

L'ACCUEIL DES DÉPUTÉS EN DÉBUT DE LÉGISLATURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

par M. Xavier Roques (septembre 2009)

Après chaque renouvellement de l'Assemblée nationale, est organisée une procédure spécifique d'accueil des députés.

Il est en effet indispensable que les députés remplissent un certain nombre de formalités nécessaires à la gestion administrative des droits prévus par le statut du député, par exemple le versement des indemnités parlementaires, la sécurité sociale ou le régime de retraite.

Bien évidemment, cette occasion est saisie pour remettre aux députés une documentation qui porte à la fois sur le statut du député, mais aussi sur l'exercice du mandat.

Autre chose est la question de la formation ou de l'aide à organiser afin que les nouveaux députés s'approprient les méthodes du travail parlementaire, en particulier du travail législatif et de contrôle.

Je vais m'attacher à synthétiser les observations que suggère l'expérience de l'Assemblée nationale autour de deux questions :

- En quoi consiste la procédure d'accueil ?
- Quel appui l'administration parlementaire apporte-t-elle en début de législature ?

*
* *

I.- EN QUOI CONSISTE LA PROCÉDURE D'ACCUEIL ?

Pour l'essentiel, la procédure d'accueil présente les caractéristiques d'une procédure de « guichet ». C'est pourquoi, elle n'échappe pas à l'évolution générale des relations entre toute administration et ses administrés : l'utilisateur souhaite de plus en plus être considéré comme un client. Cela impose à l'administration parlementaire une exigence renforcée de disponibilité, de simplicité et de rapidité.

Première observation : les modalités d'élections des députés influent sur l'organisation de la procédure d'accueil.

En France, les députés sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. La procédure d'accueil fonctionne donc du lendemain du premier tour des élections législatives jusqu'à la fin de la semaine durant laquelle l'Assemblée tient sa première réunion. Ainsi, après les élections générales de 2007, la procédure d'accueil a commencé le lundi 11 juin au matin et s'est achevée le vendredi 29 juin.

Compte tenu du nombre généralement faible d'élus au premier tour, le dispositif prévu est allégé pour la première semaine et fonctionne « à plein régime » au cours de la deuxième et du début de la troisième semaine. Ainsi, sur 577 députés, 110 ont été élus au premier tour (dont 93 députés sortants, 12 anciens députés, il s'agit des députés qui étaient devenus ministres, et 5 députés nouvellement élus). Au total, à l'issue des deux tours, 405 députés sortants ont été réélus, 40 anciens députés le sont redevenus et 132 ont été élus pour la première fois.

Au sens de la procédure d'accueil, les « nouveaux députés » sont tous les députés non sortants y compris les députés élus au cours de législatures antérieures et les membres du gouvernement réélus ayant

laissé leur place à leur suppléant (soit 172 députés en 2007). En clair, il s'agit de tous les députés pour lesquels les différents services ne disposent pas de données ou seulement de données anciennes.

En pratique, 98 députés ont été accueillis lors de la semaine suivant le premier tour et 473 lors des deux semaines suivant le second tour avec un pic le 19 juin où 263 députés ont été accueillis. Le temps moyen de passage à l'accueil consacré aux formalités de « guichet » (en particulier la validation de la fiche de renseignements personnels) a été de 22 minutes.

Il convient de souligner qu'en France, un député et son suppléant sont élus en même temps. Ce suppléant est appelé à remplacer le député en cours de mandat, par exemple, s'il devient membre du Gouvernement ou s'il décède. Le suppléant n'est immatriculé dans les registres de l'Assemblée nationale qu'à l'occasion de son entrée en fonction effective : il ne relève donc pas de la procédure d'accueil du début de législature.

Deuxième observation : la procédure d'accueil mobilise d'abord les services de l'Assemblée nationale, mais nécessite une collaboration entre administrations.

Cette collaboration joue dans les deux sens :

- *Dans le sens de l'aide aux services de l'Assemblée*

L'assistance du ministère de l'intérieur est indispensable :

1°) pour disposer du nom des candidats et pour la diffusion des résultats des élections ;

2°) pour faire connaître aux députés élus les modalités de leur accueil au Palais Bourbon.

Qu'est-ce que cela recouvre concrètement ?

– Environ 15 jours avant le premier tour des élections, le ministère de l'intérieur transmet la liste des candidats sous forme de fichier informatique. Par croisement avec ce fichier, on peut en tirer le fichier des députés qui ne se représentent pas. Ensuite, plusieurs jours avant le 1^{er} tour, le service informatique rapproche le fichier des candidats et l'ensemble des dossiers extraits de applications SAP (paie) et Tribun (informations biographiques) dont on dispose sur les députés sortants ou les anciens députés pour composer son propre fichier des candidats.

– Ensuite, une liaison informatique est mise en place entre le ministère de l'intérieur et l'Assemblée nationale permettant d'accéder à l'application informatique de centralisation des résultats.

– Au cours de la nuit des élections, le service informatique doit tirer du fichier des candidats qu'il a composé le nom des élus à mesure de l'enregistrement des résultats au ministère de l'intérieur, attribuer à chaque nouvel élu un numéro d'identification (logiciel SAP) et éditer des fiches préremplies des députés élus. Pour les nouveaux élus, on dispose seulement du nom, prénom, circonscription, date de naissance du député.

Le lendemain de leur élection, les députés reçoivent, par l'intermédiaire du préfet (représentant du Gouvernement dans chaque département), un courrier signé du Président de l'Assemblée nationale sortante leur transmettant une note de présentation des modalités de leur accueil au Palais-Bourbon, le calendrier d'ouverture de la nouvelle législature et une fiche de renseignements personnels à remplir.

● *Mais les services de l'Assemblée nationale apporte leur aide aux autres services de l'État*

Les services de l'Assemblée nationale appellent l'attention des députés sur plusieurs obligations imposées par la loi aux députés sur des questions qui ne sont pas « gérées » par ces services :

– le rappel de l’obligation de déclarer le montant et la consistance de son patrimoine auprès d’une autorité administrative indépendante dénommée Commission pour la transparence financière de la vie politique. Le manquement à cette obligation entraîne la démission d’office du mandat de député et une possible inéligibilité pendant un an ;

– l’information sur le cumul des mandats électifs et le plafonnement des indemnités de fonctions qui l’accompagne. En France, le député peut être élu local (région, département, commune). Mais il ne peut cumuler le mandat parlementaire avec plus d’un mandat de conseiller régional, conseiller général ou conseiller municipal d’une commune d’au moins 3 500 habitants. Le cumul entre le mandat parlementaire et la fonction exécutive d’une collectivité locale (président de conseil régional, président de conseil général, maire) est autorisé, mais le total de l’indemnité parlementaire et des indemnités de fonctions locales ne peut excéder une fois et demie le montant de l’indemnité parlementaire de base. C’est aux collectivités locales et au ministère de l’intérieur qu’il appartient de veiller au respect de ces règles.

L’Assemblée nationale recueille également un exemplaire de la signature du député qu’elle transmet au Conseil constitutionnel (60 députés peuvent contester devant le Conseil constitutionnel la constitutionnalité d’une loi avant sa promulgation).

Troisième observation : la procédure d’accueil permet de mettre une documentation générale et pratique à la disposition du député.

Cette documentation comporte quatre volets. Le choix a été résolument fait de présenter des documents synthétiques sous forme de fiches ayant un caractère pratique.

- L’ouvrage *l’Assemblée nationale dans les institutions françaises*

Il s'agit d'un recueil regroupant un ensemble de fiches constituant autant de réponses aux questions régulièrement posées aux services de l'Assemblée nationale. Ces fiches comprennent la présentation des institutions, le statut du député, les organes de l'Assemblée nationale, l'organisation des travaux de l'Assemblée nationale, les fonctions législatives et les fonctions de contrôle, les différentes modalités de la communication institutionnelle de l'Assemblée nationale, l'administration de l'Assemblée nationale. Ce recueil est mis à la disposition en libre-service au moment de l'accueil. Il est également déposé dans les bureaux des députés et mis en ligne sur le site Internet.

- Un livret pratique intitulé *Guide pratique du député*. Il présente, également sous forme de fiches :

- le statut juridique et le travail parlementaire : 7 fiches relatives notamment aux incompatibilités parlementaires, à la déclaration de patrimoine, à l'initiative parlementaire (dépôt de propositions de lois, d'amendements, des différentes formes de questions : questions écrites, questions orales sans débat et questions au Gouvernement), à la Bibliothèque et à ses ressources, au site Internet, aux modalités de restitution des débats en séance publique et en commission) ;

- le régime financier et social : 8 fiches présentant notamment les indemnités versées aux députés, le crédit collaborateur et les conditions d'emploi des collaborateurs (salariés personnels du députés), le régime de sécurité sociale et le régime de retraite ;

- la vie quotidienne à l'Assemblée nationale : 13 fiches présentant notamment l'organisation des visites du Palais-Bourbon, la Boutique de l'Assemblée nationale (espace « librairie - magasin de souvenirs » dédié à l'Assemblée nationale), les invitations à assister aux débats en séance publique, les facilités offertes pour la papeterie et la reprographie, l'affranchissement du courrier, le téléphone, le transport et la restauration.

- Une liasse de formulaires administratifs (42 formulaires, dont 24 relatifs aux différents contrats de travail des collaborateurs que le député peut recruter personnellement). Ces formulaires sont également disponibles sur le site Intranet des députés.

- Un plan du Palais-Bourbon et des immeubles annexes. L'Assemblée nationale est située au cœur de Paris dans un ensemble immobilier historique (le Palais-Bourbon), qui comprend la salle des séances. Mais l'Assemblée nationale a dû s'implanter dans différents immeubles situés à proximité où sont installés des bureaux de députés et des services (secrétariats de commissions et services administratifs). Il faut nécessairement un certain temps d'accoutumance pour ne plus « se perdre » entre ces différentes implantations.

Quatrième observation : l'organisation d'une procédure d'accueil est encore la formule la plus efficace pour que soient effectivement et sans retard recueillis un certain nombre de renseignements ou remplies plusieurs formalités indispensables.

Il s'agit :

- de recueillir les données personnelles nécessaires à la liquidation de l'indemnité parlementaire et des droits sociaux du député et de ses ayants droits ;

- de recueillir la signature authentique du député ;

- de prendre une photographie de chaque député utilisée pour la carte d'identité de député, le « trombinoscope en ligne », le recueil « notices et portraits » et les photographies fournies aux députés à leur demande au cours de la législature au fur et à mesure de leurs besoins. Toutefois, le député peut fournir une photographie qui lui convient mieux soit en la téléchargeant sur le site « accueil », soit en l'apportant sur un support papier le jour de l'accueil pour la carte d'identité de parlementaire ;

– de remettre des insignes officiels (cocarde tricolore pour la voiture, écharpe tricolore et insigne vestimentaire).

Au total, en quoi consiste le parcours concret de la procédure d'accueil ?

Chaque député (ancien député ou nouveau député) est accueilli par un fonctionnaire qui lui présente l'ensemble des formalités d'accueil indispensables, lui remet la pochette du député comprenant le guide pratique, le plan, les dispositions législatives applicables aux incompatibilités, un annuaire téléphonique abrégé et des formulaires administratifs. Ce fonctionnaire recueille deux exemplaires de la signature du député (l'un pour le Conseil constitutionnel, l'autre pour le Secrétariat général de la Présidence), recueille ses coordonnées bancaires (RIB), lui expose, de façon succincte, ses obligations en matière de déclaration d'activités professionnelles, de déclaration de patrimoine et de cumul des mandats, vérifie que la fiche d'accueil du député est complète et la fait signer pour validation. Le député est ensuite accompagné vers le lieu de la prise de photo d'identité et celui où lui est remis la « mallette » contenant les insignes officiels.

Pour les nouveaux députés, après l'accomplissement des formalités précitées, il leur est proposé de rencontrer les fonctionnaires des différents services (secrétariat général de la Présidence, service des affaires financières, service des affaires sociales, service des affaires administratives générales) qui sont à leur disposition pour dispenser des informations plus complètes sur le statut juridique du député et les aspects pratiques de l'exercice du mandat.

*
* *

II.- L'APPUI DE DÉBUT DE LÉGISLATURE

Aux premiers jours de la nouvelle législature, un certain nombre de moyens matériels et humains sont mis à la disposition des députés pour l'exercice de leur mandat. Alors que la procédure d'accueil met en relation l'administration et chaque député individuellement, l'ouverture de la législature fait également intervenir les groupes.

On peut relever ici que sous la Cinquième République, ce n'est plus l'assemblée politique qui est juge de la régularité de l'élection de ses membres, mais le Conseil constitutionnel.

La répartition des locaux

Pour la première séance de la législature, au cours de laquelle il est procédé à l'élection du Président de l'Assemblée nationale, les députés sont installés dans l'hémicycle par ordre alphabétique. Après l'élection, le Président de l'Assemblée nationale et les présidents de groupes se réunissent pour procéder à la division de la salle des séances en autant de secteurs qu'il y a de groupes et déterminer la place des députés non inscrits par rapport aux groupes.

Chaque groupe politique dispose d'une salle de réunion, de bureaux pour les députés et pour le fonctionnement de son secrétariat. L'attribution de ces différents espaces est décidée par les Questeurs après accord entre les différents groupes politiques.

Pour les salles affectées aux réunions des groupes, les attributions se font sans réelles difficultés, la salle la plus importante (salle Colbert) est celle du groupe numériquement le plus nombreux.

Les bureaux sont, eux, traditionnellement répartis au sein de chaque immeuble, à la proportionnelle des groupes. La localisation du bureau attribué à chaque député est du ressort du groupe politique auquel il appartient au sein de l'espace mis à la disposition de ce groupe. Le nombre de bureaux attribué à chaque groupe est strictement égal au nombre de députés qu'il comprend.

En pratique, au début de la législature, le service des Affaires administratives générales établit des plans proposant une répartition des locaux. Des réunions réunissent les représentants des groupes pour aboutir à un accord entre eux. Dans la mesure du possible, il est proposé aux différents groupes des zones géographiques identiques à celles de la législature précédente, les ajustements se faisant aux frontières de ces zones

Les facilités informatiques

Il faut distinguer celles utilisées dans les bureaux de l'Assemblée nationale et celles utilisées dans la permanence en circonscription.

Pour les bureaux de l'Assemblée nationale, le choix a été fait de mettre à disposition un équipement neuf standardisé défini par le Collège des Questeurs. Cet équipement standard comprend deux postes fixes avec deux grands écrans, un appareil multifonctions (impression, photocopie, télécopie, numérisation) et une imprimante monochrome. Les postes sont prééquipés de logiciels libres. Ils ont été installés dans la première quinzaine de juillet, par un prestataire extérieur, des formations sont proposées aux députés et à leurs collaborateurs, des guides et des didacticiels sont mis à leur disposition.

Pour leur permanence en circonscription, les députés disposent d'une enveloppe de crédits pour toute la législature. Ils commandent directement les matériels auprès de leur fournisseur, les factures étant établies à leur nom. Le paiement des factures est effectué par le service des achats et moyens matériels. Les députés sont libres d'utiliser cette enveloppe financière. Ce crédit peut financer, par

exemple, les matériels micro-informatiques, ou périphériques, les logiciels, la formation des utilisateurs, la création de sites Internet.

Les relations avec les collaborateurs

Les collaborateurs ne sont pas des fonctionnaires de l'Assemblée nationale, mais des assistants librement engagés par les députés et pour la rémunération desquels ils perçoivent un crédit collaborateur dont ils ont le libre emploi. Les collaborateurs peuvent travailler à l'Assemblée nationale ou dans la circonscription. Ces salariés sont recrutés personnellement par chaque député par contrat de droit privé.

La gestion des obligations résultant du contrat de travail passé avec le collaborateur peut être assurée par le service des Affaires financières sur le fondement d'un mandat exprès donné à ce service par le député employeur. Le député peut aussi choisir de gérer directement, sans l'assistance du service des Affaires financières, et sous sa responsabilité, l'ensemble des paiements, déclarations et formalités sociales et fiscales pour l'exécution de ce contrat de travail. Actuellement, à peine une dizaine de députés ont fait le choix de la gestion directe.

La formation au travail législatif

L'Assemblée nationale n'organise pas de sessions de formation pour les nouveaux députés ou les nouveaux collaborateurs. Cette formation se fait donc « au fil de l'eau ». Les secrétariats administratifs des commissions, composés de fonctionnaires, sont là pour apporter toute aide, que ce soit dans la rédaction d'amendements ou de propositions de loi. Le député nommé rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi ou chargé d'une mission d'information bénéficie de l'aide des fonctionnaires mis à sa disposition par le secrétariat de la commission.

L'augmentation du nombre et la professionnalisation des collaborateurs personnels des députés ont eu d'importantes

conséquences. La possibilité de leur faire traiter des questions de plus en plus nombreuses et la généralisation de l'accès informatique à de multiples sources d'information et de documentation ont conduit à la suppression du service des études et de la documentation, service dédié à la recherche de documentation, à l'aide à la rédaction d'amendement ou de propositions de loi ainsi qu'au traitement du courrier parlementaire.

*
* *

Au total, la procédure d'accueil et l'organisation matérielle des premiers jours de la législature sont des opérations lourdes qui ont des conséquences importantes en termes d'« image » auprès des députés.

Ses modalités ont nécessairement été arrêtées par le Collège des Questeurs de la précédente législature. L'accueil fait donc partie de « l'héritage ». À ce titre, il s'agit d'une question sensible. En outre, il est indéniable que pour l'administration elle-même, ses modalités sont arrêtées pour donner aux élus, tant aux nouveaux élus qu'aux sortants réélus, l'image d'une administration moderne et soucieuse de les servir au mieux et non d'une lourde opération d'immatriculation.

Bien sûr, la procédure d'accueil ne peut qu'être affectée par le développement des technologies de l'information et de la communication.

Un portail Web ouvert au sein du site Internet de l'Assemblée nationale a ainsi donné la possibilité à chaque député d'accomplir par ce biais certaines formalités liées à l'accueil. Le courrier présentant les formalités de l'accueil remis à chaque député par l'intermédiaire des préfets comportait un code d'accès et un mot de passe personnalisé pour accéder au site Internet. Ce code d'accès et ce mot de passe avaient été créés pour chaque circonscription et communiqués aux préfetures à l'avance.

Par le biais du site, les députés ont eu accès à leur fiche individuelle de renseignements préremplie par les services de l'Assemblée nationale au moyen des éléments disponibles dans les bases de données. Le caractère confidentiel des informations figurant sur cette fiche a évidemment justifié le recours à ce mode d'accès sécurisé et personnalisé.

Cette fiche de renseignements a pu être complétée directement par le député à partir de son ordinateur. Il a également pu choisir de l'imprimer pour la compléter et l'adresser par fax aux services.

Au total, 214 députés se sont connectés au moins une fois au site Extranet soit 37% des élus, cette proportion étant approximativement la même que les députés soient nouveaux, réélus ou anciens.

Par ailleurs une clé USB a été remise à chaque député contenant le guide pratique, les formulaires et l'ouvrage *L'Assemblée nationale dans les institutions* découpé sous forme de fiches.

Les possibilités offertes par la dématérialisation condamnent-elles, à terme, la procédure d'accueil ?

On ne peut nier qu'existe une dimension symbolique dans l'arrivée au Palais-Bourbon du député qui vient d'être élu. C'est la raison pour laquelle la procédure d'accueil offre la possibilité de visiter l'hémicycle et de prendre une photographie souvenir depuis les travées ou de la tribune de l'orateur. La photographie est téléchargée sur la clé USB du député ou gravée sur CD ROM. La Chaîne Parlementaire est également présente et réalise des interviews des députés.

Il faut donc admettre l'existence d'une part cérémonielle dans la procédure d'accueil, quelque chose comme un rite de passage matérialisant l'entrée parmi les élus du peuple, qu'il n'est sans doute pas possible, ni peut-être même souhaitable, de supprimer.