, la section 3 soulève des questions assez sérieuses sur la performance enregistrée jusqu'à présent par les DSRP dans les quatre pays examinés; la mise en œuvre des budgets ne s'est pas alignée sur les plans DSRP; les affectations PPTTE ont suscité des interrogations dans la plupart des pays; les considérations sexospécifiques ont pratiquement été ignorées; le suivi ne s'est pas fait de manière efficace; et les pauvres ne semblent pas avoir été valablement mobilisés. Dans le même temps, la section 4 indique que les parlements des quatre pays sont en train d'acquérir certains atouts qui laissent envisager la possibilité de surmonter les carences relatives aux DSRP. Les principaux comités parlementaires manifestent un engagement croissant dans certains champs d'action tendant à respecter les obligations DSRP; on a observé des signes intéressants d'initiative parlementaire dans le dossier de l'égalité entre les sexes; les parlements assument de plus en plus efficacement leurs fonctions relatives au suivi des résultats DSRP, grâce en partie aux liens positifs créés avec les groupes locaux de la société civile. Cela étant, cette force grandissante coexiste avec des déficiences continues sur le plan de la gestion du cycle budgétaire, et augure d'une distanciation entre les parlements et les pauvres.

Quelles conclusions opérationnelles peut-on dégager de cet assortiment complexe de constatations?

Il est clair qu'une des choses à retenir est que l'évaluation des DSRP jusqu'à présent doit aboutir à la conclusion que les échecs de performance sont généralisés. Réviser les DSRP existants du point de vue théorique et repenser la logique sous-tendant leur orientation économique risquent de ne pas être les correctifs appropriés à apporter aux échecs opérationnels observés dans les quatre cas de figure sur le plan pratique. Peut-être l'adage est-il vrai, que toutes les politiques économiques comportent des erreurs, et que c'est de là que découlent les difficultés opérationnelles. Quoi qu'il en soit, les lacunes dans la mise en œuvre pourraient être surmontées, et les stratégies économiques pourraient alors s'avérer plus efficaces.

Qu'en est-il de la contribution éventuelle des parlements aux correctifs de performance DSRP?

Il ressort de l'examen que cette question nécessite des réponses prudentes :

- Les quatre parlements montrent que la meilleure contribution qu'ils peuvent apporter aux DSRP a trait au suivi, en particulier dans les cas (comme au Niger, au Malawi et en Tanzanie) où des relations constructives ont été forgées entre les parlements et des groupes locaux de la société civile; les députés s'emploient à assurer ce travail de suivi avec une énergie et un enthousiasme manifestes; les organes exécutifs semblent être ouverts à la collaboration, tout comme le sont les groupes locaux de la société civile, et les députés disposent, au sein du système de gouvernance, des relations structurelles voulues (en servant d'intermédiaires entre les électeurs et le pouvoir central) pour favoriser un tel travail de contrôle au niveau communautaire; or, tout indique que les députés et les comités auraient beaucoup d'avantages à tirer d'une formation qui améliorerait leur capacité à accomplir un tel travail (à en juger d'après le haut degré d'enthousiasme des députés qui ont suivi la formation du Réseau pour la réduction de pauvreté sur les "cartes de score de la communauté" et les "bulletins de rapport des citoyens" dans le nord du Ghana et au Bénin).
- Trois comités parlementaires dirigés par des femmes ayant participé à l'examen montrent aussi que ces organes ont la volonté et la capacité de faire davantage pour l'égalité entre les sexes dans le contexte des DSRP; il semble s'agir là d'un élément crucial qu'on pourrait renforcer pour améliorer la performance DSRP dans un domaine stratégique qui, étonnamment, est peu performant. Mais comment s'y prendre? Selon les conclusions de l'évaluation, ce dont on a besoin dans le contexte actuel, c'est de nommer des femmes députées à la tête de comités clés qui peuvent s'insérer efficacement dans le cadre de contrôle des DSRP; le premier pas vers la réalisation de cet objectif est d'accroître le nombre de députées au sein des parlements (mandat que c'est donné maintenant le Niger pour les élections de cette année), puisque c'est la seule façon pour les femmes d'espérer un jour assumer la présidence d'un comité clé; ce dernier pourra alors servir à promouvoir le dossier de l'égalité entre les sexes dans le contexte des DSRP. On peut également améliorer la formation et le soutien technique offerts aux comités dirigés par des femmes, afin de renforcer et de soutenir leur impact permanent (comme c'est le cas de l'assistance ACIDI au Comité du bien-être social pour la promotion de budgets sensibles aux besoins des femmes au Malawi, et le soutien ACIDI au

Comité chargé de la promotion de la femme et des enfants au Ghana). Est également important l'élargissement du rôle des femmes députées dans les principaux comités de contrôle tel le Comité du budget et des finances au Malawi ou le Comité des finances au Ghana. Cela étant, les faits constatés durant cette évaluation mettent en exergue le fait que des comités pilotés par des femmes sont la force motrice qui vraisemblablement aura un impact direct sur le volet égalité entre les sexes des DSRP.

- Par ailleurs, les parlements sont en train d'aiguiser leur sens du repérage des grands dossiers et de les faire avancer avec un surcroît de détermination et d'attention (comme dans le cas de l'éducation en Tanzanie et celui de l'intégration de l'action contre le VIH/SIDA au Malawi). Le surplus d'attention accordé à la réduction de la pauvreté pour en faire une priorité est en soi un exemple de cette forme d'activisme d'orientation stratégique dont font montre les quatre parlements. Certains parlementaires perçoivent aussi leur rôle comme consistant, dans une large mesure, à exploiter ces dossiers spécifiques avec leurs électeurs et à mobiliser ces derniers pour qu'ils intensifient leur action communautaire dans le but de faire avancer ces dossiers à l'échelon local, comme l'ont fait certains députés tanzaniens pour la construction de nouvelles écoles dans le pays. Des députés nigériens voient également leur rôle en ces termes, c'est-à-dire tâcher d'éduquer les populations locales de sorte qu'elles prennent des initiatives pour favoriser le développement économique de leurs communautés. Dans ce contexte, il est primordial que les principaux comités de contrôle des DSRP échangent leurs points de vue sur les politiques. Les questions liées à la politique macroéconomique sont peut-être parmi les plus complexes auxquelles font face les députés et leurs comités, mais compte tenu de leur importance dans la définition des priorités stratégiques en matière de réduction de la pauvreté, il apparaît essentiel de les intégrer à l'ordre du jour des discussions stratégiques et des activités d'apprentissage des comités de contrôle des DSRP.

En tout état de cause, il reste deux obstacles de taille devant la contribution des parlements à une meilleure performance DSRP. Tout bien considéré, les faits constatés dans le cadre de cet examen mettent en relief deux principaux points faibles dans les parlements.

L'évaluation a fait ressortir un problème commun à tous les

pays, à savoir le manque de contrôle budgétaire et financier de la part du parlement. S'il est vrai que cela est en partie dû à l'habileté politique de l'exécutif qui réussit à passer outre le parlement en matière financière, il n'en demeure pas moins que ce point faible est la conséquence de la capacité limitée des députés à assurer un contrôle financier détaillé sur le processus budgétaire. La situation est d'autant pire que le parlement ne dispose pas de ressources. Il s'ensuit que les députés et les comités parlementaires ne bénéficient pas du personnel de soutien dont ils ont besoin pour jouer efficacement leurs rôles de contrôleurs financiers.

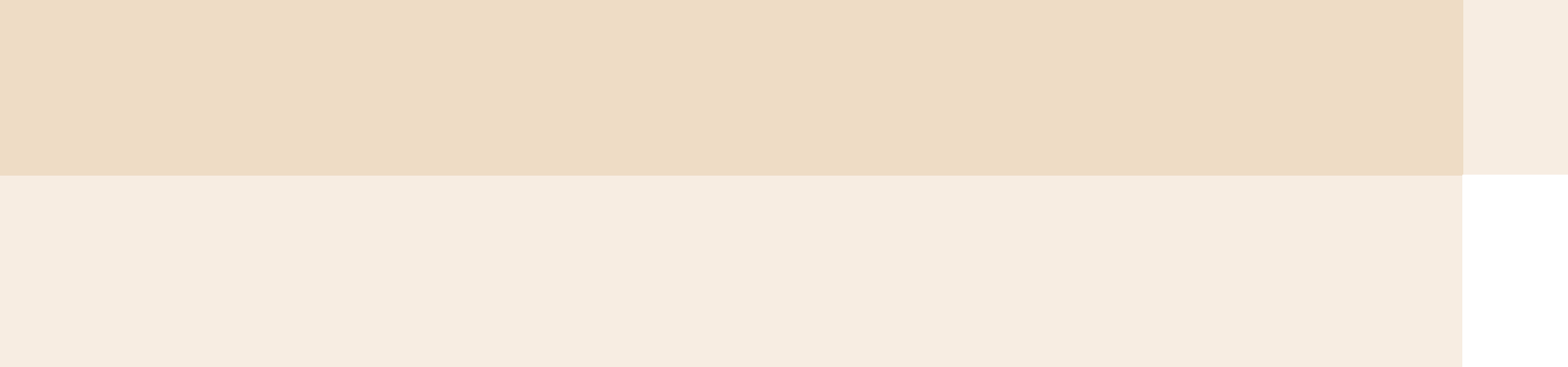
Le deuxième grand obstacle est la création de liens rapprochés entre les parlements et les pauvres. Au cœur du concept DSRP il y a l'importance accordée à la participation des pauvres. C'est un engagement qui n'a pas été facile du tout à opérationnaliser en Afrique, et l'examen a révélé des difficultés fondamentales de la part des parlements à mobiliser les pauvres et à intégrer leur point de vue dans la prise de décisions relatives aux DSRP.

Cette deuxième lacune constitue un défi majeur et de longue haleine pour l'ensemble du processus DSRP, que les parlements ne sauraient relever tous seuls. Cela étant dit, s'agissant du premier obstacle, la formation, le partage des leçons apprises et la collaboration pourraient s'avérer utiles. Par exemple, le Comité du budget du Malawi a élaboré des stratégies dans plusieurs domaines dont pourraient s'inspirer d'autres comités. La contribution de l'Ouganda et du Kenya au Réseau pour la réduction de la pauvreté pourrait aider à injecter des idées plus tôt dans le processus budgétaire des quatre pays examinés.

Cet aspect du travail budgétaire mérite assurément d'être un pôle de convergence pour le renforcement des comités de contrôle des DSRP dans les mois à venir. Il y a lieu d'organiser des ateliers de formation et de renforcement des capacités sur le contrôle du processus budgétaire et l'analyse de l'orientation générale à l'intention des députés en tant que groupe et, a fortiori, à ceux qui siègent aux comités de contrôle des DSRP.

Les points faibles des parlements réduits en ce qui a trait au cycle budgétaire, le potentiel de contribuer à améliorer la performance DSRP sera encore plus considérable à l'avenir.

3 juin 2004





Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5
Postfach 51 80
D-65726 Eschborn
Telefon: +49 (0) 61 96 79-0
Fax: +49 (0) 61 96 79-11 15
E-Mail: postmaster@gtz.de
Internet: <http://www.gtz.de>

Im Auftrag des BMZ



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

