

Pour un contrôle parlementaire des politiques de développement

Depuis plusieurs années, les OSC françaises ont engagé un dialogue avec les parlementaires sur la modernisation de notre politique de coopération. Elles estiment que dans une démocratie moderne, cette politique devrait répondre à certains critères de transparence et pouvoir être évaluée et contrôlée par le Parlement. Plus largement, ce contrôle devrait porter sur l'ensemble des politiques publiques ayant un impact sur le développement des pays du Sud. La France a pris un certain nombre d'engagements internationaux en faveur de la réduction de la pauvreté dans le monde ou de l'appui à la démocratie. Il est donc, tout à fait légitime, et nécessaire, que la représentation nationale exerce pleinement son pouvoir de contrôle et d'évaluation de ces politiques. Les organisations de la société civile sont prêtes, pour leur part, à apporter leur appui à cet exercice de transparence.

A l'occasion des élections présidentielles et législatives 2007, les ONG demandent aux candidats de s'engager à mettre en place des mécanismes de contrôle parlementaire et citoyen conformément à la constitution et à l'esprit de toute démocratie moderne.

1-Le constat : un contrôle démocratique insuffisant sur la politique de coopération et les politiques publiques liées au développement

Les ONG dressent le constat d'une insuffisance du contrôle démocratique sur les politiques publiques ayant un impact direct sur le développement des pays du Sud. Le Parlement n'exerce que partiellement son pouvoir de contrôle et d'évaluation de ces politiques :

- Les politiques menées par les organisations internationales, de même que les accords internationaux, ont des conséquences directes sur les conditions de vie, au Nord comme au Sud du monde. Ainsi, le FMI joue un rôle déterminant pour la stabilité monétaire et financière de la planète ; la Banque mondiale joue un rôle pivot dans l'allocation des flux d'aide au développement et la définition des politiques macroéconomiques menées dans les pays du Sud ; notre économie dépend des négociations menées à l'OMC ; la lutte contre les pandémies, le dérèglement climatique, le terrorisme et la criminalité transnationale sont des processus qui se construisent au niveau international. Et pourtant, ces sujets vitaux ne font presque jamais l'objet de débats au sein du Parlement.
- D'une façon plus générale, dans notre République, tout ce qui concerne la politique étrangère de la France est censé ressortir du « domaine réservé » du Président de la République, particulièrement quand il en va de l'engagement militaire de la France ou des relations avec les pays d'Afrique. Cette tradition française n'est en rien constitutionnelle ; il appartient à la représentation nationale de se saisir de ces domaines dits réservés. Le pouvoir du Parlement sur le contrôle des politiques publiques ne devrait souffrir d'aucune limitation même lorsque, par nature certains sujets nécessitent une forte confidentialité.
- La création d'une mission « APD » dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF a certes amélioré la présentation de l'APD française, mais l'aide française au développement reste fragmentée et peu lisible.

De même, il n'existe pas de mécanisme qui permette un dialogue permanent et structuré entre les parlementaires et les organisations de la société civile sur ces questions. Les organisations de la société civile interpellent régulièrement les députés et les sénateurs sur les sujets qui les préoccupent, mais souvent de façon aléatoire et avec une efficacité relative, faute d'un lieu ou d'un lien adéquat entre les élus et les acteurs de la société civile engagés dans la solidarité internationale. A côté des instances parlementaires ad hoc, il manque, nous semble-t-il, un espace de dialogue entre les représentants de ces instances et ces organisations.

2-Les propositions des ONG pour renforcer le contrôle parlementaire et citoyen

Les ONG ont conscience qu'un renforcement du contrôle parlementaire des politiques de développement doit s'inscrire dans un projet plus large de modernisation de nos institutions qui réhabiliterait le rôle du Parlement et renforcerait la participation des associations de citoyens. En cela, les propositions qui émanent de différents partis politiques pour rééquilibrer nos institutions ou mettre en place des mécanismes de démocratie participative nous semblent fondamentales. En particulier, le pouvoir de contrôle du Parlement sur le gouvernement et les administrations en matière de politique étrangère devrait être considérablement renforcé¹.

En ce qui concerne plus précisément les politiques touchant au développement des pays du Sud, les ONG soutiennent plusieurs propositions, dont certaines émanent des parlementaires.

Proposition 1 : Créer une délégation parlementaire aux organisations et négociations internationales

Plusieurs parlementaires, des deux chambres et de couleurs politiques différentes, ont recommandé dans leurs rapports ou présenté, au cours des deux dernières législatures, des propositions de loi visant à instaurer une délégation parlementaire sur la mondialisation ou les relations économiques internationales². En effet, une telle délégation, à l'Assemblée nationale et au Sénat, répondrait au déficit actuel de débat et d'information parlementaire sur les systèmes internationaux de régulation.

A l'image de la délégation à l'Union européenne, la délégation aux organisations et négociations internationales devrait avoir pour mission d'informer le Parlement et de permettre des interventions auprès du gouvernement quant à son action au sein des différentes organisations internationales et lors des négociations de traités ou d'accords multilatéraux et de leur mise en œuvre³.

Une telle délégation auditionnerait et assisterait les représentants français au sein des organisations internationales, produirait des rapports, se saisirait ou serait saisie de propositions ou projets de loi afférents et nommerait des parlementaires dans les délégations de la France lors des sommets internationaux. Pour être efficace, une telle délégation, devrait bénéficier de moyens matériels et humains suffisant.

Proposition 2 : Instituer un débat parlementaire régulier autour des politiques publiques ayant trait au développement

Les questions ayant trait au développement des pays du Sud doivent faire l'objet d'un débat régulier au sein des deux chambres :

La politique d'aide publique au développement ne fait l'objet d'un débat qu'une fois par an, au moment de l'examen du projet de loi de finances. Or, il est toujours très difficile pour la

¹ Les commissions parlementaires devraient avoir la possibilité d'adopter des résolutions à caractère non normatif et les prérogatives des missions d'enquête parlementaires élargies. En particulier, les commissions des affaires étrangères et des finances devraient disposer de véritables pouvoirs de contrôle et d'évaluation des politiques extérieures. Enfin, le champ de compétence de la commission des affaires étrangères devrait être étendu au suivi des organisations et négociations commerciales et financières internationales, ainsi qu'à l'aide publique au développement. Actuellement, ses compétences définies, pour la chambre basse, par l'article 36 du règlement de l'Assemblée nationale, se limitent aux relations internationales, politique extérieure, coopération, accords et traités internationaux.

² Recommandation d'Yves Tavernier (député PS), dans son rapport d'information N°3478 de « créer une délégation aux institutions financières internationales », décembre 2001. Propositions de loi de Jean-Claude Lefort (député PCF) du 13 février 2003 « tendant à la création d'une délégation parlementaire d'évaluation de la mondialisation et de ses effets », de Serge Lepeltier (sénateur UMP), soutenue par une cinquantaine de sénateurs UMP, du 13 novembre 2003 et d'Alain Suguenot (député UMP), du 21 juillet 2004, « visant à la création de délégations parlementaires à la mondialisation ».

³ FMI, la Banque mondiale, l'OMC, l'OCDE, le Forum de stabilité financière, le GAFI et les différents organismes des Nations Unies, G8, Club de Paris etc.

représentation nationale d'avoir une vision d'ensemble de la politique française de coopération. Une loi d'orientation et de programmation sur la coopération au développement permettrait de fixer les grands objectifs de cette politique publique, tout en donnant une plus grande visibilité à sa programmation financière et à l'évolution de ses différents instruments. Le contrôle de l'exécution d'une telle loi serait effectué par les commissions idoines, tout au long de la législature⁴. Par ailleurs, les documents budgétaires, qui ont été réformés dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF devraient encore être améliorés⁵ et être disponibles suffisamment tôt avant la tenue des débats budgétaires.

Le débat parlementaire devrait aussi se structurer, dans les commissions idoines et au sein de la future délégation aux organisations et négociations internationales, autour des rapports suivants du gouvernement au parlement :

- le rapport annuel sur les institutions financières internationales, qui devrait être transmis bien en amont du vote de la loi de finances⁶ ;
- le rapport annuel sur la COFACE, qui doit être produit à l'occasion de chaque projet de loi de finances devrait être transmis aux commissions suffisamment tôt et faire l'objet d'un véritable débat⁷ ;
- un rapport annuel sur la coopération militaire, qui devrait être institué. Celui-ci serait discuté au sein des commissions de la défense et des affaires étrangères.

Sur chacun, un rapporteur devrait être nommé dans les commissions compétentes et leur rapport, faire l'objet d'un vote.

Proposition 3 : systématiser la contribution des OSI au débat parlementaire

Le débat parlementaire doit s'inscrire dans le débat public, auquel participent les organisations de solidarité internationale. La création d'un lieu permanent de dialogue Parlement-ONG et les auditions sont deux modalités qui permettraient pérenniser cette participation active.

3.1 La création d'un lieu permanent de débat entre parlementaires et ONG

Un espace permanent de dialogue entre les parlementaires et les ONG sur les questions de développement devrait être créé. Il permettrait aux ONG d'intervenir régulièrement et d'échanger leurs expériences et leurs analyses avec celles des parlementaires. Des réunions de travail pourraient avoir lieu sur certains thèmes précis pendant toute la législature.

Un tel lieu pourrait prendre la forme d'un groupe d'étude sur les OSI, comme cela était le cas sous la précédente législature, ou celle d'un forum permanent Parlement-ONG⁸.

3.2 L'audition des acteurs de la société civile par les commissions parlementaires idoines

⁴ Le rapporteur pour avis de l'Assemblée nationale sur l'APD, Jacques Godfrain (UMP), propose également, dans son rapport sur le PLF 2007 la création d'un « groupe de suivi permanent sur l'APD et la dette ». Celui-ci serait constitué de membres de la Commission des affaires étrangères et de la Commission des finances. Il assurerait un suivi de l'APD et des annulations de dettes, en particulier de l'exécution de la loi de programmation, tout au long de la législature. Cette proposition est a priori intéressante, mais conviendrait d'être précisée. En particulier, la création d'un tel groupe ne saurait constituer une réponse aux demandes des ONG et de plusieurs parlementaires de constituer une commission d'enquête parlementaire sur l'origine de la dette des pays du Sud détenue par la France et les conditions de son annulation.

⁵ Ainsi, la répartition prêts/dons ou la ventilation sectorielle n'apparaît plus dans les documents budgétaires du PLF 2007. Le Document de politique transversale sur l'APD est mis à disposition très tardivement.

⁶ Théoriquement, le gouvernement est censé envoyer ce rapport au parlement avant le 30 juin de chaque année. Le rapport 2004-05 n'a été rendu public qu'en février 2006... avec huit mois de retard. Les parlementaires n'ont toujours pas reçu le rapport 2005-06 alors que l'année 2006 s'achève. Difficile, dans ces conditions, au parlement d'en débattre à l'occasion du débat sur le projet de loi de finances, qui se tient à l'automne.

⁷ Cf. article 134 de la loi de finances 2006.

⁸ J. Godfrain propose la création d'un tel forum dans son rapport sur le PLF 2007. Là aussi, le montage institutionnel d'un tel espace devrait être précisé.

Des auditions systématiques des organisations de la société civile par les commissions compétentes devraient être organisées à l'occasion du débat budgétaire et permettre des échanges sur les différents rapports présentés par le gouvernement au Parlement.

Plates-formes signataires :

-Coordination SUD

-CRID

-Plate-forme Dette & Développement

-Plate-forme pour la réforme de la COFACE

-Réseau pour la réforme des IFI