



REPUBLIQUE DU SENEGAL
ASSEMBLEE NATIONALE

XIIème ASSEMBLEE GENERALE DU RESEAU AFRICAIN
DES PERSONNELS DES PARLEMENTS (RAPP)

Dakar (Sénégal), 14-18 septembre 2015

Présentation de Monsieur Seydou DIOUF

Expert en droit parlementaire

sur

***Le contrôle parlementaire de l'aide publique au
développement***

CONTROLE PARLEMENTAIRE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

INTRODUCTION

Pour atteindre les objectifs de développement qu'ils se sont fixés, les pays doivent déployer efficacement leurs ressources, tant internes qu'externes en fonction des priorités de développement.

En Afrique, en dépit de la part importante du secteur informel dans les économies nationales, les Etats s'emploient de plus en plus à la mobilisation des ressources intérieures (impôts, droits et taxes) pour le développement.

Toutefois l'aide publique au développement y représente une part importante du total des dépenses des Gouvernements.

A titre d'exemple, au Sénégal l'APD concourt de façon remarquable au financement de l'investissement public et cela suivant une progression continue.

Rapportée au budget général pour les années 2010, 2011 et 2012, la part de l'APD se présente comme suit :

Année	Budget général (Mds)	APD (Mds)	Part relative
2010	1823	480	24,3%
2011	2081	542	26%
2012	2267	698	30,74%

Comme autre indicateur, il convient de retenir que les financements externes ont atteint, en 2012, 58% du budget d'investissement (1189

Mds). Ce taux était de 51,6% en 2011 pour des investissements globaux de 1049 Mds.

A travers sa fonction de représentant du peuple, le Parlement doit veiller à ce que les ressources publiques disponibles soient orientées sur les intérêts des populations et exécutées de manière responsable et transparente.

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 Août 1789, reprise par les préambules de nos constitutions, fonde le pouvoir budgétaire du parlement.

Son article 14 dispose que *« tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes, ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »*.

Il revient donc au parlement, en tant que « contrôleur » de l'action publique, de demander des comptes au gouvernement au nom du peuple.

Pour un grand nombre de pays africains, l'APD reste la principale source de financement extérieur et revêt une grande importance dans la réalisation des objectifs de développement arrêtés dans les stratégies nationales ainsi que des objectifs du millénaire (OMD).

Les parlements ne peuvent dès lors s'exonérer d'en contrôler la destination, la mise en œuvre et l'efficacité même si l'étendue de ce rôle

varie en fonction du cadre institutionnel, des ressources financières et humaines dont dispose chaque parlement.

La déclaration de Paris de 2005 souligne expressément l'importance du contrôle parlementaire. En son paragraphe 48 les pays partenaires s'engagent à renforcer en tant que de besoin le rôle des parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou du budget.

La déclaration du troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement organisé à Accra en Septembre 2008 considère les parlements « comme des acteurs clés de la responsabilisation au niveau national » et met l'accent sur « l'importance pour les gouvernements et les partenaires financiers de travailler avec les parlements et de s'ouvrir au contrôle parlementaire ».

La présente communication a pour objet d'entrouvrir les opportunités d'implication du parlement pour améliorer l'efficacité de l'aide au développement.

Pour être efficace, l'implication de parlement doit s'intéresser aux trois phases de tout cycle de politique de développement que sont :

- La phase de formulation de la stratégie nationale ou d'élaboration de la politique sectorielle,
- La phase de mise en œuvre,
- La phase de contrôle de suivi et d'évaluation.

Les priorités de développement d'un pays sont généralement présentés dans un document de référence (DSRP, SENDES, DPES, ...PSE) qui sert de base de négociation avec les partenaires techniques et financiers.

Ces documents sont établis par l'exécutif qui, aux termes de la constitution a la compétence exclusive de définir et de mettre en œuvre la politique de la Nation.

Toutefois les parlementaires doivent s'impliquer dans leur formulation afin de s'assurer que les intérêts des populations sont correctement pris en charge.

A cette fin le parlement peut faire recours aux procédures informatives que lui confère son règlement intérieur pour organiser des consultations avec le gouvernement autour des stratégies nationales de développement.

Ces procédures informatives concernent à la fois les questions individuelles des parlementaires, les auditions en commission ainsi que les missions d'information ou d'études.

Par ailleurs, dans la plupart des pays, les partenaires techniques et financiers créent des groupes de travail par secteur, généralement avec l'exécutif, avec un chef de file bien identifié. Les commissions parlementaires doivent chercher à y être représentées.

Par ailleurs, dans une démocratie moderne, l'exercice par le parlement de ses fonctions de représentation, de législation et de contrôle requiert de plus en plus un dialogue entre les parlementaires et les organisations de la société civile pour permettre aux premiers d'accéder aux informations utiles sur les différentes politiques sectorielles, et de procéder à une analyse approfondie desdites politiques.

Une fois la stratégie nationale élaborée, il revient au parlement d'exploiter différents moments des assemblées plénières pour débattre du contenu des politiques et plans de développement ainsi que des engagements souscrits par le gouvernement.

La mise en œuvre constitue la deuxième phase du cycle de la politique de développement. Elle nécessite souvent le soutien du législateur. En effet, du côté du parlement, le processus de mise en œuvre recouvre principalement le vote de la loi d'application des politiques publiques mais surtout l'adoption de la loi de finances et du programme triennal d'investissement public.

Même si elle n'est pas toujours substantielle, l'intervention du parlement dans le processus de prise de décision budgétaire constitue un grand moment de la vie parlementaire, tant par le temps qui lui est consacré chaque année que par le nombre de députés qu'elle mobilise.

Le processus d'adoption de la loi de finances est structuré en plusieurs étapes :

- Débat d'orientation budgétaire qui permet au gouvernement de présenter les grandes orientations de sa politique budgétaire et économique pluri annuelle et qui offre au parlement l'occasion, d'infléchir au besoin, les choix gouvernementaux.
- L'examen des budgets sectoriels par les commissions permanentes qui offre l'occasion aux parlementaires de passer en revue les différentes politiques sectorielles et leurs perspectives.
- L'examen en commission des finances qui constitue un moment fort de discussion sur les ressources publiques, y compris la dette publique, les dépenses du budget général ainsi que les conditions de l'équilibre budgétaire.
- Le partage des considérations générales sur le budget en Assemblée plénière avant le vote de la loi de finances.

Chacune de ces étapes doit être un moment pour les parlementaires de veiller à la pertinence des allocations budgétaires au regard des objectifs de développement.

Enfin l'aide publique au développement étant essentiellement destinée au financement de l'investissement, l'adoption du programme triennal d'investissements publics constitue une formidable opportunité pour les parlements de s'intéresser aux

différents projets d'investissements, à leurs besoins de financement et à la structure de leur financement tant interne qu'externe.

Le contrôle et l'évaluation constituent la troisième phase du cycle ;

Il s'agit en l'espèce de mettre les instruments de contrôle budgétaire du parlement au service de l'aide publique au développement et d'évaluer les effets des politiques publiques bénéficiaires de l'aide ainsi que leur efficacité en termes de réalisation des objectifs de développement.

Un contrôle budgétaire concomitant

Avec les nouvelles dispositions de la LOLF, le contrôle concomitant devient plus formel. Ainsi l'article 74 de la directive de l'UEMOA dispose que : « sans préjudice des pouvoirs généraux de contrôle du parlement, les commissions des finances veillent au cours de la gestion annuelle à la bonne exécution des lois de finances. A cette fin, le gouvernement transmet trimestriellement au parlement, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances. Ces rapports sont mis à la disposition du public. Les informations ou les investigations sur place que le parlement pourrait demander ne sauraient lui être refusées. Il peut procéder à l'audition des ministres».

En d'autres termes, les commissions des finances se trouvent dotées d'un pouvoir de contrôle à part entière, qui ne découle plus d'une délégation de la plénière de l'Assemblée. Elles sont ainsi appelées à devenir des organes parlementaires de contrôle avec d'importants moyens juridiques.

Par ailleurs, l'objet de ce contrôle se précise davantage : toute la gestion budgétaire est suivie et les délais réguliers d'information du parlement sont fixés.

En outre, la Commission des finances a toute latitude pour conduire des investigations sur place.

Dans ce cadre, il peut être institué au sein de la commission des finances une sous commission ou un groupe de travail chargé de se focaliser spécialement sur l'aide publique au développement.

Pour assurer efficacement sa mission la sous commission doit disposer d'informations sur l'aide fournie dans le cadre budgétaire ou en dehors de ce cadre.

En tout état de cause il est du ressort de la commission de finances de s'interroger sur certaines questions primordiales :

- Le volume de l'aide et son évolution dans le temps.
- Les principaux contributeurs du pays et les variations notées dans les positions des bailleurs.
- La répartition de l'aide publique décaissée par secteur (primaire, secondaire, tertiaire, quaternaire) voire par sous secteur, et hors secteur (appui budgétaire général, aide à la société civile et aux ONG).
- La répartition de l'aide par instrument de financement (aide projet, appui budgétaire général ou sectoriel, assistance technique, secours d'urgence,...)
- La répartition de l'aide par nature ou type de financement notamment la part des subventions et emprunts et surtout la compatibilité des conditions d'emprunt aux engagements souscrits par le pays dans son cadrage budgétaire ou en lien avec le pacte de convergence.
- La répartition de l'aide au profit de projets et programmes à caractère national ou par région géographique.
- Le soutien de l'aide à la stratégie nationale de développement à travers sa répartition par axe de ladite stratégie (création de

richesses, accès aux services sociaux de base, protection sociale, bonne gouvernance).

- La répartition de l'aide par objectif du millénaire.
- L'articulation de l'Aide publique au développement avec le financement interne notamment en mesurant l'écart entre le financement extérieur, généralement supérieur s'agissant des dépenses en capital, et celui interne.

Un contrôle budgétaire à postériori

Dans le cadre des efforts déployés pour exercer un contrôle plus efficace de l'aide et plus généralement du budget, le parlement doit travailler en étroite collaboration avec les institutions supérieures de contrôle.

En effet, au regard de la complexité technique des finances publiques, celles-ci ont pour fonction de fournir une analyse indépendante et objective, évaluant l'efficacité de l'emploi des fonds publics ainsi que la qualité de la gestion financière.

Au Sénégal, l'article 68 de la Constitution dispose que « la Cour des Comptes assiste le Président de la République, le gouvernement et le parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances ».

Suivi et évaluation des résultats

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'APD souligne expressément l'importance de la mesure des résultats. Elle engage les pays bénéficiaires à mettre en place des cadres d'évaluation orientés vers les résultats afin de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principaux axes de stratégies nationales et sectorielles de développement.

A différents stades du cycle budgétaire, les parlementaires doivent demander au gouvernement la mise à disposition des rapports d'avancement des programmes et projets financés par l'aide au développement.

Les rapports doivent servir de base au débat parlementaire sur les résultats obtenus à travers la mise en œuvre de l'aide.

Dans certains pays, les parlementaires, les Commissions parlementaires ou les réseaux parlementaires mettent en place des partenariats avec les OSC pour contrôler les résultats des stratégies nationales de développement au niveau local, en mettant à profit leurs liens avec les circonscriptions.

Par ailleurs, les visites de terrain qui permettent d'évaluer la réalisation des projets constituent également un moyen concret pour les parlementaires de contrôler les résultats des projets de développement, notamment ceux des projets financés par les bailleurs de fonds qui ne sont pas encore intégrés au budget de l'Etat.

Enfin, la responsabilité donnée au parlement de mener des enquêtes et des investigations sur des faits particuliers concernant la mise en œuvre de l'aide publique au développement peut se traduire par la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire.

Sa création relève exclusivement de l'initiative parlementaire. Dans la pratique celle-ci doit prendre la forme du dépôt par un ou plusieurs parlementaires, d'une proposition de résolution.

Cette proposition de résolution doit exposer les motifs de la demande et déterminer l'objet de l'enquête.

Toutefois, il ne peut être institué de commission d'enquête lorsque les faits incriminés ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

De même le déclenchement de poursuites judiciaires met fin aux travaux de la commission.

Les Commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt d'un rapport et au plus tard à l'expiration d'un délai fixé par le Règlement intérieur.

Conclusion

Comme dans bien des aspects du travail parlementaire, la consistance du contrôle et ses modalités de mise en œuvre peuvent différer selon la nature des Institutions.

S'agissant particulièrement du contrôle de l'aide publique au développement, qui ressortit beaucoup plus d'un contrôle technique, entendu comme ne mettant pas en jeu la survie du gouvernement, il est moins sensible aux différents régimes politiques.

Du reste, pour renforcer les capacités d'implication du parlement dans la mise en œuvre de l'aide et plus généralement du budget, certains parlements ont mis en place un service budgétaire ou une cellule d'expertise fonctionnant suivant des critères de neutralité et d'impartialité et disposant de capacités techniques nécessaires pour analyser les politiques publiques et le budget.

Enfin, contrairement à la production législative, le parlement exerce sa fonction de contrôle dans un environnement « concurrentiel ».

Non seulement d'autres acteurs comme les partis politiques, les ONG, les médias... participent à cette mission, mais chacun d'eux, en fonction de sa vocation et de sa représentativité, peut être amené à contester le travail de contrôle effectué par les parlementaires.

Selon les cas, l'environnement « concurrentiel » peut favoriser un véritable dialogue ou une émulation compétitive entre le parlement et les autres acteurs du débat public.

Conséquence pour le parlement : une remise en cause partielle du monopole de l'expression politique qui lui était traditionnellement reconnu mais aussi opportunité de valoriser son travail et faire valoir ses capacités à traiter des dossiers complexes tout en s'appuyant sur une légitimité démocratique.

Les parlementaires des pays pourvoyeurs d'aide s'en donnent les moyens, ceux des pays bénéficiaires ne doivent pas être en reste.

Je vous remercie.