
LE SECRETAIRE GENERAL DE L'ASSEMBLEE
ET DE LA PRESIDENCE

LE SECRETAIRE GENERAL DE LA QUESTURE

RAPPORT AU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

QUELLE ADMINISTRATION PARLEMENTAIRE EN 2022 ?

**LES MISSIONS, L'ORGANISATION ET LE STATUT
DE L'ADMINISTRATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

16 MAI 2018

Introduction.....	5
1. Le périmètre de l'administration et de la fonction publique parlementaires.	7
1.1 Réviser le champ de l'administration parlementaire par l'externalisation de certaines fonctions.....	7
1.1.1 Les fonctions liées au travail parlementaire	7
1.1.2 Les prestations administratives de support	10
1.2 Assouplir et élargir le recours aux contractuels.....	17
1.3 Fixer un effectif cible au 1er juillet 2022	19
2. L'organisation des services, des corps et des carrières	23
2.1 Rationaliser l'organigramme des services.....	23
2.1.1 Vers un secrétaire général unique ?	23
2.1.2 Vers des directions mieux identifiées	24
2.2 Mieux positionner les corps de fonctionnaires.....	26
2.3 Dynamiser la gestion des carrières, ouvrir l'administration sur l'extérieur	28
2.3.1 Directeur, directeur-adjoint, une responsabilisation accrue.....	28
2.3.2 Développer la mobilité externe.....	29
3. Les rémunérations et le statut des fonctionnaires.....	31
3.1 L'évolution des rémunérations et de la durée du travail.....	31
3.1.1 Quelle évolution du régime de rémunération ?.....	31
3.1.2 Afficher, clarifier et contrôler les règles relatives à la durée du travail.....	34
3.2 Droits et devoirs des fonctionnaires : quelles règles de la fonction publique d'État appliquer à la fonction publique parlementaire ?	36
3.2.1 Congés spécifiques	37

3.2.2 Congés médicaux	37
3.2.3 Les dispositifs de fin de carrière	38
3.2.4 Déontologie.....	39
3.2.5 Évaluation et notation	39
3.2.6 Sanctions disciplinaires.....	39
3.2.7 Droit syndical et dialogue social.....	40
3.2.8 Formation.....	41
3.2.9 Révision de diverses règles statutaires.....	43
Conclusion	44

Introduction

L'Assemblée nationale est, depuis le début de la présente législature, engagée dans un vaste processus de réformes destinées à la rendre plus moderne, plus efficace, plus proche des citoyens. Ces réformes touchent d'abord au fonctionnement institutionnel de l'Assemblée, à son ouverture sur l'extérieur, aux conditions de travail des députés et de leurs collaborateurs.

L'administration parlementaire ne saurait rester à l'écart de ce grand chantier.

L'existence d'une fonction publique parlementaire autonome est traditionnelle en France. Les fonctionnaires de l'Assemblée nationale – comme ceux du Sénat – sont des fonctionnaires de l'État mais ils ne sont pas soumis aux dispositions statutaires du reste de la fonction publique. Ils relèvent de règles propres arrêtées par le Bureau. Cette autonomie, inscrite à l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, est la conséquence de l'autonomie administrative et financière de chacune des assemblées parlementaires, qui elle-même découle du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.

Les principes fondateurs du statut des personnels de l'Assemblée nationale ont, pour l'essentiel, été définis il y a plus de trente ans. Depuis lors, le monde a changé, les attentes et les besoins des députés se sont modifiés. Si l'administration parlementaire a elle-même évolué, cette évolution n'est, sur certains points, peut-être pas allée assez vite ou assez loin.

Tel est le sens de la mission que nous a confiée M. François de Rugy, Président de l'Assemblée nationale, en sa qualité de Président du Bureau, par lettre du 18 janvier 2018.

Elle est, à notre connaissance, sans précédent, au sein de notre assemblée, par l'ampleur de son champ, puisque la lettre de mission évoque le périmètre de l'administration parlementaire, l'organisation des services, des corps et des carrières, le statut des fonctionnaires.

Les propositions que nous présentons visent d'abord à définir les contours d'une administration plus dynamique, plus moderne, plus efficace. Nous ne nous sommes pas donné pour objectif la réalisation d'économies budgétaires. Si, naturellement, nous avons eu constamment à l'esprit la nécessaire maîtrise de la dépense publique, nous considérons que les économies résulteront d'une meilleure gestion.

Nous avons par ailleurs, tout au long de ce rapport, une ligne directrice : l'autonomie oui, l'isolement non. L'existence de règles spécifiques à la fonction publique parlementaire doit se fonder sur les particularités de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée nationale. Les fonctionnaires qui y travaillent ont des obligations de disponibilité, de discrétion et de neutralité plus fortes que la plupart des agents des autres fonctions publiques. Pour autant, certaines règles dérogatoires au droit commun subsistent, sans justification, dans notre statut. Nous avons donc étudié chacune des questions qui nous étaient posées avec cette double préoccupation : maintenir l'autonomie mais s'inspirer, chaque fois que cela est nécessaire et opportun, de ce qui se fait dans la fonction publique d'État.

1. Le périmètre de l'administration et de la fonction publique parlementaires.

Dans sa lettre de mission, M. le Président de l'Assemblée nationale nous a demandé d'examiner le périmètre de l'administration parlementaire et le champ de ses missions au regard de la diversité et de la technicité croissante de certaines de ses fonctions. Il s'agissait « de déterminer si le modèle historique d'une administration chargée de la totalité des fonctions est encore adapté à ces évolutions et quels pourraient être les ajustements à apporter, notamment en termes de recours à des compétences extérieures, dans une perspective globale et prospective. »

Nous nous sommes donc interrogés sur l'externalisation de certaines fonctions actuellement assurées par notre administration, externalisation qui peut être pour une fonction, totale ou partielle, sachant par ailleurs que toute activité externalisée appelle la mise en place d'une structure de contrôle et de supervision.

À défaut d'externalisation ou à défaut d'externalisation à court terme, il peut être envisagé de faire appel à des personnels sous contrat, comme l'Assemblée le fait déjà largement mais dans des conditions qui ne sont pas toujours satisfaisantes. Nous avons donc examiné la possibilité d'un recours élargi aux contractuels.

1.1 Réviser le champ de l'administration parlementaire par l'externalisation de certaines fonctions

L'externalisation n'est pas, à nos yeux, une fin en soi. Nous avons conscience de ses limites. Mais il nous paraît indispensable d'y recourir pour certaines fonctions spécialisées, « professionnalisées », auxquelles des fonctionnaires généralistes comme les fonctionnaires parlementaires ne sont pas ou sont mal préparés.

Dès lors, l'externalisation ne concerne pas seulement des fonctions « support » dans les services administratifs. Elle est également envisageable dans certains services législatifs. Nous estimons qu'on ne saurait avoir une logique de « cœur de métier » et nous proposons une autre ligne de partage : il est préférable de ne pas externaliser les fonctions qui supposent une bonne connaissance du fonctionnement de l'Assemblée ; il est exclu d'externaliser tout ce qui est directement lié à l'autonomie constitutionnelle du Parlement.

1.1.1 Les fonctions liées au travail parlementaire

a) Le contrôle et l'évaluation

Les fonctionnaires de l'Assemblée – notamment les administrateurs – remplissent auprès des députés une fonction originale de conseil et d'assistance qui n'a pas d'équivalent dans d'autres administrations et qui contribue grandement à l'attractivité des concours de recrutement. Nous proposons de conserver ce modèle, reposant sur des administrateurs généralistes, aussi bien pour les activités législatives que pour les activités de contrôle et d'évaluation (missions internes à une commission, missions d'évaluation de la loi, commissions d'enquête et missions créées par la

Conférence des présidents, travaux de la MEC, de la MECSS et du Comité d'évaluation et de contrôle).

Faut-il, en plus de ces fonctionnaires généralistes, avoir recours à des experts ? Le besoin d'une expertise indépendante, qui permette aux parlementaires de disposer de leurs propres éléments d'analyse et d'information n'est pas totalement nouveau, mais il s'exprime avec davantage de force sous cette législature. Les réponses actuelles – par exemple, la possibilité pour certains organes de l'Assemblée de recourir à la Cour des Comptes dans l'exercice de certaines missions – n'apparaissent ni suffisantes ni adaptées à toutes les demandes. Les évolutions constitutionnelles en cours conduiront peut-être à modifier les modalités et le champ de cette assistance, elles permettront peut-être aussi le rattachement au Parlement d'organismes existants, comme France Stratégie.

Une réponse interne à l'Assemblée est également nécessaire.

Nous ne pensons pas qu'elle passe par la voie du recrutement d'administrateurs spécialisés, ayant des formations (scientifiques, économétriques...) spécifiques. Ce serait en réalité une impasse, ces fonctionnaires ayant inévitablement des perspectives de carrière limitées.

Nous proposons que l'Assemblée se dote de son propre organe d'expertise budgétaire et financière, sous la forme d'une agence d'évaluation qui lui serait rattachée. La même formule pourrait permettre de répondre aux besoins en personnel de l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). On peut d'ailleurs aussi bien, pour répondre à des demandes d'autres organes de l'Assemblée, imaginer une grande agence d'évaluation divisée en départements.

b) La communication

La direction de la communication est chargée de mettre en application les orientations définies par la délégation du Bureau et d'assurer au quotidien la communication institutionnelle de l'Assemblée nationale.

Nous estimons que tout, au sein de cette direction, ne peut et ne doit pas être fait par des fonctionnaires. La professionnalisation croissante des métiers de la communication, la rapidité de leur évolution imposent dans plusieurs domaines le recours à l'externalisation. Toutefois, la connaissance « interne » de l'Assemblée nationale doit également être prise en compte. Nous proposons donc, au sein de cette division, un modèle mixte.

La communication digitale doit être confiée à un prestataire extérieur et la cellule de gestion des images en ligne externalisée. En revanche, il semble indispensable de maintenir un effectif limité de fonctionnaires, notamment un chef d'unité qui fixe les orientations et assure la liaison avec les services et l'autorité politique. Un tel système fonctionne, avec succès, au Sénat.

L'unité chargée de la presse doit être composée de fonctionnaires. Une part du travail de cette unité est de suivre l'activité des commissions, ce qui implique une bonne connaissance des procédures. D'une manière générale, l'exacte et rapide information des journalistes suppose d'être « dans la place », de connaître les lieux, les gens, les pratiques.

Même constat pour l'unité chargée de la communication institutionnelle, dont le rôle devrait d'ailleurs être élargi. Nous proposons d'y intégrer une cellule d'information parlementaire et de communication interne, fonction actuellement mal assurée, en partie confiée, de fait, au standard. Toutefois, quelques emplois occupés par

des fonctionnaires à la Boutique ou au kiosque à journaux pourraient être contractualisés.

Les visites du Palais-Bourbon sont actuellement assurées par une unité d'agents rattachée au service de la communication. Cette situation est souvent expliquée par le fait que des agents seraient mieux à même de présenter l'Assemblée aux visiteurs. Cet argument ne nous paraît pas pleinement convaincant, une telle fonction ne supposant pas de spécialisation ni, dans la plupart des cas, de connaissance très approfondie de l'Assemblée. Nous proposons qu'elle soit, progressivement, confiée à des contractuels.

À qui confier la direction de la communication ? Compte tenu de la part d'externalisation que nous envisageons, un recrutement extérieur pourrait apparaître comme une solution séduisante. Nous ne le proposons pas. La nomination d'un fonctionnaire à la tête de cette direction nous semble préférable, d'abord parce que celle-ci continuera à compter de nombreux fonctionnaires et à gérer ou contrôler des procédures administratives (accréditations, réservations des visites, marchés publics). Elle est, plus fondamentalement, seule de nature à éviter toute confusion quant à la nature des tâches et toute contestation. La communication institutionnelle de l'Assemblée doit se distinguer nettement de la communication politique des autorités politiques. Le directeur de l'entité qui en a la charge doit donc être totalement neutre et cette neutralité est consubstantielle à l'administration parlementaire. Il ne doit donc pas être un « directeur de la communication », encore moins un porte-parole, mais un responsable administratif.

c) Les comptes rendus

Depuis une réforme de 2008, qui a supprimé à l'Assemblée nationale le compte rendu « analytique », les 58 rédacteurs des comptes rendus sont affectés alternativement dans deux services :

- le service du compte rendu de la séance, dont l'activité répond à une exigence constitutionnelle (article 33 de la Constitution) ;
- le service des comptes rendus des commissions.

Depuis la fin de la législature précédente, face à l'augmentation significative des activités de contrôle, il a été décidé de réduire le périmètre des comptes rendus écrits réalisés par ce second service aux travaux législatifs des commissions – c'est également une exigence constitutionnelle – et aux activités d'enquête, de contrôle et d'évaluation les plus importantes, les autres donnant lieu seulement à un enregistrement audiovisuel disponible sur le site.

Depuis le début de la législature actuelle, les activités de contrôle et d'évaluation connaissent une croissance continue. La situation est donc arbitraire et injuste, certaines réunions de commission hors du périmètre donnant lieu à un compte rendu écrit, d'autres non.

Il nous semble inadéquat de répondre par un recrutement de fonctionnaires dans les services des comptes rendus. Il serait plus opportun de recentrer davantage ces services sur leurs fonctions constitutionnelles (séance, travaux législatifs des commissions, commissions d'enquête...) et de recourir, pour les autres activités, à des prestataires extérieurs par le biais d'un marché public. Cette solution permettrait de mieux s'adapter à une activité par nature mouvante et imprévisible. Elle n'interdirait pas par ailleurs d'examiner de manière plus approfondie l'utilité que pourrait avoir

l'institution à utiliser, pour certains de ses besoins, des logiciels de reconnaissance vocale.

d) Bibliothèque et archives

Le service de la bibliothèque et des archives emploie déjà des personnels non fonctionnaires. Ainsi, des archivistes contractuels assurent le recueil, le classement et la conservation des archives. Actuellement, une équipe de bibliothécaires contractuels est chargée d'une tâche ponctuelle, la mise à jour des inventaires des collections.

Nous pensons que d'autres activités de ce service pourraient être assurées par ce type de personnels, plutôt que par des fonctionnaires généralistes. Il s'agit en particulier de l'accueil, des recherches, de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine.

1.1.2 Les prestations administratives de support

S'agissant des cinq services administratifs et des deux services communs, un examen systématique a été effectué pour chaque catégorie de prestations susceptible d'être externalisée.

Deux des sept services sous examen ont été exclus du champ de la réflexion, à savoir le service des Ressources humaines (SRH) et le service du Budget, du Contrôle financier et des marchés (SBCFM), dont l'activité, par essence même, ne saurait être déléguée à un prestataire privé.

Concernant l'ensemble des cinq autres services, l'analyse a été effectuée à chaque fois en tenant compte simultanément de plusieurs paramètres : l'identification des fonctions qui ne sont pas intimement liées à l'activité parlementaire ou qui n'ont pas une spécificité excessive, l'existence d'une offre du marché, l'ampleur des effectifs et la structure d'âge des personnels concernés.

Douze catégories de prestations ont été passées en revue dans le cadre de cet exercice.

Sauf quelques cas particuliers, on constate que les fonctionnaires actuellement en poste dans les services concernés ont une moyenne d'âge généralement proche de 55 ans, ce qui donne à penser que l'externalisation pourra être plus facilement envisagée dans trois ou cinq ans. Par ailleurs, le niveau de rémunération est généralement compris entre 2 et 2,5 fois celui constaté dans le secteur privé, même si le niveau des charges patronales est sensiblement inférieur à celui du secteur privé.

a) Les prestations de restauration

Ces activités ont été internalisées il y a près de quarante ans. Il s'agit des deux restaurants du 101 rue de l'Université (101RU), des deux libre-services du 101RU et du 233 boulevard Saint Germain, de la buvette des parlementaires. Les prestations délivrées au Petit Hôtel sont, pour l'essentiel, confiées à un traiteur dans le cadre d'un marché public. La cafétéria du 101RU est confiée à un prestataire privé depuis de très nombreuses années, désormais dans le cadre d'une délégation de service public dont le champ a été plus récemment étendu (décembre 2016) à la buvette des journalistes.

Pour les cuisines et le service en salle des deux restaurants, ainsi que pour les cuisines des deux libre-services, le service de la Logistique parlementaire organise le service en s'appuyant sur une association (AGRAN) qui elle-même emploie les personnels de plonge (21 personnes), encaisse les recettes et procède aux achats.

L'administration emploie et rémunère, en outre, 63 personnes, dont 51 fonctionnaires et 12 contractuels qui sont mis à la disposition de l'AGRAN.

L'offre du marché est abondante. Pour autant, à court terme, l'externalisation ne nous paraît pas constituer une solution adaptée car elle se heurte à plusieurs obstacles qui semblent dirimants :

- ✓ La reprise des personnels sous forme de mise à la disposition d'un prestataire privé, juridiquement envisageable, serait en pratique compliquée et en toute hypothèse, l'Assemblée nationale devrait continuer de financer les coûts salariaux des fonctionnaires, au-delà du coût salarial observé sur le marché, sous quelque forme que ce soit,
- ✓ Le statut de l'AGRAN et de ses personnels risquerait de constituer un motif juridique et social de conflit, dès lors que les plongeurs pourraient juger pertinent de demander la requalification de leurs contrats,
- ✓ L'externalisation se traduirait mécaniquement par une hausse des prix des prestations,
- ✓ Enfin, l'externalisation ne serait envisageable qu'une fois remises à niveau les installations techniques en particulier du 233 BSG, au prix d'un investissement initial de plusieurs millions d'euros.

En définitive, il paraît plus raisonnable de poursuivre la politique engagée depuis plusieurs années, qui consiste à mettre un terme aux recrutements de fonctionnaires cuisiniers ou serveurs, à ne plus recruter que des contractuels et à programmer une remise à niveau des installations susceptibles de répondre aux besoins, pour favoriser, le moment venu, dans cinq ans au moins et dix ans au plus, une véritable externalisation. Pour lever toute ambiguïté les corps de fonctionnaires concernés pourraient être mis en extinction.

b) Le courrier et l'affranchissement

L'unité dite « Courrier-Affranchissement » emploie 12 fonctionnaires appartenant au corps des agents.

Il existe une offre de marché adaptée au besoin et de qualité, en particulier si la prestation était confiée à La Poste, dans le cadre d'un marché public. Un tel marché pourrait cependant conduire soit à devoir choisir un prestataire moins disant mais offrant une qualité de service moindre, soit de retenir une offre de La Poste, en s'exposant à une remise en cause, par les candidats évincés, de la présence du bureau de Poste dans les murs de l'Assemblée nationale sans mise en concurrence.

À court terme, dans l'attente de la résolution de la question juridique évoquée ci-dessus, il serait en tout cas possible, de poursuivre une politique de réduction des effectifs au fur et à mesure des départs en retraite, compte tenu de la diminution probable du volume du courrier et du développement des services d'envoi en ligne, avec d'éventuels recrutements de contractuels.

c) Le standard téléphonique

Le standard téléphonique de l'Assemblée nationale emploie 13 fonctionnaires, dont 10 opérateurs et 3 encadrants. Le service est assuré sur de larges plages horaires, jusqu'au terme de la séance de nuit (30 minutes après la levée de séance), jusqu'à 23

heures lorsqu'il n'y a pas séance et le samedi. Par ailleurs, le standard assure également une fonction d'accueil des appels venant de l'extérieur et de renseignement en interne.

Il existe manifestement une offre de marché pour des prestations qui pourraient se dérouler au sein de l'Assemblée nationale ou, à moindre coût, en dehors de l'Assemblée nationale. S'agissant de la fonction de renseignement et d'information sur le travail législatif, elle peut être assurée par le service de la communication.

d) Le service des chauffeurs

Le service des chauffeurs comprend 46 personnes, dont 3 contractuels. Outre les 7 encadrants, les 39 chauffeurs sont répartis entre un pool général (15 chauffeurs) à la disposition de tous les députés qui assure aussi des missions dites « de protocole » (transport de délégations étrangères en séjour à Paris), un pool de 6 chauffeurs de la présidence et l'ensemble des 18 chauffeurs affectés auprès d'une personnalité.

En procédant par un marché, l'Assemblée nationale réaliserait sans aucun doute des économies importantes. Pour autant celles-ci seraient de plus faible ampleur pour ce qui concerne les chauffeurs affectés, dont le niveau de rémunération serait fortement majoré. Et la qualité du service et la confidentialité en serait certainement amoindries.

À moyen terme, une solution pourrait consister à externaliser l'activité du pool en conservant en régie les chauffeurs affectés. À court terme, compte tenu de l'effectif en poste, il conviendrait de poursuivre la décréue des effectifs, d'augmenter le recours aux sociétés de taxi et de poursuivre le remplacement de certains départs en retraite, si besoin en est, par le recrutement de contractuels.

e) La gestion des voyages

Le Bureau des transports compte 9 fonctionnaires. Il serait envisageable d'externaliser cette prestation et de la confier à une agence, aussi bien pour les prestations délivrées directement aux députés que pour la gestion des missions organisées par les services. Cependant la rentabilité d'une telle externalisation ne paraît pas assurée compte tenu des taux de rémunération des agences (15 € par billet) : au vu du nombre de billets délivrés, on peut estimer le coût à près de 600 000 € par an.

Par ailleurs, la suppression du service, dont le volume d'activité est amené à diminuer si la SNCF et Air France offrent aux députés la possibilité de réserver en ligne eux-mêmes les billets au « tarif parlementaire », ne paraît pas envisageable, en l'état, pour la majorité des députés et pour la bonne gestion des missions. Au surplus une partie des tâches subsisterait quoi qu'il arrive, en particulier le contrôle des dépenses et des droits accordés aux députés et la gestion des frais de taxis.

f) L'atelier de reprographie

L'atelier central de reprographie compte 15 fonctionnaires (corps des agents), dont 3 encadrants et 12 opérateurs. Une partie de l'activité (rapports parlementaires notamment) est d'ores et déjà externalisée dans le cadre du marché d'impression.

La suppression pure et simple de l'atelier doit être écartée, compte tenu du besoin de maintenir une capacité d'impression en interne, afin de répondre aux besoins spécifiques des députés ou à un éventuel besoin de tirage d'amendements en cas de défaillance des systèmes informatiques.

Le recours croissant à la numérisation des données se traduit par une réduction tendancielle des besoins d'impression. Une solution optimale consisterait sans doute à réduire l'activité de l'atelier et donc ses effectifs, à diminuer son parc de machines d'impression, à réduire fortement la superficie dédiée (550 m²) et à élargir le volume des prestations confiées à des entreprises extérieures. En tant que de besoin, le remplacement des personnels partant en retraite serait assuré par le recrutement de contractuels.

g) La téléphonie des députés

La gestion du marché de téléphonie des députés (actuellement confié à ORANGE) mobilise 3 personnes au sein du service de la logistique parlementaire. La non-reconduction de ce marché à la fin de la législature et l'attribution d'une enveloppe financière correspondante aux députés qui devraient souscrire par eux-mêmes les abonnements nécessaires permettraient une économie de ces trois postes. Cependant, outre le service rendu aux députés, la mise en œuvre de ce marché est génératrice d'économies très substantielles par rapport à l'achat d'équipements et d'abonnements directement par les députés.

h) Le service de surveillance

Le service de surveillance compte 53 fonctionnaires. L'effectif est d'ores et déjà insuffisant compte tenu des contraintes inhérentes aux emplois de surveillance.

Le recours exclusif aux sociétés de gardiennage ne paraît pas constituer une solution adaptée eu égard à la qualité moyenne des personnels de ces entreprises, comme en témoigne un récent rapport de la Cour des comptes.

Si l'on peut envisager, le cas échéant à titre expérimental, une externalisation partielle pour l'ensemble immobilier Las Cases-de Broglie, au terme des travaux, en revanche il nous paraît souhaitable de conserver en l'état un service de surveillance en interne, quitte à prévoir désormais un recrutement sur contrat au lieu d'un concours réservé à d'anciens militaires.

i) L'accueil, les réunions, les bureaux des députés

Les deux unités dites « Accueil-Réunions » et « Bureaux » regroupent 90 fonctionnaires.

Le maintien en l'état de l'unité « Bureaux », même si elle a montré toute son utilité en début de législature dans la phase d'installation, ne nous paraît pas s'imposer compte tenu de l'évolution des usages. La mise en place dans chaque immeuble de points d'accueil et de contact, à la disposition des députés et de leurs collaborateurs et gérant les salles de réunion, devrait rendre les services de proximité attendus, tout en réduisant sensiblement le niveau des effectifs. L'unité « Bureaux » serait regroupée avec l'unité « Accueil-Réunions » dont l'effectif global viendrait en décroissance progressive au fil des départs en retraite.

Les prestations d'accueil assurées par « Accueil-Réunions » pourraient tout à fait être externalisées. L'offre du marché existe. Une sélectivité adaptée peut être mise en œuvre sur le choix du prestataire et des agents d'accueil. Pour autant, à court terme une totale externalisation de l'accueil paraît impossible compte tenu du nombre de fonctionnaires en poste. La réduction progressive de l'effectif permet de l'envisager pour la fin de la législature.

j) La gestion des régimes de sécurité sociale

La division des Prestations sociales du service de la Gestion financière et sociale emploie 19 personnes, dont 14 fonctionnaires et contractuels sont dédiés à la gestion des fonds de sécurité sociale. Ces personnels assurent principalement la saisie des décomptes de sécurité sociale, les affiliations, le contrôle et l'accueil.

La gestion internalisée des deux régimes de sécurité sociale est de fait remise en cause. Sur le plan informatique, le service est en infogérance depuis quelques années.

Le prestataire a fait savoir qu'il ne serait plus en capacité d'assurer ce service après le 31 décembre 2019. L'Assemblée nationale va devoir trouver un prestataire nouveau qui ne pourra être que le régime général (pour le seul régime obligatoire) ou la MSA (cumulant les deux régimes). Dès lors le maintien d'une saisie des feuilles de soins résiduelles au sein des services paraît dépourvu d'intérêt, sachant que le calcul des prestations est désormais quasiment aligné sur celui du régime général.

Les personnels du régime général ou de la MSA, formés spécifiquement pour cela ont une productivité évidemment supérieure à celle des fonctionnaires généralistes de l'Assemblée nationale affectés à ces tâches pour des durées limitées.

La principale justification du maintien de cette gestion est la confidentialité. Il n'est pas sûr que cet argument soit réellement pertinent. Pour les fonctionnaires, la gestion internalisée peut être source de divulgation incontrôlée d'informations médicales. Pour les députés, on observera que les ministres relèvent des caisses du régime général sans qu'il n'y ait jamais eu de « fuite » d'informations confidentielles.

L'externalisation du dispositif de gestion des Fonds nécessite cependant une réflexion préalable approfondie sur l'équilibre financier du régime complémentaire qui pourrait en être affecté.

k) L'informatique

Le service des systèmes d'information (SSI) assure quatre grandes catégories de prestations :

- La mise en œuvre et la maintenance des applications législatives (ELOI, TRIBUN, applications audiovisuelles, etc.)
- La mise en œuvre et la maintenance des applications de gestion (paye, comptabilité, GMAO, achats, transports, etc.)
- L'exploitation technique des serveurs, des applications et des réseaux
- Le service aux utilisateurs.

Le SSI s'appuie déjà largement sur des contractuels (18) à côté des informaticiens fonctionnaires (48). Il est à noter que le niveau de rémunération des informaticiens fonctionnaires en début de carrière n'est pas ou peu supérieur à celui des informaticiens contractuels. Mais se pose la question de l'externalisation pour chacune des prestations.

Il paraît a priori préférable de conserver en interne la pleine maîtrise des applications législatives, eu égard à leur forte spécificité et au niveau d'exigence et de fiabilité attendu. Pour autant, cela n'est aucunement exclusif d'un large recours à des prestations externes d'assistance pour le développement ou la maintenance. Tel est déjà le cas. Le maintien en interne d'un « noyau dur » de fonctionnaires informaticiens nous semble une nécessité pour assurer la continuité dans le temps et la totale disponibilité du service.

Les applications de gestion sont peu spécifiques, excepté la gestion des collaborateurs. Les exigences de fiabilité et de disponibilité sont élevées mais finalement pas davantage que dans une administration classique ou une entreprise. D'ores et déjà, il est fait appel à l'infogérance pour les applications de sécurité sociale et à une tierce maintenance applicative évolutive, curative et technique pour les logiciels de paye et de comptabilité. Là encore le maintien d'un noyau dur de fonctionnaires pour assurer la supervision des prestations sous-traitées et la continuité paraît devoir

s'imposer. Ce noyau dur peut cependant être plus réduit que ce n'est le cas pour les applications législatives, au moyen d'une externalisation plus poussée.

L'exploitation technique des serveurs, des applications et des réseaux pourrait être confiée à un prestataire extérieur dans le contexte d'une véritable « industrialisation » des processus et des applications. Il s'agit au total de près de 25 personnes, dont 17 fonctionnaires. La présence en poste d'une forte ressource interne en fonctionnaires informaticiens spécialisés limite les perspectives à moins de cinq ans. En revanche le service aux utilisateurs déjà largement externalisé pourrait l'être complètement.

Enfin se pose la délicate question de la gouvernance du SSI.

On peut soutenir que la technicité du métier nécessite de faire appel à des spécialistes de haut niveau pour diriger le service informatique. Ils pourraient être recrutés soit sur le marché, à des prix plus élevés que ceux des directeurs de service à l'Assemblée nationale, soit parmi les ingénieurs de l'État (ingénieurs de l'armement, par exemple) pour des mises à disposition d'une durée de 5 à 7 ans. L'inconvénient de cette solution réside dans la méconnaissance du travail parlementaire, en particulier pour tout ce qui relève des applications législatives, dans un risque de perte de contrôle des projets informatiques et dans la difficulté de trouver le bon mode relationnel avec les autres services de l'Assemblée, les informaticiens fonctionnaires ou encore avec les députés et leurs collaborateurs.

Au regard de ces risques, nous pensons préférable de maintenir à la direction du SSI un fonctionnaire du corps des administrateurs, connaissant bien la « maison » et les usages, ainsi que les spécificités métier, disposant d'une méthode de management rigoureuse, quitte à l'entourer de contractuels spécialisés de bon niveau et d'une prestation permanente d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Cette deuxième hypothèse suppose qu'il y ait en interne une ressource humaine adaptée. Pour cela, il conviendrait de dégager, très en amont, des « profils » plausibles et de les suivre dans la durée en les faisant bénéficier à la fois de formations adaptées, d'affectations dans le service au niveau de chef de division et de périodes de mobilité dans des directions informatiques d'autres administrations.

1) Les bâtiments

Le service des Affaires immobilières et du Patrimoine (SAIP) compte 115 personnes, dont seulement 75 fonctionnaires de tous niveaux.

En premier lieu, il paraît souhaitable d'engager un processus d'externalisation des petits ateliers (tapisserie, serrurerie...). L'externalisation complète peut être envisagée d'ici quelques années lorsque les personnels se rapprocheront de l'âge de la retraite.

L'externalisation de l'équipe de maîtrise d'œuvre du SAIP (11 personnes dont 3 fonctionnaires contractuels) a été étudiée. Le niveau de rémunération des personnels est supérieur à celui du marché, sans que l'écart soit aussi élevé que dans d'autres cas, s'agissant d'une équipe très majoritairement constituée de contractuels. Une prestation externalisée du même type coûterait sans doute davantage, sur la base d'un taux de rémunération de 10 à 15% du coût des travaux selon les cas. L'Assemblée nationale y perdrait sans doute en réactivité et probablement en qualité, comme l'ont montré certaines expériences passées de maîtrise d'œuvre externe pour ses travaux.

Enfin, s'agissant de la direction du service et de son encadrement supérieur, les mêmes raisonnements peuvent être tenus que pour le service des systèmes d'information quant au choix d'un expert technique ou d'un fonctionnaire généraliste. On notera que nombre d'administrations ou d'entreprises confient la direction de leur service immobilier non pas à un ingénieur mais à un fonctionnaire généraliste de façon à conserver la parfaite maîtrise des choses. Une gestion fine des carrières et un profilage anticipé des compétences devraient permettre, à notre avis, comme pour le SSI, de continuer à affecter un fonctionnaire à la tête de cette direction.

1.2 Assouplir et élargir le recours aux contractuels

Comme on vient de le voir, nous considérons qu'un certain nombre de fonctions occupées à l'Assemblée nationale ne peuvent être externalisées et que l'Assemblée doit en garder la maîtrise. D'autres fonctions peuvent en revanche être gérées selon le modèle mixte déjà utilisé, par exemple au SAIP, réunissant dans une même entité fonctionnaires et contractuels. Néanmoins, pour que ce modèle fonctionne au mieux, il convient, selon nous, non seulement d'assouplir et d'élargir le recours aux contractuels mais aussi de sécuriser le cadre juridique de ces emplois.

Jusqu'à présent, l'Assemblée nationale s'est imposé des règles de recours aux contractuels particulièrement restrictives. Le recrutement de ces personnels est régi par l'arrêté du Bureau n° 128/XI du 17 avril 2002, dont l'article 1er pose deux conditions cumulatives à l'emploi de contractuels : qu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes et que la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. Le recours à des personnels contractuels est toutefois également autorisé pour occuper « des fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel qui ne peuvent être assurées par des fonctionnaires ».

La durée des contrats à durée déterminée (CDD) successifs est en outre limitée à six ans, à l'exception des contractuels qui ont atteint l'âge de 58 ans, afin de leur permettre d'atteindre leur soixantième anniversaire et de ceux qui occupent un emploi par nature à temps incomplet ainsi qu'à l'exception spécifique des contrats du médecin de soins, de l'assistant social, du coordonnateur de sécurité et de protection de la santé, du médecin-conseil et du dentiste-conseil des Fonds de Sécurité sociale, qui peuvent être prolongés sous la forme d'un contrat à durée indéterminée (CDI).

Dans la fonction publique de l'État (FPE), les cas de recours à des personnels contractuels sont plus nombreux qu'à l'Assemblée. La loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État prévoit ainsi les cas de remplacement momentané d'agents absents ou indisponibles, de vacances temporaires d'emploi dans l'attente de recrutement d'un fonctionnaire ou d'accroissement temporaire ou saisonnier d'activité. Afin de pourvoir à des besoins permanents, la loi du 11 janvier 1984 n'autorise en revanche le recours au contrat que lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou, pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient.

Les contrats afférents sont en principe conclus pour une durée de trois ans, renouvelable une fois. La mise en œuvre de ces dispositions a toutefois été récemment assouplie afin de permettre de recourir plus largement au CDI. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 mars 2012, il est possible d'engager un contractuel soit

directement en CDI pour occuper une fonction correspondant à un besoin permanent mais avec un service à temps incomplet, soit, indirectement, à l'issue des six années en CDD.

Enfin, plus récemment encore, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a introduit la possibilité de recruter directement des contractuels en CDI afin de pourvoir les emplois pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes.

Au Sénat, les dispositions relatives au recrutement de personnels contractuels ont également été modifiées en 2012 afin de se rapprocher des dispositions en vigueur dans la FPE. Hormis certains corps de métiers, dont le Règlement intérieur prévoit d'emblée que les emplois correspondant peuvent être occupés par des personnels contractuels, les cas de recours au contrat pour pourvoir des emplois correspondant à des besoins permanents sont : l'absence de cadre d'emploi de fonctionnaires, les emplois à temps incomplet, les vacances temporaires d'emplois et l'existence d'un besoin saisonnier ou occasionnel. Comme dans la FPE, les CDD peuvent être transformés en CDI à l'issue de la période maximale de six ans.

À l'Assemblée nationale, la mise en œuvre des règles d'emploi en vigueur suscite des difficultés pratiques et soulève des interrogations juridiques

Sur les 94 postes occupés par des contractuels de droit public dans les services de l'Assemblée au 1er mars 2018, 65 ne correspondent pas stricto sensu aux cas de recours prévus par l'arrêté du Bureau : dans la plupart de ces cas, il existe un corps de fonctionnaires correspondant mais les fonctionnaires sont en nombre insuffisant pour répondre aux besoins. Cette situation crée une insécurité juridique.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale ne dispose pas d'un corpus de textes sur les droits des contractuels. Le Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel ne s'adresse en effet qu'aux seuls fonctionnaires. Par exemple, en ce qui concerne la durée des contrats, certains contractuels bénéficient d'emblée de contrats de trois ans alors que d'autres ne sont embauchés que pour une année, parfois indépendamment de la nature du besoin (occasionnel ou permanent). Quant aux contrats, dans leur rédaction actuelle, ils ne comprennent qu'un nombre limité de dispositions, relatives aux dates d'emploi, à la rémunération mensuelle et aux congés.

À titre de comparaison, un arrêté des Questeurs du Sénat du 18 juillet 2012 détaille en 51 articles les règles applicables à tous les contractuels en matière de revalorisation salariale, d'absences et de congés, d'interruption des fonctions, de conditions de réemploi, de travail à temps partiel, de discipline, de démission et de licenciement ainsi que d'indemnités. Cet arrêté s'inspire du décret du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État, lequel fixe ainsi un certain nombre de droits et obligations pour les contractuels de droit public, qui n'ont pas leur équivalent à l'Assemblée nationale.

Demeurent ainsi de nombreuses « zones grises » sur lesquelles il pourrait être opportun, à l'avenir, de se montrer plus précis afin d'éviter d'éventuelles contestations, comme, par exemple en matière d'attribution de repos compensateur lorsque sont effectuées des heures supplémentaires. Aucune disposition ne le prévoit explicitement, même si les dépassements d'horaire sont parfois compensés par l'octroi d'autorisations d'absence supplémentaires par les directeurs, en plus des périodes de congé prévues par le contrat. Cette pratique ne repose toutefois sur aucune base juridique, pas plus que

celle consistant à indemniser les heures supplémentaires de certains cuisiniers ou de certains informaticiens contractuels.

Une évolution des règles en vigueur nous apparaît donc souhaitable.

Une première mesure consisterait à revenir sur la rédaction de l'article 1er de l'arrêté du Bureau du 17 avril 2012 afin de rendre moins restrictifs les cas de recours aux contractuels. Ainsi les critères d'absence de corps de fonctionnaires et de nature des fonctions ou des besoins des services pourraient devenir alternatifs au lieu d'être cumulatifs. Le recours aux contractuels pourrait également être élargi par la mise en extinction des corps techniques sur les emplois desquels ils sont d'ores et déjà principalement recrutés. Ces deux solutions combinées permettraient de mettre le texte en conformité avec la pratique actuelle où une majorité d'emplois sont ouverts aux contractuels malgré l'existence d'un corps de fonctionnaires correspondant.

Si la durée maximale d'engagement de six ans semble devoir être maintenue (dans l'attente d'une éventuelle évolution sur ce point du droit de la FPE dont c'est un des principaux sujets, dans le cadre des « chantiers prioritaires de la modernisation de la fonction publique »), les contrats pourraient, à titre exceptionnel, être renouvelés, au-delà de six ans, pour une durée maximale de quatre ans – au lieu de deux actuellement – afin de permettre à leurs bénéficiaires d'atteindre 62 ans (au lieu de 60 ans). Cette mesure, qui prend en compte l'allongement de l'âge de départ à la retraite, a d'ailleurs été inscrite à l'ordre du jour de la dernière réunion annuelle de la Commission de concertation.

Au cours des dernières années, le Collège des Questeurs a autorisé le versement de primes de résultats à certains informaticiens contractuels, en fonction de l'état d'avancement des projets qui leur étaient confiés. Ce système ayant fait ses preuves, son usage pourrait être étendu à l'ensemble des contractuels et, plus particulièrement, à ceux arrivant en fin de contrat, de manière à maintenir leur motivation.

Enfin, les cas dans lesquels la conclusion d'un CDI est autorisée pourraient être plus nombreux.

À l'issue de la période maximale d'engagement de six ans, la conclusion d'un CDI pourrait être proposée aux contractuels lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires correspondant aux fonctions qu'ils assument et si l'emploi répond à un besoin permanent. Une alternative consisterait à compléter la liste des emplois susceptibles de donner lieu à un CDI (arrêté du Bureau n° 65/XIV du 25 juin 2014). La possibilité de transformer ainsi des CDD en CDI permettrait d'écarter la proposition d'intégration des contractuels dans la fonction publique parlementaire par la voie de concours spéciaux, à laquelle nous ne sommes pas favorables.

1.3 Fixer un effectif cible au 1er juillet 2022

Le mouvement naturel des départs à la retraite dans une population de fonctionnaires dont 57% ont plus de cinquante ans, l'éventuelle externalisation de certaines tâches actuellement assurées par du personnel directement rémunéré par l'Assemblée nationale et la prise en compte de la diminution d'un tiers du nombre de députés, prévue dans le projet de réforme institutionnelle constituent autant d'éléments susceptibles d'avoir un impact significatif sur les effectifs de l'Assemblée nationale dans les quatre années à venir.

Dès lors, afin d'améliorer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, tout en offrant aux députés un niveau de service équivalent à celui qui est assuré actuellement, nous jugeons nécessaire de définir un effectif cible non pas pour les seuls fonctionnaires mais pour l'ensemble du personnel directement rémunéré par l'Assemblée.

Il n'y a pas lieu d'intégrer à cette réflexion les personnels qui contribuent au fonctionnement de l'Assemblée sans que celle-ci en ait la maîtrise : collaborateurs des groupes, collaborateurs des députés, détachement militaire, pompiers issus de la Brigade des Sapeurs-pompiers de Paris, agents du bureau de la Poste, salariés de La Chaîne parlementaire, employés des prestataires privés bénéficiant d'une délégation de service public ou opérant en permanence au sein de l'Assemblée (salon de coiffure, lieux de restauration rapide, services hôteliers, prestataire audiovisuel...).

Il convient en revanche de prendre en compte l'ensemble du personnel qui est directement rémunéré, de manière permanente, par l'Assemblée nationale ou qui est employé par des structures subventionnées par celle-ci et dont elle assure le contrôle (l'AGRAN et la Boutique).

EFFECTIFS TOTAUX EMPLOYÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE (AU 16/04/2018)

Fonctionnaires	Contractuels de droit public			Contractuels de droit privé	Total
	Dans les services	Auprès de personnalités	Présidence dont Cabinet		
1 094	94	33	29	22 (AGRAN) + 6 (Boutique)	1 278

Rapporté au nombre de députés, cet effectif correspond à un coefficient de 2,22 « employés » par député.

Les comparaisons avec d'autres parlements sont rendues très difficiles par d'importantes différences dans les tâches assurées par le personnel des assemblées parlementaires. On peut néanmoins signaler à titre d'information que le rapport entre le nombre d'employés de l'institution et celui de ses membres s'établit à 3,5 pour le Sénat, à 3 pour la Chambre des Communes du Royaume-Uni et à plus de 4 pour le Bundestag allemand, dans les trois cas sans prendre en compte le personnel des groupes politiques.

Si on appliquait le coefficient de 2,22 au nombre de députés que le projet de réforme envisage à partir des élections législatives de juin 2022, soit 404, on arriverait à un effectif de 896 employés, chiffre basé sur une hypothèse à revoir au fil de l'avancement du débat institutionnel.

Or, beaucoup de tâches ne diminueront pas significativement avec le nombre de députés : c'est le cas du travail législatif et de contrôle mais aussi de nombreuses autres fonctions (surveillance des accès, conduite des visites, maintenance des locaux, gestion financière et des ressources humaines...) qui dépendent d'autres éléments que le nombre de députés (configuration des bâtiments de l'Assemblée, nombre de visiteurs, nombre de jours de présence des députés...) ou qui sont assurées par des personnels déjà peu nombreux.

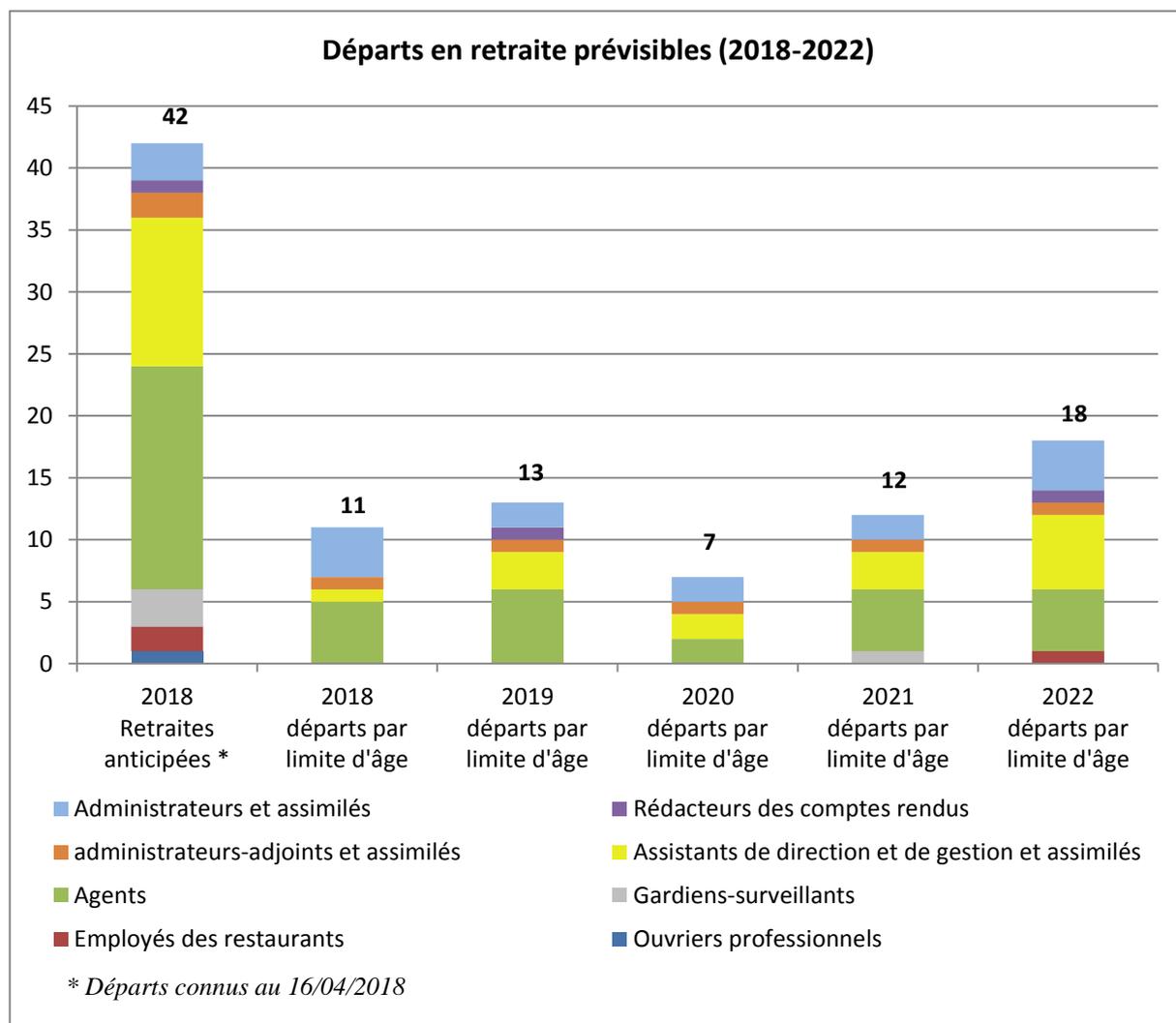
Une réduction limitée des effectifs employés par l'Assemblée nationale (celui des fonctionnaires a déjà été réduit de plus de 11 % entre juillet 2012 et janvier 2018) est néanmoins envisageable. Elle sera facilitée par le nombre important de fonctionnaires susceptibles de partir à la retraite au cours des prochaines années.

D'ici au 1er janvier 2022, 43 fonctionnaires partiront certainement, ayant atteint la limite d'âge. Mais, si le rapport entre le nombre des départs par limite d'âge et le nombre de départs anticipés observé au cours des dernières années restait constant, ce seraient environ 230 fonctionnaires qui quitteraient l'Assemblée entre 2018 et fin 2021, et une centaine de plus au cours de l'année 2022 (cf. graphiques ci-après).

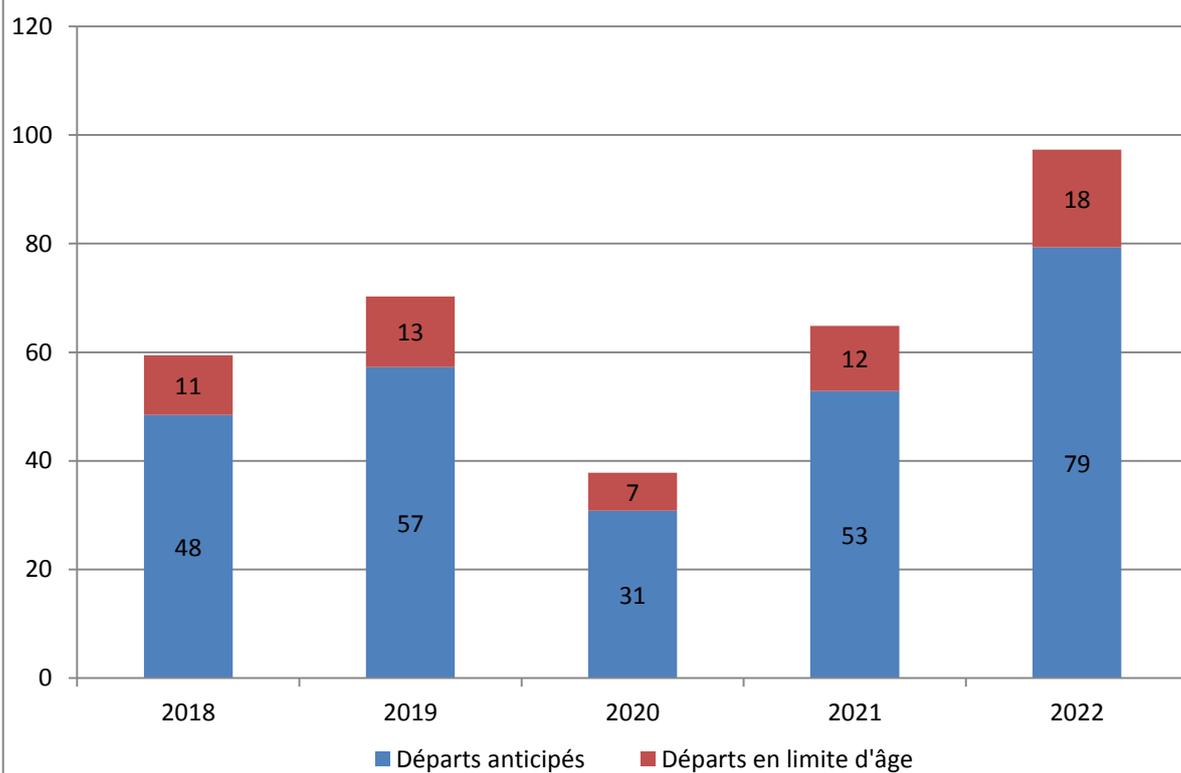
Une partie de ces fonctionnaires partant à la retraite est indispensable au fonctionnement de l'Assemblée et devra être remplacée : c'est en particulier le cas des administrateurs et des administrateurs-adjoints (respectivement 11 et 6 départs certains avant 2022). S'agissant des fonctionnaires des autres catégories, la contractualisation de certains postes et l'externalisation de certaines tâches devront être privilégiées.

Nous pensons qu'un effectif cible pourrait être fixé, pour le 1er juillet 2022, à 1 200 employés, dont 900 fonctionnaires et 300 contractuels. Cela reviendrait à doubler le nombre de contractuels de droit public.

Cet effectif cible des « employés » de l'Assemblée nationale serait révisé annuellement, par exemple au 1er juillet, en fonction de l'avancement des projets d'externalisation.



Départs en retraite prévisibles (2018-2022)



La proportion de départs anticipés a été établie en appliquant le ratio constaté entre les deux types de départ sur la période 2012-2017 (18,5 % de départs par limite d'âge, 81,5 % de départs anticipés).

2. L'organisation des services, des corps et des carrières

Dans sa lettre de mission, M. le Président de l'Assemblée nationale nous a demandé de réfléchir aux aménagements pouvant être apportés à l'organisation même des services, afin de la rendre plus rationnelle et efficace et de mieux identifier les responsabilités de chacun.

Il est vrai que l'organisation des services n'a pas connu d'évolution depuis 2005 pour les services législatifs – les services administratifs ayant été restructurés plus récemment, en 2011- et que cette dernière évolution a trouvé ses limites. Nous avons donc entrepris une réflexion sur l'organigramme des services et comme le Président nous y invitait, étendu cette réflexion aux évolutions des corps et des carrières des fonctionnaires.

2.1 Rationaliser l'organigramme des services

Deux questions se posent depuis longtemps. Faut-il conserver la dualité entre services législatifs et administratifs ? Faut-il réduire le nombre des services et la répartition de leurs compétences ?

2.1.1 Vers un secrétaire général unique ?

Aux termes de l'article 2 du Règlement intérieur, « les services législatifs et les services administratifs sont distincts ». Cette dualité aboutit à une dyarchie au sommet, chacun des deux ordres de services étant dirigé par un secrétaire général, lui-même assisté d'un directeur général. En outre, depuis une trentaine d'années, certains services « communs » (actuellement, les ressources humaines et les systèmes d'information) sont placés sous l'autorité conjointe des deux secrétaires généraux.

Cette organisation – traditionnelle à l'Assemblée nationale comme au Sénat – reflète, dans la sphère administrative, la répartition des pouvoirs et des compétences entre le Président, le Bureau et les Questeurs.

Elle a souvent été critiquée pour sa complexité, son manque de lisibilité : une petite administration comme celle de l'Assemblée nationale doit-elle avoir une direction bicéphale ? On peut d'ailleurs observer que le modèle français est unique en Europe : même dans les parlements où existent des questeurs (Italie, Parlement européen), il y a un seul secrétaire général.

À deux reprises, en 1985 et en 2009, des projets d'instauration d'un secrétaire général unique ont vu le jour. Ils ont l'un et l'autre échoué.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Nous considérons que le regroupement des services sous la direction unique d'un secrétaire général de l'Assemblée nationale, assisté d'un secrétaire général adjoint chargé des affaires administratives ou de directeurs généraux, serait un facteur de rationalisation et de simplification du fonctionnement des services, en particulier des circuits de décision. Nous y sommes donc favorables.

Toutefois, comme on l'a dit, la dualité des services et les responsabilités spécifiques des deux secrétaires généraux correspondent à une répartition des pouvoirs entre les autorités politiques. Il appartient donc à celles-ci de se prononcer sur le principe de cette mesure et, le cas échéant, sur son calendrier. Si le principe était retenu,

la mise en œuvre pourrait ne pas être immédiate mais, en toute hypothèse, elle devrait être effective au plus tard en 2022, pour le début de la prochaine législature.

2.1.2 Vers des directions mieux identifiées

L'Assemblée nationale compte actuellement douze services législatifs, cinq services administratifs et deux services communs.

Nous proposons d'en diminuer le nombre – spécialement dans les actuels services législatifs – afin de mieux répondre aux besoins et attentes des députés et des organes de l'Assemblée nationale, d'améliorer l'efficacité de notre administration et de mieux identifier les responsabilités des directeurs. Cette réforme est en effet indissociable d'une redéfinition, également proposée, de la fonction de direction.

Elle implique par ailleurs de moderniser la nomenclature des structures administratives. Celle-ci est organisée en services, eux-mêmes composés de divisions ; dans certains services (administration générale et sécurité, communication), il y a aussi des unités (d'agents) ou, au service des affaires immobilières ou des systèmes d'information, des départements. Nous proposons un découpage nouveau, qui s'inspire de celui en vigueur au Sénat :

- un nombre réduit de directions ;
- au sein de certaines de ces directions, notamment aux commissions, des services ;
- des unités (se substituant aux actuelles divisions) ;
- dans certaines directions, des départements (techniques).

En ce qui concerne l'organigramme proprement dit, nous proposons de remplacer les « pôles » thématiques auxquels sont rattachés les secrétariats des commissions par **deux nouvelles directions, chargées l'une de la législation, l'autre du contrôle et de l'évaluation.**

Cette réorganisation permettrait de remédier aux dysfonctionnements constatés : manque de contenu des fonctions des « directeurs de pôle », dont le rôle est difficile à cerner par les présidents de commission qui ont, dans la pratique, pour interlocuteur leur chef de secrétariat ; persistance de fait, au sein de chaque pôle, d'un cloisonnement entre les divisions de contrôle et les secrétariats des commissions ; émiettement entre plusieurs services des ressources en personnels d'exécution.

Dans la nouvelle organisation projetée, la direction de la législation prendrait en charge les activités des commissions permanentes, chacun des secrétariats étant placé sous l'autorité d'un chef de service. La direction du contrôle et de l'évaluation aurait la responsabilité des secrétariats des offices et délégations, du comité d'évaluation et de contrôle, des commissions d'enquête et des missions d'information de la Conférence des Présidents (les missions d'information des commissions restant assurées par les secrétariats des dites commissions).

Une telle réforme donnerait donc des moyens plus importants aux activités de contrôle et d'évaluation en les regroupant au sein d'une seule entité. Elle garantirait également aux présidents des commissions de disposer d'un interlocuteur administratif unique, avec des moyens en personnel clairement identifiés pour l'ensemble des activités de la commission. Enfin, en rationalisant la répartition des compétences et en diminuant le nombre des directeurs, elle permettrait des économies de moyens.

Si le principe d'une telle restructuration était retenu, il conviendrait de s'interroger sur le calendrier de sa mise en œuvre. Il serait sans doute prématuré de l'envisager avant l'achèvement des réformes institutionnelles en cours, qui peuvent changer le nombre des commissions et la répartition de leurs compétences.

Il convient aussi de s'interroger sur le rattachement de la commission des finances à la direction de la législation : compte tenu de la spécificité de cette commission, le maintien d'une direction autonome des finances publiques peut sembler préférable.

En toute hypothèse, les commissions des affaires étrangères et de la défense, faiblement législatives, devraient continuer à relever d'une autre structure administrative. Il est proposé de regrouper les deux services actuels des affaires internationales et de défense d'une part, des affaires européennes d'autre part dans **une grande direction de l'Europe, des affaires internationales et de la défense**, au sein de laquelle les deux commissions précitées et la commission des affaires européennes seraient érigées en services autonomes. Le traitement des affaires européennes continuerait donc de relever d'une structure spécifique.

Deux autres modifications de moindre ampleur paraissent également souhaitables.

Le service de la bibliothèque et des archives devrait être intégré à la direction de la communication. Il s'agirait de traduire dans l'organisation administrative une évolution de plus en plus perceptible : la bibliothèque s'intègre à de nombreuses opérations de communication de l'Assemblée nationale. De la même manière, la recherche historique parlementaire et le fonds d'archives doivent être mieux mis en valeur, notamment par le site de l'Assemblée.

Les deux services du compte rendu de la séance et des comptes rendus des commissions devraient fusionner au sein **d'une direction des comptes rendus**. Il est vrai que les tâches et l'organisation de ces deux services diffèrent, mais ils assurent le même métier. Leur regroupement faciliterait la gestion des personnels, issus du corps des rédacteurs.

L'organisation des directions administratives ne serait que peu modifiée. La création d'un service des achats et des marchés pourrait être envisagée si l'étude qui a été lancée par les Questeurs sur la politique d'achats de l'Assemblée conclut à la nécessité de rassembler dans une seule entité les cellules qui, dans différents services, gèrent de manière autonome, par métier, les marchés et les achats hors marché.

Dans ce cas, la fonction juridique et contentieuse exercée au sein de la division de la réglementation et du contrôle des marchés pourrait relever d'un nouveau service de la réglementation et du contentieux qui reprendrait une partie des attributions de l'actuel service de l'administration générale et de la sécurité, lui-même recentré sur la sécurité et la gestion des locaux. En outre pour mieux répondre aux prescriptions émises par la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'Assemblée, pourrait d'une part être mis sur pied une unité ou un service chargé du contrôle interne et de la conformité, d'autre part opéré un regroupement des fonctions comptables actuellement exercées dans chaque service gestionnaire.

2.2 Mieux positionner les corps de fonctionnaires

D'une manière générale, la pyramide des corps (administrateurs, administrateurs-adjoints, assistants de direction et de gestion, agents, pour ne citer que les corps généralistes appartenant respectivement à des catégories assimilables aux catégories A+, A, B et C de la fonction publique) est bien établie par les textes réglementaires mais dans la pratique on observe un certain enchevêtrement. C'est particulièrement vrai pour le corps des administrateurs-adjoints qui dans les services administratifs ont remplacé les administrateurs dans les fonctions d'encadrement mais dans les services législatifs occupent soit partiellement soit totalement des fonctions dévolues en principe à des administrateurs (élaboration de rapports budgétaires, d'information, voire législatifs). De même, certaines tâches administratives sont effectuées indifféremment par des assistants de direction et de gestion ou des agents, ce qui est rendu possible par le recrutement dans ce dernier corps de personnes disposant d'un bagage scolaire ou universitaire bien supérieur au niveau moyen de recrutement (baccalauréat).

Cet enchevêtrement n'est pas sans vertus : celle de la souplesse dans les affectations et celle, budgétaire, de l'utilisation optimale des ressources en tirant des personnels vers des emplois en principe d'un niveau de qualification supérieur à celui de leur recrutement. Mais il est aussi source de frustrations sur le thème « travail identique mais salaire inférieur ».

Nous pensons que le moment est venu de mieux positionner les corps par une définition plus précise des emplois qu'ils ont vocation à occuper. Ce repositionnement ne saurait se faire par un rabaissement. Le niveau général des salaires permet au contraire d'exiger de chacun qu'il donne le meilleur de lui-même à l'institution en remplissant des fonctions à la pleine hauteur de ses capacités. En contrepartie, nous proposons que les possibilités de promotion interne soient ouvertes plus largement à travers les concours internes.

Le repositionnement s'accompagnerait d'un resserrement des effectifs du fait de l'externalisation d'un certain nombre de fonctions et prestations proposée dans la première partie du rapport. Il ne toucherait donc pas de manière uniforme les corps. Il pourrait se faire sans douleur dans les quatre ans à venir par la combinaison des départs à la retraite et d'une promotion interne renforcée.

- Le corps des administrateurs

Le corps des administrateurs est appelé à évoluer fortement si sont mises en œuvre d'une part une politique de mobilité externe renforcée et d'accueil de fonctionnaires appartenant à d'autres administrations, d'autre part la séparation du grade et de l'emploi pour les directeurs, deux mesures que nous préconisons par ailleurs.

Il ne nous apparaît donc pas opportun de changer la nature du corps, notamment comme nous l'avons dit plus haut, en recrutant des administrateurs ayant une spécialisation forte (économie, sciences, audit...) ni de revoir son positionnement qui est au cœur du travail parlementaire mais aussi dans les fonctions d'encadrement et de gestion de l'administration parlementaire.

En revanche nous souhaitons le développement d'une gestion prévisionnelle des compétences pour la préparation aux postes de responsabilité et particulièrement les plus techniques s'il était décidé de continuer à les confier à des fonctionnaires issus du corps des administrateurs.

Une diminution des effectifs ne nous paraît pas non plus nécessaire, compte tenu des besoins croissants qui se révèlent en ce début de législature. Nous recommandons une stabilisation ou une légère augmentation.

- Le corps des administrateurs-adjoints

En partant du constat qu'une partie des emplois occupés par les administrateurs-adjoints sont proches de ceux des administrateurs, il pourrait être envisagé de fusionner ces deux corps. Nous écartons cette option qui serait coûteuse et surtout qui n'est pas justifiée, puisque que le recrutement ne se fait pas avec le même niveau d'exigences. Nous souhaitons au contraire affirmer la spécialité d'un corps équivalent à celui des attachés d'administration centrale, en le recentrant sur un nombre plus limité de métiers caractérisés par une fonction de gestion administrative (budget, comptabilité, logistique, marchés publics, ressources humaines...) mais aussi de gestion des activités parlementaires (procédures, protocole, relations presse...).

À cet effet seraient introduites dans le concours externe d'administrateur-adjoint des options plus marquées et davantage pondérées dans le total des notes pour opérer un recrutement par spécialités à l'image du concours d'attaché territorial.

Néanmoins pour répondre à l'aspiration de nombreux administrateurs-adjoints d'exercer le métier d'administrateur et d'obtenir des responsabilités, les concours internes d'administrateurs seraient ouverts plus largement.

Le recentrage du corps doit s'accompagner d'une diminution modérée des effectifs rendue possible par l'attribution de certaines fonctions d'administrateur-adjoint à des assistants de direction et de gestion.

- Le corps des assistants de direction et de gestion

Nous estimons que le niveau de recrutement des assistants de direction et de gestion (ADG) lors des plus récents concours et celui des rémunérations du corps conduisent à concentrer ses membres sur des emplois qualifiés et exigeants, dans la perspective en particulier du transfert de certaines fonctions remplies par des administrateurs-adjoints vers des ADG (élaboration des textes adoptés en commission, activités internationales...).

L'accent devra aussi être mis sur la responsabilisation et l'autonomie des ADG en réduisant la taille des secrétariats organisés en pools.

Ce mouvement s'accompagnerait d'une contractualisation des fonctions de secrétariat des personnalités, de celles qui sont sans spécificité marquées (gestion d'agendas, organisation de déplacements pour les services) ou à l'inverse très techniques (comptabilité).

Il en résulterait une réduction des effectifs de ce corps.

- Le corps des agents

Les mêmes motifs que pour les ADG nous amènent à proposer également un recentrage et un resserrement du corps des agents.

L'éventail des fonctions serait réduit soit par l'externalisation (reprographie, standard) soit par la contractualisation (visites du Palais-Bourbon). Le corps serait recentré sur deux types de fonctions :

- le fonctionnement des organes parlementaires (huissiers, Présidence, agents des pôles...) et, dans une phase transitoire, des locaux (bureaux, salles de réunions, circulations...)

- en appui aux ADG, des fonctions de gestion administrative, gestion de documents et emplois techniques non externalisables qui participent de l'autonomie administrative de l'Assemblée.

Il en résulterait également une réduction des effectifs.

- Les corps techniques

L'évolution des corps techniques (ouvriers professionnels, employés des restaurants, gardiens, gardiens-surveillants...) est étroitement liée aux orientations qui seront retenues en matière d'externalisation et de contractualisation. Cette dernière nécessite certainement l'extinction de certains corps comme nous le préconisons par ailleurs.

2.3 Dynamiser la gestion des carrières, ouvrir l'administration sur l'extérieur

Conformément à la lettre de mission, nous examinerons deux questions relatives à la carrière des fonctionnaires : l'exercice des fonctions de direction et le développement de la mobilité externe. Ces deux sujets concernent au premier chef les administrateurs. Cela ne signifie naturellement pas que nous néglignons les déroulements de carrière des autres corps. Pour ceux-ci il nous paraît souhaitable d'explorer certaines pistes, comme la séparation des grades et des emplois, le renforcement de la promotion interne... Mais il est difficile d'aller plus loin dans la réflexion dès à présent. Les adaptations à prévoir sont largement tributaires de l'évolution des corps et de leurs effectifs. Nous proposons donc de les envisager dans un second temps.

2.3.1 Directeur, directeur-adjoint, une responsabilisation accrue

La fonction de directeur doit changer de nature.

Dans le système actuel, les directeurs de services sont choisis parmi les conseillers ayant au moins huit ans d'ancienneté. Nommés par le Bureau, ils sont titulaires d'un grade qu'ils sont assurés de conserver jusqu'à la fin de leur carrière. Un tel système a, à nos yeux, atteint ses limites. Quel que soit le sens du service des intéressés, la garantie de demeurer directeur « à vie » n'est pas un facteur de motivation. Elle conduit à réserver l'accès aux fonctions de direction à des fonctionnaires en fin de carrière, au détriment de personnes plus jeunes, plus motivées et plus dynamiques.

Nous proposons donc de séparer le grade et l'emploi de directeur : l'emploi de directeur ne sera plus un grade mais un titre, lié aux fonctions occupées ; ce titre sera attribué pour une durée limitée, renouvelable, et une fonction déterminée. S'il est mis fin à cette fonction, l'intéressé deviendra chargé de mission (auprès du secrétaire général ou d'un directeur) ou redeviendra chef de service. Pour qu'elles trouvent rapidement leur pleine efficacité, ces règles doivent s'appliquer aussi aux directeurs actuellement en fonctions.

Parallèlement, afin de promouvoir l'exercice de responsabilités effectives, il est proposé de modifier **le statut des directeurs-adjoints**.

Actuellement, les directeurs-adjoints, dont le nombre est plafonné à vingt par le Règlement, sont nommés sur proposition des secrétaires généraux parmi les conseillers comptant au moins huit années d'ancienneté. Il s'agit d'un titre, qui, tout en ouvrant droit à une indemnité, n'implique pas nécessairement l'exercice d'une responsabilité. Si certains directeurs-adjoints sont chefs d'une division, d'autres sont – parfois depuis longtemps – chargés de mission.

Nous proposons de faire de la fonction de directeur-adjoint un titre lié à une fonction de responsabilité. Tous les chefs de service (notamment les responsables des secrétariats de commission) seraient nécessairement directeurs-adjoints mais d'autres chefs d'unité pourraient également l'être. Une durée minimale d'ancienneté de huit années dans le grade de conseiller continuerait à être requise pour être nommé directeur-adjoint.

2.3.2 Développer la mobilité externe

L'aménagement ainsi proposé des déroulements de carrière ne saurait suffire. La fonction publique parlementaire doit s'ouvrir sur l'extérieur, l'autonomie ne doit pas être synonyme d'isolement. Cette ouverture est nécessaire aux yeux des députés qui, ayant eux-mêmes des parcours professionnels de plus en plus diversifiés, comprennent mal que les fonctionnaires qui les assistent passent plusieurs décennies dans la même institution. Elle est également de plus en plus souhaitée par les jeunes fonctionnaires et il est certain que le développement de la mobilité externe renforcera l'attractivité des concours de l'Assemblée nationale. Et l'institution ne pourra qu'y gagner, avec à terme des fonctionnaires ayant des expériences plus variées et des compétences plus étendues.

Nous proposons donc que l'obligation, pour certaines catégories de fonctionnaires, d'accomplir une partie de leur carrière – dont la durée minimale devra être fixée – hors des cadres de l'Assemblée nationale soit inscrite dans le Règlement intérieur sur l'organisation des services. Cette mobilité externe obligatoire, pour être efficace, doit conditionner un déroulement de carrière. C'est pourquoi nous proposons de ne la prévoir, dans un premier temps, que pour les administrateurs, même si son extension ultérieure aux administrateurs-adjoints ne peut être exclue. En s'inspirant des règles applicables aux corps recrutés par la voie de l'ENA, la mobilité externe devra être obligatoire pour l'accès à la fonction de directeur ; on pourrait même envisager que l'affectation sur un emploi de chef d'unité lui soit subordonnée.

La mise en œuvre de ce nouveau dispositif supposerait naturellement de nombreux aménagements par rapport aux règles, très restrictives, régissant aujourd'hui la mobilité externe des fonctionnaires de l'Assemblée nationale. Il conviendrait ainsi de s'interroger sur :

- le maintien d'une condition d'ancienneté ;

- le nombre de fonctionnaires susceptibles d’être simultanément en dehors des cadres ;
- les positions administratives susceptibles de donner lieu à cette mobilité externe obligatoire (la disponibilité pour convenances personnelles étant exclue) ;
- la liste des organismes auprès desquels les fonctionnaires pourraient être mis à disposition ou détachés (l’élargissement aux corps d’inspection et au corps diplomatique pourrait ainsi être envisagé).

Le développement de la mobilité externe ne pourra se faire sans l’acceptation d’une forme de réciprocité. Alors que le Sénat s’est engagé avec beaucoup de prudence sur cette voie de la « mobilité entrante », un premier projet en ce sens, présenté en 2011 à l’Assemblée nationale n’avait pas abouti. Les organisations professionnelles attachées au statut avaient fait valoir que, même expérimental et limité, ce dispositif était en contradiction avec des dispositions législatives (articles 2 et 3 de la loi du 13 juillet 1983) et, de manière plus évidente, avec l’article 18 du Règlement de l’Assemblée nationale.

Même si des réactions négatives sont à prévoir, il nous semble que la question se doit d’être de nouveau posée aujourd’hui. Pour des raisons pratiques : l’accueil au sein des services de l’Assemblée nationale, pour une durée limitée et encadrée, de fonctionnaires appartenant à d’autres administrations est inévitable si la mobilité externe est érigée en obligation statutaire, sauf à procéder à des recrutements en grand nombre. Mais aussi pour des raisons de principe : l’apport d’éléments issus d’autres fonctions publiques contribuerait au décloisonnement de l’administration parlementaire.

Naturellement, la mobilité entrante devrait être soumise à des règles strictes, afin de conjurer les risques de politisation et d’atteinte à la séparation des pouvoirs :

- limitation dans le temps ;
- définition des corps et catégories de fonctionnaires susceptibles d’en bénéficier ;
- définition des emplois susceptibles d’être occupés au sein de l’administration de l’Assemblée nationale ;
- procédure de sélection garantissant l’impartialité des recrutements.

Dans ces conditions, il ne serait pas nécessaire de recourir à une expérimentation. Il nous semble préférable de conforter juridiquement le dispositif d’emblée, en modifiant à cette fin l’article 18 du Règlement de l’Assemblée nationale et (à l’occasion de l’examen de la loi, à venir, sur la fonction publique) les articles 2 et 3 de la loi du 13 juillet 1983.

3. Les rémunérations et le statut des fonctionnaires

Dans sa lettre de mission, M. le Président nous a indiqué qu'il convenait de s'assurer que les règles dérogatoires au droit commun pouvant exister dans le statut des fonctionnaires de l'Assemblée continuaient d'être justifiées mais aussi de vérifier que les procédures et règles protectrices des fonctionnaires de l'État s'appliquent bien à l'Assemblée. Nous avons procédé à cet exercice, en abordant ce dossier par la question des rémunérations et du temps de travail que M. le Président nous avait particulièrement invités à traiter.

3.1 L'évolution des rémunérations et de la durée du travail

3.1.1 Quelle évolution du régime de rémunération ?

Les rémunérations moyennes des fonctionnaires de l'Assemblée nationale apparaissent élevées si on les compare aux rémunérations moyennes des corps équivalents de la fonction publique de l'État (FPE). Les données disponibles doivent néanmoins être relativisées en l'absence d'informations précises sur le montant des indemnités versées dans chaque ministère (qui n'est pas homogène) et d'éléments de comparaison relatifs aux sujétions auxquelles sont soumis les fonctionnaires de l'État.

Ainsi par exemple, sur la base d'une étude de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) de 2017, la rémunération moyenne d'un chef de service d'administration centrale (132 800 € brut) est proche de celle d'un jeune chef de division mais sensiblement plus faible que celle d'un conseiller hors classe à l'échelon terminal. À l'autre bout de l'échelle, le salaire moyen des assistants de direction et de gestion (soit 83 100 € brut) est supérieur à celui des secrétaires administratifs en 2015 (34 700 €) tandis que celui des agents (67 800 € en 2017) excède celui des adjoints administratifs et techniques (26 945 €).

En revanche, si l'on fait des comparaisons par métier, on constate que les rémunérations versées à l'Assemblée nationale sont parfois inférieures à celles servies dans le secteur privé (informaticiens, ingénieurs en chef, etc.).

En outre, la composition de la rémunération des fonctionnaires de l'Assemblée nationale apparaît comme atypique. À l'Assemblée, le poids des primes et indemnités est particulièrement élevé par rapport aux traitements. Ainsi, le régime indemnitaire des fonctionnaires de l'Assemblée nationale représente environ 64 % de leur rémunération brute, alors que dans la fonction publique la part des primes et indemnités dans le salaire brut s'établit en moyenne à 22 % pour les fonctionnaires de l'État, avec cependant de fortes disparités car le taux est considérablement plus élevé pour les fonctions d'encadrement (50 % pour les sous-directeurs d'administration centrale par exemple).

La composante indemnitaire de la rémunération des fonctionnaires de l'Assemblée nationale se justifie par les sujétions particulières de service ainsi que par une exigence de disponibilité, qui n'a pas d'équivalent dans le reste de la fonction publique (travaux de nuit, de week-end, urgences liées à l'ordre du jour...).

La dernière réforme du régime indemnitaire des fonctionnaires de l'Assemblée nationale est entrée en vigueur au 1er janvier 2017. Dans un objectif de simplification et de prévisibilité, cette réforme a forfaitisé le régime indemnitaire en substituant à l'indemnité de législature et aux indemnités pour travaux supplémentaires (ITS), qui étaient versées en fonction des jours et heures de séance publique, une nouvelle

indemnité compensatrice de sujétions de service (ICSS). Cette indemnité, qui assure un lissage du régime indemnitaire sur la législature, a permis de mettre un terme au débat récurrent sur le coût des séances publiques supplémentaires, notamment les séances tardives ou durant les week-ends.

Cette indemnité comprend une part de base et une part complémentaire correspondant à un forfait de 165 ITS annuelles (soit la moyenne des ITS versées sur la période 2011-2015).

Cet état des lieux appelle plusieurs questions, celle de l'évolution globale du niveau de rémunérations et en particulier des indemnités, celle du poids respectif dans le régime indemnitaire de la part forfaitaire et de part variable et celle de la possibilité de différencier la rémunération des fonctionnaires entrants de celle des fonctionnaires en poste (distinction flux/stocks).

En ce qui concerne l'évolution globale du niveau de rémunérations et en particulier des indemnités, nous ne proposons pas de remise en cause de ce niveau dans l'immédiat, sauf de manière limitée.

En premier lieu nous rappelons qu'une diminution de traitement indiciaire aurait pour conséquence d'augmenter le poids relatif du régime indemnitaire, qui est déjà particulièrement élevé à l'Assemblée nationale et de réduire la base des cotisations et prestations retraites. C'est donc plutôt vers une réforme du régime indemnitaire que l'on devrait s'orienter.

Il pourrait ainsi être envisagé de revenir sur le mode de calcul de la part complémentaire de l'ICSS fixée par référence au chiffre de 165 ITS. Un forfait diminué d'une ITS générerait une économie d'environ 150 000 euros annuels sur un montant annuel de dépenses de 25 M €. Un forfait ramené à l'équivalent de 160 séances générerait une économie de 750 000 € et ramené à 155 séances (moyenne des 10 années précédentes) qui était l'hypothèse de départ de la négociation de 2016, une économie de 1,5 M €.

Aisément réalisable sur le plan technique, une telle mesure, si elle était prise dès 2018, ne manquerait pas de soulever la plus vive hostilité des organisations syndicales et du personnel.

En effet, la dernière réforme des rémunérations est très récente (1^{er} janvier 2017) et s'agissant d'un mécanisme de lissage, sur plusieurs années, ses effets sont difficilement appréciables sur une seule année, qui plus est, année de changement de législature. Une clause de révision au 1er janvier 2020 a été prévue, la seule éventualité envisagée étant celle d'une réévaluation à la hausse dans l'hypothèse où le nombre annuel moyen des ITS constaté serait finalement supérieur à 165. Cette clause implique donc un bilan au 2^{ème} semestre 2019.

Le risque est donc d'installer un climat social très défavorable à l'ensemble des réformes qui pourraient être entreprises par ailleurs. À cet égard nous estimons que les chantiers prioritaires sont ceux du périmètre et de l'organisation de l'administration parlementaire. Par ailleurs il est difficile de prévoir les effets de la réforme constitutionnelle sur le rythme du travail parlementaire.

Pour ces raisons, nous considérons que la question du niveau des rémunérations ne saurait être raisonnablement abordée avant le second semestre 2019.

Toutefois deux mesures nous paraissent s'imposer sans délai :

- la non-compensation de la hausse de la CSG (cette compensation aurait un coût potentiel annuel de 800 000 €), les députés ne bénéficiant pas de cette compensation et les Questeurs du Sénat venant d'annoncer aux personnels du Sénat qu'ils n'en bénéficieraient pas ;

- la suppression de l'indemnité compensatrice de l'abattement supplémentaire de 20 % sur les revenus imposables.

Versée aux fonctionnaires qui ont bénéficié de cet abattement (soit ceux rentrés dans les cadres avant 1999), cette indemnité a perdu sa justification au fil du temps. En outre, dans la mesure où elle est calculée sur l'impôt sur le revenu effectivement payé au titre des revenus de l'année précédente, elle ne pourra pas être versée en 2019, l'année 2018 étant « une année blanche ». Son coût budgétaire était de 2 M € d'euros en 2017.

Si les autorités de l'Assemblée nationale estimaient qu'au-delà de ces deux mesures, il est nécessaire de revoir dès maintenant le niveau des rémunérations et en particulier celui des indemnités, elles disposent d'un instrument qui est techniquement facile mais socialement périlleux à mettre en œuvre : la révision du montant de la part complémentaire de l'ICSS en fonction du montant de l'économie budgétaire recherchée.

En ce qui concerne la question du poids respectif dans le régime indemnitaire de la part forfaitaire et de la part variable, nous sommes conduits à proposer également une position d'attente.

La première option qui se présente naturellement à l'esprit est celle d'une rémunération tenant compte de la durée effective de travail de chacun ou des contraintes spécifiques à certains postes.

L'Assemblée n'a pas fait le choix d'individualiser la rémunération en fonction des affectations des fonctionnaires et des sujétions qui y sont attachées. Une telle pratique est en effet difficile à envisager pour les membres des corps généralistes, soit l'essentiel des effectifs, qui sont amenés au cours de leur carrière à exercer leurs fonctions dans des emplois variés, en services administratifs comme en services législatifs, sans choisir leur affectation. Si les changements d'affectation devaient avoir des incidences sur la rémunération des fonctionnaires, il deviendrait, d'une part, beaucoup plus difficile de gérer les carrières et, d'autre part, impossible de continuer à assimiler les affectations à des mesures d'ordre intérieur, non susceptibles de recours.

Une autre piste de portée plus limitée serait de prendre davantage en compte (autrement que par l'avancement) le mérite et la performance individuels, sur le modèle du dispositif testé ces dernières années dans la Fonction publique d'État (RIFSEEP, régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel). Ce dispositif controversé fait actuellement l'objet d'une évaluation et sera probablement révisé dans le cadre des chantiers de la modernisation de la fonction publique, le Gouvernement ayant déjà fait part de son intention de créer un nouveau dispositif de versement de primes « au mérite ». Il nous paraît nécessaire d'attendre l'aboutissement de la réflexion engagée par le Gouvernement sur ce point (fin 2018 en principe).

En ce qui concerne la possibilité de différencier la rémunération des fonctionnaires entrants de celle des fonctionnaires en poste (distinction flux/stocks), nous nous devons de souligner que cette approche doit tenir compte de contraintes juridiques fortes.

En raison du principe d'égalité des fonctionnaires d'un même corps et plus largement d'égalité des fonctionnaires placés dans une même situation par rapport à une même norme juridique reconnu par la jurisprudence du Conseil d'État, il n'est en effet pas aisé d'opérer une distinction entre la rémunération des fonctionnaires déjà dans les cadres et celle des nouveaux entrants.

S'agissant tout d'abord de la rémunération indiciaire, on ne peut pas établir des grilles de rémunération différentes pour un même corps. Les grilles ne pouvant pas être différenciées en fonction de la date d'entrée des fonctionnaires, il pourrait être envisagé de les faire démarrer plus bas, les anciens fonctionnaires conservant leur situation indiciaire, tandis que les nouveaux débuteraient à un indice moins élevé qu'actuellement. Cette piste est toutefois difficile à mettre en œuvre. Tout d'abord, les grilles indiciaires actuelles ne sont pas supérieures à celles des corps équivalents de la fonction publique de l'État. De plus, celle des agents de l'Assemblée commence actuellement plus bas que les corps de catégorie C de la fonction publique, ce qui rend délicat de la diminuer davantage. Enfin, au moins pour les administrateurs, il faut prendre garde à la question de l'attractivité des concours de l'Assemblée nationale afin de ne pas nuire à la qualité des recrutements.

S'agissant de la principale composante du régime indiciaire, l'ICSS, il serait également difficile de justifier des différences de perception entre fonctionnaires à raison de leur date d'entrée dans les cadres. En effet, aujourd'hui, tous les corps de fonctionnaires de l'Assemblée perçoivent l'ICSS alors même que, d'un corps à un autre et, au sein d'un même corps, d'une affectation à l'autre, les fonctions exercées sont extrêmement différentes, de même que les sujétions et les rythmes de travail. Il semble en conséquence ardu de concevoir la forme que pourraient revêtir les conditions d'exercice des fonctions des nouveaux fonctionnaires pour que celles-ci soient complètement différentes de celles des autres fonctionnaires et fassent apparaître que ces nouveaux fonctionnaires se trouvent objectivement placés dans une situation différente au regard des règles de rémunération.

Toutefois l'indemnité compensatrice des obligations de logement, dont le coût budgétaire s'établit à 7 M € en 2017, est également versée à l'ensemble des fonctionnaires de l'Assemblée nationale. La suppression de son bénéfice pour les nouveaux entrants pourrait être envisagée mais aurait un impact budgétaire assez faible à court terme, a fortiori s'il était décidé de recruter moins de fonctionnaires à l'avenir.

En réalité une gestion des rémunérations distinguant le « stock » de fonctionnaires à statut inchangé du « flux » des entrants embauchés à des conditions moins favorables ne peut vraiment être mise en œuvre que par un accroissement de la contractualisation. C'est une voie que nous soutenons fortement.

3.1.2 Afficher, clarifier et contrôler les règles relatives à la durée du travail

Le Règlement intérieur sur l'organisation des services ne fixe ni durée hebdomadaire du travail, ni droit à congé.

Son article 121 dispose que :

« Les secrétaires généraux fixent la durée du service de telle manière que l'exécution du travail soit toujours assurée par la présence d'un personnel suffisant. [...]

Aucun fonctionnaire, quel que soit son grade, ne peut s'absenter durant les sessions :

– sans une permission de son directeur de service et l’avis conforme du secrétaire général compétent s’il s’agit d’une absence de moins de huit jours ;

– sans un congé délivré par le Président ou les Questeurs selon la nature des services, s’il s’agit d’une absence égale ou supérieure à huit jours. [...] »

Si elles visaient à l’origine à assurer la plus grande disponibilité possible des fonctionnaires, ces dispositions sont à l’évidence dépassées et inadaptées, ne serait-ce qu’en raison de la session unique qui conduit les directeurs à accorder des congés pendant les sessions.

En application du premier alinéa de cet article, les secrétaires généraux ont rappelé, par une note du 11 mai 2017, que la durée du service minimale était de 1 607 heures de travail annuel (soit 39,6 heures de travail hebdomadaire en moyenne, en tenant compte de dix semaines de congés annuels) dans les services administratifs et communs, et qu’il revenait aux directeurs de service concernés de veiller, en lien avec les chefs de division et les encadrants d’agents, à ce que les horaires de travail et les plannings des fonctionnaires placés sous leur autorité conduisent ces personnels à assurer au minimum un nombre d’heures de service correspondant à cette durée de 1 607 heures par an.

Les services législatifs ne sont pas concernés par ce dispositif. Le travail dans ces services est en effet directement dépendant du rythme des travaux parlementaires, sur lequel l’administration n’a pas de prise. Pour ne citer que deux exemples : les huissiers de séance peuvent ne pas travailler si l’Assemblée ne siège pas mais doivent en revanche absolument être présents lorsqu’elle siège ; il en est de même pour les rédacteurs des comptes rendus de la séance.

S’agissant des services administratifs et communs, le service des Ressources humaines est chargé de vérifier, chaque mois de décembre, que les plannings pour l’année à venir respectent les principes rappelés par les secrétaires généraux. Il n’a pas les moyens de savoir dans quelle mesure les personnels appliquent effectivement ces plannings ; tout repose sur la vigilance des encadrants des différents niveaux.

Par ailleurs la durée des congés annuels est fixée par une note des Secrétaires généraux du 19 janvier 2016 qui indique que chaque fonctionnaire a droit, pour un travail à temps complet, à un congé annuel de vingt-cinq jours pour une année de service accomplie et qu’en sus de ce congé légal, les directeurs peuvent accorder des autorisations supplémentaires d’absence dont le nombre de jours ne saurait excéder celui du congé annuel légal (25).

La modification des dispositions de l’article 121 du Règlement intérieur apparaît aujourd’hui indispensable, afin de donner une base réglementaire aux cinq semaines de congés légaux et, le cas échéant, fixer une durée minimale de travail.

Cette durée minimale ne pourrait qu’être annualisée. En effet, principalement dans les services législatifs, mais également souvent dans les services administratifs et communs, le travail est affecté par la présence ou non des députés à l’Assemblée nationale (que leur présence soit source d’un surcroît d’activité, ce qui est le cas le plus fréquent, ou que leur absence permette la réalisation de certains travaux).

Compte tenu du niveau des rémunérations, cette durée minimale pourrait être fixée au-dessus des 1 607 heures actuelles, pour équivaloir à une moyenne hebdomadaire de 40 heures, en tenant compte des cinq semaines de congés légaux et des cinq semaines maximales d’autorisations d’absence, soit 1 624 heures annuelles.

Parallèlement, nous pensons qu'un dispositif permettant de vérifier que cette durée minimale est respectée devrait être institué. Deux voies sont possibles : un système déclaratif ou un système automatisé.

Le Sénat, qui a adopté une durée annuelle de travail de 1 607 heures par an (sans en faire un minimum), a choisi la première voie : en application d'une circulaire des secrétaires généraux du 18 juillet 2012, chaque membre du personnel, à l'exception des membres des corps des administrateurs, des analystes des débats et des rédacteurs des débats, doit déclarer chaque jour a posteriori, via un outil informatique, les horaires de travail qu'il a effectués, sous le contrôle de ses supérieurs hiérarchiques.

Dans les fonctions publiques, la plupart des personnels (à l'exception des agents chargés de fonctions d'encadrement ou de conception, qui bénéficient du régime dérogatoire du forfait) sont soumis à un décompte effectif du temps de travail, selon des modalités variables : le pointage, qui est le système le plus fréquent dans la fonction publique d'État mais reste plus marginal dans la fonction publique territoriale, le contrôle par signature, le contrôle par la hiérarchie ou les collègues.

L'Assemblée nationale pourrait commencer par instaurer un système déclaratif, plus simple à mettre en place, avant de passer à un système automatisé de pointage. Dans tous les cas, le travail de nuit devrait être pondéré afin de tenir compte de sa pénibilité : un coefficient de 1,5 pourrait être retenu pour les heures de travail effectuées après 21 heures et avant 8 heures, ou le dimanche. Les règles actuelles de récupération du travail de nuit seraient supprimées et remplacées par la nécessité de respecter un temps de repos de 10 heures entre deux services.

Serait soumis à ces systèmes de contrôle l'ensemble du personnel, à l'exception des rédacteurs des comptes rendus et des administrateurs. Ces derniers pourraient bénéficier d'un régime inspiré du forfait des personnels chargés de fonctions d'encadrement et de conception dans la fonction publique d'État, qui comprend l'obligation de travailler un certain nombre de jours par an.

3.2 Droits et devoirs des fonctionnaires : quelles règles de la fonction publique d'État appliquer à la fonction publique parlementaire ?

La lettre de mission de M. le Président pose un cadre clair : l'autonomie de la fonction publique parlementaire, dont le statut est fixé par le Bureau, ne doit pas être remise en question, car elle est elle-même l'une des conditions de l'indépendance et de l'autonomie du Parlement. Pour autant, l'existence de règles particulières ne peut se justifier que par les spécificités mêmes du fonctionnement de l'Assemblée. Dès lors, il convient d'envisager la suppression ou l'aménagement de mécanismes plus avantageux, ou sans équivalent dans les autres fonctions publiques, quand ils ne correspondent pas à ce critère. À l'inverse, dans plusieurs domaines, l'Assemblée nationale est en retard par rapport à d'autres administrations et des mesures protectrices des fonctionnaires ne trouvent pas à s'y appliquer, sans qu'il y ait de réelle justification.

Nous proposons sur la base de ce constat les évolutions suivantes.

3.2.1 Congés spécifiques

L'alignement sur le droit commun de la fonction publique d'État est souhaitable.

Il conduirait à transposer à l'Assemblée nationale des congés qui n'existent pas en tant que tels à l'Assemblée nationale, le congé de présence parentale et le congé de solidarité familiale, le règlement intérieur prévoyant seulement la faculté pour les fonctionnaires d'être placés en disponibilité dans les cas couverts par ces congés.

D'autres dispositifs existant tant dans la fonction publique d'État qu'à l'Assemblée nationale, mais moins favorables pour les fonctionnaires parlementaires, devraient être aménagés :

- congés de paternité et d'adoption (extension à la personne qui, sans être le père de l'enfant, a la qualité de conjoint, partenaire de PACS ou concubin de la mère) ;
- congé parental (extension aux fonctionnaires assurant la charge d'un enfant sans être parents biologiques ; divers aménagements techniques) ;
- disponibilités pour raisons familiales (élargissement des bénéficiaires, suppression des limitations dans le temps) ;
- autorisations exceptionnelles d'absence (extension au déménagement, à la célébration d'un PACS, au décès d'un partenaire de PACS, aux maladies très graves).

Par ailleurs, il conviendrait de transposer à l'Assemblée nationale le régime des congés bonifiés qui se limite, en l'absence de réglementation des congés, à la prise en charge tous les trois ans de 75 % du prix du billet d'avion du fonctionnaire et, dans des conditions restrictives, de membres de sa famille.

Les congés « post-maternité » ou « post-adoption », qui n'ont pas d'équivalent dans la fonction publique d'État, seraient supprimés.

3.2.2 Congés médicaux

Le régime des congés médicaux diverge sur certains points de celui en vigueur dans la fonction publique d'État.

Ainsi, un fonctionnaire de la fonction publique d'État en congé maladie conserve pendant trois mois l'intégralité de sa rémunération (la moitié de cette rémunération pendant les neuf mois suivants) à l'exception de certaines indemnités liées à l'exercice des fonctions (heures supplémentaires, primes de résultat...). La règle est plus défavorable à l'Assemblée nationale puisqu'un fonctionnaire en congé maladie perd automatiquement, à compter du huitième jour d'absence, une partie de ses indemnités (en l'occurrence, la part complémentaire de l'indemnité de sujétion de services qui correspond aux anciennes indemnités de séance de nuit forfaitisées depuis le 1er janvier 2017). En application des règles de la fonction publique d'État (qui prescrit le maintien en congé maladie des indemnités pour travaux supplémentaires forfaitisées), une telle indemnité continuerait à être versée en cas de congé maladie.

Le régime de congé maladie et de congé de longue durée (CLD) est, en revanche, plus favorable aux fonctionnaires de l'Assemblée sur d'autres points : la rémunération du fonctionnaire en congé maladie n'est pas diminuée de moitié à compter du troisième mois ; le CLD est ouvert, à l'Assemblée, à tous les cas de maladie exigeant des soins ou une convalescence prolongés alors qu'il est réservé, dans la fonction

publique d'Etat à cinq pathologies figurant parmi les plus graves ; l'Assemblée nationale ne connaît pas le régime du congé de longue maladie (CLM) applicable aux autres affections graves qui est moins favorable (un an à plein traitement comme en congé maladie ordinaire, deux ans à demi-traitement et passage par six mois de congé maladie avec maintien de la part complémentaire avant d'être placé en congé).

De même le régime du temps partiel thérapeutique accordé à un fonctionnaire à l'issue d'un congé de longue durée est à l'Assemblée nationale assorti d'un certain nombre de particularités dont certaines sont plutôt défavorables par rapport à la fonction publique d'État (impossibilité de bénéficier d'un temps partiel supérieur à 50% ou après un congé maladie ordinaire) et d'autres plus favorables (versement de l'intégralité du traitement, à l'exception de la part complémentaire de l'ICSS, au lieu d'un versement des primes et indemnités au prorata de la durée effective de service accomplie).

En application de l'article 115 de la loi de finances pour 2018, un jour de carence est appliqué, à compter du 1er janvier 2018, au versement de la rémunération au titre du congé de maladie des agents publics. La rémunération est ainsi due à partir du deuxième jour de l'arrêt maladie.

L'Assemblée nationale n'a pas transposé ce dispositif. Elle ne l'avait pas transposé lorsqu'il était applicable dans la fonction publique d'État entre 2012 et 2014.

Le tableau des particularismes de l'Assemblée nationale dans le domaine des congés médicaux est assez contrasté. Il est difficile de dire que ces règles spécifiques sont beaucoup plus favorables, sauf dans le cas d'un congé maladie long. Mais il est également difficile d'en expliquer la logique et la profonde nécessité, même si ont toujours été mises en avant pour le justifier les spécificités du rythme de travail et du régime de rémunération des fonctionnaires de l'Assemblée nationale. Dès lors, nous pensons qu'il serait plus simple, plus compréhensible, plus juste même d'harmoniser ce régime de congés avec celui de la fonction publique et de transposer, cette fois, le jour de carence.

3.2.3 Les dispositifs de fin de carrière

Le présent rapport n'examine pas le régime spécifique de retraites des fonctionnaires parlementaires, conformément à la lettre de mission de M. le Président qui n'envisage au plus dans l'immédiat, dans ce domaine, que des « adaptations limitées ». Alors que le régime de retraite des députés a été modifié dès le début de la législature, il n'est pas opportun de réformer maintenant celui des fonctionnaires parlementaires, qui présente de nombreuses particularités par rapport au droit commun de la fonction publique d'État.

Une réforme globale du système français de retraites est en projet. Elle touchera nécessairement les régimes applicables aux fonctionnaires et agents publics. Il conviendra alors d'envisager un rapprochement des règles applicables aux fonctionnaires de l'Assemblée nationale avec celles des autres administrations. Mais il n'est pas souhaitable de créer de l'instabilité en modifiant dès à présent ces règles, pour une période transitoire nécessairement brève.

En revanche, il est possible de supprimer, immédiatement ou progressivement, des dispositifs de sortie anticipée des cadres qui n'ont pas d'équivalent dans les autres fonctions publiques et ne sont pas réellement justifiés.

Le premier est le bénéfice sur demande d'une pension proportionnelle, avec jouissance immédiate, au profit des fonctionnaires réunissant au moins quinze années de service. Rien ne justifie ce mécanisme dérogatoire au droit commun qui peut, dans

certains cas, conduire l'Assemblée nationale à verser plusieurs dizaines d'années une pension cumulable avec un revenu d'activité. Nous proposons sa suppression immédiate.

Le congé spécial est un dispositif propre à la fonction publique parlementaire (et aux fonctions de direction dans la fonction publique territoriale), son équivalent dans l'administration de l'État ayant été supprimé. Il permet aux fonctionnaires appartenant au corps des administrateurs ou à celui des rédacteurs des comptes rendus, âgés de plus de 55 ans, de continuer à percevoir pendant cinq ans au maximum leur traitement de base et la part fixe de l'ICSS avant d'être admis à la retraite. Le congé spécial ne saurait être maintenu en l'état. Nous proposons sa suppression à terme rapproché, mais de manière progressive. En effet, dans une petite administration, ce dispositif permet d'assurer une forme de régulation ; l'annonce de sa disparition brutale risquerait de provoquer un afflux de demandes simultanées. Il serait préférable de relever chaque année de deux ans l'âge à partir duquel on peut en demander l'octroi et de réduire chaque année d'un an la durée de son bénéfice. Ainsi, le dispositif s'éteindrait définitivement au 31 décembre 2023.

Enfin, la cessation progressive d'activité (CPA) est ouverte aux fonctionnaires de plus de 55 ans, à l'exception des encadrants supérieurs (directeurs et conseillers chefs de division). Elle permet, pendant cinq ans au maximum, de travailler à mi-temps tout en percevant 80 % du traitement de base et des indemnités fixes et 50 % de la part complémentaire de l'ICSS. Ce dispositif n'existe plus dans la fonction publique d'État depuis 2011. Nous proposons sa suppression, à la même date que le congé spécial (31 décembre 2023).

3.2.4 Déontologie

La rédaction d'un code de déontologie des fonctionnaires, sous la conduite de la Déontologue, est une nécessité absolue. Un tel document existe déjà au Sénat. Il complètera le code applicable aux députés et celui, en cours de préparation, des collaborateurs.

Il ne nous semble pas nécessaire de définir de règles nouvelles spécifiques en matière de lutte contre le harcèlement, le dispositif existant garantissant aux fonctionnaires le même niveau de protection qu'aux collaborateurs.

3.2.5 Évaluation et notation

L'évaluation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Assemblée nationale repose sur une notation annuelle par leur supérieur hiérarchique direct et leur directeur de service. En dépit de son appellation, cette « notation » ne prend pas la forme d'une note chiffrée mais d'appréciations. La notation annuelle est portée à la connaissance du fonctionnaire qui doit la signer et peut ajouter des commentaires. Les dossiers de notation servent de base aux décisions en matière d'avancement.

En outre, chaque fonctionnaire a droit tous les ans à un entretien d'activité avec son ou ses supérieurs(s) hiérarchique(s).

Dans la fonction publique d'État, depuis 2012, l'entretien professionnel annuel a remplacé la notation, en règle générale, comme moyen d'évaluation. Il nous paraît souhaitable de faire de même à l'Assemblée nationale.

3.2.6 Sanctions disciplinaires

Le régime des sanctions en vigueur à l'Assemblée nationale diffère de celui de la fonction publique de l'État en ce qui concerne, naturellement, les autorités habilitées à prononcer les sanctions (intervention des autorités politiques dans certains cas) mais aussi la nature et l'intitulé de ces peines. L'Assemblée ignore ainsi l'exclusion temporaire de fonctions mais dispose de certaines sanctions inadaptées (permanence hors tour) ou juridiquement fragiles (révocation avec suppression des droits à pension).

Un toilettage de ce dispositif, qui le rapprocherait du droit commun, serait opportun. Ce droit commun est toutefois susceptible d'évoluer, les réflexions en cours dans la fonction publique d'État tendant à responsabiliser davantage les autorités administratives directes.

Nous proposons donc que l'aménagement des règles propres à l'Assemblée nationale ne se fasse pas immédiatement pour tenir compte de ces éventuelles évolutions.

3.2.7 Droit syndical et dialogue social

Les conditions d'exercice du droit syndical à l'Assemblée nationale ne sont pas très éloignées de celles en vigueur dans le reste de la fonction publique. Toutefois, le système d'autorisations d'absence pour exercer un mandat syndical est plus favorable que celui de la fonction publique d'État. En revanche, il n'existe pas de décharge totale d'activité – seulement des demi-décharges –, un tel dispositif ne répondant à aucune nécessité propre à l'Assemblée. Il n'existe pas non plus de possibilité de détachement pour exercer un mandat syndical.

Ces règles ne paraissent pas devoir être modifiées.

Les modalités du dialogue social au sein de l'Assemblée nationale sont originales.

Les règles relatives aux élections professionnelles pourraient être harmonisées avec celles de la fonction publique d'État, en particulier la périodicité (tous les quatre ans et non tous les trois ans).

D'autres règles relatives au dialogue social se justifient par l'organisation propre de l'Assemblée nationale et gagneraient à être maintenues. La commission annuelle de concertation est ainsi une spécificité de l'Assemblée, sans équivalent dans la fonction publique d'État, qui permet un dialogue institutionnel régulier entre les organisations représentatives du personnel et les Questeurs. Les instances paritaires qui interviennent dans le déroulement de la carrière individuelle des fonctionnaires (comité d'avancement, conseil de discipline) remplissent certaines des fonctions dévolues dans la fonction publique aux commissions administratives paritaires mais leur composition est différente : alors que les délégués aux commissions administratives paritaires représentent les syndicats, ceux des instances de l'Assemblée nationale sont élus directement par leurs pairs, ce qui se justifie par les faibles effectifs des corps. En revanche, plusieurs attributions des commissions administratives paritaires ne sont exercées par aucune instance à l'Assemblée (avis consultatif sur les mutations, les évaluations, les refus de titularisation) ; dans la mesure où il n'existe pas à l'Assemblée nationale de « mutations » au sens du droit administratif, il n'est pas souhaitable d'y mettre en place une instance chargée d'examiner les affectations, ce qui alourdirait la gestion des ressources humaines et n'est d'ailleurs pas demandé.

Il serait en revanche opportun de supprimer des instances existantes qui n'ont pas ou plus d'objet (comité chargé des demandes de logement, commission paritaire sur les cumuls d'activités).

L'évolution la plus significative pourrait concerner le comité d'hygiène et de sécurité (CHS), dont le champ de compétences n'a pas été élargi, depuis 2011, à l'« amélioration des conditions de travail », contrairement aux autres fonctions publiques. Une telle perspective, sur laquelle les syndicats sont divisés, fait l'objet d'une étude au sein de l'actuel CHS. Elle permettrait sans conteste un élargissement des thématiques abordées par le comité (conditions de travail « transversales » dans les services n'ayant pas de lien direct avec la santé ou la sécurité), de renforcer son pouvoir de consultation et d'améliorer son information. En revanche, il ne serait pas souhaitable de transposer telles quelles les dispositions de droit commun, qui pour beaucoup ne sont pas adaptées aux spécificités de l'organisation du travail à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs – surtout si la contractualisation est amenée à se développer – se pose la question de la représentation des contractuels au CHS. Les questions traitées par ce comité concernent la vie quotidienne de tous les personnels de l'Assemblée nationale, quelles que soient les conditions juridiques de leur emploi. Il serait donc logique qu'il devienne une instance de représentation commune aux fonctionnaires et aux contractuels, à la condition que les délégués soient désignés au sein de deux collèges distincts.

Faut-il aller au-delà ? En l'état actuel, la participation des représentants des contractuels aux comités techniques ne serait pas pertinente, ces instances donnant seulement leur avis sur des projets modifiant le statut du personnel fonctionnaire. Il en ira peut-être différemment à l'avenir : si l'emploi contractuel est appelé à se développer, des formes de représentation et de consultation, comme il en existe dans la fonction publique de l'État, pourront être envisagées, sauf à créer au sein de l'Assemblée nationale, une zone de non-droit. Mais la question n'est pas vraiment d'actualité.

3.2.8 Formation

Le statut du personnel de l'Assemblée nationale ne prévoit aucun droit à la formation. La formation statutaire est embryonnaire et la formation continue repose sur de simples pratiques. En cas de refus, même répété, les fonctionnaires n'ont pas de voie de recours. Ils ne bénéficient pas non plus du compte personnel de formation.

Cette situation est traditionnellement justifiée par le particularisme de l'organisation du travail à l'Assemblée nationale, qui ne permettrait pas aux personnels d'avoir la disponibilité nécessaire pour suivre certaines formations.

Nous proposons de dépasser ce constat et de consacrer un droit à la formation, dont la mise en œuvre devrait rester compatible avec les nécessités du service, sur le modèle de ce qui a été mis en place au Sénat. L'objectif serait, sans créer de contraintes excessives pour l'administration, de doubler le nombre de jours moyen de formation par fonctionnaire (2,05 jours à l'Assemblée nationale en 2016).

Il ne serait pas opportun d'alourdir la formation statutaire initiale : à tous les niveaux, la prise de poste immédiate constitue un facteur d'attractivité des concours de l'Assemblée nationale. En revanche, en cours de carrière, des formations au management devraient être rendues obligatoires pour les nouveaux encadrants.

Enfin, certains dispositifs de formation (validation des acquis de l'expérience, bilan de compétences, congé personnel de formation) n'existent pas à l'Assemblée nationale. Dès lors qu'ils sont destinés à permettre une évolution ou reconversion professionnelle, leur transposition ne s'impose pas.

En revanche la mise en place d'un droit à congé pour formation syndicale nous paraît souhaitable.

3.2.9 Révision de diverses règles statutaires

Certaines règles particulières qui n'ont pas ou n'ont plus de justification devraient être rapidement remises en cause.

Il s'agit en premier lieu de l'accès à l'emploi d'agent, par voie d'examen professionnel, pour les conjoints de fonctionnaires décédés. D'une légalité douteuse, ce mécanisme déroge au principe de recrutement exclusif des fonctionnaires parlementaires par concours, posé par l'ordonnance du 17 novembre 1958, et va à l'encontre du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics. Il repose de plus sur une conception datée de la fonction publique.

Sur plusieurs points, le Règlement de l'Assemblée déroge sans raison au droit commun :

– situation des fonctionnaires élus député, sénateur ou député européen : à l'Assemblée nationale, ils sont placés dans une position « hors cadre », plus avantageuse que la disponibilité d'office qui s'applique, depuis la loi organique du 14 février 2014, aux fonctionnaires de l'État ;

– réintégration des fonctionnaires de retour d'une disponibilité pour convenances personnelles pour occuper un emploi relevant d'une administration de l'État : ils peuvent, à l'Assemblée nationale, être réintégrés sur simple demande, au besoin en surnombre, alors que le droit commun impose de présenter la demande deux mois avant la fin de la disponibilité et conditionne la réintégration à l'existence d'un poste vacant.

Il conviendrait également d'abroger le dispositif relatif à la décharge de service pour suivre le cycle de préparation au concours interne de l'ENA – de toute manière inutilisé – ainsi que la possibilité offerte aux fonctionnaires de l'Assemblée admis à l'ENA d'être placés en position de disponibilité pendant la durée de leur scolarité.

Enfin, sur deux points, il est proposé d'aligner la situation des fonctionnaires de l'Assemblée nationale sur celle des députés :

– le montant de l'allocation de frais funéraires, récemment modifié à la baisse par le Bureau, s'agissant des députés ;

– les aides financières au logement : alors que les prêts au logement ont été supprimés pour les députés en 2009, ils subsistent de manière résiduelle pour les fonctionnaires sous la forme d'une « avance remboursable » ; nous estimons que ce mécanisme devrait, à l'avenir, disparaître lui aussi.

Conclusion

Monsieur le Président,

Pour accomplir la mission que vous nous avez donnée et être dignes de la confiance que vous avez ainsi manifestée, à travers nous, à l'administration parlementaire, en considérant que celle-ci avait la capacité de procéder à un examen critique de son propre fonctionnement, nous nous sommes efforcés d'aborder tous les sujets, sans parti pris, sans tabou et sans esprit de système.

La nature de l'exercice et sa relative brièveté nous conduisent à vous proposer un document assez synthétique où les constats sont exposés de manière résumée et où les propositions ne sont pas énoncées dans le détail des mesures qui en assureraient la mise en œuvre.

Il ne s'agissait pas pour nous de vous livrer un plan de réformes clés en main mais de tracer les pistes, toutes les pistes qui nous paraissent réalistes pour moderniser notre fonction publique parlementaire et l'harmoniser avec la fonction publique de l'État sans la banaliser ni la démotiver. Bien des points restent à approfondir.

Nous n'avons pas eu non plus l'ambition de bâtir un programme précis d'action fixant le rythme de son exécution et le déroulement de ses étapes. Nous avons indiqué que, à nos yeux, certaines décisions ne pouvaient intervenir sans un délai. D'autres sont à échéance rapprochée, si vous en décidez. La détermination d'un calendrier précis de la réforme reste à établir sur la base des orientations que vous retiendrez. Il est le préalable de celle-ci. Il devra naturellement comporter une phase de consultation et de négociation avec les organisations représentant le personnel et même au-delà avec les personnels eux-mêmes pour les associer au processus de changement.

Parallèlement il faudra, selon les sujets, définir et choisir les instruments juridiques à employer. La gamme en est variée depuis la décision de questure jusqu'à la disposition législative en passant par l'arrêté du Bureau et la modification du Règlement.

Modeler un nouveau visage pour l'administration de l'Assemblée nationale, accroître son efficacité avant la fin de la législature, pour 2022, la tâche est vaste. Elle est aussi exaltante.

Nous espérons vous avoir donné les éléments d'analyse et de réflexion pour que vous puissiez prendre les décisions qui la lanceront.

Michel Moreau

Christophe Pallez