

RAPPORT
SUR LES COLLABORATEURS

PRÉSENTÉ PAR

M. XAVIER ROQUES
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA QUESTURE
(ASSEMBLÉE NATIONALE FRANÇAISE)

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'ASSOCIATION DES
SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DES PARLEMENTS FRANCOPHONES

PARIS, LES 29, 30 ET 31 MARS 2005

INTRODUCTION

Le Bureau de l'Association des Secrétaires Généraux des Parlements francophones a proposé, en novembre 2004, au Secrétaire Général de la Questure de l'Assemblée nationale de lui présenter, lors de sa prochaine session, un rapport sur les collaborateurs de députés qui aborde également la situation des membres du Cabinet du Président de l'Assemblée nationale et des salariés des groupes politiques.

Ce rapport s'attachera à présenter la situation des collaborateurs de députés de l'Assemblée nationale. Il s'appuiera également au cours de son développement sur les réponses que les membres de l'Association ont apporté au questionnaire qui leur a été adressé en décembre 2004. Qu'ils en soient remerciés !

Cette contribution doit servir de base au débat qui pourra s'ouvrir à l'issue de sa présentation, chaque membre de l'Association étant invité à faire partager son expérience en la matière.

*

* *

L'Assemblée nationale regroupe, si l'on peut dire, plusieurs « populations » au service de l'Institution parlementaire :

D'abord, en premier lieu, même si l'on reproche parfois à l'administration de l'oublier (!), les **577 députés** élus pour 5 ans.

Ensuite, les **1 280 fonctionnaires** parlementaires qui sont au service de l'Institution et ont pour tâche de servir – au sens premier du terme – l'ensemble des députés quelle que soit leur appartenance politique en leur apportant tous les services nécessaires à l'exercice de leur mandat (apport intellectuel dans les services législatifs, appui logistique dans les services

administratifs, pour simplifier ...). Les fonctionnaires sont recrutés exclusivement par concours ; ce sont des fonctionnaires de l'Etat dont le statut et le régime de retraite sont fixés par le Bureau de l'Assemblée.

Ce rappel est nécessaire pour la suite de notre présentation afin de bien distinguer, dès maintenant, les fonctionnaires parlementaires et les collaborateurs de députés dont la création remonte à 30 ans ;

— **les 2 200 collaborateurs de députés ;**

— **les 90 (environ) salariés des 4 groupes politiques** (UMP, UDF, socialiste, communistes et républicains) ;

— **les membres du Cabinet du Président** dont le nombre, variable selon les Présidents, est aujourd'hui d'une quinzaine.

I. — LES COLLABORATEURS DE DÉPUTÉS

La création de la fonction de collaborateur de député remonte à l'année 1975. Elle est, d'une certaine manière, **l'aboutissement d'un long processus** répondant aux souhaits des députés de disposer à côté de leur indemnité parlementaire perçue comme « un salaire » des moyens humains et matériels leur permettant de faire face aux diverses charges de leur mandat, et venant renforcer ceux qui avaient été accordés collectivement aux groupes politiques.

Plusieurs étapes ont marqué ce processus :

— **1953** : création d'une indemnité compensant les frais de secrétariat des députés, supprimée en 1958 ;

— **1970** : création de l'indemnité d'aide dactylographique qui se substitue aux dispositifs introduits en **1968** et qui offraient aux députés la possibilité de se constituer un secrétariat particulier ou d'utiliser les services d'un secrétariat collectif organisé au sein des groupes politiques. L'objet et les conditions de gestion de cette indemnité furent modifiés à plusieurs reprises jusqu'en **1997** où cette indemnité de secrétariat fut remplacée par **l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)** destinée à couvrir les dépenses liées à l'exercice

du mandat de député qui ne sont pas prises en charge ou remboursées par l'Assemblée nationale. Elle s'élève à 6 112 euros par mois.

La demande des députés ne pouvait se satisfaire d'un soutien se limitant à la seule aide dactylographique à un moment où les sollicitations pesant sur le mandat parlementaire exigeaient la présence de collaborateurs auprès du député, à l'image de ce qui existait dans certains parlements étrangers tels le Congrès américain.

A cet effet, le député dispose d'un crédit permettant de recruter progressivement jusqu'à cinq collaborateurs. Ce crédit mensuel s'élève aujourd'hui à 8 553 euros, les charges patronales étant assumées par le budget de l'Assemblée nationale.

Le principe de base, qui est en quelque sorte la clé de voûte du système, est celui du **député employeur**. Le collaborateur est le salarié du député employeur. Il n'est pas le salarié de l'Assemblée nationale. De ce principe découlent l'ensemble des règles et dispositifs qui organisent la relation du député avec son ou ses collaborateurs. On verra plus avant que la tentation, voire la revendication, de certaines organisations de collaborateurs, serait de substituer insensiblement l'Assemblée nationale au député employeur.

Ce principe du député employeur est retenu par la plupart des membres de l'Association et notamment par la Chambre des Communes du Canada qui prévoit dans son règlement intérieur que les « Agents supérieurs de la Chambre », c'est à dire, le Président de la Chambre et les autres titulaires de Présidence telles que les Présidences de commission peuvent recruter des employés pour les assister dans leurs fonctions.

C'est également la situation du Parlement de la communauté française de Belgique dont les membres peuvent recruter un collaborateur administratif à plein temps ou deux collaborateurs à temps partiel.

La portée de ce principe a été renforcée en 2002 par la possibilité offerte aux députés de gérer directement leur crédit collaborateur.

Ce principe fondamental se décline de la façon suivante :

— **le député a la qualité d'employeur**. Il recrute librement ses collaborateurs, licencie, fixe les conditions de travail et le salaire de son personnel, dans le respect des dispositions du code du travail.

— les collaborateurs sont recrutés par le député employeur sur la base **d'un contrat de travail de droit privé**. En règle générale, il s'agit de contrats de travail à **durée indéterminée** mais le député peut recruter des collaborateurs sur la base de contrats à **durée déterminée**, dans les conditions fixées par le code du travail ou conclure des contrats spécifiques lorsqu'un fonctionnaire est détaché auprès de lui en application des lois portant statut des fonctionnaires. Le contrat à durée indéterminée perdure en cas de réélection du député employeur ; en revanche, il est rompu lors de la fin de mandat du député ou en cas de dissolution.

— des contrats types dont les clauses sont approuvées par le Collège des Questeurs sont mis à la disposition des députés par le service des Affaires financières. Ils comportent deux stipulations directement liées au mode de gestion du crédit collaborateur : la première relative à **l'objet du contrat** dispose que « *l'employeur, agissant pour son compte personnel, engage le salarié qui lui est juridiquement subordonné et a toute sa confiance, pour l'assister à l'occasion de l'exercice de son mandat de député* » ; la seconde précise que « *la cessation, pour quelque cause que ce soit, du mandat du député employeur constitue une juste cause de résiliation du contrat* ».

Des contrats types très comparables dans leur dispositions sont conclus par les membres du Parlement de la communauté française de **Belgique** avec leurs collaborateurs dits collaborateurs administratifs secrétaires.

Dans de nombreux parlements, le député employeur est libre de fixer la rémunération de ses collaborateurs dans le cadre de l'enveloppe financière qui lui est allouée. Certaines assemblées telle celle de l'**Ontario** vont plus loin en fixant un plafond de rémunération à chaque catégorie d'emploi (commis dactylographe, adjoint spécial, adjoint politique, adjoint de circonscription, attaché de direction).

En revanche, certaines Assemblées comme celle du **Congo**, si elles accordent à leurs membres une dotation pour leur permettre de recruter plusieurs collaborateurs, elles ne

prévoient pas de contrat type. Une particularité doit être soulignée : cette dotation n'est accordée qu'aux députés qui ne sont ni membres du bureau de l'assemblée, ni Président de commission permanente qui eux ont droit à un cabinet.

En cas de différend entre le député employeur et son collaborateur, le Conseil des Prud'hommes est seul compétent comme pour tout litige opposant salarié et employeur. On observe depuis quelques années une augmentation sensible des différends qui sont portés devant la juridiction prud'homale qui suscitent naturellement l'intérêt des médias, heureux de faire un sort à un député poursuivi par son collaborateur.

Le service des Affaires financières de l'Assemblée nationale est chargé de gérer le crédit collaborateur de chaque député qui signe à cet effet un **mandat de gestion**. Il impute, **sur les instructions** de chaque député, les rémunérations des collaborateurs et effectue, **pour le compte** des députés, les actes de gestion tels que l'établissement des bulletins de paye, le paiement des salaires et des charges y afférentes, l'élaboration et la transmission aux organismes compétents des déclarations sociales et fiscales. Il n'exerce qu'une fonction de prestataire de service. Il s'agit d'une faculté offerte au député. Certains députés (une douzaine) préfèrent se passer des services de l'Assemblée et gèrent directement leur crédit collaborateur. Ils reçoivent à ce titre l'équivalent d'une fois et demie du crédit de base pour couvrir les charges patronales.

Les collaborateurs salariés relèvent du régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés pour les risques maladie, maternité, invalidité, décès, accident du travail, vieillesse, d'un régime de retraite complémentaire de salariés de droit privé et du régime d'assurance chômage.

Voilà résumées les règles qui régissent la situation des collaborateurs.

Depuis 1975, plusieurs mesures ont été arrêtées pour **améliorer la situation des collaborateurs**.

Les rémunérations des collaborateurs sont revalorisées en fonction de l'évolution des rémunérations publiques.

Diverses charges incombant à l'employeur sont **financées hors crédit collaborateur**, telles que :

- Dès l'origine, **les charges patronales** sociales et fiscales obligatoires qui représentent 53 % de la rémunération salariale brute imputée sur le crédit collaborateur ;
- Dès 1978, **les indemnités de licenciement allouées aux collaborateurs en cas de cessation du mandat** du député employeur qui ont atteint six millions d'euros lors du dernier renouvellement ;
- Diverses dépenses liées à des **formations** spécifiques délivrées aux collaborateurs (formations dispensées par l'ENA depuis 1986, le Centre national de la fonction publique territoriale depuis 1991, cours d'anglais depuis 1992), à la médecine du travail et aux frais de transport des collaborateurs pour des trajets décidés par les députés employeurs entre Paris et la circonscription.

Divers avantages accessoires du salaire sont accordés aux collaborateurs :

- L'indemnité de 13^{ème} mois, instituée en 1982, qui équivaut à un mois de salaire supplémentaire ;
- L'allocation de frais de garde d'enfant âgé de moins de trois ans instituée en 1988 ;
- La prime de prévoyance, égale à 238 euros par an pour un temps plein, qui s'est substituée en 1998 au remboursement plafonné des frais de mutuelle ;
- L'avantage repas (prime-repas ou titre-restaurant) instauré en mai 2000.

A l'origine, ces avantages étaient directement pris en charge par le budget de l'Assemblée et le député employeur pouvait s'opposer à leur versement. Depuis 2002, et à l'exclusion de l'allocation de frais de garde pour laquelle cette prise en charge subsiste, ils sont imputés sur le crédit collaborateur qui a été revalorisé à due concurrence.

Néanmoins, on doit reconnaître que malgré les améliorations apportées à la situation des collaborateurs, certaines organisations, dont il est très difficile de mesurer la représentativité d'une population de 2 200 personnes environ, souhaitent non seulement que les « progrès

sociaux » soient poursuivis mais qu'un statut de collaborateur soit reconnu, impliquant l'Assemblée nationale elle-même.

De nouvelles améliorations concernant la situation des collaborateurs font actuellement l'objet d'une **réflexion du Collège des Questeurs** ; elles portent principalement sur trois sujets :

- l'attribution du **statut de cadre** aux collaborateurs qui répondraient à certains critères d'ancienneté ou de qualification professionnelle ;
- **la revalorisation de la prime de prévoyance** ;
- **la prise en compte de l'ancienneté** dans la rémunération.

Pour ce qui est de la revendication d'un statut, **un arrêt de la chambre sociale de la Cour de cassation du 18 février 2004** a rejeté un recours d'une organisation de collaborateurs considérant « qu'il n'existe aucune unité de direction sur les collaborateurs parlementaires » et a jugé que « **les députés composant l'Assemblée nationale ne constituent pas une unité économique et sociale** ».

Cette décision a confirmé le jugement du tribunal d'instance du VII^{ème} arrondissement de Paris du 21 mai 2002 qui précisait que les avantages sociaux et, plus généralement les conditions de travail des collaborateurs s'apparentent à « une mutualisation des moyens, habituelle au sein d'une même profession » et concluait que « l'absence d'une réelle communauté de travailleurs et d'une unité économique empêchent de reconnaître l'existence d'une unité économique et sociale entre les députés de l'Assemblée nationale ».

Ce jugement de la plus haute juridiction compétente en la matière marque un arrêt, au moins sur le plan juridique, à la revendication tendant à impliquer l'Assemblée nationale en tant que telle dans la relation personnelle entre le député et le collaborateur.

Trente ans après sa création, le collaborateur joue le rôle que chaque député employeur lui fixe à l'intérieur de l'équipe qu'il a recruté. Certains députés concentrent leur équipe dans leur circonscription, d'autres à Paris ; certains répartissent leurs collaborateurs entre l'Assemblée

et la province. On peut considérer que les deux tiers environ des collaborateurs sont attachés à la circonscription du député tandis qu'un tiers travaille au Palais Bourbon.

La durée de la relation entre le député et ses collaborateurs est, elle aussi, très variable. Si depuis 1997, date de la dernière dissolution qui a mis fin à tous les contrats de travail, près de 20 % des collaborateurs ont plus de 7 ans d'ancienneté avec le même député, en revanche, près de 15 % d'entre eux ont été engagés depuis moins d'un an.

Ces quelques indications montrent la diversité de la population des collaborateurs qui ne saurait constituer un quelconque corps au sens de la fonction publique, même s'ils peuvent partager les mêmes préoccupations pour ce qui est de l'amélioration de leur situation matérielle.

II. — LES SALARIÉS DES GROUPES

Pour assurer leur fonctionnement, les groupes de l'Assemblée reçoivent une subvention proportionnelle au nombre de leur membres qui doit leur permettre en particulier de recruter le personnel dont ils ont besoin. Cette subvention a été instituée en 1954, soit plus de 20 ans avant la création du crédit collaborateur.

Cette formule est reprise avec quelques particularités, dans de nombreuses assemblées qui versent aux groupes parlementaires une subvention leur permettant de recruter des collaborateurs. La plupart sont calculées à la proportionnelle des groupes, à l'exception du Québec qui attribue une forme de prime au groupe majoritaire.

L'effectif des salariés s'élève à environ 90 qui se répartissent de la manière suivante :

— UMP	35
— socialiste	37
— UDF	10
— communistes et républicains	8

Chaque groupe conserve l'entière responsabilité de son personnel, qu'il s'agisse du recrutement, de la fixation des rémunérations, des conditions de travail ou des licenciements.

Une Association, créée en 1961, regroupe les Présidents des groupes politiques ; elle assume à l'égard des organismes sociaux les obligations d'un employeur en ce qui concerne les déclarations des rémunérations et le versement des cotisations.

En pratique, les compétences de l'Association sont largement formelles. Néanmoins, **l'Association intervient de la manière suivante :**

- Elle est immatriculée auprès de l'URSSAF en tant qu'employeur et elle seule, à l'exclusion des groupes dont certains n'ont d'ailleurs pas la personnalité juridique ;
- L'ensemble des salariés des groupes relève du même régime de retraite complémentaire et de prévoyance.

Cette situation est celle de plusieurs assemblées et notamment du Parlement de la communauté française de Belgique où chaque groupe politique reconnu, c'est-à-dire comptant au moins 8 membres (l'Assemblée en compte 94) reçoit à côté d'une subvention de fonctionnement, une subvention visant à couvrir les rémunérations du groupe. On doit cependant noter une particularité qui tient au fait que si les collaborateurs ont pour employeur le président du groupe politique, le secrétaire du groupe est lui employé du Parlement. Au Québec, les collaborateurs d'un groupe sont liés au président du groupe par un contrat de travail.

Cette fonction comme à l'Assemblée nationale française est incompatible avec celle de parlementaire.

III. — LE CABINET DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'image d'un membre du Gouvernement, le Président de l'Assemblée nationale peut recruter des collaborateurs pour constituer son cabinet. Pour ce faire, il dispose d'une totale liberté pour faire appel à des fonctionnaires de l'Assemblée nationale, qui sont mis à sa disposition (c'est un cas assez rare), à des fonctionnaires d'autres administrations, voire à des personnels d'entreprises publiques, à des personnes recrutées sous contrat par l'Assemblée nationale pour le compte du Président.

Ces deux dernières catégories de personnel sont rémunérées sur un compte spécifique, attribué au cabinet du Président.

S'il n'existe aucun effectif maximum, on peut observer que la moyenne s'établit autour d'une quinzaine de membres. Le principe de base est celui du cabinet, à savoir que **la situation des membres – quelle que soit leur origine – est liée à la fonction du Président de l'Assemblée nationale.**

S'agissant de fonctionnaires mis à disposition du Président par des administrations étatiques ou détachés d'administrations locales, l'Assemblée nationale n'est pas partie signataire de la convention de mise à disposition ou de détachement. Les fonctionnaires mis à la disposition du Président par une administration de l'État sont toujours rémunérés par celle-ci. Toutefois, l'Assemblée nationale leur verse une indemnité complémentaire dont le Président définit librement le montant.

Sur ce point, on peut remarquer certaines différences dans les règles et les pratiques. Ainsi, le Président de la Chambre des Communes du Canada, est l'employeur de ses collaborateurs.

Il en est de même au Québec qui est doté d'un règlement très précis sur la rémunération et les conditions de travail du personnel du cabinet du Président de l'Assemblée ; il prévoit notamment un plafond pour les traitements de ses collaborateurs.

CONCLUSION

Au terme de cette présentation, plusieurs observations peuvent être avancées, trente ans près la création de la fonction de collaborateur de député. Elles ne sont peut-être pas inutiles pour les membres de notre association qui envisagent de créer dans leur Assemblée, un système analogue.

- En 1975, **certains ont pu craindre une forme de concurrence** entre collaborateurs et fonctionnaires parlementaires, voire une menace pour la fonction publique parlementaire elle-même. Il apparaît aujourd'hui que cette crainte était largement injustifiée. D'une part, parce que **les députés ont fait le partage** entre le « service » apporté par un corps de fonctionnaires au service de l'Institution et non d'une majorité, d'un groupe, voire d'un homme et le concours directement politique ou militant du collaborateur employé par eux-mêmes. D'autre part, en raison du nombre de **fonctionnaires**, particulièrement d'administrateurs ou d'administrateurs adjoints, **recrutés depuis 1975** et affectés principalement dans les secrétariats des Commissions.

- **Le coût financier**, ce qu'on pourrait appeler « les frais généraux » de l'Assemblée nationale s'est considérablement accru. Aujourd'hui, le poids des rémunérations des collaborateurs représente environ **90 millions d'euros par an**, soit l'équivalent de l'ensemble des indemnités parlementaires (indemnité parlementaire proprement dite et IRFM). On comprend alors l'attitude de certains membres de notre Association qui ne se sont pas dotés de ce système. C'est le cas du Burkina Faso, de la Tunisie, du Maroc et du Niger. Pour des raisons sans doute différentes, le système de collaborateur du député n'existe pas au Liban ou à Monaco.

En revanche, il apparaît, à la lecture de leurs réponses au questionnaire que le Tchad et le Sénégal ont le projet de mettre en place, cette année, un collaborateur auprès de chaque député. C'est bien volontiers que l'Assemblée nationale partagera les enseignements qu'elle peut tirer de sa propre expérience.

- La **gestion** de cette population hétérogène est devenue insensiblement mais finalement très **complexe** par l'addition successive de mesures nouvelles destinées à améliorer la situation matérielle des collaborateurs (13^{ème} mois, prime de repas, indemnité de précarité, etc...). La tentation est grande alors de transformer le service des Affaires financières de l'Assemblée en « service du Personnel » des 2 200 collaborateurs.
- Malgré ces mesures catégorielles, la **frustration de certains collaborateurs ne s'est pas dissipée**, même si elle semble habiter surtout les plus jeunes, les plus diplômés, les plus « politiques » qui souhaiteraient voir leur situation, par nature précaire car liée au mandat du député employeur lui-même précaire, stabilisée par une sorte de professionnalisation ou une forme de statut dont la consécration serait l'intégration dans la fonction publique parlementaire. D'où la demande de l'établissement de « passerelles » entre la situation de collaborateur et celle de fonctionnaire.
- La relation entre député employeur et collaborateur salarié n'est pas à l'écart d'une tendance générale qui affecte la relation du travail dans son ensemble et qui se traduit notamment par une **multiplication des conflits**, une judiciarisation du règlement des différends, une médiatisation favorisée par le caractère public des protagonistes ; en ce sens, le conflit d'un député avec l'un de ses collaborateurs devient un argument que ses adversaires ou concurrents ont la tentation d'utiliser dans le combat politique.

*

* *