



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE



OPTION : Management

FILIERE : Management des services publics

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION

pour l'obtention du diplôme du cycle II de L'ENAM

CONTRIBUTION A LA GESTION EFFICACE DES SEANCES PLENIERES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE DU BENIN

Année académique 2009-2010

Réalisé et soutenu par **Eric Louis HOUNDETE**

Sous la direction de :

Tuteur de stage :

Dr Virgile AKPOVO

Ex Directeur de la Cellule d'Analyse des Politiques de
développement de l'Assemblée Nationale

Directeur de mémoire :

Dr Simon DAKO

Enseignant à l'Ecole Nationale
d'Administration et de Magistrature

Janvier 2013

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT :

Mme Elisabeth GNANVO

VICE PRESIDENT :

M Sègla LIHOUSSOU

MEMBRE :

M Jérôme HOUÉSSOU

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES
DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ETRE
CONSIDEREES COMME PROPRES A LEUR AUTEUR.**

DEDICACE

A mon père, **Côme HOUNDETE**, qui m'a encouragé dans l'acquisition du savoir et a guidé mes premiers pas en politique.

A ma mère, **Eugénie HOUNYO HOUNDETE**, pour l'amour et l'affection dont je suis l'objet.

A mon épouse, **Alice EVOUNA K. HOUNDETE**, ta présence à mes côtés et ton amour indéfectible font de moi l'homme que je suis. Ce travail est le fruit de tes sacrifices.

A mes enfants, **Charles, Ken, Victoria, Kafu** et **Sitou**, que ce travail soit pour vous une source de motivation et un instrument d'apprentissage au service de la communauté.

A tous mes frères et amis, **Camille, Joëlle, Franck, Arnauld, Kenneth, Grace, Lazare, Gabin, Hervé** et **Corentin**. Ceci est une concrétisation de vos souhaits de toujours.

REMERCIEMENTS

A mon directeur de mémoire, monsieur **Simon DAKO**, pour les conseils prodigués et le précieux temps consacré à ce travail.

A mon tuteur de stage, monsieur **Virgile AKPOVO**, pour l'encadrement et pour son soutien constant.

A madame **Elizabeth GNANVO**, messieurs **Noël GBAGUIDI**, **Etienne AHOUANKA** et à tous les professeurs de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, pour leur participation à ma formation.

A mes professeurs **Cosme KANGNIDE** et **Martin DAVOH**, à messieurs **Martin ASSOGBA** et **Christophe LIHOUENOU** de la CAPAN, pour leurs conseils et leur constante sollicitude.

Au personnel de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature pour sa disponibilité.

A mes chers collègues députés, recevez mes sincères remerciements.

Au Secrétaire général administratif **Mahamadou ALASSANE**, au Directeur des services législatifs **Isaac FAYOMI**, aux journalistes accrédités au parlement et à tout le personnel administratif de l'Assemblée Nationale, pour la promptitude à contribuer à la réalisation de ce travail.

A madame **Emmanuelle KLOUSSE**, messieurs **Comlan MONTCHO**, **Charlemagne SONEHEKPON** pour votre inestimable contribution à ce travail.

A tous les camarades de la promotion "Management des services publics" 2008-2010, pour la franche collaboration que nous avons eue durant notre formation.

A tous mes amis de l'**Union fait la Nation**, vos encouragements ne m'ont pas fait défaut. Que ce travail soit une contribution à un changement qualitatif de la gouvernance au Bénin.

LISTE DES SIGLES

- ▶ **AN** : Assemblée Nationale
- ▶ **ANR** : Assemblée Nationale Révolutionnaire
- ▶ **CAPAN** : Cellule d'Analyse des Politiques de développement de l'Assemblée Nationale
- ▶ **CENA** : Commission Electorale Nationale Autonome
- ▶ **CS** : Cause spécifique
- ▶ **ENAM** : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
- ▶ **HS** : Hypothèse spécifique
- ▶ **OS** : Objectif spécifique
- ▶ **PS** : Problème spécifique
- ▶ **UNACEB** : Unité d'Analyse, de Contrôle et d'Evaluation du Budget de l'Etat
- ▶ **PARMAN** : Projet d'Appui au Renforcement et à la Modernisation de l'Assemblée Nationale
- ▶ **PNUD** : Programme des Nations Unies pour le Développement
- ▶ **TBE** : Tableau de Bord de l'Etude
- ▶ **TSE** : Tableau de Synthèse de l'Etude

LISTE DES TABLEAUX**PAGES**

▶ Tableau I : Point de l'étude des dossiers au sein des commissions permanentes.....	19
▶ Tableau II : Point des séances consacrées à l'étude des questions orales et d'actualité.....	21
▶ Tableau III : Point des commissions mises en place.....	22
▶ Tableau IV : Point de l'étude des retards au démarrage des séances plénières.....	25
▶ Tableau V : Point de l'examen et du vote des dossiers en plénière	27
▶ Tableau VI : Point des lois votées selon leur nature au cours de la période d'étude	28
▶ Tableau VII : Point de l'étude des questions orales et des questions d'actualité.....	30
▶ Tableau VIII: Point de l'étude des rapports des commissions parlementaires d'information, d'enquête et de contrôle	31
▶ Tableau IX : Regroupement des problèmes par centres d'intérêt	36
▶ Tableau X : Synthèse des approches théoriques par problème	42
▶ Tableau XI : Tableau de bord relatif au thème « Contribution à la gestion efficace des séances plénières de l'Assemblée Nationale du Bénin »	49
▶ Tableau XII : Point de vérification de l'hypothèse n°1	77
▶ Tableau XIII : Point de vérification de l'hypothèse n°2	78
▶ Tableau XIV : Tableau de synthèse de l'étude	87

LISTE DES GRAPHIQUES

PAGES

▶ Graphique I : Répartition des enquêtés selon leur qualité	62
▶ Graphique II : Pourcentage d'avis favorables des causes de manque de préparation des plénières.....	66
▶ Graphique III : Pourcentage d'avis favorables des causes de manque de préparation des plénières d'après les députés	67
▶ Graphique IV: Pourcentage d'avis favorables des causes de manque de préparation des plénières d'après les autres acteurs	68
▶ Graphique V : Pourcentage d'avis favorables de l'influence de la qualité des travaux des commissions permanentes sur le déroulement et les résultats des séances plénières	69
▶ Graphique VI : Pourcentage d'avis favorables de l'influence de la qualité des travaux des commissions permanentes sur le déroulement et les résultats des séances plénières selon les députés.....	70
▶ Graphique VII : Pourcentage d'avis favorables des causes de manque de préparation des députés	71
▶ Graphique VIII : Pourcentage d'avis favorables des causes de manque de préparation des députés d'après les députés	72
▶ Graphique IX : Pourcentage d'avis favorables des facteurs limitatifs d'une gestion rationnelle des séances plénières	74
▶ Graphique X : Pourcentage d'avis favorables des facteurs limitatifs d'une gestion rationnelle des séances plénières d'après les députés	75

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

- ▶ **Assemblée Nationale** : institution dont l'origine est historiquement liée à l'avènement de la démocratie représentative. En France, dans le cadre de la constitution de la Vème République, l'Assemblée Nationale ou chambre des députés, est l'assemblée élue au suffrage universel direct qui dispose avec le sénat, du pouvoir législatif.

Au Bénin, conformément au titre IV de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, intitulé « Du pouvoir législatif », le parlement du Bénin est constitué par une assemblée unique dite Assemblée Nationale, dont les membres portent le titre de député. Il exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action du gouvernement.

- ▶ **Député** : du latin "deputatus" qui signifie "envoyé", "délégué", le député est un membre d'une députation, c'est-à-dire d'un groupe chargé par une nation, une ville, une assemblée, etc, d'un message ou d'une mission particulière. En politique, les députés sont les membres d'un parlement, d'une assemblée régionale ou locale de droit public, élus pour une période donnée.

Au Bénin, et conformément à l'article 80 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, « chaque député est le représentant de la Nation toute entière et tout mandat impératif est nul ». Le mandat du député est de quatre (4) ans.

- ▶ **Gestion efficace** : manière d'administrer, de diriger ou d'organiser, en vue de parvenir à des résultats conformes aux objectifs préalablement définis.
- ▶ **Procédure législative** : mode d'élaboration des lois. Elle va de l'initiative législative c'est-à-dire de la proposition ou du projet de loi, à son adoption et à son entrée en vigueur. La procédure législative comprend trois (3) phases principales : le dépôt du texte, son examen par le parlement et, sa promulgation par le Président de la République, s'il est adopté.

- ▶ **Question écrite** : moyen classique du contrôle parlementaire, c'est la procédure permettant à un député d'interroger par écrit un membre du gouvernement sur une préoccupation. Dans ce cas, la réponse est faite par écrit dans un délai d'un (1) mois.
- ▶ **Question orale** : question posée par un député au gouvernement soit sur sa politique générale, soit sur des dossiers ou affaires relevant d'un département ministériel donné. Elle peut être avec ou sans débat¹.
- ▶ **Question d'actualité** : question orale portant sur un sujet d'actualité.
- ▶ **Règlement intérieur** : document écrit régissant les droits et devoirs d'un organisme. Le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Bénin retrace l'organisation et le fonctionnement de ladite Assemblée. Il décrit, entre autres, les procédures législatives et les règles du contrôle parlementaire. Il fixe le règlement financier et celui administratif de l'Assemblée Nationale.
- ▶ **Séance plénière** : assemblée où tous les membres sont convoqués et siègent.
- ▶ **Travail parlementaire** : travail relatif aux deux (2) missions constitutionnelles du parlement.

¹ Article 106.1 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

RESUME

En dépit des dispositifs réglementaires et organiques mis en place pour son fonctionnement, les nombreux dysfonctionnements observés au cours des séances plénières de l'Assemblée Nationale, nous ont conduit à nous interroger sur les causes de cette situation.

Du problème général, deux problèmes spécifiques se sont dégagés et, à travers le thème « Contribution à la gestion efficace des séances plénières de l'Assemblée Nationale du Bénin », nous avons recherché les conditions d'une gestion efficace de ces séances.

Des hypothèses ont été émises et leur vérification faite aux moyens d'enquêtes, d'entretiens et de revue documentaire. Nous avons identifié les causes relatives à chaque problème spécifique dont: l'inadéquation, l'imprécision et la mauvaise application du règlement intérieur, l'insuffisance d'implication des députés dans l'examen des dossiers, le manque de célérité dans l'exécution des tâches du personnel et le défaut d'expertise au sein de certains organes de l'Assemblée Nationale.

Pour résoudre le premier problème spécifique relatif au manque de préparation des séances plénières, nous avons proposé, entre autres, la mise en œuvre effective des différentes actions ci après :

- l'adoption des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour renforcer le système de communication et faciliter les échanges et la transmission à temps des documents ;
- le renforcement des capacités des députés en vue de la maîtrise des dispositions du règlement intérieur et des dossiers;
- le renforcement des capacités du personnel administratif en vue d'une célérité dans l'exécution des tâches ;
- le fonctionnement effectif du cabinet des députés ;
- la responsabilisation et la dynamisation des groupes parlementaires (dont les réunions relatives aux dossiers de l'Assemblée doivent être financées au même titre que les commissions permanentes), quant à leur fonctionnement et à la gestion du temps imparti au cours des séances plénières.

Quant au second problème spécifique lié à la conduite peu rationnelle des séances plénières, il peut être résolu à travers entre autres:

- la révision des dispositions du règlement intérieur (réforme de la gestion des amendements et des motions ; l'insertion du temps législatif programmé ; la précision des dispositions ; l'augmentation du sens de responsabilité des députés, la programmation des questions inscrites au rôle et détermination d'un jour de la semaine fixé dans le règlement intérieur pour leur examen) et
- l'application effective des dispositions du règlement intérieur par les députés.

Mots-clés : Assemblée Nationale – député - séance plénière.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I : DE LA RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE	5
SECTION 1 : CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE	6
<i>Paragraphe 1 : Présentation du cadre de l'étude</i>	<i>7</i>
<i>Paragraphe 2 : Etat des lieux et inventaire des problèmes.....</i>	<i>17</i>
SECTION 2 : CIBLAGE ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	35
<i>Paragraphe 1 : Identification des problématiques et spécification de la problématique de l'étude</i>	<i>35</i>
<i>Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale et résolution de la problématique spécifiée..</i>	<i>41</i>
CHAPITRE II : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.....	44
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE	45
<i>Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature</i>	<i>45</i>
<i>Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....</i>	<i>60</i>
SECTION 2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	64
<i>Paragraphe 1 : Enquêtes et vérifications des hypothèses</i>	<i>64</i>
<i>Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....</i>	<i>80</i>
CONCLUSION	889
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	92
LISTE DES ANNEXES	94

INTRODUCTION

Consacré par le titre IV de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, intitulé « Du pouvoir législatif », le parlement du Bénin est constitué par une assemblée unique dite Assemblée Nationale (AN), dont les membres portent le titre de député.

Le parlement exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action du gouvernement. Chaque législature dure quatre (4) ans.

De 1960 à 1972, le parlement béninois a subi de nombreuses mutations liées aux changements politiques intervenus. Pendant la période révolutionnaire, le parlement était dénommé "Assemblée Nationale Révolutionnaire (ANR)" et ses membres, appelés commissaires du peuple, étaient désignés par les différentes couches et catégories socioprofessionnelles.

La conférence nationale des forces vives de février 1990 a consacré la séparation des pouvoirs avec une Assemblée Nationale indépendante de l'exécutif et du judiciaire. Depuis lors, six (6) législatures se sont succédées, présidées respectivement par :

- Adrien **HOUNGBEDJI** : 1991-1995 ;
- Bruno **AMOUSSOU** : 1995-1999 ;
- Adrien **HOUNGBEDJI** : 1999-2003 ;
- Antoine Kolawolé **IDJI** : 2003-2007 ;
- Mathurin Coffi **NAGO** : 2007-2011 et
- Mathurin Coffi **NAGO** : 2011 à ce jour.

Au nombre de soixante-quatre (64) au cours des deux premières législatures (1991-1995 et 1995-1999), les députés dont l'effectif est passé depuis la troisième législature à quatre-vingt trois (83), siègent actuellement à la sixième législature et exercent, au mieux de leur moyen intellectuel et du contexte politique, le rôle qui leur est dévolu par le peuple souverain.

Au cours des dernières années, la perception qu'ont les populations de l'Assemblée Nationale est devenue très controversée. Pour de nombreux observateurs, l'Assemblée Nationale, apparaît comme une institution où la notion de temps est la préoccupation la moins partagée, difficile à gérer et où les conflits

d'intérêts sont permanents. Et pourtant, nombreux sont les députés qui apprécient positivement le travail qui s'y fait.

C'est donc tout naturellement que les questions de l'image du parlement et de son efficacité restent de façon persistante, une préoccupation majeure des populations en général, des acteurs politiques y compris les députés eux-mêmes, et des intellectuels béninois en particulier.

Or, la bonne marche des activités au sein d'une institution dépend en partie de la qualité de l'organisation du travail. De même, aucune organisation sociale ne peut aspirer à la performance si elle ne se dote pas de règles de gestion claires et connues de tous.

De plus, la gestion que l'institution fait du temps et de ses propres règles de discipline participe de cette qualité. Aussi, est-il de notoriété publique que la gestion du temps et la discipline constituent des problèmes auxquels sont confrontées plusieurs institutions en République du Bénin. L'institution parlementaire n'y échappe pas.

De façon plus précise, face aux nombreuses critiques formulées, il convient de s'interroger sur la performance du système de gestion des travaux parlementaires.

Les quatre (04) défis formulés ci-après sous forme de questionnements ont servi d'orientations à notre travail d'analyse :

- comment améliorer l'organisation et l'efficacité du travail parlementaire ?
- comment mieux gérer le temps et les procédures au parlement et assurer une meilleure application du règlement intérieur notamment au cours des séances publiques que constituent les séances plénières ?
- comment instaurer au profit de l'assemblée plénière un bon système de gestion de l'administration du parlement et en assurer la professionnalisation?
- comment améliorer les rapports entre le parlement et les autres institutions, d'une part et son image dans l'opinion, d'autre part ?

Ces nombreux défis à relever nous ont intéressé à plus d'un titre au cours de notre stage.

Ainsi, dans l'optique de contribuer à l'amélioration du travail parlementaire au sein de l'Assemblée Nationale, nous avons, dans le cadre de notre mémoire de fin

de formation du cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), filière "management des services publics", choisi de réfléchir sur le thème : « Contribution à la gestion efficace des séances plénières de l'Assemblée Nationale du Bénin ».

Pour réaliser cet objectif, la présente étude est menée à travers deux (2) chapitres. Le premier est consacré à la restitution des observations de stage et à la problématique de l'étude.

Le deuxième chapitre porte sur le cadre théorique et méthodologique de l'étude, la présentation et l'analyse des résultats de l'enquête, les approches de solutions, ainsi que les conditions de mise en œuvre d'une gestion efficace des séances plénières de l'Assemblée Nationale.

CHAPITRE I :
DE LA RESTITUTION DES
OBSERVATIONS DE STAGE A LA
PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Intéressé à contribuer à l'amélioration des prestations ainsi que de l'image de l'Assemblée Nationale, nous avons, dans le cadre de notre mémoire de fin de formation, choisi de réfléchir sur son fonctionnement. Notre statut de député pouvait constituer une limite à une collaboration objective des fonctionnaires et autres agents de l'administration du parlement, notamment ceux travaillant au niveau du Secrétariat général administratif. Une bonne tutelle de l'institution d'encadrement du stage pouvait donc faire défaut. Or, il s'agit de faire un travail scientifique débarrassé de toutes considérations politiques ou politiciennes. Voilà pourquoi, en retenant comme *cadre de l'étude* l'Assemblée Nationale, nous avons choisi de faire notre stage pratique à la Cellule d'Analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale (CAPAN) afin d'appréhender d'une vue très large et avec le recul nécessaire, les obstacles à son fonctionnement efficient.

La CAPAN est une structure d'appui technique de l'Assemblée Nationale. Elle est chargée de suggérer les réformes nécessaires à une plus grande efficacité du parlement. Elle sera donc chargée, le cas échéant, d'œuvrer à l'opérationnalisation des recommandations de notre étude en vue d'une meilleure prestation de l'Assemblée Nationale.

La première partie de ce chapitre retrace une présentation sommaire du cadre de l'étude et la restitution de nos observations de stage (Section I). La deuxième partie est consacrée au ciblage de la problématique de l'étude (Section II).

Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage

L'Assemblée Nationale est, comme tout parlement contemporain, assise sur deux (2) principes fondamentaux que sont :

- *la liberté du député* : il s'agit ici du bénéfice de privilèges dont le plus important est la liberté de parole. On y distingue aussi l'immunité d'arrestation, l'exemption de l'obligation de comparaître devant un tribunal et la protection contre l'obstruction, l'ingérence et l'intimidation. Ces privilèges visent à assurer au député la quiétude nécessaire à l'accomplissement de sa mission ;
- *l'indépendance de l'institution* : elle consacre la mise en œuvre de la séparation des trois (3) pouvoirs essentiels que distingue Montesquieu (législatif, exécutif et judiciaire). Un bon fonctionnement de la démocratie et de l'Etat de droit recommande que ces trois (3) pouvoirs ne soient pas attribués à la même personne ou au même corps. L'article 125 de la Constitution

béninoise dispose d'ailleurs que « le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ». L'Assemblée Nationale ne reçoit pas théoriquement d'ordre de l'exécutif. Elle n'est soumise à l'autorité d'aucun autre pouvoir. Elle prend ses décisions à la majorité de ses membres.

Ces deux (2) principes ci-dessus évoqués nous ont permis d'apprécier le fonctionnement des organes et de faire des observations.

Paragraphe 1 : Présentation du cadre de l'étude

Située à Porto-Novo, capitale administrative du Bénin et à une trentaine de kilomètres de Cotonou, le siège de l'Assemblée Nationale, cadre institutionnel de notre étude, est abrité par l'ancien palais des gouverneurs.

Conformément à l'article 79 de la Constitution du 11 décembre 1990, l'Assemblée Nationale est la deuxième institution de l'Etat et exerce ses prérogatives essentiellement axées sur le vote des lois et le contrôle de l'action gouvernementale.

Le parlement béninois comporte à ce jour quatre vingt trois (83) députés. « Chaque député est le **représentant de la Nation toute entière** et tout mandat impératif est nul » (article 80 de la Constitution béninoise).

Au Bénin, les membres de l'Assemblée Nationale sont élus au suffrage universel direct et au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, avec répartition des sièges restants selon la règle de la plus forte moyenne.

Les animateurs de l'Assemblée Nationale investis de la légitimité populaire ne sont pas toujours techniquement préparés à aborder efficacement les sujets mis en discussion. Aussi, ne sont-ils pas astreints à la discipline administrative au regard de cette grande liberté du député quant à sa participation aux travaux en plénière de l'Assemblée et la soumission à la hiérarchie. Cependant, les députés sont contraints de se conformer à un minimum de discipline tel que le prévoit le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale. Ainsi, le fonctionnement de l'Assemblée Nationale déroge, dans une certaine mesure aux règles classiques de gestion d'une administration publique.

Pour assumer sa mission, l'Assemblée Nationale est dotée de certains organes adaptés à sa spécificité. Nous présenterons tous les organes du pouvoir législatif notamment les organes directeurs (le Président et le bureau de l'Assemblée

Nationale) sans oublier les autres organes que sont les groupes parlementaires, les commissions, la conférence des présidents et la plénière, puis l'administration du parlement.

A)-Les organes directeurs de l'Assemblée Nationale

On examinera dans ce cadre les attributions du Président de l'Assemblée Nationale (1) et celles du bureau de l'Assemblée Nationale (2).

1)-Le Président de l'Assemblée Nationale

Le Président de l'Assemblée Nationale est, selon la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin et les textes subséquents, la plus haute autorité de l'institution parlementaire. Il dirige l'Assemblée Nationale. A ce titre, il réunit en sa personne les pouvoirs, les fonctions et la dignité de l'Assemblée Nationale. La Constitution de la République du Bénin en fait une institution à part, distincte du bureau qui l'assiste.

Aux termes des dispositions de l'article 50 alinéa 1^{er} de la Constitution, en cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, l'intérim est assuré par le Président de l'Assemblée Nationale. Le Président de l'Assemblée Nationale est consulté obligatoirement par le Président de la République avant la prise de certaines décisions telles que celles prévues à l'article 68 de la Constitution.

Le Président de l'Assemblée Nationale intervient nécessairement à un niveau ou à un autre, dans le fonctionnement des organes et des structures qui concourent au bon fonctionnement de l'institution parlementaire. A titre illustratif, il est le destinataire de toutes les décisions et communications susceptibles d'affecter le mandat ou le statut des députés. C'est lui qui reçoit et notifie les questions au gouvernement.

Le Président de l'Assemblée Nationale assure l'organisation du travail au sein de l'institution. Dans ce cadre, il convoque et préside les réunions du bureau, la conférence des présidents et les séances plénières de l'Assemblée Nationale. Il veille au bon fonctionnement des commissions qu'il convoque pour leur constitution. Il convoque l'Assemblée Nationale en session extraordinaire à la demande du Président de la République ou de la majorité des députés (article 17.1 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale). Il prononce l'irrecevabilité des projets et propositions de lois et amendements qui ne sont pas du domaine de la loi, après

délibération du bureau. Le Président de l'Assemblée Nationale est le chef de l'administration du parlement. Il a la haute direction des débats, donne la parole, met les questions aux voix, proclame les résultats des votes, fait observer le règlement intérieur et assure l'ordre au sein de l'hémicycle. Il a une obligation de contrôle des interventions qui se traduit par l'absence totale de favoritisme dans l'octroi de la parole d'une part et, le maintien des interventions autour de la question en discussion, d'autre part². Le Président peut à tout moment suspendre ou lever la séance (article 42 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale).

2)-Le bureau de l'Assemblée Nationale

Outre le Président, le bureau de l'Assemblée Nationale comprend six (6) autres membres élus poste par poste, dans les mêmes conditions et au cours de la même séance que le Président. Il s'agit notamment d'un premier vice président, d'un deuxième vice président, d'un premier questeur, d'un deuxième questeur, d'un premier secrétaire parlementaire et d'un deuxième secrétaire parlementaire. Ce bureau est élu, comme le président, pour la durée de la législature. Il jouit de certaines attributions constitutionnelles et contribue sous l'autorité du Président à la gestion interne de l'institution parlementaire.

Au nombre de ses attributions constitutionnelles, le bureau nomme quatre (4) des sept (7) membres de la Cour constitutionnelle (article 115 alinéa premier de la Constitution béninoise). Le bureau de l'Assemblée Nationale est consulté par le Chef de l'Etat sur la nomination des membres du gouvernement (article 17.2 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale).

Au niveau de la gestion interne du parlement, le bureau délibère sur la recevabilité des projets et propositions de loi ainsi que des amendements qui ne sont pas du domaine de la loi et arbitre les conflits d'attribution qui peuvent survenir entre les différentes commissions. Il fixe l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale en tenant compte des dispositions de l'article 76.2 du règlement intérieur. Il règle les conflits d'attributions conformément à l'article 34.3 du règlement intérieur. Le bureau organise les travaux de l'Assemblée Nationale et de ses commissions. A cet effet, il détermine notamment : l'ordre du jour de chaque session, sur proposition de son Président, après consultation de la conférence des présidents, la durée de chaque session, la durée des interventions, la limitation du nombre des orateurs, leur répartition entre différents groupes et le temps de parole

² DJREKPO, C. et al (1998) : **Le député et le parlement béninois**, p 134.

attribué à chacun d'eux, la constitution des groupes de travail s'il y a lieu (article 19.2 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale).

En dehors des attributions du bureau, il convient de souligner que ses membres ont aussi, es-qualité, des attributions spécifiques qui, sous l'autorité du Président, concourent à la gestion de l'institution parlementaire.

Outre les organes directeurs, l'Assemblée Nationale est dotée de quatre (04) organes de gestion.

B)-Les autres organes de l'Assemblée Nationale

Les organes à examiner sont en quelque sorte des mécanismes qui participent de la structuration et du fonctionnement de l'institution parlementaire. Nous exposerons successivement le fonctionnement des groupes parlementaires (1), des commissions (2), de la conférence des présidents (3) et de la plénière (4) comme organes de gestion d'une part, et l'administration du parlement d'autre part (5), qui appuie l'ensemble des autres organes.

1)-Les groupes parlementaires

Les groupes parlementaires constituent l'expression organisée des partis politiques ou alliances au sein de l'Assemblée Nationale. Constitués par les députés sur la base d'affinités politiques, les groupes parlementaires aident à rendre lisible le paysage politique parlementaire. Ces groupes ne se confondent pas aux partis et formations politiques. Tout groupe parlementaire doit comprendre au moins neuf (9) députés. Aucun député ne peut faire partie de plus d'un groupe parlementaire. Le député qui n'appartient à aucun groupe peut s'apparenter à un groupe de son choix ou rester non inscrit (article 24 du règlement intérieur).

Les groupes parlementaires constituent un pilier essentiel de la vie parlementaire. Ils interviennent surtout dans le fonctionnement de l'Assemblée et l'organisation de ses travaux à travers la constitution de tout organe composé à représentation proportionnelle, notamment les commissions permanentes, spéciales ou d'enquêtes. Ils interviennent également au niveau de la répartition des fonctions faisant appel à la règle de répartition proportionnelle visant au respect du pluralisme des groupes politiques (commissions mixtes paritaires, représentation dans les organismes extraparlimentaires...).

Les groupes parlementaires constituent, en raison de leur nature purement politique, la dimension la plus variable du parlement et les creusets privilégiés de

tous les calculs possibles avec les conséquences qui peuvent en découler dont l'instabilité. En effet, selon les circonstances, les députés peuvent décider de modifier substantiellement la configuration des groupes parlementaires.

A la date du 15 février 2012, l'institution compte sept (7) groupes parlementaires.

2)-Les commissions permanentes

Les commissions permanentes de l'Assemblée Nationale du Bénin ont une vocation essentiellement technique. Contrairement aux groupes parlementaires, aucune affaire ne peut être soumise aux délibérations de l'Assemblée Nationale sans avoir au préalable fait l'objet d'un rapport écrit ou oral de la commission compétente au fond (article 48.2 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale). On distingue les commissions permanentes d'une part, et les commissions spéciales et temporaires d'autre part.

Le règlement intérieur actuellement en vigueur à l'Assemblée Nationale prévoit cinq (5) commissions permanentes à savoir :

- la *commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme*.
Domaines de compétence : constitution, lois, justice, pétition, administration générale et territoriale, promotion et protection de la démocratie et des droits de l'homme.
- la *commission des finances et des échanges*.
Domaines de compétence : recettes et dépenses de l'Etat, exécution du budget, monnaie et crédit, activités financières intérieures et extérieures, contrôle financier des entreprises publiques et semi-publiques, domaine de l'Etat, consommation, commerce intérieur et extérieur, fiscalité.
- la *commission du plan, de l'équipement et de la production*.
Domaines de compétence : planification, agriculture, élevage et pêche, forêt et chasse, hydraulique, énergie, mines et industrie, action coopérative, technologie, communication et tourisme, aménagement du territoire et urbanisme, équipement, transport et travaux publics, habitat, environnement et protection de la nature.

- la *commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales*.
Domaines de compétence : éducation nationale, recherche scientifique et technique, formation professionnelle, promotion sociale, jeunesse et sports, promotion culturelle, information, alphabétisation, travail et emploi, santé, famille, condition de la femme et de l'enfant, population, sécurité sociale et aide sociale, pensions.
- la *commission des relations extérieures, de la coopération au développement, de la défense et de la sécurité*.
Domaines de compétence : relations internationales, politique extérieure, coopération internationale, traités et accords internationaux, relations interparlementaires, conférences internationales, protection des intérêts des Béninois à l'étranger, statut des étrangers résidant au Bénin, coopération et intégration interafricaines, organisation générale de la défense, domaine militaire, politique de coopération et d'assistance dans le domaine de la défense et de la sécurité, personnel civil et militaire des armées, gendarmerie, justice militaire, police, sécurité et intégrité territoriale, sécurité des personnes et des biens.

Les commissions sont saisies à la diligence du Président de l'Assemblée Nationale de tous les projets ou propositions de lois entrant dans leur domaine de compétence ainsi que des pièces et documents s'y rapportant (article 34.1 du règlement intérieur).

Conformément aux dispositions de l'article 34.4 du règlement intérieur, le rapport sur le fond d'une affaire ne peut être confié qu'à une seule commission ; les autres commissions peuvent demander à donner leur avis sur la même affaire.

Il existe un seuil minimal pour former une commission permanente. Ce seuil est actuellement de treize (13) députés choisis de manière à respecter la représentativité de chaque groupe parlementaire. La présence des députés aux travaux en commission est obligatoire (article 35 du règlement intérieur). Le non respect de cette règle expose le député à des sanctions pouvant aller d'un rappel à l'ordre pour trois (3) absences non valablement justifiées jusqu'à la suspension du député de la Commission pour un (1) an assortie de la perte de son indemnité parlementaire pendant trois (3) mois³.

³ DJREKPO, C. et al (1998) : **Le député et le parlement béninois**, p 91.

En dehors des commissions permanentes, l'Assemblée Nationale peut constituer en son sein des commissions spéciales pour connaître d'un objet déterminé. Ces commissions ad hoc cessent d'exister dès lors que les projets ou propositions qui ont engendré leur création sont adoptés, rejetés ou retirés.

3)-La conférence des présidents

La conférence des présidents constitue en principe le lieu de rencontre entre la technique et le politique. C'est l'organe au sein duquel se fait l'harmonisation des points de vue entre les organes techniques que sont les commissions permanentes et les groupes parlementaires qui constituent des organes politiques.

La conférence des présidents donne son avis sur l'ordre du jour proposé par le Bureau, sur les questions relatives à des conflits d'attribution entre les commissions et sur diverses autres questions dont celle relative au rapport de la commission spéciale chargée d'instruire une demande de levée d'immunité parlementaire.

Le Président de l'Assemblée Nationale est le président de la conférence des présidents. Elle est composée, outre son président, des autres membres du bureau de l'Assemblée Nationale, des présidents des commissions permanentes et des présidents des groupes parlementaires.

4)-La plénière

La plénière est la réunion de l'ensemble des députés. Elle vote les lois et contrôle l'action du gouvernement. Elle tient des séances de travail programmées par les organes directeurs du parlement sous la supervision du Président de l'Assemblée Nationale. La validité de ces séances est soumise à certaines conditions et modalités requises pour leur ouverture, clôture et les discussions qui s'y déroulent (articles 40 à 51 du règlement intérieur).

En effet, les articles 40 à 48 du règlement intérieur traitent notamment du caractère public des séances plénières, de la vérification du quorum au début de chaque séance et des modalités d'adoption des motions de procédure ou d'ordre. La motion de procédure concerne une procédure à suivre sur la discussion d'un point ou des points inscrits à l'ordre du jour (article 43 du règlement intérieur). Quant à la motion d'ordre, elle concerne un rappel à l'ordre courtois d'un intervenant qui s'écarte du sujet en discussion ou qui se laisse aller à un écart de langage. Il faut rappeler que la motion de procédure a priorité sur la motion d'ordre (article 44 du règlement intérieur).

En matière de contrôle des interventions, les dispositions de l'article 49 du règlement intérieur prévoient que les députés ne peuvent intervenir qu'après avoir demandé et obtenu la parole ; leurs interventions doivent porter sur les sujets en discussion et ne doivent en aucun cas faire l'objet d'attaques personnelles, de manifestations ou d'interventions troublant l'ordre, ou d'interpellations de collègue à collègue.

Ces interventions sont gérées par le Président de l'Assemblée Nationale dont la prise de parole est également réglementée par les dispositions de l'article 50 du règlement intérieur. Ainsi, « le Président de l'Assemblée Nationale ne peut prendre la parole dans un débat que pour présenter l'état de la question et ramener l'Assemblée à cette question. Toutefois, s'il désire intervenir personnellement dans un débat, il quitte le fauteuil et ne peut le reprendre qu'après la conclusion dudit débat. Il y est alors remplacé par l'un des vice-présidents ».

En fin de séance, la parole peut être accordée pour cinq minutes, à tout membre de l'Assemblée Nationale qui la demande pour un fait personnel. Tout député mis en cause exerce, s'il le demande, son droit de réponse pour également cinq minutes (article 51 du règlement intérieur).

Lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraires ayant traité le fond du débat ont pris part à la discussion, le Président ou tout autre membre de l'Assemblée Nationale peut en proposer la clôture. A cet effet, la parole ne peut être accordée que pour cinq minutes à un seul orateur qui doit se limiter à cet objet (article 52 du règlement intérieur).

Au terme de ces séances plénières, les députés délibèrent sur les projets, propositions de lois et résolutions par vote. L'organisation de la plénière se fait conformément aux dispositions des articles 85 à 89 du règlement intérieur.

Après l'introduction de la discussion réglementée par l'article 85 du règlement intérieur, il est procédé conformément à l'article 86, « à une discussion générale des propositions des commissions saisies. A tout moment, au cours de cette discussion générale et jusqu'à la clôture, il peut être présenté des questions préjudiciables tendant soit à l'ajournement du débat jusqu'à la réalisation de certaines conditions, soit au renvoi de l'ensemble du texte devant une commission saisie au fond ».

Après la clôture de la discussion générale, les discussions particulières se font article par article. Toutefois, l'Assemblée peut en décider autrement (article 87 du règlement intérieur).

Il s'ensuit la discussion des amendements et une seconde lecture des propositions conformément aux dispositions des articles 88 et 89 du règlement intérieur.

En ce qui concerne la discussion des projets de lois de finances, elle s'effectue conformément aux dispositions particulières de la Constitution, notamment des articles 96, 99, 109, 110 et 112, des lois applicables et à la procédure relative aux lois de finances contenue dans le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

S'agissant du vote des lois dont l'examen est demandé en procédure d'urgence, la durée normalement consacrée est réduite au maximum.

Pour exécuter ses activités, l'Assemblée Nationale s'appuie sur l'administration du parlement. Elle fonctionne sous la responsabilité du Président de l'Assemblée Nationale.

5)-L'administration du parlement

Placée sous l'autorité du Président de l'Assemblée Nationale, l'administration a pour objet de concourir au fonctionnement du parlement. Elle est organisée au sein d'un Secrétariat général administratif de l'Assemblée Nationale et a pour mission d'appuyer le travail des députés. Le secrétariat général administratif se compose principalement de deux directions auxquelles il faut ajouter les cellules rattachées au parlement.

Nous examinerons donc le fonctionnement et les attributions de ces cellules (b) après avoir décrit les attributions de la Direction des services législatifs et celles de la Direction de la questure (a).

a)-La Direction des services législatifs et la Direction de la questure

La Direction des services législatifs est chargée de l'exécution des tâches relatives aux missions de législation et de contrôle. Elle est chargée d'informer le public des travaux du parlement et des activités de son président, de la valorisation et de la promotion de l'image de l'institution parlementaire.

La Direction de la questure est chargée quant à elle, de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'Assemblée Nationale, de la gestion de la carrière administrative des députés et du personnel, de la gestion des biens meubles et immeubles appartenant à l'Assemblée Nationale.

b)-Les cellules rattachées au parlement

Il s'agit ici :

- de l'Unité d'Analyse, de Contrôle et d'Évaluation du Budget de l'État (UNACEB). C'est un projet financé conjointement par l'Assemblée Nationale et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Il a pour objectif de renforcer la capacité technique de l'Assemblée Nationale en matière d'analyse, de contrôle et d'évaluation du budget de l'État d'une part, et de réduire le déficit de communication entre l'Assemblée Nationale et les populations en matière de contrôle du budget de l'État d'autre part ;

- du Projet d'Appui au Renforcement et à la Modernisation de l'Assemblée Nationale (PARMAN). Le PARMAN est le fruit de la coopération entre l'Assemblée Nationale et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Il a pour mission de contribuer au renforcement des capacités des députés et des cadres parlementaires en matière de législation, de contrôle de l'action gouvernementale et de représentation ;

- de la Cellule d'Analyse des Politiques de développement de l'Assemblée Nationale (CAPAN) qui a servi de cadre physique à notre stage. La CAPAN a été mise en place en juillet 2002. Elle est composée d'experts de haut niveau et est organisée comme une structure pérenne et polyvalente jouissant de l'autonomie technique et administrative. Elle est chargée de mettre à la disposition des députés, du personnel administratif parlementaire et des autres acteurs pouvant contribuer à la bonne performance du parlement, des informations et des compétences techniques susceptibles d'aider à :

- améliorer la qualité des prestations à l'Assemblée Nationale de façon à lui permettre de jouer pleinement son rôle de contre pouvoir ;
- faire de l'administration du parlement, une administration performante et efficace ;
- réduire le déficit de communication entre l'Assemblée Nationale du Bénin et le public ;
- améliorer les échanges d'expériences entre l'Assemblée Nationale du Bénin et les parlements de la sous région.

La Cellule d'Analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale assure le renforcement des capacités des différents acteurs de l'action

parlementaire. Son action peut prendre diverses formes, allant du développement des ressources humaines à l'appui dans la conception et la mise en œuvre des réformes organisationnelles et institutionnelles requises dans une vision globale, prospective et proactive. Ces activités sont financées par la fondation pour le renforcement des capacités en Afrique, une subvention de l'Assemblée Nationale et d'autres partenaires au développement.

Paragraphe2 : Etat des lieux et inventaire des problèmes

A)- Etat des lieux de la situation en observation

Pour faire l'état des lieux de la situation en observation, notre stage pratique s'est déroulé à la CAPAN, une structure d'appui technique de l'Assemblée Nationale.

Nous avons focalisé notre attention sur le travail parlementaire en général et en particulier sur :

- le cadre légal ;
- la préparation des séances plénières et
- la tenue des séances plénières.

1)- Le cadre légal

Il est essentiellement constitué de l'ensemble des textes et règlements qui fondent l'existence de l'Assemblée Nationale, ses domaines d'action et organisent son fonctionnement. Il s'agit de :

- la Constitution de la République du Bénin notamment l'article 79 alinéa 2 qui dispose que : « le parlement du Bénin exerce le pouvoir législatif à travers le vote des lois et le contrôle de l'action du gouvernement » ; et l'article 89 de la même loi fondamentale qui dispose que : « les travaux de l'Assemblée Nationale ont lieu suivant un règlement intérieur qu'elle adopte conformément à cette dernière... » ;
- le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale qui traite entre autres de la procédure législative (titre III du règlement) et du contrôle parlementaire (titre IV) ;
- les décisions de la Cour constitutionnelle relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale ;

- les déclarations, protocoles, traités ou accords relatifs à la démocratie, à la liberté et aux droits de l'Homme.

Conclusion partielle : on peut conclure à l'existence d'un cadre légal dans lequel l'Assemblée Nationale exerce ses activités.

2)- La préparation des séances plénières

Les activités de préparation des séances plénières sont relatives à la production législative (a) et au contrôle de l'action gouvernementale (b).

a)- Activités de préparation relatives au vote des lois

Elles s'organisent en deux étapes :

1^{ère} étape :

- l'annonce en plénière par le Président du dépôt sur le bureau de l'Assemblée Nationale d'un ou des projet (s) et/ou d'une ou des proposition (s) de loi ou de résolution dont il s'est assuré de la recevabilité;
- la saisine des commissions compétentes par le Président de l'Assemblée Nationale;
- l'examen et l'adoption de la procédure d'urgence de même que la détermination du délai de production du rapport par la commission saisie au fond, le cas échéant.

2^{ème} étape :

- l'examen en commission du projet ou de la proposition de loi ou de résolution;
- la distribution à tous les députés du rapport du projet ou de la proposition de loi adopté par la commission, dans un délai suffisant pour permettre sa discussion (48 à 72 heures au moins, selon le cas avant la plénière).

Durant les activités préparatoires relatives au vote des lois, nous avons relevé au cours de nos échanges, certains dysfonctionnements relatifs : (i) au retard et à l'absentéisme de certains députés ; (ii) à l'absence du gouvernement à des travaux en commission, (iii) au défaut d'appui efficient de l'administration du parlement (non disponibilité de certains documents essentiels pour l'étude des dossiers en commissions, non respect du délai de mise à disposition des rapports aux députés et défaut d'expertise dans certains domaines), (iv) à l'accumulation des dossiers au

niveau des commissions, (v) au renvoi sine die de nombreux dossiers, (vi) à la saisine des commissions inappropriées pour certains dossiers, (vii) à la faible fréquence de réunion des commissions, (viii) à l'incompétence de certaines commissions saisies, due aux profils parfois inadaptés de leurs membres, (ix) au délai quelquefois trop long demandé par les commissions pour l'examen des dossiers en procédure d'urgence, (x) au délai parfois trop long mis par le Président pour annoncer en plénière certains projets ou propositions de lois, (xi) au non respect du délai (48 heures) de convocation des commissions, (xii) insuffisance du temps de préparation des députés pour l'examen des dossiers en commission, (xiii) au défaut de préparation des dossiers par les députés.

Les dysfonctionnements ci-dessus relevés ont conduit aux résultats ci-dessous contenus dans le tableau I, qui ne prend pas en compte les nombreux dossiers existant dans le portefeuille avant le début de la période de référence (31 octobre 2008 au 20 octobre 2010). Cela dévalorise le taux de réalisation des travaux des commissions. Cette faible performance trouve sa source dans les dysfonctionnements préalablement relevés.

Tableau I : Point de l'étude des dossiers au sein des commissions permanentes

Période de référence	Nombre de dossiers au fond		Dossiers restants en cours d'étude au niveau des commissions	Pourcentage de dossiers traités
	Affectés aux commissions	Traités par les commissions		
31-10-2008 au 31-03-2009	52	28	24	53,85%
1 ^{er} -04-2009 au 31-10-2009	45	26	19	57,77%
1 ^{er} -11 2009 au 31-03-2010	47	23	24	48,93%
1 ^{er} - 04-2010 au 20-10-2010	67	48	19	71,65%
TOTAL	211	125	86	59,24%

Source : réalisé à partir des documents de l'Assemblée Nationale.

On constate que le pourcentage des dossiers traités par les commissions est faible, on peut donc retenir que la préparation des séances plénières en matière de vote des lois se déroule de manière peu satisfaisante.

b°) Activités de préparation relatives au contrôle de l'action gouvernementale

Les séances plénières de l'Assemblée Nationale prennent également en compte les activités de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale.

Il existe des procédures particulières qui sont appliquées à chacun des instruments et mécanismes de contrôle ci-après :

- la loi des finances et la loi de règlement ;
- les questions écrites, les questions orales (avec ou sans débat), les questions d'actualité et les interpellations ;
- les commissions parlementaires d'information, d'enquête et de contrôle.

Notre étude ne met pas l'accent sur la loi de règlement et la loi des finances dont l'examen s'effectue dans les mêmes conditions de préparation que les lois ordinaires. Elle ne mentionne pas non plus les questions écrites qui ne sont pas examinées en séance plénière.

La phase de préparation des séances plénières en matière de contrôle de l'action gouvernementale est donc étudiée, d'une part à travers les questions orales, les questions d'actualité et les interpellations, d'autre part, à travers les commissions parlementaires d'information, d'enquête et de contrôle.

Contrairement aux députés français qui donnent leur préférence aux questions écrites⁴, les députés béninois préfèrent de loin les questions orales avec débat⁵. Elles sont en effet plus intéressantes dans un pays où la culture est dominée par l'oralité. A l'Assemblée Nationale du Bénin, l'après-midi du jeudi est ainsi consacré aux questions orales et d'actualité.

La phase de préparation des séances plénières relatives aux questions orales est essentiellement animée par la direction du parlement et se résume à la transmission des questions au gouvernement, l'invitation du gouvernement, la programmation de la séance plénière, la préparation matérielle de ladite séance et la distribution des questions aux députés.

⁴ NGUYEN HUU Patrick, **L'évolution des questions parlementaires depuis 1958 in Revue Française de sciences politiques**, volume 31, n°1, février 1981, p 172.

⁵ De novembre 1995 à février 1998, on a enregistré : 14 questions d'actualité et 46 questions orales dont 38 avec débat et seulement 8 sans débat.

Nous avons observé dans ce domaine : (i) le retard dans la transmission de certaines questions au gouvernement, (ii) la non programmation de nombreuses questions en attente d'être examinées, (iii) le retard ou l'absence du gouvernement ou du député auteur de questions à la séance plénière consacrée à cet effet, (iv) le retard dans la programmation des questions, (v) le retard dans la distribution de certaines questions aux députés.

Le tableau II ci-après présente le nombre de séances consacrées à l'étude des questions en rapport avec le nombre de jours disponibles dans la période de l'étude.

Tableau II : Point des séances consacrées à l'étude des questions orales et d'actualité

Période de référence	Nombre de jeudis disponibles pendant les sessions	Nombre de séances consacrées	Ratio
31-10-2008 au 16-04-2009	18	3	16,66
17-04-2009 au 26-10-2009	16	4	25
27-10-2009 au 15-04-2010	16	2	12,5
16-04-2010 au 31-10-2010	22	6	27,27
TOTAL	72⁶	15	20,83

Source : réalisé à partir des documents de l'Assemblée Nationale.

Du tableau II ci-dessus, il ressort que les jours disponibles ont été utilisés à 20,83%, ce qui traduit une faiblesse dans l'organisation et la préparation des séances plénières relatives aux questions au gouvernement.

La phase de préparation des séances plénières relatives au contrôle parlementaire concerne aussi les commissions parlementaires d'information, d'enquête et de contrôle. A ce niveau on remarque : (i) la faible participation des membres aux travaux en commission, (ii) le défaut ou le retard de dépôt des rapports, (iii) le défaut d'expertise des députés face à certaines questions, (iv) la politisation des commissions, (v) la non programmation des séances aux fins d'examen des rapports des commissions d'enquête, (vi) la non mise à la disposition des députés des rapports existants.

⁶ Le nombre de jours disponibles est calculé en tenant compte des jeudis disponibles au cours de la période de l'étude et en faisant fi des jours fériés.

Le tableau ci-après indique le point de mise en place des commissions d'enquête parlementaires par rapport aux résolutions déposées et traitées.

Tableau III : Point des commissions mises en place

Période de référence	Nombre de demandes de mise sur pieds de commissions	Nombre de commissions mises en place	Pourcentage
31-10-2008 au 31-03-2009	06	04	66,66
1 ^{er} -04-2009 au 31-10-2009	02	02	100
1 ^{er} -11-2009 au 31-03-2010	02	02	100
1 ^{er} -04-2010 au 20-10-2010	05	03	60
TOTAL	15	11	73,33

Source : réalisé à partir des documents de l'Assemblée Nationale.

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, s'il n'a pas été possible d'obtenir des informations relatives au nombre de rapports déposés, on observe par contre l'empressement des députés à mettre en place les commissions d'enquête.

Il ressort donc que le niveau de préparation de ces séances n'est pas de nature à favoriser la tenue des séances plénières relatives au contrôle parlementaire.

Conclusion partielle: la préparation des séances plénières relatives tant au vote des lois qu'au contrôle de l'action gouvernementale est peu satisfaisante en raison des nombreux dysfonctionnements cités plus hauts.

Il convient à présent d'observer le déroulement des séances plénières de l'Assemblée Nationale.

3)- Le déroulement des séances plénières

L'internalisation des notions clés de qualité, coût et temps est indispensable à toute organisation qui se veut performante.

A cet effet, nous nous sommes penchés sur les aspects quantité et qualité des textes de lois adoptés et le délai de production des textes de lois et de contrôle parlementaire par les députés, en examinant toutes les rubriques des séances. Nos observations sont faites à partir des rapports d'activités du Président de l'Assemblée Nationale, des comptes rendus sommaires et des comptes rendus

intégraux des séances plénières, de même que des entretiens avec les animateurs de l'institution parlementaire.

Avant de présenter les résultats des observations faites dans ce cadre, il convient de préciser certaines règles et pratiques fondamentales sur lesquelles fonctionnent les sessions ordinaires, les sessions extraordinaires et les séances plénières de l'Assemblée Nationale.

a)- Rappel de quelques dispositions utiles du règlement intérieur

- Conformément aux dispositions de l'article 4 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, l'organe législatif se réunit de plein droit en deux (2) sessions ordinaires par an.

Il peut se réunir en session extraordinaire sur convocation ou sur demande du Président de la République ou sur demande de la majorité absolue des députés (article 5 du règlement intérieur).

- Le Président de l'Assemblée Nationale préside les séances plénières. Il a la haute direction des débats.
- « Aucune affaire ne peut être soumise aux délibérations de l'Assemblée Nationale sans avoir, au préalable fait l'objet d'un rapport écrit (ou verbal en cas de discussion immédiate) de la commission compétente au fond » (article 48.2 du règlement intérieur).
- Les dispositions de l'article 49 du règlement intérieur se rapportent notamment au contrôle des interventions qui ne doivent porter que sur les sujets en discussion au cours des séances plénières.

b)- Observations communes au déroulement des séances plénières relatives au vote des lois et au contrôle de l'action gouvernementale

Les observations communes ont révélé : (i) le retard et l'absentéisme des députés à l'hémicycle pour les séances plénières, (ii) le report d'ouverture de certaines sessions extraordinaires régulièrement convoquées par le bureau de l'Assemblée Nationale pour faute de quorum, (iii) le non respect et la méconnaissance des dispositions du règlement intérieur, (iv) les suspensions fréquentes et longues des séances, (v) l'insuffisance du temps de parole accordé aux interventions lors du débat général, (vi) les prises de parole intempestives et

désordonnées des députés, (vii) la mauvaise gestion de l'ordre de prise de parole, (viii) la mauvaise gestion des motions (d'ordre, de procédure, d'éclaircissement, d'ajournement, de suspension), (ix) la prise en compte ou le rejet fantaisiste d'amendements, (x) les frustrations et les perturbations des séances dues à la mauvaise gestion des débats, (xi) l'imprécision de certaines dispositions du règlement intérieur, (xii) les difficultés à interpréter certaines dispositions du règlement intérieur, (xiii) les obstructions à la bonne évolution des travaux par des manifestations bruyantes, disparition de secrétaires parlementaires et autres manœuvres, (xiv) le faible taux de tenue des séances plénières au cours d'une session, (xv) la durée excessive consacrée aux désignations des représentants de l'Assemblée Nationale dans diverses structures, organes et institutions, (xvi) les interpellations de collègue à collègue ainsi que les injures interdites par le règlement intérieur et (xvii) l'expression de propositions ou de positions personnelles du Président de l'Assemblée Nationale, président de séance, depuis la tribune.

Ainsi, par rapport aux heures effectives de convocation et de démarrage des séances plénières au cours de l'année 2010, le tableau IV ci-dessous récapitule le temps perdu avant le démarrage des séances au cours des différentes sessions.

Nous avons choisi d'observer de façon exceptionnelle ce phénomène sur une seule année, précisément sur la période allant du 5 janvier au 6 décembre 2010.

Tableau IV : Point de l'étude des retards au démarrage des séances plénières

Nature de la session	Mois	Période	Séances plénières tenues	Temps total perdu	Temps moyen perdu par séance
2 ^e ordinaire de 2009	Janvier	05 au 22/01/2010	05	18 h 54 mn	3 h 46 mn
1 ^{ère} extraordinaire de 2010	Mars	04 au 18/03/2010	03	26 h 07 mn	8 h 42 mn
1 ^{ère} ordinaire de 2010	Avril	16/04/2010	01	1 h 08 mn	1h 08 mn
	Mai	03 au 04/05/2010	02	8 h	4 h
	Juin	03 au 25/06/2010	07	37 h 50 mn	5 h 24 mn
	Juillet	1 ^{er} /07/2010	01	7 h 40 mn	7 h 40 mn
3 ^{ème} extraordinaire de 2010	Juillet	05/07/2010	01	6 h 24 mn	6 h 24 mn
4 ^{ème} extraordinaire de 2010	Juillet	26/07/2010	01	2 h 15 mn	2 h15 mn
	Août	09/08/2010	01	6 h 57 mn	6 h 57 mn
5 ^{ème} extraordinaire de 2010	Août	16 au 30/08/2010	08	35 h	4 h 22 mn
6 ^{ème} extraordinaire de 2010	Septembre	07 au 27/09/2010	05	25 h 30 mn	5 h 06 mn
7 ^{ème} extraordinaire de 2010	Octobre	15 au 26/10/2010	03	25 h 30 mn	8 h 30 mn
2 ^{ème} ordinaire de 2010	Novembre	02 au 29/11/2010	05	36 h 48 mn	7h 21 mn
	Décembre	02 au 06/12/2010	02	7 h 26 min	3h 43 mn
TOTAL			45	245 h 29 mn	5 h 01 mn

Source : réalisé à partir des documents de l'Assemblée Nationale.

Il ressort de l'analyse de ce tableau que 245 heures 29 minutes, soit environ trente jours ou cinq semaines sur les quinze d'un trimestre de travail, ont été perdues au cours des quarante cinq (45) séances plénières au titre de retard de démarrage de séance. Les séances plénières accusent donc un retard moyen de 5 heures 01 minute au démarrage.

Ces retards affectent le rendement des élus, découragent ceux qui optent pour la ponctualité et favorisent l'absentéisme. Ils engendrent également le gaspillage des ressources mises à contribution pour la tenue des séances plénières.

Par ailleurs, ces retards sont la cause de l'ouverture à date décalée de certaines sessions. Au cours de la période de référence, ce phénomène a été observé plusieurs fois et est dû aux rapports exécrables entre la majorité et l'opposition d'une part, et entre le Président de l'Assemblée Nationale et certains députés, d'autre part.

En outre, la présence et la ponctualité de certains députés au regard de leurs fonctions sont requises pour que la séance soit utile. Malheureusement, ils perturbent, voire bloquent, par leur retard ou leur absence, le déroulement normal des activités législatives au cours des plénières. C'est le cas des ministres, des présidents et rapporteurs de commissions permanentes, des secrétaires parlementaires, mais également des députés auteurs des questions inscrites au rôle.

Le déroulement normal des séances plénières est perturbé par la méprise et la méconnaissance des dispositions du règlement intérieur, le retard, l'absentéisme et les manœuvres politiciennes de certains animateurs de la vie parlementaire.

c)- Observations liées au déroulement des séances plénières relatives au vote des lois

Suite aux rapports produits par les commissions, la seconde phase de la procédure comporte les étapes ci-après :

➤ L'examen en plénière :

Il comprend :

- la discussion et l'adoption du rapport ;
- l'examen des différents amendements déposés ;
- l'examen et le vote, article par article, du projet ou de la proposition de loi présenté par la commission, à moins que la plénière n'en décide autrement.

➤ Le vote de l'intégralité du texte de loi.

Ces dernières étapes de la procédure de vote des lois sont généralement marquées par : (i) une exécution d'activités accessoires au détriment de celles législatives, (ii) une faible participation des députés à l'amélioration des textes normatifs et régulateurs de l'activité sociale ou de l'activité économique, (iii) de trop longues discussions sur la qualité des rapports des commissions, (iv) une maîtrise

peu satisfaisante des dossiers par certains intervenants, (v) des discussions, titre par titre, favorisant parfois l'omission de certaines préoccupations essentielles et des "navettes" dans les textes de lois, (vi) un défaut de pertinence et de cohérence de certains documents transmis par le gouvernement et (vii) la longueur des débats relatifs aux lois à caractère politique, contrairement à celles relevant des domaines social, culturel ou économique.

Ces dysfonctionnements ont engendré des observations à partir desquelles nous apprécions le rendement des séances plénières retracées dans les tableaux V et VI ci-après :

Tableau V : Point de l'examen et du vote des dossiers en plénière

Périodes de référence	Nombre de rapports			Pourcentage de rapports examinés et votés
	Déposés par les commissions	Examinés et adoptés en plénière	Distribués ou disponibles non examinés	
31-10-2008 au 31-03-2009	28	11	17	39,29 %
1 ^{er} -04-2009 au 31-10-2009	26	18	8	69,23 %
1 ^{er} -11 2009 au 31-03-2010	23	14	9	60,87%
1 ^{er} - 04-2010 au 20-10-2010	48	38	10	79,17 %
TOTAL	125	81	44	64,8 %

Source : réalisé à partir des documents de l'Assemblée Nationale.

On note que quatre vingt et une (81) lois ont été votées contre cent vingt-cinq (125) rapports de commissions déposés. Le ratio de 64,8 % ainsi obtenu apparaît acceptable mais il cache l'insuffisance de la productivité des commissions (125 rapports déposés sur 211 dossiers reçus), ce qui ramènerait le ratio à 81 sur 211, soit environ 38,39%.

Pour apprécier le rendement en terme qualitatif, observons les lois votées selon leur nature au cours de la période.

Tableau VI : Point des lois votées selon leur nature au cours de la période d'étude

Période de référence	Nature des lois				
	Lois ordinaires	Lois de finances	Lois portant autorisation de ratification	Lois portant mise en conformité	Autres
31-10-2008 au 31-03-2009	03	01	07	-	-
1 ^{er} -04-2009 au 31-10-2009	07	-	10		01 (budget AN)
1 ^{er} -11 2009 au 31-03-2010	05	02	07		
1 ^{er} - 04-2010 au 20-10-2010	09	-	24	04	01 (budget AN)
TOTAL	24	03	48	04	02

Source : réalisé à partir des documents de l'Assemblée Nationale.

Le tableau VI révèle qu'au nombre des quatre vingt et une (81) lois examinées, quarante huit (48) concernent des autorisations de ratification qui sont des lois qui requièrent généralement peu d'effort et de temps pour leur adoption. Ces autorisations de ratification portent malheureusement dans une grande majorité sur des conventions, traités et accords internationaux inspirés par des organismes et institutions internationaux et qui sont souvent sans impact concret ou direct sur la vie des Béninois. Ces données ne prennent pas en compte les rapports des commissions déposés avant la période de référence. Cette apparente performance est donc à relativiser et il y a lieu de dire que la production législative est insuffisante.

D'ailleurs, d'après l'étude de Monsieur Simon DAKO relative à **L'état de réalisation des lois d'application prévues par la Constitution**, plusieurs lois d'application de la Constitution sont restées non adoptées jusqu'à un passé récent, créant un risque de vide juridique dans certaines matières⁷.

Les activités législatives qui se déroulent lors des séances plénières sont insuffisamment productives tant au plan quantitatif que qualitatif.

⁷ DAKO, S. (2009) : **L'état de réalisation des lois d'application prévues par la Constitution. Les risques de vide juridique dans le système démocratique béninois.**

d)- Observations liées au déroulement des séances plénières relatives au contrôle de l'action gouvernementale

Les obligations constitutionnelles de résultats et de reddition des comptes qui incombent au gouvernement se traduisent par la soumission de celui-ci aux différents contrôles exercés par la Représentation Nationale. Ce contrôle parlementaire de l'action gouvernementale est une mission essentielle des députés représentants du peuple, donc l'essence même de la démocratie.

Dans cette rubrique nous avons observé : (i) l'obstruction à l'examen de certaines questions délicates par la majorité parlementaire ou par le Président, (ii) l'insuffisance du temps réservé à l'examen de certaines questions, (v) les réponses insatisfaisantes du gouvernement et (vi) l'omission délibérée par le gouvernement de certaines préoccupations des députés.

Ces dysfonctionnements ont affecté les résultats des séances plénières réservées à l'étude des questions orales et d'actualité. Le tableau VII ci-après qui retrace le nombre de questions examinées en rapport avec celles posées, montre que seulement vingt six (26) questions sur cinquante cinq (55) soit 47,27% des questions posées ont été traitées, dont seulement quatorze (14) de la période d'étude. S'agissant particulièrement des questions d'actualité, onze (11) sur vingt sept (27) soit (40,74%) ont été traitées. Certaines n'ont été examinées qu'après un long délai (un an voire deux ans et plus).

Tableau VII: Point de l'étude des questions orales et des questions d'actualité

Période de référence	Nombre de questions orales					Nombre de questions d'actualité					Total des questions				
	Posées	Questions antérieures examinées	Questions de la période examinées	Total des questions examinées	Ratio	Posées	Questions antérieures examinées	Questions de la période examinées	Total des questions examinées	Ratio	Posées	Questions antérieures examinées	Questions de la période examinées	Total des questions examinées	Ratio
31-10-2008 au 16-04-2009	3	8	0	8	266,67	6	0	1	1	16,67	9	8	1	9	100
17-04-2009 au 26-10-2009	8	1	0	1	12,5	5	0	4	4	80	13	1	4	5	38,46
27-10-2009 au 15-04-2010	7	2	2	4	57,14	8	0	1	1	12,5	15	2	3	5	33,33
16-04-2010 au 31-10-2010	10	0	2	2	20	8	1	4	5	62,5	18	1	6	7	38,89
TOTAL	28	11	4	15	53,57	27	1	10	11	40,74	55	12	14	26	47,27

Source : réalisé à partir des documents de l'Assemblée Nationale.

Le tableau VIII ci-après nous renseigne que onze (11) commissions d'enquête ont été mises en place sur quinze (15) demandes et ont nécessité neuf (9) séances plénières. Cependant, aucun rapport n'a été examiné en plénière et certaines commissions n'ont même pas déposé leur rapport.

Tableau VIII : Point de l'étude des rapports des commissions parlementaires d'information, d'enquête et de contrôle

Période de référence	Nombre de demandes de mise sur pieds de commissions	Nombre de séances consacrées	Nombre de commissions mises en place	Nombre de rapports examinés en plénière
31-10-2008 au 31-03-2009	06	04	04	0
1 ^{er} -04-2009 au 31-10-2009	02	01	02	0
1 ^{er} -11-2009 au 31-03-2010	02	02	02	0
1 ^{er} -04-2010 au 20-10-2010	05	02	03	0
TOTAL	15	09	11	0

Source : réalisé à partir des documents de l'Assemblée Nationale.

Il ne se tient pas assez de séances plénières consacrées au contrôle. Celles qui se tiennent ne sont pas suffisamment fructueuses. Le faible taux de réponses aux questions orales et d'actualité et le défaut d'étude en plénière des rapports des commissions parlementaires d'information, d'enquête et de contrôle traduisent une défaillance de l'institution parlementaire quant à la mise en œuvre de sa seconde mission constitutionnelle. Cette défaillance était d'ailleurs annoncée au niveau des constats relatifs à la préparation.

Conclusion partielle: le déroulement normal des séances plénières est perturbé par la gestion faite par les députés des séances de travail consacrées à l'exécution des différentes activités à leur charge tant en commission qu'en plénière, par une application controversée du règlement intérieur, une préparation insuffisante et une conduite peu rationnelle desdites séances, une politisation des commissions et des obstructions administrative ou juridique au contrôle parlementaire.

B)- Inventaire des constats significatifs de l'état des lieux

Il y a lieu de classer les constats significatifs en des atouts et des problèmes.

1)- Inventaire des atouts

- existence de cadre légal (Constitution, règlement intérieur) ;
- existence de cadre organique (organes de l'Assemblée Nationale) ;
- existence de cadre institutionnel (l'Assemblée Nationale) ;
- délai court des sessions comme source d'incitation à la célérité ;
- possibilité de tenue des sessions extraordinaires ;
- examen préalable des dossiers en commission ;
- participation du gouvernement et des cadres de l'administration aux travaux en commission ;
- existence des structures d'appui technique (CAPAN, UNACEB, PARMAN) ;
- existence effective des archives de l'Assemblée Nationale et du service de la documentation ;
- existence et fonctionnement de l'administration du parlement ;
- existence de jurisprudences de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême ;
- expérience acquise au cours des législatures passées ;
- présence au sein de l'Assemblée Nationale des députés ayant accumulé plusieurs législatures.

2)- Inventaire des problèmes

- retard et absentéisme de certains députés ;
- absence du gouvernement à certains travaux en commission ;
- défaut d'appui efficient de l'administration du parlement (non disponibilité de certains documents essentiels pour l'étude des dossiers en commission, non respect du délai de mise à disposition des députés des rapports, et défaut d'expertise dans certains domaines) ;
- accumulation des dossiers au niveau des commissions;
- renvoi sine die de nombreux dossiers ;
- saisine des commissions inappropriées pour certains dossiers;
- faible fréquence des réunions des commissions ;
- incompétence de certaines commissions saisies et due aux profils parfois inadaptés de leurs membres ;

- délai parfois trop long demandé par des commissions pour l'examen des dossiers en procédure d'urgence ;
- délai parfois trop long mis par le Président pour annoncer en plénière certains projets ou propositions de lois ;
- non respect du délai (48 heures) de convocation des commissions ;
- insuffisance du temps de préparation des députés pour l'examen des dossiers en commission ;
- défaut de préparation des dossiers par les députés ;
- retard dans la transmission de certaines questions au gouvernement ;
- non programmation de nombreuses questions en attente d'être examinées ;
- retard ou absence du gouvernement, ou du député auteur de questions à la séance plénière consacrée à cet effet;
- retard dans la programmation des questions ;
- retard dans la distribution de certaines questions aux députés ;
- faible participation des membres aux travaux en commission ;
- défaut ou retard de dépôt des rapports ;
- défaut d'expertise des députés face à certaines questions ;
- politisation des commissions ;
- non programmation des séances aux fins d'examen des rapports des commissions d'enquête ;
- non mise à disposition des députés de tous les rapports existants ;
- retard et absentéisme des députés à l'hémicycle pour les séances plénières ;
- report d'ouverture, faute de quorum de certaines sessions extraordinaires régulièrement convoquées par le bureau de l'Assemblée Nationale ;
- non respect et méconnaissance des dispositions du règlement intérieur ;
- suspensions fréquentes et longues des séances ;
- insuffisance du temps de parole accordé aux députés au cours du débat général ;
- prises de parole intempestives et désordonnées des députés ;
- mauvaise gestion de l'ordre de prise de parole ;
- mauvaise gestion des motions (d'ordre, de procédure, d'éclaircissement, d'ajournement, de suspension) ;
- prise en compte ou rejet fantaisiste d'amendements ;
- frustrations et perturbations des séances dues à la mauvaise gestion des débats ;

- imprécision de certaines dispositions du règlement intérieur ;
- difficultés à interpréter certaines dispositions du règlement intérieur ;
- obstructions à la bonne évolution des travaux par des manifestations bruyantes, disparition de secrétaires parlementaires et autres manœuvres politiciennes ;
- exécution d'activités accessoires au détriment de celles législatives ;
- faible taux de tenue des séances plénières au cours d'une session ;
- durée excessive consacrée aux désignations des représentants de l'Assemblée Nationale dans les diverses structures, organes et institutions ;
- faible participation des députés à l'amélioration des textes normatifs et régulateurs de l'activité sociale ou de l'activité économique ;
- trop longues discussions sur la qualité des rapports ;
- maîtrise peu satisfaisante des dossiers par certains intervenants ;
- discussions, titre par titre, favorisant l'omission de certaines préoccupations essentielles et des "navettes" dans les textes de lois ;
- défaut de pertinence et de cohérence de certains documents transmis par le gouvernement ;
- longueur des débats relatifs aux lois à caractère politique, contrairement à celles relevant des domaines social, culturel ou économique ;
- obstructions à l'examen de certaines questions orales ou d'actualité délicates par la majorité parlementaire ou par le Président ;
- interpellations de collègue à collègue et injures interdites par le règlement intérieur ;
- insuffisance du temps réservé à l'examen des réponses du gouvernement à certaines questions ;
- réponses insatisfaisantes du gouvernement ;
- omission délibérée par le gouvernement de certaines préoccupations des députés.

Ces différents problèmes identifiés, il convient de choisir la problématique la plus pertinente dont la résolution contribuera efficacement à l'amélioration du fonctionnement de l'Assemblée Nationale.

Section 2 : Ciblage et vision globale de résolution de la problématique

La présente section est consacrée, d'une part à la justification du sujet à partir du choix de la problématique (paragraphe 1), et d'autre part, à la spécification et aux séquences de résolution de cette problématique (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Identification des problématiques et spécification de la problématique de l'étude

Le choix de la problématique de notre étude est précédé de l'exposé des différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations de stage. Cette partie est donc consacrée au regroupement des problèmes identifiés par centres d'intérêt afin de dégager les problématiques possibles d'une part et, au choix d'une problématique et à la justification du sujet, d'autre part.

A)- Identification des problématiques possibles

Les différentes observations inventoriées ci-dessus une fois regroupées par centres d'intérêt ont servi de base à l'identification des différentes problématiques.

1)- Regroupement des problèmes par centres d'intérêt

Le tableau IX ci-après présente les différentes problématiques issues de la synthèse des observations inventoriées ci-dessus:

Tableau IX : Regroupement des problèmes par centres d'intérêt

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problème général	Problématique
1	Mise en œuvre de la procédure parlementaire	<ul style="list-style-type: none"> - Saisine des commissions inappropriées ; - Incompétence de certaines commissions saisies due au profil parfois inadapté de leurs membres ; - Imprécision du règlement intérieur ; - Non respect du règlement intérieur ; - Retard dans la transmission de certaines questions au gouvernement. 	Mise en œuvre non satisfaisante de la procédure parlementaire	Problématique de la mise en œuvre efficace de la procédure parlementaire
2	Production des textes de lois et contrôle parlementaire	<ul style="list-style-type: none"> - Retard dans l'annonce en plénière par le Président de certains projets ou propositions de lois ; - Retard des délais de convocation des commissions et de transmission de certaines questions aux députés ; - Longueur du délai d'examen de certains dossiers et retard dans le dépôt des rapports ; - Retard ou absentéisme du gouvernement ou des députés à certains travaux en commission ; - Retard dans la programmation de certains dossiers en attente d'être examinés tant en commission qu'en plénière ; - Insuffisance quantitative et qualitative de la production législative ; - Accumulation au niveau des commissions des dossiers renvoyés sine die ; - Faible fréquence des réunions des commissions ; - Faible rendement des commissions et des séances plénières en termes de production de lois ; - Défaut de programmation de certaines questions orales ou d'actualité par la direction du parlement ; 	Production insuffisante des textes de lois et contrôle parlementaire peu rationnel et insuffisamment fructueux	Problématique d'une amélioration du fonctionnement des organes de production des textes de lois et du contrôle parlementaire

		<ul style="list-style-type: none"> - Omission délibérée de réponses à certaines questions orales ou d'actualités par les ministres ; - Faible taux de réponses aux questions orales et d'actualité ; - Défaut d'appui efficient de l'administration du parlement. 		
3	Gestion des séances plénières	<ul style="list-style-type: none"> - Faible fréquence des réunions des commissions et le faible taux de tenue des séances plénières au cours d'une session ; - Retard et absentéisme du gouvernement et de certains députés ; - Défaut de préparation des dossiers et défaut d'expertise des députés face à certaines questions ; - Frustrations et perturbations dues à la mauvaise gestion des débats (interventions, motions et amendements); - Suspensions intempestives et obstructions au bon déroulement des séances ; - Défaut de pertinence et de cohérence de certains documents transmis par le Gouvernement ; - Exécution d'activités accessoires au détriment de celles législatives ; - Durée excessive consacrée à l'examen des lois à caractère politique au détriment de celles relevant des domaines social, culturel ou économique ; - Omission délibérée des réponses par le gouvernement et obstruction à l'examen de certaines préoccupations délicates ; - Défaut d'appui efficient de l'administration du parlement. 	Gestion peu efficace des séances plénières	Problématique d'une gestion efficace des séances plénières

Source : réalisé à partir des documents de l'Assemblée Nationale.

2)- Présentation des problématiques possibles

Le tableau ci-dessus a permis de dégager trois (3) différentes problématiques qui se présentent comme suit :

- Problématique de la mise en œuvre efficace de la procédure législative.
- Problématique d'une amélioration du fonctionnement des organes de production des textes de lois et du contrôle parlementaire.
- Problématique d'une gestion efficace des séances plénières.

Après avoir fait l'inventaire des problèmes, leur regroupement par centres d'intérêt, et dégagé chaque problématique possible, il sera procédé à présent au choix et à la spécification de la problématique qui doit sous-tendre notre étude.

B)- Choix et spécification de la problématique de l'étude

L'analyse des divers problèmes identifiés lors de la restitution des constats significatifs que nous avons faits au cours de notre stage, laisse apparaître trois (03) différentes problématiques importantes auxquelles il faut résolument faire face en vue d'améliorer la gestion des séances plénières consacrées aux activités parlementaires.

A ces trois (3) problématiques sont liés trois (3) problèmes généraux que sont la mise en œuvre peu efficace des règles de procédure législative, la production non satisfaisante des textes de lois et le contrôle parlementaire peu rationnel et enfin la gestion peu efficace des séances plénières.

La gestion des séances plénières consacrées aux activités législatives constitue une composante transversale à la fois aux problèmes liés à la mise en œuvre de la procédure législative, au fonctionnement des organes de production des textes de lois et du contrôle parlementaire.

En effet, une bonne stratégie de résolution des questions relatives à la gestion des séances plénières devrait intégrer les problèmes liés à la mise en œuvre des règles de procédure législative et contribuer à l'amélioration du fonctionnement des organes en vue d'une production plus accrue des textes de lois de qualité et rendre effectif et utile le contrôle parlementaire.

C'est pourquoi, notre développement sera consacré à la résolution de la problématique relative à la gestion efficace du problème général qui est la gestion peu efficace des séances plénières de l'Assemblée Nationale.

1)- Nature et spécification de la problématique de l'étude

A la lumière des considérations ci-dessus évoquées, la problématique que nous avons retenue pour les besoins de notre étude est celle relative à la gestion efficace des séances plénières consacrées à l'exécution des missions constitutionnelles de l'Assemblée Nationale. C'est dans cette perspective que le choix de notre thème a porté sur : « *Contribution à la gestion efficace des séances plénières de l'Assemblée Nationale du Bénin* ».

Le problème général qui suscite cette problématique est la gestion peu efficace des séances plénières de l'Assemblée Nationale.

Dans le même cadre, nous avons également ciblé puis synthétisé parmi les différents problèmes liés à cette problématique, ceux qui nous paraissent plus complexes et plus pertinents et dont la résolution contribuera à l'amélioration du problème général. A cet effet, nous avons tenu compte des aspirations exprimées par les députés, toutes tendances confondues, et des autres animateurs du parlement, lors de nos entretiens exploratoires.

Ces problèmes spécifiques sont au nombre de deux (2) :

Problème spécifique n°1 : le manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale.

Problème spécifique n°2 : la conduite peu rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale.

2)- Justification et intérêt du sujet

Les décisions issues des séances plénières sont importantes dans les prérogatives de l'Assemblée Nationale en matière de vote des lois et du contrôle de l'action gouvernementale. Les attentes de la Nation en termes de régulation des affaires sociales et la charge que représente l'Assemblée Nationale pour le trésor public l'obligent à améliorer de façon permanente son rendement. Dans ce cadre, la gestion efficace et performante des séances qui traduit l'indépendance du parlement, exige la prise en compte des contraintes de coût, de temps et de spécificités législatives par tous les organes qui y sont impliqués.

Pourtant, en dépit de tous les efforts fournis par l'ensemble de ses composantes, l'institution parlementaire, au cours de la période de référence, n'a pas comblé les attentes des citoyens et autres observateurs au regard de son rendement. En effet, le

diagnostic établi révèle des insuffisances au niveau du management des hommes, du système parlementaire et des techniques de gestion des réunions.

S'il est une évidence que la gestion des séances plénières incombe au Président de l'Assemblée Nationale, son efficacité voire sa réussite comporte des contraintes et des obligations à prendre en compte par toutes les structures. Ainsi, les activités exécutées tant en amont qu'en aval des plénières doivent porter les mêmes empreintes d'efficacité.

Au nombre de ces trois (3) contraintes relevant du management et mentionnées ci-dessus, que toute organisation qui vise la performance doit intégrer dans son style de direction, celle du délai d'exécution des activités législatives prévues lors des sessions est la seule susceptible d'être maîtrisée par toutes les composantes de l'Assemblée Nationale. En effet, les contraintes coût et spécifications techniques dépendent des ressources financières de l'Etat et de la qualité d'élu des députés ; ceci exclut toutes conditions légales d'âge, de diplôme, de culture, de connaissance, etc.

De ce qui précède, il ressort que l'efficacité de l'activité parlementaire est fondamentalement fonction de la bonne gestion du temps réservé à l'exécution des activités législatives ainsi que des procédures en général et à celles des plénières en particulier.

Le choix de notre sujet de mémoire est motivé par le constat qu'à l'ère de la révolution des technologies de l'information et de la communication, le temps, les procédures et les hommes constituent des leviers essentiels du constat de toutes les organisations qui ont l'ambition d'être performantes.

La productivité individuelle ou des organisations dépend dans une large mesure de leur capacité à planifier et gérer efficacement les procédures.

Les difficultés liées à la gestion du temps consacré au déroulement des activités, sont de nos jours si importantes que certaines organisations qui recherchent l'efficacité et l'efficience se trouvent contraintes de faire appel à une expertise. Autrement, elles entament du coup l'efficacité, la productivité et la performance de celles-ci.

C'est malheureusement le cas de notre parlement qui, malgré les efforts consentis et rappelés dans les rapports d'activités du Président de l'Assemblée Nationale, projette dans l'opinion publique l'image d'un pouvoir législatif peu productif, budgétivore et peu performant ; ceci en raison de la mauvaise gestion du temps de travail et des procédures parlementaires.

Les responsables des organes du pouvoir législatif rappelés ci-dessus sont certainement tous conscients de cette situation et il est souhaité que des initiatives hardies permettent d'appréhender les réelles causes de cet état de chose.

C'est pourquoi, notre travail présente un triple intérêt :

- permettre d'aborder l'importance de la composante "procédure parlementaire" en relation avec la composante "temps", dans la gestion des séances plénières de l'Assemblée Nationale ;
- offrir l'opportunité de recueillir objectivement les réelles causes qui empêchent une meilleure production des textes de lois et une rationalisation du contrôle parlementaire à l'Assemblée Nationale ;
- contribuer à baliser le terrain par la mise à la disposition de l'Assemblée Nationale, des approches de solutions dont la mise en œuvre permettra d'améliorer le travail parlementaire.

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale et résolution de la problématique spécifiée

Il est question de faire ressortir les approches génériques ainsi que les séquences de résolution des problèmes généraux et spécifiques.

A)- Approches génériques

La préoccupation majeure de toute organisation qui se veut performante de nos jours est la gestion des procédures liées aux activités de production ou de service auxquelles elle s'adonne. Aussi, la gestion des procédures est-elle devenue un outil précieux pour la performance des organisations et l'atteinte des objectifs.

En effet, l'efficacité d'une discussion collective, comme c'est le cas au cours des séances plénières au parlement du Bénin, dépend avant tout de son organisation.

Les participants partagent l'entière responsabilité de la réussite ou non de cette réunion avec les organisateurs en ce sens que le défaut d'implication de certains peut donner une autre orientation à la séance.

Or, pour s'impliquer activement dans un débat collectif, il est important de bien le préparer et s'engager personnellement à l'atteinte des objectifs fixés au cours de son déroulement.

Le lien entre la gestion efficace des séances plénières et l'implication effective des députés et des autres organes de l'Assemblée Nationale dans la préparation et le déroulement de ces séances devraient être des valeurs partagées par tous les acteurs.

Ainsi, tous les organes de l'institution parlementaire se doivent de prendre conscience des tâches qui leur incombent dans la mise œuvre efficace et efficiente de la procédure législative en vue de produire des textes de lois en quantité et en qualité dans des délais acceptables d'une part et, assurer un contrôle parlementaire effectif, d'autre part.

La synthèse des approches théoriques par problème est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau X : Synthèse des approches théoriques par problème

Niveau d'analyse	Problèmes	Approches génériques retenues
Général	Gestion peu performante des séances plénières	Approche générique basée sur la théorie générale de la gestion des réunions.
	1 Manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale.	Approche basée sur la théorie générale de la préparation des réunions de résolution de problème portant sur de grands groupes (assemblées).
Spécifique	2 Conduite peu rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale.	Approche basée sur la théorie générale des techniques de conduite des réunions dans les organisations et sur le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

Source : réalisé à partir des documents de l'Assemblée Nationale.

B)- Séquences de résolution de la problématique

La résolution de la problématique de l'étude s'opèrera en deux phases comportant chacune cinq étapes.

Phase n° I : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

1. Fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
2. Identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;
3. Construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;

4. Revue de littérature ;
5. Méthodologie adoptée.

Phase n° II : Diagnostic et approches de solutions

1. Collecte et traitement des données ;
2. Analyse des données et établissement du diagnostic ;
3. Approches de solutions ;
4. Conditions de mise en œuvre des solutions ;
5. Elaboration du Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).

Le cadre de l'étude présenté, les observations de stage restituées, la problématique choisie et spécifiée, le sujet de l'étude justifié, nous aborderons à présent, le deuxième chapitre consacré au cadre théorique de l'étude, aux approches de solutions et aux conditions de leur mise en œuvre.

CHAPITRE II :
DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE
AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE
DES SOLUTIONS

Dans ce chapitre, nous allons d'abord présenter le cadre théorique et méthodologique de l'étude (Section 1), ensuite, restituer les résultats des enquêtes de vérification des hypothèses et formuler les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre pour la résolution de la problématique (Section 2).

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

La fixation des objectifs, la revue de littérature (paragraphe 1) d'une part, et la détermination de la méthodologie adoptée (paragraphe 2) d'autre part, constitueront les deux grandes divisions de la présente section.

Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

Dans ce paragraphe, nous allons fixer les objectifs de notre étude, identifier les causes plausibles des problèmes retenus et formuler des hypothèses (A), avant de présenter la revue de littérature (B).

A)- Objectifs de l'étude et construction du tableau de bord

1)- Objectifs de l'étude

La fixation des objectifs de l'étude sera faite en tenant compte du niveau des problèmes retenus.

Ainsi, l'objectif général de l'étude, au regard du problème général qui est la gestion peu performante des séances plénières, est de déterminer les conditions d'une gestion efficace des séances plénières de l'Assemblée Nationale. Pour atteindre cet objectif général, deux (02) objectifs spécifiques sont visés. Il s'agit :

- pour le problème spécifique n°1, d'identifier les actions favorisant une préparation efficace des séances plénières de l'Assemblée Nationale (objectif spécifique n°1) ;
- pour le problème spécifique n°2, de proposer les mécanismes de rationalité de la conduite des séances plénières de l'Assemblée Nationale (objectif spécifique n°2).

Après la fixation des objectifs, il y a lieu d'identifier les causes possibles pour formuler les hypothèses liées aux différents problèmes spécifiques en résolution et construire le tableau de bord de l'étude.

2)- Construction du tableau de bord de l'étude

Les causes et les hypothèses sont rattachées au niveau d'analyse général et spécifique et sont donc formulées à partir du problème général et des problèmes spécifiques suivant leur rang. Il convient de souligner que les causes présentées à ce stade de notre étude sont des causes présumées, c'est-à-dire qu'elles sont supposées être à l'origine des différents problèmes identifiés. Ainsi, elles pourront être confirmées ou infirmées par les enquêtes. Elles sont classées par ordre croissant et analysées dans cet ordre pour leur pertinence.

a)- Identification des causes et formulation des hypothèses

➤ *Causes et hypothèses liées au problème spécifique du manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale*

Pour ce problème, nous avons identifié plusieurs causes possibles regroupées en trois (3) grandes rubriques.

- La responsabilité de la direction et de l'administration du parlement :
 - la non maîtrise des règles essentielles de préparation efficace des séances plénières de l'Assemblée Nationale;
 - la méconnaissance des travaux préparatoires des plénières en commission et par l'administration du parlement ;
 - la non appropriation des dispositions du règlement intérieur relatives à la préparation des séances plénières et à leur déroulement ;
 - le défaut d'obligation fait aux députés de s'approprier les sujets en discussion à l'Assemblée Nationale.

- La qualité des travaux en commission :
 - les rapports des commissions ne sont pas suffisamment techniques et débarrassés de considérations partisans afin de permettre au parlement d'opérer ses choix en toute responsabilité ;
 - les rapports des commissions ne sont pas assez documentés pour éclairer les députés non membres des commissions techniques en charge des dossiers.

- La non préparation des députés :
 - la possibilité donnée aux députés, à travers une pratique parlementaire, de formuler des amendements en pleine séance plénière et de les voir pris en compte sans la réunion préalable de la commission en charge du dossier ;
 - la découverte tardive des rapports des commissions permanentes dans les casiers des députés (le jour de la tenue de la séance plénière) ;
 - l'inexistence d'un mécanisme d'information de l'ensemble des députés à propos des dossiers au rôle des commissions permanentes ;
 - la non détermination préalable du temps de parole affecté en plénière à chaque groupe parlementaire ou à chaque député pour débattre de chaque sujet ;
 - le manque de concertation, d'encadrement et de renforcement des capacités des groupes parlementaires.

Lorsque nous procédons à la classification des trois (3) rubriques ci-dessus identifiées par ordre croissant d'importance, nous nous rendons compte que celle relative à la responsabilité de la direction et de l'administration du parlement et plus spécifiquement, la cause relative à la non maîtrise des règles essentielles de préparation efficace des séances plénières paraît être à l'origine du problème spécifique n°1 : ***le manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale***. C'est la cause la plus plausible par sa pertinence dans l'exécution des tâches à mettre en œuvre pour la gestion efficace des séances plénières.

Dans cette perspective, l'hypothèse est formulée de la façon suivante :

« Le manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale s'explique par la non maîtrise des règles essentielles de préparation efficace des séances plénières » (Hypothèse spécifique n°1).

➤ ***Causes et hypothèses liées au problème spécifique relatif à la conduite peu rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale.***

Face à ce problème spécifique, nous avons identifié plusieurs causes :

- la méconnaissance des techniques de conduite des réunions de résolution de problème ;
- la mauvaise application des règles de procédure prévues par le règlement intérieur en matière de gestion des séances plénières par les députés et la direction de la séance ;

- l'ignorance des techniques de gestion du temps et de gestion axée sur les résultats ;
- l'inadéquation ou l'imprécision de certaines dispositions du règlement intérieur.

Pour une bonne conduite des séances plénières de l'Assemblée Nationale, il ne suffit pas seulement de respecter les étapes y relatives (présentation du rapport des activités de la précédente séance, lecture du rapport des travaux en commission, ouverture des débats, interventions des participants, discussion des amendements, vote des propositions, projets de lois ou des résolutions). Il faut que les discussions soient bien conduites pour permettre l'atteinte des résultats. Il ne faut pas que la conduite des débats génère des frustrations. Pour y parvenir, il faut non seulement maîtriser les règles et techniques qui gouvernent les réunions d'assemblée, mais aussi et surtout assurer l'application des règles de procédure prévues au règlement intérieur en matière de gestion des séances plénières aussi bien par les députés que par la direction de la séance.

Ainsi, la mauvaise application des règles de procédure prévues par le règlement intérieur en matière de gestion des séances plénières par les députés et la direction de la séance constitue la cause plausible de la conduite peu rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale.

Aussi, avons-nous formulé l'hypothèse comme suit :

« La conduite peu rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale est due à la mauvaise application des règles de procédure prévues par le règlement intérieur en matière de gestion des séances plénières par les députés et la direction de la séance » (Hypothèse spécifique n°2).

➤ ***Causes et hypothèses liées au problème général***

Les causes et les hypothèses spécifiques sont les manifestations des causes et hypothèses générales.

b)- Tableau de bord de l'étude

Tableau XI : Tableau de bord relatif au thème « Contribution à la gestion efficace des séances plénières de l'Assemblée Nationale du Bénin »

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes	Hypothèses
Niveau général	<u>Problème général</u> : Gestion peu performante des séances plénières	<u>Objectif général</u> : Déterminer les conditions d'une gestion efficace des séances plénières	Cause Générale	Hypothèse Générale
Niveau spécifique	1 <u>PS1</u> : Manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale.	<u>OS1</u> : Identifier les actions qui favorisent une préparation efficace des séances plénières de l'Assemblée Nationale.	<u>CS1</u> : Non maîtrise des règles essentielles de préparation efficace des séances plénières.	<u>HS1</u> : Le manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale s'explique par la non maîtrise des règles essentielles de préparation efficace de ces séances.
	2 <u>PS2</u> : Conduite peu rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale.	<u>OS2</u> : Proposer les mécanismes de rationalité de la conduite des séances plénières de l'Assemblée Nationale.	<u>CS2</u> : mauvaise application des règles de procédure prévues par le règlement intérieur en matière de gestion des séances plénières par les députés et la direction de la séance	<u>HS2</u> : La conduite peu rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale est due à la mauvaise application des règles de procédure prévues par le règlement intérieur en matière de gestion des séances plénières par les députés et la direction de la séance.

Source : réalisé à partir des documents de l'Assemblée Nationale.

B)- Revue de la littérature

La présente revue de littérature se fera au regard des écrits d'auteurs. Elle nous permettra de faire le point des connaissances relatives au problème général à travers les deux problèmes spécifiques identifiés.

1)- Exposé des contributions antérieures au problème lié à la préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale

a)- La préparation des réunions de manière générale

Réussir la préparation d'une réunion soulève avant tout la question de sa légitimité : la réunion constitue-t-elle la meilleure technique pour traiter la question qui se pose?

Une fois cette étape franchie, il importe d'identifier la typologie de la réunion en fonction de ses objectifs. Ainsi, une réunion peut avoir pour but de résoudre un problème : dans ce cas, elle est classée dans la catégorie des réunions de résolution de problème. Selon PIROTTON, G. il s'agit de réunir les participants pour s'appuyer sur les ressources que sont leurs compétences et leurs connaissances du problème⁸.

Les séances plénières de l'Assemblée Nationale constituent donc des réunions de résolution de problème en ce sens qu'elles concourent à résoudre un problème ou à prendre une décision sous forme de loi, en terme de résolution ou de recommandation.

Outre l'identification de la typologie d'une réunion, la phase de préparation doit être soumise à un certain nombre d'étapes. En effet, Claude SAUREL estime que « dès lors que chaque participant connaît d'une part le rôle de l'animateur, l'ordre du jour, l'objectif de la réunion, les enjeux de la solution à rechercher et d'autre part le temps réservé, les autres participants, la salle de réunion, la date et les horaires, la préparation personnelle est facilitée, le stress de l'inconnu est sensiblement diminué même si les représentations inconscientes du pouvoir et du comportement des autres faussent la perception de la réalité⁹».

Ainsi, après une identification claire des problèmes existants, il convient de définir avec rigueur les objectifs de la rencontre afin de recentrer les débats en cas d'égarement et de vérifier l'atteinte de ces objectifs à l'issue de la réunion. C'est cela la finalité des rapports des travaux en commission qui suggèrent aux députés la conduite à tenir. Dans son ouvrage intitulé "Bien conduire une réunion", Claude SAUREL nous apprend que les objectifs d'une réunion peuvent être : « la recherche de solution en vue d'un objectif partagé, la prise de décisions, la diffusion d'informations, le recueil d'informations, le débat contradictoire, la négociation d'un accord, d'un contrat, la résolution d'un litige technique, juridique ou d'un désaccord personnel ... Si ces objectifs peuvent être

⁸ PIROTTON, G. (2012) : www.users.skynet.be/gerard.piroton

⁹ SAUREL, C. (2005): **Bien conduire une réunion**, p 29.

recherchés isolément, il est fréquent que plusieurs d'entre eux sinon tous s'invitent à une réunion¹⁰».

Outre la définition des objectifs, la composition des groupes de travail doit être déterminée au préalable. Elle est fonction de la finalité de la réunion et est liée au choix et au nombre des participants. Selon SAUREL, «on distinguera les participants permanents... et les participants temporaires choisis pour leur expertise¹¹». Cette étape est d'office réglée par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui définit les modalités de création des commissions permanentes ou spéciales.

Viens ensuite l'étape de la programmation de la réunion: le choix du jour de la réunion doit se faire en évitant les veilles de départ ou les retours de vacances, si l'on souhaite avoir des participants véritablement concentrés sur leur sujet. En ce qui concerne l'heure, «intellectuellement, les réunions du matin sont plus toniques et productives¹²».

Par ailleurs, la convocation adressée à tous les participants comporte généralement l'ordre du jour, l'objectif, le type de réunion, le jour, l'heure et la durée de la réunion, le lieu, le plan de travail prévu et un dossier préparatoire si possible.

Pour finir, il appartient à l'animateur de la réunion de prévoir, pour chaque point du débat, une durée approximative, et de motiver les participants. En effet, selon SAUREL, «la qualité des documents de travail sera d'autant plus appréciée si les participants peuvent la recevoir quelques jours avant la réunion. Ils pourront l'étudier, nourrir leur réflexion et préciser leurs propositions. Bref, ils pourront déjà s'engager dans la réunion¹³».

Quant aux participants, il importe qu'ils veillent à mettre à jour leur agenda papier et électronique, individuel ou en réseau afin de contribuer à la réussite de la réunion¹⁴.

¹⁰ SAUREL, C. (2005): **Bien conduire une réunion**, p 61.

¹¹ SAUREL, C. (2005): **Bien conduire une réunion**, p 79.

¹² SAUREL, C. (2005): **Bien conduire une réunion**, p 89.

¹³ SAUREL, C. (2005): **Bien conduire une réunion**, p 93.

¹⁴ SAUREL, C. (2005): **Bien conduire une réunion**, p 89.

b)- La préparation des réunions de manière spécifique

Il s'agit ici de rappeler comment se préparent de façon pratique les séances plénières de quelques assemblées. L'examen détaillé de cette préparation se fera essentiellement à travers les cas de la France et du Bénin, auxquels on rapportera d'autres particularités du Sénégal et de la Belgique.

La plupart des textes réglementant les parlements francophones s'inspirent essentiellement des textes français avec quelques nuances.

Dans le cas de la France, l'examen en première lecture d'un texte déposé devant une assemblée comporte plusieurs étapes : l'examen par une commission, l'inscription à l'ordre du jour et, enfin, la discussion en séance publique. Il en est de même dans les assemblées des pays cités ci-dessus. Pour les pays disposant d'un sénat, cette procédure est, dans ses grandes lignes, la même au Sénat, bien que des différences, parfois non négligeables, existent entre les deux (2) assemblées.

- L'examen en commission

Une fois déposé, tout texte est renvoyé à l'examen d'une commission. Cette commission peut être une commission spéciale, c'est-à-dire une commission constituée spécialement pour l'examen d'un projet ou d'une proposition. Pour la plupart des textes, l'examen est effectué par l'une des huit (8) commissions permanentes de l'Assemblée Nationale (six au Sénat).

Le renvoi des textes à l'une ou l'autre des commissions permanentes est effectué par le Président de l'Assemblée Nationale en fonction de leurs compétences respectives, telles qu'elles sont définies par le règlement de l'Assemblée. Une ou plusieurs autres commissions permanentes peuvent se saisir pour avis.

La commission saisie d'un texte désigne parmi ses membres un rapporteur chargé de présenter, au nom de celle-ci, un rapport qui sera imprimé et distribué.

Au Bénin, les rapporteurs sont désignés en début de toute législature et pour toute la durée de ladite législature. Les dossiers à étudier en commission sont distribués aux députés lors de leur convocation 48 heures avant l'examen des dossiers en commission.

Au Sénégal, on retient que le délai de distribution des dossiers est de dix (10) jours au moins avant leur examen par la commission compétente sauf en cas d'urgence motivée.

Sur les textes, projets ou propositions de loi qui lui sont soumis, la commission, après avoir procédé à des auditions et à un examen approfondi des articles, adopte un rapport qui présente ses conclusions. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en France, la discussion en séance plénière porte, sauf pour les projets de révision constitutionnelle, sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité introduits par la commission et non sur le texte initialement déposé. A cet effet, la commission peut :

- proposer un nouveau texte, intégrant les amendements des députés ou du gouvernement acceptés par elle ;
- adopter le texte dans sa rédaction initiale ;
- rejeter le texte.

Dans ces deux derniers cas, si la commission ne présente pas de texte, la discussion s'engage en séance plénière sur le texte initial.

Au Bénin, tous les textes introduits par le gouvernement peuvent subir des modifications et seuls les textes introduits par la commission sont discutés en plénière.

Les commissions sont donc consacrées comme étant des groupes de travail technique et l'étude des dossiers en commission constitue une étape incontournable de la préparation des séances plénières destinées au vote des lois. Il en est de même des bureaux et des groupes parlementaires qui sont également des groupes de travail qui participent à la préparation des séances plénières.

En Belgique, il convient de retenir que les collaborateurs (secrétaire, collaborateur scientifique accrédité,) des groupes politiques peuvent assister leurs membres au cours des réunions en commission qui ne sont pas ouvertes au Bénin.

- L'inscription à l'ordre du jour

Pour être discuté en séance publique, un projet ou une proposition de loi doit être inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée.

En France, la Constitution prévoit un délai minimal de six (6) semaines entre le dépôt d'un texte et sa discussion en séance (quatre semaines pour les textes transmis par l'autre assemblée). Ces délais ne s'appliquent pas pour les projets de lois de finances, de financement de la sécurité sociale ou les projets de loi relatifs aux états de crise. Ils ne s'appliquent pas non plus lorsque le gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée (dans ce cas, un délai minimal de quinze jours est maintenu pour les seuls

projets et propositions de lois organiques) et que les conférences des présidents ne s'y sont pas conjointement opposées.

Au Bénin, il n'existe aucun délai pour l'examen des textes et un texte de loi déposé peut-être adopté en moins de quinze (15) jours voire une (1) semaine. Tout comme il peut ne pas être étudié pendant plusieurs années.

Le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Sénégal prévoit que les propositions doivent être examinées lors de la session qui a connu leur dépôt ou au plus tard lors de la session suivante ou à une session extraordinaire convoquée à cet effet.

La Constitution française institue aussi un partage de l'ordre du jour, qui est fixé par chaque assemblée :

- deux semaines sur quatre sont réservées prioritairement au gouvernement qui arrête la liste des textes qu'il veut faire figurer à l'ordre du jour et fixe l'ordre dans lequel ils seront discutés, ainsi que leur date de discussion. Pour assurer une bonne programmation des travaux, le gouvernement informe au préalable les assemblées et notamment leurs commissions ;
- une semaine sur quatre est réservée par priorité au contrôle du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ;
- une semaine sur quatre est réservée à un ordre du jour législatif fixé par chaque assemblée ;
- une journée par mois est consacrée à un ordre du jour réservée aux initiatives des groupes d'opposition ou minoritaires.

Les diverses propositions d'ordre du jour formulées pour les deux semaines réservées à un ordre du jour fixé par chaque assemblée sont recueillies par la Conférence des Présidents, qui en fait la synthèse, laquelle est ensuite soumise au vote de l'assemblée concernée.

Si ces deux semaines sont a priori dédiées l'une au contrôle, l'autre à l'initiative, l'Assemblée peut en réalité inscrire des textes à l'ordre du jour de la semaine de contrôle, ou consacrer au contrôle certaines séances de la semaine législative. Enfin, les projets de lois de finances, de financement de la sécurité sociale, les projets transmis par l'autre assemblée depuis plus de six semaines et les projets relatifs aux états de crise sont, à la demande du gouvernement, inscrits à l'ordre du jour de ces deux semaines par priorité.

Au Bénin, l'ordre du jour est essentiellement fixé par le bureau de l'Assemblée Nationale. Toutefois, lorsque le gouvernement demande une session extraordinaire, elle est de droit et l'ordre du jour demandé par le gouvernement est retenu.

2)- Exposé des contributions antérieures au problème lié au déroulement des séances plénières de l'Assemblée Nationale

Elles seront abordées de manière générale, puis spécifique :

a)- Le déroulement des réunions de manière générale

Généralement les réunions de résolution de problème s'exécutent en trois étapes :

➤ L'ouverture de la réunion

La phase de démarrage est l'occasion pour l'animateur de réunir les participants autour de l'objectif de la réunion, de préciser les conditions pratiques de déroulement de la séance¹⁵ notamment la durée de la réunion, les horaires (pause) et les différentes étapes de la progression.

De façon générale en ce qui concerne les assemblées, le règlement intérieur organise cette étape.

➤ Les échanges

A cette étape, l'animateur structure la progression du groupe vers l'objectif en veillant à gérer les perturbations qui peuvent être de quatre ordres : temporel, contractuel, comportemental et matériel¹⁶. Selon BOUVARD C. et BUISSON M. l'animateur doit « redéfinir sans trêve les fonctions et les tâches, limiter les prises de pouvoir et les empiètements en faisant circuler les informations, en incitant au dialogue et aux explications sereines avant que les conflits ne soient trop graves¹⁷». Il doit « REFORMULER POUR ETRE SUR D'AVOIR BIEN COMPRIS¹⁸».

➤ La clôture des débats

Selon SAUREL, « le véritable échec, ce n'est pas de terminer une réunion sans avoir atteint l'objectif. C'est avant tout de ne pas en connaître les raisons! C'est aussi de

¹⁵ SAUREL, C. (2005): **Bien conduire une réunion**, p 127.

¹⁶ SAUREL, C. (2005): **Bien conduire une réunion**, p 128.

¹⁷ BOUVARD, C. BUISSON M. (1994): **Gérer et animer un groupe**, p 50.

¹⁸ BOUVARD, C. BUISSON M. (1994): **Gérer et animer un groupe**, p 59.

penser avoir atteint l'objectif en ayant laissé un certain nombre de questions sans réponse!¹⁹». Le groupe doit donc se séparer sur des conclusions claires pour tous en veillant à définir clairement les modalités pratiques d'application des actions retenues afin de les rendre opérationnelles.

b)- Le déroulement des réunions de manière spécifique

Tout comme dans le cadre de la préparation, le déroulement des séances plénières sera exposé à travers les exemples des parlements de la France, du Bénin, du Sénégal et de la Belgique.

Pour des raisons d'efficacité, les travaux en commission et en séance plénière au Sénégal ne peuvent aller au-delà de minuit tandis qu'au Bénin, cette restriction n'est pas prévue par le règlement intérieur.

De manière spécifique le déroulement des séances plénières au sein du parlement encore appelé examen ou discussion en séance publique, s'articule en trois phases : la phase d'examen générale, la phase d'examen détaillé, le vote de l'ensemble du texte et la clôture.

Au parlement français, la conférence des présidents peut organiser soit la phase d'examen général, soit l'ensemble de la discussion. Elle organise la discussion générale d'un texte, fixe sa durée globale, répartit ensuite entre les groupes politiques en tenant compte de leurs effectifs.

Au Bénin, cette organisation est faite par le Président de l'Assemblée Nationale avec l'appui du bureau. Il consulte au besoin les membres de la Conférence des présidents.

- La phase d'examen général

Elle est essentiellement une phase de présentation. Le président de séance, après avoir appelé le texte à l'ordre du jour, donne la parole au gouvernement représenté par le ministre concerné par la discussion, puis au rapporteur de la commission. Au Bénin, le gouvernement n'intervient que pour répondre aux préoccupations des députés ou compléter ou critiquer l'exposé du rapporteur de la commission. Il n'intervient pas en premier.

¹⁹ SAUREL, C. (2005): **Bien conduire une réunion**, p 144.

Dans cette phase d'examen, peut s'intercaler la discussion de motion de procédure, motion de rejet préalable, motion de renvoi en commission dont l'adoption, d'ailleurs exceptionnelle, a pour effet d'entraîner le rejet du texte (motion de rejet préalable) ou la suspension du débat (motion de renvoi) avant même que ne s'engage l'examen détaillé du texte.

En France, les députés sont inscrits dans la discussion générale par leur président de groupe et l'ordre de passage des orateurs est déterminé par le Président en respectant une alternance entre les groupes.

Au Bénin, cette alternance n'est pas respectée. La parole est donnée par rangée dans l'ordre d'inscription et les députés peuvent également s'inscrire individuellement.

Au Sénégal, le débat législatif est libre et le temps de parole pour chaque orateur est de quinze (15) minutes et peut être réduit jusqu'à cinq (5) minutes en fonction du nombre d'orateurs inscrits.

Dans le cas du Sénat de Belgique, lorsque le bureau décide de l'organisation d'un débat thématique à l'occasion d'une demande d'explication, l'auteur de ladite demande bénéficie d'un temps de parole de quinze (15) minutes contre dix (10) pour les autres orateurs. Il bénéficie en outre, à l'exclusion de tout autre membre, de cinq (5) minutes pour donner une réplique à la réponse du ministre (article 72 alinéa 5 du règlement intérieur du Sénat de la Belgique).

- La phase d'examen détaillé

Elle consiste dans la discussion article par article du texte. Cette phase est largement dominée par le débat sur les modifications proposées par voie d'amendements. Au Bénin, cette discussion peut se faire autrement (titre par titre si l'Assemblée le décide).

- ***L'examen des articles***

Les amendements peuvent être présentés par tous les participants au débat : gouvernement, commissions au fond et pour avis, et députés à titre individuel. Pour la bonne organisation des travaux, les amendements, excepté ceux présentés par le gouvernement ou la commission, doivent avoir été déposés dans certains délais et, au plus tard à 17 heures le troisième jour ouvrable qui précède le début de l'examen du texte en séance publique (des délais spécifiques s'appliquent lors de la discussion des lois de

finances). A l'exception des amendements du gouvernement, les amendements doivent satisfaire, comme les propositions de loi, à des conditions de recevabilité financière.

Au Bénin, le gouvernement ne présente pas d'amendement. Il peut toutefois le faire à travers les députés qui lui son acquis.

Au Sénégal, les contre projets et les amendements sont déposés par écrit sur la table du Président de l'Assemblée qui en donne copie aux commissions. S'ils interviennent en plénière, l'assemblée décide alors si les amendements seront discutés immédiatement ou renvoyés en commission tandis qu'au Bénin, le sort des amendements est décidé par le président de séance.

Le président de séance appelle les articles dans l'ordre de leur numérotation. La discussion porte sur chaque article et sur tous les amendements qui s'y rapportent.

Les députés peuvent s'inscrire, pour deux (2) minutes, dans la discussion d'un article. Lorsque deux orateurs d'avis contraires se sont exprimés, la clôture de la discussion peut être décidée par le président de séance ou proposée par un membre de l'Assemblée (l'Assemblée se prononce alors après qu'un orateur au maximum se soit exprimé contre la clôture).

Au Bénin, ce délai de discussion n'est pas précisé dans le règlement intérieur. Le temps accordé aux interventions est donc défini par le président de séance.

Après ces interventions, le président de séance appelle les amendements. La parole est donnée à l'auteur de l'amendement pour deux minutes, puis au rapporteur et au ministre pour qu'ils donnent leur avis et, enfin, à un orateur hostile à l'amendement ; le président de séance a la faculté d'autoriser un orateur à répondre à la commission et un autre au gouvernement (en cas d'avis identique, un seul orateur est autorisé à répondre simultanément à la commission et au gouvernement).

L'ordre d'appel des amendements présente une grande importance pour le déroulement du débat, ne serait-ce que parce que l'adoption d'une solution entraîne automatiquement l'élimination des solutions concurrentes. Les principes de base de la mise en discussion des amendements conduisent à aller du général au particulier : une suppression d'article est appelée avant la suppression d'un alinéa, etc. Lorsque plusieurs amendements concernent la même partie du texte, ils sont appelés en fonction de leur plus ou moins grand éloignement du texte initial. Les amendements sont mis en discussion puis aux voix, un par un, en suivant l'ordre découlant de ces principes.

Les dispositions du règlement intérieur relatives à la gestion des amendements ne sont pas suffisamment détaillées au Bénin.

- ***Les votes***

Après l'examen du dernier amendement présenté sur un article, l'Assemblée vote sur cet article, éventuellement modifié, la discussion du texte se poursuivant dans les mêmes conditions, article par article, jusqu'au dernier d'entre eux.

- ***Le « temps législatif programmé »***

Depuis la réforme du règlement de l'Assemblée Nationale française du 27 mai 2009, la Conférence peut également, sous certaines conditions, décider d'appliquer à un texte la procédure « du temps législatif programmé ». Cette possibilité a été ouverte par la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, prévue par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Il s'agit de fixer une durée maximale pour l'examen de l'ensemble d'un texte, 60% du temps étant attribué aux groupes de l'opposition puis réparti entre eux à proportion de leur effectif numérique. Le reste du temps est réparti de la même façon entre les groupes de la majorité et les non-inscrits.

Toutes les interventions des députés sont décomptées du temps de leur groupe, à l'exception de celles des présidents de groupe qui disposent à titre personnel d'un temps supplémentaire, des rapporteurs des commissions saisies au fond et pour avis, et du président de la commission saisie au fond.

Les présidents de groupe peuvent obtenir, de droit, qu'une durée minimale soit consacrée à un texte, et, une fois par session, ils peuvent obtenir un allongement exceptionnel de cette durée dans une limite maximale. Ces durées minimale et maximale ont été fixées respectivement à trente et cinquante heures par la Conférence des Présidents, qui peut, à tout moment augmenter la durée prévue pour l'examen d'un texte, si elle constate que celle-ci est insuffisante.

Lorsque le « temps législatif programmé » s'applique, la durée de la discussion générale n'est pas limitée et dépend du temps que les différents groupes souhaitent lui consacrer. Le temps de parole sur chaque article, comme celui consacré à la défense de chaque amendement, n'est pas limité non plus. Cependant, lorsqu'un groupe a épuisé

tout le temps qui lui était alloué, la parole est refusée à ses membres, et ses amendements sont mis aux voix sans débat.

Un temps supplémentaire est accordé, sur demande d'un président de groupe, à chaque groupe et aux non-inscrits, lorsque le gouvernement ou la commission saisie au fond dépose un amendement après l'expiration des délais opposables aux députés. Ce temps supplémentaire ne peut être utilisé que sur l'article ou l'article additionnel sur lequel porte l'amendement déposé hors délai.

Si un président de groupe s'y oppose, le « temps législatif programmé » ne peut s'appliquer lorsque la discussion d'un texte en première lecture intervient moins de six (6) semaines après son dépôt ou moins de quatre (4) semaines après sa transmission.

Sans être spécifiquement prévu par les textes, la consultation des rapports et procès verbaux révèle que l'Assemblée Nationale du Bénin a une pratique qui s'apparente au « temps législatif programmé » en ceci qu'elle décide de fixer le temps maximum réparti de façon proportionnelle entre les groupes parlementaires et les non inscrits.

- Le vote de l'ensemble du texte et la clôture

A l'issue de l'examen des articles, le président de séance met ensuite aux voix l'ensemble du texte, éventuellement modifié par les amendements précédemment adoptés. Ce dernier vote peut être précédé d'explications de vote, qui sont accordées à raison d'un orateur par groupe, pour une durée de cinq (5) minutes. Quand le « temps législatif programmé » est appliqué, tous les députés qui le souhaitent disposent de cinq (5) minutes, avant le vote sur l'ensemble du texte, pour une explication de vote personnelle non décomptée du temps de leur groupe.

Au Bénin, tout député a droit à une explication de vote de cinq (5) minutes qu'il peut faire avant ou après le vote.

Les votes ont lieu normalement à main levée. En cas de doute sur le résultat d'un vote à main levée, le président de séance procède au vote par assis et levé. Dans ces deux cas, aucune précision sur le sens des votes des députés présents n'apparaît au compte rendu des débats.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

La méthodologie adoptée est abordée en deux dimensions : la dimension empirique et les dimensions théoriques.

A)- Dimension empirique de la méthodologie adoptée

La dimension empirique s'appuie exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. En l'espèce, elle nous permettra d'indiquer la méthode d'enquête que nous entendons utiliser pour identifier des causes réelles qui ont engendré les problèmes en étude.

Ainsi, l'approche empirique retenue recouvre les étapes ci-après :

- objectifs de la collecte de données ;
- cadre de l'enquête et population ciblée ;
- nature de la collecte des données ;
- échantillonnage ;
- spécification des données à mobiliser ;
- conception des questionnaires ;
- technique de dépouillement des données ;
- outils de présentation des données.

1)- Objectifs de la collecte de données

Notre enquête a pour objectif de mobiliser les données relatives aux causes réelles qui fondent les problèmes identifiés afin de procéder à la vérification de nos hypothèses de base.

Concrètement, les enquêtes nous permettront de voir si :

- le manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale est dû à la non maîtrise des règles essentielles de préparation efficace des ces séances ;
- la conduite peu rationnelle des séances s'explique par la mauvaise application des règles de procédure prévues par le règlement intérieur en matière de gestion des séances plénières par les députés et la direction de la séance.

2)- Cadre de l'enquête et population ciblée

Le cadre de notre étude est l'Assemblée Nationale. La population mère est composée de l'ensemble des quatre vingt trois (83) députés d'une part, les journalistes accrédités à l'Assemblée Nationale, les anciens députés qui fréquentent encore l'institution et les fonctionnaires et autres agents de l'administration du parlement.

3)- Nature de la collecte de données

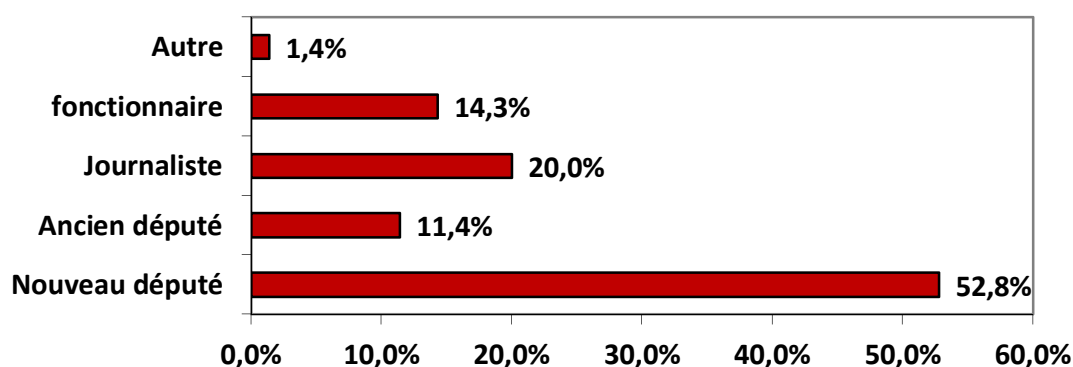
Nous avons utilisé la technique du sondage comme procédé de collecte de données afin de pouvoir vérifier les hypothèses émises. Le questionnaire est le moyen par lequel ce sondage a été réalisé. Nous avons également fait des entretiens directs.

Le questionnaire porte sur les deux problèmes spécifiques de notre étude et est adressé à certains députés, à des journalistes accrédités au parlement de même qu'à des fonctionnaires et autres agents de l'administration du parlement.

4)- Echantillonnage

Au total, soixante-dix (70) individus ont été enquêtés dont majoritairement trente-sept (37) députés de la sixième législature (2011-2015), et quatorze (14) journalistes accrédités au parlement. Les enquêtés sont majoritairement des hommes pour un pourcentage de 87,7% contre 12,3% pour les femmes. Le graphique ci-après renseigne sur la composition de l'échantillon.

Graphique I : Répartition des enquêtés selon leur qualité



5)- Spécification des données mobilisées

Les données mobilisées à travers nos enquêtes concernent :

- la justification donnée par les enquêtés sur les causes des problèmes en étude ;
- les suggestions formulées relativement aux solutions possibles.

6)- Conception du questionnaire

Pour une meilleure compréhension des préoccupations le questionnaire a été conçu exclusivement par rapport aux problèmes spécifiques et à la recherche d'éventuelles solutions existantes.

7)- Technique de dépouillement des données

Après avoir recueilli les données, nous avons procédé à un dépouillement manuel des résultats. Quant à leur traitement, nous avons eu recours, en ce qui concerne les données numériques, à un traitement informatique pour déterminer les pourcentages afin de les comparer à nos seuils de décisions et d'en tirer les conclusions idoines.

8)- Outils de présentation des données

Les résultats obtenus sont présentés sous forme de graphiques et de tableaux afin de vérifier les hypothèses.

B)- Dimensions théoriques de la méthodologie adoptée

Il s'agit pour nous ici, de procéder aux choix théoriques liés aux différents problèmes spécifiques.

1)- Choix théorique lié au problème du manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale

a)- Présentation de la théorie choisie

Nous avons remarqué dans la revue de littérature que, outre les dispositions du règlement intérieur et les théories générales sur l'organisation des réunions, aucune théorie n'a été développée sur les voies et moyens pour une action efficace de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale du Bénin.

b)- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse

En vue de vérifier l'hypothèse liée au problème du manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale, nous avons décidé que sera retenu tout item dont le poids aurait atteint au moins 40% du total des fréquences relatives. Il s'agit de trouver des solutions aux facteurs qui limitent l'efficacité des séances plénières. Il est indiqué à cet effet, de ne négliger aucune cause significative. C'est pourquoi, plutôt que de retenir un seuil de 50% correspondant à la moyenne, nous avons choisi de retenir un seuil de 40%. Au-delà de toute considération d'ordre théorique et juridique, l'Assemblée Nationale est un milieu où les opinions sont influencées par les positions politiques et la subordination de certains agents administratifs.

2)- Choix théorique lié au problème de la conduite peu rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale

a)- Présentation de la théorie retenue

Par rapport aux techniques de conduite des séances plénières dans les assemblées parlementaires, la revue de littérature n'a pas non plus permis d'identifier une théorie. A ce niveau, il faut mentionner qu'à défaut d'outil théorique d'analyse, nous fonderons notre analyse essentiellement sur les seuils de décisions.

b)- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse

Pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la conduite peu rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale, il sera, tout comme pour la vérification de la première hypothèse, pris en compte l'item dont le poids aurait atteint au moins 40% du total des fréquences relatives.

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions

Les enquêtes pour la vérification des hypothèses (paragraphe 1), d'une part, les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre (paragraphe 2), d'autre part, constituent les différentes parties de cette section.

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérifications des hypothèses

Ce paragraphe regroupe la collecte et la présentation des données, l'analyse des résultats, la vérification des hypothèses. Il traite aussi des difficultés rencontrées et des limites des données recueillies.

A)- Présentation et réalisation de l'enquête

L'échantillon sur lequel s'est basée la mobilisation des données de l'enquête est de soixante-dix (70) individus.

Ce questionnaire a été testé sur un groupe restreint de l'échantillon afin d'apprécier le niveau de compréhension des enquêtés et a été corrigé en fonction des observations faites.

La réalisation de l'enquête proprement dite a commencé en novembre 2010. Elle a été marquée par une phase d'enquête documentaire, l'administration des questionnaires,

la collecte et le traitement des données. Suite à certaines contraintes d'ordre politique ou liées à nos fonctions de député, cette enquête a connu une interruption pour s'achever en février 2012.

Les entretiens avec les personnes ressources identifiées se sont déroulés sur leur lieu de travail.

Les résultats des enquêtes réalisées seront présentés et analysés en tenant compte de chacun des problèmes spécifiques en résolution.

Ici, il convient de souligner qu'environ 20% des enquêtés n'ont pas fourni de réponse au questionnaire.

1)- Présentation et analyse des résultats de l'enquête relative au manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale

Il s'agit de comprendre ce qui explique l'insuffisance de la préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale.

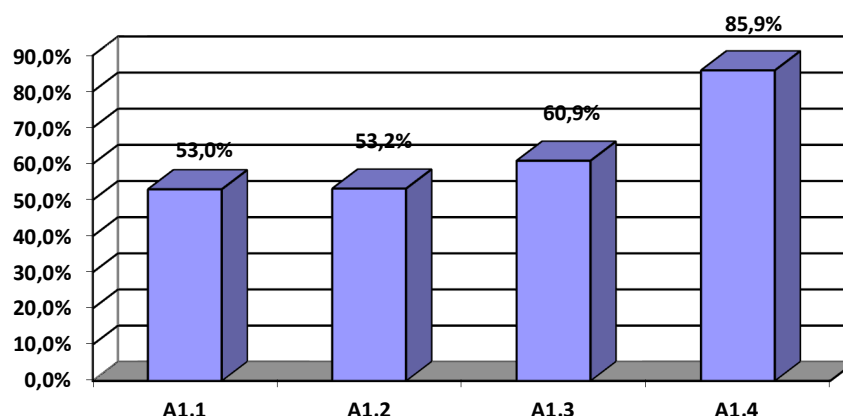
Les résultats obtenus par rapport à cette question, se présentent ainsi qu'il suit :

a)- Causes du manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale

Selon les résultats obtenus, plusieurs facteurs expliquent globalement pour les enquêtés le manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale. En effet, plus de la moitié des personnes interviewées se sont prononcées favorablement aux différents facteurs préalablement identifiés et soumis à leurs appréciations. On retient principalement que le défaut d'obligation faite aux députés de s'approprier les sujets en discussion à l'Assemblée Nationale constitue le facteur le plus déterminant qui justifie le manque de préparation des séances plénières à l'hémicycle. Dans ce cadre, 85,9% des enquêtés ont émis un avis favorable par rapport à ce facteur.

Par ailleurs, la non appropriation des dispositions du règlement intérieur relatives à la préparation des séances plénières et à leur déroulement constitue également une cause importante du manque de préparation des séances plénières au parlement. Dans ce cas précis, 60,9% des personnes interrogées se sont exprimées en faveur de ce facteur. D'autres éléments non négligeables ont été favorablement mis en évidence par les enquêtés.

Graphique II : Pourcentage d'avis favorables des causes de manque de préparation des plénières



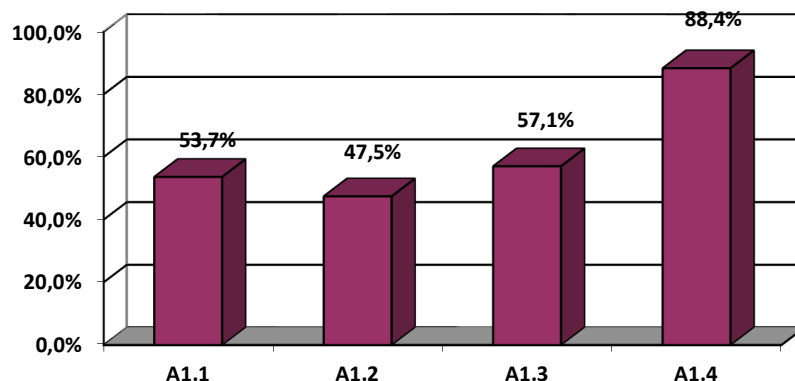
A1.1	La non maîtrise des règles essentielles de préparation efficace des séances plénières d'une assemblée
A1.2	La méconnaissance des travaux préparatoires dans les commissions permanentes et l'administration du parlement sur les questions à aborder en plénière
A1.3	La non appropriation des dispositions du règlement intérieur relatives à la préparation des séances plénières et à leur déroulement
A1.4	Le défaut d'obligation fait aux députés de s'approprier les sujets en discussion à l'Assemblée Nationale

b)- Causes du manque de préparation des plénières à l'Assemblée Nationale d'après les différents acteurs

➤ Selon les députés

Le point de vue des députés par rapport aux facteurs retenus, à quelques nuances près, est conforme aux tendances globales observées ci-dessus. En effet, le graphique III ci-dessous révèle que la non maîtrise des règles essentielles de préparation efficace des séances plénières d'une assemblée constitue le troisième facteur qui pourrait justifier le manque de préparation des séances plénières. Par rapport à la tendance globale, cette modalité vient en dernière position selon les avis des députés.

Graphique III : Pourcentage d'avis favorable des causes de manque de préparation des plénières d'après les députés



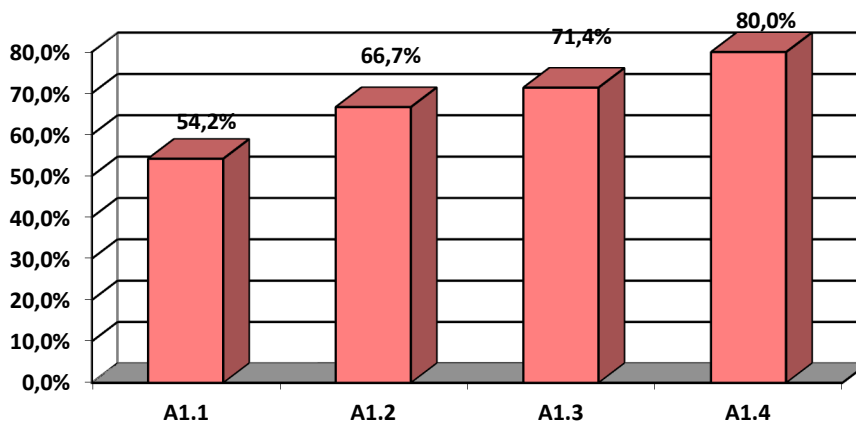
A1.1	La non maîtrise des règles essentielles de préparation efficace des séances plénières d'une assemblée
A1.2	La méconnaissance des résultats des travaux préparatoires dans les commissions permanentes et l'administration du parlement sur les questions à aborder en plénière
A1.3	La non appropriation des dispositions du règlement intérieur relatives à la préparation des séances plénières et à leur déroulement
A1.4	Le défaut d'obligation faite aux députés de s'approprier les sujets en discussion à l'Assemblée Nationale

➤ **Selon les autres catégories d'acteurs non députés**

Sur le graphique IV ci-après, on peut remarquer que les opinions des acteurs non députés par rapport aux facteurs retenus sont parfaitement conformes aux tendances globales observées ci-dessus. On note également, par rapport aux deux situations précédentes, une adhésion favorable accrue des acteurs non députés aux quatre facteurs identifiés comme étant les principales causes d'un manque de préparation efficace des séances plénières de l'Assemblée Nationale du Bénin.

Par ailleurs, il se dégage de l'ensemble de ces observations que les facteurs A1.3 et A1.4 restent, d'un groupe d'acteurs à un autre, les principaux déterminants dont la prise en charge pourrait permettre de corriger le problème ainsi soulevé.

Graphique IV: Pourcentage d'avis favorables des causes de manque de préparation des plénières d'après les autres acteurs



A1.1	La non maîtrise des règles essentielles de préparation efficace des séances plénières d'une assemblée
A1.2	La méconnaissance des résultats des travaux préparatoires dans les commissions permanentes et l'administration du parlement sur les questions à aborder en plénière
A1.3	La non appropriation des dispositions du règlement intérieur relatives à la préparation des séances plénières et à leur déroulement
A1.4	Le défaut d'obligation faite aux députés de s'approprier les sujets en discussion à l'Assemblée Nationale

Cependant, la liste des facteurs explicatifs du manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale n'est certainement pas exhaustive.

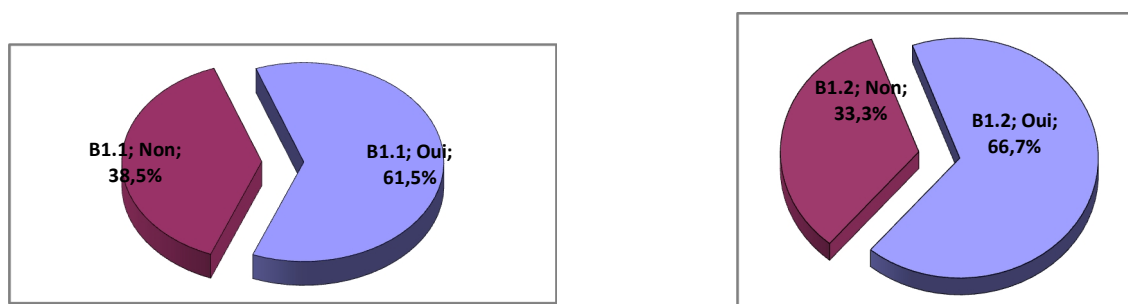
Ainsi, les enquêtés ont également évoqué d'autres éléments qui contribuent à favoriser un manque de préparation des séances plénières. Ils concernent notamment : (i) le non fonctionnement des cabinets des députés, (ii) le retard dans la transmission des rapports et documents des travaux des commissions permanentes, (iii) l'absence de concertations préalables entre et au sein des groupes parlementaires sur les dossiers en débats, (iv) la politisation à outrance des dossiers, (v) le faible niveau d'instructions des députés, (vi) la non maîtrise du règlement intérieur de l'Assemblée et enfin, (vii) le retard et l'absentéisme des députés.

c)- Influence de la qualité des travaux des commissions permanentes sur le déroulement et les résultats des séances plénières

De façon générale, l'ensemble des enquêtés estiment dans des proportions respectives de 61,5% et 66,7% que d'une part, les rapports des commissions ne sont pas suffisamment techniques et débarrassés de considérations partisans pour permettre au

parlement d’opérer ses choix en toute responsabilité et que d’autre part, les rapports des commissions ne sont pas non plus assez documentés pour éclairer les députés non membres des commissions techniques en charge des dossiers en étude. Les graphiques ci-dessous présentent la structure des réponses relatives à la qualité des travaux des commissions permanentes sur le déroulement et les résultats des séances plénières de l’Assemblée Nationale.

Graphique V : Pourcentage d’avis favorables de l’influence de la qualité des travaux des commissions permanentes sur le déroulement et les résultats des séances plénières



B1.1	Les rapports des commissions ne sont pas suffisamment techniques et débarrassés de considérations partisans afin de permettre au parlement d’opérer ses choix en toute responsabilité
B1.2	Les rapports des commissions ne sont pas assez documentés pour éclairer les députés non membres des commissions techniques en charge desdits dossiers

En analysant ce qui précède, par rapport aux deux (2) catégories d’acteurs en présence, on observe un alignement parfait des avis favorables des acteurs députés par rapport à la tendance globale. Il en est de même des points de vue des acteurs non députés que sont les journalistes accrédités au parlement, les fonctionnaires et autres agents de l’administration du parlement. Toutefois, les tendances qui se dégagent des réponses des acteurs non députés en faveur ou non des modalités B1.1 et B1.2 sont plus prononcées que pour les députés. En effet, pour les acteurs non députés, 71,4% se sont exprimés favorablement pour la modalité B1.1 contre 58,1% pour les acteurs députés. De même, 77,3% des acteurs non députés se sont prononcés en faveur du facteur B1.2 contre 62,8% pour les députés (graphique ci-dessous).

Au regard de ces constats, on peut admettre que les facteurs B1.1 et B1.2 constituent bien des éléments qui influenceraient le déroulement efficace et les résultats des séances plénières de l’Assemblée Nationale.

Graphique VI : Pourcentage d'avis favorables de l'influence de la qualité des travaux des commissions permanentes sur le déroulement et les résultats des séances plénières selon les députés



B1.1	Les rapports des commissions ne sont pas suffisamment techniques et débarrassés de considérations partisans afin de permettre au parlement d'opérer ses choix en toute responsabilité
B1.2	Les rapports des commissions ne sont pas assez documentés pour éclairer les députés non membres des commissions techniques en charge desdits dossiers

Par ailleurs, d'autres facteurs non moins importants ont été répertoriés par les agents enquêtés et concernent, entre autres : (i) le faible niveau intellectuel des députés, (ii) le manque de concision et de clarté des rapports des commissions, (iii) le manque d'objectivité du fait d'une politisation des dossiers en commission, (iv) le manque de professionnalisme des membres des commissions, (v) l'absence de compétences avérées des membres des commissions par rapport à certains dossiers, (vi) le déficit d'appui technique des experts aux membres des commissions, (vii) l'insuffisance des délais pour étudier les dossiers en commission.

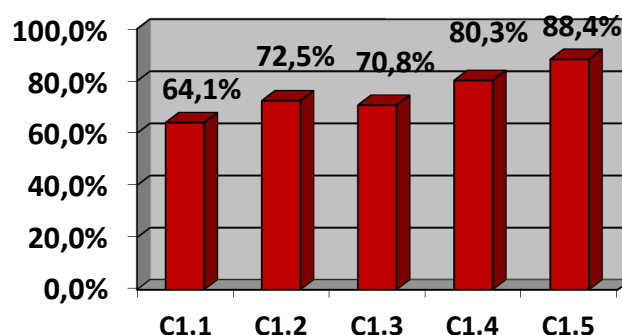
d)- Causes du manque de préparation par les députés des séances plénières

Un examen exploratoire des réponses recueillies au cours de cette enquête révèle que plusieurs facteurs favorisent globalement le manque de préparation des députés pour les séances plénières ou les travaux en commissions à l'Assemblée Nationale. Sur l'ensemble des avis recensés, chaque modalité a recueilli, au moins, près de deux tiers (2/3) d'avis favorables. Après compilation des résultats, on retient principalement que le manque de concertation, d'encadrement et de renforcement des capacités des groupes parlementaires constitue le facteur culminant qui justifie le manque ou l'insuffisance de préparation de la part des députés à l'hémicycle. En effet, 88,4% des enquêtés ont émis un avis favorable par rapport à ce facteur. De même, le fait de ne pas affecter à l'avance le temps de parole aux groupes parlementaires pour les débats en plénière constitue

également un facteur déterminant de l'impréparation des députés ; 80,3% des enquêtés pensent ainsi.

Par ailleurs, le fait que les députés viennent découvrir les rapports des commissions permanentes, dans leur casier, le jour de la tenue de la séance plénière, constitue également une cause importante du manque de préparation des députés au parlement. Dans ce cas précis, 72,5% des personnes interrogées se sont exprimées en faveur de ce facteur.

Graphique VII : Pourcentage d'avis favorables des causes de manque de préparation des députés



C1.1	La possibilité donnée aux députés, à travers une pratique parlementaire, de formuler des amendements en pleine séance plénière et de les voir prises en compte sans la réunion préalable de la commission en charge du dossier
C1.2	Les députés découvrent les rapports des commissions permanentes dans leur casier le jour de la tenue de la séance plénière
C1.3	L'inexistence d'un mécanisme d'informations de l'ensemble des députés à propos des dossiers au rôle des commissions permanentes
C1.4	Les groupes parlementaires ne connaissent pas à l'avance le temps de parole à eux affecté en plénière pour débattre de chaque sujet
C1.5	Le manque de concertation, d'encadrement et de renforcement des capacités des groupes parlementaires

D'autres éléments non moins importants ont été favorablement mis en évidence par les enquêtés pour expliquer l'insuffisance de préparation des députés (voir graphique VII ci-dessus).

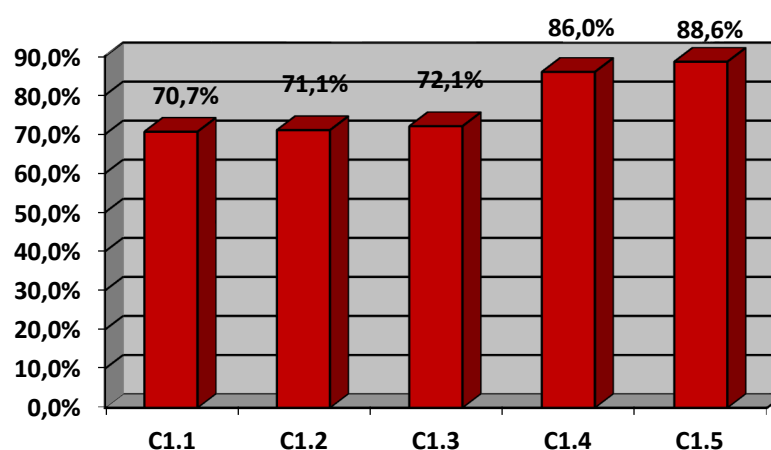
e)- Causes du manque de préparation des députés selon les différents acteurs

➤ Selon les députés

En tenant compte des réponses des députés, on remarque une grande similarité par rapport à la situation d'ensemble. Cependant, quelques différences s'observent dans le

classement des facteurs du point de vue de l'importance des avis favorables qui leur correspondent. En effet, le graphique VIII ci-dessous révèle que l'inexistence d'un mécanisme d'informations de l'ensemble des députés à propos des dossiers au rôle des commissions permanentes constitue le troisième facteur qui pourrait justifier le manque de préparation de la part des députés. Par rapport à la tendance globale, cette modalité (C1.3) vient en quatrième position. En plus, les avis favorables pour les modalités C1.5 et C1.4 sont plus prononcés chez les députés que l'ensemble des acteurs considérés.

Graphique VIII : Pourcentage d'avis favorables des causes de manque de préparation des députés d'après les députés



C1.1	La possibilité donnée aux députés, à travers une pratique parlementaire, de formuler des amendements en pleine séance plénière et de les voir prises en compte sans la réunion préalable de la commission en charge du dossier
C1.2	Les députés découvrent les rapports des commissions permanentes dans leur casier le jour de la tenue de la séance plénière
C1.3	L'inexistence d'un mécanisme d'informations de l'ensemble des députés à propos des dossiers au rôle des commissions permanentes
C1.4	Les groupes parlementaires ne connaissent pas à l'avance le temps de parole à eux affecté en plénière pour débattre de chaque sujet
C1.5	Le manque de concertation, d'encadrement et de renforcement des capacités des groupes parlementaires

➤ Selon les non députés

Les opinions des acteurs non députés, par rapport aux facteurs retenus pour expliquer l'impréparation des députés, sont partagées. Par rapport aux cas précédents, les différences observées dominent les similarités. Il est apparu un bouleversement dans le classement des modalités en fonction de l'importance des avis favorables qui correspondent à chaque facteur. En effet, pour les non députés, le deuxième facteur

déterminant qui favorise l'impréparation des députés est la modalité C1.2 c'est-à-dire le fait que les députés viennent découvrir les rapports des commissions permanentes dans leur casier le jour de la tenue de la séance plénière. On rappelle au passage que ce facteur est classé quatrième par les députés eux-mêmes et troisième par l'ensemble des acteurs.

Par ailleurs, il se dégage de l'ensemble de ces observations que le facteur C1.5 reste, d'un groupe d'acteurs à un autre, le principal déterminant de l'impréparation des députés à l'Assemblée Nationale. Toutefois, en faisant le postulat que, seuls les députés sont en mesure de décrire avec précision, les facteurs qui favorisent leur manque de préparation, nous pouvons retenir que les modalités C1.5, C1.4 et C1.3 constituent des facteurs de taille dont la prise en charge pourrait permettre de corriger le problème ainsi soulevé.

A ces facteurs viennent s'ajouter d'autres qui ont été évoqués par l'ensemble des acteurs échantillonnés. Ils sont relatifs à : (i) le volume des rapports et documents concernant le sujet en étude, (ii) le manque d'intérêt des députés pour les activités du parlement, (iii) l'absentéisme remarquable de certains députés, (iv) l'incapacité d'obliger un député à prendre part effectivement aux travaux en commission et en plénière, (v) l'inexistence d'un mécanisme permettant d'informer les électeurs de certains comportements du député qui les représente et dont il est mandant, (vi) l'absence d'un mécanisme d'évaluation des résultats et performances individuels des députés, (vii) l'inexistence d'un dispositif législatif obligeant le député à rendre compte en cours de mandat, (viii) le manque de temps du député pour se consacrer aux activités en plénière, (ix) la lenteur de l'administration du parlement.

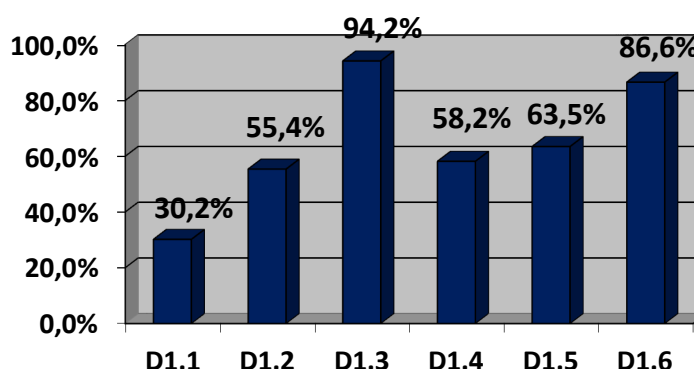
2)- Présentation et analyse des résultats de l'enquête relative à une gestion rationnelle des séances plénières

a)- Facteurs limitatifs d'une gestion rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale

L'analyse descriptive de l'ensemble des opinions exprimées par les personnes soumises à l'enquête permet de mettre en évidence quelques obstacles à une gestion plus rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale. Sur l'ensemble des six modalités soumises à l'appréciation des enquêtés, deux modalités (D1.3 et D1.6) émergent fondamentalement comme des facteurs constituant un frein à la préoccupation soulevée. En effet, après compilation des résultats, on retient prioritairement, et c'est le point de vue de 94,2% des enquêtés, que les retards observés au démarrage et à la reprise des séances plénières constitue le facteur clé qui limite une gestion plus rationnelle des

séances plénières au parlement. En outre, l'inadéquation ou l'imprécision de certaines dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale constitue également, pour 86,6% des interviewés, un facteur déterminant dans la gestion rationnelle des plénières. En toute objectivité, on ne saurait non plus ignorer que l'inapplication des règles de procédures prévues par le règlement intérieur en matière de conduite des séances plénières par la direction de la séance est un obstacle à une gestion rationnelle ; 63,5% des avis sont favorables à cet élément.

Graphique IX : Pourcentage d'avis favorables des facteurs limitatifs d'une gestion rationnelle des séances plénières



D1.1	La méconnaissance des techniques de conduite des réunions de résolution de problème
D1.2	L'ignorance des techniques de gestion optimale du temps
D1.3	Les retards observés au démarrage et à la reprise des séances plénières
D1.4	L'inapplication des règles de procédures prévues par le règlement intérieur en matière de déroulement des séances plénières par les députés
D1.5	L'inapplication des règles de procédures prévues par le règlement intérieur en matière de conduite des séances plénières par la direction de la séance
D1.6	L'inadéquation ou l'imprécision de certaines dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale

D'autres éléments non moins importants ont été favorablement mis en évidence par les enquêtés pour expliquer la question. Toutefois, les enquêtés, dans leur ensemble, accorderaient peu d'importance à la modalité D1.1 comme étant un facteur limitatif ; seulement 30,2% des avis sont favorables à ce facteur.

b)- Facteurs limitatifs d'une gestion rationnelle des séances plénières selon les acteurs

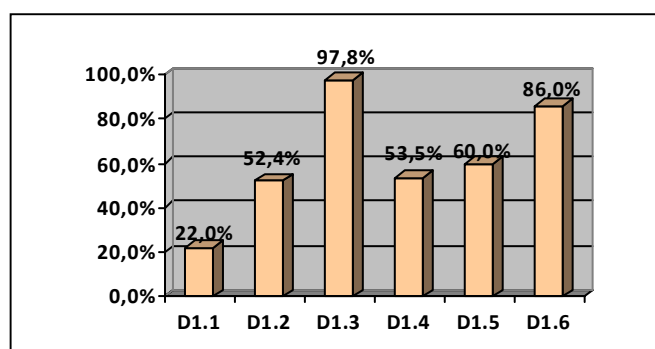
➤ Selon les députés et les non députés

L'analyse des facteurs limitatifs suivant les opinions émises exclusivement par les députés fait ressortir une similarité parfaite par rapport à la situation d'ensemble. Ces

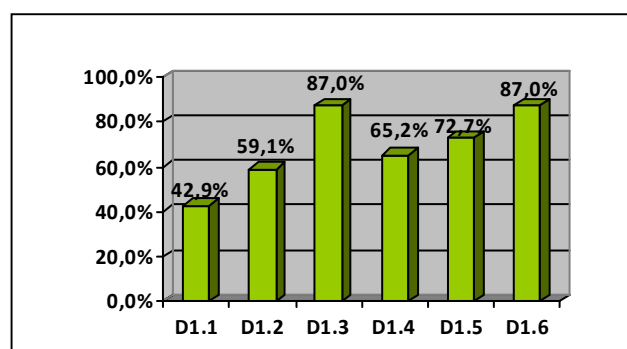
ressemblances corroborent les tendances générales mises en évidence sur le graphique IX. Ainsi, selon la quasi-totalité (97,8%) des députés interrogés, le graphique X ci-dessous révèle que les retards observés au démarrage et à la reprise des séances plénières constituent le facteur capital qui freine une gestion plus rationnelle des séances plénières. Ce facteur est suivi de la modalité D1.6 relative à l'inadéquation ou l'imprécision de certaines dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale ; 86% des avis des députés lui sont favorables. Le facteur relatif à l'inapplication des règles de procédures prévues par le règlement intérieur en matière de conduite des séances plénières par la direction de la séance vient en troisième position.

De surcroît, on observe que les avis favorables pour les modalités D1.3 et D1.6 sont légèrement plus prononcés chez les députés que l'ensemble des acteurs considérés.

Graphique X : Pourcentage d'avis favorables des facteurs limitatifs d'une gestion rationnelle des séances plénières d'après les députés



Député



Non député

D1.1	La méconnaissance des techniques de conduite des réunions de résolution de problème
D1.2	L'ignorance des techniques de gestion optimale du temps
D1.3	Les retards observés au démarrage et à la reprise des séances plénières
D1.4	L'inapplication des règles de procédures prévues par le règlement intérieur en matière de déroulement des séances plénières par les députés
D1.5	L'inapplication des règles de procédures prévues par le règlement intérieur en matière de conduite des séances plénières par la direction de la séance
D1.6	L'inadéquation ou l'imprécision de certaines dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale

Pour les acteurs autres que les députés, le classement des facteurs limitatifs dans la gestion rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale reste le même que celui observé sur le graphique X.

Il se dégage des graphiques IX et X que les facteurs D1.3, D1.6 et D1.5 restent invariablement, d'un groupe d'acteurs à un autre, les principaux déterminants constituant de sérieuses barrières à une gestion rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale.

A ces obstacles s'ajoutent d'autres rappelés comme suit : (i) l'absence d'une recherche préalable de consensus, (ii) l'absence d'une autodiscipline des députés, (iii) l'étendue des pouvoirs du Président de l'Assemblée Nationale (cette étendue est perçue par certains comme insuffisante, par d'autres comme exorbitante), (iv) la politisation des dossiers en étude par la direction de la séance, (v) l'interprétation partisane du règlement intérieur de l'institution parlementaire, (vi) la non représentativité du bureau de l'Assemblée Nationale.

B)- Vérification des hypothèses et difficultés rencontrées

1)- Vérification des hypothèses

La vérification consiste à confronter ou à apprécier le degré de validation des hypothèses à partir de l'analyse des données d'enquête en vue d'établir un diagnostic. Ainsi, nous avons procédé hypothèse par hypothèse.

a)- Degré de vérification de l'hypothèse n°1

Au regard du diagnostic posé plus haut et relatif au manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale, plus de la moitié des personnes enquêtées ont retenu les causes relatives au graphique II : Pourcentage d'avis favorables des causes de manque de préparation des plénières, au graphique V : Pourcentage d'avis favorables de l'influence de la qualité des travaux des commissions permanentes sur le déroulement et les résultats des séances plénières selon les députés et au graphique VII : Pourcentage d'avis favorables des causes de manque de préparation des députés.

Conformément au diagnostic de départ, chaque item devrait obtenir un poids supérieur à 40% pour que cette hypothèse soit vérifiée. Or, le tableau XII ci-après révèle que 68,9% des enquêtés affirment que ces causes citées sont entièrement vérifiées.

Tableau XII : Point de vérification de l'hypothèse n°1

N°	Modalités	Fréquences relatives (En %)
A1.1	La non maîtrise des règles essentielles de préparation efficace des séances plénières d'une assemblée	53
A1.2	La méconnaissance des travaux préparatoires dans les commissions permanentes et l'administration du parlement sur les questions à aborder en plénière	53,2
A1.3	La non appropriation des dispositions du règlement intérieur relatives à la préparation des séances plénières et à leur déroulement	60,9
A1.4	Le défaut d'obligation faite aux députés de s'approprier les sujets en discussion à l'Assemblée Nationale	85,9
B1.1	Les rapports des commissions ne sont pas suffisamment techniques et débarrassés de considérations partisans afin de permettre au parlement d'opérer ses choix en toute responsabilité	61,5
B1.2	Les rapports des commissions ne sont pas assez documentés pour éclairer les députés non membres des commissions techniques en charge desdits dossiers	66,7
C1.1	La possibilité donnée aux députés, à travers une pratique parlementaire, de formuler des amendements en pleine séance plénière et de les voir pris en compte sans la réunion préalable de la commission en charge du dossier	64,1%
C1.2	Les députés découvrent les rapports des commissions permanentes dans leur casier le jour de la tenue de la séance plénière	72,5
C1.3	L'inexistence d'un mécanisme d'informations de l'ensemble des députés à propos des dossiers au rôle des commissions permanentes	70,8
C1.4	Les groupes parlementaires ne connaissent pas à l'avance le temps de parole à eux affecté en plénière pour débattre de chaque sujet	80,3
C1.5	Le manque de concertation, d'encadrement et de renforcement des capacités des groupes parlementaires	88,4
Moyenne		68,9

Source : enquête.

De ce qui précède, il devient aisé d'affirmer que l'hypothèse n°1 est entièrement vérifiée.

Toutefois, il convient de noter que le questionnaire proposé aux enquêtés leur a permis d'identifier d'autres facteurs explicatifs de l'hypothèse n°1. Aussi, ont-ils identifié d'autres causes éventuelles rappelées ci-dessus.

Ainsi, le degré de vérification de l'hypothèse n°1 dépasse largement le seuil nécessaire à sa validation.

Il convient de faire observer que la cause relative à la non maîtrise des règles essentielles de préparation efficace des séances plénières d'une assemblée que nous avons jugé la plus plausible bien qu'ayant obtenu une pondération de 53%, n'est pas retenue par les enquêtés comme étant la première cause.

b)- Degré de vérification de l'hypothèse n°2

Au vu du diagnostic posé plus loin pour éradiquer les causes qui sont à la base de l'hypothèse n°2, nous avons également fixé comme seuil de décision que tout item qui aura atteint un poids au moins égal à 40% du total des fréquences relatives des opinions sera maintenu. Les causes retenues sont celles relatives au graphique VII : Pourcentage d'avis favorables des facteurs limitatifs d'une gestion rationnelle des séances plénières.

Les facteurs explicatifs cités dans le tableau XIII ci après sont retenus par les enquêtes comme ceux de premier ordre.

Tableau XIII : Point de vérification de l'hypothèse n°2

N°	Modalités	Fréquences relatives (En %)
D1.2	L'ignorance des techniques de gestion optimale du temps	55,4
D1.3	Les retards observés au démarrage et à la reprise des séances plénières	94,2
D1.4	L'inapplication des règles de procédures prévues par le règlement intérieur en matière de déroulement des séances plénières par les députés	58,2
D1.5	L'inapplication des règles de procédures prévues par le règlement intérieur en matière de conduite des séances plénières par la direction de la séance	63,5
D1.6	L'inadéquation ou l'imprécision de certaines dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale	86,6
Moyenne		71,58

Source : enquête.

En dehors des causes supposées dans notre hypothèse n°2 qui sont entièrement vérifiées, les enquêtés ont retenu d'autres causes éventuelles citées plus haut. Le degré de vérification de l'hypothèse n°2 est au dessus des estimations. Il faut, par ailleurs, mentionner que la cause relative à l'inapplication des règles de procédures prévues par le règlement intérieur en matière de déroulement des séances plénières par les députés et la direction de la séance (D1.4 et D1.5) que nous avons retenue comme cause principale vient après les causes D1.6 et D1.3 dans le classement fait par les enquêtés.

Les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques étant connues et le diagnostic établi, il nous faut à présent proposer les conditions d'éradication de ces

causes afin d'aboutir à notre objectif général. Mais avant, rappelons les difficultés rencontrées en cours d'étude.

2)- Difficultés rencontrées et limites des données

Les difficultés rencontrées n'affectent pas les données collectées. Elles n'expliquent que les limites des informations recueillies. Ainsi, diverses difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de l'enquête.

La première difficulté réside dans le fait que la plupart des enquêtés se sentent concernés par la recherche et semblent s'approprier les dysfonctionnements relevés dans nos observations de stage et retenus comme les problèmes spécifiques à résoudre. Les questions liées au retard, à la méconnaissance des textes, des procédures et à l'impréparation en général éveillent la susceptibilité des députés. Ainsi, ils interprètent souvent nos observations comme des critiques adressées personnellement à eux.

La deuxième difficulté majeure rencontrée est relative à l'indisponibilité de certains enquêtés due à leur emploi du temps chargé et perturbé par les activités politiques et électorales d'une part ou à leur manque d'intérêt pour le sujet, d'autre part. En effet, il est bien des députés qui se préoccupent peu du bon fonctionnement ou non de l'Assemblée Nationale. Pour eux, tout comme pour d'autres parlementaires africains, « tout effort dans le sens d'améliorer le fonctionnement de l'institution parlementaire, d'en accroître l'efficacité, apparaît comme un gaspillage de ressources, une surabondance dans un océan de misère ²⁰ ». Ils se contentent donc d'obéir à leur chapelle politique ou à leurs intérêts propres et se sentent agacés par les questions de procédures ou d'efficacité du travail parlementaire.

En outre, il faut également citer comme difficulté rencontrée la disponibilité d'une mémoire fiable et accessible de l'Assemblée Nationale

S'agissant des limites des données recueillies, elles sont inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues. Ces limites sont liées à la susceptibilité personnelle de certains enquêtés sur les problèmes à résoudre, selon la position fonctionnelle qu'ils occupent. Cette considération subjective dans les réponses relativise les résultats de l'enquête, mais ne lui enlève pas son mérite de base de diagnostic des problèmes en étude.

²⁰ DJREKPO, C. et al (1998) : **Le député et le parlement béninois**, p 26.

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Notre objectif général est de déterminer les conditions d'une gestion efficace des séances plénières. Pour ce faire, nous avons retenu des objectifs spécifiques liés aux problèmes pour lesquels, les causes supposées retenues nous ont conduit à formuler des hypothèses.

La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies sur le terrain nous a permis de retenir des éléments de diagnostic. A partir de ces éléments, nous proposons quelques pistes de solutions et fixons les conditions de leur mise en œuvre.

Il faut remarquer que les questions relatives aux solutions éventuelles déjà identifiées pour la résolution des problèmes spécifiques sont restées sans réponses. Notre démarche recouvre ainsi toute sa pertinence en l'absence de solutions préexistantes.

A)- Approches de solutions

Le milieu parlementaire béninois est celui au sein duquel cohabitent les représentants de la quasi-totalité des couches socioprofessionnelles pendant une période de quatre (04) ans. Ces représentants ont des niveaux académiques divers avec la particularité que le taux de renouvellement des députés d'une législature à l'autre est souvent très élevée.

Fort du constat que chaque législature a ses spécificités (contexte politique, leadership des dirigeants, qualité des députés, perspectives électorales), il va de soi que les solutions envisageables pour remédier à ces problèmes tiennent compte à la fois du diagnostic posé et du renouvellement périodique des députés d'une législature à une autre. Cette double exigence nous oblige à rechercher des approches de solutions pérennes, capables de réguler de façon optimale l'activité de production législative dans le respect de la procédure et des délais.

Dans cette optique, nous proposons les solutions qui permettront l'éradication des différentes causes à la base de chaque problème spécifique et par ricochet, conduiront à la résolution dudit problème.

1)- Approches de solutions au problème du manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale

Selon de GUERNY J et GUIRIEC J. C. « la gestion prévisionnelle permet aux responsables de choisir l'avenir plutôt que de le subir²¹ ». C'est dans ce contexte d'attitude prospective ou proactive, consistant à se préparer en agissant pour provoquer un changement souhaitable que s'inscrivent nos différentes approches de solutions.

a)- Propositions de solutions pour réduire le manque de préparation des séances plénières

Face aux causes identifiées, nous proposons quelques pistes de solutions que voici :

- (i) inscrire au règlement intérieur la consultation obligatoire de la conférence des présidents pour l'affectation des textes à étudier aux commissions permanentes, (ii) adopter et utiliser les outils modernes de communication pour faciliter les échanges de documents (internet et intranet), (iii) former les agents du parlement puis leur définir une feuille de route en matière de préparation des réunions en commissions et des séances plénières, (iv) dépolitiser l'étude des dossiers en commission, (v) améliorer la méthode d'étude des dossiers et la régularité de la fréquence de rencontre des commissions, (vi) proposer et communiquer aux députés, à temps, l'ordre du jour des séances, (vii) rendre actif et utile le site web de l'Assemblée Nationale, (viii) joindre aux rapports des commissions le point de discussion des amendements, (ix) encourager la réunion des groupes parlementaires et permettre qu'ils sollicitent l'expertise des assistants des commissions et des agents des structures d'appui, (x) actualiser les dispositions du règlement intérieur pour les adapter au nouveau contexte du parlement, (xi) respecter et faire respecter en toute rigueur le règlement intérieur.

b)- Approches de solutions pour éviter le manque de préparation des députés

Les propositions de solutions pour éviter le manque de préparation des députés sont multiples et diverses. Les principales consistent à : (i) mettre à contribution les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour informer dans les délais tous les députés (membres et non membres) des réunions des commissions, (ii) distribuer dans les délais (au moins dix jours avant) les dossiers à étudier en commission aux députés, (iii) rendre effectifs l'installation et le fonctionnement du cabinet des députés, (iv) renforcer les capacités des députés au début de chaque législature, (v)

²¹ De GUERNY J. et GUIRIEC J. C. (1976) : **Gestion prévisionnelle**, 3^e édition, Paris, J. Delmas et Cie.

mettre en œuvre un mécanisme d'appropriation des débats à travers des formations au profit des députés, (vi) amener les députés à s'approprier le règlement intérieur en vue de sa maîtrise, (vii) faire diligence pour mettre à temps à disposition des députés les rapports des commissions permanentes, (viii) mettre à jour les archives de l'Assemblée Nationale pour permettre aux députés de se documenter, (ix) renforcer les capacités des députés en nouvelles technologies, (x) développer le sens de responsabilité et d'obligation de résultats auprès des députés, (xi) trouver des mécanismes pour inciter les députés à s'intéresser davantage aux activités parlementaires.

2)- Approches de solutions pour une gestion rationnelle du déroulement des séances plénières

Les propositions de solutions sur la question se résument comme ci-après : (i) former les membres de la conférence des présidents en matière de conduite des réunions et sur leurs missions, (ii) mettre en place un mécanisme qui favorise la ponctualité des députés, (iii) faire une réforme des amendements (de manière à aller du général au particulier, et à ce que l'adoption d'une solution entraîne automatiquement l'élimination des solutions concurrentes), (iv) insérer au règlement intérieur des dispositions relatives au temps législatif programmé, (v) alterner les interventions, (vi) procéder à une révision du règlement intérieur de l'institution (dans le sens d'accroître la responsabilité des députés, et de rendre les dispositions claires et précises), (vii) rendre le contrôle parlementaire effectif en programmant toutes les questions inscrites au rôle et en déterminant un jour de la semaine fixé dans le règlement intérieur pour leur examen, (viii) sanctionner, au besoin, l'examen des questions au gouvernement par des résolutions, (ix) prévoir et appliquer des mesures pour motiver les députés et sanctionner effectivement les mauvaises pratiques, (x) introduire à l'Assemblée Nationale les outils modernes de gestion du temps, (xi) respecter et faire respecter rigoureusement les dispositions du règlement intérieur, (xii) privilégier la recherche préalable de consensus entre les différentes forces politiques.

B)- Conditions de mise en œuvre des approches de solutions et construction du tableau de synthèse de l'étude :

Ce volet est consacré, d'une part, à l'inventaire de quelques conditions pour une mise en œuvre efficace des pistes de solutions préconisées précédemment puis à la construction du tableau de synthèse de l'étude, d'autre part.

1)- Conditions de mise en œuvre des propositions de solutions

Dans cette ultime rubrique, il s'agit d'identifier les différentes conditions à remplir par les organes de l'Assemblée Nationale impliqués dans l'accomplissement des deux missions du parlement pour que les diverses solutions proposées aboutissent. Pour cette raison, nous ferons des recommandations à l'endroit des différentes catégories d'acteurs du parlement, qui, espérons-le, permettront de renforcer les atouts et de réduire les problèmes.

a)- Recommandations à l'endroit des députés

L'initiative des réformes précédemment préconisées par les députés au regard des insuffisances ou limites constatées tant dans la préparation que dans la gestion des séances plénières qui constitue l'activité dorsale du parlement, doit être motivée par une évaluation diagnostique des pratiques des députés au cours des cinq législatures passées.

A cet effet, une analyse rétrospective devra être réalisée en vue de retenir un contenu réel aux réformes à engager dans le moyen terme. Cette analyse devra prendre en compte les recommandations formulées au cours de différents séminaires, ateliers, réunions et colloques etc, souvent organisés.

La recherche du dialogue et du consensus doit être au cœur de cette réforme afin qu'elle suscite l'adhésion de tous les acteurs. Privilégier la voie du consensus, voire celle de l'unanimité pour adopter chaque article des textes consacrant lesdites réformes.

Pour une application effective des réformes qui seront adoptées par les députés, il serait souhaitable que tous les députés de l'Assemblée Nationale les mettent en œuvre dans un climat de confiance mutuelle, sans exclusion aucune.

Il s'agira donc de réaliser à tout prix le consensus autour de ces réformes et à cet effet, le volontarisme des dirigeants actuels est requis. Il ne sera pas nécessaire de mettre en œuvre tous les éléments de la réforme en même temps. Les différents aspects de la réforme doivent être mis en œuvre au fur et à mesure de la réunion des conditions pour ce faire.

Ainsi, nous recommandons entre autres au bureau du parlement et aux députés :

- de poursuivre et généraliser à l'endroit de tous les députés les ateliers d'information sur les thèmes génériques des projets et propositions de lois en préparation ou déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Cette approche permettra d'outiller l'ensemble des députés sur les arguments qui militent ou non

en faveur de tels ou tels aspects du sujet compte tenu des aspirations des diverses couches sociales ;

- d'initier au début et en milieu de législature une séance de formation sur les procédures législatives contenues dans le règlement intérieur afin d'éviter les interminables discussions liées aux diverses interprétations du règlement intérieur faites par les députés suivant leurs positions politiques conjoncturelles ;
- de rationaliser le travail en commission et le rendre plus attractif (définir et respecter les délais de mise à disposition des documents de travail au moins dix jours avant comme c'est le cas au Sénégal, convoquer à temps les commissions, veiller à ce que les débats soient les plus objectifs possibles et appliquer les sanctions prévues au règlement). Il serait intéressant que les élus du peuple se fassent assister d'experts comme c'est le cas pour le gouvernement ;
- de responsabiliser les groupes parlementaires dans l'animation des séances plénières. Ce faisant, ils pourront harmoniser en leur sein avant toute séance plénière leurs positions et points de vue. Le temps de parole devra être accordé par groupe parlementaire. Il s'agit de faire des groupes parlementaires, un cadre de préparation des députés au traitement des différents dossiers inscrits au rôle. Il s'agira alors de considérer et de traiter leurs réunions comme des réunions officielles d'organes de l'Assemblée Nationale dès lors qu'elles se rapportent à l'examen des lois ou au contrôle parlementaire. On pourra mettre, à cet effet, des experts à leur disposition ;
- d'utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour renforcer le système de communication (utiliser par exemple l'intranet pour la communication entre les organes du parlement et les députés d'une part, et au sein des députés, d'autre part), et favoriser la mise à disposition des documents ;
- d'organiser juste après l'ouverture de la première session ordinaire de chaque année et ceci à l'intention de tous les députés, un séminaire sur l'importance de la gestion rationnelle du temps et la gestion axée sur les résultats, en relation avec les points inscrits à l'ordre du jour de la session, dans l'exécution des activités parlementaires ;
- de rendre opérationnels les cabinets de chaque députés ;
- d'actualiser le règlement intérieur en vue de préciser ou de modifier certaines de ses dispositions (le temps législatif programmé, la réforme des amendements et

des motions, la discussion générale, la distribution alternée de la parole entre l'opposition et la majorité, l'absence des secrétaires parlementaires, présidents et rapporteurs de commission, le délai d'étude en plénière des rapports des commissions d'enquête, etc) ;

- de faire l'option de la ponctualité absolue en démarrant toujours les travaux à l'heure prévue. Il s'agira de mettre expressément en œuvre les dispositions du règlement intérieur en constatant le quorum à l'heure précise et à défaut, démarrer rigoureusement une heure plus tard ;
- de faire pour des raisons d'efficacité, des réformes qui stipulent que, sauf en cas d'urgence expressément constatée, pour des raisons d'efficacité, les travaux en commission et en plénière ne doivent pas aller au-delà de minuit ;
- de réorganiser, alimenter et moderniser le service de la documentation de l'Assemblée Nationale et faire en sorte que la mémoire essentielle de l'Assemblée Nationale converge réellement vers la documentation.

b)- Recommandations à l'endroit des non-députés

L'analyse des graphiques réalisés suite à l'enquête sur les causes réelles d'une gestion plus rationnelle des séances plénières révèle une certaine similarité entre les réponses des acteurs non députés et les députés eux-mêmes. Toutefois, ils ont retenu certaines causes spécifiques. Il convient donc de recommander certains comportements ou attitudes à adopter désormais en vue de contribuer à une gestion plus rationnelle des séances de l'Assemblée Nationale. Il s'agit de :

- contribuer à projeter de l'Assemblée Nationale une image réelle qui met ses acteurs devant leurs responsabilités face aux déviances mais aussi et surtout qui constate les efforts faits par les uns et les autres pour permettre au parlement d'assurer efficacement sa mission constitutionnelle ;
- mettre à contribution les nouvelles technologies de l'information et de communication pour rendre disponible au profit des députés toutes informations relatives à l'ordre du jour, aux rapports et documents concernant les dossiers inscrits au rôle de chaque séance ;
- mettre à la disposition des députés un personnel d'appui et d'assistance, constitué de cadres compétents pouvant les aider dans leurs tâches quotidiennes et leur faciliter la communication avec l'administration du parlement.

2)- Tableau de synthèse de l'étude (TSE)

C'est un tableau récapitulatif de toute l'étude qui a été faite depuis la problématique jusqu'aux solutions d'éradication des causes réelles des problèmes en passant d'une part, par la fixation des objectifs, la formulation des hypothèses, d'autre part, par l'établissement du diagnostic.

Tableau XIV : Tableau de synthèse de l'étude

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Hypothèses	Diagnostic	Approches de solutions
Niveau général	Problème général : Gestion peu performante des séances plénières	Objectif général : Déterminer les conditions d'une gestion efficace des séances plénières	Hypothèse générale	Défaut de préparation et conduite peu performante des séances plénières de l'Assemblée Nationale.	Améliorer la gestion des séances plénières de l'Assemblée Nationale.
Niveau spécifique	1 PS1 : Manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale.	OS1 : Identifier les actions qui favorisent une préparation efficace des séances plénières de l'Assemblée Nationale.	HS1 : Le manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale s'explique par la non maîtrise des règles essentielles de préparation efficace de ces séances.	Elément de diagnostic spécifique n°1 : Le manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale.	<p><i>Mise en œuvre effective des différentes actions par les députés et l'administration du parlement afin de réduire le manque de préparation des séances plénières et d'éviter le manque de préparation des députés :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Introduction des nouvelles technologies d'information et de la communication pour renforcer le système de communication et faciliter l'échange à temps des documents ; - Renforcement des capacités des députés en vue de la maîtrise des dispositions du règlement intérieur et des dossiers à étudier ; - Renforcement des capacités du personnel administratif en vue d'une célérité dans l'exécution des tâches ; - Responsabilisation des groupes parlementaires qui doivent être traités comme des organes de l'Assemblée Nationale quant à leur fonctionnement et à la gestion du temps imparti au cours des séances plénières ; - Opérationnalisation du cabinet des députés.

2	<p>PS2 : Conduite peu rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale.</p>	<p>OS2 : Proposer les mécanismes de rationalité de la conduite des séances plénières de l'Assemblée Nationale.</p>	<p>HS2 : La conduite peu rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale est due à la mauvaise application des règles de procédure prévues par le règlement intérieur en matière de gestion des séances plénières par les députés et la direction de la séance.</p>	<p>Elément de diagnostic spécifique n° 2 : la conduite peu rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale.</p>	<p><i>Mise en œuvre effective des différentes actions par les autorités parlementaires et les députés :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Formation des membres de la conférence des présidents en matière de techniques de conduite des réunions ; - Révision des dispositions du règlement intérieur (réforme de la gestion des amendements et des motions ; insertion du temps législatif programmé ; précision des dispositions ; augmentation du sens de responsabilité des députés) ; - Application effective des dispositions du règlement intérieur par les députés ; - Effectivité du contrôle parlementaire (programmation des questions inscrites au rôle et détermination d'un jour de la semaine fixé dans le règlement intérieur pour leur examen).
---	--	---	---	---	--

Source : réalisé par nous-mêmes.

CONCLUSION

L'édification d'une nation véritablement démocratique et prospère passe par une législation abondante, de qualité mais adaptée aux réalités sociopolitiques et économiques du milieu. Le Haut-conseil de la République siégeant en qualité de parlement du Bénin a su, aux lendemains de la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, travailler d'arrache-pied pour ériger une fondation législative de qualité pour la Vème République.

Depuis la IIe législature, les populations expriment une dégradation de l'image de l'Assemblée Nationale. De nombreuses lois prévues pour être votées depuis 1990 ne sont pas encore adoptées. Des préoccupations d'ordre social et économique ne sont pas efficacement prises en compte par la législation nationale. Les députés donnent le sentiment de ne se préoccuper que d'eux-mêmes ou de questions touchant les leurs ; ils consacrent beaucoup de temps aux questions relatives aux élections. Et pourtant, depuis 1990, plus de six cents (600) lois ont été votées, de nombreuses questions ont été posées au gouvernement, des commissions d'enquête ont été mises en place. La question qui se pose était donc de savoir si les actions de l'Assemblée Nationale étaient pertinentes, si sa démarche était efficiente, si l'image qu'elle projetait était réelle.

Voilà pourquoi, nous avons observé et dégagé une problématique générale relative à la gestion peu performante des séances plénières de l'Assemblée Nationale.

Notre étude a révélé de nombreuses causes pour lesquelles nous avons proposé des approches de solutions.

Nous restons confiants et convaincus que la mise en œuvre de ces approches de solutions et des recommandations permettra :

- d'améliorer la performance de l'administration du parlement ;
- d'actualiser la mémoire de l'institution ;
- de susciter l'intérêt des députés et de favoriser leur implication effective aux travaux de l'Assemblée Nationale ;
- d'optimiser le temps consacré aux séances plénières ;
- d'améliorer la production législative ;
- d'améliorer le contrôle parlementaire et
- d'améliorer la perception qu'ont les citoyens de l'Assemblée Nationale.

En somme, nous espérons que ce faisant, nous aurions réussi à améliorer la performance dans la gestion des séances plénières. Les trois facteurs essentiels que sont une bonne organisation du travail, une bonne gestion du temps et une bonne connaissance des règles et procédures grâce auprès des animateurs de l'institution parlementaire.

Au terme de cette étude, il nous est resté une préoccupation : même avec une meilleure gestion des séances plénières, avons-nous la certitude que l'activité législative sera plus utile ?

Comment assurer un contrôle parlementaire plus efficace et effectif ? Comment orienter l'action du parlement vers une production législative qui transforme qualitativement notre société pour en faire une société de progrès ? Ce sont là deux défis majeurs dont la résolution permettra de donner au parlement tout son sens en lui faisant jouer sa partition effective dans l'édification d'une nation moderne et prospère.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

➤ **OUVRAGES GENERAUX :**

1. **DAKO S.** L'état de réalisation des lois d'application prévues par la Constitution, les risques de vide juridique dans le système démocratique béninois, Cotonou, Publication CAPAN, 2009 ; 139 pages.
2. **DJREKPO C, LALEYE F, TEVOEDJRE E.** Le député et le parlement béninois, Cotonou, Imprimerie Tundé, 1998 ; 191 pages.
3. **GULLIEN R, VINCENT J.** Lexique des termes juridiques, Paris, Dalloz, 619 pages.

➤ **OUVRAGES SPECIALISES :**

1. **BOUVARD C, BUISSON M.** Gérer et animer un groupe, Paris, les éditions d'organisation, 1994; 108 pages.
2. **SAUREL C.** Bien conduire une réunion, France, Studyrama, 2005, 198 pages.

➤ **AUTRES DOCUMENTS :**

1. **ASSEMBLEE NATIONALE DU BENIN.** L'Hémicycle, revue trimestrielle de l'Assemblée Nationale du Bénin, 2008 à 2010.
2. **Cellule d'Analyse des Politiques de développement de l'Assemblée Nationale.** L'état de réalisation des lois d'application prévues par la Constitution. Les risques de vide juridique dans le système démocratique béninois, Cotonou, Flash imprim.com, 2009 ; 139 pages.
3. **Commission chargée de l'élaboration des avant-projets de lois dans le cadre des reformes politiques et institutionnelles,** présidée par **GNONLONFOUN J. H.** Consolider les acquis démocratiques, Rapport sur l'étude de la Constitution, Cotonou, Imprimerie Arts de l'espoir, 2012 ; 212 pages.
4. **Fondation KONRAD ADENAUER,** Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, Cotonou, COPEF, 2010 ; 320 pages.

5. **GAGLOZOUN A.** Cours de technique de conduite des réunions, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, 2009.
6. **HOUINSA D.** Cours de méthodologie de la recherche, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, 2009.
7. **LAROUSSE.** Dictionnaire français, 2010.
8. **NANSI C.** Cours de gestion du temps, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, 2009.
9. **SOCIAL WATCH,** Perceptions des citoyens à l'égard de l'Assemblée Nationale et des députés au Bénin, Cotonou, 2010 ; 77 pages.

➤ **TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES :**

1. Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
2. Décision n°98-367/AN/PT du 6 août 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat général administratif de l'Assemblée Nationale ;
3. Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Bénin ;
4. Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale de la France ;
5. Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Sénégal, Dakar, Imprimerie St Paul, 2012; 44 pages.
6. Règlement du Sénat de Belgique.

➤ **WEB GRAPHIE (DECEMBRE 2012) :**

- www.google.fr ;
- www.assembleenationale.fr ;
- [www.conseil constitutionnel.fr](http://www.conseilconstitutionnel.fr) ;
- [www.le figaro.fr](http://www.lefigaro.fr) ;
- www.users.skynet.be/gerard.piroton.

LISTE DES ANNEXES

- Questionnaire d'enquête.
- Résultats des enquêtes.

QUESTIONNAIRE D'ENQUETE

THEME CENTRAL : « CONTRIBUTION A LA GESTION EFFICACE DES SEANCES PLENIERES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE DU BENIN ».

Les renseignements individuels contenus dans ce questionnaire sont confidentiels. Ils sont couverts par le secret statistique. Les résultats seront publiés sous la forme anonyme conformément à l'article 25 de la loi 99-014 du 29-01-99 portant création, organisation et fonctionnement du Conseil National de la Statistique.

Le présent questionnaire s'inscrit dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en Management des Services Publics au deuxième cycle de l'Ecole Nationale d'Administration et de Management (ENAM).

Compte tenu de l'intérêt et pour une fidèle restitution de la réalité du fonctionnement de l'Assemblée Nationale, nous vous remercions par anticipation de bien répondre aux questions ci-après en cochant la ou les case(s) qui y correspond (ent).

N°	RENSEIGNEMENTS	CODES
	NUMERO DU QUESTIONNAIRE	1_11_1
IDENTIFICATION		
I1	Qualité de l'enquête (1- Député 2- Ancien député 3- Journaliste accrédité au parlement 4- Fonctionnaire du parlement)	1_1
I2	Sexe (1- Masculin 2- Féminin)	1_1

I- PREPARATION DES SEANCES PLENIERES

A1. Selon vous, qu'est-ce qui explique le manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale ?

- La non maîtrise des règles essentielles de préparation efficace des séances plénières d'une assemblée.

Oui

Non

- La méconnaissance des résultats des travaux préparatoires dans les commissions permanentes et l'administration du parlement sur les questions à aborder en plénière.

Oui

Non

- La non appropriation des dispositions du règlement intérieur relatives à la préparation des séances et à leur déroulement.

Oui

Non

- Le défaut d'obligation faite aux députés de s'approprier les sujets en discussion à l'Assemblée Nationale.

Oui

Non

- Autres raisons, précisez ;

A2. Proposer quelques pistes de solution permettant de régler le problème

B1. En quoi la qualité des travaux des commissions permanentes de l'Assemblée influence-t-il le déroulement et les résultats des séances plénières ?

- Les rapports des commissions ne sont pas suffisamment techniques et débarrassés de considérations partisans afin de permettre au parlement d'opérer ses choix en toute responsabilité.

Oui

Non

- Les rapports des commissions ne sont pas assez documentés pour éclairer les députés non membres des commissions techniques en charge desdits dossiers.

Oui

Non

- Autres raisons, précisez :

C1. Qu'est-ce qui selon vous, favorise le manque de préparation ou l'insuffisance de préparation de la part des députés ?

- La possibilité donnée aux députés, à travers une pratique parlementaire, de formuler des amendements en pleine séance plénière et de les voir prises en compte sans la réunion préalable de la commission en charge du dossier.

Oui

Non

- Les députés découvrent les rapports des commissions permanentes dans leur casier le jour de la tenue de la séance plénière.

Oui

Non

- L'inexistence d'un mécanisme d'information de l'ensemble des députés à propos des dossiers au rôle des commissions permanentes.

Oui

Non

- Les groupes parlementaires ne connaissent pas à l'avance le temps de parole à eux affecté en plénière pour débattre de chaque sujet.

Oui

Non

- Le manque de concertation, d'encadrement et de renforcement des capacités des groupes parlementaires.

Oui

Non

- Autres raisons, précisez :

C2. Proposez quelques pistes de solutions permettant de régler le problème

GESTION DES SEANCES PLENIERES

A1. Selon vous, qu'est-ce qui empêche une gestion plus rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale ?

- La méconnaissance des techniques de conduite de réunions de résolution de problème.
Oui Non
- L'ignorance des techniques de gestion du temps.
Oui Non
- Les retards observés au démarrage et à la reprise des séances plénières.
Oui Non
- L'inapplication des règles de procédure prévues par le règlement intérieur en matière de déroulement des séances plénières par les députés.
Oui Non
- L'inadéquation ou l'imprécision de certaines dispositions du règlement intérieur.
Oui Non
- Autres raisons, précisez :

A2. Proposer quelques pistes de solutions permettant de régler le problème

FIN DE L'ENQUETE ET MERCI DE VOTRE AIMABLE COOPERATION

RESULTATS DES ENQUETES

Tableau1 : Répartition des enquêtés selon leur qualité

Qualité des enquêtés	Effectif	Pourcentage
Nouveaux députés	37	52,9
Anciens députés	8	11,4
Journalistes accrédités au parlement	14	20
Fonctionnaires et autres agents de l'administration du parlement	10	14,3
Autres catégories	1	1,4
Total	70	100

Tableau 2 : Effectif des enquêtés et structure de leurs réponses par rapport à la question B1

	Effectif			Total	Pourcentage			Total
	Oui	Non	Manquant		Oui	Non	Manquant	
B1.1	40	25	5	70	57,1	35,7	7,2	100
B1.2	44	22	4	70	62,9	31,4	5,7	100

Tableau 3 : Effectif des enquêtés et structure de leurs réponses par rapport à la question A1 de la section II du questionnaire

	Effectif			Total	Pourcentage			Total
	Oui	Non	Manquant		Oui	Non	Manquant	
D1.1	19	44	7	70	27,1	62,9	10,0	100
D1.2	36	29	5	70	51,4	41,4	7,2	100
D1.3	65	4	1	70	92,9	5,7	1,4	100
D1.4	39	28	3	70	55,7	40,0	4,3	100
D1.5	40	23	7	70	57,1	32,9	10,0	100
D1.6	58	9	3	70	82,9	12,9	4,2	100

Tableau 4 : Effectif des enquêtés et structure de leurs réponses par rapport à la question C1 de la section I du questionnaire

	Effectif			Total	Pourcentage			Total
	Oui	Non	Manquant		Oui	Non	Manquant	
C1.1	41	23	6	70	58,6	32,9	8,5	100
C1.2	50	19	1	70	71,4	27,1	1,5	100
C1.3	46	19	5	70	65,7	27,1	7,2	100
C1.4	53	13	4	70	75,7	18,6	5,7	100
C1.5	61	8	1	70	87,1	11,5	1,4	100

Tableau 5 : Etude des rapports d'activités du Président de l'Assemblée Nationale au cours de la 5^{ème} législature

DATES	PERIODES	OBSERVATIONS
05-11-07	10-05-07 au 18-10-07	Examen et adoption
23-05-08	19-10-07 au 31-03-08	Examen et rejet
05-12-08	1 ^{er} -04-08 au 30-10-08	Examen et rejet
23-04-09	31-10-08 au 31-03-09	Examen et rejet
12-11-09	1 ^{er} -04-09 au 31-10-09	Examen et rejet (41 voix pour et 41 voix contre)
03-05-10	1 ^{er} -11-09 au 31-03-10	Examen et rejet
18-11-10	1 ^{er} -04-10 au 15-10-10	Examen et rejet

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I : DE LA RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE	5
SECTION 1 : CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE.....	6
<i>Paragraphe 1 : Présentation du cadre de l'étude</i>	7
A)-Les organes directeurs de l'Assemblée Nationale	8
1)-Le Président de l'Assemblée Nationale	8
2)-Le bureau de l'Assemblée Nationale	9
B)-Les autres organes de l'Assemblée Nationale	10
1)-Les groupes parlementaires.....	10
2)-Les commissions permanentes	11
3)-La conférence des présidents	13
4)-La plénière	13
5)-L'administration du parlement	15
a)-La Direction des services législatifs et la Direction de la questure	15
b)-Les cellules rattachées au parlement.....	16
<i>Paragraphe 2 : Etat des lieux et inventaire des problèmes</i>	17
A)- Etat des lieux de la situation en observation	17
1)- Le cadre légal	17
2)- La préparation des séances plénières	18
a)- Activités de préparation relatives au vote des lois.....	18
b) Activités de préparation relatives au contrôle de l'action gouvernementale	20
3)- Le déroulement des séances plénières.....	22
a)- Rappel de quelques dispositions utiles du règlement intérieur	23
b)- Observations communes au déroulement des séances plénières relatives au vote des lois et au contrôle de l'action gouvernementale	23
c)- Observations liées au déroulement des séances plénières relatives au vote des lois	26
d)- Observations liées au déroulement des séances plénières relatives au contrôle de l'action gouvernementale	29
B)- Inventaire des constats significatifs de l'état des lieux.....	32
1)- Inventaire des atouts.....	32
2)- Inventaire des problèmes	32
SECTION 2 : CIBLAGE ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	35
<i>Paragraphe 1 : Identification des problématiques et spécification de la problématique de l'étude</i>	35
A)- Identification des problématiques possibles.....	35
1)- Regroupement des problèmes par centres d'intérêt.....	35
2)- Présentation des problématiques possibles	38
B)- Choix et spécification de la problématique de l'étude	38
1)- Nature et spécification de la problématique de l'étude.....	39
2)- Justification et intérêt du sujet	39
<i>Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale et résolution de la problématique spécifiée</i> ..	41

A)- Approches génériques	41
B)- Séquences de résolution de la problématique	42
CHAPITRE II : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.....	44
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE	45
<i>Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....</i>	<i>45</i>
A)- Objectifs de l'étude et construction du tableau de bord	45
1)- Objectifs de l'étude	45
2)- Construction du Tableau de Bord de l'Etude	46
a)- Identification des causes et formulation des hypothèses	46
b)- Tableau de bord de l'étude.....	49
B)- Revue de la littérature.....	49
1)- Exposé des contributions antérieures au problème lié à la préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale	50
a)- La préparation des réunions de manière générale	50
b)- La préparation des réunions de manière spécifique.....	52
2)- Exposé des contributions antérieures au problème lié au déroulement des séances plénières de l'Assemblée Nationale	55
a)- Le déroulement des réunions de manière générale	55
b)- Le déroulement des réunions de manière spécifique	56
<i>Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée</i>	<i>60</i>
A)- Dimension empirique de la méthodologie adoptée	61
1)- Objectifs de la collecte de données.....	61
2)- Cadre de l'enquête et population ciblée	61
3)- Nature de la collecte de données.....	62
4)- Echantillonnage.....	62
5)- Spécification des données mobilisées.....	62
6)- Conception du questionnaire.....	62
7)- Technique de dépouillement des données.....	63
8)- Outils de présentation des données.....	63
B)- Dimensions théoriques de la méthodologie adoptée.....	63
1)- Choix théorique lié au problème du manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale	63
a)- Présentation de la théorie choisie.....	63
b)- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse.....	63
2)- Choix théorique lié au problème de la conduite peu rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale	64
a)- Présentation de la théorie retenue	64
b)- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse.....	64
SECTION 2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	64
<i>Paragraphe 1 : Enquêtes et vérifications des hypothèses</i>	<i>64</i>
A)- Présentation et réalisation de l'enquête.....	64

1)- Présentation et analyse des résultats de l'enquête relative au manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale.....	65
a)- Causes du manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale.....	65
b)- Causes du manque de préparation des plénières à l'Assemblée Nationale d'après les différents acteurs	66
c)- Influence de la qualité des travaux des commissions permanentes sur le déroulement et les résultats des séances plénières.....	68
d)- Causes du manque de préparation par les députés des séances plénières	70
e)- Causes du manque de préparation des députés selon les différents acteurs	71
2)- Présentation et analyse des résultats de l'enquête relative à une gestion rationnelle des séances plénières	73
a)- Facteurs limitatifs d'une gestion rationnelle des séances plénières de l'Assemblée Nationale.....	73
b)- Facteurs limitatifs d'une gestion rationnelle des séances plénières selon les acteurs	74
B)- Vérification des hypothèses et difficultés rencontrées.....	76
1)- Vérification des hypothèses.....	76
a)- Degré de vérification de l'hypothèse n°1	76
b)- Degré de vérification de l'hypothèse n°2	78
2)- Difficultés rencontrées et limites des données.....	79
<i>Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre</i>	<i>80</i>
A)- Approches de solutions.....	80
1)- Approches de solutions au problème du manque de préparation des séances plénières de l'Assemblée Nationale	81
a)- Propositions de solutions pour réduire le manque de préparation des séances plénières	81
b)- Approches de solutions pour éviter le manque de préparation des députés	81
2)- Approches de solutions pour une gestion rationnelle du déroulement des séances plénières.....	82
B)- Conditions de mise en œuvre des approches de solutions et construction du tableau de synthèse de l'étude :	82
1)- Conditions de mise en œuvre des propositions de solutions	83
a)- Recommandations à l'endroit des députés	83
b)- Recommandations à l'endroit des non-députés	85
2)- Tableau de synthèse de l'étude (TSE).....	86
CONCLUSION.....	89
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	92
LISTE DES ANNEXES	94