



Compte-rendu du premier webinaire de l'Association des secrétaires généraux des parlements francophones (ASGPF)

L'accueil de parlementaires nouvellement élus : perspectives et bonnes pratiques pour un accompagnement institutionnel réussi

27 octobre 2023

En ligne (sur Teams)

L'ASGPF s'est réunie en ligne, le vendredi 27 octobre 2023, sous la médiation du Président de l'ASGPF et secrétaire général de l'Assemblée nationale du Québec, M. Siegfried Peters.

Le webinaire s'est déroulé avec la participation de trois intervenants principaux :

- M. Jeffrey Leblanc, vice-président de l'ASGPF, sous-greffier intérimaire à la Chambre des communes du Canada ;
- M. Xavier Baeselen, membre du Bureau de l'ASGPF et secrétaire général du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles de la Belgique ;
- M. Calvin Randriamahafanjary (Madagascar), membre du Bureau de l'ASGPF et secrétaire général de l'Assemblée nationale de Madagascar.

Les intervenants ont présenté et échangé tout au long du webinaire sur les dispositifs d'accueil et d'accompagnement des parlementaires nouvellement élus dans leurs contextes et spécificités nationales respectives.

Dans son introduction, le Président a d'abord souligné l'importance démocratique de préparer les élus à leurs obligations et de les familiariser aux services dont ils bénéficient. Cette préparation représente le devoir de l'administration parlementaire au service des députés et de la démocratie. Ensuite, les intervenants ont été invités à présenter brièvement le contexte électoral de leurs institutions respectives.

- M. Xavier Baeselen partage que la Chambre des Représentants belge s'organise autour d'une législature de cinq ans avec 94 élus. Les prochaines élections se dérouleront en juin 2024. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'administration de la Chambre souhaite mettre à jour ses outils d'accueil en s'inspirant d'autres dispositifs.
- M. Calvin Randriamahafanjary mentionne que l'Assemblée nationale malgache est actuellement constituée de 151 députés élus au suffrage universel direct à un tour pour cinq ans. Depuis les dernières élections ayant eu lieu en 2019, l'Assemblée nationale se compose de trois groupes parlementaires, dont le parti gouvernemental qui jouit d'une majorité consolidée. Les services de l'Assemblée se préparent à la prochaine élection prévue en juillet 2024.

- M. Jeffrey Leblanc décrit le système de la Chambre des communes du Canada comme une assemblée de 338 députés élue tous les quatre ans. Les dernières élections remontent à 2021.
- M. Siegfried Peters explique que les dernières élections de l'Assemblée nationale du Québec ont eu lieu en octobre 2022. Parmi les 125 députés, environ un tiers, soit 41 d'entre eux, étaient nouveaux à la fonction.

Les intervenants ont ensuite exposé tour à tour les dispositifs mis en place par l'administration parlementaire pour accueillir et préparer les députés à la suite d'une élection.

Belgique

M. Xavier Baeselen spécifie d'entrée de jeu que les élus de la Chambre belge sont issus de deux autres assemblées : le Parlement de Wallonie et celui de la Région de Bruxelles-Capitale. Les élus ont ainsi d'autres obligations et répartissent leur travail selon les semaines et selon leurs assemblées d'appartenance. Ils doivent également jongler avec deux règlements différents ce qui peut poser des difficultés.

Au début de chaque législature, les services administratifs organisent trois sessions identiques de présentation générale à l'attention des députés et de leurs collaborateurs. Celles-ci détaillent les différents services administratifs, leur fonctionnement et celui de la Chambre en se concentrant sur l'application du Règlement.

De plus, les députés sont invités à se familiariser avec les outils informatiques mis à disposition, notamment une plateforme électronique (PE) qui permet aux députés de déposer des propositions de loi, d'amendement, et au Gouvernement de déposer des projets de décret. Les députés mais aussi leurs collaborateurs devront ainsi utiliser la PE tout au long de la législature, ce qui rend l'outil essentiel à prendre en main.

Les participants peuvent également se voir exposer ce que représente le statut de parlementaire, que ce soit sur des thèmes touchant à la fiscalité, à l'administration et à l'immunité parlementaire.

Les réunions d'accueil prévoient également des simulations de vote en séance et en salle de commission pour que les députés s'accoutument aux équipements technologiques de la Chambre. Par exemple, les députés doivent se munir d'un badge pour identifier leur place.

Les parlementaires se voient aussi remettre différents supports comme une brochure du règlement de la Chambre. Celle-ci est une forme de vulgarisation du règlement sous forme de questions afin de le rendre plus accessible. Ces questions sont simples pour permettre aux nouveaux élus de se familiariser facilement avec le fonctionnement du parlement. *Ex. : « Que faire si le gouvernement tarde à répondre/refuse de répondre à une question ? ».*

Un Abécédaire à destination des membres du parlement est aussi distribué aux députés pour permettre de répondre à leurs questions plus pratiques, par exemple au sujet du stationnement ou de la police militaire.

Les élus reçoivent par ailleurs une brochure avec des informations sur leur statut matériel. Le document reprend la situation pécuniaire, les fournitures mises à leur disposition ou encore les possibilités de recours aux collaborateurs administratifs.

Ils ont accès à un carnet parlementaire intitulé *Mon métier à l'Assemblée*, qui reprend les différents métiers et services administratifs de la Chambre. Ce document est organisé sous forme de fiches métiers et permet de cibler rapidement les employés de l'administration et leurs rôles.

En résumé, les services administratifs du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles proposent de nombreuses séances d'information et remettent de nombreuses ressources dont l'objectif est de vulgariser le Règlement et permettre un accès facile et rapide aux informations pratiques pour les élus.

Madagascar

M. Calvin Randriamahafanjary a ensuite pris la parole pour présenter les dispositifs mis en place par l'Assemblée nationale de Madagascar.

La présentation a misé sur l'importance de l'accueil des nouveaux députés, notamment puisque le taux de renouvellement y est élevé. Les dernières élections malgaches ont d'ailleurs vu l'Assemblée se renouveler à hauteur de 74% des députés. Aucune différenciation n'est toutefois faite entre les nouveaux députés entrants et les députés reconduits ; tous doivent suivre la même formation.

Les services de l'Assemblée malgache ont suivi une formation sur l'accueil technique des nouveaux élus et de leurs quelque 2 000 collaborateurs, mise en place par un organisme américain en collaboration avec l'Université de Madagascar. En date du webinaire, les dispositifs d'accueil sont d'ailleurs en pleine préparation pour les prochaines élections prévues en juillet.

Les services de l'Assemblée nationale préparent toute la documentation qui sera fournie aux députés, mais aussi le matériel qui sera utilisé pendant la législature. De manière assez classique, la documentation est composée de divers guides (du député, du groupe parlementaire, des services de l'Assemblée, etc.), du Règlement intérieur, du Plan stratégique, ou encore du Plan de travail annuel. Le matériel remis aux nouveaux députés est quant à lui constitué de tout ce qui est nécessaire au vote (bulletin, isoloir, urne, etc.), du matériel informatique ainsi que du mobilier nécessaire à la bonne tenue des débats (ameublement de la salle de séance et des salles de réunions, dispositifs audiovisuels, etc.). Les services informatiques de l'Assemblée nationale de Madagascar ont également développé diverses applications et outils informatiques.

Une fois les députés malgaches élus, ils commencent par tenir une session extraordinaire afin d'élire les membres du Bureau permanent, les Présidents des Commissions permanentes ainsi que le Rapporteur de la Commission Finance. Les groupes politiques sont formés à cette occasion et le doyen, ainsi que le cadet des députés, sont identifiés afin de présider cette session extraordinaire jusqu'à l'élection du Président de l'Assemblée. Les députés procèdent ensuite aux élections permettant d'attribuer les postes vacants.

Puis, chacune des dix directions de l'Assemblée nationale présente sa mission et ses attributions, puis les services qu'elle peut offrir aux députés. Les membres de l'administration (secrétaire général, directeurs, inspecteurs, chefs de services) se présentent aux députés et distribuent les divers documents pertinents susmentionnés.

M. Randriamahafanjary précise que l'Assemblée nationale de Madagascar dispose de plusieurs partenariats pour accompagner les députés en début de législature, notamment l'Institut Électoral pour une Démocratie Durable en Afrique (EISA), la fondation allemande Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ou encore l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

Lors de la dernière législature, une expérience intéressante a été menée. L'Assemblée nationale a organisé une journée portes ouvertes au sein du palais de Tsimbazaza en partenariat avec l'EISA et la FES. Cette

dernière était ouverte aux députés, mais également au public. Durant cet événement, les directions et services ont pu tenir des kiosques pour présenter leur travail et répondre aux questions.

Canada

M. Jeffrey Leblanc a ensuite pris la parole afin de présenter le dispositif mis en place par la Chambre des Communes du Canada. Il souligne que le programme d'intégration du Parlement a beaucoup évolué depuis 2014 puisque les élections législatives ont provoqué le renouvellement des deux tiers de la chambre, et par conséquent l'entrée en poste de 215 nouveaux députés.

Les principes directeurs du programme d'intégration font en sorte que celui-ci soit :

1. « Axé sur l'apprenant »

L'administration cherche à prendre en compte les besoins du député et de son équipe plutôt que de chercher à transmettre toute l'information qu'elle souhaiterait que chacun sache. Le programme se construit en prenant en compte les différents bagages des députés nouvellement élus, certains d'entre eux ayant l'expérience de collaborateurs parlementaires ou d'élus locaux, alors que d'autres n'ont pas d'expérience. L'objectif est de développer une méthode d'enseignement mixte qui répond à toutes les sensibilités et à tous les niveaux d'étude.

2. « Juste à temps »

Les informations et outils aux nouveaux députés sont fournis au fur et à mesure. L'objectif est d'abord de se concentrer sur les informations essentielles et nécessaires à la suite d'une élection, notamment la gestion du budget, l'obtention d'un local en circonscription et l'embauche de collaborateurs. Étant donné que les travaux parlementaires ne débutent que 6 à 8 semaines après les élections, il n'apparaît pas indispensable de transmettre les informations et les outils relatifs aux rouages parlementaires dès le début du mandat.

3. « Flexible »

En ayant recours à des méthodes et des modes de communication et prestation variés afin d'assurer qu'il y ait un outil adapté à la sensibilité de chacun (lectures, présentations orales, etc.).

4. « Cohérent » :

Le programme d'intégration est le même que les députés soient élus lors des élections générales, ou bien en milieu de législature lors d'une élection partielle par exemple.

5. « Intégré » :

Le programme cherche à prendre en compte la priorité, l'ordre et la progression du contenu de la formation, en consultation avec les secteurs administratifs et les autres parties prenantes de façon à favoriser l'intégration des députés et leur compréhension du fonctionnement de l'administration.

Les objectifs du programme de la Chambre des communes du Canada sont donc de :

- Fournir une série claire, graduelle et intégrée d'activités d'apprentissage et de formation variées et adaptées aux députés et à leurs équipes en fonction des rôles qu'assument les députés (le rôle parlementaire, le rôle de gestionnaire et le rôle de représentant) ;

- S'assurer que les nouveaux députés et leurs employés comprennent mieux les outils et les services destinés à les appuyer dans chacun de leurs rôles. Il s'agit de leur fournir des ressources d'apprentissage dans le temps pour acquérir les connaissances et les compétences nécessaires à l'exercice de ces rôles ;
- Aider les députés et leurs employés à atteindre rapidement une efficacité et une productivité optimales.

Le programme s'appuie sur divers outils ou éléments clés afin d'intégrer et de former au mieux les nouveaux députés. Parmi ces outils, on peut citer :

- la mise en place d'un système de jumelage, établissant un agent de liaison. Il existe au parlement une vingtaine d'agents de liaison qui sont des administrateurs recrutés pour l'occasion et qui assurent le lien direct entre une dizaine de députés et l'administration. Ils s'emploient à répondre du mieux possible aux demandes des députés et à guider ceux-ci dans le fonctionnement de l'administration ;
- la volonté de fournir davantage d'information avant l'arrivée au Parlement, c'est-à-dire en préparant mieux la phase d'accueil et d'intégration ;
- la volonté de proposer les activités dans un ordre prédéterminé, avec une assimilation progressive des informations pour éviter que les députés ne soient inondés d'information ;
- la volonté d'offrir le programme plus d'une fois afin de permettre aux députés de participer en fonction de leurs disponibilités et de travailler en petits groupes. Ainsi plutôt qu'une grosse session globale, plusieurs sessions sont organisées sur deux ou trois semaines et avec un nombre limité de députés. Cette formule permet d'appréhender les questions des députés et de communiquer une information générale en petits groupes plutôt que de la répéter constamment lors de réunions individuelles.
- Un programme d'orientation distinct pour les conjoints des députés est également organisé afin de faciliter la transition et les aider à intégrer la modification que provoque le mandat dans le quotidien et la vie de famille.

Plus concrètement, le programme d'orientation des nouveaux députés de la Chambre des communes s'échelonne sur une assez longue durée et est très progressif. Il se déroule en trois phases majeures :

1. La phase initiale consiste en une première prise de contact. L'agent de liaison communique avec le député, rappelle les diverses règles essentielles et organise le suivi et les courriels automatisés.
2. La seconde phase est la phase d'intégration pure qui se déroule sur deux jours.

Le premier jour est dédié à l'accueil. Il se déroule avec l'agent de liaison et se concentre plus sur la partie administrative, telle que les fiches de paie, les vérifications de sécurité, le rassemblement des documents administratifs ou encore tout simplement la réalisation du badge. Le député récupère et se forme aux divers outils technologiques et une séance d'orientation générale sur la Chambre des communes est également organisée. Enfin, le député participe à une visite guidée personnalisée du Parlement.

Le deuxième jour est dédié au rôle de gestionnaire du député avec une séance de formation générale pour aborder des sujets généraux relatifs à la gestion et une séance personnalisée sur le budget et l'embauche du personnel. Des spécialistes sont également mis à disposition pour toute question technique concernant l'installation des bureaux, de l'informatique, les frais de déplacement, la gestion des baux, la communication avec les électeurs, etc.

3. La troisième phase est consacrée au rôle législatif et commence avec le début des travaux législatifs. Alors que se tient ensuite la cérémonie d'assermentation, des points sur le décorum et la marche à suivre sont alors organisés en amont.

Les ressources du programme d'orientation restent disponibles en tout temps, avec des formations régulières sur des sujets précis tels que la gestion du bureau, la gestion des ressources humaines, la lutte contre le harcèlement et les violences sexuelles, les questions de sécurité, le travail en comité ou encore les projets de loi émanant des députés. Ils disposent également de ressources relatives à l'établissement en circonscription.

Les députés ont aussi la possibilité d'évaluer le programme d'orientation.

Enfin, il existe également à la Chambre des communes du Canada un programme de transition pour les députés qui quittent la Chambre, notamment ceux dont le mandat n'a pas été renouvelé. Ce programme a pour objectif de les aider à quitter la vie politique de la manière la plus souple possible, leur sont exposées les questions des pensions, de l'indemnisation, mais aussi du retour du matériel. Ce dernier poursuit également un objectif plus personnel de soutien à l'ancien député. Celui-ci est mis en contact avec les associations d'anciens parlementaires. La Chambre met également en place des agents de transition afin d'accompagner ces députés.

Sommaire de la période d'échange et de questions avec les participants

Les présentations des intervenants ont suscité l'intérêt des participants. Plusieurs questions ont été posées et celles-ci portaient sur les sujets suivants :

- la période de transition après le départ des parlementaires ;
- les modalités d'élaboration de «guides métier» sur les parlementaires et les fonctionnaires ;
- les différentes possibilités concernant l'accueil des parlementaires et les séances d'information ;
- les pratiques liées aux journées d'accueil des parlementaires ;
- le rôle des agents de liaison et leur accompagnement aux parlementaires ;
- la gestion des changements de bureau des parlementaires.

Les intervenants ont répondu à l'ensemble des questions et ont partagé les pratiques de leur organisation.

Conclusion

À l'issue de ce premier webinaire, le Président a exprimé sa satisfaction concernant le partage de bonnes pratiques des collègues présents et les vives discussions sur les nombreux sujets évoqués en lien avec l'accompagnement des nouveaux élus. L'ensemble des intervenants et des participants du webinaire sont remerciés pour leur participation dynamique et enrichissante. Tous sont invités à l'organisation d'une nouvelle réunion dans un futur rapproché.