



ASSEMBLEE NATIONALE
FRANÇAISE

ASSEMBLEE NATIONALE DU
BENIN

AU SERVICE
DES PEUPLES
ET DES NATIONS

SÉMINAIRE RÉGIONAL SUR LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE



Cotonou, 5 – 6 juin 2012

Photo en couverture, de gauche à droite :

M. René KOTO SOUNON, secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale du Bénin, M. Etienne PINTE, député des Yvelines, M. Boniface YEHOUEOME, vice-président de l'Assemblée nationale du Bénin, son Exc. M. Jean-Paul MONCHAU, ambassadeur de France au Bénin, M. Mathieu CIOWELA, représentant résident a.i. du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

SÉMINAIRE RÉGIONAL SUR LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

Les activités de contrôle du pouvoir exécutif

*Les rôles respectifs des commissions parlementaires et de la séance
plénière dans le processus législatif*

Le statut et la gestion de l'administration parlementaire

*AGORA : Portail Internet du développement parlementaire animé par
le PNUD*

Cotonou, 5 – 6 juin 2012

Ce rapport a été préparé par Jean-Gérald Renard, Milica Popovic et Paul Lareng, que nous tenons à remercier

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	9
PROGRAMME DU SÉMINAIRE SUR LE FONCTIONNEMENT DES PARLEMENTS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE FRANCOPHONE (COTONOU, BÉNIN, 5-6 JUIN 2012) ...	11
LISTE DES PARTICIPANTS.....	13
ALLOCUTION DE M. MONSIEUR MATHIEU CIOWELA REPRÉSENTANT RÉSIDENT A. I. DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD)	17
ALLOCUTION DE SON EXC. M. JEAN-PAUL MONCHAU, AMBASSADEUR DE FRANCE AU BÉNIN.....	23
ALLOCUTION DE M. ÉTIENNE PINTE, DÉPUTÉ DES YVELINES.....	27
ALLOCUTION DE M. BONIFACE YEHOUEHOME, VICE-PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU BÉNIN	31
PREMIER THÈME : LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE DU POUVOIR EXÉCUTIF.....	35
DEUXIÈME THÈME : LE STATUT ET LA GESTION DE L'ADMINISTRATION PARLEMENTAIRE	63
PRÉSENTATION DU PORTAIL INTERNET DU DÉVELOPPEMENT PARLEMENTAIRE AGORA, ANIMÉ PAR LE PNUD	83
LE RÔLE ET LES ATOUTS DU SOUTIEN AUX PARLEMENTS DANS L'AFFERMISSEMENT DE LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE.....	91
TROISIÈME THÈME : LES RÔLES RESPECTIFS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES ET DE LA SÉANCE PLÉNIÈRE DANS LE PROCESSUS LÉGISLATIF	97
INTERVENTION DE M. ÉTIENNE PINTE, DÉPUTÉ DES YVELINES, MEMBRE DU GROUPE D'AMITIÉ FRANCE- BÉNIN,	125



INTRODUCTION

Les administrations parlementaires jouent un rôle discret, mais essentiel, dans le fonctionnement des démocraties et le renforcement durable des moyens dont disposent les assemblées. L'organisation de ces administrations varie d'un pays à l'autre, mais celles-ci partagent de nombreuses caractéristiques communes et font face, dans tous les cas, à des enjeux importants pour la gouvernance démocratique.

L'administration parlementaire peut favoriser la transparence démocratique et les échanges avec les citoyens. Le rôle du personnel des assemblées consiste en effet, dans ce domaine, à organiser les débats et à en élaborer le compte rendu. Ils apportent aussi et surtout une aide technique indispensable aux élus, en les aidant à rédiger leurs propositions de lois, leurs rapports et leurs amendements. Ils les assistent dans leur fonction de contrôle de l'exécutif. Ils veillent à ce que les programmes des commissions, les documents de travail et les projets de loi soient communiqués suffisamment à l'avance aux parlementaires, accompagnés d'explications afin qu'ils puissent en débattre et voter en étant pleinement éclairés.

Soutenir les administrations parlementaires, en leur permettant de s'enrichir mutuellement de leurs expériences et en leur suggérant des modes de fonctionnement plus favorables à l'autonomie, à la transparence et à l'efficacité des parlements, permet ainsi d'améliorer la gouvernance démocratique des pays concernés. Les parlementaires des pays d'Afrique centrale étant renouvelés pratiquement à chaque élection, le renforcement durable des parlements de cette région doit aussi s'appuyer sur leurs fonctionnaires, qui représentent la permanence de l'institution parlementaire.

Organisé depuis 1996 par l'Assemblée nationale française conjointement avec le ministère des affaires étrangères jusqu'en 2009, ce séminaire a pu de nouveau avoir lieu en 2011 à Libreville avec l'appui du PNUD. Pour sa quinzième édition, il réunissait en 2012 des fonctionnaires provenant des parlements du Burkina-Faso, du Cap Vert, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, de la Guinée, du Mali, du Niger, du Sénégal, du Togo et de l'Assemblée nationale française. Il leur a offert une occasion unique de rencontres. Sa raison d'être se fonde sur un constat évident : la spécificité des tâches effectuées par les administrations des assemblées et la taille très réduite de ces administrations (quelques centaines de personnes tout au plus) impliquent de multiplier les échanges d'expériences, afin de conforter les pratiques les plus efficaces, renforçant d'autant l'efficacité administrative et le bon fonctionnement démocratique des parlements.

Les trois thèmes de débat, proposés conjointement par le PNUD et l'Assemblée nationale française et acceptés par l'Assemblée nationale du Bénin (**les activités de contrôle du pouvoir exécutif ; les rôles respectifs des commissions parlementaires et de la séance plénière dans le processus législatif ; le statut et la gestion de l'administration parlementaire**) ont fait l'objet de questionnaires envoyés à

l'ensemble des participants. La présentation des thèmes et les débats qui ont suivi sont réunis dans ce document.

**PROGRAMME DU
SÉMINAIRE SUR LE FONCTIONNEMENT DES PARLEMENTS
D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE FRANCOPHONE
(COTONOU, BÉNIN, 5-6 JUIN 2012)**

Séminaire sur le fonctionnement des parlements d'Afrique subsaharienne francophone 5 – 6 juin 2012	
Premier jour – Mardi 5 juin 2012	
8 h 30 – 9 h 30	Arrivée des participants et inscription
9 h 30 – 10 h 15	Cérémonie d'ouverture. Intervenants : <ul style="list-style-type: none"> . M. Mathieu Ciowela, Représentant Résident a. i. du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) . M. Etienne Pinte, député des Yvelines, membre du groupe d'amitié France-Bénin de l'Assemblée nationale française . Son Excellence M. Jean-Paul Monchau, Ambassadeur de France au Bénin . M. Boniface Yehouetome, Vice-Président de l'Assemblée nationale du Bénin
10 h 15 – 10 h 30	Pause-café
10 h 30 – 13 h 00	Premier sujet : Les activités de contrôle du pouvoir exécutif (modérateur : M. Adalberto de Oliveira Mendes, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Cap Vert) 10 h 30 - 11 h 00 Rapporteurs : Mme Jacqueline Mainh, administratrice, et M. Marius N'Dri Koffi, directeur des services législatifs de l'Assemblée nationale de la Côte d'Ivoire 11 h 00 - 11 h 30 Présentation du contrôle budgétaire opéré par les parlements dans le cadre des directives UEMOA par M. Samy Boukahla, responsable du pôle finances publiques du Centre régional du PNUD à Dakar 11 h 30 - 13 h 00 Débat
13 h 00 – 14 h 00	Déjeuner buffet offert par l'Assemblée nationale du Bénin

14 h 00 – 16 h 30	Deuxième sujet : Le statut et la gestion de l'administration parlementaire (modérateur : M. Mahamadou Alassane, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Bénin) 14 h 00 – 14 h 30 Rapporteur : MM. Souleymane Camara, chef de la section des procès-verbaux, et Amadou Diarra Yalcouye, assistant parlementaire de l'Assemblée nationale du Mali 14 h 30 – 16 h 30 Débat
16 h 30 – 17 h 15	Présentation d'AGORA (Portail Internet du développement parlementaire animé par le PNUD) par M. Cédric Jurgensen, conseiller pour le développement parlementaire
17 h 15 – 18 h 00	Présentation sur le rôle et les atouts du soutien aux parlements dans l'affermissement de la démocratie en Afrique de l'Ouest et du Centre, par M. Félix Loiteohin Ye, chef de l'équipe de la gouvernance démocratique au centre régional du PNUD à Dakar
18 h 30 – 20 h 30	Réception offerte par l'ambassade de France <i>Résidence de France, Cotonou</i>
	Deuxième jour – Mercredi 6 juin 2012
09 h 00 – 10 h 30	Troisième sujet : les rôles respectifs des commissions parlementaires et de la séance plénière dans le processus législatif (modérateur : M. Issa Kanga, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Niger) 9 h 00 - 9 h 30 Rapporteurs : MM. Mahamoud Ouedraogo, directeur du renforcement des capacités de l'administration parlementaire, et Samuel Ibrahim Guitanga, administrateur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso 9 h 30 - 10 h 30 Débat
10 h 30 – 10 h 45	Pause-café
10 h 45 – 11 h 30	Reprise des débats
11 h 30 – 12 h 30	Présentation par M. Etienne Pinte de son « métier » d'élus (campagne, vie en circonscription, vie au Palais Bourbon) Questions-réponses
12 h 30 – 14 h 00	Déjeuner Officiel offert par l'Assemblée Nationale du Bénin
14 h 00 – 17 h 30	Déplacement à Porto-Novo Visite de l'Assemblée Nationale du Bénin
17 h 30	Fin du séminaire – Retour vers Cotonou

LISTE DES PARTICIPANTS

Bénin

- M. Mahamadou ALASSANE, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Bénin
- M. René KOTO SOUNON, secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale
- M. Athanase ALLAYE, réviseur des débats parlementaires de l'Assemblée nationale
- Mme Eulalie GOUDJAMOU, assistante de commission à l'Assemblée nationale
- M. André A. ONDO-ARO, assistant de commission à l'Assemblée nationale
- M. Pascal BENON, chef de secrétariat à Assemblée nationale
- M. Jean E. HOUNKPEVI, chef de la division RBCP (Réunion du Bureau-Conférence des présidents) de l'Assemblée nationale
- M. Mariano OGOUTOLOU, chef du service des séances et des questions de l'Assemblée nationale
- M. Yao BAHOUNDJE, chef du personnel de l'Assemblée nationale
- M. Barthélémy D. BOTON, chef de la cellule chargée de la coopération interparlementaire de l'Assemblée nationale
- M. Herman SASSE, fonctionnaire au service du Protocole de l'Assemblée nationale

France

- M. Etienne PINTE, député des Yvelines, membre du groupe d'amitié France-Bénin
- M. François DULUC, chef de la division de la coopération interparlementaire de l'Assemblée nationale
- M. Jean-Gérald RENARD, administrateur-adjoint, division de la coopération interparlementaire de l'Assemblée nationale

Pnud

- M. Cédric JURGENSEN, conseiller développement des parlements, groupe gouvernance et démocratie
- M. Agbodji HOUENSOU, conseiller développement et gouvernance au bureau du PNUD Bénin
- M. Félix YE, chef de l'équipe de la gouvernance démocratique au centre régional du PNUD de Dakar
- M. Sami BOUKAHLA, représentant du PNUD, pôle de Dakar

Burkina Faso

- M. Mahamoud OUEDRAOGO, directeur du renforcement des capacités de l'administration parlementaire de l'Assemblée nationale
- M. Samuel GUITANGA, administrateur parlementaire de l'Assemblée nationale

Côte d'Ivoire

- M. Marius N'DRI KOFFI, directeur des services législatifs de l'Assemblée nationale

- Mme Jacqueline VAN, administratrice des services législatifs de l'Assemblée nationale

Guinée

- M. Jean Tamba KAGBADOUNO, conseiller juridique du Conseil national de Transition
- Mme Hassanatou BARRY, membre du Conseil national de Transition

Mali

- M. Amadou Diarra YALCOUYE, assistant parlementaire à l'Assemblée nationale
- M. Souleymane CAMARA, chef de la section des procès-verbaux de l'Assemblée nationale

Niger

- M. Issa KANGA, secrétaire général de l'Assemblée Nationale
- M. Ibrahim YANSAMBOU MAIGA, directeur de la Législation et du Contrôle Parlementaire de l'Assemblée Nationale

Sénégal

- Mme Fatou Banel Sow GUEYE, secrétaire générale du Sénat
- M. Mamadou Saïdou AW, directeur des Services législatifs de l'Assemblée nationale

Togo

- M. Fidèle Nadjirmado GOUMBA, attaché de cabinet du Président de l'Assemblée nationale
- Mme Essossolame ATCHOLI, directrice de la Questure de l'Assemblée nationale

Cap Vert

- M. Adalberto de OLIVEIRA MENDES, secrétaire général de l'Assemblée nationale

Ghana

- M. Richard ACHEAMPONG, chef du service des relations parlementaires du Parlement

**ALLOCUTION DE M. MONSIEUR MATHIEU CIOWELA,
REPRÉSENTANT RÉSIDENT A. I. DU PROGRAMME DES NATIONS
UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD)**

Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée nationale ;
Excellence Monsieur l'Ambassadeur de France ;
Monsieur le député, membre du groupe d'amitié France-Bénin de l'Assemblée nationale française ;
Mesdames et Messieurs les membres du personnel parlementaire,
Chers collègues du système des Nations Unies au Bénin,
Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi un grand plaisir de prendre la parole ce jour, à l'occasion de la cérémonie d'ouverture du séminaire co-organisé par l'Assemblée nationale du Bénin, l'Assemblée nationale française et le PNUD à l'intention des fonctionnaires parlementaires francophones d'Afrique de l'Ouest.
Je voudrais d'abord, remercier le Président de l'Assemblée nationale du Bénin pour avoir accepté d'accueillir, ici à Cotonou, cette rencontre sous régionale.

Je voudrais ensuite souhaiter la bienvenue et un excellent séjour à Cotonou aux délégations des Assemblées du Burkina Faso, du Cap-Vert, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, de la Guinée, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo.

Votre présence démontre bien votre désir de progresser ensemble sur la voie du développement parlementaire.

La présence à nos côtés de Monsieur l'Ambassadeur de France au Bénin et d'un éminent Honorable député français, membre du groupe d'amitié entre la France et le Bénin, pour introduire les travaux de cet atelier, est le reflet de la coopération exemplaire existant entre la France et le PNUD dans le cadre de la promotion de la gouvernance.

Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée nationale, Monsieur l'Ambassadeur, Monsieur le député, Mesdames et Messieurs,

Le séminaire qui nous rassemble aujourd'hui revêt une importance particulière pour le PNUD.

En effet, au Bénin, comme dans de nombreux autres pays d'Afrique de l'Ouest, le PNUD œuvre inlassablement pour la promotion de la bonne gouvernance, dont le développement parlementaire est bien souvent un volet stratégique. Le Parlement, cénacle des représentants du peuple, doit constamment renforcer son rôle, en donnant à ses membres les moyens d'exprimer les aspirations de la population dans son ensemble pour mieux servir la démocratie et le développement. Comme l'a déclaré son Excellence Ban-Ki Moon, Secrétaire général des Nations Unies, le 1^{er} juillet 2012, « Les parlements font les lois. Ils sont la voix du peuple et l'expression de la diversité du pays... En tant que parlementaires, vous êtes le lien entre le niveau local et le niveau national, entre le niveau national et le niveau mondial ».

Le Parlement, c'est également les fonctionnaires, le personnel administratif et autres agents d'appui sans lesquels le fonctionnement de l'Institution serait difficile voire

impossible. En organisant ce jour cet atelier de renforcement des capacités de fonctionnaires parlementaires de chacun des parlements d'Afrique de l'Ouest ici représentés, nous sommes convaincus que nous contribuerons à les faire fonctionner plus efficacement.

Le PNUD soutient près d'un parlement sur trois à travers le monde, et cela fait plus de dix ans qu'il s'est investi dans le développement parlementaire au Bénin.

Le projet du PNUD s'est d'abord concentré, de 2001 à 2003, sur le contrôle budgétaire et les échanges entre le Parlement et les citoyens, avant de s'élargir à l'amélioration de la procédure législative, aux mécanismes consultatifs et aux technologies de l'information et de la communication. Depuis 2009, la troisième phase de ce projet vise en particulier à renforcer la participation des femmes dans les travaux législatifs, à développer le rôle du Parlement en matière de lutte contre la pauvreté et à améliorer les modalités d'examen des lois de finances.

Par ailleurs, le PNUD a soutenu la mise en place au Bénin d'une radio spécialement consacrée au Parlement, Radio Hémicycle.

Le grand succès de cette radio, moyen simple et efficace qui permet à la population de savoir ce qui se passe au sein du parlement et de réagir aux débats parlementaires, lui a valu d'être récemment citée dans le tout premier Rapport parlementaire mondial que le PNUD a élaboré avec l'Union interparlementaire (UIP) et rendu public il y a juste deux mois.

Dans tous ces domaines, le PNUD bénéficie d'une expertise internationale reconnue, pour rédiger des guides, fournir des conseils éclairés, promouvoir les meilleures pratiques et proposer des formations, que ce soit pour les parlementaires ou pour les personnels qui sont chargés de les assister. C'est bien le sens de l'appui que le PNUD a souhaité apporter au Bénin avec la tenue de ce séminaire régional.

Ce séminaire, qui résulte de la coopération très dynamique entre le PNUD et l'Assemblée nationale française, n'est pas sans précédent, puisqu'un séminaire équivalent s'était déjà tenu à Libreville, au Gabon, les 18 et 19 octobre derniers, au profit cette fois des parlements francophones d'Afrique centrale. Avaient alors participé des délégations non seulement des assemblées françaises et gabonaises, mais aussi de celles du Burundi, du Cameroun, de la Guinée équatoriale, de la République centrafricaine, du Congo, de la RDC, du Rwanda et du Tchad. Nous savons que cette initiative avait été très appréciée des participants pour la qualité et l'intensité des échanges d'expériences qu'elle avait permis, et nous nous réjouissons qu'elle ait pu être prise également pour l'Afrique de l'Ouest.

Nous attendons beaucoup de ce séminaire, car les administrations parlementaires, aussi discrètes soient-elles, sont en réalité la mémoire et la cheville ouvrière des parlements. En les confortant, nous contribuons à coup sûr, et de manière durable, au renforcement de l'efficacité des parlements en matière de législation et de contrôle. Ces deux aspects, l'élaboration de la loi et le contrôle de l'action du pouvoir exécutif, sont d'ailleurs les deux fonctions primordiales du parlement, sur lesquelles vous allez vous

pencher aujourd'hui, avant d'aborder demain la question du statut et de la gestion de l'administration elle-même.

Je ne doute pas que les règles et les pratiques dans tous ces domaines, telles que vous avez bien voulu les refléter dans les questionnaires remplis avant le séminaire, sont très variables de l'un à l'autre de vos parlements. Cette diversité est une richesse, et vos échanges, qui seront prolongés par la rédaction d'un rapport, la mettront en lumière, faisant ainsi progresser la connaissance universelle des parlements. Tout en gardant à l'esprit que chaque situation particulière peut refléter un contexte politique propre, vous aurez à cœur d'identifier les pratiques parlementaires qui paraissent les plus efficaces et les plus démocratiques dans notre région. Il vous reviendra ensuite de promouvoir aussi ces pratiques ou idées innovantes dans vos assemblées respectives.

Vous pourrez aussi poursuivre vos échanges sur un espace dédié aux parlements francophones, qui a été créé sur Agora, le portail internet du développement parlementaire animé par le PNUD.

Excellence Monsieur le Président, Monsieur l'Ambassadeur, Monsieur le député, Mesdames et Messieurs,

Je voudrais vous assurer de la volonté du PNUD de continuer à soutenir résolument l'Assemblée nationale du Bénin.

Je voudrais, enfin, réitérer à l'endroit de son Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée nationale du Bénin, S.E.M. Mathurin Coffi Nago, et des honorables représentants de l'Assemblée nationale française, mes remerciements pour leur soutien qui a permis à ce séminaire de voir le jour.

Je suis convaincu que vos échanges, en particulier sur les trois grands thèmes de travail que vous avez choisis, seront fructueux et permettront, en puisant dans les meilleures expériences de la région, de conforter la démocratie parlementaire en Afrique de l'Ouest.

Vive l'amitié et la solidarité entre tous les parlements d'Afrique de l'Ouest et les autres parlements prêts à les aider !

Vive la coopération entre le PNUD, l'Assemblée nationale du Bénin et l'Assemblée nationale française !

Vive le Parlement et vive la démocratie !

Je vous remercie.

*

* *

**ALLOCUTION DE SON EXC. M. JEAN-PAUL MONCHAU,
AMBASSADEUR DE FRANCE
AU BÉNIN**

Monsieur le vice-président de l'Assemblée nationale,
Mesdames et messieurs les députés,
Monsieur le Secrétaire général,
Mesdames et messieurs les administrateurs parlementaires,

Je vous remercie d'avoir bien voulu m'inviter à participer à l'ouverture des travaux de ce séminaire qui réunit parlementaires et administrateurs des parlements francophones d'Afrique de l'Ouest autour du cœur de leur métier, le travail parlementaire.

Je salue cette initiative de l'assemblée nationale française, soutenue par le programme des Nations unies pour le développement, qui permet aux administrateurs parlementaires et à des élus des parlements francophones d'Afrique de se réunir, comparer leurs expériences et enrichir leur travail par la communication des bonnes pratiques. Ce séminaire existe depuis plus de seize ans, ce qui démontre bien sa pertinence et la force des liens qui unissent les Assemblées nationales francophones.

Je salue tout particulièrement la présence de M. Etienne PINTE, Député des Yvelines, ancien maire de Versailles, un de nos parlementaires les plus expérimentés puisque député constamment réélu depuis 1973, soit près de 40 ans de vie parlementaire.

La France est très attachée à appuyer le processus démocratique dans les parties du monde où il est le plus fragile. Et l'appui au pouvoir législatif est indispensable à l'avènement ou au renforcement de la démocratie : c'est pour cette raison que l'Assemblée nationale française et le Ministère français des affaires étrangères attachent une importance toute particulière à soutenir la coopération interparlementaire à travers le monde.

Les élus existent naturellement par la légitimité que leur donne leurs électeurs. C'est le propre de la démocratie. Cependant, ils ne peuvent accomplir cette mission de représentation des citoyens qu'en s'appuyant sur des administrateurs parlementaires qualifiés. De même qu'il est naturel que les parlementaires se réunissent régulièrement, (et la 20^{ème} assemblée régionale Afrique de l'assemblée parlementaire de la francophonie s'est réunie à Cotonou les 15 et 16 mai sous la présidence de Son Excellence Mathurin COFFI NAGO, Président de l'Assemblée nationale du Bénin), il apparaît important que les administrateurs confrontent leurs expériences.

Les thèmes retenus pour ce séminaire régional éveilleront tout l'intérêt des députés béninois et des administrateurs parlementaires, soyons-en sûrs.

Il s'agit :

- du contrôle du pouvoir exécutif par le parlement,
- des rôles respectifs des commissions et de la séance plénière
- et du statut et de la gestion de l'administration parlementaire.

Etant donné que vous allez avoir des échanges pendant plusieurs heures et que vous êtes les experts, je ne vais pas commenter ces thèmes plus qu'il n'est raisonnable en cette séance d'ouverture, mais je souhaite au moins en aborder au moins un avec vous, le premier :

En effet, les électeurs, les citoyens, connaissent bien le rôle du parlement comme législateur et ils n'attendent pas tellement plus de ce côté. Parfois, la prolifération des lois, leur changement trop fréquent, est source d'instabilité juridique et elle ne rassure pas forcément.

En revanche, il me semble que les électeurs, les citoyens, attendent beaucoup du parlement en matière de contrôle des politiques publiques. En effet, l'activité législative sert à peu de choses si les lois votées ne sont pas correctement appliquées. Il est donc nécessaire de contrôler l'activité de l'exécutif afin de vérifier si le cadre législatif est respecté dans toutes les sphères de l'activité gouvernementale. Au-delà du domaine de la loi, l'exécutif met en œuvre des actions tels que les plans nationaux sectoriels (pour l'éducation, la santé, la justice, pour ne citer que quelques-uns), dont les élus ont le devoir d'être informés.

Enfin comme dans toute démocratie, la synthèse de l'action publique se lit dans le budget de l'Etat. Lors de la discussion de la loi de finances, le Parlement est chaque année au cœur de sa mission en discutant et en votant l'allocation des ressources de l'Etat. Les ressources financières de l'Etat sont par définition limitées. De nombreux Etats sont touchés par le ralentissement de leur économie. Voter l'allocation d'une ressource rare est lourd de conséquences pour le développement d'un pays. Vous le savez tous et j'admire l'ardeur avec laquelle le débat budgétaire est mené ici au Bénin. Ce que les citoyens connaissent moins c'est l'exigence constitutionnelle, dans presque tous les pays (ici je crois l'article 99 de la constitution), de voter une loi de règlement qui fait le bilan de l'exécution de la loi de finances une fois l'année écoulée. C'est dans cet exercice sincère de mesure de ce que l'Etat a pu faire à partir des ressources réelles collectées que le pays et donc ses citoyens prennent conscience du chemin qui reste à parcourir.

Cet exemple illustre la noblesse du travail parlementaire malgré sa relative complexité et la difficulté à travailler de concert avec les administrations ici comme ailleurs. Dans ce contexte, le travail des administrateurs prend toute sa valeur et tout son intérêt.

Je souhaite à vos travaux d'être fructueux et qu'ils soient l'occasion d'établir des contacts personnels qui vous permettront de poursuivre vos échanges en réseau au-delà des rencontres annuelles.

Vive la coopération internationale – Vive la coopération parlementaire.

Je vous remercie de votre attention.

ALLOCUTION DE M. ÉTIENNE PINTE, DÉPUTÉ DES YVELINES

Monsieur le Vice-Président,
Monsieur l'Ambassadeur,
M. le Représentant Résident du PNUD
Monsieur le Secrétaire Général,
Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie, Monsieur le Vice-Président Boniface Yehouetome de votre accueil et je tiens à vous dire à quel point je suis heureux de participer à ce séminaire.

En l'absence de mon ami Jean-Marc Lefranc, député et Président du groupe d'amitié France-Bénin, retenu en France et qui me prie de bien vouloir l'excuser, j'ai accepté avec enthousiasme de venir participer à ce séminaire en ma qualité de membre du groupe d'amitié.

Il était important aux yeux des autorités politiques de l'Assemblée nationale qu'un député français prenne une part active à ce séminaire comme le veut un usage désormais bien établi. Mais notre calendrier électoral ne permettait qu'à un député ne se représentant pas aux élections législatives d'être présent cette semaine à Cotonou.

Cette visite me permettra également d'évaluer les actions de coopération conduites avec le concours de la France dans votre pays et de rencontrer des responsables béninois impliqués dans des programmes de formation.

Nous célébrons aujourd'hui la 15^{ème} édition de notre séminaire. La troisième à Cotonou, qui en a déjà été l'hôte en 2001 et 2007.

Pourquoi ce séminaire ? D'abord parce qu'en raison de la taille réduite du monde parlementaire - entre 100 et 500 parlementaires assistés par quelques centaines de fonctionnaires dans chaque pays – et de la spécificité des métiers exercés au sein des assemblées, les échanges internationaux d'expérience y sont plus nécessaires que dans toute autre domaine de la vie publique.

Il est important dans toutes les sociétés que le fait démocratique devienne la règle. Ce séminaire s'attache modestement à participer à la poursuite de cet objectif commun. Il contribue à ancrer dans les Parlements, les règles de la démocratie représentative. Il s'efforce d'affermir le retour à un fonctionnement démocratique normal quand celui-ci a été perturbé, menacé, voire momentanément suspendu par les avatars de l'Histoire. En disant cela, je pense tout particulièrement à la Côte d'Ivoire, à la Guinée et au Mali.

Je suis heureux de participer à ce séminaire car celui-ci réunit, outre nos hôtes béninois, des fonctionnaires parlementaires du Burkina-Faso, du Niger, du Sénégal et du Togo, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée et du Mali, pays avec lesquels notre coopération parlementaire se poursuit depuis de nombreuses années, témoignant ainsi de l'attention que porte la France à la situation politique en Afrique occidentale et à la nécessité d'affermir la démocratie en général et l'institution parlementaire en particulier.

Je veux aussi spécialement saluer la présence à ce séminaire de fonctionnaires appartenant au Parlement du Ghana et à l'Assemblée du Cap Vert, qui témoignent de notre volonté d'élargir cette manifestation à des parlements qui n'utilisent pas la langue française dans leurs débats mais dont nous connaissons l'attachement à la Francophonie et à son combat pour la diversité culturelle.

Depuis quelques temps, l'Assemblée nationale française a multiplié les actions d'accompagnement et de soutien en direction de parlements amis d'Afrique, que ce soit dans un cadre bilatéral ou dans le cadre de programmes plus vastes financés par le PNUD ou par l'Union européenne.

L'année 2012 est un millésime exceptionnel en matière d'élections législatives puisque pas moins de 14 pays d'Afrique francophone subsaharienne ont ou vont renouveler leur Assemblée nationale.

On peut donc s'attendre à un afflux de nouveaux députés dans ces pays. De nouveaux besoins ne manqueront pas de s'exprimer et je suis convaincu que la prochaine Assemblée nationale française continuera dans la voie tracée lors de la législature précédente et demeurera disponible pour apporter son soutien aux parlements qui lui en feront la demande.

A vous tous, j'adresse mes cordiales salutations et mes vœux que ce séminaire soit l'occasion de renforcer les liens entre nos assemblées et de contribuer à la consolidation de l'institution parlementaire.

En conclusion, je voudrais adresser mes remerciements au PNUD, dont l'appui financier et logistique est indispensable à la bonne organisation de cette opération.

Je remercie particulièrement notre ambassadeur, M. Monchau, et ses collaborateurs pour leur précieux concours à la réussite de ce séminaire parlementaire.

Enfin, bien sûr, je tiens à vous remercier chaleureusement, M. le Vice-Président, ainsi que les services de l'Assemblée nationale du Bénin qui ont préparé avec l'équipe locale du PNUD et les services de l'Assemblée nationale française cette manifestation devenue un « classique » des rencontres de fonctionnaires parlementaires.

Encore une fois, merci pour la qualité et le caractère fraternel de votre accueil, parfaite illustration de la tradition d'hospitalité du peuple béninois.

**ALLOCUTION DE M. BONIFACE YEHOUE TOME, VICE-PRÉSIDENT
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU BÉNIN**

Honorable Etienne Pinte, députés des Yvelines à l'Assemblée nationale française, l'un des cinq doyens du Parlement français pour avoir passé quatre décennies au Palais Bourbon et trois décennies à la municipalité de Versailles, dont 13 années comme Maire ;

Excellence M. Jean-Paul Monchau, Ambassadeur de France au Bénin ;

Excellence M. Mathieu Ciowela, représentant de la Représentante Résidente du Programme des Nations Unies pour le Développement ;

Messieurs les Secrétaires généraux ;

Messieurs les Directeurs et autres administrateurs parlementaires ;

Mesdames et Messieurs les Séminaristes ;

Mesdames et Messieurs les Invités ;

Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi un réel motif de satisfaction que d'avoir à présider ce matin la cérémonie d'ouverture du séminaire régional sur le fonctionnement des parlements francophones de l'Afrique de l'Ouest. Permettez-moi, tout d'abord, de vous souhaiter, au nom du Président de l'Assemblée nationale, son Excellence Professeur Mathurin Coffi Nago, empêché, la bienvenue au Bénin. Le Président de l'Assemblée nationale n'a malheureusement pas pu faire le déplacement pour des raisons de contraintes de calendrier. Il me charge de vous exprimer ses excuses ainsi que ses souhaits de pleins succès aux travaux.

Je voudrais ensuite remercier les initiateurs de la présente rencontre, en particulier l'Assemblée nationale française et Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), pour le choix porté sur le Bénin pour abriter la présente rencontre. Je me réjouis tout particulièrement d'une telle attention dans la mesure où notre pays avait été déjà été choisi à deux reprises pour abriter un séminaire du genre. Il s'agit là d'une confiance renouvelée pour l'Assemblée nationale du Bénin et je ne peux que m'en féliciter.

Le séminaire qui s'ouvre ce jour mardi 5 juin 2012, sur le fonctionnement des parlements francophones de l'Afrique de l'Ouest revêt une importance capitale à mes yeux pour deux raisons essentielles :

La première raison tient au fait que les parlements francophones, en dehors de quelques dissemblances de configuration des chambres, disposent d'un même mécanisme d'organisation, de fonctionnement et d'attributions. Il est donc plus aisé pour vous de vous entendre sur les questions essentielles que soulève leur fonctionnement.

La deuxième raison est que l'efficacité et l'efficience de tout parlement reposent essentiellement sur la qualité de son administration, en d'autres termes, sur la valeur contributive des ressources humaines qui appuient techniquement au quotidien les parlementaires.

C'est dire, Mesdames et Messieurs les Participants, que vous constituez le « bras armé » du Parlement et, c'est à juste titre, qu'il est important que vous ayez fréquemment des occasions comme celles-ci d'échanger et de partager des expériences mutuelles afin de faire face efficacement aux défis de nos administrations parlementaires. Le défi le plus important, me semble-t-il, reste que les parlements, au-delà de leurs missions constitutionnelles, doivent être de véritables vecteurs de développement. Ceci ne sera possible que si nos parlements disposent d'administrations neutres, républicaines et performantes, essentiellement tournées vers les résultats.

C'est pourquoi j'estime qu'au-delà de son caractère de rassemblement, le présent séminaire vient à point nommé en ce qu'il permettra l'échange et le partage d'expériences mutuelles confortées par la pratique quotidienne. Une autre chose me réjouit personnellement. Il s'agit de la présence parmi nous de vos collègues du Ghana et du Cap Vert que je vous prie d'applaudir.

Pendant les deux jours que dureront vos travaux, d'éminents communicateurs vous entretiendront sur des questions aussi importantes que celles portant sur :

- Les activités de contrôle du pouvoir exécutif ;
- Les rôles respectifs des commissions parlementaires et de la séance plénière dans le processus législatif ;
- Le statut et la gestion de l'administration parlementaire.

Vous aurez même le privilège de vous entretenir avec mon collègue et ami Etienne Pinte sur son expérience parlementaire tant au Palais Bourbon que dans sa circonscription électorale. Sans aucun doute, ses réflexions vous éclaireront et vous aideront à définir une stratégie commune qui rende efficaces et performantes nos administrations parlementaires.

Je suis sûr que les différents communicateurs choisis pour leurs compétences ne ménageront aucun effort pour vous apporter tous les éléments dont vous aurez besoin pour baliser la route.

Je souhaite que chacun participe pleinement aux travaux.

Je tiens à réitérer ma gratitude à l'Assemblée nationale française et au Programme des Nations Unies pour le Développement pour avoir rendu possible la tenue de ce séminaire.

A vous tous, je dis un grand merci d'avoir pris part à la présente cérémonie. C'est sur ces mots que je déclare ouverts les travaux du séminaire sur le fonctionnement des parlements francophones de l'Afrique de l'Ouest. Je vous remercie.

**PREMIER THÈME : LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE DU POUVOIR
EXÉCUTIF**

Mme Jacqueline MAINH, administratrice, et M. Marius N'DRI KOFFI, directeur des services législatifs de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire

Le contrôle exercé par le Parlement sur l'action du gouvernement est un élément essentiel du jeu démocratique et constitue même la fonction principale des parlements contemporains, compte tenu de l'emprise de l'exécutif sur la fonction de production normative.

Le Parlement s'impose dans bien de pays comme la sentinelle vigilante au service des peuples. Mais que faut-il entendre par contrôler ? Contrôler signifie vérifier, inspecter avec attention la régularité d'un acte, d'une action, d'une activité. C'est aussi avoir la maîtrise de la situation dans un secteur. C'est exercer une autorité, un pouvoir. Donc l'action gouvernementale s'entend de l'ensemble des activités que le gouvernement est amené à conduire dans le cadre de sa politique générale. Le contrôle de ces activités a lieu soit dans l'accomplissement des activités de production normative, c'est-à-dire le vote des lois ou du budget, soit en dehors dans le but de s'informer.

I/ Le contrôle exercé en matière budgétaire

La Constitution ivoirienne permet à l'Assemblée nationale de déterminer les ressources de l'Etat à travers le vote de la loi de finances. Il en est également ainsi de la fixation des objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat à travers le vote des lois de programme. Si c'est à l'occasion de la détermination des charges et des recettes que s'exerce le contrôle parlementaire, il convient de déterminer qu'il a également lieu avant, pendant et après l'exécution de la loi de finances.

A/ Le contrôle a priori : le vote de la loi de finances

Il a lieu au cours de l'examen du projet de loi de finances. Il a pour but de chercher à savoir si les recettes prévues sont à même de financer les activités programmées sur l'exercice. L'Assemblée nationale interroge le gouvernement sur les possibilités de recouvrement desdites recettes, la justification des prévisions, et au terme de l'article 80 de la Constitution ivoirienne, l'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de finances de l'année dès l'ouverture de la session d'octobre, la « session budgétaire ». Au cours de cette session, le ministre de l'Economie et des Finances présente le budget de l'Etat devant la commission des affaires économiques et financières, qui est chargée d'analyser et de contrôler l'exécution du budget. Il se fait assister des ministres techniques. L'Assemblée nationale examine le budget dans un délai de 70 jours. Elle vote le budget en équilibre. Elle peut faire des amendements si elle constate que certaines lignes budgétaires ne correspondent pas aux besoins de la nation. Mais si elle ne s'est pas prononcée dans ce délai de 70 jours, le projet de loi peut être mis en vigueur par ordonnance du Président de la République, qui saisit l'Assemblée nationale pour ratification. L'Assemblée nationale est convoquée alors en session extraordinaire dans un délai de 15 jours. Si dans ce délai de 15 jours elle n'a pas voté la loi, celle-ci est définitivement établie par ordonnance. Si le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile sur le Bureau de l'Assemblée nationale pour être

promulgué avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée nationale l'autorisation de reprendre le budget de l'année précédente à titre provisoire. La durée maximale de cette période provisoire est de 3 mois.

B/ Le contrôle en cours d'exécution : le vote des lois de finances rectificatives

Les lois de finances rectificatives ont pour objet de modifier en cours d'année les dispositions de la loi de finance de l'année. Elles sont destinées à prendre en compte les évaluations révisées des ressources de l'Etat du fait des écarts constatés entre les prévisions et les recettes effectivement encaissées, d'apporter au crédit les modifications nécessaires qui excèdent celles que le gouvernement est autorisé à opérer par voie réglementaire et de déterminer le nouvel équilibre budgétaire qui en résulte. Les lois de finances rectificatives peuvent comporter les dispositions suivantes : fixation des plafonds de dépenses et des autorisations d'emploi, données générales de l'équilibre budgétaire. De même que la loi de finances de l'année, les collectifs budgétaires peuvent contenir les dispositions suivantes : dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire, dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire.

C/ Le contrôle a posteriori : le vote de la loi de règlement

La loi de règlement est l'acte juridique qui établit a posteriori la réalité de l'exécution budgétaire. A la fin de chaque exercice, le règlement des comptes de la nation s'opère (art. 81 de la Constitution ivoirienne). L'examen du projet de loi de règlement offre à l'Assemblée nationale l'occasion d'examiner avec exactitude les comptes de l'Etat. Le projet de loi de règlement doit être déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale un an au plus tard après l'exécution du budget. Le vote de cette loi emporte agrément du Parlement. Dans le cas contraire, le rejet du projet de loi de règlement équivaut au désaveu de la gestion opérée par le gouvernement au cours de l'exercice passé. Alors l'Etat doit revoir ses comptes.

II/ Les autres moyens et procédés de contrôle des activités du gouvernement

Après le contrôle budgétaire, nous allons passer à d'autres moyens du contrôle de l'action gouvernementale, qui sont de deux ordres : le contrôle 'information' et le contrôle 'sanction'.

A/ Le contrôle 'information'

Le contrôle 'information' trouve son fondement dans les différentes constitutions de nos Etats. Elles nous disent que le Parlement bénéficie de moyens d'information. Et à la lecture des constitutions de nos pays (Burkina, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal, Niger, Togo), nous verrons que les mêmes dispositions sont reprises à quelques exceptions

près : interpellations, résolutions, commissions d'enquête, missions d'observation, questions... Donc nous allons passer en revue ces quelques moyens-là.

Résolutions :

Les résolutions sont des actes qui s'apparentent à des lois, mais qui n'ont pas le même régime juridique que la loi. Ces résolutions ont pour objet d'attirer l'attention du gouvernement sur certains nombre de faits qui semblent paradoxaux, s'il y a des attitudes au niveau du gouvernement qui posent problème : le Parlement se donne la possibilité d'interroger le gouvernement et lorsque les réponses données par le gouvernement ne sont pas satisfaisantes, le Parlement peut faire des recommandations au gouvernement en passant par le biais des résolutions.

Questions :

Il y a deux catégories de questions : questions écrites et questions orales. Dans le cadre ivoirien, les questions écrites et orales sont formellement les mêmes. Elles doivent être sommairement rédigées et transmises au Président de la République, qui l'affecte au ministre concerné. Elles ne doivent pas avoir pour objet une interpellation personnelle du ministre. Au plan de la procédure, les données changent en fonction des questions orales ou écrites.

Les questions orales peuvent prendre deux formes : les questions orales sans débat et les questions orales avec débat. Les questions orales avec débat doivent être accompagnées d'une demande de débat, et la conférence des présidents doit être saisie de cette demande, pour essayer de canaliser les débats qui vont avoir lieu (limitation du temps de parole, précision de procédure, distribution du temps de parole, etc.). Quand il y a question orale avec débat, on peut aller au-delà du cadre déterminé initialement par la question elle-même. On peut donc déboucher sur d'autres questions qui vont permettre au gouvernement d'être interpellé. On va revenir à une procédure de résolution et ainsi de suite.

Les questions écrites : dans le cas ivoirien, les questions écrites sont transmises au chef de l'Etat. Au Mali et au Burkina, elles sont transmises au chef du gouvernement. A charge pour lui de les transmettre au ministre destinataire. La conférence des présidents est tenue informée de la communication de la question écrite au Président de la République. Les ministres techniques concernés sont tenus de répondre dans un délai d'un mois. Les questions écrites demeurées sans réponse peuvent être transformées en interpellation : c'est le cas au Mali.

Une troisième catégorie de questions ne trouve aucun fondement dans nos textes : les questions d'actualité. Elles sont apparues très récemment en Côte d'Ivoire, résultant de la mise en œuvre des accords de Ouagadougou. Il fallait faire en sorte que le peuple soit informé des questions qui se discutent à l'Assemblée nationale. Cette procédure est très prisée aujourd'hui au niveau du Parlement ivoirien. Je pense que le Parlement malien utilise un peu la procédure de questions d'actualité. Cette procédure gagnerait à être beaucoup usitée dans nos différents parlements pour permettre d'informer un peu plus nos populations. Ces questions peuvent se dérouler sous la présidence du Président de l'Assemblée nationale lorsqu'on estime que le thème est d'importance nationale et que leurs conséquences peuvent être tellement importantes qu'il faut que ce soit le Président de l'Assemblée nationale lui-même qui dirige la séance. Lorsqu'on

estime que la question se limite au champ de compétence d'une commission, on confie la direction de cette séance d'actualité au Président de la commission compétente.

Missions de renseignement :

Elles sont prévues par la Constitution du Mali. Elles n'existent pas en Côte d'Ivoire. Ce sont des missions qui ont pour objet d'envoyer des députés pour s'informer, se renseigner sur des faits qui leur sont parvenus à l'oreille et s'enquérir de la réalité de ces faits-là, de manière à pouvoir informer le Parlement en retour, de sorte que le Parlement puisse interpellier le gouvernement à l'effet de faire cesser quelques agissements s'il est avéré que ces faits sont réels. De telles missions de renseignement sont prévues par l'art. 88 du règlement de l'Assemblée nationale du Mali.

Commission d'enquête :

C'est un procédé très important, traditionnel, du contrôle de l'action gouvernementale. Une commission d'enquête nécessite une procédure de création précise, contenue dans les règlements de nos différents parlements. Elle illustre la volonté politique de se saisir d'un problème significatif et relativement grave, souvent suscitée par les répercussions d'une question dans l'opinion publique. L'objet de la commission d'enquête est de recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés, précis, ou bien sur la gestion des services publics des entreprises nationales ou des sociétés à participation publique. Elle est initiée par le dépôt d'une proposition de résolution sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Les conditions de dépôt diffèrent d'un pays à l'autre. En Côte d'Ivoire, pour déposer une demande visant à la création d'une commission d'enquête, il faut un certain nombre de députés (25). Ou bien il faut que ce soit fait par un groupe parlementaire (un groupe est pourtant créé à partir de 8 membres). Est-ce que c'est une bonne chose de dire que c'est le groupe qu'il faut voir, ou bien le nombre de députés ? C'est une question qui reste posée.

Lorsque cela est fait, il faut respecter un certain nombre de conditions. Une condition préalable est le respect de l'indépendance de la Justice. Quand une question porte sur des faits qui sont pendants devant la Justice, il y a un problème. D'aucuns concluent directement à l'arrêt de la procédure de création de la commission d'enquête. D'autres mitigent un peu leur position, c'est le cas français : ils distinguent entre l'ouverture de l'enquête préliminaire, information préliminaire, ainsi de suite... Il faut distinguer entre information judiciaire et enquête préliminaire : pour certaines questions, la commission d'enquête peut être créée et pour d'autres non.

Il y a eu des commissions d'enquête qui ont été créées sur la filière café cacao. Ce sont des questions très importantes. L'Assemblée nationale a essayé de créer une commission d'enquête sur la filière café cacao. Le Président de la République d'alors a immédiatement saisi le tribunal, dès qu'il a eu vent de ce que l'assemblée voulait créer une commission d'enquête. Alors, le tribunal a estimé que l'Assemblée nationale était plus à même de créer une commission d'enquête pour inspecter le domaine de la filière café cacao... Aujourd'hui, la question fait couler beaucoup d'encre et de salive.

La composition des commissions d'enquête diffère d'un pays à un autre. En Côte d'Ivoire, il faut 17 membres pour une commission d'enquête. Elle est présidée par un membre du groupe qui a demandé sa création. La composition générale de la commission d'enquête doit refléter la configuration politique de l'Assemblée

nationale. La commission d'enquête va faire son travail sur la base d'un règlement intérieur qu'elle se donne elle-même. Les enquêtes, auditions, etc. qui seront faites le seront sous le sceau du secret. Le rapport de la commission d'enquête doit être présenté sur le bureau du Président de l'Assemblée nationale, qui soumet ce rapport à l'Assemblée nationale, qui elle-même peut décider de la publication ou non des résultats de l'enquête. Une autre question se pose : celle de savoir quelle est la finalité visée par une commission d'enquête, surtout dans les pays où il n'y a pas de possibilité de voter une motion de censure contre l'exécutif. C'est le cas de la Côte d'Ivoire. Le Parlement ne peut pas démettre l'exécutif, et l'exécutif ne peut pas démettre le Parlement. Alors on fait une commission d'enquête, et l'enquête conclut à une responsabilité gouvernementale : qu'est-ce qu'on fait ? On nous dit que s'il s'agit du Président de la République, c'est plus compliqué, mais quand il s'agit du gouvernement, c'est plus facile, à condition qu'un organe puisse exister : la Haute Cour de Justice. Mais malheureusement, elle n'a jamais été mise en place dans ce pays. Je crois qu'il en va de même pour certains pays de notre espace. Est-ce que cette procédure qui est mise en place est efficace ? Si elle ne l'est pas, quelles sont les mesures qu'il faut prendre pour la rendre efficace ? Là encore, la question est posée, nous allons réfléchir ensemble pour trouver la solution.

Nous dirons que le contrôle informatif n'a pas un but de sanction, mais il peut impulser une sanction de façon incidente.

B/ Le contrôle 'sanction'

Après le contrôle informatif, nous allons passer au contrôle sanction, qui est un peu un contrôle qui vise à mettre en jeu la responsabilité gouvernementale. Cette responsabilité gouvernementale varie à deux niveaux. Quand il s'agit du Président de la République, on parlera de haute trahison. Or la notion de haute trahison n'est pas définie. Elle est très aléatoire, et dans les pays d'Afrique subsaharienne je doute fort que cette procédure puisse être mise en œuvre, et ce d'autant que les conditions, mêmes juridiques, ne sont pas réunies pour la mise en œuvre pour cette responsabilité pénale du Président de la République. Pour les membres du gouvernement, il y a une nette évolution qui se présente aujourd'hui, mais il conviendrait de faire en sorte que les organes constitutionnels soient installés pour que la procédure soit beaucoup plus efficace.

M. Sami BOUKAHLA, responsable du pôle finances publiques du centre régional du PNUD à Dakar

Nous appuyons certaines administrations pour renforcer les outils de planification, de programmation budgétaire et de suivi/évaluation. Nous appuyons maintenant les parlements dans le cadre du contrôle budgétaire, mais aussi les autres organes de contrôle externe que sont la Cour des Comptes ainsi que les autres organes de la société civile. Aussi nous appuyons les réformes des finances publiques dans le cadre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), mais aussi dans le cadre de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). Les différentes modalités d'intervention, en fait, portent d'une part sur les appuis

techniques des administrations, notamment au niveau local. Nous appuyons aussi à distance – notamment à travers du desk support ou de la formulation de guides méthodologiques – certains projets. Par ailleurs, nous mettons en place des formations dans le cadre des finances publiques auprès des administrations (ministères des finances, ministères de la planification) et des organes de contrôle externe. Nous avons aussi des outils de capitalisation. Nous développons des notes méthodologiques sur notre site Internet : des notes sur des thématiques bien précises, relatives aux finances publiques et à la planification. Par exemple, des notes sur l’implantation des budgets programmes dans les pays de la sous-région. Cela peut être aussi des outils de gestion des connaissances comme des ateliers. On organise environ tous les deux ans des ateliers régionaux en faveur des 23 pays que nous traitons. Le dernier atelier en date a été organisé au mois de septembre et il était en faveur des parlements. Il portait sur les innovations apportées par les directives de l’UEMOA de 2009.

Aujourd’hui, je vais vous faire une présentation sur le contrôle budgétaire. Je vais essayer de ne pas trop entrer dans les détails techniques, parce que la présentation de la délégation ivoirienne a été assez exhaustive, donc je vais essayer d’aller assez rapidement.

La transposition de ces directives de l’UEMOA est en cours dans beaucoup de pays.

Les objectifs fondamentaux du contrôle budgétaire

La discipline financière : il faut que les prévisions économiques et financières soient rentables. Il faut qu’elles tiennent compte des différents risques, des réalités macroéconomiques. Il faut qu’elles s’appuient sur des hypothèses plausibles et qu’elles soient conformes au pacte de convergence de l’UEMOA. Il faut par ailleurs que l’allocation des ressources soit efficace et efficiente : est-ce que les dépenses du gouvernement sont compatibles avec les priorités des documents de stratégie ? Est-ce que les nouvelles dépenses ont une incidence sur les programmes existants et sur leur rendement ?

Par ailleurs, la question de l’efficacité opérationnelle se pose : est-ce que le montant de l’exécution des dépenses du gouvernement est fondé sur des analyses de rentabilisation saines, qui reflètent l’optimisation des deniers publics et des politiques globales et sectorielles du gouvernement ?

Le Parlement va intervenir à différentes étapes du processus de contrôle. Tout d’abord lors de l’élaboration du budget, bien que ce soit une initiative gouvernementale, il est quand même nécessaire que le Parlement puisse donner son avis, des recommandations, notamment par l’introduction de documents présentant les grandes orientations pluriannuelles, les prévisions macroéconomiques à moyen terme ou les objectifs fiscaux. L’idée est de pouvoir comprendre le lien entre les politiques et l’affectation budgétaire qui en résulte. Une fois le budget préparé et approuvé en conseil des ministres, il est déposé au Parlement, comme vous le savez très bien, pour examen et adoption. Ensuite, il est nécessaire d’avoir un cadre juridique clair entre le Parlement et l’exécutif. Ce cadre juridique varie en fonction des pays bien évidemment. Il pose entre autres des règles en termes de pouvoir d’amendement et aussi en terme de délai alloué à l’examen du budget. Je ne vous cache pas que plus le délai est long pour l’examen du budget, plus le contrôle parlementaire s’en voit

renforcé. Au cours de cet examen et de l'adoption, il y a un rôle important des commissions, notamment celles des finances, qui mènent des travaux internes, des travaux de recherche d'informations. C'est le lieu où toutes les discussions techniques sont menées avant de présenter le budget en plénière. Une fois le budget voté, le cas échéant avec des amendements, on passe à l'exécution. Le Parlement doit superviser l'exécution du budget en examinant les réaménagements budgétaires et les dépenses réelles pendant cet exercice. Il faut voir quels ont été les mouvements de crédits, pourquoi les dépenses ont été différentes de ce qui a été prévu en loi de finances, etc. On peut aussi parler éventuellement d'une 4^{ème} étape, qui est l'évaluation des politiques publiques, mais qui n'entre pas vraiment dans le calendrier budgétaire annuel, et qui est plus une évaluation à moyen/long terme.

Les moyens dont dispose le Parlement : il y a les questions orales et écrites des parlementaires. Ce n'est pas une liste très exhaustive mais ce sont quand même les principaux moyens. Les rapporteurs de la Commission des finances peuvent contrôler sur pièces et sur place les crédits dont ils ont la charge de présenter le rapport. Ils peuvent aussi confier aux institutions supérieures de contrôle (ISC) des enquêtes particulières. Ce sont des institutions indépendantes (donc maîtresses de leur programme), mais le Parlement peut tout de même demander aux ISC de mener telle ou telle enquête. Toutes les informations relatives aux mouvements de crédits doivent être communiquées aux commissions des finances. Tout ce qui est relatif aux transferts, virements, décrets d'avances, arrêtés d'annulation, etc.

Ensuite on a les missions d'évaluation et de contrôle. Leur objectif est de contrôler l'efficacité de la dépense. Pour mener à bien cette mission, le Parlement peut s'appuyer sur les institutions supérieures de contrôle.

En 4^{ème} lieu, nous avons les commissions d'enquête et de contrôle. Ces commissions ne peuvent être constituées que pour une durée minimum et maximum fixée par la loi, sur une thématique bien précise. Je ne reviendrai pas là-dessus, ça a été développé.

Enfin, le droit d'information, qui concerne les informations dont le Parlement doit disposer d'office, sur l'exécution budgétaire, notamment la situation des engagements, les ordonnancements, les paiements et aussi les organes de contrôle.

On va entrer un peu plus dans le vif du sujet, avec les innovations apportées par les directives UEMOA. La première innovation est vraiment une innovation en matière d'information. L'information est plus claire et plus exhaustive. Dans un 1^{er} temps, on a un budget plus lisible, présenté par programmes. Avant, nous avons un budget « objets », présenté par moyens, avec une liste de dépenses, très peu lisible. L'avantage, c'est que maintenant nous avons un budget présenté par politiques publiques et par programmes. Donc il est beaucoup plus aisé de voir si telle ou telle priorité a été respectée ou pas. Le programme devient donc l'unité de vote du budget. Toutefois il faut juste rappeler que les crédits relatifs aux emplois sont votés au niveau ministériel.

La documentation budgétaire est elle aussi étoffée, avec l'instauration de nouveaux documents [Documents de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuels (DPBEP) & Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD)].

Avant, il était difficile de retracer les financements extérieurs : maintenant, les financements extérieurs seront retracés entre autres via des fonds de concours. On dispose d'un tableau des recettes où on peut vérifier l'ensemble des recettes de l'Etat. Enfin, la situation de l'endettement : est-ce que l'endettement est soutenable ? Quelle est la charge de la dette et quelle est la stratégie d'endettement de l'Etat à moyen ou long terme.

Voilà l'architecture du programme et de la déclinaison des objectifs indicateurs.

Exemple de l'enseignement scolaire public du premier degré. Objectif : conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base. Un des indicateurs : la proportion d'élèves maîtrisant en fin d'école primaire les compétences de base en français et en mathématiques. Des sous-indicateurs sont possibles en français ou mathématiques. Cible à atteindre : 94% en 2013. C'est assez simple, assez facile à mesurer, donc c'est beaucoup plus cohérent avec l'évaluation des politiques publiques.

Lors de l'exécution budgétaire, en loi de finances rectificative et en loi de règlement, les documents sont renforcés. Dans la loi de finances rectificative, est présentée une annexe décrivant l'évolution de la conjoncture économique, le récapitulatif de l'ensemble des mouvements de crédits, le récapitulatif de l'exécution par programme et les prévisions de dépenses de la fin de l'exercice. En loi de règlement, nous avons la présentation de l'état financier de l'Etat issu de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale, l'annexe expliquant les crédits ouverts, les crédits exécutés et les recettes constatées. Le rapport annuel de performance qui est le pendant du projet annuel de performance, est le renseignement des indicateurs une fois l'exécution opérée. On a ensuite les rapports de la Cour des Comptes, mais j'y reviendrai dans une prochaine partie.

Toujours en terme de meilleure information des parlements, le Parlement vote maintenant l'ensemble des crédits et non pas uniquement les mesures nouvelles comme avant. Introduction de nouveaux documents pluriannuels de finances publiques : le DPBEB et le DPPD. Le DPBEB a une vocation de cadrage global des recettes et des dépenses, sur une période triennale glissante.

Le DPPD est le document qui retrace les priorités des ministères, en déterminant les objectifs et les indicateurs associés. De là résulte une plus grande implication du Parlement dans le processus budgétaire au niveau du contrôle.

La mise en œuvre de BOB (bases d'orientation budgétaires) permet aux parlements d'être associés en amont du projet de loi de finances, de pouvoir donner un avis sur les grandes orientations pluriannuelles du gouvernement, d'être informés de l'évolution des finances publiques à moyen terme et des choix du gouvernement, et de vérifier la traduction budgétaire des objectifs stratégiques du gouvernement.

Les deux supports de ces débats d'orientation budgétaires sont le DPBEB obligatoirement et éventuellement le DPPD. A partir de ces documents-là, le Parlement doit pouvoir donner un avis sur cette vision des orientations à moyen/long terme et vérifier s'il y a une cohérence avec les grands objectifs en matière de lutte contre la pauvreté. Ce qu'il faut rappeler, c'est que ce débat d'orientation budgétaire se tient au plus tard au 30 juin de chaque année.

En matière d'exécution budgétaire, il y a de grandes nouveautés (2 grandes nouveautés et 2 lois renforcées). Concernant le rapport trimestriel d'exécution, le Parlement, via la commission des finances, est désormais destinataire de façon systématique des données infra annuelles sur la loi de finances. Chaque trimestre, le Parlement reçoit un état des engagements, des crédits ouverts, des crédits exécutés et des perspectives de fin de gestion. C'est une grande nouveauté.

Ensuite, au niveau du recours à la loi de finances rectificative, si l'équilibre budgétaire et financier défini par la loi de finances de l'année se retrouve bouleversé, notamment par l'intervention de décrets d'avances, d'arrêtés d'annulation de crédits... si les recettes constatées dépassent sensiblement les évaluations de la loi de finances de l'année, s'il y a intervention de mesures législatives ou réglementaires affectant de manière substantielle l'exécution du budget, une loi de finances rectificative est votée.

Aux crédits sont associés des objectifs, des indicateurs et des cibles

Enfin, au niveau de la loi de règlement, articles 50 et 51, la loi de règlement de l'exercice N-1 doit au plus tard être déposée au parlement le jour de l'ouverture de la session budgétaire pour le projet de loi de finances N+1. Ce qui change notamment avec la situation que nos collègues de Côte d'Ivoire nous ont présentée tout à l'heure, où il y avait un délai de plus d'un an au niveau du vote de la loi de règlement, il est nécessaire de pouvoir voter la loi de règlement de l'année N-1 avant l'ouverture de la session budgétaire N+1. C'est un grand changement et une grande avancée : cela permet aux parlements d'avoir des informations concrètes sur la gestion des programmes avant de se prononcer sur les nouvelles autorisations budgétaires.

Enfin, les relations entre le Parlement et la Cour des comptes – ou institutions supérieures de contrôle – se voient renforcées par les directives. Le Parlement, en cours de gestion, peut solliciter la Cour des comptes pour conduire des investigations et donc l'assister dans le contrôle de la gestion publique, et dans le cadre de la loi de règlement, la Cour des comptes transmet au Parlement un certain nombre de documents et avis, notamment un rapport sur l'exécution des lois de finances, un avis sur l'efficacité de la gestion des programmes par les différents responsables de programmes, un avis sur les procédures comptables et des comptes et enfin un avis sur les RAP (restes à payer) des gouvernements.

Débat

M. Adalberto de OLIVEIRA MENDES, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Cap-Vert

Le Parlement capverdien dispose de différents mécanismes de contrôle des comptes de l'Etat et autres entités publiques, que la loi détermine. Le Parlement exerce son rôle de contrôle politique. L'Assemblée nationale dispose d'une procédure spécifique de ratification des décrets législatifs et décrets de lois de développement, conférés par la Constitution de la République (article 183), à la demande d'un groupe parlementaire.

La Constitution du Cap Vert préconise différentes formes de contrôle des actes du gouvernement par le Parlement. Ces formes sont considérablement développées dans

le règlement de l'Assemblée nationale. Les commissions ont d'importants pouvoirs de contrôle des activités du gouvernement.

Notre Constitution dit que les commissions ont spécialement le droit de solliciter et d'obtenir directement des informations complètes à propos des domaines de leur compétence auprès des services de l'Etat, exception faite sur des sujets couverts par le secret de l'Etat ou de la Justice. La comparution des membres du gouvernement, à l'exception du Premier ministre, de n'importe quel fonctionnaire ou agent de l'administration publique, ou de n'importe quelle personne, privée ou morale, est de droit. Il est possible pour les commissions de mener des auditions.

Moyens et procédures : déclarations publiques, débats, interpellations, questions au gouvernement, enquêtes parlementaires... Dans l'exercice de sa compétence de contrôle, l'Assemblée nationale doit scrupuleusement respecter le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. Nous ne pouvons pas ipso facto usurper les attributions du gouvernement et de l'administration.

L'interpellation, qui est l'exercice typique du pouvoir de contrôle, est le plus souvent utilisée à des fins de confrontation politique essentielle entre l'opposition et le gouvernement qui portent sur des sujets de politique générale ou sur n'importe quel domaine particulier (santé, transport, éducation, politique extérieure, droit et libertés, etc.). Celles-ci peuvent avoir lieu lorsqu'elles sont présentées par écrit au Président de l'Assemblée nationale 15 jours avant la date prévue de la session plénière. Le débat dans ce cas est ouvert par le requérant ou par son représentant ou par le gouvernement. Les enquêtes parlementaires, au contraire des motions de censure, n'ont pas pour objectif immédiat la chute du gouvernement. Du point de vue de l'efficacité publique, la motion de censure est sans doute utile pour rendre plus effective la représentativité du gouvernement. Elle peut être présentée par 1/5 des députés ou par n'importe quel groupe parlementaire à propos de n'importe quel sujet d'intérêt national.

M. Mamadou Saïdou AW, directeur des services législatifs de l'Assemblée nationale du Sénégal

A l'Assemblée nationale du Sénégal, un seul député peut proposer la création d'une commission d'enquête. Lors des travaux de la commission, si la question est saisie par la Justice entre temps, les travaux s'arrêtent. Pour ce qui est des questions orales et d'actualité : quand il y a une séance avec des questions orales et d'actualité, il y a nécessairement un débat. Il n'y a pas de séance sans débat. C'est seulement lorsque le Président de la République envoie quelqu'un, par exemple le Premier ministre, pour délivrer un message, qu'il n'y a pas de débat. Sinon il y a tout le temps un débat.

Mme Fatou Banel Sow GUEYE, secrétaire générale du Sénat du Sénégal

Mes propos vont être axés sur l'efficacité de la fonction de contrôle.

Comme nous le savons tous, les principales fonctions du Parlement, c'est de légiférer d'une part, mais d'autre part d'exercer un contrôle sur l'activité du gouvernement. Je crois que c'est dans cette 2^{ème} fonction que des problèmes peuvent se poser, davantage que dans la 1^{ère} fonction. Dans nos parlements en Afrique, au sud du Sahara, souvent nous avons des parlementaires qui ne sont pas instruits. Donc c'est difficile pour eux

de comprendre de quelle manière ils doivent intervenir. Déjà, pour les députés qui sont suffisamment « outillés », c'est relativement difficile. Et comme nous le savons, c'est l'activité de contrôle qui permet de garantir l'équilibre entre les pouvoirs. Donc le Parlement, en plus de fournir les outils de contrôle, devrait suffisamment « outiller » ses parlementaires. Je m'explique : nous n'avons pas d'assistants parlementaires parce que les budgets de nos parlements sont trop modestes ; lorsqu'un texte arrive, par exemple sur les stupéfiants, les parlementaires ne comprennent pas toujours l'objet du texte, pour pouvoir cibler les questions à poser. Je crois que les budgets ne sont pas orientés vers les priorités. Parce que c'est bien de donner les outils de contrôle, que sont les commissions parlementaires, les enquêtes, toute cette panoplie, mais si en arrière-plan les gens qui sont sensés contrôler ne comprennent pas ce qu'ils doivent contrôler, je me pose des questions sur l'efficacité et l'efficacités de ce contrôle. Donc je fais appel aux gens du PNUD qui sont là pour soutenir ce genre d'initiatives pour que les parlementaires soient à même d'exercer leur mission. Ils sont garants de l'Etat de droit et ce sont eux qui permettent de contrôler la responsabilité de l'exécutif. Je pense que cette capacitation ne doit pas se limiter aux parlementaires, mais également aux personnels administratifs des parlements. Si les personnels administratifs des parlements ne sont pas suffisamment formés, vous ne pouvez pas aller loin.

M. Athanase ALAYE, fonctionnaire à l'Assemblée nationale du Bénin

Deux questions par rapport au contrôle *a posteriori*.

On a parlé de la loi de règlement, qui doit venir contrôler l'exécution du budget à la fin de l'exercice du budget. Dans nos Etats, particulièrement au Bénin, on a constaté que la loi de règlement vient tardivement à l'Assemblée nationale. Actuellement, on doit être à la loi de 2005. On est en retard. Or, le gouvernement qui a exécuté le Budget n'est plus là. Parfois, le régime n'est pas le même. Dans ce cas-là, quelle est l'efficacité du contrôle *a posteriori* par la loi de règlement ? Est-ce que c'est ce même retard que l'on constate en France ? Le député Etienne PINTE est là, il pourra peut-être nous informer sur le cas français.

Ma deuxième préoccupation est relative à la question orale sans débat ou avec débat en Côte d'Ivoire. Le communicateur nous parlait du nombre de 25 députés ou bien d'un groupe parlementaire qu'il faut avoir avant que la question ne soit recevable. La question est pourquoi les députés doivent recueillir 25 signatures ? Je ne comprends pas la logique qui sous-tend qu'on doive réunir 25 signatures ou un groupe parlementaire, parce qu'ici, au Bénin, le député pose sa question et il peut partager sa question avec ses collègues, peu importe le nombre je crois. Donc je voudrais qu'on nous explique pourquoi forcément il faut un nombre de 25.

M. André A. ONDO-ARO, assistant de la commission des relations extérieures, de la coopération au développement, de la défense et de la sécurité à l'Assemblée nationale du Bénin

Ma première question s'adresse au directeur des services législatifs de la Côte d'Ivoire. Au cours de son exposé, il a indiqué qu'en fonction de son importance, le débat est dirigé soit par le Président de l'Assemblée nationale, soit par un président de

commission. Chez nous, un président de commission préside sa commission et ça s'arrête là. Il ne dirige pas la séance en plénière. Pouvez-vous nous donner les raisons qui sous-tendent cette logique chez vous ?

La deuxième préoccupation, c'est par rapport à la commission d'enquête. Vous avez évoqué un chiffre de 17 pour pouvoir constituer une commission d'enquête. Je voudrais savoir pourquoi le chiffre 17 : qu'est-ce que cela représente au niveau de l'Assemblée de Côte d'Ivoire ? Cela m'amène à poser la question de savoir l'effectif de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire.

Pour prolonger l'intervention de mon collègue concernant les lois de règlement, je crois qu'au Bénin on a voté la loi de 2006. En Côte d'Ivoire vous êtes à quelle année s'il vous plaît ?

Quelles sont les échéances pour appliquer les directives de l'UEMOA ?

M. Marius N'DRI KOFFI, directeur des services législatifs de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire

Je souhaite revenir aux lois de règlement. En Côte d'Ivoire, les gouvernements successifs de Laurent Gbagbo sont partis il y a maintenant quelques temps. Et maintenant, qui va répondre des éventuelles irrégularités ? On va nous évoquer la continuité de l'administration... mais la faute est personnelle. La sanction est pénale. Il y a un principe pénal qui dit que la faute est personnelle. Donc il est bon de prendre en compte la proposition faite par le pôle de Dakar. Mais il y a un problème dans cette proposition. Ils nous disent que la loi de règlement de l'exercice N-1 doit être déposée au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année N+1. En octobre 2012, on doit avoir déposé la LR de 2012. Mais si on ne met pas une sanction, par exemple « si le projet de LR n'est pas déposé, on ne peut pas voter le nouveau budget », ce n'est pas la peine. Il faudrait peut-être donner un caractère coercitif à ces dispositions. Mais le gouvernement va dire qu'il n'a pas réussi à réunir la documentation à temps. Qui va sanctionner le gouvernement à ce moment-là ? Est-ce le Parlement ? Est-ce le pouvoir judiciaire qui détient sa légitimité du pouvoir exécutif ? Autant de questions qu'on se pose.

En réponse à mon collègue de l'Assemblée nationale du Bénin, le nombre de 17 ne représente pas grand-chose. Il a été décidé comme ça sous l'ancienne législature, tout simplement. Mais le principe fondamental est que la commission d'enquête doit refléter la composition politique de l'Assemblée nationale. Aujourd'hui, le nombre de sièges à l'Assemblée nationale est 255.

Pourquoi les questions d'actualité peuvent être présidées par des présidents de commission ? Je vous le disais tout à l'heure, les questions d'actualité sont de création récente. Elles ne trouvent pas de fondement juridique ni dans le règlement intérieur de l'Assemblée, ni dans la Constitution. On n'a pas dit que ce n'est pas justifié toutefois, car le droit parlementaire est essentiellement basé sur les précédents. Ce sont les commissions qui ont initié les questions d'actualité en invitant les ministres ou les personnalités gérant une question au niveau national à venir instruire les députés sur la question. Le ministre vient s'exprimer devant la commission, mais la commission est ouverte à l'ensemble des députés. Donc ce n'est pas la séance publique en tant que telle, mais c'est la commission ouverte à l'ensemble des députés. Il y a une différence

de nature. On parle de séance publique lorsque la convocation est faite par le Président de l'Assemblée nationale, pour discuter d'une question importante qui a été arrêtée par la conférence des présidents. L'ordre du jour des séances est arrêté par la conférence des présidents.

En ce qui concerne les questions orales, M. Alaye, on ne s'est pas bien compris. Il ne s'agissait pas des questions orales, il s'agissait bien des commissions d'enquête pour lesquelles il fallait 25 députés ou un groupe parlementaire. Et c'est pour cela que mon collègue sénégalais a dit que, chez eux, un seul député pouvait impulser la création d'une commission d'enquête.

Le véritable contrôle budgétaire qui s'exerce actuellement dans nos différents Etats, ce sont les deux premiers contrôles : le contrôle *a priori* et le contrôle en cours d'exécution. Mais est-ce véritablement un contrôle ? Malgré tout l'arsenal que le pôle de Dakar donne, quelle est la marge de manœuvre d'un parlementaire en matière de vote de la loi de finances ? On dit qu'il peut faire des amendements, oui. Mais en même temps nos différentes constitutions prévoient des amendements compensés. La recevabilité d'un amendement est fondée sur le fait que si l'amendement réduit les charges de l'Etat, il doit prévoir d'un autre côté la réduction des recettes, et s'il prévoit l'augmentation des charges de l'Etat, il doit prévoir l'augmentation des recettes. La loi de 2007 portant statut des députés contient une disposition qui précise que le surplus de charges entraîné par cette loi doit être financé par une augmentation de taxe sur la téléphonie mobile. Mais le gouvernement n'a rien dit. Ils ont promulgué la loi. Sa mise en œuvre se heurte à la prise d'une disposition visant à créer la taxe complémentaire sur la téléphonie cellulaire. Et comme c'est le gouvernement qui va initier cela, le gouvernement ne se dépêche pas pour le faire. Et donc la loi trouve en son sein les germes de sa propre mort. Alors, comment un député peut aller modifier de façon substantielle le budget de l'Etat ? C'est difficile, surtout qu'il ne dispose même pas de moyens techniques permettant de rassembler toutes les informations au niveau national. Peut-être qu'avec le système d'informatisation des finances publiques, le Parlement va pouvoir disposer d'un certain nombre d'informations en ligne. Mais encore faut-il le mettre entre de bonnes mains. Ce n'est pas être pessimiste que de le dire mais c'est être pragmatique. Moi je gère du personnel qui doit examiner le budget de l'Etat chaque année. On me dépose les documents qui font une bonne pile, et on dit que le budget est déposé à l'ouverture de la session d'octobre. Et c'est en plein milieu de session que le budget arrive. Donc vous n'avez pas le temps de donner cela à vos collaborateurs pour qu'ils puissent les examiner et faire des *policy briefs* pour les députés. Les députés arrivent, ils se contentent de dire « il n'y a pas de route dans mon village », « il n'y a pas de ceci », et puis ils passent, parce que le délai d'examen n'est pas long. Donc il est bon que le pôle de Dakar puisse inclure dans ses propositions les délais préfixes, dans lesquels il faut déposer les budgets sur le bureau de l'Assemblée nationale à l'effet de permettre aux parlementaires et aux collaborateurs d'examiner au fond ces dossiers-là et de pouvoir les modifier ou les améliorer, éventuellement.

Mme Essossolame ATCHOLI, directrice de la Questure de l'Assemblée nationale du Togo

Nous avons parlé de contrôle budgétaire, et nous avons parlé de 3 phases de contrôle : le contrôle *a priori*, le contrôle en cours et le contrôle *a posteriori*. Pour le contrôle en cours, nous avons la loi de finances rectificative, pour le contrôle *a posteriori* nous avons la loi de règlement. Je voudrais savoir au niveau du contrôle *a priori* : quelles sont les marges de manœuvre pour le législateur ? Vraiment, j'ai cherché, je trouve que ses marges de manœuvre sont très réduites. Je ne sais pas si, à votre niveau, vous pouvez nous aider pour élucider les voies et moyens pour aider le législateur à retrouver ses marges de manœuvre pour le contrôle *a priori*.

Ma deuxième préoccupation, c'est le lien qu'un des intervenants a fait entre la Cour des comptes et le Parlement. C'était très intéressant, mais je suis restée un peu sur ma soif. Parce que quoi qu'on dise la Cour des comptes joue un rôle très important pour les parlementaires, certains n'étant pas du tout « scolarisés ». Je pense que la Cour des comptes pourrait faire un travail efficace pour aider le parlementaire à jouer efficacement son rôle de contrôle de l'action gouvernementale.

Ma 3^{ème} préoccupation, ce sont les directives de l'UEMOA. Il y a les directives de 1^{er} rang, il y a les directives de second rang... je voudrais savoir si effectivement, à ce jour, on pourrait nous citer certains pays de la sous-région (c'est-à-dire de l'espace communautaire) qui arrivent au moins à respecter certaines directives.

Chez nous au Togo, c'est aussi comme au Mali : c'est le Président de l'Assemblée nationale qui dirige ces séances. En cas d'absence, son vice-président ou son second vice-président le fait.

M. Yao BAHOUNDJÉ, chef du personnel de l'Assemblée nationale du Bénin

Ma préoccupation est relative à l'efficacité des activités de contrôle du pouvoir exécutif. A la suite de Mme Diaye, j'aborde cette question non pas en fonction des moyens mis en œuvre, mais en tenant compte de la finalité du contrôle. J'ai personnellement l'impression que le contrôle est le « maillon faible » de la fonction du député dans notre système parlementaire. En effet, beaucoup de citoyens sont admiratifs de la force des commissions d'enquête dans le système américain par exemple. Face à cela, on a l'impression que le contrôle des activités du gouvernement est conçu comme faisant la part belle au gouvernement, en ce sens qu'il manque d'objectivité. La procédure de discussion même n'est pas claire chez nous. Qu'est-ce qu'on en fait ? Qu'est-ce qu'on fait des rapports de commissions d'enquête par exemple ? Lors de la 2^{ème} législature, à la suite du contrôle d'une entreprise publique, l'une des plus grandes du pays, une commission a déposé son rapport. Nous en étions à nos débuts et nous ne savions quoi en faire. Le rapport a été dénaturé par des amendements de la majorité d'alors qui ont transformé le rapport, rédigé par des gens qui sont allés sur le terrain, parce qu'on a voulu le transformer comme une loi. On a changé des phrases par des contresens qui n'ont rien à voir avec ce que la commission allait vérifier. Bref, à l'époque on se demandait sur quoi devait déboucher le rapport d'une commission d'enquête. Aujourd'hui on n'est pas beaucoup plus avancés. Donc ma question est de savoir si vous ne pensez pas qu'il faille renforcer la procédure de

contrôle de l'action gouvernementale dans notre système parlementaire, pour se rapprocher par exemple du système américain.

M. Amadou Diarra YALCOUYE, assistant parlementaire à l'Assemblée nationale du Mali

Je voudrais partager avec vous une expérience malienne en matière de contrôle de l'action gouvernementale. Au-delà des dispositions qui sont contenues dans les règlements intérieurs, qui permettent aux parlements de contrôler l'exécutif, au niveau du Mali on a une expérience, une pratique qu'on a instituée : c'est la visite de terrain. Après l'adoption du budget par l'Assemblée nationale, certaines commissions vont sur le terrain aller voir les structures qui relèvent de leur commission, de façon sectorielle. Je prends l'exemple sur quelques commissions. La commission des lois, qui a en charge des structures relevant du ministère de la justice : au niveau de cette commission, on a institué des visites de terrain pour voir les palais de justice, voir les prisons. Au niveau des prisons, dans le budget, il avait été adopté une ligne budgétaire, une enveloppe, en fonction d'une convention que le Mali avait ratifiée. Et la convention obligeait le pays à l'humanisation des prisons. Et pour ce faire, les prisonniers devaient avoir 3 repas par jour. Donc ce budget a été voté. Il s'agissait pour les députés d'aller faire des visites sur le terrain pour vérifier si réellement les prisonniers avaient ces 3 repas par jour. Alors quand on a effectué cette visite, en même temps on en a profité pour voir aussi le palais de justice, et au niveau des tribunaux le budget avait aussi jugé nécessaire d'améliorer les conditions de travail des magistrats pour lutter contre la corruption. Nous avons médiatisé cette mission. Nous avons donné la parole aux animateurs de ces structures, qui sont passés à la télé, qui ont donné leur point de vue, qui ont relaté, qui ont exposé les conditions de travail et les conditions de vie dans ces différentes structures. J'avoue que ça a eu un impact très positif dans le changement de leurs conditions de travail, de leurs conditions de vie. Je prends l'exemple du magistrat qui disait, à la télévision nationale, lors de cette visite, que pour le trimestre, il avait le droit à 5 cartons de rames. Il avait le droit à 60L d'essence pour le trimestre. Il a cité ses mauvaises conditions de travail. Le lendemain il a été interpellé par le ministre qui lui dit : « Pourquoi tu dis tout ça à la télé ? Il fallait venir me voir ! On va régler ton problème ! Tu nous poses des problèmes ». Les prisonniers, aussi, ne bénéficiaient pas des 3 repas par jour qui ont été adoptés par l'Assemblée nationale. Ensuite, au niveau de la commission jeunesse et sports, avec l'organisation de la coupe d'Afrique des nations en 2010, le Mali avait construit beaucoup d'infrastructures, beaucoup de stades dans les régions. Il se trouve que ces stades connaissent une certaine dégradation. Alors chaque année il y a une enveloppe budgétaire qui est allouée à ces structures pour l'entretien. On voit que ça n'est pas utilisé à bon escient. Alors les députés membres de la commission jeunesse et sports sont allés sur le terrain pour voir ces structures. Là aussi, ça a contribué à une meilleure utilisation des moyens destinés à l'entretien de ces structures. Ce cas est aussi valable pour la commission du développement rural qui va sur le terrain pour voir l'évolution des projets agricoles au niveau du Mali.

M. Issa KANGA, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Niger

Je souhaiterais insister sur un aspect très important par rapport au contrôle de l'action gouvernementale. A mon avis, on n'est pas assez revenu sur l'aspect « sanction ». Parce que ça ne sert à rien de dire « on contrôle »... Et si au cours du contrôle on découvre que l'action gouvernementale se déroule mal ou que le budget est mal exécuté, qu'est-ce qui se passe ? Et c'est sur cet aspect que je souhaiterais intervenir en ce qui concerne le Niger.

D'abord, je vais parler de la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement. Parce que ces aspects n'ont pas été évoqués. Pour nous, au Niger, le rapport annuel de la Cour des comptes est transmis directement à l'Assemblée nationale. Les lois de règlement sont aussi transmises et discutées au moment de la session budgétaire. Cette procédure n'est pas fortuite. C'est parce que ça permettra aux parlementaires, d'abord, de discuter au fond, pour expliquer au peuple ce qui a été fait du budget, quel est le niveau d'exécution des différents programmes de développement entrepris par le gouvernement. Le peuple va être informé. Deuxièmement, ça permet aux parlementaires d'être sensibilisés et de découvrir si réellement, pendant le discours de politique générale par exemple, le gouvernement mérite cette confiance. Si au cours du budget ou de la discussion de politique générale le Parlement le rejette, chez nous le gouvernement doit obligatoirement démissionner. C'est déjà bon, parce que ça oblige le gouvernement à bien exécuter le budget de l'année. Et aussi, il y a, dans le cas de la mise en cause de la responsabilité du gouvernement, ce qu'on appelle l'engagement de la responsabilité devant le Parlement. Il y a donc possibilité de démission. Si ça ne passe pas, le gouvernement doit obligatoirement démissionner. Donc ne pas voter le programme ou une loi proposée par le gouvernement, ça veut dire que le Parlement a sanctionné le gouvernement et ça signifie que le gouvernement doit démissionner en bloc.

Nous avons aussi parlé des questions orales, des interpellations... On peut interpellier un ministre, mais ce n'est rien s'il n'y a pas de sanction ! Au Niger, c'est sanctionné. Le fait d'en discuter, le fait de poser le problème, et les conclusions qui sortent de l'audition ou de l'interpellation d'un ministre, le Procureur peut s'en saisir pour dire « apparemment il y a un problème », et porter l'affaire devant la Haute Cour de Justice. Les députés en discutent. Ils peuvent décider ou non de mettre en accusation les membres du gouvernement, ou même le Président de la République lorsqu'ils constatent une haute trahison. Si c'est un membre du gouvernement, ça peut le conduire en prison, mais si c'est le Président de la République, d'aucuns l'ont évoqué ici, il y a la haute trahison. Il n'y a pas de sanctions pénales qui sont prévues, mais il y a la déchéance. S'il est constaté par la Haute Cour de justice qu'effectivement la responsabilité du Président est mise en cause, la loi dit que le Président de la République doit démissionner obligatoirement et il est déchu de ses fonctions.

Au Niger, les parlementaires peuvent constituer une commission d'enquête parlementaire. A la fin, il y a une déclaration qui doit être adoptée par l'Assemblée nationale pour donner les conclusions de ce qu'ils ont constaté suite à l'enquête parlementaire. Là encore s'il y a des choses pas trop catholiques qui se dégagent, il y a le Procureur qui peut aussi s'en saisir. Les députés, s'ils voient qu'il y a un vide juridique qui permet au gouvernement d'aller à son aise dans un sens donné, peuvent

faire une proposition de loi pour combler le vide juridique pour que l'Assemblée nationale légifère en la matière.

M. Jean Tamba KAGBADOUNO, conseiller juridique du Conseil national de Transition de Guinée

Je me rends compte que les différents règlements des assemblées de la sous-région s'alimentent à la même source : le droit parlementaire français. Tout à l'heure, mon collègue de la Côte d'Ivoire a parlé de la commission d'enquête. Si j'ai bien compris, la mission de la commission d'enquête s'arrête dès que le juge d'instruction est saisi. Par contre chez nous, c'est le Procureur de la République, parce qu'il décide de la poursuite. C'est lui qui engage l'action publique. Dès que cette action publique est engagée par le Procureur, tout de suite la mission de la commission parlementaire prend fin. C'est lui qui, en réalité, saisit le juge d'instruction par un réquisitoire introductif. Il a aussi la possibilité de citation directe ou même de classer le dossier sans suite. C'est pourquoi nous, on le rend responsable de la diligence de cette procédure.

En Guinée, au niveau de l'Assemblée de la 2^{ème} législature, le délai qui était imparti à l'Assemblée nationale pour l'examen de la loi de finances était de 75 jours. Les députés se sont rendu compte que c'était peu par rapport à l'immensité de la mission. C'est pourquoi, avec la nouvelle Constitution, le délai passe de 75 à 90 jours pour permettre aux représentants du peuple de mener comme il se doit leur mission. Toujours dans le cadre du contrôle du pouvoir exécutif, en Guinée, pour que les mandants se rendent compte du travail effectué par leurs représentants, on a fait intervenir la presse. Cela rentre en effet dans le cas du contrôle du pouvoir gouvernemental.

Pour poursuivre sur ce qu'a dit Mme la secrétaire générale du Sénat du Sénégal : c'est vrai, les députés et sénateurs n'ont pas la formation requise. Ils viennent des horizons différents. C'est pourquoi justement – c'est l'objet même de notre séminaire – il faut former les fonctionnaires parlementaires. Parce que nous sommes sensés assurer la continuité. Dans notre cas, en Guinée, l'Assemblée nationale a été dissoute, les députés sont partis, nous sommes là pour essayer de continuer à donner notre expertise aux Conseillers nationaux.

S'il y a un projet de loi qui soulève une question trop technique, les députés ne sont pas « outillés » en la matière mais il n'est pas interdit de faire appel aux experts, aux consultants. C'est ce qui fait que chez nous, en commission, s'il y a un projet de loi qui soulève des questions techniques, alors notre règlement nous autorise à faire appel à des techniciens spécialisés en la matière.

Ma dernière intervention, c'est par rapport à ce que nous sommes en train de faire. Plusieurs intervenants ont parlé de la sanction. La sanction, c'est extrêmement important. Nous, fonctionnaires parlementaires, nous sommes des fonctionnaires. Nous assistons les députés (et les sénateurs le cas échéant). Nous, fonctionnaires, tout ce qu'on peut faire, c'est prendre des décisions techniques. Les décisions politiques reviennent aux députés que nous assistons, et qui sont les représentants du peuple.

M. Etienne PINTE, député des Yvelines, membre du groupe d'amitié France-Bénin de l'Assemblée nationale française

J'ai demandé la permission de m'exprimer devant vous parce que tout ce que j'ai entendu ce matin, non seulement c'était très passionnant, mais ce sont des questions que vous vous posez, et que nous nous posons également au Parlement français.

Les parlements, Assemblée nationale ou Sénat, ont des pouvoirs d'investigation très importants. Encore faut-il bien entendu les exercer. J'y reviendrai, ce sont les parlementaires qui doivent exercer ce pouvoir et c'est vrai que vous ne pouvez pas vous substituer à eux. Vous pouvez les éclairer, les informer, leur suggérer telle ou telle question ou démarche, mais bien sûr vous ne pouvez pas vous substituer à eux. C'est à eux à prendre leurs responsabilités politiques. Alors, dans ces pouvoirs de contrôle, ça a été dit plusieurs fois ici et je suis heureux de voir que de nombreux pays représentés ici ont une Cour des comptes. La Cour des comptes en France a pris, surtout depuis la présidence de Philippe Séguin, une très grande importance. Non seulement la Cour des comptes peut être saisie par le gouvernement, la Cour des comptes peut aussi être saisie par les parlementaires, mais également elle peut s'autosaisir sur telle ou telle thématique. Il y a un autre outil à votre disposition, mon prédécesseur le représentant de la Guinée l'a évoqué en ce qui concerne les consultants : vous avez également la possibilité pour contrôler le pouvoir exécutif de vous adresser à des organes indépendants extérieurs. Ce qu'on appelle souvent éventuellement des audits. N'oublions jamais que la Cour des Comptes a la crédibilité que recèle le pouvoir de chacun de ses membres, puisqu'ils sont des magistrats. Donc la crédibilité des rapports qu'ils remettent à la demande du gouvernement ou à la demande des parlementaires ou lorsqu'ils s'autosaisissent est importante pour les parlementaires bien sûr, pour vous hauts fonctionnaires, mais également pour nos concitoyens.

Trois précisions par rapport à ce que j'ai entendu tout à l'heure. En ce qui concerne le contrôle a posteriori lorsqu'il y a changement de régime. Là aussi, la Cour des comptes quand elle existe, ou un audit par un organe extérieur peut aider et accompagner les nouveaux élus dans leur contrôle ou le regard qu'ils peuvent porter sur l'exécution de décisions qui ont été prises par leurs prédécesseurs. Je me permets d'ajouter qu'en France, lorsqu'il y a quelquefois changement de majorité, la majorité nouvelle, le gouvernement nouveau, éventuellement le Président de la République nouveau peut demander un audit sur la gestion de ses prédécesseurs, que ce soit par la Cour des comptes ou par un organe indépendant extérieur.

2^{ème} précision. Je ne sais pas si ça se pratique dans vos parlements ou dans vos gouvernements, mais un certain nombre de gouvernements sollicitent eux-mêmes des rapports, pour améliorer leur gouvernance dans tel ou tel domaine. Des rapports qui peuvent être préparés par des institutions publiques ou encore, toujours pour la crédibilité, on peut se tourner vers la Cour des comptes ou vers un organe indépendant extérieur. J'attire votre attention dessus parce que ça arrive trop souvent en France : un certain nombre de rapports demandés par le gouvernement ne sont pas publiés. Et tout à coup, à la suite d'un changement de majorité, on les découvre. C'est le cas en ce moment en France, où un certain nombre de rapports alors commandés par l'ex-ministre de l'Education nationale sur le fonctionnement de tel ou tel organe, sur la

validité de telle ou telle décision prise, sont découverts. Ca veut dire qu'il faut que vous exigiez du gouvernement la publication des rapports. Souvent ils ne les publient pas parce qu'ils remettent en cause le résultat ou le bilan de telle ou telle action. Là aussi, il faut me semble-t-il faire attention et c'est un moyen pour les parlementaires de contrôler l'action du gouvernement.

3^{ème} précision. C'est une arme que nous utilisons, que nous sommes tentés d'utiliser beaucoup : c'est la presse. Pour les parlementaires, la presse, en désespoir de cause lorsque vous n'êtes pas arrivés à obtenir du gouvernement telle ou telle décision, est un organe qui, de temps en temps, permet à des parlementaires d'interpeller le gouvernement et naturellement dans ces cas-là le gouvernement est très gêné car la médiatisation le met au pied du mur et, là, il est obligé de répondre ou de donner les informations qui ont été sollicitées par les voies normales et qui ne sont pas arrivées aux résultats que nous souhaitons.

Il y a une grande importance de la volonté politique des parlements et des parlementaires. Bien sûr, ça ne relève pas de vous. Ça relève de chaque parlementaire. Il faut que les parlementaires aient la volonté politique d'interpeller le gouvernement, et surtout, lorsqu'ils sont dans la majorité. Certains parlementaires n'osent pas gêner leur gouvernement puisqu'ils appartiennent à leur propre formation politique. Quand il interpelle le gouvernement, celui-ci hésite quelques fois sur des sujets difficiles ou délicats car il ne veut pas donner aux parlementaires des verges pour se faire fouetter. Donc, là encore, au niveau du contrôle parlementaire, il faut que les parlementaires aient suffisamment de volonté, même s'ils sont dans la majorité, de solliciter et de pousser le gouvernement ou certains ministres à donner des réponses lorsque ceux-ci hésitent à les leur donner.

Les questions orales, écrites, d'actualité. Je ne sais pas si ça se présente chez vous, mais moi j'ai vécu cette expérience de ce que j'appelle la « censure gouvernementale ». Il m'est arrivé de vouloir poser des questions d'actualité qui m'ont été refusées parce que le gouvernement ne voulait pas que je pose la question, qui pouvait être délicate pour lui. Vous avez toujours la possibilité de poser votre question sous forme de question écrite, mais là aussi vous avez toujours la possibilité d'adresser votre question d'actualité que vous n'avez pas pu poser par l'intermédiaire de la presse, qui se fera naturellement une joie de la médiatiser.

Le problème de la pédagogie. Sans vouloir vous jeter des fleurs, vous avez très souvent un savoir, une expérience que n'ont pas nécessairement beaucoup de parlementaires. Chez nous c'est la même chose : je ne suis pas compétent dans tous les domaines. A ce moment-là, on est obligé de solliciter des informations : du gouvernement, des cabinets ministériels, des directions des ministères, mais aussi vous être amenés les uns et les autres à accompagner, à aider les parlementaires puisque votre rôle est en quelque sorte d'éclairer les parlementaires sur la manière dont ils peuvent et doivent exercer leur mandat de parlementaire. Donc vous avez un rôle très important. C'est vrai qu'il faut faire la part des choses et ne pas s'immiscer dans le rôle politique du parlementaire. Je me rappelle la session à Beyrouth. On se rendait compte que les parlementaires de l'Algérie étaient complètement ficelés, prisonniers d'un système politique. Donc les fonctionnaires étaient quelquefois tentés de pousser les parlementaires à sortir des ornières du « politiquement correct ». Cela étant, vous

avez un rôle primordial : être des collaborateurs qui ont une expérience et un savoir que nous n'avons pas toujours.

Enfin, les commissions. Pas uniquement les commissions « classiques » : les commissions peuvent faire des auditions élargies, qui s'adressent à tous les parlementaires. Chez nous c'est souvent le cas lors de la discussion budgétaire. Cela permet d'accélérer la procédure parlementaire en matière budgétaire et de solliciter des auditions de ministres sur tels ou tels thèmes, ou la Cour des comptes, surtout quand elle s'est autosaisie. Je suis très investi dans le domaine de l'hébergement d'urgence, du logement social, etc. La Cour des Comptes avait fait un rapport sur ce thème-là et j'ai demandé à ma commission d'organiser une commission élargie pour tous ceux que le sujet intéressait, de façon à auditionner la Cour des Comptes sur ce rapport. Donc la nouveauté des commissions élargies est très intéressante et permet d'alimenter le dialogue et la réflexion. C'est important : lorsqu'il y a commission élargie, la presse est invitée à être présente. C'est important parce que la presse peut retransmettre vos interventions et celles du gouvernement. Donc cela peut servir au contrôle parlementaire.

M. François DULUC, chef de la division de la coopération internationale à l'Assemblée nationale française

Un petit complément après ce que vient de dire Monsieur le Député, qui a plus d'expérience que nous tous réunis dans cette salle, en ce qui concerne la France.

Premièrement, soulignons une évolution quantitative entre les activités de contrôle et les activités législatives. Il est évident que par rapport à il y a 20 ou 30 ans, le contrôle en France a pris de plus en plus d'importance. Autrefois c'était, comme vous avez dit pour certains de vos parlements, une activité marginale. C'est maintenant une activité tout à fait fondamentale. Avec la multiplication des rapports d'information, soit à l'initiative du Président, soit à l'initiative des commissions. Aujourd'hui on peut estimer que le travail de contrôle constitue, quantitativement, en matière de nombre de rapports ou en matière de nombre d'heures de séance, 1/3 de l'activité des commissions permanentes et que par ailleurs depuis la révision constitutionnelle de 2008 et la révision du règlement de 2009, 1 semaine par mois, dans l'ordre du jour, est obligatoirement réservée aux activités de contrôle parlementaire. C'est tout à fait significatif d'une évolution à la fois juridique mais également dans la pratique, à l'Assemblée nationale et au Sénat français.

Deuxième remarque complémentaire en ce qui concerne les fonctionnaires. C'est très important que vous ayez dans vos assemblées des fonctionnaires de haut niveau bien formés qui puissent assister les députés dans l'exercice des fonctions de contrôle. Et il est important notamment que ces fonctionnaires soient neutres politiquement (pour le contrôle c'est particulièrement essentiel) et que par ailleurs ils soient recrutés indépendamment de la fonction publique de l'exécutif. Pourquoi ? Parce que si vous devez aider les parlementaires à contrôler le gouvernement, vous ne pouvez pas le faire avec des fonctionnaires du gouvernement, qui sont sous l'autorité hiérarchique des ministres. Je dis cela parce que malheureusement, dans beaucoup de parlements africains, et notamment dans beaucoup de commissions des finances, les commissions des finances travaillent pour contrôler l'exécution du budget, avec des fonctionnaires

de l'administration des finances qui sont détachés ou mis à leur disposition. C'est effectivement une très mauvaise pratique : il faut que vous ayez une capacité d'expertise autonome, avec des fonctionnaires de haut niveau recrutés séparément de la fonction publique gouvernementale pour aider les parlementaires à exercer leur fonction de contrôle du gouvernement.

Troisième remarque concernant les médias. Il est évident que vous – vos parlements – êtes maintenant très aidés par un outil merveilleux : Internet. Autrefois, bien sûr, tous les rapports des commissions, les rapports des commissions d'enquête, en France, étaient disponibles sur papier, étaient disponibles, encore fallait-il prendre la peine d'écrire à l'Assemblée nationale pour en prendre un exemplaire ou de se déplacer au Palais Bourbon. Maintenant, partout en France et je dirais partout dans le monde, ces rapports étant sur le site Internet de l'Assemblée nationale, l'ensemble des citoyens et l'ensemble des médias ont la possibilité d'y avoir accès. Ce qui est important, c'est la présence des médias, de la presse, et puis de notre chaîne de télévision parlementaire, qui est diffusée sur la télévision numérique terrestre (TNT) et donc qui a une large audience, et qui retransmet beaucoup de débats de commissions ou de commissions d'enquête – je me rappelle la fameuse commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau, qui était télévisée – et qui donne une grande visibilité auprès du public et auprès des médias aux travaux de contrôle de l'Assemblée nationale française. Il est évident qu'au-delà des sanctions, des conséquences juridiques ou politiques des activités de contrôle, cette médiatisation importante est évidemment un outil important du renforcement du pouvoir des parlements en matière de contrôle de l'activité gouvernementale.

Quatrième remarque. Il est important que dans ces activités de contrôle, des droits spécifiques soient reconnus à l'opposition parlementaire. Je sais que ce n'est pas très évident à intégrer, à accepter, mais c'est en tout cas l'évolution qui se fait jour en France, depuis la révision constitutionnelle de 2008, où par exemple pour les questions au gouvernement du mardi et du mercredi après-midi, le temps de parole est réparti en parts égales entre la majorité et l'opposition. Or, par définition, la majorité est plus nombreuse que l'opposition. Donc c'est un droit spécifique donné à l'opposition pour interroger – et là aussi en direct à la télévision – le gouvernement. De même, la révision de 2008 et le nouveau règlement de 2009 donnent la possibilité à l'opposition de demander la création d'une commission d'enquête par an. Là aussi, c'est un droit supplémentaire qui est donné à l'opposition. De même la possibilité de débattre et voter sur certaines nominations présidentielles, même si le choix qui a été fait en France est bien moindre que celui en vigueur aux Etats-Unis, puisque la liste des postes à la discrétion du Président de la République qui sont couverts par ce contrôle parlementaire des nominations est beaucoup plus limitée. Et d'autre part, il suffit qu'il n'y ait pas une majorité qualifiée contre la nomination pour qu'elle soit finalement acceptée. N'empêche que c'est une évolution positive, même si elle ne va pas assez loin, qu'il faut signaler et dont vous pouvez peut-être vous inspirer.

Dernière remarque, on n'a pas beaucoup parlé ce matin d'évaluation. En France, de plus en plus, l'évolution se fait en faveur d'une évaluation. Je dirais d'une évaluation permanente. C'est notamment le cas en matière financière. On a beaucoup parlé de la fameuse loi de règlement aujourd'hui. Je ne sais pas ce qu'en pense M. PINTÉ qui est plus expérimenté que moi, mais même si on vote la loi de règlement de finances à

temps, le vote reste formel. Il est très juridique. Ce qui est important, c'est que la commission des finances et les commissions permanentes, tout au long de l'année, procèdent à l'évaluation de l'exécution des politiques publiques et de l'exécution des budgets, notamment avec certains outils développés au fil des années, comme la MEC (Mission d'Evaluation et de Contrôle) qui permet de faire des investigations sur pièces et sur place d'un certain nombre de politiques publiques.

Petite erreur de Jean Tamba, que je souligne amicalement, qui disait que nous adopterions des recommandations à l'issue de ce séminaire. Je tiens à préciser que ce séminaire est avant tout un séminaire d'échange d'expériences. C'est la façon dont nous l'avons conçu depuis l'origine. Nous n'avons pas vocation à adopter des recommandations entre nous, qui s'imposeraient ou qui seraient adressées à nos autorités politiques respectives. Nous n'en avons pas la légitimité, nous n'avons pas été mandatés pour cela par nos assemblées respectives, par leur Président ou par leur Bureau. Il faut en rester à l'échange de nos expériences, de nos bonnes pratiques, de nos points de vue, sachant qu'il y a à la fois des différences et des ressemblances, puisque vous êtes tous issus du même moule, que nous connaissons bien en France car nous le pratiquons depuis 1958. Il ne faut pas chercher à être trop directif et adopter des recommandations car nos autorités seront toujours souveraines. Je suis certain que cet échange d'expériences sera tout de même fructueux.

M. Mamadou Saïdou AW, directeur des Services législatifs de l'Assemblée nationale

Comme nous l'avons reconnu ici, il est important que le Parlement dispose lui-même de personnel qualifié pour lui permettre de faire ce travail-là. Il faut que la commission soit assistée par des techniciens qui connaissent la matière budgétaire. Le pôle de Dakar forme les députés, fait des conférences avec les députés, mais le personnel qui assiste les commissions des finances, il faut les associer à ces formations-là. Ce sont eux qui assurent la pérennité de la technicité dans les parlements. C'est pour ça qu'il faut faire en sorte qu'il y ait une fonction publique parlementaire qui soit viable dans les parlements et qu'on ne fasse pas venir des fonctionnaires du gouvernement qui repartent le lendemain et créent un vide. Il faut doter les parlements de pôles de compétence véritables pour leur permettre d'affirmer leur pouvoir de contrôle.

On nous a parlé de directives de l'UEMOA : celles de premier rang, etc. Je pense qu'il y a eu un petit amalgame. C'est au niveau des critères de convergence qu'on parle de critères de premier rang, de second rang, etc. Les directives, en fait, c'est par opposition au règlement. Les directives de l'UEMOA rentrent dans l'ordonnement juridique national, alors que les directives respectent une condition de délai avant de se transformer en règlement. Pour ce qui concerne les critères de convergence, il faut noter que leur application connaît des fortunes diverses. Dans certains pays, les critères de 1^{er} rang sont plus observés que les critères de 2nd rang et dans d'autres, c'est l'inverse. Et puis avec les crises multiples que nous connaissons, notamment en Côte d'Ivoire, au Mali et autres, les critères ne peuvent véritablement pas être respectés. Les grands agrégats économiques même se retrouvent perturbés. Donc il est difficile de respecter les critères de convergence. Et puis surtout le pouvoir politique, regardez un peu ; l'UEMOA nous interdit les exonérations fiscales : en Côte d'Ivoire, les députés bénéficient d'exonérations fiscales pour l'achat de leur véhicule. Et c'est eux-mêmes

qui prennent la loi. Donc si ceux qui sont chargés de voter la loi vont à l'encontre des directives communautaires...

Le contrôle, c'est le maillon faible des moyens des députés. Déjà, il faut dire que cela est parce que la nature du régime le veut. Nous nous trouvons – je parle pour la Côte d'Ivoire – dans un pays où le pouvoir exécutif est fort. On parle de présidentialisme. Moi je dirais que c'est un régime présidentiel très fort. Donc l'exécutif est détenu par une seule personne, à titre exclusif, et c'est contenu dans la Constitution. Et, dès qu'il est élu, il décide à travers un décret de faire un nouveau découpage électoral en vue de l'élection législative... les élections ont lieu, et il a la majorité. Pensez-vous que cette majorité-là va aller contrôler l'exécutif pour le mettre en difficulté ? Ce n'est pas possible à moins que ce soit un rêve. Donc il faut moduler un peu les pouvoirs et puis faire en sorte que l'exécutif ne soit pas plus fort. Et puis à partir de ce moment-là, le législatif pourra la contrôler. Et ensuite les députés eux-mêmes, dès l'instant où ils font partie d'une majorité, ils ne se disent même pas qu'on doit se faire violence sur soi pour se contrôler soi-même et celui qui gouverne. Ils disent : il faut l'accompagner. Mais cette manière d'accompagner ne permet pas de contrôler. Donc le député lui-même se limite dans l'exercice de son pouvoir de contrôle. Ensuite, quand bien même le député voudrait, est-ce qu'il dispose des moyens collectifs nécessaires à la mise en œuvre de sa mission ? Les moyens collectifs s'entendent du personnel mis à sa disposition, des moyens matériels, des moyens financiers. Les commissions d'enquête se font avec des moyens financiers. Et quelquefois vous créez des commissions d'enquête qui n'ont aucun financement. Et vous avez recours à la présidence de la République pour avoir un financement pour que vous puissiez la contrôler... alors là je me pose la question de savoir qui va se trucider. Et puis la procédure de contrôle. Vers le début, les procédures sont bien claires, mais vers la fin : le rapport il va où, il est destiné à quoi ? Est-ce que le législatif a le pouvoir de saisir directement le tribunal pour sanctionner un membre de l'exécutif ? Non. Quand on regarde la procédure, on donne d'abord le rapport au Président de l'Assemblée nationale. Et c'est le Président qui fait acheminer une copie de ce rapport à la présidence de la République, ainsi de suite. Donc il revient au Président de la République d'instruire le ministère public. C'est un peu l'histoire de l'œuf et de la poule.

Alors, monsieur le secrétaire général de l'Assemblée nationale du Niger nous a beaucoup instruits sur les éléments textuels en ce qui concerne la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement. Mais je me pose la question de savoir : dans la pratique, ce que vous nous avez dit est bien, c'est ce que nous souhaitons, mais est-ce qu'un exemple pratique nous dit que depuis l'indépendance jusqu'à ce jour, au Niger, on a mis cela en œuvre, Et est-ce que la notion de haute trahison a été précisée ? Parce que même en France ce n'est pas encore très précis, la notion de haute trahison. De sorte qu'on attend que le Président de la République perde l'élection et que le lendemain, on « actionne » quelqu'un qui parle à la presse, et le juge d'instruction s'en saisit, ainsi de suite.

Tout à l'heure, M. DULUC a véritablement insisté sur une question qui sera traitée demain, mais je pense qu'aujourd'hui, dans nos parlements, les secrétaires généraux jouent un rôle important dans la mise en œuvre des fonctions de contrôle. Et le contrôle, s'il doit être mené, est souvent impulsé par les travaux préparatoires des personnels parlementaires, instruits par les secrétaires généraux. Mais quand on se

rend compte que les secrétaires généraux ne font pas partie, réellement, du personnel permanent, parce que tous les 5 ans les secrétaires généraux sont changés. Ils viennent avec le nouveau Président. Alors si le secrétaire général d'un parlement se rend compte que l'étude faite par ses services doit déboucher sur la mise en place d'une commission d'enquête contre la direction du parti qui l'a nommé à ce poste-là, qu'est-ce qu'il fait ? Il classe le dossier sans suite, ou bien il fait abstraction de son appartenance politique afin de donner le rapport au président, pour que les parlementaires décident de contrôler la gestion du parti politique qui l'a mis là. Donc quand on veut mettre en place une administration parlementaire forte, il faut commencer par là où il faut commencer. C'est-à-dire du secrétariat général jusqu'au plus petit fonctionnaire parlementaire. On en parlera demain.

Sur la question posée par Mme le secrétaire général du Sénat du Sénégal, c'est vraiment une réalité, et cela peut trouver sa solution dans la mise en place d'une fonction publique parlementaire stable, fondée sur une loi à l'image de l'ordonnance française du 17 novembre 1958 relative à l'organisation et au fonctionnement des assemblées parlementaires. Et c'est important ça. C'est tellement important qu'aujourd'hui, en Côte d'Ivoire, il y a eu un conflit avec un membre du personnel qui a été mis à la retraite de façon indue... Le procès a duré quelques années, mais aujourd'hui la Cour suprême vient de nous donner une décision de principe, pour distinguer entre les actes législatifs et les actes non législatifs, et puis nous donner un régime juridique propre.

M. Cédric JURGENSEN, conseiller pour le développement parlementaire au PNUD

Ce matin, l'échange a porté sur le contrôle de manière générale. On s'est penché de manière plus approfondie sur le contrôle en matière budgétaire. Comme François DULUC vous l'a indiqué, l'objet du séminaire n'est pas de faire des recommandations mais de comparer les expériences, les pratiques au niveau de la région, de façon à obtenir un enrichissement mutuel, faire émerger les meilleures pratiques. Et évidemment il faut tenir compte du contexte de chaque pays. Compte tenu des échanges qui ont eu lieu – et la singularité de l'expérience française aussi a été bien soulignée – s'agissant du PNUD, nous aurions quelques éléments complémentaires à apporter, de la part de nos collègues de Dakar sur le volet budgétaire et sur la gouvernance démocratique, Messieurs Boukala et Yé, du centre régional de Dakar, vont intervenir. Je voudrais également, s'agissant du PNUD, faire quelques remarques, pour vous dire que les échanges de ce matin sont appelés à se poursuivre. Ils pourront l'être sur le portail du développement parlementaire Agora. On va vous expliquer comment ça fonctionne et vous serez invités à poursuivre les discussions, les échanges d'expériences dans ce cadre.

Du point de vue du PNUD, il y a des aspects tout à fait essentiels dans les discussions qu'on a eues ce matin. C'est tout ce qui concerne la transparence, tout ce qui peut conforter la transparence des parlements, notamment dans la conduite des activités de contrôle. Cela signifie rechercher des moyens – et les voies empruntées peuvent être très diverses – et associer la population au travail qui est fait pour contrôler l'action de l'exécutif, en ouvrant par exemple les auditions au public, les travaux de la séance publique, également en aidant la population à avoir accès aux débats. Ca peut prendre

la forme d'Internet, mais la radio peut également être un moyen très efficace. On a rapidement ce matin évoqué « Radio Hémicycle » pour l'Assemblée nationale du Bénin. Toutes les pistes sont bonnes dans ce domaine. Un autre aspect qui est important, c'est le dialogue avec la société civile, aider les parlementaires, qui sont les représentants de la population, à rester en lien avec cette population une fois élus. Donc vous fonctionnaires pouvez les aider dans ce domaine, en facilitant l'organisation de visites sur le terrain, d'auditions d'experts de la société civile. On a abordé également le fait de ne pas dépendre uniquement du pouvoir exécutif pour l'analyse des politiques qui sont conduites, la façon dont appliquer la législation... donc dans toutes ces activités de contrôle, on retrouve des thèmes qui sont très importants pour le PNUD, s'agissant du dialogue avec la société civile, de la transparence ou de l'équilibre des pouvoirs. Je voulais juste apporter ce petit éclairage complémentaire avant de céder la parole à notre collègue Sami, d'abord sur le volet budgétaire.

M. Sami BOUKAHLA, représentant du PNUD, pôle de Dakar

Je voudrais juste revenir sur l'affirmation selon laquelle le pôle de Dakar apportait un surcroît de travail aux parlements ou un surcroît de réglementation, etc. Je voudrais juste corriger rapidement cette impression. En réalité, ce que le pôle financier de Dakar fait, c'est d'inciter les parlements à appliquer de la façon la plus adéquate possible dans leurs propres parlements nationaux les règlements, directives et autres instructions qui viennent de leurs structures communes, collectives, comme l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ou la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC). Donc les formations que nous faisons avec les parlementaires, aussi bien les parlementaires que les assistants parlementaires, c'est de faire en sorte qu'ils aient tout l'outillage qu'il faut pour mettre dans leurs réglementations nationales, les décisions qui ont été prises au niveau de la région. Donc ce n'est pas le PNUD qui donne d'autres types de règlements, non. Au contraire, nous essayons de participer à la simplification des règlements, en tout cas à leur clarification, pour permettre une application beaucoup plus diligente.

J'avais noté quelques questions durant la séance précédente, notamment de la part de notre collègue M. Koffi. Première question sur le débat d'orientation budgétaire et des rôles respectifs de l'exécutif et du législatif. Il avait une crainte que ce débat d'orientation budgétaire n'empiète sur le rôle de préparateur du budget du gouvernement. L'idée n'est pas que le Parlement se substitue à l'exécutif. L'idée c'est que le Parlement, dans son rôle de représentant du peuple et des citoyens, puisse donner son avis sur les orientations à long terme et les orientations qui vont toucher les citoyens sur le moyen terme, voire le long terme, sur les 3 prochaines années voire plus, notamment en matière de gestion de la dette, tout ce qui concerne la soutenabilité de la dette, qui a donc un impact sur les citoyens, sur les grands équilibres budgétaires, mais aussi sur les équilibres macroéconomiques. Donc de ce point de vue-là je pense que les rôles sont clairement établis entre le Parlement et l'exécutif, et le Parlement n'est pas là pour préparer les budgets, ça reste du rôle de l'exécutif de préparer le budget.

Deuxième point, concernant le caractère coercitif des directives UEMOA. Bien évidemment, les directives UEMOA ont vocation à être transposées sur le plan national. Le caractère coercitif dépend bien sûr de chacun des Etats membres de l'UEMOA. Les directives posent des principes, et c'est à chacun des pays d'appliquer ces principes de manière plus ou moins coercitive. Ensuite pour la durée d'examen du projet de loi de finances, dans le cadre des nouvelles directives, c'est beaucoup moins contraignant que dans le cadre des anciennes directives. Donc là ça reste aussi ouvert à l'appréciation des Etats membres sur la détermination des dates des sessions budgétaires et du délai d'examen par le Parlement. La seule chose qui est dite, c'est que le projet de loi de finances doit être déposé avant le début de la session budgétaire, et le Parlement doit voter le budget avant la fin de la session budgétaire. C'est la seule précision qui est faite dans les directives UEMOA. Concernant les délais de transposition des directives UEMOA, ils varient en fonction du type de directive. Ce matin, j'ai surtout insisté sur la directive 6 portant loi de finances. Théoriquement, ce délai de transposition va de 2012 à 2017, voire 2019 pour certaines dispositions contraignantes, par exemple la définition des responsables de programme, la délégation de l'ordonnancement, etc. ; il s'agit là des choses qui peuvent être appliquées à partir de 2017, voire 2019.

Sur la Cour des comptes, je pense que mes collègues ont déjà répondu.

Sur le renforcement des capacités des parlements, bien évidemment, peut être que je n'ai pas suffisamment insisté lors de ma présentation, mais ce n'est pas seulement renforcer les compétences des parlementaires, mais bien évidemment des assistants parlementaires qui sont la « mémoire pérenne » du Parlement, et qui sont susceptibles de travailler beaucoup plus sur des sujets techniques que les parlementaires eux-mêmes.

**DEUXIÈME THÈME : LE STATUT ET LA GESTION DE
L'ADMINISTRATION PARLEMENTAIRE**

M. Issa KANGA, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Niger

Ce thème sera présenté par deux fonctionnaires chevronnés de l'Assemblée nationale du Mali. Avoir deux maliens à nos côtés nous amène franchement à penser à tout ce qui se passe au Mali, alors nous allons souhaiter que la paix revienne vite au niveau de ce pays frère, pays qui est surtout voisin du Niger, et je pense que la communauté internationale sera toujours à leurs côtés pour que le Mali redevienne ce qu'il était il y a encore quelques mois. Je sais que vous n'êtes pas des parlementaires, mais vous fournissez quand même la matière pour les parlementaires, donc il faut œuvrer dans nos différentes missions pour rétablir la paix au Mali.

M. Amadou Diarra YALCOUYE, assistant parlementaire de l'Assemblée nationale du Mali

Le thème porte sur le statut et la gestion de l'administration parlementaire. Nous avons spécifiquement traité des cas de l'Assemblée nationale du Mali. La délégation malienne, par ma voix se réjouit d'être ici à Cotonou. Cette communication a été préparée dans des conditions extrêmement difficiles en raison des troubles que vit notre pays. Nous constatons avec bonheur que le Mali n'a jamais été abandonné dans cette dure épreuve par les pays frères que vous êtes. L'occasion est donc bonne pour vous remercier tous au nom de mon pays.

La première partie portera sur l'historique de l'Assemblée nationale du Mali. La deuxième partie est relative aux statuts et à l'organisation, la gestion de l'administration parlementaire du Mali, les attributions administratives du bureau de l'Assemblée nationale, organisation et attribution des services techniques et du cabinet.

1/ Historique de l'Assemblée nationale du Mali

Ce qu'il faut retenir, c'est que l'Assemblée nationale a existé sous la période coloniale. La première institution de la République mise en place était l'Assemblée territoriale, créée à la suite de l'adoption de la loi cadre de 1956. Auparavant, les représentants du Mali siégeaient à l'Assemblée nationale et au Sénat français.

L'Assemblée nationale sous les 1^{ère} et 2^{ème} Républiques.

Le 22 mars 1960, à la suite de la dissolution de la Fédération du Mali, est proclamée l'indépendance de la République du Mali. Ainsi, l'Assemblée législative est érigée en Assemblée nationale de la République du Mali. Dès cette date, 22 septembre 1960, jusqu'en 1992, l'Assemblée nationale a évolué dans un contexte de parti unique.

L'Assemblée nationale sous la 3^{ème} République.

La première Assemblée nationale du Mali multipartite est arrivée en 1992 et a évolué jusqu'en 1997. Pour cette période, le Parlement comptait 116 députés, venant de 11

formations politiques. On a connu sous cette 3^{ème} République 4 législatures. Sous la présente législature, il y a 147 députés, dont 15 femmes.

Nous allons aborder l'introduction de notre thème.

Il faut retenir que l'administration parlementaire est l'ensemble des structures qui concourent à la mise en œuvre des fonctions du Parlement. Les administrations parlementaires jouent un rôle discret mais essentiel dans le fonctionnement des institutions législatives indispensables dans toute démocratie. L'organisation de ces administrations varie d'un pays à l'autre selon les traditions parlementaires, mais celles-ci partagent de nombreuses caractéristiques communes et font face dans tous les cas à des enjeux importants pour la gouvernance démocratique. Le rôle du personnel des assemblées est multiple et consiste à apporter un appui technique aux parlementaires. Par ce fait, le personnel parlementaire est aujourd'hui considéré comme la mémoire vivante de l'institution parlementaire. La gestion de l'administration parlementaire n'est que la forme contemporaine de la gestion des ressources humaines. Par là, il faut retenir que la gestion des ressources humaines est l'ensemble des politiques et pratiques qu'une organisation met en place pour disposer d'un personnel compétent. Ainsi, la présente communication fait un aperçu sur l'administration parlementaire malienne, les textes réglementaires qui régissent son fonctionnement, ses différents services, et le type de personnels qui animent cette administration

II/ Statut du personnel de l'Assemblée nationale du Mali

L'Assemblée nationale du Mali jouit d'une autorité administrative, sur la base du principe de séparation des pouvoirs. C'est une chose qui est valable pour tous les pays d'obédience française. Sur cette base, il y a une autonomie de gestion. Comme un peu partout dans les pays d'expansion française, l'administration parlementaire est placée sous la seule autorité de l'organe directeur de l'assemblée, notamment en ce qui concerne la composition, l'organisation et les attributions des différents services. Contrairement à la plupart des parlements frères, l'administration parlementaire du Mali ne dispose pas d'un statut particulier. Au Mali, nous n'avons pas un statut particulier et il n'y a pas une fonction publique parlementaire au niveau du Mali. Cela existe dans certains pays, au Burkina ou au Bénin. Le Mali n'a pas encore pu avoir un statut particulier à ce niveau. Son organisation et son fonctionnement sont régis par un texte réglementaire, notamment le règlement administratif. Je parlerai ici du règlement administratif de 1993, fixant l'organisation et le fonctionnement des services de l'Assemblée nationale. C'est le document initial. Ensuite, ce règlement administratif a connu une modification en 1999, complétant l'organisation et le fonctionnement des services de l'Assemblée nationale. Il y a une autre décision du Président qui complète l'organisation administrative de l'administration parlementaire, notamment le 17 avril 2000, portant organisation et fonctionnement du cabinet du Président de l'Assemblée nationale. Il faut aussi retenir que le personnel employé par l'Assemblée nationale du Mali est au nombre de 175, et constitué de fonctionnaires détachés de la fonction publique et de contractuels recrutés par l'Assemblée nationale elle-même. Ils bénéficient tous à ce titre de garanties reconnues à l'ensemble des fonctionnaires. Les fonctionnaires sont employés à titre permanent et les contrats sont à durée déterminée

ou à durée indéterminée selon les clauses entre le Président et les agents, pour les contractuels. Parmi ces contractuels, il y a également des fonctionnaires retraités. Des fonctionnaires retraités sont embauchés à l'Assemblée nationale sur la base d'un contrat. Le statut général des fonctionnaires et le code du travail précisent les conditions d'embauche et de licenciement, d'évolution et de progression des carrières des travailleurs de l'Assemblée nationale. Ils sont néanmoins soumis à un statut distinct de celui des autres fonctionnaires, en application du principe de la séparation des pouvoirs, qui a pour effet l'autonomie de gestion des assemblées parlementaires. Ils sont également soumis à des obligations particulières qui sont le devoir de neutralité et la disponibilité. Les fonctionnaires parlementaires sont obligés d'être neutres et disponibles.

L'article 15 du règlement intérieur de notre assemblée dispose que le Bureau de l'Assemblée nationale a tout pouvoir pour présider aux délibérations de l'Assemblée nationale pour organiser et diriger tous les services dans les conditions déterminées par le règlement intérieur. Il détermine par les actes réglementaires internes l'organisation et le fonctionnement des services de l'Assemblée nationale. En outre, il fixe les modalités d'application, d'interprétation et d'exécution par les différents services des dispositions du règlement intérieur, ainsi que le statut du personnel et les rapports entre l'administration de l'assemblée et les organisations professionnelles du personnel. Le Président de l'assemblée est le chef de l'administration de l'Assemblée nationale. A ce titre, tous les services de l'Assemblée nationale relèvent de son autorité. Il est assisté des questeurs et du secrétaire général.

III/ Organisation et attribution des services administratifs et techniques de l'Assemblée nationale

A ce niveau, il faut reconnaître que le secrétaire général est le premier responsable administratif. Donc le secrétaire général coordonne les services administratifs et techniques de l'Assemblée nationale. Il est responsable de leur bonne marche devant le Président. Il veille à la bonne application des textes réglementaires et au respect des procédures. Il propose au Président et aux questeurs, après consultation des intéressés, toute décision d'ordre administratif susceptible d'améliorer la performance ou de renforcer la sécurité inhérente à tout système de contrôle interne. Le secrétaire général adjoint remplace le secrétaire général en cas d'absence ou d'empêchement. Ses attributions spécifiques sont définies dans l'acte de sa nomination. Il y a aussi des services qui sont rattachés au niveau du secrétaire général. Parmi ces services, il y a le secrétariat particulier du secrétaire général, le bureau central du courrier, le service études et documentation, le service des relations internationales et le service informatique. Le service des relations internationales est chargé de la préparation et du suivi des dossiers relatifs aux relations interparlementaires et de coopération internationale. Ce service est placé sous l'autorité d'un chef de service, cadre supérieur agissant sous l'autorité du secrétaire général. Les assistants parlementaires : il y a une division des assistants parlementaires. L'assistant parlementaire est un cadre supérieur qui est affecté à une commission permanente. Il joue un rôle de conseil technique auprès de la commission, en aidant à la compréhension technique des projets de texte distribués aux commissions.

Comme dans la plupart des pays francophones, il y a aussi au Mali une direction des services législatifs. La direction a pour mission la recherche de renseignements de tous ordres concernant les membres de l'Assemblée nationale, notamment le statut des députés, les questions relatives au mandat parlementaire et de suivre tout le processus de vote d'une loi. La direction des services législatifs comprend deux divisions : la division séance et la division commission.

La 3^{ème} grande direction est la direction des services administratifs et financiers. La gestion du personnel administratif de l'Assemblée nationale et des députés et l'assistance aux questeurs relève du directeur administratif et financier. Il est aussi chargé de l'élaboration du projet de budget de l'institution, le suivi de l'exécution du budget voté, l'approvisionnement de l'Assemblée nationale en fournitures, matériel d'équipement, le paiement des factures et leur comptabilisation. Cette direction comprend 3 divisions. La division de l'administration générale : cette division a pour mission de procéder à l'inventaire permanent des emplois, l'identification des besoins en formation et assurer le suivi des plans de carrière du personnel. La division comprend la section du personnel, la section des services, le service médical...

La division comptabilité et finances. Cette division comporte trois sections : la section engagement/ordonnancement, la section matériel et la section solde. La division trésorerie. Cette division comporte deux sections : la section des virements et la section de la caisse.

Nous parlerons également du cabinet du Président de l'Assemblée nationale. Au Mali, le cabinet du Président de l'Assemblée nationale a été créé en 1999 par l'additif du règlement administratif. Sa mission consiste à assister le Président de l'Assemblée nationale dans l'exercice de ses fonctions. Le cabinet du Président comprend 1 directeur de cabinet, 1 chef de cabinet, des conseillers spéciaux, des conseillers techniques (au Mali, le Président de l'Assemblée nationale peut nommer autant de conseillers spéciaux et de conseillers techniques qu'il veut au niveau de son cabinet), des chargés de mission, 1 attaché de cabinet, le protocole du Président, 1 attaché de presse, l'aide de camp et tous les autres agents de la sécurité (c'est-à-dire les gardes du corps qui sont rattachés au cabinet), 1 secrétariat particulier et les huissiers et les hôtesse de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire les huissiers des salles, sont également rattachés au cabinet du Président de l'Assemblée nationale.

Les indemnités et avantages accordés aux personnels administratifs et techniques, ainsi que ceux du cabinet sont fixés par décision du Président de l'Assemblée nationale après délibération du Bureau.

Un aspect important au niveau de cette disposition, je ne sais pas si cela est valable au niveau de tous les pays, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, le secrétaire général expédie les affaires courantes jusqu'à l'entrée en fonction de la nouvelle assemblée.

Il y a une disposition importante qui est inscrite au niveau de notre règlement administratif, qui dit ceci : « en attendant l'établissement du statut particulier du personnel prévu par le règlement intérieur, l'Assemblée nationale, les fonctionnaires et autres agents en service à l'Assemblée nationale demeurent régis par les dispositions législatives et réglementaires prévues pour leurs catégories dont ils ressortent ».

En conclusion, au Mali, l'absence de statut particulier constitue une des faiblesses de son administration et incite les personnels à une situation de mobilité et de précarité.

Une autre des faiblesses de l'administration parlementaire de notre pays réside dans l'inexistence des procédures et des descriptions de poste. Cet état de fait compromet sérieusement l'efficacité du personnel qui travaille sans aucun repère et donne lieu à un dysfonctionnement de l'administration. Il en ressort également que les décisions ont été prises pour modifier ou compléter les règlements administratifs – ces décisions sont très éparses, il n'est pas facile de les rassembler souvent. Cette diversité des actes règlementaires n'est pas de nature à faciliter le travail législatif de l'Assemblée nationale.

Nous ajouterons aussi que le programme d'appui du PNUD qui siège auprès de l'Assemblée nationale a deux fois initié, sous les deux législatures, un projet d'étude du règlement administratif de l'Assemblée nationale en vue de doter l'administration parlementaire d'un statut. L'étude est en cours. Ils ont fait un document qui a été validé par les experts, qui a été validé aussi par l'administration parlementaire, qui a été présenté en réunion du Bureau. Il reste à le présenter en plénière, parce que c'est quand l'Assemblée nationale aura adopté ce projet de statut que celui-ci aura valeur législative. Donc jusqu'à présent ça n'a pas été adopté.

La gestion des administrations parlementaires dans nos différents pays a une grande similitude. Nous assumons que tous les acteurs doivent œuvrer pour une harmonisation des statuts à partir d'un cadre de concertation. Le RAPP (Réseau Africain des Personnels de Parlements) s'est donné cet objectif, et le projet n'a pas encore abouti au niveau du RAPP.

M. Issa KANGA, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Niger

M. Diarra a parlé des attributions des différents services, il a parlé du statut des personnels, des attributions, des domaines d'intervention des personnels administratifs et techniques. Donc après cela, nous allons ouvrir les débats, à travers lesquels chacun d'entre vous va certainement expliquer comment, au niveau de son parlement respectif, l'administration parlementaire est organisée. Peut-être certains vont aller au-delà, pour donner certains éclaircissements en ce qui concerne les commissions parlementaires permanentes, les réseaux parlementaires peut-être, et aussi les groupes parlementaires, comment tout ça est organisé au niveau de vos parlements, qu'on puisse voir comment les personnels travaillent au niveau de ces structures.

M. Marius N'DRI KOFFI, directeur des services législatifs de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire

Globalement, on a tendance à copier ce qui se fait soit en France, soit dans les pays voisins. Je me pose la question de savoir véritablement qu'est-ce que nous voulons dans nos parlements, au point de vouloir mettre en place une administration parlementaire et jusqu'où nous voulons aller pour mettre en place un statut de cette administration parlementaire. Si on se base sur ce qu'on a fait ce matin, on devrait pouvoir baser notre administration parlementaire autour de ces deux points là : la fonction législative et la fonction de contrôle. Mais quand on va plus loin pour voir la fonction législative et la fonction de contrôle, on se dit déjà qu'au niveau de la fonction législative, il faut l'initiative de la loi n'est-ce pas. Mais s'il faut l'initiative de

la loi et que les députés ne sont pas outillés, il faut que quelqu'un puisse le faire à sa place. A partir de là, c'est un élément de l'administration parlementaire qui va se mettre en place. Donc c'est ce questionnement-là qui doit nous amener à l'organisation de la structure administrative du Parlement. Une fois que c'est fait, on recherche les personnes pour pouvoir animer ces structures et voir en fonction des champs de compétences de ces structures, quel doit être le profil type du personnel que l'on doit recruter. On le fait, on se pose des questions, et puis au moment où il faut décider, on dit « ce personnel-là se trouve dans la fonction publique de l'Etat ». Mais dès l'instant où on va prendre quelqu'un qui est déjà dans l'administration pour le faire venir à l'Assemblée nationale, il faut que la personne puisse rompre les amarres avec son administration d'origine de sorte qu'elle ne soit pas assujettie aux ordres de l'exécutif. Sinon s'il continue de voir sa carrière se dérouler au niveau de l'exécutif, est-ce qu'il va obéir aux injonctions du législatif en tant que tel. Surtout en matière de contrôle budgétaire. Donc il faut trouver un statut qui puisse lui permettre d'évoluer. On recrute l'individu, donc il faut qu'il puisse aller jusqu'à la fin de sa carrière. Lorsqu'on sent que les choses sont en train d'évoluer dans le bon sens, à l'occasion d'une nouvelle législature, les vieux démons renaissent et on suspend les statuts du personnel, comme c'est le cas en Côte d'Ivoire. On a fait renaître un statut qui avait été abrogé par le nouveau statut. Un statut qui est mort de sa belle mort, qui va renaître je ne sais par quelle magie juridique et qui met fin à l'existence du nouveau statut. On le sort des tiroirs et puis à compter de ce jour le statut de 1998 revit à la place de celui de 2006. On suspend des statuts et on fait des recrutements, alors que c'est le statut même qui détermine le mode de recrutement. On nous fait reculer. Alors je me pose la question et je pose la question à nos collègues français, est-ce que cela est possible chez vous ? Est-ce que cette fiction juridique peut avoir cours chez vous, au Sénégal, au Bénin, partout ? Ensuite, qu'est-ce qui fait que dans nos pays africains on ne peut pas construire une administration parlementaire ? Qu'est-ce qui gêne ? Dernière question, quels sont les liens que l'on pourrait établir entre un cabinet de Président de l'Assemblée nationale et l'administration parlementaire ? En d'autres termes, quels sont les pouvoirs respectifs de ces deux structures pour qu'il y ait passerelle ?

M. Jean Tamba KAGBADOUNO, conseiller juridique au Conseil National de Transition de Guinée

Comment le suivi de carrière des fonctionnaires en position de détachement, c'est-à-dire de l'administration générale d'Etat vers l'Assemblée nationale malienne, est-il opéré ? Le sujet est important et il est vivant au niveau de toutes les assemblées nationales. Je ne reviens pas sur notre historique, en Guinée, jusqu'aux deux législatures pluralistes, il n'y a pas eu de fonctionnaires avec statut particulier. Maintenant il faut oser. C'est difficile mais il faut le faire. Aujourd'hui, notre organigramme est défini. Comme il n'est pas encore adopté – et comme nous sommes des légalistes – je ne suis pas venu avec. A ce jour, il nous faut un statut, sinon nous allons continuer à tourner en rond et ce n'est pas normal. Il faut rétablir l'administration parlementaire dans ses droits. Le projet de statut est aujourd'hui sur le bureau du CNT. Aujourd'hui conformément à notre Constitution, ce Conseil assure un rôle législatif. Il est dit dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale que c'est

le Bureau qui a le pouvoir de diriger, de gérer l'administration parlementaire. Le recrutement, le suivi de carrière... tout est pris en compte dans le nouveau projet de statut. Nous avons initié une démarche. On a déjà une loi organique du 23 décembre 1991, qui organise l'Assemblée nationale. Il y a eu des discussions au sein de notre comité de rédaction. Il faut faire adopter le statut par les conseillers nationaux pour l'envoyer à l'exécutif, c'est-à-dire le Président de la République, pour sa promulgation. De l'autre côté, il y en a qui disent que c'est le Bureau de l'Assemblée nationale qui gère son administration. Alors nous avons initié une autre démarche, c'est-à-dire la résolution. Les conseillers vont se retrouver en plénière pour adopter cette résolution. La résolution adoptée va être signée par le secrétaire de séance et la Présidente du CNT pour nous sortir un statut. C'est difficile, mais nous sommes en train d'oser. Dans quelques jours, nous devons recevoir une fonctionnaire de l'Assemblée nationale française qui est spécialiste en matière des ressources humaines. Nous allons échanger pour voir quelle est la démarche la mieux indiquée pour faire adopter notre statut.

M. François DULUC, chef de la division de la coopération internationale à l'Assemblée nationale française

Je voudrais revenir sur une notion qui a été évoquée tout à l'heure par le rapporteur malien : celle de la séparation des pouvoirs. C'est effectivement un principe constitutionnel que vous connaissez tous, qui est un peu dans notre héritage constitutionnel commun et que nous devons à Montesquieu au XVIII^e siècle, mais je dirais que ce qui est important pour nos institutions parlementaires et pour nos fonctions publiques parlementaires, c'est la traduction à l'intérieur de nos parlements de ce concept de séparation des pouvoirs. C'est ce qu'on appelle l'autonomie budgétaire. Car sans autonomie budgétaire et financière des assemblées parlementaires, il n'y a pas de séparation des pouvoirs. Pourquoi ? Parce que sans autonomie budgétaire, les assemblées parlementaires sont obligées de quémander en permanence auprès de l'exécutif les moyens nécessaires à leur bon fonctionnement. Et donc elles n'ont pas les moyens de fonctionner de façon autonome, elles sont dépendantes de l'exécutif et par conséquent elles sont un peu prisonnières, un peu contraintes dans leur mission législative et dans leur mission de contrôle. Donc il est important qu'il y ait cette autonomie budgétaire et financière. En France, l'Assemblée nationale vote son propre budget. Certes, c'est une partie du budget de l'Etat, car il y a séparation des pouvoirs mais unicité de la personne morale de l'Etat, mais il n'y a pas de contrôle de l'exécutif sur le budget de l'Assemblée nationale et l'Assemblée nationale obtient automatiquement la dotation qu'elle souhaite avoir. Il n'empêche que ce n'est pas une raison pour l'Assemblée de dépenser de façon inconsidérée, puisque l'Assemblée, dans la période de difficultés que nous connaissons, essaye de s'appliquer à elle-même les règles de réduction des dépenses que le gouvernement applique aux ministères. Mais c'est important, parce cette autonomie en matière financière, c'est aussi un statut autonome pour la fonction publique parlementaire, qui certes peut avoir beaucoup de traits communs avec la fonction publique d'Etat, c'est tout à fait naturel, mais qui doit être autonome, avec ses propres recrutements distincts, avec ses propres règles de gestion des carrières, c'est tout à fait essentiel. A l'intérieur de ces statuts, il y a un certain nombre de points qui sont importants. Notamment la

mobilité interne et la mobilité externe. Certes, on rentre dans une fonction publique séparée, qui est la fonction publique parlementaire, mais on ne doit pas faire la même chose toute sa vie et rester à l'intérieur des couloirs du parlement à faire la même chose toute sa vie. Donc il faut qu'il y ait des règles de mobilité interne, des règles, comme les nôtres, qui prévoient qu'après un certain nombre d'années nous ayons l'obligation de changer de service et d'aller apprendre un nouveau métier dans un autre service de l'Assemblée nationale. Mais aussi des règles de mobilité externe qui permettent aux fonctionnaires parlementaires d'aller s'enrichir intellectuellement par des expériences à l'extérieur. Cet aspect mobilité interne et externe est tout à fait important dans le fonctionnement de notre administration parlementaire en France, tout en conservant un statut autonome. En tout cas ce qu'il ne faut pas, c'est des fonctionnaires de l'Etat détachés, mais j'ai bien conscience que c'est difficile. Et il y a d'ailleurs parmi vous des fonctionnaires de l'Etat détachés dans leur Parlement, mais en principe c'est difficile, parce que quand vous êtes en détachement, votre avancement continue, et donc vous restez d'une certaine manière toujours soumis au pouvoir hiérarchique de l'exécutif, et donc ce n'est pas le bon moyen pour avoir une capacité d'expertise autonome pour pouvoir contrôler le gouvernement.

Autre remarque, en ce qui concerne les secrétaires généraux. Nous ne cherchons pas à imposer un modèle, qui est celui d'un secrétaire général qui a fait toute sa carrière à l'Assemblée nationale, qui est neutre politiquement, qui est inamovible. On a bien conscience que le modèle français n'est pas forcément transposable à d'autres pays africains. Et d'ailleurs il y a des modèles européens qui sont différents du modèle français. En Allemagne fédérale, le secrétaire général du Bundestag change en fonction des alternances politiques. Il est généralement lié au parti majoritaire, et je dirais que ce n'est pas pour autant qu'on peut considérer que le Bundestag n'est pas une assemblée démocratique. Ce qui est important pour le recrutement des secrétaires généraux, c'est surtout la compétence professionnelle. C'est l'expérience professionnelle qui doit être un critère fondamental et sur lequel on ne peut pas transiger. Autre principe, celui de neutralité et de disponibilité. On n'interdit pas à un fonctionnaire parlementaire français d'avoir des idées politiques. Les fonctionnaires parlementaires français ont le droit d'avoir des idées politiques. Ils ont le droit de vote, ils ont le droit de faire partie de partis politiques, ils ont le droit d'adhérer à des syndicats. On a même le droit d'être élu local. Ce qui est important, c'est le principe de neutralité. C'est-à-dire que dans l'exercice de ses fonctions à l'Assemblée nationale, on doit travailler avec l'ensemble des parlementaires, quelle que soit leur sensibilité, avec la majorité et l'opposition, puisqu'on peut avoir aussi bien des rapporteurs de la majorité et de l'opposition, en essayant de créer un climat de confiance. La notion de confiance est tout à fait importante, et donc dans son comportement professionnel il faut en permanence faire preuve de neutralité, ne pas afficher ses opinions, respecter les instructions que les politiques vous donnent, et je crois que c'est tout à fait possible. La disponibilité est également essentielle, et je dirais en France que c'est la raison pour laquelle nous donnons des salaires plus importants aux fonctionnaires parlementaires qu'aux autres fonctionnaires de l'Etat, parce que le Parlement peut être amené à travailler la nuit, le week-end, en session extraordinaire pendant l'été... et dans ce cas-là, il n'y a plus de vacances possibles, il n'y a plus de vie de famille possible, et il faut donner la priorité au service du

Parlement. Autre remarque, concernant le recrutement et la gestion. Il faut que ce pouvoir ne soit pas donné exclusivement au Président de l'Assemblée nationale. Il faut qu'il soit collégial, et partagé comme vous le savez en France avec les questeurs. Lesquels questeurs sont 3 et parmi eux il y a obligatoirement quelqu'un de l'opposition. Pourquoi ? Parce que si c'est le Président qui a l'exclusivité du pouvoir de recrutement et de gestion des fonctionnaires, il y a un risque de gestion partisane. Quelle que soit la qualité de sa gestion, quelle que soit sa hauteur de vue, il y a toujours la tentation de se livrer à des nominations, à des recrutements, à des promotions partisans. C'est inévitable, c'est la nature humaine, c'est la nature même de la vie politique. Et donc, si, dans vos statuts, vous avez des règles qui font que ce pouvoir est collégial, qu'il est partagé entre le Président et les questeurs, cela crée un équilibre, crée des règles de transparence et de collégialité.

Le secrétaire général de l'Assemblée nationale du Niger nous parlait à la fois du problème des commissions et du problème des groupes. Moi je dirais que ce sont des problèmes de nature différente. Pourquoi ? Pour les commissions il faut des fonctionnaires, mais pour les groupes il n'en faut pas. Les groupes doivent avoir des collaborateurs politiques qu'ils recrutent librement, comme nous pouvons avoir des assistants individuels pour chaque député. Chaque député recrute librement. Par contre, pour les commissions, et je tiens à insister sur ce point, il est important qu'elles aient à leur disposition des fonctionnaires parlementaires, que dans certains de vos pays vous pouvez appeler des assistants parlementaires, qui sont des fonctionnaires recrutés à haut niveau, très bien formés, qui travaillent avec les présidents et rapporteurs de commissions, et surtout, que les présidents des commissions ne les choisissent pas eux-mêmes : c'est le modèle français. C'est le secrétaire général qui affecte les administrateurs de commission après un concours anonyme, sur épreuves écrites et orales, sans tenir compte des demandes particulières des présidents. Et croyez-moi, cela marche très bien, dans la mesure où le président de la commission a confiance. Il sait qu'il a à sa disposition des agents de haut niveau, qui sont neutres mais qui sont efficaces et qui sont à la disposition de la commission.

Deux dernières remarques. L'une sur la notion d'affaires courantes. Je ne sais pas qui a dit « nous avons des élections et c'est le secrétaire général qui expédie les affaires courantes ». Plutôt que de parler d'affaires courantes, je dirais que le secrétaire général et les fonctionnaires parlementaires assurent la continuité du service public parlementaire, au-delà des alternances politiques et au-delà des aléas de l'Histoire, et je pense aux aléas que connaissent nos amis maliens actuellement. Je vais vous donner un exemple. Nous avons des élections législatives, en France, dimanche prochain et le 17 juin. Ca veut dire que, si l'Assemblée nationale ne se réunit plus depuis début mars, si avec les campagnes présidentielle et législative il n'y a plus de députés dans la maison, les fonctionnaires, eux, sont toujours là et les services fonctionnent. Le service des relations internationales continue à organiser des missions, des réceptions, et assure la continuité des relations internationales de l'Assemblée nationale comme le font pour leur compétence l'ensemble des services. Le secrétaire général et les fonctionnaires restent au-delà des alternances et au-delà des changements de parlementaires. Vous avez vu qu'en France on a des députés qui restent 39 ans, je suppose que pour vous en Afrique ça doit être quelque chose d'assez exceptionnel puisque vous avez souvent un renouvellement presque complet des parlementaires à

chaque législature. Il est bon que des fonctionnaires assurent à la fois la continuité, mais aussi la mémoire de l'institution.

Je termine sur la coopération, puisque nos amis guinéens y ont fait allusion, qui peut évidemment être le fait du PNUD, qui est le principal acteur dans le domaine de la coopération interparlementaire dans le monde, qui peut être le fait de l'Assemblée nationale française, sachant que dans beaucoup de cas d'ailleurs le PNUD et l'Assemblée nationale française marchent la main dans la main. En ce qui concerne le sujet spécifique de la gestion des ressources humaines, nous pouvons vous apporter notre expertise, à savoir la mise au point d'organigrammes des services, car souvent des problèmes relationnels ou de fonctionnement tiennent à un mauvais organigramme, avec des directions dont les compétences ne sont pas claires, qui se chevauchent, donc on peut vous aider à clarifier, à mettre au point des organigrammes, on peut vous aider à mettre au point des statuts pour la fonction publique parlementaire dans vos différents pays. Après, ce sont vos autorités politiques qui décideront ce qu'elles font de ces statuts et si elles les adoptent. On peut vous aider à faire des fiches de poste. Parce que ce qui est important d'ailleurs, comme en Guinée, c'est de rédiger des fiches de postes très claires pour chaque poste de responsabilité pour savoir quel est le bon profil, qui fait quoi, quels doivent être le niveau, les diplômes requis, comment le fonctionnaire se situe dans l'organisation et dans la hiérarchie, et je crois que c'est une démarche qui est tout à fait importante. Et puis vous aider à mettre au point des structures de recrutement interne ou externe. Naturellement, ce n'est pas nous qui faisons ces recrutements. C'est votre responsabilité, c'est votre souveraineté, mais nous pouvons vous donner des outils techniques qui peuvent vous permettre d'ouvrir des procédures relativement transparentes afin de vous associer le concours des meilleurs collaborateurs possibles pour améliorer le fonctionnement de vos assemblées.

M. Marius N'DRI KOFFI, directeur des services législatifs de l'Assemblée nationale de la Côte d'Ivoire

Je voudrais intervenir sur deux petits sujets. Le 1^{er} sujet a été longuement abordé par le secrétaire général. Il s'agit du principe de neutralité. J'ai eu la chance de parcourir un certain nombre de parlements à travers le continent. Lorsqu'on parle de la neutralité de l'administration, souvent j'ai des maux de tête surtout pour nous francophones. Lorsque vous regardez la communication de nos amis du Mali, vous allez constater que tout ce qui est dit converge dans le sens de la non-neutralité de l'administration de ce Parlement. Lorsque vous regardez nos propres systèmes, vous allez voir que c'est pratiquement la même chose. La première question est de savoir si le système français dont nous avons hérité est si mauvais que cela, ou alors si nous avons mal digéré ce système-là. Je voudrais m'expliquer. Lorsque vous regardez l'organigramme du Parlement dans tous nos systèmes, vous allez voir qu'il y a un Bureau, composé d'un certain nombre de membres. Le Président de l'Assemblée nationale est le Président de l'institution. Il constitue à lui seul une institution, dotée des pleins pouvoirs : il est le chef de l'administration, il est en même temps celui qui ordonne. Toutes ses prérogatives sont administratives. Lorsqu'un homme politique détient des pouvoirs administratifs, qu'est-ce qu'il va en faire ? C'est la question qui se pose. Lorsqu'il

s'agit de nos systèmes, de notre environnement africain, où nous sommes fragiles, lorsqu'on vous donne le pouvoir vous en faites ce que vous voulez, vous allez constater que la mauvaise utilisation de ce pouvoir-là a fait qu'aujourd'hui les administrations parlementaires sont aux mains des députés. On parle de neutralité. Je dis neutralité vis-à-vis de qui ? C'est la grande question. Et quelle est la forme de cette neutralité-là. Donc j'aurais souhaité que nous puissions réfléchir là-dessus. La réponse que je me suis donnée c'est de dire peut-être « est-ce que nous ne pouvons pas faire mieux ? ». De faire comme les anglophones. Là-bas les choses sont très simples. Vous avez un Président et un vice-Président et cela s'arrête là. Le secrétaire général est le chef de l'administration et il est l'ordonnateur du budget. C'est de ça qu'il s'agit. Tous les pouvoirs sont aux mains de l'administration, alors que de l'autre côté tous les pouvoirs sont aux mains des politiques. Donc c'est à nous de réfléchir à un nouveau système pour l'épanouissement de l'administration parlementaire.

M. André A. ONDO-ARO, assistant de commission, Assemblée nationale du Bénin

Le député ne pourrait pas exister sans une administration performante. Au niveau de l'espace UEMOA aujourd'hui, il y a des parlements dans lesquels existent déjà des statuts et d'autres où il n'y en a pas. Cela pose problème. C'est pour cela qu'être ici pour y réfléchir est d'une importance capitale. Quand je prends le cas du Bénin, il y a 3 catégories de personnels dans l'administration parlementaire. Il y a les APE (agents permanents de l'Etat), qui sont en détachement, il y a les agents permanents de l'assemblée, recrutés au niveau de l'assemblée, qui sont permanents et il y a les contractuels. Nous constatons le plus souvent qu'au début de chaque législature, les hommes politiques arrivent avec certains proches. Et avant de repartir, ils laissent des plumes. Vous allez constater parfois qu'il y a plus de chauffeurs que de véhicules à conduire ! Il y a plus de plantons que de patrons à servir dans notre administration ! Avec ça, est-ce qu'on peut vraiment avoir une administration performante ? Cela pose le problème de la gestion de carrière, car on ne tient pas compte de ce dont on a besoin en réalité au niveau de notre assemblée. De quel genre de personnel on a réellement besoin pour faire tourner l'assemblée ? On a réellement besoin de techniciens. Moi par exemple j'ai été recruté au niveau de l'assemblée. J'ai reçu une formation en diplomatie. Je suis dans une commission qui s'occupe de la défense, de la sécurité, de la coopération au développement. Qu'est-ce que vous voulez que j'aille dire au niveau de la défense et de la sécurité ? Bien sûr, je peux m'occuper un peu de la diplomatie et de la coopération interparlementaire. Toujours est-il qu'il y a un problème au niveau de la performance de nos cadres. Donc il y a le problème de la gestion des carrières qui se pose au niveau de nos parlements. Il n'y a pas encore une école où on forme les cadres parlementaires. Au Burkina Faso, il y a une filière qui est ouverte au sein de leur Ecole nationale d'administration, où on commence à former certains cadres pour la fonction parlementaire.

Cela m'amène à poser un certain nombre de questions à nos communicateurs. Je voudrais savoir, au niveau du Mali, combien de commissions permanentes il existe ? Et au niveau de chaque commission, combien d'assistants vous avez ? Cette question je voudrais la poser à notre ami de la France, pour nous parler des cadres qui

travaillent dans chaque commission de l'Assemblée nationale française, et savoir quels sont les différents profils de ces administrateurs.

Une dernière question, c'est de savoir comment se fait la mobilité externe des cadres parlementaires au niveau de l'Assemblée nationale française. Parce que le but, c'est d'abord raccourcir les procédures pour qu'on puisse atteindre un objectif plus performant.

M. Fidèle GOUMBA, attaché du cabinet du Président de l'Assemblée nationale du Togo

Je fus député pendant deux mandats avant d'être attaché de cabinet. Je vais vous présenter très brièvement l'organisation administrative du Togo. Elle se présente comme suit : nous avons d'abord le Bureau de l'Assemblée nationale, qui est composé de 7 membres. Le Président, 2 vice-Présidents, 2 questeurs et 2 secrétaires parlementaires. En seconde position, il y a la conférence des présidents. Nous avons 7 commissions et 3 groupes parlementaires. Chaque commission est assistée d'au moins 2 techniciens que nous appelons assistants parlementaires. Ces commissions sont la commission des droits de l'Homme, la commission des lois constitutionnelles et de la législation, la commission de l'administration, la commission des finances et échanges, la commission du développement économique et de l'aménagement du territoire, la commission du développement social, la commission des relations extérieures et de la coopération, et enfin la commission de la défense et de la sécurité. En 3^{ème} position c'est le secrétariat général, qui coordonne les services techniques de l'Assemblée nationale. Au niveau des fonctionnaires, le Togo a 3 types de fonctionnaires, avec un total de 87 fonctionnaires au sein de l'assemblée. Le 1^{er} groupe, ce sont des fonctionnaires de l'exécutif, détachés à l'Assemblée nationale. Ils sont tous des administrateurs. Le second groupe, ce sont des fonctionnaires engagés par l'Assemblée nationale. Le 3^{ème} groupe, ce sont les contractuels et les « décisionnaires ». J'entends par « décisionnaires » ceux qui travaillent pour le Président de l'assemblée. Tous ces fonctionnaires sont engagés sous le statut général de la fonction publique, formés périodiquement par le PNUD et le programme NORIA que vous connaissez peut-être très bien. Ce statut sera peut-être voté avant la fin du mandat. Vous n'êtes pas sans savoir que l'Assemblée nationale togolaise est élue pour un mandat de 5 ans, donc la prochaine législature c'est peut-être à partir du mois d'octobre. Pour terminer, je vous informe que l'Assemblée nationale togolaise comporte 81 députés, et la semaine dernière une loi organique a été votée par l'assemblée, qui a revu ce nombre à la hausse, de 81 à 91. Et c'est ça qui fera problème entre la majorité et l'opposition.

M. Yao BAHOUNDJÉ, chef du personnel, Assemblée nationale du Bénin

Beaucoup de choses ont été dites. Mon impression c'est que le Bureau a beaucoup de problèmes politiques à régler, et n'arrive pas à se préoccuper du bon fonctionnement de l'administration parlementaire. Malheureusement, le secrétaire général ou les responsables administratifs n'ont pas les pleins pouvoirs pour s'en occuper. Les députés veulent bien disposer de l'administration, ils se plaignent de ses performances,

mais aucun travail sérieux n'est fait pour améliorer cette situation. Je dirais même que les députés sont complices. Beaucoup disent qu'il n'y a pas de statuts, pas d'organigrammes... mais ils existent ! On a mis la charrue avant les bœufs. On aurait dû définir les structures avant de commencer à recruter. Comment rectifier le tir ? Nous sommes là avant que les structures n'existent. Les compétences ne manquent pas dans notre pays, mais les hommes politiques ont préféré faire venir non pas les meilleurs, mais des gens à qui on veut rendre service. Des gens recrutés de façon subjective sur des critères politiques. Ils en sont responsables. Ça fait qu'aujourd'hui, nous tournons en rond. On a parlé de mobilité interne : dans nos parlements, on ne sait pas sur quelle base faire les affectations. Dans la plupart de nos parlements, certains vont faire 20 ans, 30 ans dans le même service. Ce n'est pas enrichissant. C'est une question à débattre. Est-ce qu'on choisit la spécialisation ou la mobilité interne ? Malheureusement les secrétaires généraux n'ont pas les pleins pouvoirs pour régler ces problèmes.

M. Adalberto de OLIVEIRA MENDES, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Cap-Vert

Je vais présenter le fonctionnement administratif et les conditions de recrutement et d'emploi des personnes chargées de l'administration du Parlement. Nous avons la loi organique de janvier 2011. Nous avons un plan de carrière, nous avons un règlement de service, nous avons le règlement d'entrée dans la fonction publique parlementaire, nous avons un régime spécial de travail au Parlement, nous avons un règlement des stages. Il y a deux régimes : une carrière pour les fonctionnaires parlementaires et un autre régime d'emploi pour les contractuels. Le personnel parlementaire est recruté par le biais de concours publics. Pour chaque catégorie de personnel, un niveau académique est exigé. Etant donné la massification de l'enseignement, la quantité de candidats est grande. Le personnel parlementaire est intégré dans le système de sécurité sociale de l'Etat. Le Parlement dispose d'un personnel recruté par lui-même, avec l'autonomie administrative qui lui est concédée. Le personnel parlementaire est libre de poursuivre sa carrière ou de sortir du corps quand il le désire. Le personnel du Parlement est au service des députés. On doit maintenir la neutralité politique nécessaire à l'exercice des fonctions. Le personnel du Parlement est soumis hiérarchiquement au secrétaire général du Parlement. Aucun député ne peut choisir ou refuser de travailler avec un fonctionnaire. Les groupes parlementaires recrutent librement leurs collaborateurs, qui ont un régime différent de celui des fonctionnaires du Parlement. Le personnel du Parlement a le droit d'adhérer à n'importe quel syndicat et de participer aux grèves organisées par les syndicats. Le droit d'affiliation aux syndicats et le droit de grève sont des droits fondamentaux prévus dans la Constitution. Il n'y a pas eu de grève au Parlement au cours de ces dernières 10 années. Il n'existe pas de syndicat de fonctionnaires parlementaires. Le secrétaire général est hiérarchiquement dépendant du cabinet du Président. Il existe un conseil d'administration, qui est un organe de consultation et de gestion de l'Assemblée nationale. Ce conseil d'administration est constitué par un président, qui est le vice-président de l'Assemblée nationale, un vice-président de conseil d'administration, un député du parti majoritaire, un autre député du parti minoritaire, le secrétaire général et

un représentant des fonctionnaires élu par tous les fonctionnaires. Toutes les législations de la fonction publique prévoient l'obligation de promotion et de formation. Les formations en extérieur sont autorisées par le Président de l'Assemblée nationale. Nous avons deux modalités de formation : le fonctionnaire choisit lui-même la formation qui l'intéresse ou il choisit lui-même un plan de formation élaboré par le Parlement. Le personnel du Parlement dispose d'une grille salariale propre, avec un montant considérablement supérieur à celui des fonctionnaires de la fonction publique générale. Nous n'avons pas de contrôle interne. Tous les contrôles sont faits par le Tribunal des Comptes.

M. Issa KANGA, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Niger

A la suite de l'exposé de M. Diarra, les intervenants ont soulevé plusieurs interrogations, parmi lesquelles j'ai noté la nécessité d'un statut autonome au niveau des parlements, en vue d'assurer l'indépendance du personnel administratif par rapport à l'exécutif. Ils ont soulevé aussi la nécessité d'une mobilité interne/externe du personnel. Ils ont aussi parlé de la neutralité du fonctionnaire parlementaire dans l'exercice de sa mission. Ils ont parlé de la nécessité de la continuité d'une fonction publique parlementaire. Ils ont soulevé la nécessité de la gestion efficiente des ressources humaines à travers une gestion profil/emploi du personnel. Enfin, j'ai noté qu'ils ont parlé du renforcement de la capacité du personnel.

M. Amadou Diarra YALCOUYE, assistant parlementaire de l'Assemblée nationale malienne

C'est l'ensemble de nos questionnements qui peut nous permettre de créer un statut pour nos parlements. On a posé une question à propos du personnel des groupes parlementaires. Je suis d'accord avec N'Dri Koffi pour dire qu'il faut faire la part des choses entre l'administration parlementaire et l'administration des groupes. Il y a du personnel au niveau des groupes parlementaires, mais ce personnel ne relève pas de l'administration parlementaire. Ce sont des hôtesse ou en tout cas des jeunes qui sont recrutés par les groupes parlementaires et qui sont payés sur la base des cotisations politiques des députés. Ce sont les députés qui cotisent au niveau de leur parti. Je prends l'exemple du groupe parlementaire majoritaire, chaque député est obligé de donner 25 000 CFA par mois sur ses indemnités de session. On collecte tout ça, et ça sert à couvrir les petites dépenses au niveau du groupe et à payer le personnel que le groupe parlementaire recrute au sein de son groupe. Naturellement, l'Assemblée nationale donne à chaque groupe parlementaire l'équipement nécessaire, mais cela n'empêche pas que les groupes prennent en charge leur propre personnel. A côté des groupes, vous avez par exemple les groupes d'amitié, les réseaux parlementaires. En fait chez nous, les réseaux parlementaires n'ont pas de personnel affecté propre, mais ils peuvent solliciter le concours d'un assistant de commission pour les aider. Moi, personnellement, j'assiste à peu près 3 ou 4 réseaux, mais ce n'est pas de façon formelle. Au niveau des commissions, c'est l'administration parlementaire qui affecte un ou plusieurs assistants auprès de chaque commission permanente. Il y a une pratique chez nous, je ne sais pas si ça existe dans d'autres pays, c'est que nous avons

un type d'agents qui sont affectés au niveau des vice-présidents. Chaque vice-président a droit à 200 000 CFA par mois pour lui permettre de se doter d'un assistant qu'il paye, mais qui n'est pas répertorié comme personnel. Il dépend du vice-président. Si le vice-président ne l'aime pas, il n'a rien à faire à l'Assemblée nationale. Mais chaque fois qu'un vice-président quitte ses fonctions, il essaie de négocier avec son successeur pour reprendre l'assistant. L'Assemblée nationale ne gère pas ça.

Je pense que le modèle français peut nous inspirer tous en ce qui concerne le statut du secrétaire général. La neutralité et l'inamovibilité du secrétaire général, je pense que c'est un exemple utile, sur lequel on peut s'inspirer tous. Le représentant de la Guinée a posé une question : comment se règle la situation administrative des personnels détachés et le suivi de leur carrière ? Chez nous, effectivement, il y a des fonctionnaires détachés au niveau de l'Assemblée nationale. Ils font carrière au niveau de l'Assemblée nationale. Et chaque année, comme l'exige le statut général des fonctionnaires, ils sont notés par la hiérarchie au niveau de l'Assemblée nationale. Les comptables qui sont au niveau de la Questure, il y en a certains qui sont notés et qui évoluent, et d'autres qui s'inscrivent dans les écoles supérieures, ils reviennent avec un niveau supérieur, et automatiquement ils sont classés à l'échelon supérieur de leur administration d'origine. Et c'est aussi valable pour les administrateurs civils au niveau de l'Assemblée nationale, qui sont notés et qui font carrière au niveau de l'Assemblée nationale. Il n'y a aucun problème à ce niveau. J'ai vu trois ou quatre cas de députés qui sont fonctionnaires, qui, au cours de leur mandat, sont en disponibilité, mais en profitent pour étudier à l'Université, ils décrochent un diplôme et ils deviennent soit des administrateurs civils, soit des professeurs d'enseignement supérieur.

Chez nous, à l'Assemblée nationale du Mali, nous avons pris l'exemple au niveau des départements ministériels. Quand le ministre n'est pas là, c'est le secrétaire général du ministère qui expédie les affaires courantes. C'est le même principe qu'on a ramené au niveau de l'Assemblée nationale pour dire que c'est le secrétaire général qui traite les affaires courantes. Mais l'exemple français peut être un système dont on peut s'inspirer concernant la continuité du service public parlementaire. Le secrétaire général assure la continuité de la fonction publique parlementaire.

Je vais vous parler d'un exemple très récent. Avec le coup d'Etat qui a eu lieu au mois de mars, l'Assemblée nationale a été dissoute. Notre secrétaire général a rassemblé ses collaborateurs autour de lui et il a décidé avec le directeur administratif et financier de gérer les dépenses en instance. Sur quelle base ? L'argent ne sort normalement qu'avec la signature du Président et du questeur. Puisque l'assemblée a été dissoute, le secrétaire général a écrit à la banque pour qu'il y ait un changement de signature. Pour que ce soit lui et le directeur administratif et financier qui puissent gérer les dépenses en instance. Mais la banque a répondu négativement. Donc il y a un blocage.

On a aussi parlé de la neutralité. Le système français a été mal digéré. C'est vrai, c'est un constat. Je pense que c'est une réalité. Ensuite, vous avez parlé de l'implication du politique dans l'administration. Si les hommes politiques détiennent le pouvoir administratif, je dirais aussi que c'est dangereux. Il faut qu'on fasse tous comprendre aux députés qu'ils ne doivent pas s'immiscer dans l'administratif. Ils doivent donner à l'administration toute sa neutralité. Quelle est la forme de cette neutralité ? La

réflexion continue. Mais en ce qui nous concerne, la neutralité est la neutralité politique et le devoir de réserve.

Les assistants parlementaires. Effectivement, chez nous, les assistants, en plus de leurs attributions d'apporter un soutien technique, ils ont d'autres attributions informelles. Notre administration a institué que les assistants parlementaires, que ce soit pendant les intersessions ou au cours des sessions, soient habilités à faire des études thématiques, des études de dossiers, des notes techniques destinées au Président de l'Assemblée nationale ou au Bureau. Ce qui a institué cette pratique, c'est que souvent dans nos parlements – je ne sais pas si c'est nécessaire de le dire – il y a des présidents qui nomment leurs amis politiques comme conseillers. Et ces amis ne sont pas disponibles. Ils ne maîtrisent pas toutes les questions législatives et parlementaires. Puisque le Président n'a pas toutes ces compétences à sa disposition au niveau de son cabinet, les assistants font le travail à la place des conseillers techniques.

En ce qui concerne la gestion des carrières, le cas que vous avez évoqué est partout : plus de chauffeurs que de voitures. Il y a certains chauffeurs que l'on appelle des chauffeurs de mission et certains chauffeurs que l'on appelle chauffeurs de séminaire. S'il n'y a pas de séminaire ils se reposent. Ils ne viennent même pas. D'autres, s'il n'y a pas de mission, ils n'ont pas de voiture. Ils sont sous l'arbre en train de papoter. Les plantons c'est pareil. Il y a plus de plantons que de patrons disponibles.

Combien d'assistants nous avons ? Environ 25 assistants. Il y a tous les profils : des juristes, des conseillers des affaires étrangères, des administrateurs, des enseignants, des ingénieurs. Une commission peut avoir plus d'un assistant. Certaines commissions peuvent avoir 3 assistants parlementaires. D'autres commissions ont un seul assistant parlementaire. Ce n'est pas fixe. Je prends l'exemple sur la commission santé. C'est la commission « santé et développement social ». Ils ont 2 médecins comme assistants. Et ces 2 médecins sont les médecins traitants des députés. Ils animent l'infirmerie de l'assemblée et en même temps apportent leur expertise au niveau de la commission. Il y a aussi un administrateur des affaires sociales au niveau de cette commission comme assistant parlementaire. Au niveau de la commission des lois, il y a un juriste et un sociologue.

M. Issa KANGA, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Niger

Il y a une question de M. N'Dri, de la Côte d'Ivoire, qui a demandé quelles étaient les passerelles entre le cabinet du Président et l'administration parlementaire. On peut dire que le Président a tout pouvoir pour nommer aux emplois de l'administration. A son arrivée, il peut nommer n'importe quel cadre qu'il juge compétent dans son cabinet. Et ce problème se pose au moment de son départ. Quand une législature se termine, le Président peut nommer ses anciens membres de cabinet à d'autres fonctions à l'Assemblée nationale. Par exemple le Président en partance a nommé certains de ses anciens conseillers dans des commissions générales ou à d'autres postes.

M. François DULUC, chef de la division de la coopération internationale à l'Assemblée nationale française

Puisqu'on m'a interrogé sur la mobilité, je voulais revenir sur le sujet rapidement. Oui, il y a deux types de mobilité : la mobilité interne et la mobilité externe. Et je ne vais parler que des administrateurs et des administrateurs adjoints. Effectivement, le problème de la mobilité se pose différemment pour les serveurs de restaurants ou pour un électricien ou un plombier de l'Assemblée nationale. Il y a moins de possibilités. Vous avez la mobilité interne qui est obligatoire, et la mobilité externe qui est facultative. La mobilité externe, c'est un enrichissement intellectuel : le fait, pendant 3 ans par exemple dans la carrière – c'est une durée moyenne dans le cas de la mobilité externe – d'aller dans un organisme extérieur, qui à l'Assemblée nationale figure sur une liste qui est tout à fait limitative, les organisations internationales, les assemblées parlementaires étrangères, les corps de contrôle et autorités administratives indépendantes (Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat, Cour des comptes et les diverses autorités administratives indépendantes). La mobilité externe n'est pas possible par exemple pour aller dans un cabinet ministériel ou dans une administration centrale. Si le fonctionnaire de l'Assemblée veut aller dans un cabinet ministériel, il faut qu'il demande une disponibilité pour convenances personnelles, qui fait qu'il n'a plus aucun lien avec l'administration parlementaire, mais simplement il a un droit au retour à la fin de son poste en cabinet, ce qui est quand même une garantie. Cette mobilité est facultative. Le fonctionnaire n'a pas d'obligation de faire de mobilité externe dans sa carrière : c'est de sa propre initiative. C'est donc un enrichissement intellectuel pour le fonctionnaire, qui découvre un nouveau métier, un enrichissement intellectuel pour l'Assemblée, puisqu'à son retour, ce fonctionnaire peut faire bénéficier l'Assemblée de ses nouvelles compétences. C'est aussi un enrichissement pour l'organisme qui l'accueille puisque le fonctionnaire apporte aussi des nouvelles compétences à cet organisme. Voilà ce qu'on peut dire de la mobilité externe.

La mobilité interne, qui était peut-être davantage le sujet de votre question, pour les administrateurs et les administrateurs adjoints, chez nous, elle est obligatoire. C'est-à-dire qu'un administrateur ou un administrateur adjoint de l'Assemblée nationale maintenant ne peut pas faire toute sa carrière dans le même poste et dans le même service. On considère que s'il fait toute sa carrière dans le même service, d'une part il y a un risque de routine et de perte de motivation, ce qui n'est pas une bonne chose quand on veut un fonctionnaire qui soit en permanence en éveil, qui sache en permanence se remettre en cause pour améliorer son service à l'institution. Et puis je dirais qu'il va quelquefois « squatter » un poste intéressant qui pourrait intéresser d'autres collègues, et qu'il faut qu'il y ait, pour les postes les plus intéressants et les plus motivants, un turnover naturel qui permette à d'autres compétences d'y participer. Donc je crois que c'est cela la motivation de la mobilité interne, le fait aussi qu'il faut connaître tous les métiers du Parlement pour bien connaître le Parlement de l'intérieur et bien servir l'institution. Alors vous avez une obligation de passerelle entre les services administratifs et les services législatifs. C'est-à-dire que vous ne pouvez pas être nommé directeur si vous n'avez pas passé un minimum de temps dans une autre branche des services, pour bien connaître l'ensemble des rouages de l'institution. La règle aussi oblige de ne pas rester plus de 7 ans dans le même poste. C'est une bonne

chose pour avoir des fonctionnaires qui sont en permanence performants et motivés. Quelqu'un parlait de la commission de la Défense : je ne suis pas un spécialiste des questions de Défense, mais d'abord j'ai été affecté à la commission de la Défense... et je me suis adapté. J'ai été obligé de faire un très grand effort personnel de formation, d'information, pour devenir en quelques semaines un spécialiste des questions de Défense. Alors ça veut dire qu'au départ, il faut quand même des fonctionnaires de très haut niveau, avec une très bonne formation générale et une très bonne capacité d'adaptation. C'est la raison pour laquelle la plupart de nos fonctionnaires ont fait Sciences Po, qui est une formation très généraliste où on n'apprend pas une matière technique, mais où on apprend à apprendre, où on apprend à comprendre le monde dans lequel on vit, où on apprend à s'adapter en permanence, et je crois que c'est une formation tout à fait utile aux fonctionnaires parlementaires. Et puis évidemment, il y a le niveau du recrutement, car on recrute par concours anonyme, je vous l'ai dit. Il y a plusieurs centaines de candidats pour quelques postes, donc il y a une sélection qui fait qu'on prend les plus performants et les plus motivés. Voilà, pour simplifier, ces règles. A mon avis, elles sont tout à fait bénéfiques au fonctionnement de l'institution et elles expliquent en partie la performance de l'administration de l'Assemblée nationale. Je comprends bien qu'il est difficile de les transposer dans vos différents parlements. Et je terminerai par une chose. Ce qui est important aussi, en terme de dynamisme de l'institution, c'est la politique d'avancement et de gestion des carrières. Le fait qu'elles ne dépendent pas du pouvoir politique, c'est évident, on en a déjà parlé et je ne reviendrai pas là-dessus. Mais le fait que dans le statut, il y ait des règles d'avancement claires et transparentes : à l'ancienneté, en fonction du statut et des notations annuelles que nous faisons pour les fonctionnaires des services dont nous avons la responsabilité, et puis également d'avancement un peu accéléré par concours interne. Nous avons la possibilité de changer de catégorie, de progresser dans les carrières, par des concours internes qui sont plus abordables que les concours externes car ils portent moins sur des matières théoriques et plus sur des capacités professionnelles et sur l'adaptation à l'emploi. Il faut non seulement que les fonctionnaires ne restent pas trop longtemps dans le même service, mais également dans la même catégorie. Il ne faut pas qu'ils soient en quelque sorte démotivés parce qu'ils ne voient pas de perspectives d'avenir, de perspectives d'évolution de leur rémunération et de leur responsabilité. Tout cela nous l'avons mis en place, c'est quelque chose de complexe, ça a nécessité beaucoup de temps, mais je pense que sans le copier, il peut y avoir ici et là des idées ou des leçons que vous pourriez utiliser et qui pourraient vous permettre de régler certains de vos problèmes.

**PRÉSENTATION DU PORTAIL INTERNET DU DÉVELOPPEMENT
PARLEMENTAIRE AGORA, ANIMÉ PAR LE PNUD**

M. Cédric JURGENSEN, conseiller pour le développement parlementaire au PNUD

Le portail Agora c'est une initiative qui a été prise par le PNUD avec toute une série de partenaires pour promouvoir la connaissance sur le développement parlementaire au niveau mondial. Quels en sont les principes ? D'abord une démarche mondiale, puisque ça se passe sur Internet, et par définition on peut y avoir accès dans tous les pays. Cela prend la forme d'un site Internet spécialement consacré au thème du développement parlementaire. Les bailleurs de fonds, les praticiens du développement parlementaire, les fonctionnaires parlementaires, les parlementaires, mais aussi d'autres acteurs comme des universitaires, des représentants de la société civile des journalistes, etc. sont invités à s'y rendre. Je vais vous expliquer les deux volets d'Agora qui est un site double, avec une partie publique et une partie privée. Tout le monde peut avoir accès à la partie publique alors que la partie privée est plus limitée. Quels sont les deux objectifs d'Agora ? D'abord réunir un maximum de connaissances, de savoir et de savoir-faire en matière de développement parlementaire. Egalement mettre en réseau les acteurs du développement parlementaire. C'est utile de faire communiquer des experts, des consultants, des fonctionnaires parlementaires, des parlementaires qui ne sont pas toujours les uns et les autres en rapport. Et de constituer des réseaux non seulement au niveau national, mais aussi régional ou mondial pour comparer les expériences. Et puis d'une manière plus générale promouvoir les Parlements, le contenu de leur rôle en matière de gouvernance démocratique et donc de développement. Agora est soutenu par des partenaires très variés. Parmi ceux-ci l'Institut de la Banque mondiale, la Commission européenne, l'Institut National Démocratique, l'Institut IDA. Puisque ce séminaire est organisé en partenariat avec l'Assemblée nationale française vous pouvez voir que l'Assemblée nationale française figure parmi les partenaires d'Agora qui a été lancé officiellement en mars 2010 à Paris conjointement avec l'Assemblée nationale française. La partie publique permet à chacun de se familiariser, d'avoir des connaissances de base sur le développement parlementaire, d'avoir accès à un certain nombre de documents : quels sont les principaux projets sur le développement parlementaire à travers le monde, quels seront les prochains événements consacrés à ce thème ? Tout le monde peut avoir accès à cette partie publique. La partie privée, c'est une démarche un peu différente, mais qui est complémentaire de la partie publique. J'en profite pour préciser que vous serez tous invités à participer à cette partie privée bien entendu. Le but c'est de communiquer avec d'autres acteurs, de participer et de créer des groupes de discussion, d'accéder à des documents qui complètent ceux de la partie publique (ceux de la partie publique sont plus basiques). Et puis de suivre des événements en matière de développement parlementaire. Vous avez un menu de navigation, quand vous vous rendez sur la partie publique Agora vous pourrez voir comment ça fonctionne. Une barre avec toute une série de grandes rubriques accessibles sur cette partie publique. Le portail est accessible d'ores et déjà en français, en anglais, en espagnol et en russe et bientôt il le sera aussi en arabe. Je reviendrai tout à l'heure sur ce qui est prévu dans les prochains mois, dans les prochaines années pour l'organisation d'Agora et les dernières innovations. Il y a une bibliothèque également sur cette partie publique d'Agora avec 900 documents regroupés et classés par catégorie. Vous avez différentes modalités

d'accès à ces documents, je ne vais pas m'étendre sur ce point, mais simplement vous dire que vous avez une mine de connaissances très bien ordonnée, qui est accessible déjà par ce biais-là. C'est facile d'accès. Vous avez également une carte des projets développement parlementaire à travers le monde. Donc c'est très utile, vous cliquez sur un pays et vous voyez quels sont les projets passés, quels sont les projets actuels. Vous pouvez avoir une approche par thème, par institution. C'est quelque chose qui est régulièrement mis à jour. Si on se concentre sur la région, on a une première idée de ce que ça donne. Vous avez un aperçu de ce que donne une recherche de projet lorsque vous n'avez pas l'approche purement géographique de la carte. Les secteurs d'expertises c'est une autre partie de la partie publique d'Agora. Ceci vous permet d'engager un dialogue et d'obtenir des informations sur un thème déterminé. Vous avez également des modules en matière de secteur d'expertise qui vous donnent accès à des documents clés, des vidéos également avec des experts qui vous donnent leur point de vue. L'Atlas regroupe toute une série d'informations sur les parlements, ainsi que des instances d'observation du travail parlementaire. Vous pouvez trouver des infos sur la Constitution du pays dans lequel se trouvent le Parlement mais aussi les partis politiques, la composition du Parlement à un niveau de ses membres, la liste de ses commissions et de ses comités. Vous pouvez également faire une recherche d'expert sur la partie publique d'Agora, donc vous avez des informations biographiques sur les secteurs de compétence des différents experts. Selon les régions, vous avez des personnes avec des profils plus ou moins adaptés, au besoin en matière de soutien du Parlement. Les partenaires d'Agora peuvent publier leurs offres d'emplois dans la partie publique d'Agora, et vous avez également des indications sur les événements à venir. Ca se présente sous la forme d'un petit calendrier, donc tout au long de l'année des événements essentiellement au niveau régional ou mondial. Il ne faut pas hésiter à compléter au fur et à mesure que vous êtes en connaissance d'événements susceptibles d'intéresser d'autres praticiens de la vie parlementaire. Vous avez également une partie pour les médias avec des interviews qui sont accessibles, des petites vidéos. Agora est présent sur toute une série de réseaux sociaux, les plus connus sont bien là.

La partie privée d'Agora c'est la partie à laquelle vous allez être invités à adhérer. Vous pourrez grâce à cette invitation adhérer à la partie privée d'Agora, vous pourrez saisir un profil. Pourquoi avoir fait cette partie privée d'Agora ? Parce que c'était un moyen de rendre Agora plus vivant, de permettre de créer une communauté plus restreinte où les gens se connaissent mieux, peuvent échanger. Vous allez voir que c'est très flexible, on peut créer des groupes particuliers thématiques. On en fait un peu ce qu'on veut. Ce sont des outils, à vous de les utiliser. Vous avez la possibilité de créer des discussions, vous avez avant tout un haut niveau de confidentialité et de sécurité sur cette partie privée. C'est une grande distinction par rapport à la partie publique d'Agora, c'est que tout le monde ne peut pas avoir accès à cette partie privée, il faut être invité. Vous n'avez pas à craindre quoi que ce soit quant à la nature des échanges que vous pouvez avoir sur cette partie privée, au cas où ça pourrait être un souci. Au niveau de la diffusion c'est tout à fait sécurisé, et c'est modéré, chacun peut vraiment faire état de la réalité de ses situations parlementaires et comparer ça. Donc ça permet de mieux organiser, planifier les activités, d'avoir une communication, d'être plus efficace dans les groupes thématiques qu'on peut créer. On a comme ça

créé un groupe particulier pour les parlements francophones dans la foulée du séminaire qu'on a organisé déjà en partenariat avec l'Assemblée nationale française au mois d'octobre dernier à Libreville pour les parlements d'Afrique centrale. Et vous allez pouvoir en faire partie également. Cela permet de travailler conjointement sur des documents, vous pouvez poster des documents, les charger sur la partie privé d'Agora. Et vous avez un effet de réseau, vous pouvez entretenir vos réseaux en trouvant des partenaires par ce biais, des gens qui sont confrontés aux mêmes problématiques que vous. Et c'est déjà un réseau que vous allez constituer ici en adhérant à Agora. Donc vous avez une barre de navigation qui se présente sur votre gauche, donc avec un accès aux principaux outils. Vous avez les documents, les événements, les articles. Des articles qui peuvent être des extraits de journaux, des documentaires d'actualité sur tous les sujets et vous pouvez trouver des articles qui sont en anglais, d'autres en français, en espagnol, ou d'ores et déjà en arabe. Même si la partie publique n'est pas encore accessible en arabe, sur la partie privée vous avez déjà des articles régulièrement publiés en arabe. L'idée c'est d'avoir une démarche universelle et accessible à toutes les régions. Mais évidemment pour vous c'est la partie francophone et les contributions francophones qui vous intéresseront. Vous avez des événements comme dans la partie publique, mais au sein d'un groupe spécifique vous pouvez signaler un événement dans cette partie particulière. Vous avez une mise à jour régulière des dernières nouvelles, qui vous permet de prendre connaissance très facilement de ce qui a été posté dernièrement sur le portail, notamment des articles puisque ce sont souvent des articles. Et cette partie privée vous permet d'utiliser la langue de votre choix. Vous n'avez pas de contrainte quant à l'utilisation du français, c'est totalement ouvert à cela. Les articles, voilà comment ça se présente, vous avez un titre d'article, une date et le nom de la personne qui l'a posté, et puis les premières lignes de l'article lui-même, vous cliquez sur l'article tel que vous le voyez en bleu. Là vous accédez pleinement à l'article. Il est ainsi permis de voir les dernières nouvelles en matière d'activité du Parlement. Il y a pas mal de choses qui peuvent concerner des élections, des crises, ou le vote de loi importantes. Les discussions virtuelles également, permettent d'échanger vos points de vue sur les thèmes. Et vous pouvez vous-même lancer une discussion, mais régulièrement les animateurs du portail que je représente ici, lancent des nouvelles discussions virtuelles. A partir du moment où vous serez membre de la partie privée d'Agora vous serez amenés à participer à ces discussions. Vous avez également pour chacun des groupes thématiques dont je vous parlais une page spécifique. Vous pouvez avoir un groupe sur les parlements et les changements climatiques, un autre qui se concentre sur les bailleurs de fond et le développement parlementaire, ou encore des anecdotes amusantes sur la vie des parlements, les indicateurs démocratiques des parlements etc. Sur chacun des groupes vous retrouvez ces mêmes structures avec la possibilité d'accéder à des thèmes, des vidéos et différents documents ou événements. Les documents peuvent être échangés et téléchargés par tous les membres du groupe, c'est-à-dire que si vous postez un document qui par exemple permet de faire le point sur les critères démocratiques des parlements ou qui dresse un panorama sur la situation parlementaire dans votre pays, ou fait le point sur une réforme du règlement intérieur, tous les membres du groupe pourront y avoir accès. Et si c'est sur la partie privée d'Agora dans son ensemble et

pas dans un groupe spécifique tous les membres de la partie privée d'Agora y auront accès. Donc on rejoint cette démarche d'outil de connaissance universel.

Dernièrement, un certain nombre d'améliorations ont été apportés à Agora. Au cours de l'année dernière, on a eu une augmentation du nombre de personnes qui ont visité la partie publique d'Agora, 3600 personnes par mois c'était 2200 en 2010, et environ 180000 pages d'Agora visitées l'an dernier avec la moitié des personnes qui sont revenues après avoir été sur la partie publique d'Agora. La partie privée compte 900 membres maintenant, qui viennent de plus de 200 pays et de territoires différents. 140000 pages visitées, donc une augmentation de 50% du nombre de membres, et 75% des visiteurs qui reviennent. C'est encore plus que la partie publique. En 2011, deux nouveaux partenaires d'Agora : le Centre parlementaire et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Et trois nouvelles institutions affiliées : le Centre pour la transition démocratique, l'Assemblée parlementaire ouest africaine, et l'Association parlementaire du Commonwealth britannique.

En 2011 la partie publique d'Agora a été complètement rénovée : une nouvelle présentation, une aire d'expertise qui a été renouvelée, et comme je le disais tout à l'heure depuis l'automne 2011 nous avons créé une partie spécialement consacrée aux assemblées francophones.

Le but des animateurs d'Agora a été d'instituer, de consolider ses positions pour les deux premières années comme leader pour les praticiens en matière de développement parlementaire. Et il est reconnu comme tel et apprécié des différents acteurs spécialisés. On passe à une deuxième phase dans le développement d'Agora, et cette phase passe par la fourniture de davantage de contenus et de documents accessibles sur le document parlementaire : le renforcement de l'accessibilité du portail grâce à davantage de langues permettant d'accéder à Agora, et la diversification des opportunités de formation. Pour les formations, Agora proposera des formations ateliers sur le développement parlementaire à tous les niveaux ; et s'agissant des aires d'expertise, l'équipe d'Agora en concertation avec ses partenaires proposera de nouvelles aires tout au long de l'année en cours pour combler les lacunes qui existent dans les listes d'expertises. Et les aires qui existent déjà vont être améliorées avec des contenus additionnels en particulier des contenus multimédias. Comme je vous le disais, une version entièrement en arabe sera lancée à l'été 2012, ce qui ajoutera une cinquième langue à Agora et permettra de renforcer le partage et l'échange de connaissances sur ce portail et le dialogue avec les pays Arabes et entre les pays Arabes. Tout cela s'inscrivant dans le prolongement des événements du printemps Arabe.



Parlements des Pays Francophones

[Accueil](#) [Membres](#) [Albums](#) [Videos](#) [Articles](#) [Documents](#) [Evénements](#) [Blog](#) [Newsfeed](#) [Admin](#)

FEEDBACK

Groupe 'Parlements des Pays Francophones' - Présentation



À la suite du séminaire régional organisé les 18 et 19 octobre 2011 à Libreville par le PNUD et l'Assemblée nationale française, en coopération avec l'Assemblée nationale du Gabon, pour les parlements francophones d'Afrique centrale, AGORA a souhaité créer cet espace dédié aux échanges entre les membres des administrations de ces parlements, ainsi que des autres parlements francophones à travers le monde.

En effet, dans l'ensemble de ces pays, dont les systèmes parlementaires présentent souvent d'importantes similitudes, les administrations parlementaires sont confrontées à des défis communs, même si chaque expérience nationale présente aussi des spécificités – qu'il s'agisse de la procédure législative, du rôle respectif du travail de commission et de la séance publique, du soutien à l'exercice par le Parlement de sa fonction de contrôle, ou encore de la diplomatie parlementaire et du statut de l'administration parlementaire elle-même. Dans ces domaines, il ne saurait y avoir de modèle prédéfini et les innovations comme les originalités parlementaires, qui sont nombreuses, gagneraient à être mieux connues. Pour ce faire, votre rôle, en tant que praticiens du Parlement, est irremplaçable et votre expérience concrète constitue un complément très précieux de celle des parlementaires eux-mêmes.

AGORA a donc le plaisir de vous offrir cet espace pour accueillir vos échanges, vos questions et vos commentaires, partager des documents et des pratiques innovantes, en espérant que chacun(e) d'entre vous pourra faire de cet outil un usage qui lui sera profitable. N'hésitez pas à confier, sur cet espace sécurisé, vos difficultés et vos interrogations, et à nous faire connaître vos réussites comme les défis que doivent relever vos parlements pour renforcer leur efficacité au service de la démocratie représentative.

Unknown

[Quitter ce groupe](#)

[Envoyer un message aux membres](#)

[Inviter des utilisateurs](#)

[Modifier la page](#)

Evénements

Pas d'événements prochainement

Albums photos



Derniers Membres

**LE RÔLE ET LES ATOUTS DU SOUTIEN AUX PARLEMENTS DANS
L’AFFERMISSEMENT DE LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE DE
L’OUEST ET DU CENTRE**

M. Félix YE, chef de l'équipe de gouvernance démocratique au centre régional du PNUD de Dakar

Je voudrais partager avec vous 3 ou 4 choses très rapidement. Depuis le matin, en réalité, nous parlons exactement de la même chose. Et la présentation que j'ai à faire touche deux grands aspects. Le premier aspect, c'est sur le *fonctionnement* des parlements. Et vous pouvez le mettre en rapport avec le titre que j'ai donné à ma présentation, qui est le rôle et les atouts de l'administration parlementaire dans le raffermissement de la démocratie dans notre sous-région. Vous qui êtes proches de ces parlements, sans chauvinisme aucun, si on vous demandait votre appréciation entre « bien », « très bien », « excellent », quelle serait votre appréciation sur le fonctionnement de vos parlements respectifs ? Je pense qu'il y a encore beaucoup de choses à faire dans nos parlements pour que nous soyons nous-mêmes satisfaits du fonctionnement de ces parlements. Mais ces choses-là dépendent aussi bien des parlementaires eux-mêmes que de nous qui assistons les parlements. On va se dire 3 ou 4 vérités. Nos parlements sont l'image de nos pays. Si ça va très bien, ça ira très bien. Si ça ne va pas très bien dans le pays, ça n'ira pas très bien dans le Parlement. Ça c'est clair. La deuxième chose, c'est qu'un parlementaire, normalement, c'est un homme de réseaux. C'est quelqu'un qui a des tentacules, c'est quelqu'un qui apprend des choses, quelqu'un qui n'est pas surpris en même temps que tout le monde. Or, qu'est-ce qui se passe ? Pour les choses qui se passent dans nos pays, quand vous êtes surpris, le parlementaire est surpris lui aussi. Ça n'est pas normal. Si vous êtes un parlementaire, vraiment en phase avec sa base, vous devriez être au courant d'un certain nombre de choses avant un certain nombre de personnes. Mais quand vous êtes le dernier à apprendre les choses, si vous êtes parlementaire, il y a déjà quelque chose qui ne va pas.

Je dis qu'il y a au moins 4 choses dont il faut tenir compte pour les parlements dans notre contexte ici. Il faut aussi remettre les choses dans leur contexte aussi.

Si vous interrogez les gens pour avoir leur vision du Parlement et des parlementaires, dans certains pays comme le Burkina et le Togo par exemple où on a augmenté le nombre de députés, les gens grognaient : « Mais ces gens-là, ils foutent quoi ? Pourquoi on en augmente le nombre ? Ils sont budgétivores ! » C'est ce qu'on entend. Mais on entend ça pourquoi ? Parce qu'on n'arrive pas à faire la preuve que les parlementaires ont une contribution essentielle dans la bonne marche du pays. On n'arrive pas à faire la preuve que le parlementaire est très utile, voire indispensable à la bonne marche du pays. Et qui doit faire en sorte, par ses contributions, que le parlementaire devienne quelqu'un d'incontournable ? C'est tous ceux qui, dans l'environnement du parlementaire, devraient pouvoir l'aider, l'assister, l'amener à avoir une vision de la réalité, une compréhension de la réalité. Et ça c'est la fonction publique parlementaire, ce sont les assistants parlementaires qui devraient pouvoir faire ça. Aujourd'hui, pour dire la vérité, si vous êtes un parlementaire chez nous, dans nos pays, c'est encore plus difficile que n'importe où. Moi je le dis tout le temps – et ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de ministres que je le dis – c'est plus facile d'être ministre que d'être parlementaire. Pour être ministre, il faut connaître combien de personnes ? Une personne, le Président. Pour être parlementaire, il faut des tentacules, comme j'ai dit. Le parlementaire doit être à la fois économiste, sociologue, juriste,

anthropologue... et en plus, la seule chose que les gens lui demandent, c'est d'être la caisse d'assistance sociale du village. S'il fait 2 ou 3 semaines sans rentrer au village, qu'est-ce qui se passe ? Il y a eu 2 décès, des funérailles, 3 baptêmes, des mariages et on ne l'a pas vu. Quand il vient, tout ce qu'on demande est qu'il mette la main dans la poche ! Une des fonctions du député, la mieux connue chez vous, c'est distributeur de billets de banque. C'est ça qu'on connaît.

Le Parlement est l'épine dorsale du système démocratique. Si vous n'avez pas un système parlementaire qui fonctionne, vous pouvez avoir tout ce que vous voulez mais ça ne va pas être une démocratie républicaine. Ça peut être une démocratie avec des formes de représentation, ça peut être un royaume, ça peut être je ne sais pas quoi, mais si vous avez une démocratie basée sur la représentation et la participation, vous n'avez pas d'autre choix que de passer par des parlementaires. Et les parlementaires n'ont pas d'autre choix de légitimation de leur présence que d'être capables de résoudre un certain nombre de problèmes avec une certaine efficacité, une certaine efficience. Et cela ne peut se faire que grâce à votre présence.

Pour parler de la fonction publique parlementaire, je voulais vous dire ce qu'au niveau du PNUD nous l'avons perçue comme étant une des possibilités de renforcement de la capacité des parlements. Nous devons nous distancier de ce qu'on a entendu ici, où on nous expliquait que parfois il y a plus de chauffeurs que de voitures, etc. Une armée mexicaine quoi : il y a plus de généraux que de soldats. Ce sont des choses que le Parlement devrait être le premier à corriger, parce que c'est lui après qui va donner des leçons à l'exécutif. Si déjà, dans cette petite administration, il y a des germes de gabegie, de gestion non orthodoxe, ils seront très mal à l'aise pour donner des leçons aux gouvernements. Ce que nous entendons tout le temps, c'est que le Parlement n'est qu'une caisse de résonance de l'Etat, et que le contrôle budgétaire ne se fait pas dans la réalité. Pourquoi ? Tout simplement, parce que quand vous votez les lois, vous devez être autant capable de les comprendre que celui qui va les appliquer. Si vous n'avez pas compris la loi alors que vous l'avez votée, comment vous allez la contrôler ? Il y a 2 ou 3 ans, au Niger, on avait exigé que pour être candidat à la députation il fallait avoir au moins le niveau du baccalauréat, sinon on ne pouvait pas. Tout cela parce qu'on a constaté que les assemblées sont remplies de gens qui, lorsqu'on leur demande de signer, donnent le stylo à leur voisin pour signer pour eux. Donc il y a des problèmes de ce type.

Pour en revenir à la fonction de l'administration parlementaire elle-même, et la manière la mieux adaptée pour l'agencer, la construire, j'ai été très intéressé tout à l'heure par vos exposés. Vous avez déclaré qu'au niveau du Parlement français vous étiez disposés à aider à la mise en œuvre des fonctions publiques parlementaires, parce que vous avez un certain nombre de dispositifs qui fonctionnent et dont on peut s'inspirer, mais je pense que la chose la plus intéressante c'est la démarche pour le faire. On ne construit pas la fonction publique parlementaire parce qu'on veut se différencier de la fonction publique nationale. Mais c'est parce qu'on est en face d'objets différents. On nous apprend ça dans toutes les écoles de management : vous ne faites pas une structure avant d'avoir un objectif, avant d'avoir une mission, avant d'avoir une vision. C'est d'abord la vision qui se décline en mission, et la mission en objectif. Et l'objectif maintenant est à atteindre par la mise en place d'un certain nombre de structures. Donc c'est d'abord cela qu'il faut faire. La fonction

parlementaire n'existe pas mais vous, vous existez en tout cas : ça veut dire que quelque chose a devancé quelque chose. Il faut vous donner le courage de donner à vos parlementaires la vision que vous avez pour votre Parlement d'ici à 15 ans. Et à partir de ces visions, quelles sont les missions fondamentales de nos parlements dans le contexte qui est le nôtre actuellement ? Et à partir de ces missions, vous définissez des objectifs. Et à partir de ces objectifs à atteindre et du volume de travail de chaque personne, vous décidez du nombre de personnes qu'il vous faut recruter pour pouvoir faire ces choses. On ne peut pas commencer par recruter et dire « toi tu restes à la maison, et quand il y a un séminaire tu viens », non.

Evidemment, la contribution que vous apportez à vos parlements varie en fonction de la nature même de vos parlements (une ou deux chambres) et de la manière dont les projets de loi ou autres circulent entre les chambres, mais ça ce sont des détails.

Ce que je voudrais vous dire pour terminer, c'est comment le PNUD envisage d'assister les pays dans le renforcement de la démocratie à partir de l'affermissement du rôle du parlementaire. Nous avons 2 possibilités de venir en aide aux pays, soit directement par les bureaux pays qui sont installés directement dans vos pays, et sur la base des requêtes que vous discutez avec le bureau pays dans le cadre de son programme pluriannuel d'assistance, soit directement par requête qui vient chez nous au centre régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, qui se trouve à Dakar, qui va bientôt aller à Addis-Abeba. Lorsqu'on reçoit une requête, qui vient directement de vous ou qui vient du bureau pays du PNUD, nous venons discuter avec vous de la nature et de l'ampleur de l'assistance. Nous avons un fond thématique de gouvernance thématique, qui bon an mal an fait entre 200 et 300 millions de CFA. C'est dans ça que nous puisons pour recruter du personnel contractuel ou expert pour vous, ou alors pour un minimum d'équipement. La deuxième possibilité, c'est à travers la formulation d'un projet ou d'un programme, par l'intermédiaire d'un bureau pays, qui peut donc avoir l'assentiment du PNUD et qui pourra être mis en œuvre pendant une ou plusieurs années.

**TROISIÈME THÈME : LES RÔLES RESPECTIFS DES
COMMISSIONS PARLEMENTAIRES ET DE LA SÉANCE PLÉNIÈRE
DANS LE PROCESSUS LÉGISLATIF**

Modérateur : M. Mahamadou ALASSANE, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Bénin

M. Mahamoud OUEDRAOGO, directeur du renforcement des capacités de l'administration parlementaire, Assemblée nationale du Burkina Faso

Je voudrais remercier le PNUD, l'Assemblée nationale française, et l'Assemblée nationale du Bénin qui ont fait en sorte que nous puissions participer à cette rencontre. Pour revenir au thème de ce matin, le rôle respectif des commissions parlementaires et de la séance plénière dans la procédure législative, je dirai que d'une manière générale ce qui se passe au niveau de nos commissions et de la séance plénière s'inspire du modèle français, à quelques nuances près dans certains pays. Pour l'exposé de ce matin, je vais donner la parole à M. Samuel GUITANGA qui est administrateur parlementaire, intervenant directement dans la procédure législative à l'Assemblée nationale de Burkina Faso.

M. Samuel Ibrahim GUITANGA, administrateur de l'Assemblée nationale de Burkina Faso

Notre communication va porter sur le rôle respectif des commissions et de la séance plénière. Nous allons suivre le profil du questionnaire qui nous a été transmis parce qu'il a poursuivi notre objectif précis, qui est de savoir ce qu'il en est dans les différents parlements. Nous partirons de l'exemple burkinabé en essayant de faire la comparaison avec les autres parlements et je pense que c'est là l'avantage du débat que de nous permettre de profiter des uns et des autres, d'échanger des expériences entre les différents parlements participants.

Il y a essentiellement deux grands points que nous allons aborder : la production législative et le contrôle de l'action gouvernementale. S'agissant du **rôle des commissions**, il faut dire que les commissions permanentes mènent des activités consacrées aux fonctions d'élaboration des lois et de contrôle du pouvoir exécutif.

Les activités des commissions consacrées à la production législative sont énormes et donnent lieu à la rédaction de rapports. Au cours de la quatrième législature de la quatrième République du Burkina Faso, les activités des commissions se présentent comme suit : en 2007, 27 lois ont été votées, après 74 séances de travail en commission ; en 2008, 51 lois ont été votées, après 150 séances de travail en commission ; en 2009, 66 lois votées, après 190 séances de travail en commissions. Je rappelle qu'un projet de loi a été ajourné, et un autre a été retiré. Et en 2010, il y a eu 49 lois votées, après 153 séances de travail en commission. Là également un projet de loi a été renvoyé à la commission pour une seconde lecture et trois projets de loi ont été retirés de l'ordre du jour. En 2011, 35 lois ont été votées après 136 séances de travail en commission, 5 projets de lois ont été retirés, un projet de loi a été ajourné. Donc, on peut dire qu'en regard du volume horaire de travail et de la quantité des activités des commissions permanentes, qui a augmenté de 2007 à 2011, il y a une certaine croissance de notre production législative.

Les activités de contrôle de l'action gouvernementale, de renforcement de capacité et d'échanges, tendent à égaler celles consacrées à l'élaboration des lois au fil des années, notamment ces deux dernières années.

Ainsi, en 2010, au Burkina, nous avons eu 153 séances de commissions consacrées au contrôle, tandis qu'au Bénin il y a eu 158 séances. En 2011, en Burkina nous avons eu 236 séances, au Bénin 212 séances. Au Cap Vert, je crois que pour la même année il y a eu 33 séances pour les travaux de production législative, et 15 séances pour le contrôle. Pour la même année en Côte d'Ivoire nous n'avons pas connaissance de réunions. Au Ghana 30% des réunions sont consacrées aux commissions, en Guinée nous n'avons pas eu des pourcentages, au Mali il y a 4 à 5 séances par semaine pour les travaux en commissions et au Niger 90% des réunions sont consacrées aux commissions. Au Sénégal nous n'avons pas connaissance du pourcentage, de même qu'au Togo.

Il faut dire que l'Assemblée nationale du Burkina compte 5 commissions générales, à savoir la commission des finances et du budget ; la commission de l'environnement et du développement économique ; la commission des affaires générales, institutionnelles et des droits humains ; la commission des affaires étrangères et de la défense ; et la commission de l'emploi et des affaires sociales et culturelles. En 2011, 35 lois ont été votées par l'Assemblée nationale, et l'affectation des dossiers aux commissions se présente comme suit pour l'année 2011: la commission chargée de budget a eu cinq dossiers au fond et cinq pour avis, tandis que la commission de l'environnement et du développement économique a eu un dossier au fond et 13 pour avis. La commission des affaires générales et institutionnelles avait 10 dossiers au fond et trois pour avis. Et la commission des affaires étrangères avait 26 dossiers au fond et un dossier pour avis, tandis que la commission de l'emploi, des affaires sociales et culturelles a eu six dossiers pour avis. Au total, en 2011, 42 dossiers ont été soumis à l'Assemblée nationale pour examen, dont six ont été retirés et un ajourné pour insuffisance.

Le tableau récapitulatif pour les différentes commissions est le suivant: au Burkina, il y a 58 lois examinées en 2008, 66 en 2009, 49 en 2010, 35 en 2011 ; donc le nombre des dossiers diminue, au fil du temps. Au Bénin, pour l'année 2011, il y a eu 72 dossiers examinés, au Cap Vert pour la même année 7 dossiers. En Côte d'Ivoire, il n'y a pas eu d'activité législative. En France, 532 textes législatifs ont été examinés pour l'année 2011 (pour une centaine de lois adoptées) et 52 rapports d'information. Ces chiffres augmentent en France depuis dix ans, contrairement au Burkina où ils ne font que diminuer. Au Ghana, il y a eu 22 dossiers, en Guinée 13, au Mali 90 dossiers, au Sénégal 30, et au Togo 24. Quant aux délais et aux procédures d'urgence, on peut dire que le temps mis pour examiner un projet de loi en commission n'est pas limité, sauf le projet de loi portant budget de l'Etat, qui doit être adopté en séance plénière dans un délai de 60 jours au Burkina, à compter de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Le temps mis pour examiner un projet de loi est en fonction de la sensibilité du domaine concerné, de sa complexité et de son intérêt. Cependant, la commission doit

tenir compte de la date du passage en plénière. Ainsi les rapports de la commission saisie pour avis et éventuellement des commissions saisies au fond, doivent être déposés dans un délai de 72h avant le passage en plénière pour permettre aux parlementaires d'avoir connaissance du travail de la commission, qui devrait certainement les inspirer pour l'examen en plénière. Et le délai est de 4 jours lorsqu'il s'agit des lois organiques, parce que ces lois sont plus importantes et concernent l'organisation et le fonctionnement des institutions républicaines. Au Bénin, on peut dire qu'il n'y a pas de délai, sauf en cas d'urgence décrété par le gouvernement ou le Parlement. Et au Cap Vert, le délai est de trente jours sauf cas d'urgence, où il est réduit à 48 heures. En Côte d'Ivoire, il n'y a pas de délai non plus. En France il est de six semaines avec dérogation en cas de procédure accélérée engagée par le gouvernement. Au Ghana, on n'a pas eu connaissance des délais. En Guinée, le délai est régi par les dispositions constitutionnelles pour ce qui concerne la loi de finances, et il y a également l'appréciation du Bureau exécutif du Conseil national de Transition et de la Conférence des présidents. Au Mali, nous n'avons pas le délai. Il n'y a pas de délai non plus au Niger. Au Sénégal, il y a 20 jours à compter de la date de réception et 7 jours en cas d'urgence. Au Togo, il n'y a pas de délai sauf en cas de procédure d'urgence décrétée. On peut dire que la procédure d'urgence existe dans tous les pays. Cependant, le délai n'est prévu qu'au Burkina, en France, au Sénégal et au Cap Vert. Ailleurs, le délai n'est pas connu.

Le débat en séance plénière en vue de l'adoption d'un texte examiné en commission porte sur le texte initial déposé par le gouvernement ou par les auteurs de la proposition, après l'examen par la commission qui peut comporter des amendements. Au Bénin, le débat porte sur les textes amendés, au Cap Vert c'est sur les textes initiaux, en Côte d'Ivoire, ce sont sur les textes amendés également, au Ghana, nous n'en n'avons pas connaissance, en France sur les textes adoptés par la commission avec l'exception des révisions constitutionnelles, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. En Guinée, c'est sur les textes amendés par la commission, au Mali également les textes amendés, ainsi qu'au Niger. Au Sénégal on n'a pas eu connaissance, et au Togo ça porte sur les deux textes, aussi bien les textes amendés par la commission, que les textes initiaux pour ce qui est du débat en plénière. On peut dire qu'au Bénin, en Côte d'Ivoire, en France, en Guinée, au Mali, au Niger et au Togo, le texte amendé par la commission fait l'objet d'un examen en plénière. Alors qu'au Burkina et au Cap Vert, c'est le texte initial. En France, c'est la nature du texte qui détermine le choix.

Les travaux en commission sont sanctionnés par un rapport qui est ou non l'œuvre d'un ou de plusieurs députés ou sénateurs. A cet effet, les commissions désignent pour chaque texte législatif un rapporteur. Et la désignation du rapporteur est laissée à la liberté des commissions et selon la convenance personnelle et la disponibilité des commissaires, au Burkina Faso. Il n'est pas tenu compte de l'appartenance politique des commissaires pour la désignation des rapporteurs. Le rapporteur de la commission rédige le rapport et le présente en séance plénière, il donne lecture des amendements au moment de l'adoption du texte, en séance plénière. La désignation des rapporteurs diffère d'un pays à l'autre. Au Bénin, les rapporteurs de la majorité ou de l'opposition

sont nommés pour toute la durée de la législature, alors qu'au Burkina ce n'est pas le cas. Au Cap Vert, il y a un ou plusieurs rapporteurs par texte et ils sont indifféremment de la majorité ou de l'opposition. En Côte d'Ivoire, les rapporteurs sont désignés pour la durée de la législature, et chaque commission a un rapporteur général et un rapporteur adjoint. En France, il y a un rapporteur par texte ou par rapport d'information, le plus souvent de la majorité et choisi par son groupe politique. Certains rapports budgétaires sont traditionnellement attribués à des députés de l'opposition en France. Au Ghana, il n'y a pratiquement pas de rapporteur : ce sont les fonctionnaires qui prennent des notes au moment des réunions et proposent des rapports à l'adoption en commission. En Guinée, les rapporteurs sont de la majorité ou de l'opposition et ils sont également désignés pour un an renouvelable. Au Mali il y a un rapporteur par texte, qui est de la majorité ou de l'opposition, et il est choisi en fonction de ses compétences et de sa disponibilité. Au Niger, il faut deux rapporteurs chaque année, et ils sont également soit de la majorité soit de l'opposition. On peut dire qu'au Niger les rapporteurs ont pour rôle d'établir les comptes rendus des travaux ainsi que les rapports et c'est un des rapporteurs qui donne lecture du rapport de la commission en séance publique. Au Sénégal, il y a un rapporteur de la majorité ou de l'opposition par texte et au Togo deux rapporteurs chaque année de la majorité ou de l'opposition. Donc pour ce qui est du mandat de rapporteur, on peut dire qu'au Bénin et en Côte d'Ivoire, le mandat de rapporteur est de la durée de la législature, alors qu'en Guinée, au Niger et au Togo le rapporteur est désigné pour un an. Au Burkina, au Cap Vert et en France, ainsi qu'au Mali et au Sénégal, un rapporteur est désigné par texte. Au Ghana, il n'y a pas de rapporteur. On peut dire que la quasi-totalité des rapporteurs appartiennent soit à l'opposition soit à la majorité sans référence aux affinités politiques. Et pour mieux mener leurs activités, les commissaires bénéficient aussi de l'assistance d'un personnel qualifié, dont l'importance numérique diffère d'un Parlement à un autre.

Donc, les membres des commissions permanentes bénéficient du soutien d'experts, c'est comme ça qu'on les qualifie au Burkina, et ils sont appelés des assistant parlementaires, spécialement affectés à ces commissions. Les personnels parlementaires sont au nombre de six par commission, au Burkina, ils sont recrutés par voie de concours organisé par l'Assemblée nationale. Au Bénin, il y a deux assistants par commission et ils sont nommés par le Président de l'Assemblée nationale. Au Cap Vert, il n'y a pas de personnel propre aux commissions permanentes, ce sont les fonctionnaires des services d'appui aux commissions, recrutés sur concours publics. En Côte d'Ivoire, les membres des six commissions permanentes bénéficient du soutien des agents de la division d'assistance aux commissions et ils sont recrutés également par l'Assemblée elle-même. En France, il y a une équipe de fonctionnaires de chaque commission qui est dirigée par un chef de division et 80 administrateurs pour les huit commissions. Ils sont tous recrutés par voie de concours. Au Ghana, chaque commission dispose de personnel du Parlement en charge de son administration, recruté par le conseil de service parlementaire. Au Mali, on compte deux fonctionnaires ou deux cadres recrutés sur contrat par commission. Au Niger il y a six fonctionnaires parlementaires en moyenne par commission. Au Sénégal, ce sont les chefs de division des séances et des débats, et de la rédaction et ils sont tous des

fonctionnaires parlementaires. Quant au Togo, deux assistants parlementaires assistent chaque commission. On peut dire que dans tous les pays les commissions bénéficient de soutien du personnel, avec l'ajout des experts pour le cas de Burkina, et ils sont recrutés par concours, sauf au Bénin, où ils sont nommés, et au Mali, où ils sont soit des fonctionnaires, soit des contractuels. Le nombre diffère d'un pays à l'autre ; il y a six personnels par commission au Burkina et au Niger, 10 en moyenne en France, 2 au Bénin, au Mali et au Togo, et pour le cas de Cap Vert il n'y a pas d'affectation dans une commission en particulier.

Pour ce qui est du **contrôle de l'action gouvernementale**, il faut dire que le contrôle par les commissions permanentes s'effectue à travers des missions d'information. Les missions d'information peuvent consister en des visites de terrain, en vue de s'informer sur une situation donnée ou sur le déroulement d'une activité, la mise en œuvre d'un projet. Cela permet aux parlementaires de prendre connaissance de situations urgentes et d'envisager une mesure pour les résoudre. Cela permet également de s'assurer de l'effectivité des lois votées et de mesurer l'efficacité sur le terrain, les délais de mise en œuvre des textes législatifs ou d'exécution des grands chantiers, pour lesquels le gouvernement a dû solliciter l'autorisation du Parlement.

Et les statistiques de ces missions sont les suivantes : au Burkina, pour les quatre dernières années, en 2008 il y a eu 30 sorties de terrain, effectuées par la commission de l'environnement et du développement économique ; en 2009 il y a eu 8 missions d'information qui ont été effectuées par la commission du développement et de l'environnement et la commission de l'emploi, des affaires sociales et culturelles ; en 2010 il y a eu dix missions d'information pour les cinq commissions permanentes du Burkina et en 2011 il y a eu dix missions d'informations, deux visites de terrain et 9 séminaires de formation. Les parlementaires, il faut le dire, ont aussi pris conscience que l'efficacité de leurs missions de contrôle et de la production législative passe par une information adéquate des députés eux-mêmes et du personnel. Ces informations permettent aux parlementaires d'être mieux préparés pour mener leurs activités législatives et surtout du contrôle, parce que parfois il y a des domaines techniques qu'ils ne maîtrisent pas s'ils n'ont pas les informations nécessaires. Et pour ce faire, en 2010, au Burkina, il y a eu 14 ateliers d'échanges et trois séminaires de formation, pour le renforcement des capacités des différents acteurs. En 2011, 9 séminaires de formation et 17 ateliers d'échanges et des débats ont été également organisés, en vue de renforcer toujours les capacités des intervenants.

Pour ce qui est des séances, nous allons aborder essentiellement la tenue des séances plénières et la discussion concrète des projets ainsi que des amendements qui peuvent être apportés. L'adoption de la loi lue en séance plénière donne lieu à diverses interventions et à l'observation de nombreuses règles de procédure.

D'abord **le rôle du Président de séance**. Le Président, au Burkina, ouvre la séance, dirige les débats et les délibérations. Il fait observer le règlement et maintient l'ordre. Il peut à tout moment suspendre ou lever la séance. Il est assisté par le secrétaire général, suppléé par le directeur général des services législatifs, notamment dans la

procédure législative, et sur l'application du règlement et de la Constitution au moment du débat. Il fait l'appel nominal, en vue de vérifier le quorum, pour la tenue de la séance. Le Président joue le même rôle et il a quasiment les mêmes responsabilités dans tous les pays participants. Il est assisté par le secrétaire général au Bénin, au Burkina, en Côte d'Ivoire, en France, en Guinée, au Mali et au Niger, et il a appui d'un cabinet au Cap Vert, et du directeur des services législatifs au Togo. Il est assisté du personnel du Bureau de l'Assemblée pour le cas du Ghana. Le secrétaire général joue essentiellement un rôle d'assistance technique, notamment en matière de procédure et de respect des règles applicables. Le président de séance n'est pas le seul à monopoliser la parole en séance plénière. Il y a aussi les présidents des commissions et les rapporteurs qui jouent également un rôle important. Il faut dire que les présidents des commissions représentent plutôt les commissions : ils parlent au nom de la commission, ils répondent aux questions adressées à la commission et défendent le rapport de la commission. Ils désignent, à la demande du Président de l'Assemblée nationale, le rapporteur pour lire le rapport en plénière. Ils peuvent faire des amendements, notamment de forme, sur le texte en discussion, et formuler des observations lors des scrutins sur une partie du texte. Ils ne sont pas assistés par les fonctionnaires parlementaires en plénière, pour le cas du Burkina, parce que l'assistance est limitée au niveau de commissions. En Côte d'Ivoire, c'est le président de la commission qui répond à toutes les questions posées.

En plus des présidents des commissions et des rapporteurs, il y a aussi les ministres qui interviennent en séance plénière au Burkina. Les ministres concernés par le projet de loi en discussion sont toujours présents en séance plénière, et ils répondent aux questions des députés relatives aux projets de loi en discussion. Ils défendent le texte en discussion, pour faciliter son adoption, mais ils ne participent pas au vote. Ils peuvent demander une suspension pour préparer leur réponse ou pour mieux défendre le texte. Ils peuvent faire des amendements également sur les textes en discussion. Ils sont assistés par les fonctionnaires des ministères pendant la séance mais seul le ministre a droit à la parole en séance plénière. A l'exception de la Côte d'Ivoire, qui n'admet pas les ministres en séance plénière, ceux-ci sont présents en plénière. Pour défendre leurs textes, ils disposent de prérogatives diverses, telles que la seconde lecture. Au Togo, en plus des ministres, les commissaires du gouvernement participent à la défense du texte en plénière. Au Cap Vert, ils ont un temps d'intervention égal au groupe majoritaire en séance plénière. Les groupes politiques, au Burkina, jouent aussi un rôle. Ils sont des facilitateurs du vote de la loi en séance plénière puisque ils peuvent tenir des réunions pour donner les consignes de vote à leurs membres, avant la séance plénière. Ils peuvent aussi faire des déclarations en séance plénière, lors des explications de vote, et examiner les textes avant leur passage en plénière pour harmoniser leurs points de vue lors du débat. Les réunions avant la plénière ont lieu dans tous les parlements pour les orientations de vote, ou l'analyse des textes. Au Burkina, les groupes parlementaires peuvent faire des déclarations en plénière, pour orienter leur vote. En France ils ont généralement un permanencier qui est chargé de suivre la séance en plénière sur place, en restant debout sur les côtés, de veiller à la discipline du groupe, sur les votes et de battre le rappel des absents en cas de scrutin public.

La discussion du texte et les amendements. Il faut dire que le projet d'ordre du jour est présenté par la Conférence des présidents, et il fait objet de l'adoption en séance plénière. L'ordre du jour au Burkina tient compte des priorités exprimées par le gouvernement. Le débat en plénière obéit à la procédure et à des règles strictes. D'abord, les motions des procédures et la gestion du temps d'intervention en plénière. Au terme de l'article 61 du Règlement, le Président distribue la parole aux orateurs en séance plénière pour la discussion des textes. Le temps de parole accordé à chaque orateur est de 5 minutes, la limitation du temps de parole ne concerne pas les présidents de commission, qui doivent répondre aux questions adressées par les autres parlementaires. De même, le rapporteur intervient pour la présentation du rapport et pour indiquer les amendements avant le vote. Le temps de parole donné aux ministres n'est pas non plus limité, puisque ceux-ci répondent aux questions posées par les parlementaires sans être interrompus. La limitation du temps de parole existe dans tous les parlements à l'exception de la Côte d'Ivoire et du Mali, mais sa réglementation diffère. Elle est de la compétence de la Conférence des présidents au Cap Vert, en France ou du Règlement au Burkina. Au Ghana, le Président consulte les leaders des deux côtés des chambres du Parlement, qui fixent ensuite le temps de parole des orateurs pendant la séance plénière.

Il existe également des motions de procédure. Il s'agit notamment des exceptions d'irrecevabilité, des questions préalables. Les parlementaires ou le gouvernement peuvent décider de renvoyer un texte pour examen en commission sous réserve des dispositions des articles 121 et 122 de la Constitution, qui dit que si le gouvernement le lui demande, l'Assemblée se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui. Mais, avant le vote sur l'ensemble des projets et propositions, l'Assemblée nationale peut décider à la demande du gouvernement, de la commission saisie au fond ou d'un député, qu'il sera procédé à une seconde délibération de tout ou partie du texte. La procédure est quand même rarement utilisée au Burkina. Les textes qui font objet de la seconde délibération sont envoyés à la commission, qui doit présenter par écrit ou verbalement le nouveau rapport. Au Bénin le renvoi en seconde lecture en commission arrive très souvent. Au Cap Vert, le renvoi en commission peut être demandé par cinq députés, et on dit que la procédure n'a jamais été utilisée, en tous cas pendant les dernières années. En Côte d'Ivoire, la question préalable et le renvoi du texte devant la commission saisie au fond sont des procédures rarement utilisées également. En France, les motions de rejet préalable et le renvoi en commission sont examinés avant la discussion générale. Au Ghana, l'admissibilité de l'urgence d'un projet de loi et le renvoi pour seconde lecture en commission constituent les procédures préalables. En Guinée c'est la motion présidentielle ou d'ordre. Au Mali, au Niger et au Sénégal, ce sont des motions présidentielles également, et au Togo on parle de motion de procédure, et cela n'arrive pas souvent.

Déroulement de la séance et vote de la loi. La séance est ouverte par le Président de l'assemblée, suivi de l'appel nominal des députés par le secrétaire général, en vue de vérifier le quorum. Ensuite, c'est la présentation du rapport de la commission saisie au

fond et du rapport pour avis, puis le débat sur l'examen des projets de lois, et le vote article par article. Dans la plupart des parlements, en comparaison, il y a la présentation du rapport de la commission, l'examen et le vote du texte, mais les points de divergence existent tout de même. Au Bénin, l'explication de vote a lieu avant ou après le vote et au Ghana il y a débat sur le rapport de la commission et sur le principe de soutenir le projet de loi avant l'examen au fond. Au Togo, la plénière adopte son ordre de jour avant de passer à l'examen du texte. En France, comme il y a deux chambres, il y a toute une procédure : d'abord une première lecture par les deux chambres, une seconde lecture également par les deux chambres et, s'il y a lieu, une nouvelle lecture avant la lecture définitive, après réunion d'une commission mixte paritaire entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Au Burkina, le vote au scrutin public est de droit en toute matière sauf pour les nominations personnelles. Il est constaté par les secrétaires parlementaires, qui sont au nombre de deux en séance, et le résultat est proclamé par le Président. Pendant le vote, nul ne peut recevoir, pour un scrutin, plus d'une délégation de vote. Le vote au scrutin public peut être demandé en toute matière, sauf dans les rappels au règlement. Le vote « unique » ou « bloqué » est possible à la demande du gouvernement, qui peut s'opposer à l'adoption d'amendements qui n'ont pas été soumis à la commission saisie au fond, et cela conformément aux articles 116, 121 et 122 de la Constitution. Le vote d'un texte par division peut aussi toujours être demandé et l'auteur de la demande doit préciser les parties du texte sur lesquelles il demande des votes séparés.

Les amendements et la finalisation de la loi. Il faut dire que le gouvernement, les commissions saisies au fond du projet de loi, les commissions saisies pour avis et les députés ont le droit de présenter des amendements aux textes déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale. Les amendements doivent être motivés. Ils sont communiqués par la présidence à la commission saisie au fond, imprimés et distribués à tous les députés. Toutefois le défaut d'impression et de distribution d'un amendement ne doit pas faire obstacle à sa discussion en séance publique et il est recevable trois jours avant le passage en plénière. A l'expiration de ce délai de trois jours, il y a toujours des amendements qui sont recevables notamment ceux déposés par le gouvernement ou la commission saisie au fond. Il y a également des amendements déposés au nom de la commission saisie pour avis ou encore les textes nouveaux déposés par la commission saisie au fond en cours de discussion.

Le délai pour les amendements est de trois jours au Burkina, en France et au Niger. Il est de 48 heures au Bénin et de 24 heures au Mali, en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Sénégal et au Togo. Il y a possibilité d'amendement en séance plénière dans tous les parlements, et au Cap Vert la commission peut présenter des textes qui sont également soumis au vote. En Côte d'Ivoire, ils doivent être préalablement soumis à la commission saisie pour avis. En France, à l'expiration des délais, restent recevables les sous amendements, les amendements du gouvernement et des commissions saisies au fond, les amendements portant sur les articles modifiés ou ajoutés par un amendement du gouvernement ou de la commission au fond. Les amendements font objet d'un contrôle d'irrecevabilité pour pouvoir être admis, ils ne sont recevables que lorsqu'ils

portent sur un seul texte, ou un seul article pour le cas du Burkina, et les contre projets sont présentés sous forme d'amendement, article par article, au texte en discussion. Les sous amendements ne sont recevables que dans la mesure où ils ne réduisent pas le sens de l'amendement et ne peuvent être amendés de nouveau. La recevabilité des amendements, contreprojets et sous amendements est appréciée par le Président de l'assemblée nationale. Les amendements et les sous amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent. Dans les cas litigieux, la question de leur recevabilité est soumise avant leur discussion à la décision de l'Assemblée nationale, donc en séance plénière. Seul l'auteur de l'amendement ou un orateur contre ou la commission et le gouvernement peuvent intervenir au moment de ces amendements. Les amendements qui ont des conséquences sur les finances de l'Etat, conformément aux articles 120 et 123 de la Constitution, sont catégoriquement refusés par le Président. Il existe des procédures de contrôle de recevabilité des amendements au Bénin, au Burkina, en Côte d'Ivoire, en France, en Guinée, au Niger, au Sénégal et au Togo. Ces procédures ne sont pas connues au Cap Vert, au Ghana, et au Mali.

Le contrôle consiste aussi en la vérification de la recevabilité législative et financière au Burkina, en Côte d'Ivoire et en France. Elle est de la compétence du bureau de la commission des finances au Bénin et en Guinée ; du Président de l'Assemblée au Burkina, en Côte d'Ivoire ; de la commission ou de la plénière au Niger. En France, la recevabilité financière est appréciée par le président de la commission saisie au fond, lors de l'examen en commission et par le Président de l'Assemblée en séance publique.

La recevabilité législative, quant à elle, c'est le gouvernement ou le Président de l'Assemblée qui peut l'apprécier. Il existe des procédures qui permettent également d'adopter les textes législatifs plus rapidement et elles s'appellent les votes uniques pour le Burkina Faso. La procédure d'examen simplifié est ailleurs un vote unique à la demande du gouvernement. Cette procédure n'existe pas au Bénin, au Ghana, au Mali et au Sénégal, alors qu'elle est normale pour le cas du Cap Vert. La procédure simplifiée existe également au Côte d'Ivoire, et concerne la discussion, où elle s'appelle plutôt discussion immédiate. En France, elle concerne les traités et accords internationaux, et c'est à la demande du Président de l'Assemblée, du gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe.

L'établissement de la loi votée appartient, pour le cas du Burkina, au Parlement à travers la direction des services législatifs. La loi mise en forme, et signée par le Président et les secrétaires de séance, est ensuite transmise au Président du Faso par lettre du Président de l'Assemblée nationale pour promulgation. Le Président du Faso dispose d'un délai de 21 jours à cet effet et 8 jours en cas d'urgence. Une fois promulguée, la loi est publiée au Journal Officiel et entre en vigueur 8 jours à compter de sa date de promulgation. On peut dire que dans la quasi-totalité des parlements, la loi est mise en forme par les services de l'Assemblée et promulguée par le Président de la République. Le délai de la promulgation diffère d'un pays à un autre. Le délai normal au Burkina est de 21 jours, en Côte d'Ivoire il est de 15 jours, en France 15

jours, au Mali 15 jours, au Sénégal 15 jours, et ce délai n'est pas connu pour les autres pays. Le délai d'urgence est de 8 jours au Burkina, 5 jours en Côte d'Ivoire, 8 jours au Mali, 4 jours au Sénégal, et le délai d'urgence n'est pas connu dans les autres pays non plus. La loi est publiée au Journal Officiel au Burkina, au Cap Vert, en Guinée et au Mali. Le contrôle de constitutionnalité a également lieu *a priori* et par voie d'action pour les lois organiques et constitutionnelles et les autorisations de ratification au Burkina Faso. Il peut se faire *a posteriori* et par voie d'action, sur les lois ordinaires, et par voie d'exception en cas d'inconstitutionnalité soulevée par un justiciable devant le jury. La saisine du Conseil constitutionnel appartient au Burkina Faso au Président du Faso, au Président de l'Assemblée nationale, au Premier ministre, et à un cinquième des députés. Les citoyens ne sont pas compétents pour saisir le Conseil constitutionnel. Au Ghana, tout contrôle de constitutionnalité est fait au niveau de la deuxième lecture. En Guinée, la Cour constitutionnelle statue dans les 30 jours qui suivent sa saisine, ou si le Président de la République en fait la demande, dans les 8 jours. Au Mali, la loi peut être déférée devant la Cour constitutionnelle pour contrôle de constitutionnalité à la demande du Président de la République, du Premier ministre, du Président de l'Assemblée nationale, du Président du conseil des collectivités, d'un dixième des députés, d'un dixième des conseillers nationaux, ou du Président de la Cour suprême. Seules les lois organiques sont soumises à l'obligation de contrôle de constitutionnalité, auprès de la Cour constitutionnelle, pour le cas de Mali. Au Niger, seules les lois organiques sont soumises au contrôle de constitutionnalité. Au Sénégal, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de la République, dans les six jours qui suivent la transmission de la loi adoptée, par un nombre des députés au moins égal à un dixième de l'ensemble de l'Assemblée nationale, également dans les dix jours qui suivent son adoption définitive, par un nombre des sénateurs au moins égal à un dixième des membres du Sénat. Au Togo, un avis du Conseil constitutionnel est donné avant la promulgation de la loi.

M. Mahamadou ALASSANE, secrétaire général de l'Assemblée nationale de Bénin

On a parlé des rôles respectifs des commissions parlementaires et de la séance plénière dans le processus législatif et on a donné des statistiques, je ne reviens pas là-dessus. De façon générale, nous pouvons dire que la base juridique du travail des commissions, soit dans les constitutions soit dans les règlements intérieurs, varie d'un pays à l'autre. La possibilité de s'appuyer sur un personnel bien déterminé varie d'un pays à l'autre. Le délai pour l'examen des textes au niveau des commissions dans certains pays est fixé, dans les autres il n'y en a pas. Parfois, c'est selon la nature des textes que les délais sont fixés. On a donné l'exemple de Burkina Faso où il y a 5 commissions permanentes, et c'est le cas en Guinée également où nous avons 5 commissions permanentes. Ailleurs, ce sont des nombres plus élevés. Pour les travaux en commission, dans certains pays, les rapporteurs sont désignés suivant le dossier, alors que dans d'autres pays les rapporteurs sont élus pour toute la législature, ou encore un an renouvelable. Au Bénin, les rapporteurs sont élus en début de législature par la commission. C'est au sein de la commission que les élections sont faites. Toutes les commissions dans tous les pays bénéficient d'un appui du personnel parlementaire.

Le rôle de contrôle de l'action gouvernementale par les commissions se fait à travers des visites de terrain et d'information : les visites de terrain peuvent permettre de voir la réalité, la réalisation des projets. Les missions d'information permettent aux commissions de voir l'effectivité des lois, leur mise en application.

Les séances plénières sont ouvertes par le Président de l'Assemblée, qui dirige la séance. Il est assisté du secrétaire général des services législatifs dans la plupart des pays, qui donne des conseils techniques pour observer la procédure et les textes qui régissent le fonctionnement de l'Assemblée.

De façon générale, l'adoption des textes se fait sur la base d'un ordre de jour. Le temps de parole est limité dans certains pays, et dans d'autres il n'est pas du tout limité. La discussion en séance se fait sur la base du texte initial présenté par le gouvernement alors que dans d'autres pays c'est le texte présenté par la commission ; en France par exemple c'est selon la nature du texte, que le débat se fait sur la base du texte initial soit sur la base du texte amendé présenté par la commission; après le vote, l'entrée en vigueur consiste d'abord en une mise en forme du texte par le service technique. Ensuite, a lieu la promulgation par le Président de la République. Il y a des délais pour cette promulgation et ces délais varient d'un pays à l'autre. La loi doit être publiée dans le Journal Officiel avant sa mise en application.

M. François DULUC, chef de la division de la coopération interparlementaire, Assemblée nationale française

Je souhaite apporter quelques précisions en ce qui concerne la France. Le rapport de notre ami Samuel Guitanga a été excellent, c'est un énorme travail d'investigation, de comparaison des données. Naturellement, compte tenu de la masse des informations traitées, il y avait quelques erreurs dans ce qu'il a dit, mais très peu. Je ne vais pas y revenir, nous ferons les rectifications nécessaires dans le rapport écrit mais je tenais vraiment à le féliciter, car c'est un très gros travail, et son rapport est extrêmement intéressant, précis et informatif.

Un seul point sur lequel je me permets de revenir en ce qui concerne l'information qu'il nous a donnée, selon laquelle en France les rapporteurs du budget étaient de l'opposition. Ce n'est pas tout à fait cela. En France, ce qui est prévu dans la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2008 (mais c'était déjà appliqué en pratique depuis quelque temps), c'est que le président de la commission des finances est obligatoirement de l'opposition. Par contre le rapporteur général du budget est de la majorité. Mais il y a aussi des rapports ministères par ministères et dans les rapports ministères par ministères, il y a une partie des rapports particuliers par ministère, que ce soit les rapports spéciaux de la commission des finances ou les rapports pour avis des commissions saisies au fond, qui sont donnés aux députés de l'opposition. Donc, c'était une précision, mais globalement ce qu'il a dit est tout à fait dans l'esprit de ce que nous essayons de faire en France notamment depuis 2008.

Autre remarque, en ce qui concerne le rôle des commissions dans le processus législatif. Effectivement nous avons vécu une révolution copernicienne en France depuis 2008 et je constate d'ailleurs que certains de vos pays étaient déjà plus avancés que nous dans ce domaine et ils avaient déjà anticipé cette réforme. Avant 2008, la commission examinait les projets de loi du gouvernement, elle proposait des amendements mais ils n'empêchent que le texte discuté en séance plénière, c'était le texte initial du gouvernement et que les amendements de la commission devaient être représentés en séance plénière et discutés et adoptés en séance plénière. Depuis 2008, la commission amende les projets de loi du gouvernement et le texte qui est discuté en séance plénière, c'est le texte amendé par la commission, et donc, si le gouvernement veut revenir en séance plénière à la version initiale de son projet, il est obligé de proposer des amendements en séance plénière et de demander aux députés d'adopter ces amendements pour revenir au projet initial, ce qui est beaucoup plus difficile et plus risqué pour lui, et ce qui donne un pouvoir beaucoup plus important maintenant aux commissions saisies au fond dans la procédure législative.

Troisième remarque, en ce qui concerne l'inflation législative, puisque Samuel l'a très bien dit, 532 lois examinées par les commissions parlementaires en France en 2011 contre quelques dizaines en général pour vos pays, cela paraît énorme. Effectivement, je crois qu'il faut l'expliquer de trois façons. Premièrement, une certaine inflation législative en France, la volonté du gouvernement de faire passer de très nombreuses réformes, ce qui est accentué par le fait que nous vivons aussi des alternances politiques. Deuxièmement, le fait que, dans ces 532 textes discutés par les commissions en 2011, il faut quand même considérer qu'il y a beaucoup de propositions de loi qui n'aboutissent pas et de ratifications des traités internationaux qui sont très nombreux, et qui font objet, comme l'a dit Samuel, d'une adoption simplifiée et, par conséquent, on ne peut pas comparer une grande loi, une grande réforme législative, comme la réforme des retraites, par exemple, avec des dizaines et dizaines d'articles, et la ratification d'un accord d'imposition avec les îles Maldives. Ce n'est pas tout à fait du même niveau et de la même portée. Et puis, aussi, la spécificité de la France est que nous sommes dans l'Europe et que nous avons aussi beaucoup de transpositions des directives européennes à adopter tout au long de l'année. Dans l'ensemble, le nombre de lois adoptées par le Parlement français chaque année est de l'ordre d'une centaine, ce qui est déjà énorme.

Quatrième remarque en ce qui concerne les rapporteurs. J'étais intéressé par ce qu'a dit Samuel, sur le fait que dans certains Etats, comme le Bénin par exemple, il y a un rapporteur unique désigné par commission au début de législature et dans d'autres pays un rapporteur par texte. Nous tenons beaucoup à la formule un rapporteur par texte. Je ne suis pas là pour vous conseiller, chacun est libre de prendre les décisions qui lui conviennent, mais un rapporteur par texte est beaucoup plus intéressant. Pourquoi ? Parce que ça permet véritablement au rapporteur de faire un travail de fond, un travail d'investigation sur le projet dont il est saisi, de passer des semaines à enquêter sur le terrain, à auditionner la société civile, les acteurs concernés par l'application d'un texte, et donc de faire un travail de fond, d'autant plus qu'il y a souvent l'examen de plusieurs textes, à la fois. Si vous avez un rapporteur unique pour

tous les textes d'une commission, ça conduira à un travail beaucoup plus superficiel. Cela ne permettra pas véritablement d'approfondir le travail législatif et de contrôle dans les mêmes conditions.

Cinquième remarque, en ce qui concerne le nombre des commissions permanentes. Et bien le nombre des commissions permanentes, en France traditionnellement est assez faible, parce que le Général de Gaulle en 1958 avait voulu faire en sorte, contrairement à la IV^{ème} République, que les commissions ne contrôlent pas l'exécutif de façon trop systématique. Et donc forcément, si vous avez vingt commissions permanentes, vous avez des députés, des présidents des commissions, qui sont très spécialisés et chaque commission correspond globalement à un ministère. Et donc les ministres sont en permanence obligés de venir devant ces commissions, comme ils faisaient sur la IV^{ème} République, pour répondre aux questions des députés. Car si vous avez comme en 1958, ce qu'a voulu le Général De Gaulle, seulement six commissions, elles ont des champs très vastes qui correspondent aux compétences de plusieurs ministères. Donc les députés sont moins spécialisés et les ministres sont un peu plus tranquilles. C'était la volonté de mettre en œuvre ce qu'on appelle le parlementarisme rationalisé dans la Constitution de 1958. On s'est aperçu tout même que c'était un peu trop peu, 6 commissions, et c'est la raison pour laquelle en 2008 M. Sarkozy en a créé deux supplémentaires. Alors nous sommes passés à 8 commissions, avec la création de la commission du développement durable d'une part et d'autre part la scission de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en une commission des affaires culturelles et de l'éducation et une commission des affaires sociales, de la santé, du travail etc.

Sixième remarque en ce qui concerne les administrateurs des commissions. Il est très important pour nous que les administrateurs des commissions soient d'une part recrutés par concours, qu'ils ne soient pas recrutés par les présidents des commissions, mais qu'ils soient recrutés par un concours général, et affectés dans les commissions par le secrétaire général en fonction de leur compétence et en fonction de leur niveau, et que ces administrateurs aient un haut niveau de qualification qui leur permette véritablement d'aider la commission dans la rédaction des rapports et des amendements. C'est quelque chose auquel nous sommes extrêmement attentifs. Vous savez que, chez nous, en séance, les administrateurs des commissions assistent les rapporteurs et les présidents des commissions. Ils sont assis derrière eux dans l'hémicycle. Certes, ils ne peuvent pas publiquement prendre la parole dans l'hémicycle à la place des rapporteurs et des présidents, mais ils sont derrière les rapporteurs et les présidents, ils peuvent parler à voix basse et leur passer des notes écrites qui leur permettent de répondre en séance plus facilement.

M. Marius N'DRI KOFFI, directeur des services législatifs de l'Assemblée nationale de la Côte d'Ivoire

Nous regardons les commissions comme des laboratoires de la loi. C'est au niveau de la commission que, véritablement, on va fouiller, on va avoir accès à la réalité sociale qui va soutenir les modifications ou l'adoption des propositions faites par les auteurs

du texte, que ce soit un texte d'initiative parlementaire ou un texte d'initiative gouvernementale. Lorsque le texte examiné en séance est le projet initial du gouvernement, alors on se pose la question de savoir quel rôle la commission a véritablement joué. Donc ce sont des faire-valoir : la commission est constituée de faire-valoir qui n'ont pas la capacité d'examiner pour le compte de l'Assemblée un texte qui est présenté, et c'est choquant pour les membres de la commission. Ils laissent passer le texte sans poser de questions. Aujourd'hui, je suis heureux que la France revienne, avec les modifications de 2008, à une procédure qui donne un peu plus de pouvoir aux commissions et qui fait que le principe selon lequel aucun texte ne peut être discuté en séance sans passer par la commission devient une réalité. Je me réjouis qu'il en soit de même dans tous nos parlements, pour permettre aux commissions de jouer efficacement leur rôle et renforcer leur pouvoir. Alors, quand on dit qu'en France il y a trop de lois chaque année, cela m'inspire une grande inquiétude. Parce que, quand je regarde la vieille législation française, par exemple le Code civil de Napoléon, ce code reste applicable. Dans tous nos Etats, il n'a pas été modifié. Je me demande bien ce que vaut une loi qui est faite pour mourir quelques jours plus tard ; c'est la grande question. S'il y a un bon travail législatif, un texte peut perdurer. Parce qu'il y a une évaluation prospective qui est faite, de sorte qu'on n'a pas le temps de revenir de façon continue sur les textes. Il est exact que le domaine législatif est limité. Depuis la conférence d'Aix-Marseille, on a dit que ce domaine est devenu extensif et que c'est le domaine réglementaire qui est limité aujourd'hui.

Maintenant, je viens à mon ami Guitanga. Je n'ai vraiment pas perçu à quels différents moments de la procédure interviennent les incidents de procédure qui étaient cités : la question préjudicielle, les motions préalables...

La question des rapporteurs : est-ce que les rapporteurs de nos parlements rédigent quelque chose ? Qu'il y ait plusieurs rapporteurs ou qu'il y ait un rapporteur par texte ou bien un rapporteur par législature, dans nos systèmes, en Afrique subsaharienne, ce sont les fonctionnaires qui rédigent, ce sont eux qui font le travail de recherche. Donc, peu importe que le rapporteur soit le même ou qu'il change, il suffit simplement que les administrateurs soient commis à la tâche, qu'ils soient compétents et qu'ils fassent leur travail en toute intelligence, pour que le travail soit bon et qu'il ne soit pas superficiel.

Que dire de l'appel nominal au début de la séance ? Dans nos parlements, on nous dit que notre Assemblée nationale est toujours en nombre de délibérer. Donc, qu'on fasse l'appel nominal pour vérifier ou qu'on ne fasse pas l'appel, ça n'a aucune incidence sur la délibération, puisque l'Assemblée est toujours en nombre de délibérer. Mais, certains règlements vont plus loin et nous disent que pour la validité de vote il faut un certain nombre de députés. Alors je me pose la question, pourquoi fait-on l'appel ?

Je terminerai en évoquant la publication des amendements. M. GUITANGA nous dit que le défaut de publication des amendements ne fait pas obstacle à la discussion. Pour que les commissions saisies au fond puissent se pencher sur ces amendements, il faut que ces amendements aient été notifiés à la commission. Donc, si je n'ai pas

connaissance d'un amendement avant d'arriver en plénière, je ne peux pas discuter l'amendement. Donc le fait de notifier les amendements est un important élément de la procédure. L'amendement est un acte juridique, mais c'est aussi un acte politique. Autant qu'un acte politique, l'amendement a une finalité qui peut différer de la finalité visée par l'auteur du texte initial. On peut introduire juste un amendement, un seul mot, pour dénaturer l'ensemble d'un texte. Il est bon que les députés et les commissions saisies au fond et même les commissions saisies pour avis aient la connaissance de l'amendement dans les délais prescrits par nos différents règlements avant la tenue de la séance. Autant qu'un acte juridique, l'amendement doit respecter certaines conditions de fond et de forme. Et le formalisme est prescrit pratiquement dans les règlements – forme écrite, motivation succincte. Au fond l'amendement doit se rapporter au texte qu'il veut modifier et doit respecter des règles linguistiques et juridiques. Et donc il est bon que l'amendement soit porté également à la connaissance d'une structure technique d'assistance aux parlementaires pour que cette structure puisse les examiner afin de rendre le texte facilement adoptable.

M. Mahamoud OUEDRAOGO, directeur du renforcement des capacités de l'administration parlementaire, Assemblée nationale du Burkina Faso

J'apporte une précision par rapport aux délais de communication et de promulgation : c'est 10 jours. Si, dans ce délai, le Président de la République estime qu'il faut une deuxième lecture, alors tout de suite ça suspend le délai de promulgation. En ce qui concerne les travaux en commission : il faut le reconnaître, l'essentiel du travail parlementaire est fait au niveau de la commission. Et c'est vrai, comme le disait mon ami de Côte d'Ivoire, les rapporteurs sont assistés. Même s'il est assisté, c'est le rapporteur qui porte la responsabilité politique du rapport. Je n'ai pas tellement relevé dans l'exposé de mon ami du Burkina la qualification de rôle du rapporteur. C'est lui qui porte tout le poids du travail et qui constitue le pivot de la procédure législative.

M. Fidèle Nadjirmado GOUMBA, attaché de cabinet du Président de l'Assemblée nationale du Togo

Il y a quelques rectificatifs et quelques compléments à apporter au tableau que notre collègue du Burkina a présenté.

Premièrement, c'est au niveau du rapporteur. Au Togo, les rapporteurs de la commission sont au nombre de deux et ils sont élus parmi les membres des différentes commissions dès le début de la législature pour toute la législature ; ce n'est pas chaque année. Néanmoins, lorsqu'il y a une urgence, on peut choisir deux rapporteurs qui rédigent le rapport et juste après avoir présenté le texte en plénière, le rôle de ces deux rapporteurs disparaît. Mais lorsqu'il s'agit des rapporteurs des commissions, ils sont élus en début de la législature. Il y en a un de l'opposition et un de la majorité. C'est comme ça que nous choisissons nos rapporteurs. On tient compte aussi du genre.

En séance plénière, le président de la commission seul répond aux questions posées par les députés. Mais lorsque les réponses ne sont pas satisfaisantes, le président de la

commission demande au Président de l'Assemblée nationale de donner la parole aux commissaires du gouvernement – qui sont souvent des ministres – pour un complément d'information. On ne remet pas en cause les réponses du président de la commission, mais le ministre peut prendre la parole pour compléter l'information. Parce qu'ils ne connaissent pas toutes les questions qui ont été posées en commission ou par les députés en plénière, les ministres doivent compléter ces réponses. En plénière, les ministres viennent avec des fonctionnaires techniciens. Ces techniciens n'ont pas droit à la parole. Ils sont assis derrière. Ils peuvent écrire sur des bouts de papier qui peuvent aider les ministres à répondre aux questions, mais ils n'ont pas droit de prendre la parole dans la salle. Les assistants sont deux ou trois, selon l'importance de la commission. Les discussions en plénière se font sur les textes à l'ordre du jour, les textes amendés par la commission. Le délai de promulgation au Togo est 15 jours, mais avant que le texte n'aille au Président de la République, il doit passer à la Cour constitutionnelle pour avis ; après avis de la Cour, on envoie le dossier au gouvernement et à la présidence pour promulgation.

M. Samuel GUITANGA, administrateur parlementaire de l'Assemblée nationale du Burkina Faso

Il y a huit commissions qui ont 30 membres, une commission qui a 40 membres – c'est la commission des finances, et deux commissions qui ont chacune 20 membres, et chaque commission a un budget pour son fonctionnement. Le gros du travail est fait au niveau des commissions. Pendant les travaux des commissions, les gens se parlent, ce qui n'est pas le cas en séance plénière ou le temps de parole est limité : de 1 à 8 orateurs, c'est 15 minutes ; de 9 à 16 orateurs, les députés ont 10 minutes ; et après 17 orateurs, c'est 5 minutes par orateur. En ce qui concerne les lois votées : en 2010 on a eu à adopter 22 lois ; en 2011, 33 lois ; et en 2012, jusqu'à maintenant, on en est à 5 lois. Pour l'appel nominal en séance, ce sont les secrétaires qui le font. Les présidents des commissions convoquent les membres de leurs commissions et désignent un rapporteur. Il n'y a que la commission des finances chez nous qui ait un rapporteur attribué. En ce qui concerne les amendements, on peut les faire en commission et pendant la séance plénière. L'amendement doit être toujours signé par son auteur ou ses auteurs, sinon il ne va pas être recevable. Une fois adopté, il est envoyé au secrétaire général du gouvernement, par le secrétaire général de l'Assemblée nationale.

M. Issa KANGA, secrétaire général de l'Assemblée Nationale du Niger

J'ai pu remarquer qu'au niveau du temps de travail consacré aux commissions, le Niger est particulier, parce que au Niger 90% du travail parlementaire est consacré au travail en commission contre 20% au Burkina, ce qui m'emmène à vous expliquer pourquoi cette situation au Niger. Quand le texte est affecté à une commission, les autres sont saisies pour avis. Les commissions saisies pour avis transmettent leur avis à la commission saisie au fond. La commission saisie au fond intègre les amendements formulés au niveau des commissions pour avis pour enfin avoir un texte amendé qui sera présenté en séance plénière, ce qui veut dire que le travail en réalité est fait au

niveau des commissions saisies pour avis. La séance plénière sert juste à valider le texte et vérifier si les différents amendements des commissions ont été pris en compte. En ce qui concerne une information qui a été donnée sur la procédure en Côte d'Ivoire, j'ai cru comprendre que les ministres n'ont pas accès aux séances plénières. Alors je me demande qui va être le commissaire du gouvernement pour répondre à certaines préoccupations soulevées au niveau de la discussion, surtout si elle porte sur un projet de loi.

M. Amadou Diarra YALCOUYE, assistant parlementaire à l'Assemblée nationale du Mali

Je voudrais également poser quelques questions sur la procédure burkinabé. Samuel a présenté dans son exposé la statistique des textes votés de 2007 à 2011 et il en ressort qu'il y a des cas de retrait de projets de loi. Quelles sont les raisons de ces retraits, et quelle est la procédure de retrait de ces textes ? Est-ce que ce sont des retraits qui sont effectués par le gouvernement, ou des renvois en commission ?

Ma deuxième préoccupation porte sur la quantité de lois votées. Qu'est-ce qui explique la diminution d'année à année des textes examinés au sein du Parlement de Burkina Faso ?

Troisième préoccupation sur l'adoption en plénière des textes amendés par la commission. Nous souhaiterions avoir plus d'explications sur cette procédure d'amendement des textes. Concernant les missions d'information et les visites de terrain pouvez-vous nous parler de l'impact ou de la suite à donner à ces missions ou à ces visites de terrain. Est-ce qu'elles se traduisent souvent par l'interpellation du gouvernement, comme c'est le cas chez nous ? Une autre préoccupation sur l'appel nominal, à chaque séance plénière, quel en est l'objet ? Moi je pense que c'est une perte de temps, parce que l'appel nominal, la vérification du quorum n'est pas une condition pour la tenue de la plénière. Donc je pense que c'est sans objet. Au Mali, l'appel nominal est uniquement lors d'une session inaugurale ou lors du renouvellement du Bureau de l'Assemblée nationale d'octobre.

M. Mahamadou ALASSANE, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Bénin

Je voudrais dire qu'au Bénin, le Président de l'Assemblée est assisté en plénière par deux personnes, il y a le secrétaire général administratif et le directeur des services législatifs. Ce sont les deux personnes qui assistent techniquement le Président de l'assemblée, glissant des papiers, en chuchotant dans les oreilles du Président, mais pour vérifier le quorum ou présenter des informations relatives au déroulement de la séance, ce sont plutôt les secrétaires parlementaires qui le font directement, donc les deux techniciens ne parlent pas.

Au Bénin, au début de chaque législature, après l'élection du Bureau de l'Assemblée nationale, il y a la constitution des différentes commissions, et au sein de ces commissions, il y a un bureau qui est mis sur pied, composé de cinq membres. Il y a le

président de la commission, il y a le vice-président, un premier rapporteur, un deuxième rapporteur, et un secrétaire. En réalité, dans chaque commission, ce sont les deux rapporteurs qui sont tenus de présenter les rapports des différentes séances de chaque commission. Au niveau de chaque assemblée, ce travail revient toujours aux administrateurs. Toutes les notes sont prises par les assistants, qu'ils présentent ensuite aux rapporteurs, le plus souvent le premier rapporteur. En cas d'empêchement du premier rapporteur, le second rapporteur le remplace. Quand le travail est finalisé entre le rapporteur et l'assistant, il est présenté au président de la commission. Une fois ce travail fini, on passe à l'adoption du rapport au sein de la commission d'abord, avant de l'envoyer au Président de l'Assemblée. Aussi bien en commission qu'en séance plénière, l'assistant peut fournir des éléments de réponse par écrit à son président.

Au Bénin, quand il s'agit d'un texte de loi ordinaire, on a l'habitude de présenter le travail en deux colonnes – il y a le texte initial qui a été envoyé à la commission et la colonne amendée, ce qui permet aux députés en plénière de voir le texte initial et de voir rapidement les amendements qui ont été apportés au niveau de chaque article et chaque chapitre par la commission, ce qui facilite le travail en plénière. Il faut reconnaître que chez nous, au Bénin, les amendements ont une importance capitale en plénière. Un député qui au cours des travaux en commission formule un ou plusieurs amendements, mais qui sont rejetés en commission, a encore le pouvoir de revenir en plénière sur ces mêmes amendements puisqu'en réalité, c'est la plénière qui est souveraine et qui a le dernier mot par rapport à l'adoption ou au rejet des amendements. Lors de l'examen du projet loi de finances, l'assemblée organise un séminaire à l'attention de tous les députés, pour leur présenter le budget. Après cette étape, la commission invite la société civile, les différentes structures de la société civile, pour avoir leur avis sur le projet de loi de finances, pour voir quelles sont les préoccupations des différentes couches de la population – ce qui permet de constater si la volonté du peuple a été véritablement prise en compte pour ce projet de loi. Donc c'est après cela qu'on passe à l'étude du projet secteur par secteur. Pour chaque secteur, un rapporteur spécial est nommé, par département ministériel ou par institution. Le rapporteur général fait la synthèse de tous les rapports spéciaux des différentes structures qui seront présentés et étudiés en plénière.

Je voudrais savoir si, au Burkina Faso, les travaux en commission sont ouverts au public ? Au Bénin, non.

Vous avez parlé des commissions saisies pour avis. Je voudrais savoir si ces commissions présentent un rapport écrit ou si c'est bien un rapport verbal ? Parce qu'au Bénin, c'est normalement un rapport écrit qui doit être fait mais, depuis que je suis là, c'est un avis oral qui est toujours présenté.

Vous avez parlé du Ghana où c'est un assistant qui propose un projet de rapport à la commission. Ce rapport est signé par qui ?

M. Athanase ALLAYE, réviseur des débats parlementaires à l'Assemblée nationale du Bénin

Au Bénin, ce que je sais, c'est que le secrétaire général administratif et le directeur général des services législatifs sont deux cadres qui n'interviennent pas du tout dans la

conduite de la séance plénière. C'est le premier secrétaire parlementaire ou le deuxième qui fait l'appel nominal des députés. Le secrétaire général administratif n'intervient pas du tout dans la conduite de la plénière et il assiste le Président, il est à côté de lui pour lui apporter toutes les informations utiles. L'autre chose que je voulais remarquer, c'est l'importance des secrétaires parlementaires au Bénin : sans secrétaires parlementaires il n'y a pas de plénière. Il est arrivé à des moments donnés que les deux secrétaires manquent. Quand ils manquent, surtout pendant les périodes de campagne électorale, cela bloque la séance plénière. Donc ils jouent un rôle important. Je voudrais savoir si, dans vos pays respectifs, l'absence des secrétaires parlementaires entraîne la suspension des travaux en plénière ? La chose sur laquelle je voudrais insister, c'est le compte rendu sommaire des débats parlementaires. Ici, au Bénin, nous avons deux comptes rendus, le compte rendu intégral et le compte rendu sommaire qui retrace, qui résume la séance plénière de la veille. On ne le soumet pas à un vote, c'est l'un des secrétaires parlementaires qui le lit.

M. Pascal BENON, chef du secrétariat à l'Assemblée nationale du Bénin

Je souhaite revenir à la question du rapporteur des commissions. C'est très important et au Bénin c'est évidemment politique parce que lorsqu'il n'y a pas de rapporteur de commission, la commission ne peut pas présenter son rapport.

Dernier élément, le secrétaire parlementaire est très important à l'Assemblée nationale du Bénin, toutes les communications, tout ce qui a à lire, si c'est pas fait par le président, c'est fait par le secrétaire.

M. Cédric JURGENSEN, conseiller pour le développement parlementaire au PNUD

Je voudrais faire quelques remarques du point de vue de PNUD. Le but de ce séminaire, c'est que vos parlements respectifs puissent gagner en efficacité et en influence grâce à votre contribution en tant que fonctionnaires. Alors, certaines de ces observations sont d'ailleurs nourries de ma propre expérience, je suis comme vous administrateur parlementaire puisque j'ai travaillé pendant une dizaine d'années au sein de l'Assemblée nationale française justement dans les services législatifs. J'ai travaillé dans les commissions, à la commission des affaires économiques, puis à la commission des lois. Donc j'ai pu moi-même, s'agissant du processus législatif, constater un certain nombre des choses dans le cas de la France.

D'abord, l'importance de la transparence, qui est un point essentiel pour le PNUD, et du dialogue avec la société civile. Il est essentiel que vos assemblées, même si leur composition reflète un rapport de force politique, puissent rester tout au long de leurs travaux ouvertes à la société civile, en dialogue avec la société civile. Il faut donc dans toute la mesure possible permettre au public bien sûr d'assister aux réunions des commissions, aux séances publiques, et puis de prendre connaissance des débats avec des comptes rendus fidèles de la séance et de la commission, accessibles par Internet et sinon sur support papier. Pour les travaux en commission, c'est important qu'il y ait des auditions, soit au sein de la commission dans son ensemble, soit par le rapporteur

qui a été désigné par la commission parlementaire, le cas échéant en invitant ses collègues, majorité ou opposition, qui le souhaitent, à participer et assister aux auditions et donc entendre des experts et des représentants de la société civile, pour ne pas reposer uniquement sur l'expertise des services de l'Assemblée, qui peut être limitée dans ses effectifs ou dans les compétences disponibles, ni dépendre uniquement des services de pouvoir exécutif. Donc, c'est très important que l'assemblée puisse se nourrir de toute cette expertise et entendre des suggestions, afin d'améliorer un texte de loi.

La question des délais est essentielle, également. On a vu qu'il y a des délais qui sont variables à la fois pour examiner un texte et puis pour le dépôt d'amendement. Il est essentiel évidemment qu'à la fois les projets de lois ou les propositions des lois soient imprimés et accessibles, mais que cette information soit disponible également sur les amendements. Donc que les amendements, avant d'être discutés, puissent être connus de l'ensemble des parlementaires, pour qu'ils en discutent de manière éclairée. Mais, évidemment, plus le délai est court, plus il est difficile de bien travailler. Un des risques dans la procédure législative, c'est l'abus des procédures d'urgence. Ces procédures d'urgence prévoient dans une majorité des cas des délais. Si le délai est trop court, ça peut devenir problématique pour l'Assemblée d'examiner correctement un texte de loi. Ce qui est positif par exemple dans le cadre de l'expérience française, s'agissant du rôle des commissions, c'est le cas également dans un certain nombre d'assemblées en Afrique de l'Ouest, c'est la possibilité de se saisir directement du texte amendé de la commission, en séance plénière, parce que cela intègre toute une série de progrès qui ont été discutés en commission et cela permet à l'Assemblée de peser davantage face au gouvernement en séance publique pour imposer ses vues. C'est plus difficile effectivement pour le gouvernement de dire « je vous propose d'amender ce texte parce que je ne suis pas satisfait du texte de la commission ».

Dernier point, la question de l'inflation législative est en partie liée à celle des délais. Le rôle du droit, en tout cas vous avez cité le Code civil, c'est d'ordonner, de permettre et d'interdire. Le Code civil a même gardé certains aspects un peu vieillissés, il reste d'une grande actualité. Son intérêt est normalement la concision : le droit ne doit pas bavarder. Si les lois sont trop nombreuses, trop détaillées, elles s'affaiblissent, et elles sont moins bien respectées et le Parlement travaille dans de moins bonnes conditions. Alors vous avez une chance dans toutes vos assemblées, en Afrique de l'Ouest, vu des chiffres qu'on a cités, c'est que vous avez le vote d'une dizaine des lois par an seulement. Le nombre de lois peut vraiment être une dérive et il faut éviter ça, pour la qualité de loi et pour le renforcement de Parlement. Tout ne dépend pas de vous, ce n'est pas forcément dans vos mains, mais si vous avez les moyens de sensibiliser les parlementaires ou les fonctionnaires, les représentants de pouvoir exécutif, sur les règles qui peuvent être prévues dans ce domaine et trouver des garde-fous dans la mesure du possible, dans les textes examinés, cela constituera un progrès et permettra de mieux légiférer.

M. Etienne PINTE, député des Yvelines, France

Je souhaite revenir sur l'inflation législative. Il y a des lois incontournables, les lois de finances, la loi sur le financement de sécurité sociale, ça revient chaque année, c'est normal. Mais nous avons un grand tort dans notre pays, je dirai, de légiférer dans deux domaines qui nous sont chers : l'immigration, cinq lois en quelques années. Qu'est-ce que ça veut dire ? Ca veut dire qu'on reconnaît sur le plan du droit que toute notre législation qu'on a essayé et tenté d'améliorer est un fiasco, sinon on n'aurait pas été obligés de s'y reprendre à cinq fois pour améliorer la maîtrise de l'immigration. C'est donc un constat d'échec en matière d'intégration. Je voudrais donner un exemple : moi, elle m'a beaucoup frappé cette dernière loi sur l'immigration de l'année dernière. En juin, on nous a annoncé un projet de loi sur la transposition de la directive européenne dans la législation française. Je me suis dit au mois de juin, bon on va avoir peut être au maximum cinq ou six articles, peut être dix. On arrive en septembre, on en avait 110. Qu'est-ce qui s'est passé entre temps ? Il s'est passé entre temps qu'il y eu des événements, des prises de position sur l'immigration, on a eu, je le dis en toute transparence, le fameux discours de Grenoble du Président de la République, du 30 juillet 2010, qui a, en quelque sorte, excité les populations, qui a excité les administrations de l'immigration, le ministère de l'Intérieur, qui a fustigé les Roms d'origine roumaine et bulgare, avec en plus un mélange avec les gens du voyage, et de surcroît on a eu à peu près également au même moment l'arrivée sur les côtes de Corse d'une centaine de Kurdes. Alors, immédiatement, pour calmer l'opinion publique sur ce phénomène, on a alimenté ce fameux projet de loi et on s'est trouvé à 110 articles après les vacances. Ca n'est pas sérieux. Trop souvent, en tout cas dans notre pays, on légifère sous le coup de l'émotion, on légifère parce que tout d'un coup dans l'actualité il y a un problème qui n'a pas été prévu, dans la loi ou la réglementation, mais pour donner un signe fort pour l'opinion publique, on le rajoute dans le texte. Cet exemple que j'ai vécu et que j'ai combattu d'ailleurs, est un exemple typique, mais je peux vous en citer beaucoup d'autres, beaucoup d'autres exemples dans d'autres domaines, comme l'aide sociale et l'hébergement d'urgence. Là encore, cinq lois en six ans, ça veut dire l'échec de nos politiques. Donc, nous sommes malheureusement dans un pays qui légifère beaucoup trop sous l'émotion, sous la pression de l'opinion publique, alors qu'en matière législative on doit autant que possible légiférer de façon sereine avec suffisamment de recul. Je donne un exemple positif : toutes les lois sur la bioéthique ont été élaborées avec une très longue préparation, avec tous les acteurs concernés par la bioéthique et ça a duré deux ans, et in fine nous sommes arrivés à un consensus, c'est-à-dire que nous sommes arrivés à voter une loi qui a pu être adoptée aussi bien par la majorité que par l'opposition. Et cela deux fois de suite, puisque les lois de bioéthique sont valables cinq ans et au bout de cinq ans on remet le travail sur le métier, afin de faire un bilan et de voir si on peut améliorer les textes.

M. Mahamoud OUEDRAOGO, directeur du renforcement des capacités de l'administration parlementaire à l'Assemblée nationale du Burkina Faso

L'Assemblée nationale du Burkina Faso a fait un effort pour son budget parce que, vu l'importance des travaux en commissions, il faut un budget propre aux groupes parlementaires pour recruter les assistants parlementaires afin d'appuyer les commissions. Le parti majoritaire a la plus grande quantité d'assistants parlementaires et le plus petit parti a moins d'assistants parlementaires. En ce qui concerne la diminution des lois au niveau du Burkina Faso, elle est due au calendrier électoral. Nous sommes à la veille d'une élection, des élections législatives, couplées aux élections municipales. A l'approche des élections, on voit que les députés vont très vite battre la campagne. Ce qui peut expliquer, entre autres, le fait que les projets de lois aient diminué au cours des années 2009, 2010 jusqu'à 2011. Donc pour les aspects plus techniques je vais laisser la parole à M. GUITANGA qui va donner ses réponses. Merci.

M. Samuel GUITANGA, administrateur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso

Avant tout, je voudrais très sincèrement remercier les différents intervenants pour leurs compliments et leurs encouragements, et je remercie sincèrement M. Jean Gérard Renard et M. N'Dri parce qu'en 2010 nous avons passé dix jours ensemble à décortiquer la procédure législative et la légistique, nous avons vraiment beaucoup appris, et ça nous a permis de relever un certain nombre des choses.

En ce qui concerne le rôle véritable du rapporteur, oui, je suis d'accord que le rapport est techniquement fourni par les assistants, les agents de la commission, mais l'avantage à mon avis d'avoir un rapporteur par texte, c'est que ça permet d'une manière ou d'autre aux différents députés de participer, parce que chez nous il y a il faut le dire un abstentionnisme chronique des députés. Si on ne choisit pas de responsabiliser tous les députés, je pense qu'on risque de retrouver le plus souvent les mêmes députés à chaque fois, et ça n'enrichit pas vraiment le débat. Je pense qu'en nommant un rapporteur par texte, cela permet de responsabiliser tous les membres de la commission et également de mobiliser les députés autour des dossiers soumis à l'appréciation de la commission.

Sur les amendements et le défaut de publication, je pense que je dois m'expliquer d'avantage. La publication dont je fais état, c'est l'affichage au sein du Parlement pour que les députés puissent en prendre connaissance. Parce qu'il y a une autre réalité qui est là – les députés n'ont pas chacun un bureau, ce sont les groupes parlementaires qui ont des bureaux, et il y en a qui peuvent rester plusieurs semaines au Parlement sans passer même par leur groupe parlementaire, mais ils viennent, ils lisent les informations au fur et à mesure qu'elles sont affichées. Donc, l'affichage permet d'améliorer la communication.

Nos amis de la Guinée sont également revenus sur le rôle des rapporteurs. Le rapporteur a un véritable rôle si vraiment il veut s'assumer, parce que techniquement il

peut ne pas pouvoir faire tout le travail, mais je crois qu'il peut avoir un certain regard sur le dossier, et préparer véritablement son rapport, avec l'assistance du personnel. Ils ont dit également que les fonctionnaires du gouvernement ne prennent pas la parole en plénière. C'est quasiment la même chose chez nous, mais les assistants ou même les techniciens du gouvernement sont là pour assister le ministre parce que les députés posent les questions et ils sont là chacun en ce qui le concerne dans un domaine précis, parce que le ministre n'a pas toujours droit à l'erreur.

S'agissant de la discussion sur les textes amendés, lorsque la séance est ouverte et que le rapport a été communiqué, il y a un tableau comparatif. Quand on prend un article donné, on demande à la commission s'il y a des amendements pour que les uns et les autres puissent savoir quel a été l'apport de la commission, à partir du texte initial, et comment on peut l'améliorer.

Le délai de promulgation, on nous a précisé de quelle durée il était. Je dois dire aussi qu'au Burkina qu'à l'expiration du délai de 21 jours, si la loi n'est pas promulguée, elle rentre d'office en vigueur. Je pense que ça peut être la même chose ailleurs, mais je ne sais pas, peut-être que les uns et les autres préciseront.

En ce qui concerne l'appel nominal, je crois qu'au Sénégal, un secrétaire fait l'appel nominal ; chez nous c'est le secrétaire général qui le fait et cela est clairement dit dans le règlement de l'Assemblée. Le secrétaire général fait l'appel nominal des députés. Et l'enjeu de l'appel nominal ? Il faut dire qu'il y a des lois pour lesquelles le vote a besoin d'un quorum. Par exemple, la révision de la Constitution. Il faut d'abord que le principe lui-même soit adopté à la majorité des membres et ensuite que la révision constitutionnelle soit adoptée au deux tiers des membres du Parlement. Donc c'est peut-être pour vérifier cela qu'on procède par l'appel nominal. Mais en plus, l'appel nominal permet de lutter contre l'abstentionnisme des députés, d'autant plus que les travaux en plénière sont médiatisés. Ce qui fait d'ailleurs qu'il y en qui sont plus présents en séance plénière qu'en commission. Là où le véritable travail se fait, ils sont absents, mais au moment de la plénière ils sont là. Voilà, et ça fait que parfois ils posent des questions qui n'auraient pas lieu d'être dans le cas où ils auraient été présents en commission. Je rappelle en passant que les membres de la commission saisie au fond qui a examiné le texte ne prennent plus la parole en plénière. En plénière, c'est le président de la commission et le rapporteur seuls qui répondent parce qu'on se dit que si vous êtes membre de la commission, vous êtes censé avoir posé toutes les questions que vous vouliez en commission. Il n'y a pas de raison de revenir encore en plénière sur certains points parce que le rapport reflète la position commune de tous les membres de la commission. Donc c'est pour cette raison que les différents membres de la commission n'ont plus la possibilité de revenir sur le texte en plénière.

Les missions d'information ont un impact véritable sur le fonctionnement des institutions et aussi sur la gestion même de l'Etat. Des dirigeants d'institutions ont été sanctionnés à la suite de rapports des missions des parlementaires, mais le problème est qu'on ne dit pas quand on sanctionne sur la base du rapport.

De plus en plus, il y a moins de lois que par le passé. Il faut dire qu'il y a une prise de conscience réelle au niveau des parlements. Par le passé il y a eu des lois qui ont été votées et au moment même de l'application de la loi il s'avérait déjà qu'elles cadraient mal avec la réalité, ou bien qu'il y avait déjà des contradictions graves. C'est ce qui fait qu'on exige qu'il y ait de plus en plus d'informations sur le domaine sur lequel on veut légiférer, et qu'on prenne toutes les conditions pour s'assurer que la loi qu'on va voter va produire les effets escomptés. Sinon, il ne sera pas utile de voter une loi qui tout de suite sera dépassée.

M. Mariano OGOUTOULOU, chef du service des séances et des questions à l'Assemblée nationale du Bénin

Dans vos parlements, les présidents des commissions sont assistés en plénière et c'est bien, parce que chez nous parfois vous voyez des questions techniques qui leur sont posées et ils ne s'en sortent pas facilement. Et quand vous êtes assis et que vous avez la bonne réponse, comment communiquer cela à votre président ? Parfois ce n'est pas simple. D'autant plus que la configuration de notre hémicycle est telle que nous nous retrouvons un peu éloignés des députés, la communication n'est pas la chose la plus facile. Les secrétaires parlementaires sont toujours présents en plénière. Il y en a deux, à gauche et à droite du président. Ils prennent les noms des intervenants, pour les communiquer au Président, avec bien sûr le secrétaire général qui prend également les noms des intervenants. Mais, au regard du rôle véritable qu'ils jouent, je peux dire que même s'ils ne sont pas là, la séance peut avoir lieu, parce que si leur rôle se limite à prendre tout simplement les noms des intervenants, et les donner au président, le secrétaire général le fait déjà. Mais il y a un autre enjeu : la loi adoptée en plénière est signée par le Président et par le secrétaire de séance. Voilà la raison pour laquelle c'est important, parce que le secrétaire parlementaire présent signe la loi avec le Président de la séance. Donc sa présence devient tout à fait obligatoire.

M. Richard ACHEAMPONG, chef du service des relations parlementaires du Parlement du Ghana

Mon ami du Bénin voulait savoir qui signe le rapport de commission, d'autant que nous n'avons pas le système de rapporteur. Comme Samuel l'a dit, c'est nous. Nous n'avons pas un système de rapporteur, mais nous avons le secrétariat. Donc ce sont les secrétaires qui prennent les notes pendant la séance ou en commission. Ils ont la charge de préparer le rapport, ils signent le rapport avec le président, et chaque rapport doit être adopté par la commission avant d'être soumis en plénière.

François DULUC, chef de la division de la coopération interparlementaire, l'Assemblée nationale française

Avant d'écouter M. PINTE, je voulais revenir sur les deux chiffres un peu polémiques qui ont été évoqués en ce qui concerne la France. Je crois qu'il y a une mauvaise compréhension des questions posées.

Le premier chiffre, c'est le chiffre de 532. En fait, la question posée, ce n'était pas le nombre de lois promulguées chaque année, c'était le nombre de textes législatifs examinés par les commissions parlementaires chaque année, ce qui est extrêmement différent. Et c'est la raison pour laquelle nous n'avons pas répondu de la même façon et nos chiffres ne sont pas comparables. Les vôtres sont effectivement plus raisonnables, et si nous disons 532, c'est évidemment parce que cela inclut les propositions des lois qui sont examinées par les commissions et instruites par les commissions parlementaires, mais qui ne sont pas pour autant inscrites dans l'ordre de jour de la séance plénière, adoptées et promulguées. Le vrai chiffre des lois promulguées en France qui reste très élevé, c'est celui qu'a cité tout à l'heure M. PINTE, c'est une centaine de lois par an, ce qui est déjà trop, mais on n'en est pas à 532. Il n'empêche que 100 lois adoptées par an, c'est beaucoup, pour les raisons qu'a indiquées M. PINTE, c'est la législation sur l'émotion, à des fins d'affichage, de communication. Un fait divers, une loi. J'ajouterais, une autre raison, M. PINTE me permettra peut-être de le dire, c'est aussi l'inflation ministérielle, qui entraîne souvent une inflation législative. Il y a trop de ministres en France, et tous les ministres qui se respectent, qui veulent justifier leur existence et se donner de l'importance, veulent faire des lois et des réformes, les faire voter par le Parlement et c'est ce qui explique aussi ce chiffre. Mais nous ne parlions pas des mêmes choses. Les lois promulguées réellement chaque année sont une centaine, et pas plus.

Deuxième chiffre sur lequel nous avons des divergences, c'est la première question. C'est ce chiffre de 10 à 25 %. Nous ne répondions pas à la même question. Vous, vous avez répondu à la question de la part des travaux en commission et en séance plénière sur le plan quantitatif. La question posée c'était, en commission permanente, quelle est la part des travaux législatifs, et des travaux de contrôle du pouvoir exécutif, ce qui n'a rien à voir. Et quand nous disions 10 à 25 %, nous répondions à cette question précise : il y a, selon les commissions – et nous en avons 8 – entre 10 et 25% du temps du travail en commission, qui est consacré aux activités de contrôle. Le reste est consacré aux activités législatives, ça veut dire de 75 à 90 %. Et là je crois que vous comprenez mieux cette différence entre nous. Merci.

M. Mahamadou ALASSANE, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Bénin

Avant de conclure ce point, le nombre des lois votées. Nous ratifions beaucoup d'accords, et c'est pour ça que le nombre est élevé. Vous comprendrez pourquoi nous ratifions beaucoup d'accords, parce que nous avons besoins de ressources, dont nous ne disposons pas.

M. Issa KANGA, Secrétaire général de l'Assemblée du Niger

Nous avons évoqué ici et là le problème de l'abstentionnisme dans nos parlements respectifs. On posait la question : quel est l'intérêt de faire l'appel nominal qui ne fait que prendre du temps. Au Niger, l'intérêt de l'appel nominal est de lutter contre l'abstentionnisme. Après un certain nombre d'absences, vous pouvez perdre une

certaine proportion de votre indemnité parlementaire, et cela peut aller jusqu'à la perte du mandat. Voilà pourquoi il est important de faire l'appel nominal, pour constater la présence effective des députés.

**INTERVENTION DE M. ÉTIENNE PINTE, DÉPUTÉ DES YVELINES,
MEMBRE DU GROUPE D'AMITIÉ FRANCE- BÉNIN,**

On m'a demandé d'intervenir sur les 39 années d'expérience que j'ai passées à l'Assemblée nationale. J'ouvrirai le débat en revenant un instant sur le problème de l'abstentionnisme, qui est un des maux français.

L'abstentionnisme est chez nous aussi relativement important. Il est important pour plusieurs raisons. D'abord, nous avons un système qui, j'espère, va disparaître dans les mois qui viennent, c'est le cumul des mandats. C'est-à-dire un parlementaire peut cumuler plusieurs mandats et en particulier, des mandats territoriaux. Il peut être maire, il peut être président d'une communauté d'agglomération, et donc une partie relativement importante de l'abstentionnisme des députés est due au fait qu'ils ont des mandats locaux. Un autre facteur de l'abstentionnisme, c'est également de cumuler des responsabilités au sein de l'Assemblée nationale. A l'heure actuelle, vous pouvez faire partie de groupes parlementaires d'amitié, de groupes d'étude, de commissions d'enquêtes, de missions d'information, nous en avons parlé avec vous déjà plusieurs fois, et donc toutes ces présences à des commissions relevant de l'Assemblée nationale entraînent forcément également de l'abstentionnisme. Et puis un troisième facteur dont je vous ai parlé hier, c'est le problème des nouveaux collègues qui sont élus pour représenter les Français de l'étranger. Il est bien entendu que ces onze collègues devront se rendre aux quatre coins du monde toute l'année, et que forcément ça influencera sur leur présence à l'Assemblée nationale. C'est une des raisons pour lesquelles j'y étais hostile. Une petite précision. C'est relativement nouveau chez nous : on peut pénaliser les parlementaires qui n'ont pas été suffisamment présents aux réunions de commissions. Nous devons donner notre signature sur une fiche de présence. Et donc il y a une pénalité pour ceux qui ont été absents au moins deux fois par mois sans raison aux réunions des commissions.

Mon métier d'élu. Je dis « métier » entre parenthèses ou entre guillemets. J'estime personnellement que le mandat, la fonction de député, ce n'est pas un métier. C'est d'abord et avant tout un service qu'on rend à la population en son nom et à sa demande à travers l'élection parce qu'elle vous a choisi. C'est vrai que vous pouvez vous poser la question - quand dans un cas comme le mien, on est à 39 ans de mandat, est-ce que ça ne devient pas un métier ? Personnellement, je considère tout ça toujours au travers des missions et des services que je rends à mes électeurs ou, je dirai, à notre pays. Deux exemples pour vous montrer que ce n'est pas un métier : premièrement, nous ne bénéficions pas d'un salaire, mais d'une indemnité représentative de fonction ; deuxièmement, lorsque vous n'avez pas été élu, vous ne bénéficiez pas, comme un salarié qui a été mis au chômage, d'indemnité de chômage. Donc vous n'êtes pas considéré comme « licencié ».

Deuxième réflexion : quelle a été l'évolution de mon mandat de député ? Il est vrai que je suis un cas un peu atypique en raison de la longévité de mon mandat de parlementaire. D'abord j'ai relevé de deux scrutins, de deux statuts de parlementaire différents. Dans une première vie politique, entre 1973 et 1978 j'ai été suppléant de M. Alain Peyrefitte dont certains d'entre vous ont peut-être entendu parler. Donc,

pendant cinq ans je le représentais, et je l'ai remplacé à l'Assemblée nationale lorsqu'il est devenu ministre de Georges Pompidou en 1973. Donc, j'étais d'abord suppléant entre 1973 et 1978 et puis, ensuite, je me suis présenté comme un grand au suffrage des Versaillais. Pourquoi avoir choisi Versailles ? Je me suis présenté à Versailles parce que j'y avais ma famille, ma belle-famille, je m'y étais marié, j'y avais mes enfants, et de surcroît, je me suis fait élire un an avant en 1977 comme maire adjoint de Versailles chargé de la formation et de l'enseignement. Voilà pourquoi, si vous voulez, j'ai eu une évolution assez atypique. Deuxième caractéristique - dans ma vie politique, j'ai également vécu plusieurs scrutins différents. Entre 1978 et 1986 c'était le scrutin majoritaire à deux tours. En 1986, après l'alternance de 1981, il y a eu des élections à la proportionnelle et donc entre 1986 et 1988 j'ai été élu non pas par un scrutin majoritaire à deux tours par circonscription, mais dans un scrutin proportionnel départemental. Puis on est revenu en 1988 au scrutin majoritaire à deux tours et donc là pour la troisième fois en quelque sorte j'ai été réélu. Alors, autre caractéristique au fil des ans, ma circonscription évoluait. Entre 1978 et 1986, je représentais cinq communes, ensuite au scrutin départemental j'ai représenté un département entre 1986 à 1988, et depuis 1988 nouveau découpage électoral, je représente jusqu'à aujourd'hui quatre communes différentes, pour une part, de celles que j'ai représentées entre 1978 et 1986. Lorsque je me suis présenté pour la première fois à Versailles, autre caractéristique de mon atypisme, j'ai provoqué ce qu'on appelle une candidature sauvage. En d'autres termes je me présentais contre un parlementaire sortant de la majorité à laquelle j'appartenais, mais comme par l'analyse que j'avais faite, il risquait d'être battu par un candidat communiste, je me suis dit qu'il fallait que l'électorat ait le choix. Je me suis présenté contre lui et j'ai été élu. Petite anecdote, j'étais considéré au travers des sondages comme battu. Comme quoi, il faut bien faire attention si vous faites des sondages dans vos pays respectifs et ne jamais croire que les sondages sont crédibles et fiables à 100%. Et aujourd'hui encore, au travers des prédictions que nous connaissons, que ce soit élection législative ou présidentielle, on se rend compte que les sondages ne sont pas l'alpha et l'oméga. C'est une des raisons pour lesquelles, depuis cette époque, j'ai toujours été considéré comme atypique.

Campagne électorale. Là aussi, il y a une très grande évolution depuis 1978. A cette époque-là, les campagnes électorales étaient très classiques. Alors, qu'est-ce que c'était ? C'étaient des réunions en appartement, c'étaient également des réunions dans les écoles, dans des groupes scolaires. Il y avait des réunions publiques également dans les grandes salles, pour des meetings auxquels venaient des grands personnages nationaux, souvent des ministres, pour animer une grande réunion publique dans une grande salle de congrès ou dans une grande salle de réunion. Toujours de façon très classique, il y avait des affiches, des tracts, bien sûr, sur le plan officiel les bulletins de vote et les professions de foi, et puis aussi une présence sur le terrain. En France, on aime beaucoup les marchés. Et, donc, tous les candidats, les jours de marché dans chacune de nos communes, allaient faire le marché pour se faire connaître et faire campagne sur le terrain.

Ma vie en circonscription. Là encore les choses ont beaucoup évolué. En général, on installe une permanence fixe de façon à ce que vos électeurs puissent venir vous rencontrer, vous ou vos collaborateurs. Deuxième solution, on va dans toutes les communes. En général, je faisais ça une fois par mois, dans la circonscription, ce qui veut dire qu'à ce moment-là, le maire, qu'il soit de votre sensibilité politique ou non, mettait à votre disposition une salle communale de façon que vous puissiez faire une fois par mois votre permanence. Cela étant, lors de ma dernière législature, qui va se terminer le 19 juin, je me suis rendu compte que pour qu'il y ait meilleure proximité avec les électeurs, j'ai inventé une nouvelle formule, c'est-à-dire qu'une fois par semaine je fais une permanence dans un café le jour de marché dans la ville principale, et les gens savent autour du marché que je suis là. Et donc même s'ils ne m'ont pas demandé rendez-vous, ils peuvent venir me voir et c'est beaucoup plus convivial, c'est beaucoup plus ouvert en quelque sorte sur la réalité et les problèmes de nos concitoyens. Bien sûr, on assiste à beaucoup de manifestations. On participe à beaucoup de séminaires, de colloques, de conférences, ce qui permet également en quelque sorte de relayer votre présence sur le terrain.

C'est **ma vie au Palais Bourbon** qui vous intéresse j'imagine plus directement. Première chose importante quand vous êtes élu, bien sûr vous vous inscrivez dans un groupe parlementaire, mais sur le plan législatif la première chose c'est inscription à une commission permanente. Pendant ces 39 années, l'essentiel de mon adhésion à des commissions permanentes, c'était la commission des affaires sociales. J'ai fait une législature en commission des affaires étrangères. Pourquoi cette permanence dans le social ? J'ai toujours été au service de mes convictions, très impliqué, très investi. Je vais vous donner quelques thèmes qui étaient en quelque sorte mes centres d'intérêts privilégiés. Ça a été l'enseignement. Je rapportais le budget de l'enseignement à une certaine époque. Ça a été et c'est toujours le logement social et l'hébergement d'urgence. C'est l'immigration, je vous en ai déjà parlé. C'est la pauvreté et l'exclusion, et je préside actuellement sur la demande de François Fillon, notre ancien Premier ministre, le Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion et la grande pauvreté, que je présiderai pour trois ans jusqu'à juillet 2013. La Commission des affaires sociales, jusqu'à des temps relativement récents, était très sollicitée. Puisque nous avons entre guillemets la tutelle de 15 ministères. C'est-à-dire qu'au moment du budget, vous voyez le défilé de tous les ministres, éducation nationale, santé, cohésion sociale, etc. Heureusement, on a divisé cette commission, on est passé de six commissions permanentes à huit commissions permanentes, ce qui a allégé de quelque sorte le travail de notre commission.

Deuxième point important, c'est l'inscription à plusieurs groupes d'amitié. En ce qui me concerne, en fonction de mes centres d'intérêts, j'ai choisi quatre pays : le Japon parce que j'y ai vécu, le Vietnam parce que je me suis beaucoup investi à l'Assemblée nationale lorsque nous avons renouvelé en 1992 les relations avec l'Assemblée populaire de Vietnam. Dans le bassin méditerranéen, j'ai toujours été très passionné par le dialogue israélo-arabe et par le dialogue entre les chrétiens et les musulmans, et c'est ainsi qu'aujourd'hui je préside le groupe parlementaire d'amitié France-Liban. J'ai

présidé le groupe d'amitié France-Tunisie. Et aujourd'hui encore, en ce qui concerne la Tunisie, à laquelle je suis très attaché, j'accompagne nos amis tunisiens quelles que soient leurs positions politiques, même les islamistes, mais en général ce sont des islamistes modérés, dans le passage de la dictature à la démocratie.

Troisième chose aussi importante quand on devient député, c'est l'inscription à des groupes d'études, officiels ou non. Je veux vous en citer quelques-uns pour vous donner un peu mes centres d'intérêts. Je faisais partie du groupe d'études sur la liberté de l'enseignement, sur la pauvreté et l'exclusion, sur la bioéthique, sur les intermittents du spectacle, sur l'immigration bien sûr, sur la défense des chrétiens d'Orient et quelques autres.

Quatrième chose importante quand on devient député, c'est la participation bien sûr aux débats en séance plénière. Nous en avons déjà parlé. Alors bien sûr la priorité, c'est la présence aux débats qui relèvent de votre commission. Que vous soyez rapporteur ou non. Souvent il y a des projets de loi qui m'intéressent particulièrement et qui relèvent de la commission des lois tels que ceux sur l'immigration par exemple et bien naturellement je participe non seulement au travail de la commission des lois mais également aux séances publiques. J'ai rapporté plusieurs budgets de l'enseignement, de l'environnement, des sports, du logement. Toujours dans la participation aux séances plénières, il y a les questions d'actualité, mardi, mercredi après-midi vous le savez, de 15 à 16h, et puis la réunion de notre groupe parlementaire qui a eu lieu une fois par semaine, en général le mardi.

Dernière chose importante, mon staff actuellement est de trois personnes, une secrétaire et deux collaborateurs, deux collaboratrices. L'une est une très bonne juriste, qui n'a fait que s'occuper pendant toute la législature de tous les problèmes relevant de l'étranger, de l'immigration, des sans-papiers, du droit d'asile. Elle est devenue très compétente en la matière et donc en permanence nous avons beaucoup travaillé avec le monde associatif, avec les avocats et les familles. Pendant notre réunion d'aujourd'hui, j'ai reçu un message du réseau Education sans frontières qui s'indignait que le gouvernement et le ministère de l'Intérieur voulaient renvoyer un père d'enfant français. Et donc je suis intervenu directement de Cotonou auprès du ministère de l'Intérieur pour qu'ils reviennent sur cette décision. Ce monsieur se rebellait à la montée dans l'avion. Heureusement, on ne l'a pas mis dans l'avion, et puis ensuite le juge des libertés l'a libéré. J'ai une autre collaboratrice, qui s'occupe de tous les autres domaines, le logement social, l'hébergement d'urgence. Elle anime beaucoup de colloques sur l'hébergement et le logement, sachant que là aussi nous avons rencontré des grandes difficultés dans les années 2007-2008 et que François Fillon, ancien Premier ministre, m'a confié une mission de six mois, une mission temporaire pour lui remettre un rapport et lui proposer des solutions, en matière de logement social et d'hébergement d'urgence.

Voilà, je voulais vous donner quelques flashes en quelque sorte sur la manière dont j'ai essayé de remplir mes différents mandats, locaux et parlementaires.



ASSEMBLEE NATIONALE
Service des Affaires internationales
et de défense
126 rue de l'Université
75007 Paris – FRANCE
Tel : +33.1.40.63.43.81
FAX : +33.1.40.63.43.92
www.assemblee-nationale.fr



*Empowered lives.
Resilient nations.*

United Nations Development Programme
Democratic Governance Group
Bureau for Development Policy
304 East 45th Street, 10th floor
New York, NY, 10017 USA
Tel : +1.212.906.5000
Fax : +1.212.906.5857
www.undp.org
www.agora-parl.org