

Contrôle parlementaire des politiques de développement

Les demande des OSI

Constat

L'insuffisant contrôle démocratique des enjeux liés au développement

1. 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. 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 les politiques menées dans les pays du Sud ; des pans entiers de notre économie dépendent des négociations à l'OMC ; la lutte contre les pandémies, le dérèglement climatique, le terrorisme et la criminalité transnationale se jouent au niveau international. Et pourtant, ces sujets vitaux ne font presque jamais l'objet de débats au sein du parlement, tant il semblerait que le gouvernement français agisse seul en la matière.
2. D'une façon plus générale, tout ce qui ressort de la politique étrangère de la France, par coutume de la V^{ème} République, est censé ressortir du « domaine réservé » du Président de la République, notamment quand il en va de l'engagement militaire de la France. Cette tradition française n'est en rien constitutionnelle ; il appartient à la représentation nationale de se saisir de ces enjeux.
3. Les organisations de solidarité internationale (OSI) interpellent régulièrement les députés et les sénateurs de façon 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 au parlement, impliquant les députés ou parlementaires sensibles à leurs sirènes.

Une demande historique des ONG, qui doit aujourd'hui aboutir

Différents collectifs d'OSI plaident depuis de nombreuses années pour un renforcement du contrôle parlementaire. Pas toujours de façon concertée :

- contrôle de la politique française au sein des institutions financières internationales (Réseau IFI, PFDD) ;
- contrôle de la politique de coopération – i.e. l'ensemble de l'enveloppe APD (Commission APD de C. SUD) ;
- contrôle des activités de la COFACE pour le compte de l'Etat (plate-forme COFACE, Amis de la Terre) ;
- défense des intérêts et des positions des OSI (Coordination SUD) ;
- Association plus étroite des OSC aux débats parlementaires (par ex. sur l'agriculture : RADIS) ;
- Contrôle et mise en cohérence de l'ensemble des politiques françaises ayant trait au développement (2005 PDE) ;
- Suivi et contrôle de la coopération française dans les domaines culturel, technique et militaire (Survie).

Les modalités du contrôle parlementaire sont nombreuses. Les OSI ont pu obtenir ponctuellement un contrôle renforcé sur certains dossiers (questions au gouvernement, mission d'information), **mais il manque aujourd'hui clairement un contrôle institutionnalisé, plus permanent**. C'est autour de cet enjeu que plusieurs grands collectifs d'OSI, sous la houlette de Coordination SUD et avec le soutien d'une campagne d'opinion d'Oxfam France – Agir ici, ont décidé de faire converger

leurs efforts pour que 2007 marque un vrai tournant dans l'appropriation des enjeux du développement par le parlement.

Les propositions retenues

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

Objet : à l'image de la délégation à l'Union européenne (aujourd'hui la plus active), la délégation à la mondialisation aura pour mission d'informer le parlement et de contrôler l'action du gouvernement dans les différentes organisations internationales¹ et lors des négociations de traités ou d'accord multilatéraux et de leur mise en oeuvre. Moyens : rapports, auditions, assister les représentants français au sein des organisations internationales, se saisir ou être saisie de propositions ou projets de loi afférents.

Intérêt d'une telle demande :

- d'un point de vue politique : répond à un cruel manque de débat et d'information parlementaire autour des enjeux de régulation planétaire.
- d'un point de vue stratégique : elle a déjà été formulée, avec de légères nuances, par les groupes PC (Lefort en 1999 et 2003) et UMP (Lepeltier au Sénat en 2003, Suguenot à l'AN en 2004), ainsi que par le socialiste Tavernier (rapport parlementaire fin 2001) et le parallèle avec la délégation à l'UE plaide en notre faveur.
- d'un point de vue technique : proposition suffisamment ciblée.

Enjeu : démontrer l'incapacité des lieux existants (Commissions AE et Finances notamment) à assurer ce rôle – il faut prévenir notamment un tir de barrage de la Commission affaires étrangères, dont certains membres se sont déjà sentis déposséder d'un pan important de leur mandat avec la création de la délégation UE.

Proposition 2 : Instituer un débat parlementaire régulier autour des enjeux de développement

Objet : Demander que se tienne effectivement chaque année (comme il est prévu), un véritable débat dans les commissions pertinentes, au sein de la délégation aux OI et/ou en plénière, autour des rapports suivants du gouvernement au parlement. Sur chacun, un rapporteur spécial devra être nommé (si ce n'est déjà le cas) dans la/les commissions compétentes et leur rapport, faire l'objet d'un vote :

1. sur l'APD : les 2 documents gouvernementaux - le « bleu » et le « orange » (ou DPT – document de politique transversale), qui recouvrent l'ensemble des crédits de l'APD², (veiller à ce que le DPT soit transmis dans les temps). En la matière les rapports parlementaires existent déjà (dernièrement, Rapports Emmanuelli, Godfrain et Charasse).
2. le rapport annuel sur les IFI (veiller aussi aux échéances),
3. le rapport annuel sur la COFACE (jamais produit mais inscrit dans les textes)
4. un rapport annuel sur la coopération militaire à créer

Enjeu : concernant la coopération militaire, les parlementaires sont généralement frileux car la pratique de la V^{ème} République en a fait un « domaine réservé » de l'Elysée. Il faudra donc susciter

¹ à commencer par le FMI, la Banque mondiale, l'OMC, l'OCDE, le Forum de stabilité financière, le GAFI et les différents organismes des Nations Unies.

² Les découverts du Trésor, pour des raisons de technique budgétaire, ne peuvent être intégrés dans un tel exercice. Pour autant, les parlementaires sont tout à fait libres d'aborder, par exemple, le sujet des annulations de dette comptabilisées en découvert du Trésor, lors de cette discussion.

un changement de mentalités de nombreux parlementaires pour obtenir qu'un rapporteur spécial soit nommé sur cette question.

Proposition 3 : systématiser la contribution des OSI au débat parlementaire

- **Des auditions systématiques** par les commissions compétentes à l'occasion du débat sur les différents rapports.
- **Créer un groupe d'études OSI - Parlement**

Le débat parlementaire doit s'inscrire dans le débat public, auquel participent les OSI. La création d'un groupe parlementaire et les auditions sont les deux modalités que nous proposons pour institutionnaliser cette participation active.

Enjeu : Identifier un groupe de parlementaires intéressés pour mettre en place un tel groupe lors de la nouvelle législature.

Les rouages du contrôle parlementaire

Commissions permanentes

Au Sénat comme à l'Assemblée, les instances les plus importantes pour l'instruction des projets et propositions de lois, en particulier le budget, sont les Commissions permanentes, également dotées d'une mission de contrôle de l'action gouvernementale dans leur secteur d'activité.

Dans chaque chambre, les commissions permanentes ont été fixées à six par la constitution :

A l'Assemblée Nationale :

Les commissions permanentes, dont le nombre a été fixé à 6 par la constitution :

- La commission des affaires culturelles, familiales et sociales (145 membres)
- La commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (traite des problèmes économiques par secteurs) (145 membres)
- La commission des affaires étrangères (73 membres)
- La commission de la défense nationale et des forces armées (73 membres)
- La commission des finances, de l'économie générale et du plan (73 membres)
- La commission des lois constitutionnelles (73 membres)

Au Sénat :

- La commission des Affaires culturelles
- La commission des Affaires économiques et du Plan
- La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées
- La commission des Affaires sociales
- La commission des Finances, du contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation
- La commission des Lois constitutionnelles

En débat actuellement à l'Assemblée nationale (proposition du président Jean-Louis Debré) :

Fusionner les Commissions Affaires étrangères et Défense, afin de libérer une place pour une Commission Affaires culturelles distincte des affaires sociales.

La proposition a de fortes chances de passer dans les mois qui viennent. Avantage : diluer le lobby du ministère de la défense, que représentait la commission défense, dans un ensemble plus vaste / Risque : restreindre la liberté de parole de la Commission AE en matière de défense.

Délégations et offices parlementaires

Créés en 1979, les délégations et les offices sont des instances stables d'information sur des sujets transversaux ne relevant pas en propre des compétences d'une seule commission permanente. Elles n'interviennent pas directement dans les procédures législatives (même la pratique est parfois différente, comme dans le cas de la délégation à l'UE), mais confortent et prolongent l'activité de contrôle des commissions permanentes.

- Assurer une veille juridique et technique
- Informer les parlementaires
- Evaluer les conséquences des décisions prises par les institutions compétentes dans ces secteurs

Créées par la loi (elles nécessitent une modification du règlement parlementaire), elles peuvent être communes aux deux chambres ou propres à chacune. Elles sont reconduites d'une législature à l'autre et sont dotées d'au moins un administrateur (la délégation à l'UE en compte 10).

Les **délégations** sont au nombre de 5 (les mêmes à l'Assemblée nationale qu'au Sénat) :

- [Pour l'Union européenne](#)
- [Pour la planification](#)

- [Pour les problèmes démographiques](#)
- [Aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes](#)
- [A l'aménagement et au développement durable du territoire](#)

Similaires aux délégations, les **offices d'évaluation** portent davantage l'accent sur une réflexion prospective à long terme. Elles sont au nombre de trois (identiques dans les deux chambres) :

- Choix scientifiques et technologiques
- Législation
- Politiques de santé

Depuis 1999, le contrôle parlementaire s'opère également à travers la **mission d'évaluation et de contrôle** (MEC)³ sur l'utilisation des crédits votés par le parlement.

Pour la création de toute délégation, tout office d'évaluation, il faut pouvoir justifier que le dossier n'est pas couvert (suffisamment) par les commissions, délégations et offices existants.

Modalités de contrôle

Ces différentes instances peuvent notamment :

- élaborer ou commander, notamment au gouvernement (mais aussi à la Cour des Comptes concernant la MEC), des avis ou rapports,
- demander des informations, poser des questions au gouvernement
- effectuer des auditions de toute personne jugée utile,
- examiner des textes soumis à l'Assemblée.

Les groupes d'étude

Ces groupes ne sont pas des instances de contrôle, mais plutôt des relais sur des questions précises (ce qui pourra se traduire, en particulier par des questions au gouvernement). La constitution de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels étant prohibée par le règlement parlementaire, le lobbying de nombreuses corporations passe par ces groupes d'étude.

L'agrément d'un groupe d'études est accordé par le Bureau de l'AN (ils n'existent pas au Sénat), après consultation des commissions permanentes compétentes. Il donne droit à un certain nombre de facilités matérielles de fonctionnement (sur la base du volontariat, un fonctionnaire chargé d'en assurer le secrétariat ; salles de réunion, etc., mais aucun crédit de fonctionnement).

Le dynamisme des groupes d'études (il en existe plus de 120) dépend beaucoup de son président (un député), du fonctionnaire qui en assure le secrétariat et des organisations avec lesquelles le groupe travaille. Il faut justifier, pour obtenir leur création, qu'il n'existe pas de groupe couvrant le même domaine d'étude. Leur reconduction n'est pas automatique ; elle doit être décidée par le bureau lors de chaque nouvelle législature. Il existe, pour ce qui intéresse les OSI, des groupes d'étude sur le quart-monde, sur les droits de l'homme, sur les problèmes de l'eau, sur l'économie sociale, sur la démographie et la population, sur le développement de la vie associative et le bénévolat, ou encore sur l'OMC et la régulation commerciale - on remarquera que ce dernier est présidé par Olivier Dassault...

³ La MEC a été créée en 1999 afin de mieux exercer les prérogatives reconnues au Parlement en matière de contrôle de l'utilisation des crédits votés en loi de finances. En collaboration avec la Cour des comptes, elle a consacré ses travaux, en 1999, à la politique autoroutière, à la gestion des effectifs et des moyens de la police nationale, aux aides à l'emploi et aux fonds de la formation professionnelle ; en 2000, à la gestion financière des universités, au fonctionnement des COTOREP et au recouvrement de l'impôt ; en 2001, à l'emploi des moyens de la justice, au logement social et au financement et à la gestion de l'eau. Voir <http://www.assemblee-nationale.fr/11/contrôle/evaluation-11leg.asp>

Eléments de comparaison européens quant au contrôle des IFI

Issus principalement du Rapport de Halifax Initiative, Agir ici et Campagna per la Riforma della Banca Mondiale *Hors de contrôle ? La surveillance des institutions de Bretton Woods par les législateurs*, décembre 2004 ⁴

En Allemagne :

- ✓ La banque centrale partage le rôle de surveillance à l'égard du FMI avec le ministère des finances.
- ✓ L'autorité de surveillance de la BM est détenue exclusivement par le ministère du développement
- ✓ L'Administrateur est désigné parmi les hauts fonctionnaires (rôle important de la Banque centrale pour le choix)
- ✓ Prise de décision en consultation étroite avec le ministère concerné
- ✓ Autonomie de leurs administrateurs dans l'interprétation de la stratégie et la conduite des négociations.
- ✓ Implication de la société civile dans la prise de décision
- ✓ Les parlementaires font partie, au titre d'observateurs, de la délégation allemande lors des réunions annuelles de la Banque mondiale et du FMI.
- ✓ La **Commission parlementaire sur la coopération et le développement** examine certains projets et politiques de la Banque. Certains parlementaires ont visité des projets financés par la Banque.
- ✓ L'Allemagne a un **débat législatif sur les rapports annuels qu'elle produit sur les IFIs**

En Suède :

- ✓ La banque centrale partage le rôle de surveillance à l'égard du FMI avec le ministère des finances.
- ✓ Administrateur désigné par tour de rôle aux membres du groupe (groupe nordique)
- ✓ Existence d'un comité monétaire et financier dans le groupe « nordique-Balte », qui se réunit deux fois par an pour se mettre d'accord sur les principales questions politiques en vue du conseil d'administration du FMI.
- ✓ Implication de la société civile dans la prise de décision
- ✓ Existence de **comité spécial ou permanent au parlement qui traite les affaires relatives aux IFIs**, mais n'a pas de caractère obligatoire

En Angleterre :

- ✓ L'autorité de surveillance de la BM est détenue exclusivement par le ministère du développement
- ✓ L'Administrateur est désigné parmi les hauts fonctionnaires.
- ✓ Prise de décision en consultation étroite avec le ministère concerné : autonomie de leurs administrateurs dans l'interprétation de la stratégie et la conduite des négociations.
- ✓ Implication de la société civile dans la prise de décision
- ✓ Existence de comité spécial ou permanent au parlement qui traite les affaires relatives aux IFIs, mais n'a pas de caractère obligatoire
- ✓ Le Royaume-Uni possède un **comité de développement international permanent** (les révisions budgétaires, l'architecture financières, étude sur la stratégie des politiques de développement.)

Au Canada, une sous-commission **parlementaire** contrôle exclusivement les IFI.

⁴ http://www.halifaxinitiative.org/index.php/Resources_Publications/584. Voir aussi http://www.globenet.org/ifi/article.php3?id_article=253&var_recherche=contr%F4le+parlementaire.